

Dissertation

Titel der Dissertation

„Das Innenministerium – bürokratischer Alltag,
Karrieren und Kontakte“

Eine indizienbasierende kultursoziologische Analyse

Verfasser

Mag. phil. Michael Fischer, Bakk. phil. MSc

angestrebter akademischer Grad
Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, im Mai 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A092 122
Studienrichtung laut Studienblatt:	Soziologie
Matrikelnummer:	a0202016
Betreuer:	a.o. Univ.-Prof. Dr. Roland Girtler

Erklärung zum selbständigen Verfassen der Arbeit

Ich versichere, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst habe. Ich habe keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt. Ich habe die Arbeit bzw. Teile davon weder im In- noch im Ausland einer Beurteilerin/einem Beurteiler zur Begutachtung als Prüfungsarbeit vorgelegt.

Litzelsdorf, am 13.07.2010

Michael Fischer

Abstract

Die gegenständliche Dissertation beschäftigt sich mit der Thematik Bürokratie und Beamtentum in staatlichen Organisationen. Im Fokus der Arbeit steht das österreichische Bundesministerium für Inneres als verkörpertes Objekt bürokratischer Kultur respektive Handlungsweisen. Das Hauptaugenmerk wird dabei exemplarisch auf alle Facetten von Hierarchie, Macht und Ungleichheit innerhalb dieser Institution gelegt, welche für bürokratische Organisationsformen oftmals als symptomatisch tituliert werden. Es interessieren vor allem geschlechts-, positions- und altersspezifische Besonderheiten sowie pathologische Manifestationen, welche für das bürokratische Modell als charakteristisch erachtet werden. Von zentralem Interesse ist jedoch nicht nur die Organisation als Summe respektive Konglomerat vieler Einzelteile, sondern die in der Organisation tätigen, handelnden Menschen (Bürokraten) – die Beamtinnen und Beamten bzw. Vertragsbediensteten.

Wie der Titel dieser Arbeit schon erahnen lässt, wird versucht, anhand empirischer Methoden der Sozialforschung, Fragestellungen, welche sich primär auf Themen wie Karriere und Kommunikation in bürokratischen Organisationen beziehen, transparent und nachvollziehbar zu bearbeiten, adäquat aufzubereiten und in weiterer Folge darzustellen.

Es wird einerseits Fragestellungen nachgegangen, welche sich auf die bürokratische Organisationsform und andererseits auf das Handeln der Akteure innerhalb bürokratischer Verwaltungsorganisationen beziehen. Von Interesse ist vor allem die Frage, ob sich innerhalb von bürokratischen Organisationen bestimmte Typen von Menschen herausbilden und anhand welcher Strategien sie sich im Alltag bewähren. In Bezug auf das oftmals behauptete Fehlen eines Leistungsprinzips verfolge ich die Frage, wie und wodurch es zur Leistungsmotivation der Bediensteten kommt bzw. warum diese nicht existiert. Von elementarer Bedeutung sind für mich jegliche Fragestellungen im Zusammenhang mit Herrschaft, Macht und der Rolle von Kommunikation innerhalb des österreichischen Bundesministeriums für Inneres. Der Vorannahme: „Wenn es ministerientypische Verhaltens-, Kommunikations- und Interaktionsmuster seitens der Akteure innerhalb des BM.I gibt, dann

lassen sich innerhalb dieser Behörde durch die Anwendung dieser (Muster), verschiedene Typen von Menschen lokalisieren bzw. Typisierungen von Menschen vornehmen“, gilt es innerhalb dieser Arbeit nachzugehen. Es wird des Weiteren die Annahme verfolgt, dass, wenn es nur marginale Weiterentwicklungen der bürokratischen Herrschaft (Bürokratie) gab, Webers Grundkategorien respektive Grundprinzipien rationaler Herrschaft auch heute noch innerhalb des Bundesministeriums für Inneres Geltung und Anwendung finden. Trotz dieser eben beschriebenen Vorannahmen bzw. Hypothesen ist das vorrangige Ziel dieser Arbeit weder das Konstruieren von Hypothesen noch die Testung dieser, sondern – ganz in der Tradition von Roland Girtler – die empirische Welt anhand der direkten Prüfung sozialen Handelns zu beschreiben.

Aufbauend auf existenter wissenschaftlicher Literatur (exemplarisch sei an dieser Stelle Wirtschaft und Gesellschaft von Max Weber sowie Beamtentum und Bürokratie von Otto Hintze genannt), sowie der gewonnenen Erkenntnis aus Gesprächen und Beobachtungen soll der bürokratische Alltag im Bundesministerium für Inneres in seinen mannigfaltigen Ausprägungen und mit seinen sämtlichen Wirk- und Handlungsmechanismen illustriert werden. Im Fokus der gesamten Forschungsarbeit stand der Mensch als handelndes Subjekt im Kontext bürokratischer Verwaltung. Nach der Manier Max Webers wurde versucht, das soziale Handeln – also jenes, welches sich auf das Verhalten anderer bezieht und daran in seinem Ablauf orientiert – zu analysieren und verstehbar darzustellen.

Auch der den bürokratischen Organisationen immanenten Terminologie soll im Rahmen dieser Arbeit angemessene Aufmerksamkeit gewidmet werden. Einerseits zielt die Arbeit darauf ab, das bürokratische, ministerielle Leben auf der Mikroebene – also aus der Sicht der Akteure – und andererseits auf einer abstrakteren theoretischen Ebene zu bearbeiten.

Abstract (English)

In the course of the planned doctoral thesis, I concerned myself with the subject of bureaucracy and officialdom in governmental organizations. The focus of my work is on the Austrian Federal Ministry of Interior as representative for the bureaucratic culture and mode of administration. The main focal point will be on all facets of hierarchy, power, and disparity within this institution. Facets, which are often considered as symptomatic for bureaucratic organizational structures. Of particular interest are the general-, positional-, and age-specific particularities as well as certain pathological manifestations characteristic for the bureaucratic model. However, the central interest is not only on the organization as a sum of the respective combinations of its parts, but also on the humans within it – the bureaucrats and the *contract workers* respectively. The following section presents a set of questions relevant to this work.

Questions:

Is it possible to adequately plan a career in governmental, administrative organizations? Do bureaucratic organizational structures contain a relative decoupling from the efficiency principle? What characteristic roles and particularities exist amongst the bureaucrats? Are there any particularities in the social structure of the personnel? Social origin? What is the most suiting description of the organizational culture? Which role does *performance selection* play in the genesis of functional elites? What incentive systems are in place? Gratification models & potential penalties – motivation/ demotivation. Where do you identify different types of authority and power? Which status do females hold in an institution dominated by males? *Headword: Gender Mainstream*. How do the actors communicate with each other? Differences in intrapersonal and interpersonal communication? What are the consequences of the existing age distribution? Do politics play a major role in the legitimization of decisions?

As the title of this work suggests, it utilizes empirical methods of social research to adequately process and illustrate questions, primarily dealing with topics such as career and communication in bureaucratic organizations, in a transparent and comprehensible way. Based on

existent scientific literature (for example, *Wirtschaft und Gesellschaft* from Max Weber and *Beamtentum und Bürokratie* from Otto Hintze), as well as findings made in conversations and observations, this work attempts to illustrate the bureaucratic everyday life, including its complete mechanisms of action, in the Federal Ministry of Interior. Further, the terminology typical to bureaucratic organizations will be discussed within the scope of this work. On one hand, this work aims at the bureaucratic, ministerial life at the microlevel - that is, from the actors' point of view - and on the other hand to examine it at a more abstract and theoretical level.

Vorwort

Zum Verfassen der gegenständlichen Arbeit hat mich vor allem der Umstand bewogen, dass Österreich – auch auf internationaler Ebene – der Ruf einer „verbürokratisierten“ Beamtenrepublik anhaftet. Aufgrund der Tatsache, dass ich selber als Beamter im Bundesministerium für Inneres beschäftigt bin, war es mir ein Anliegen, das österreichische Beamtentum und vor allem auch den bürokratischen Alltag aus einer wissenschaftlich soziologischen Perspektive näher zu betrachten. Durch die im Zuge des Soziologiestudiums erfolgte Sensibilisierung bzw. erlernte Fähigkeit, soziale Prozesse entdecken und beschreiben sowie deuten zu können, hat sich das Bundesministerium für Inneres als ideales und substanzreiches Forschungsfeld offeriert. Obwohl die Anwendung der Resultate dieser Forschungsarbeit auf andere Gebiete respektive die Generalisierung dezidiert nicht als Ziele dieser Arbeit verfolgt werden, kann angenommen werden, dass im Hinblick auf den Aufbau, der Struktur und (bürokratischen) Organisation ähnliche, vergleichbare Verwaltungseinrichtungen innerhalb Österreichs existieren. Aufgrund des im Rahmen des Bundesministeriengesetzes geregelten Aufbauprinzips österreichischer Ministerien wird davon ausgegangen, dass die im Rahmen des Studiums des Bundesministeriums für Inneres gewonnenen Erkenntnisse und Ergebnisse bis zu einem gewissen Grad auch für andere Bundesministerien Geltung besitzen.

Immens animiert bzw. inspiriert hat mich während der Forschungsarbeit die scheinbar omnipräsente Dialektik zwischen eigenen Erfahrungen, latentem Wissen, wissenschaftlichen Annahmen und der gesellschaftlichen Sicht auf das Thema Beamtentum und Bürokratie.

„Es muß Millionen von Menschen geben, die noch nie von Bürokratie gehört haben. Aber jeder, der das Wort hört, hat entweder das Gefühl oder weiß sogar positiv, daß Bürokratie ein übles Wort ist, oder doch ein Wort für ein übles Ding.“¹

An dieser Stelle möchte ich die Gelegenheit nutzen um Herrn Univ.-Prof. Dr. Roland Girtler für die Betreuung, Ermutigung und Hilfe während der

¹ Morstein Marx, 1959, S. 28-29.

Zeit meiner Dissertation zu danken. Des Weiteren gilt mein Dank allen Kolleginnen und Kollegen des Innenministeriums sowie der nachgeordneten Dienststellen, die sich bereitwillig für die zahlreichen interessanten und ausdauernden Gespräche zur Verfügung gestellt haben. Ganz besonderer Dank gebührt Herrn Mag. Karl Pratl, der die orthografische Korrektur der Arbeit durchgeführt hat. Bedanken möchte ich mich auch bei meiner Frau und Familie, die mir während des gesamten Studiums hilfreich zur Seite gestanden sind.

Inhaltsverzeichnis

ABSTRACT	5
VORWORT	9
EINLEITUNG	17
1. ZENTRALE BEGRIFFSDEFINITIONEN & ÜBERLEGUNGEN	21
1.1 Bürokratie	22
1.2 (Soziales) System	25
1.3 Organisation und Institution	27
2. DAS ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGSSYSTEM – MINISTERIEN ALS ZENTRALE ELEMENTE DER BUNDESVERWALTUNG	30
2.1 Das Ressortprinzip	31
2.2 Anzahl & Aufteilung der Ministerien	32
2.3 Zentralstellen & nachgeordnete Dienststellen	33
2.4 Organisationsgrundsätze	34
2.5 Verwaltungsreformen & Reduktion von Bürokratie	36
3. ZUR HISTORISCHEN GENESE DES BM.I	41
3.1 Geschichtlicher Kontext - Vorläufer	42
3.2 Palais Modena	43
4. AUFBAU & STRUKTURIERUNG DES INNENMINISTERIUMS	46
4.1 Visualisierte Darstellungen - Organigramme	46
4.2 Sektionen, Abteilungen & Referate	48
4.3 Eine funktionalistische Darstellung des BM.I	52
4.4 Personalstand & -Zusammensetzung sowie Geschlechterverhältnisse	66
4.5 Der Personalplan	76
5. DER ÖFFENTLICHE DIENST IN ÖSTERREICH	77
5.1 Zahlen & Fakten	79
5.2 Beamtentum	82
5.3 Pragmatisierung	87
5.4 Gewerkschaft öffentlicher Dienst	89
	11

5.5 Personalvertretungen	93
<u>6. MAX WEBERS BÜROKRATIE ALS ORGANISATIONSTYP DER VERWALTUNG</u>	96
6.1 Typen der Herrschaft	97
6.2 Bürokratie als Idealtypus	100
6.3 Vorteile und Sinnhaftigkeit von Bürokratie	108
6.4 Kritische Beleuchtung des bürokratischen Modells	111
<u>7. ORGANISATIONSSOZIOLOGISCHE ASPEKTE</u>	121
7.1 Talcott Parsons	122
7.2 Niklas Luhmann	127
<u>8. ZUGANG, AUSBILDUNG & FUNKTIONEN DER BEDIENTETEN DES INNENMINISTERIUMS</u>	131
8.1 Auswahlverfahren/Selektivität	134
8.2 Grundausbildung/Weiterbildung	139
8.3 Differenzierung nach Verwendungsgruppen & Funktionen	147
<u>9. HIERARCHIE, HERRSCHAFT, MACHT & UNGLEICHHEIT IM INNENMINISTERIUM</u>	150
9.1 Zweck, Wirkungsweise und Konsequenzen hierarchischer Strukturen	151
9.2 Formen der Führung/Herrschaft	156
9.3 Formen organisatorischer Macht: manifeste & latente Objektivierungen	163
<u>10. KARRIERE UND AUFWÄRTSMOBILITÄT IM MINISTERIUM</u>	170
10.1 Karriere durch interne Aus-, Fort- & Weiterbildung	171
10.2 Aufstieg durch externe Bildung	175
10.3 Leistung als Karrieregarant	176
10.4 Beförderungsoportunismus	180
<u>11. MINISTERIENTYPISCHE KOMMUNIKATIONS- & INTERAKTIONSMUSTER</u>	186
11.1 Kommunikation im bürokratischen Alltag	189
11.2 Umgang mit Informationen	199
11.3 Kommunikationsdefizite	201
<u>12. SOZIALISATIONSINSTANZEN UND SOZIALISATIONSPROZESSE</u>	205
12.1 Der Vorgesetzte als Sozialisationsfaktor	205
	12

12.2 Der Einfluss von MitarbeiterInnen und KollegInnen	207
12.3 Prägung durch die Organisationsgrundsätze und -kultur	209
13. FORMEN DER GRATIFIKATION & SANKTION	213
13.1 Belobigung, Belohnung, Auszeichnung, Lob	214
13.2 Disziplinarverfahren, Versetzung, Ermahnung, Belehrung	219
14. DIE SITUATION DER MINISTERIALBEDIENTETEN IM ARBEITSALLTAG - EIGENWAHRNEHMUNG & PROBLEMFELDER	226
14.1 Überforderung - Arbeitslast	228
14.2 Frühpensionierung, Resignation und Arbeitsverweigerung	229
14.3 Besoldung	234
15. MINISTERIENSPEZIFISCHE TYPIKEN	241
15.1 Das typische Büro	241
15.2 Indirektheit	243
15.3 Strategischer Umgang mit Informationen	244
15.4 Schaffung nützlicher Freundschaften	249
15.5 Latent vorhandenes Misstrauen	251
15.6 Verteidigung des eigenen Aufgaben- und Kompetenzbereichs	253
15.7 Abhängigkeiten und Interabhängigkeiten	255
16. CHARAKTERE UND TYPEN IM BM.I	258
16.1 Der allwissende Vorgesetzte	259
16.2 Der von sich selbst überzeugte Blender	261
16.3 Der soziale Beschützertyp	262
16.4 Der Unterwürfige, Zuvorkommende, Gehörige	263
16.5 Der permanent Ängstliche	265
16.6 Der strategische (neugierige) Informationssammler	266
16.7 Der misstrauische Hinterfrager	267
16.8 Der „Delegator“/„Delegierer“	267
16.9 Der geradlinige Nichtkonsequenzscheue	270
16.10 Der Dienstleister für nachgeordnete Dienststellen	271
16.11 Der kompetente, pflichtbewusste, korrekte Beamte	272
16.12 Der Diener der Ressortleitung/Ministerin & des Volkes	273
16.13 Der Konfliktscheue/Ängstliche	276
16.14 Der regelunterwürfige Bedienstete	277
16.15 Der gelernte (ehemalige) Polizist	279
16.16 Der karriereorientierte „Überleichengeher“	280
17. SCHLUSSWORT	285

GLOSSAR **292**

BIBLIOGRAFIE **295**

ANHANG **304**

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: ENTWICKLUNG DER ORGANISATIONSTHEORIE (QUELLE: MIEBACH, 2007, S. 195)	27
ABBILDUNG 2: PERSONALSTÄRKENVERGLEICH RESSORTS.....	33
ABBILDUNG 3: AUFBAU/GLIEDERUNG DER BUNDESMINISTERIEN.....	36
ABBILDUNG 4: PALAIS MODENA, HERRENGASSE 7.....	45
ABBILDUNG 5: ORGANIGRAMM BM.I/KLEIN (STAND FEBRUAR 2010)	46
ABBILDUNG 6: ORGANIGRAMM BM.I SEKT. I/KLEIN	49
ABBILDUNG 7: ORGANIGRAMM BM.I SEKT. II/KLEIN	50
ABBILDUNG 8: ORGANIGRAMM BM.I SEKT III/KLEIN	51
ABBILDUNG 9: ORGANIGRAMM BM.I SEKT IV/KLEIN	52
ABBILDUNG 10: PERSONALVERTEILUNG NACH RESSORTS.....	67
ABBILDUNG 11: VERTEILUNG BM.I-BED. NACH BESOLDUNGSGRUPPEN.....	68
ABBILDUNG 12: DISTINKTIONEN A1-BEDIENSTETE/RECHTSKUNDIGER DIENST	70
ABBILDUNG 13: TOP-FÜHRUNGSKRÄFTE A1, V1, E1	71
ABBILDUNG 14: DIENSTGRADE E1-BEAMTE	72
ABBILDUNG 15: HÖHERE VERWENDUNGEN VON FRAUEN	74
ABBILDUNG 16: FRAUENANTEIL SPITZENPOSITIONEN BM.I.....	75
ABBILDUNG 17: STATISTIK ÖFFENTLICHE BEDIENSTETE	79
ABBILDUNG 18: PERSONALSTAND ÖFFENTLICHER DIENST.....	80
ABBILDUNG 19: PERSONALSTAND ÖD - NACH RESSORTS UND ZENTRALSTELLEN.....	80
ABBILDUNG 20: ENTWICKLUNG PERSONALSTAND BUND	84
ABBILDUNG 21: DURCHSCHNITTSALTER PERSONAL BUND	86
ABBILDUNG 22: AUFBAU GÖD	90
ABBILDUNG 23: BERUFGSRUPPEN GÖD	91

ABBILDUNG 24: 3-STUFENMODELL LEGALER HERRSCHAFT	99
ABBILDUNG 25: LEGALE HERRSCHAFT	103
ABBILDUNG 26: STRATEGIE BÜROKRATEN (QUELLE: PETER, 1991, S. 78/79)	112
ABBILDUNG 27: AGIL-SCHEMA	125
ABBILDUNG 28: WICHTIGKEIT VON KARRIERE FÜR BM.I-BEDIENSTETE (QUELLE: BUNDESMITARBEITERBEFRAGUNG 2007/ STATISTIK AUSTRIA)	171
ABBILDUNG 29: MA-GESPRÄCH (QUELLE: BUNDESMITARBEITERBEFRAGUNG 2007/ STATISTIK AUSTRIA)	197
ABBILDUNG 30: AUSWIRKUNGEN MA-GESPRÄCH (QUELLE: BUNDESMITARBEITERBEFRAGUNG 2007/ STATISTIK AUSTRIA).....	198
ABBILDUNG 31: INFORMATIONSWEITERGABE ZUR AUFGABENERFÜLLUNG	202
ABBILDUNG 32: ZUFRIEDENHEIT INFORMATIONSPOLITIK BM.I	203
ABBILDUNG 33: ZUSAMMENARBEIT/KOLLEGIALITÄT IM BM.I	208
ABBILDUNG 34: LOGO CORPORATE DESIGN BM.I (QUELLE: BM.I INTRANET – DOWNLOADBEREICH CORPORATE DESIGN).....	209
ABBILDUNG 35: LEISTUNGSANERKENNUNG IM BM.I	217
ABBILDUNG 36: ARBEITZUFRIEDENHEIT DER BM.I-BEDIENSTETEN	226
ABBILDUNG 37: ARBEITSAUSLASTUNG DER BM.I-MA	228
ABBILDUNG 38: DURCHSCHNITTLICHES PENSIONSANTRITTSALTER (QUELLE: HTTP://WWW.RECHNUNGSHOF.GV.AT/FILEADMIN/DOWNLOADS/2009/BERICHTE/TEILBERICH TE/BUND/BUND_2009_10/ BUND_2009_10_1.PDF).....	231
ABBILDUNG 39: EINKOMMENZUFRIEDENHEIT DER BM.I-BEDIENSTETEN	237
ABBILDUNG 40: EINKOMMEN IM BM.I ALS KRITERIUM FÜR JOBWECHSEL.....	238
ABBILDUNG 41: TYPISCHES BÜRO IM BM.I	242
ABBILDUNG 42: ORGANIGRAMM BM.I/GROß (STAND FEBRUAR 2010)	304
ABBILDUNG 43: AUSSCHNITT TRANSKRIPTION/RANDBEMERKUNGEN	305

Einleitung

Mit Bürokratie und den damit auftretenden und zusammenhängenden sozialen Phänomenen haben sich schon zahlreiche große Denker und Persönlichkeiten aus den unterschiedlichsten Disziplinen beschäftigt. Besonders in der Soziologie findet man häufig wissenschaftliche Abhandlungen rund um das Thema Bürokratie und Beamtentum. Betrachtet man den Bürokratisierungsgrad innerhalb Österreichs, so kann man doch davon ausgehen, dass hinter diesem Trend eine gewisse Erfolgshistorie stecken muss. Lange Zeit brachte man mit einer wachsenden Bürokratisierung vor allem Fortschritt und Modernisierung in Verbindung. Durch das Prinzip der Berechenbarkeit verlieh sie (Bürokratie) dem Staat die nötige Stabilität und gab dem Bürger ein gewisses Maß an Sicherheit. Derzeit lässt sich eher ein gegenläufiger Trend lokalisieren. Mit zunehmender Bürokratisierung und steigendem Bürokratismus werden mit dem Terminus Bürokratie negative Erfahrungen/Eigenschaften assoziiert. Nicht nur beim Wort Bürokratie lässt sich durchwegs eine negative Konnotation konstatieren, sondern auch der Begriff Beamtentum teilt mittlerweile dasselbe Schicksal. Es gilt jedoch zu hinterfragen, welche gesellschaftlichen Vorstellungen mit Beamtentum und Bürokratie verbunden werden und worauf diese fußen.

Die nachfolgende Arbeit soll dazu dienen, Bürokratie und Beamtentum aus heutiger soziologischer Sicht darzustellen. Als Forschungsobjekt wurden das Bundesministerium für Inneres und seine Bediensteten gewählt, welche als Paradebeispiel für eine bürokratische Organisation respektive bürokratisches Verwaltungspersonal angesehen werden können. Die Auswahl wurde einerseits von der Idealvorstellung getragen, dass beim Studium einer derartig großen Organisation mit einer relativ breiten Variationsvielfalt im Hinblick auf die Genese neuer Erkenntnisse aber auch Fragestellungen zu rechnen ist und andererseits aus pragmatischen Überlegungen betreffend des Zuganges. Aufgrund der eigenen (dienstlich bedingten) Partizipation im Forschungsfeld wird die Möglichkeit offeriert, unverfälschte und authentische Beobachtungen sowie Gespräche machen zu können. Auch die ministeriumsangehörigen Personen profitieren davon, mit einem Mitglied der Organisation BM.I

aufrichtige Gespräche – in Form von Dialogen – führen zu können, ohne dabei das Gefühl zu haben, vom Gegenüber „ausgesaugt“ zu werden. Im Gegensatz zu vorbereiteten und teils angespannten Interviews mit externen Wissenschaftlern ist es als Teil des Forschungsfeldes leichter, das Prinzip der Offenheit (und Gleichwertigkeit) anzuwenden.

Es sollen nicht nur theoretische Konzepte von Experten vorgestellt werden, welche das bürokratische Handeln erklären, sondern die Sichtweisen und Erklärungsansätze der unmittelbar Betroffenen sind von prioritärem Interesse. Im Fokus der Forschungsarbeit steht dabei das Bestreben herauszufinden, wie und warum die in der Organisation tätigen Personen ihre Situation so sehen, wie sie sie sehen oder anders gesagt, es interessieren die individuenbasierenden Deskriptionen respektive Interpretationen der sozialen Umwelt. Fragen wie: „Welche Rolle spielen die Akteure auf ihren jeweiligen Hierarchieebenen? Was müssen Sie machen, um ihre Karriere zu beschleunigen? Gibt es tatsächlich geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Stellenbesetzung oder lässt sich die verzerrte Optik durch die weibliche Unterrepräsentanz in speziellen Bereichen erklären? Wie stehen die Bediensteten zum bürokratischen System?“ sollen im Rahmen dieser Arbeit beantwortet werden.

Was die Methodik und Vorgehensweise bei der Durchführung der Forschungsarbeit und Erstellung dieser Dissertation betrifft, ist zu erwähnen, dass ein Teil der Arbeit auf diverser themenspezifischer klassischer Literatur aufbaut und der Hauptteil der Arbeit aus den im Rahmen der empirischen Forschungsarbeit gewonnenen Erkenntnissen resultiert. Im Zuge der Arbeit wurde stellenweise versucht, einen Konnex zu den in Max Webers Hauptwerk „Wirtschaft und Gesellschaft“ relevanten Kapiteln herzustellen und additiv modernere Ansätze aus den Bereichen der Organisationssoziologie und der Verwaltungswissenschaften bei den Überlegungen einfließen zu lassen. Bekannte Konzepte, welche sich thematisch mit Beamtentum, Bürokratie, öffentlicher Verwaltung und den damit einhergehenden Effekten beschäftigen, dienten als Basis respektive Inspiration für weitere Überlegungen bzw. Arbeiten. Als Erhebungstechnik wurde das eroepische Gespräch nach Roland Girtler gewählt. Bei der Gesprächsführung wurde kein Wert auf die Abfrage von

Wissensbeständen mittels standardisierten Frageprogrammen gelegt, sondern nach den Grundsätzen der qualitativen Sozialforschung und somit nach dem Prinzip der Offenheit agiert. Was die Aufbereitung der Gespräche betrifft, wurde auf eine Form der kommentierten Transkription zurückgegriffen. Als Auswertungsverfahren wurde die typologische Analyse herangezogen. Auf den Einsatz quantitativer Methoden wurde weitgehendst verzichtet. Im Kontext methodischer Überlegungen lässt sich die gegenständliche Dissertation zusammenfassend als ein Konglomerat bzw. Resultat literaturbezogener und datenbezogener Arbeitsschritte definieren.

In der Arbeit wurden bewusst anhand von Subkapiteln Schwerpunkte gesetzt, welche in der Lage erschienen, den bürokratischen Alltag im Bundesministerium für Inneres mit seinen mannigfaltigen Ausprägungen bestmöglich darzustellen. Wie schon zuvor erwähnt wurde, gilt es herauszufinden, wie sich das Leben in bürokratischen Einrichtungen gestaltet respektive wie es organisiert wird.

Zu Beginn der Arbeit wird mittels elementarer Begriffsdefinitionen ein Verständnis für den verwendeten Sprachgebrauch erzeugt. Das österreichische Verwaltungssystem sowie die Stellung der Ministerien und nachgeordneten Dienststellen wird im zweiten Kapitel veranschaulicht dargestellt. In weiterer Folge widmet sich das dritte Kapitel der Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des Bundesministeriums für Inneres. Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit dem Innenministerium als Organisation und beleuchtet dementsprechend dessen Aufbau und Strukturierung. Von welcher Bedeutung der öffentliche Dienst in Österreich ist und in welchen Lebensbereichen sich dieser in was für einem Ausmaß manifestiert, wird im fünften Kapitel beschrieben. Kapitel sechs und sieben wenden sich den theoretischen Grundlagen bedeutender Soziologen zu und behandeln einerseits ausführlich klassische Ansätze von Max Webers Bürokratiethorie sowie exemplarisch die systemtheoretischen und funktionalistischen Perspektiven von Niklas Luhmann und Talcott Parsons. Im achten Kapitel werden Fragen des Zugangs, der Weiterbildung und Differenzierung nach Verwendungsgruppen erörtert. Die Themenschwerpunkte Hierarchie, Herrschaft, Macht und daraus resultierende Ungleichheit stehen im

Mittelpunkt des neunten Kapitels. Karrierekatalysatoren und Formen der Aufwärtsmobilität stehen im zehnten Kapitel im Zentrum der Analyse. Das elfte Kapitel soll darüber Aufschluss geben, wie innerhalb des Ministeriums kommuniziert wird und Interaktion stattfindet. Das zwölfte Kapitel hat die Themen Sozialisation der BM.I-Bediensteten und deren Arbeitseinstellung zum Inhalt. Über den Einsatz von Belohnung und Bestrafung als Arbeitsanreiz bzw. Korrekturmöglichkeit wird im Kapitel dreizehn reflektiert. Das vierzehnte Kapitel bearbeitet heikle bzw. klischeehafte Themen wie Besoldung, Resignation und Frühpensionierung aus einem neutralen Blickwinkel und soll damit auch einen themenspezifischen Beitrag zur Relativierung/Neutralisierung des oftmals medial praktizierten „Negativcampaigning“ leisten. Über ministerientypische Verhaltensweisen und Eigenschaften, welche sich bei der Durchsicht und Interpretation des empirischen Datenmaterials herauskristallisiert haben, wird im Kapitel fünfzehn berichtet. Kapitel sechzehn stellt die vorgenommenen Charakterisierungen von Menschentypen, welche im Innenministerium vorgefunden wurden, vor. In den Kapiteln acht bis sechzehn wurden die Resultate und Interpretationen der durchgeführten Gespräche aufbereitet und eingearbeitet. Besonders die Kapitel fünfzehn und sechzehn stellen die Ergebnisse der empirischen Forschungsarbeit in Form von (teilweise idealtypischen) Charakterisierungen, welche sogleich als Ergebnisdestillate der gesamten Untersuchung angesehen werden können, dar. Im Wesentlichen bilden diese neun Kapitel den empirischen und somit zentralen Teil dieser Dissertation ab.

Am Ende der Arbeit – im Rahmen des Schlusswortes – wird noch versucht, eine komprimierte Darstellung der zentralen Ergebnisse darzubieten und das Bundesministerium für Inneres anhand einiger prägnanter Charakteristiken mit Rekurs auf Max Webers Abhandlungen zur Bürokratie zu beschreiben. Die Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, sich ein möglichst vorurteilsfreies Bild über die bürokratische Organisation BM.I und das Beamtentum machen zu können und in weiterer Folge dazu dienen, einen Perspektivenwechsel zu ermöglichen.

1. Zentrale Begriffsdefinitionen & Überlegungen

Das erste Kapitel dieser Forschungsarbeit verfolgt das Ziel, ein Verständnis respektive einen Konsens über den vom Verfasser intendierten Sprachgebrauch zentraler und themenspezifischer Begriffe dieser Arbeit zu erzielen. Dabei soll es keineswegs um subjektive terminologische Spitzfindigkeiten oder pseudowissenschaftliche Interjektionen gehen. Die nachfolgenden Definitionen von Begrifflichkeiten verfolgen aus Sicht des Verfassers den Sinn, eine Idee dafür zu vermitteln, aus welcher Perspektive diese Dissertation zu verstehen ist und welches Grundverständnis von Begrifflichkeiten dieser zu Grunde liegen. Sämtliche in diesem Kapitel erörterten Begrifflichkeiten stehen in einem starken Dependenzverhältnis zueinander und treten im Kontext der behandelten Thematik häufig in Kombination miteinander auf. Aufgrund der Tatsache, dass einige Begriffe inhaltlich beinahe idente Beschreibungen aufweisen und daraus resultierend oftmals synonym verwendet werden, wird versucht, anhand nachvollziehbarer Differenzierungen eine Abgrenzung vorzunehmen. Trotz dieser Diversifizierungen stellen die anschließend definierten Begriffe nur eine von vielen Möglichkeiten dar, um den Worten eine – oftmals subjektabhängige – Bedeutung zu verleihen. Je nach Gesellschaft, Kultur oder Nation differieren die Vorstellungen, Bedeutungen und Inhalte, mit welchen diese Begriffe assoziiert werden. Besonders interessant erweisen sich die unterschiedlichen Begriffserklärungen aus der Perspektive verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen (z.B. der Soziologie, Verwaltungswissenschaften und Politikwissenschaften). Generell lässt sich feststellen, dass diese speziellen Formulierungen eine Synthese bzw. ein konsensgeneriertes Konglomerat der disziplinbedingten Ideologien aller involvierten wissenschaftlichen Realitäten darstellen – anders ausgedrückt handelt es sich dabei um den kleinsten gemeinsamen Nenner auf gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Ebene.

1.1 Bürokratie

In Verbindung mit der gegenständlichen Forschungsarbeit tauchen immer wieder die fremd anmutenden Begriffe Bürokratie, bürokratische Verwaltung, bürokratische Herrschaft, bürokratische Organisation und Bürokraten auf. Während sich die zuerst genannten Begrifflichkeiten auf eine spezielle Form der legalen Herrschaft (bzw. auf eine Organisationsform der Verwaltung) beziehen, wird mit dem Wort Bürokrat der Mensch (bzw. der Beamtenkörper), welcher sich innerhalb derartig organisierten Verwaltungen tätig ist, bezeichnet. Etymologischen Recherchen zufolge lässt sich das Wort Bürokratie bis ins 18. Jahrhundert auf den als Gründungsmitglied der Physikraten geltenden französischen Wirtschaftswissenschaftler und Handelsminister Vincent de Gournay (1712-1759) zurückverfolgen. Ins Deutsche eingebürgert wurde das Wort von Joseph von Görres, welcher als Publizist und Gelehrter im 18. und 19. Jahrhundert wirkte.²

„Der Begriff der Bürokratie wurde in der zweiten Hälfte des 18. Jh. in Frankreich geprägt und bezeichnete in ebenso beschreibender wie abwertender Weise die Beamtschaft der zentralstaatlichen Verwaltung und die besondere Form ihrer Herrschaftsausübung (Albrow 1970; Wunder 1987). Beschrieben wird damit ein Organisationstypus, der durch Merkmale wie eine mehrstufige Hierarchie, einen hohen Grad an funktionaler Arbeitsteilung und Spezialisierung sowie eine ausgeprägte Formalisierung und Regelgebundenheit der Entscheidungsprozesse gekennzeichnet ist.“³

Das Wort Bürokratie kann aus der Zusammensetzung seiner Wortteile auch als Schreibtischherrschaft übersetzt werden. Schreibtischherrschaft auch deswegen, weil den Arbeitsplatz, von welchem aus „geherrscht“ wird, das Büro darstellt.

„Das Wort Bürokratie ist aus dem französischen Wort bureau (Schreibtisch, Arbeitstisch; Arbeitszimmer; Dienststelle, Amt) und dem griechischen Wort krátos (Herrschaft, Kraft, Macht) gebildet.“⁴

² Vgl. Grüner, 1977, S. 33-34.

³ Gmür, 2004, S. 113.

⁴ Grüner, 1977, S. 33.

Nach Max Webers Verständnis handelt es sich bei der Bürokratie um die reinste Form der legalen Herrschaft. Er bezeichnet diese auch als die für alle Beteiligten verbindliche Herrschaft festgelegter Regeln und Normen.

„In der Herrschaftssoziologie, die wesentlich von Max Weber (1921) geprägt ist, wird die Bürokratie eine Organisationsform zur Durchsetzung und Sicherung politischen Willens verstanden.“⁵

Aus der soziologischen Perspektive verbindet man mit Bürokratie überwiegend die klassischen Abhandlungen von Max Weber. Anhand der im nächsten Zitat ersichtlichen Merkmale kann man erschließen, wodurch sich Bürokratie definiert. Ausführlich wird die bürokratische Herrschaft Webers im Kapitel 6 behandelt und erläutert.

„Das Wort Bürokratie wird im heutigen Sprachgebrauch jedenfalls in mehreren Bedeutungen verwendet. In der Wissenschaft, insbesondere in der Soziologie, wird es vor allem wertneutral gebraucht; man versteht darunter zunächst eine Arbeitsorganisation (Ordnung der Arbeit, deren wesentliche Merkmale sind: 1. Einrichtung auf Dauer (Permanenz), 2. planmäßige Arbeitsteilung (Kompetenz), 3. weitgehende Bindung der Arbeit an generelle Vorschriften, insbesondere an materiellrechtliche und Verfahrensvorschriften (Normativität), 4. strenge Über- und Unterordnung (Hierarchie), 5. überwiegend aktenmäßige Erledigung (Schriftlichkeit).“⁶

Als besonders gelungen erachte ich die Definition aus dem Online-Soziologielexikon Socioweb aufgrund des Umstandes, dass die Ordnungsfunktion im Hinblick auf Menschenmassen, die Handlungslegitimation durch Gesetze sowie die Bürgerfreundlichkeit herausgearbeitet wurden.

„Begriff für die Verwaltung eines Staates oder einer großen Gemeinde, ohne die kein geordnetes Zusammenleben einer großen Menschengruppe möglich ist. Die Bürokratie führt Gesetze aus, das heißt, sie wird durch die vom Parlament erlassenen Gesetze selbst tätig (zählt zum Beispiel beschlossene höhere Renten aus) oder vertritt die Rechte des Bürgers, der ein Anliegen hat. (Organisation, Verwaltung, Gruppenverbände).“⁷

Obwohl mit dem Begriff Bürokratie vor allem in den Sozialwissenschaften neutral umgegangen wird, lässt sich im alltäglichen (außeruniversitären) und teilweise wissenschaftlichen Sprachgebrauch eine gewisse negative Behaftung verorten. Negative Assoziationen im Zusammenhang mit

⁵ Gmür, 2004, S. 114.

⁶ Grüner, 1977, S. 33.

⁷ http://www.socioweb.de/lexikon/lex_soz/a_e/buerokra.htm (Abrufdatum: 25.01.2009)

Bürokratie rufen vor allem zugeschriebene Eigenschaften wie Umständlichkeit, Bürgerfremdheit, Paragraphenbesessenheit usw. hervor.

„Seine wertfrei beschreibende und die negativ bewertende Verwendung kennzeichnen von Beginn an sowohl den alltagssprachlichen als auch den wissenschaftlichen Gebrauch des Bürokratiebegriffs. Während der Begriff in der englischsprachigen Organisationsforschung im weitesten Sinne alle Aspekte formaler Organisationsgestaltung umfasst, wird er im deutschsprachigen Raum eingeschränkter vor allem zur Beschreibung von Strukturen der öffentlichen Verwaltung verwendet.“⁸

Auf der einen Seite wird mit dem Begriff Bürokratie eine Form der Organisation der Verwaltung verbunden, auf der anderen Seite steht aber nicht dieser organisationale Aspekt, sondern der – wie bei Grüner ersichtlich – personelle im Mittelpunkt. Plastisch gesprochen bilden demnach die einzelnen Beamten (oder allgemein die Bediensteten) mit ihren unterschiedlichen aufeinander abgestimmten Funktionen, Kompetenzen und Fähigkeiten die kleinsten Bauteile innerhalb des Gebildes Bürokratie ab.

„Neben diesem strukturellen Begriffsinhalt hat das Wort Bürokratie auch einen personellen: Es bezeichnet nämlich auch die Gesamtheit der in einer bürokratisch eingerichteten Organisationseinheit verwendeten Personen (zum Beispiel die Ministerialbürokratie, die Finanzbürokratie, die Kammerbürokratie).“⁹

Interessant und aufschlussreich erachte ich auch die nachfolgende Beschreibung von Bürokratie. Es wird an dieser Stelle von der Organisation von Menschen gesprochen wobei ein utilitaristischer Standpunkt artikuliert wird, indem der Nutzen des Bediensteten für die Wahrnehmung der Staatsaufgaben herausgekehrt wird.

„Anders ausgedrückt ist die Bürokratie eine Organisation von Bediensteten, die der Staat benötigt, um ohne Unterbrechung seine fortdauernden Funktionen wahrzunehmen, und zwar auf der Grundlage ständiger Überwachung durch politische Behördenchefs.“¹⁰

Die Tätigkeiten – mit dem dezenten Hinweis auf eine vorhandene Arbeitsteilung – innerhalb von Organisationen, welche an hierarchische

⁸ Gmür, 2004, S. 113.

⁹ Grüner, 1977, S. 33.

¹⁰ Morstein Marx, 1959, S. 21.

Grenzen gebunden sind, scheinen beim unten angeführten Versuch einer Begriffsbeschreibung ausschlaggebend gewesen zu sein.

„Unter Bürokratie (auch Herrschaft der Verwaltung) versteht man die Ausübung von bestimmten Tätigkeiten innerhalb einer Hierarchie, also Über- und Unterordnung in Organisationen.“¹¹

Nachdem offengelegt wurde, dass es eine Vielzahl an Interpretationen und Verständnissen zu dem Wort Bürokratie und seinen Derivaten gibt, soll am Schluss dieses Subkapitels ein Vorschlag über den Gebrauch des Begriffes angeboten werden. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass all diese Begriffsdefinitionen Gültigkeit besitzen und legitim sind. Im Kontext der gegenständlichen Arbeit scheint es jedoch zweckmäßig zu sein, sich an der klassischen Erörterung von Max Weber zu orientieren. Demnach wird Bürokratie als eine mögliche (rationale) Organisationsform der Verwaltung, die durch spezielle Charakteristika wie z.B. Arbeitsteilung, Hierarchie, Schriftlichkeit, Regelgebundenheit und so weiter dem Herrscher als Instrument zur Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben zur Verfügung steht, beschrieben werden.

„Die Vieldeutigkeit des Wortes »Bürokratie« wird oft zum Zwecke bewußter Irreführung ausgenutzt. Wir müssen hier vier Dinge unterscheiden. Erstens kann man von Bürokratie als einer besonderen Organisationsform sprechen, genauer als einem grundlegenden Arbeitsplan für den Vollzug der öffentlichen Verwaltung. Zweitens kann man unter Bürokratie eine Krankheit der Organisation verstehen, die der guten Verwaltung die Kraft raubt. Drittens wird vielfach von Bürokratie im Sinne des staatlichen »Riesenbetriebs« geredet, als einem Gebilde von gewaltigen Ausmaßen, das an unzähligen Punkten, im Guten wie im Bösen, in die Sozial- und Wirtschaftsordnung hineinfließt. Und viertens hat Bürokratie manchmal den Sinn einer Plage, der die Freiheit zum Opfer fallen kann.“¹²

1.2 (Soziales) System

Obwohl die Thematik rund um soziale Systeme im Kapitel 7 anhand Niklas Luhmanns Systemtheorie und Talcott Parsons struktur-funktionaler Theorie sozialer Systeme ausführlich behandelt wird, soll hier zu Beginn der Arbeit anhand einer prägnanten Erklärung ein Konsens über die geistige Verwendung des Begriffs System erzeugt werden. Bosetzky und Heinrich beschreiben in ihrem Buch „Mensch und Organisation“ ein

¹¹ http://sozwiki.de/wiki/index.php?title=Bürokratie-Theorie_der_Organisation (Abrufdatum: 25.01.2009)

¹² Morstein Marx, 1959, S. 28.

System als eine Einheit, welche sich aus mehreren voneinander abhängigen Einzelteilen bildet.

*„Ein System ganz allgemein ein Ganzes, das aus miteinander in wechselseitigen Beziehungen stehenden Elementen zusammengesetzt ist. Die jeweils besondere Beschaffenheit seiner Elemente, ihr Anordnungsmuster und die Beziehungen zwischen ihnen bedingen die konkrete Eigenart eines Systems.“*¹³

Weiters führen die eben zitierten Autoren aus, dass viele Systeme in die Richtung tendieren, ihre Systemprozesse auf gewisse Ziele auszurichten und sich somit als zielgerichtetes System zum Beispiel qua Behörde oder Industriebetrieb manifestieren.¹⁴

Wichtig im Zusammenhang mit dieser Arbeit erschien der Umstand, dass seitens der Systemtheorie Organisationen als Systeme – und an dieser Stelle sind soziale Systeme gemeint – behandelt werden.¹⁵

*„Die öffentliche Verwaltung ist für Luhmann ein soziales System, das sich auf die Herstellung bindender Entscheidungen spezialisiert hat.“*¹⁶

Für Luhmann liegt die primäre Aufgabe der sozialen Systeme darin, Komplexität zu erfassen und auf ein verträgliches Maß zu reduzieren. Für Luhmann stellen Prozesse der Kommunikation (von Entscheidung) die elementarsten Teile sozialer Systeme dar, Parsons hingegen legt seinen Fokus auf die Ebene der Handlungen.

Eine allgemeine Definition von System bietet die deutsche Soziologieplattform Socioweb an, womit sich im Kontext der hier behandelten Thematik durchaus arbeiten lässt.

*„Zusammenstellung, Aufbau, Plan; Gefüge, dessen einzelne Bereiche untereinander in Beziehung stehen und als geordnete Einheit funktionieren; wissenschaftliches Lehr- oder religiöses Glaubensgebäude; soziales Gefüge (z.B. Staat, Behindertenhilfe, Familie).“*¹⁷

¹³ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 37.

¹⁴ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 37.

¹⁵ Vgl. Weik/Lang, 2003, S. 154.

¹⁶ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 41.

¹⁷ <http://www.socioweb.org> (Abrufdatum: 10.11.2009)

1.3 Organisation und Institution

Im Hinblick auf die in dieser Arbeit erörterten Thematik spielt der Begriff Organisation eine wichtige Rolle. – Schon aufgrund dessen, dass die sogenannte Bürokratiethorie (durch Max Weber wurde das Thema Organisationen mehr oder weniger in die Disziplin Soziologie eingliedert) zu den Organisationstheorien – welche die Funktionsprinzipien und Charakteristika von Organisationen analysieren und beschreiben – zugerechnet wird. Wie anhand der unten abgebildeten Grafik von Miebach ersichtlich ist, zählt die Bürokratiethorie zu den ersten erfassten Organisationstheorien.

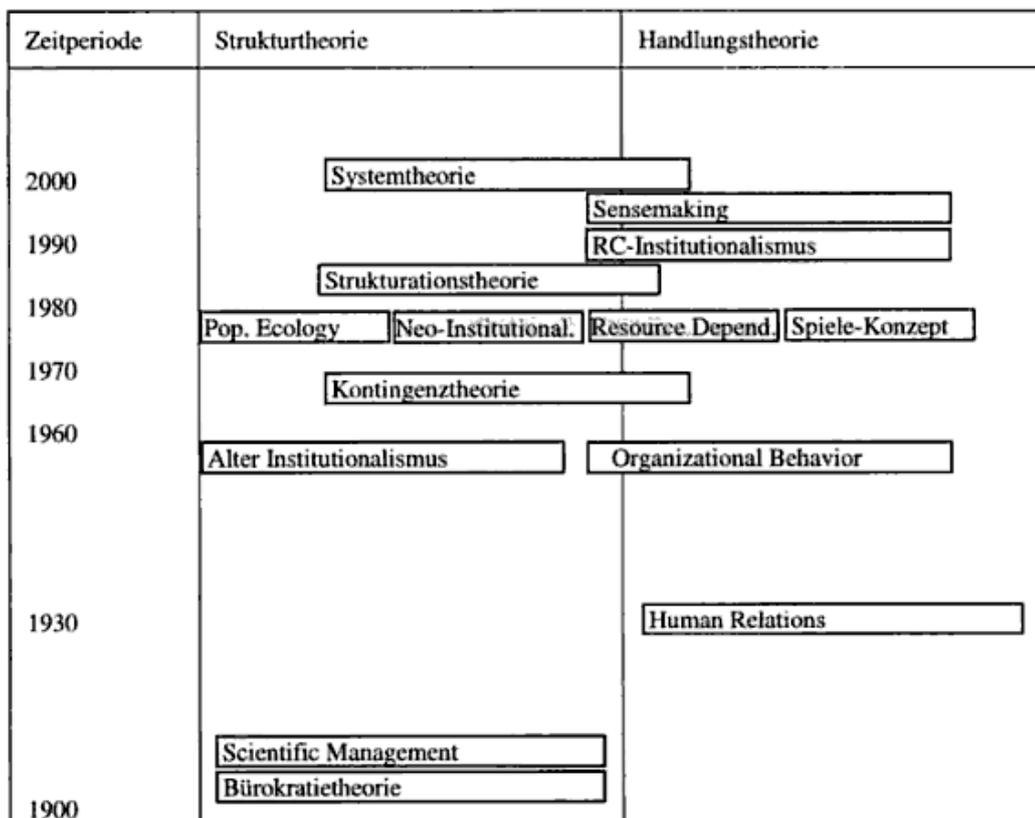


Abbildung 1: Entwicklung der Organisationstheorie (Quelle: Miebach, 2007, S. 195)

Die Mehrdeutigkeit des Wortes Organisation führt je nach zugrundeliegendem Kontext zu verschiedenen Auffassungen. So lässt sich Organisation als ein Handeln, eine Tätigkeit (organisieren) oder aber als soziale Struktur, als soziales Gebilde verstehen. Laux und Liermann,

beide deutsche Professoren für Organisation und Management bzw. Wirtschaft und Recht, berücksichtigen in ihrer nachfolgend dargestellten Begriffsdefinition sowohl den prozessualen als auch den strukturellen Aspekt zur Beschreibung von Organisationen.

*„Der Begriff ‚Organisation‘ bezeichnet sowohl die Tätigkeit der zielorientierten Steuerung der Aktivitäten in einem sozialen System mit mehreren Mitgliedern (funktionaler Organisationsbegriff) als auch das soziale Gebilde selbst (institutionaler Organisationsbegriff).“*¹⁸

Außerdem führen die beiden in ihren Überlegungen weiters aus, dass sich Organisationen immer aus mehr als zwei Personen zusammensetzen und die Handlungen bzw. Tätigkeiten dieser Personen müssen bewusst, also zielorientiert gesteuert werden.¹⁹

In der heutigen Gesellschaft sind die Menschen von unzähligen Organisationen umgeben und treten mit diesen regelmäßig in Kontakt. Trotz dieses Umstandes nehmen die wenigsten von ihnen Organisationen bewusst wahr, was auch damit zu tun haben kann, dass Organisationen nichts direkt Anfassbares darstellen. Organisationen bestehen, um für Menschen Leistungen bzw. Güter zur Verfügung zu stellen. Demzufolge werden häufig nur die Produkte von Organisationen transparent und in manchen Fällen auch Menschen, die in Organisationen beschäftigt sind. Während beim institutionellen Verständnis von Organisationen die Organisation mit ihren Strukturen und Prozessen im Zentrum der Forschung stand, wird bei einer instrumentalen Betrachtung des Organisationsbegriffes der Organisator – jene Person, welche die Strukturen und Prozesse innerhalb von Organisationen verändern kann – fokussiert. Von einer funktionalen Sichtweise (bzw. vom funktionalen Organisationsbegriff) spricht man dann, wenn die Organisation als Funktion der Unternehmensführung (d.h. als Managementfunktion) aufgefasst wird.²⁰

*„Große Organisationen sind also in gewisser Hinsicht, obwohl sie ausschließlich durch menschliches Denken und Handeln existieren und funktionieren, mehr als die Summe ihrer Mitglieder, sie sind soziale Systeme.“*²¹

¹⁸ Laux/Liermann, 2005, S. 1-2.

¹⁹ Vgl. Laux/Liermann, 2005, S. 2.

²⁰ Vgl. Bouncken/Jones, 2008, S. 27.

²¹ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 37.

Obwohl die Begriffe Organisation und Institution oftmals synonym verwendet werden, sollen anhand dieser kurzen Erläuterung die wesentlichsten Unterschiede herausgearbeitet werden. Im Gegensatz zu Organisationen spricht man von Institutionen auch dann, wenn sie keine Mitglieder haben. Zu den bekanntesten Institutionen (d.h. sozialen Einrichtungen) unserer Gesellschaft zählen Parteien, Schulen, Gerichte, der öffentliche Dienst, die Familie und die Ehe als Institution des bürgerlichen Rechtes usw. Anhand dieser exemplarischen Aufzählung kann man auch erkennen, dass manche Institutionen wie z.B. Schulen auch als Organisation auftreten können, was bei Familien beispielsweise nicht möglich ist.²²

„In der soziologischen Theorie sind Institutionen notwendige Einrichtungen zur Organisation der menschlichen Gesellschaft. An ihnen orientieren sich die Menschen; gleichzeitig werden Institutionen von Menschen getragen, das heißt mit Leben erfüllt. Schwindet diese Motivation bei den Mitgliedern einer Gesellschaft, so bricht auch die Institution zusammen (zum Beispiel die Institution "Kirche" ohne Gläubige).“²³

²² Vgl. <http://www.socioweb.org> (Abrufdatum: 10.11.2009)

²³ <http://www.socioweb.org> (Abrufdatum: 10.11.2009)

2. Das österreichische Verwaltungssystem – Ministerien als zentrale Elemente der Bundesverwaltung

Um ein Verständnis für die Organisation und Funktionsweise eines Ministeriums zu erlangen, ist es wichtig, das Ministerium nicht nur als isolierte Entität zu begreifen, sondern einen globalen, d.h. nationalstaatlich breit gefassten Zugang unter Berücksichtigung allfälliger Vernetzungen zu entwickeln. Dazu scheint es notwendig zu sein, über ein Basiswissen in Bezug auf die österreichische Verwaltungsstruktur zu verfügen. Die in Österreich existente Verwaltungsstruktur lässt sich in einer etwas simplifizierten Darstellung nach drei großen Ebenen von Gebietskörperschaften differenzieren.

„Das Ministerium hat ausschließlich Funktionen wahrzunehmen, deren Ausübung zum Nachdenken zwingt, und nicht neben einer Tagesarbeit wahrgenommen werden kann. Zusammengefaßt zählen hierzu: Zielfindung mit Gesamtplanung, Organisation, Koordination, Kooperation, Lenkung der Zielverwirklichung und Kontrolle; Personalführung, Bereitstellen von Finanz- und Sachmitteln, Repräsentation und Öffentlichkeitsarbeit.“²⁴

Auf zentralstaatlicher Ebene agiert die Bundesverwaltung, auf föderaler Ebene die Landesverwaltung und auf kommunaler Ebene die Gemeindeverwaltung. Obwohl man beim österreichischen Modell grundsätzlich von einem vierstufigen Verwaltungsaufbau spricht – Bund, Länder, Bezirke und Gemeinden – muss man bei dieser Betrachtung den Umstand berücksichtigen, dass Verwaltungsbezirke nicht als selbstständige Gebietskörperschaften auftreten, sondern organisationstechnisch als Bestandteil der Landesverwaltungen zählen. Die österreichische Bundesverwaltung zählt zur größten Verwaltungsorganisation in Österreich und wird von den Bundesministerinnen respektive Bundesministern geleitet.

Im Kontext der gegenständlichen Arbeit wird der Fokus primär auf die Bundesverwaltung und ihre Bundesministerien – als die obersten Behörden im Staat – gesetzt und in weiterer Folge versucht, diese anhand der nachstehenden Subkapitel zu charakterisieren.²⁵

²⁴ Marschall, 1977, S. 376.

²⁵ Vgl. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31195> (Abrufdatum: 05.09.2008)

2.1 Das Ressortprinzip

Im Unterschied zu den Landes- und Kommunalverwaltungen besteht in der Bundesverwaltung das Ressortprinzip, welches aus dem 19. Jahrhundert stammt und durch Freiherr vom Stein populär wurde. Unter dem vom Französischen kommenden Wort „Ressort“ versteht man im allgemeinen Sprachgebrauch einen Zuständigkeitsbereich respektive Geschäftsbereich einer Behörde oder eines Ministers bzw. einer Ministerin. Dieser Logik entsprechend untersteht jedem Bundesminister, jeder Bundesministerin sowie dem Bundeskanzler ein bestimmter Ressortbereich. Die österreichischen Bundesministerinnen und Bundesminister fungieren als Leiterinnen und Leiter der jeweiligen Sachressorts bzw. Ministerien. Generell kann man sagen, dass die Ministerinnen und Minister - ausgenommen in wenigen Sonderfällen - als monokratische, selbstständige Organe in individueller Verantwortung, d.h. nicht als Kollegialorgan im Rahmen des Ministerrates (Bundesregierung) handeln.²⁶

„Eine zentrale Folge davon ist das sog. ‚Ressortprinzip‘: Jeder Minister hat für sein Ministerium die alleinige Verantwortung.“²⁷

Im Zusammenhang mit dem Ressortprinzip muss an dieser Stelle die Personalhoheit des Ministers bzw. der Ministerin erwähnt werden, welche ein zentrales, charakteristisches Element darstellt. Dementsprechend wählen die zuständigen Minister, die zuständigen Ministerinnen eigenverantwortlich jene Personen aus, mit welchen sie zusammenarbeiten können und wollen. Näheres dazu im Kapitel 10.4, in welchem unter anderem das Phänomen politischer Postenbesetzungen innerhalb des Ressorts genauer beleuchtet wird, um einen - eventuell vorhandenen - Konnex zwischen Parteizugehörigkeit, Loyalität und Karriere aufzeigen zu können.²⁸

²⁶ Vgl. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31195> (Abrufdatum: 08.09.2008)

²⁷ Glück, 2003, S.55.

²⁸ Vgl. Glück, 2003, S.55.

2.2 Anzahl & Aufteilung der Ministerien

Im Moment existieren in Österreich dreizehn Bundesministerinnen bzw. Bundesminister und zwölf Ressorts sowie der Bundeskanzler mit dem dazugehörigen Bundeskanzleramt. Die Anzahl der Bundesministerinnen und Bundesminister stimmt mit der Summe der Ministerien nicht überein, weil die Bundesministerin für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst kein eigenes Ministerium besitzt, sondern im Bundeskanzleramt tätig ist. Artikel 77 B-VG bestimmt, dass für die Geschäfte der Bundesverwaltung die Bundesministerien zuständig sind und deren Zahl, Wirkungsbereich und ihre Einrichtung durch Bundesgesetz geregelt wird. Die Summe der Ministerien ist nicht unveränderlich vorgegeben, sondern je nach Erfordernis variabel. Geregelt wird die Anzahl der Ministerien durch das Bundesministeriengesetz aus dem Jahr 1986 und die nachfolgenden Novellen.

Im Konkreten finden wir in Österreich neben dem Bundeskanzleramt (Werner Faymann) derzeit das Bundesministerium für Finanzen (Dipl.-Ing. Josef Pröll), das Bundesministerium für Frauenangelegenheiten und Öffentlichen Dienst (Gabriele Heinisch-Hosek), das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (Dr. Michael Spindelegger), das Bundesministerium für Gesundheit (Alois Stöger), das Bundesministerium für Inneres (Dr. Maria Fekter), das Bundesministerium für Justiz (Mag. Claudia Bandion-Ortner), das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Dipl.-Ing. Nikolaus Berlakovich), das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (Mag. Norbert Darabos), das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Rudolf Hundstorfer), das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (Dr. Claudia Schmied), das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Doris Bures), das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (Dr. Reinhold Mitterlehner) sowie das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (Dr. Beatrix Karl) vor.²⁹

²⁹ Vgl. <http://www.austria.gv.at/site/3351/default.aspx> (Abrufdatum: 05.05.2010)

„Der Minister ist nicht nur als Mitglied der Regierung politisch-parlamentarischer Entscheidungsträger und Verantwortlicher für das Ministerium, sondern gleichzeitig als Dienstherr und Ressortchef dessen Spitze.“³⁰

Wie sich der unten angeführten Übersicht entnehmen lässt, gibt es erhebliche Schwankungen bei der Personalstärke der Ressorts. Nicht nur auf Ebene der Zentralstelle lassen sich Unterschiede lokalisieren, sondern auch bei den nachgeordneten Bereichen sieht die Verteilung uneinheitlich aus. Zu den personalstärksten Zentralstellen zählen jene des Bundesministerium für Inneres, des Bundesministeriums für Landesverteidigung und des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

Ressort	Zentralstelle (Ministerium)	sonstiger (nachgeordneter) Bereich	gesamter Ressortbereich
Bundeskanzleramt *	704	136	840
Inneres	1.655	30.028	31.683
Unterricht, Kunst und Kultur	706	42.879	43.585
Wissenschaft und Forschung	291	488	779
Soziales und Konsumentenschutz	396	637	1.033
Gesundheit, Familie und Jugend	476	14	490
Europäische und internationale Angelegenheiten	525	731	1.256
Justiz	209	10.732	10.941
Landesverteidigung	1.076	22.485	23.561
Finanzen	734	10.332	11.066
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	879	1.776	2.655
Wirtschaft und Arbeit	1.027	1.896	2.923
Verkehr, Innovation und Technologie	632	273	905
Sonstige "oberste Organe" **			1.014
Summe	9.312	123.419	132.731

Abbildung 2: Personalstärkenvergleich Ressorts

(Quelle: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31195> , Abrufdatum: 11.09.2008)

2.3 Zentralstellen & nachgeordnete Dienststellen

Ein Ressort gliedert sich immer in eine Zentralstelle, d.h. in ein Bundesministerium und in nachgeordnete Dienststellen - im Falle des

³⁰ Machura, 2005, S. 35.

Bundesministerium für Inneres wären dies beispielsweise LPK's (Landespolizeikommanden), BPK's (Bezirkspolizeikommanden) und PI's (Polizeiinspektionen). Demzufolge setzt sich der Gesamtpersonalstand eines Ressorts aus den Bediensteten der Zentralstellen (Ministerien) sowie den Bediensteten der nachgeordneten Stellen zusammen. In den Zentralstellen wird primär an strategischen Entscheidungen und Gesetzesvorlagen gearbeitet. Für die breite Öffentlichkeit sind jedoch meistens nur die Bediensteten der nachgeordneten Dienststellen wahrnehmbar.³¹

2.4 Organisationsgrundsätze

Unter Organisationsgrundsätzen versteht man die Art und Weise, wie die Bundesministerien unterteilt bzw. gegliedert werden. Die Organisationsgrundsätze finden auf sämtliche Ministerien Österreichs Anwendung. Durch Organisationsgrundsätze werden Hierarchien innerhalb der Ressorts und bis zu einem gewissen Grad auch der nachgeordneten Dienststellen definiert. Anhand derartiger Strukturierungsregeln respektive Aufbauprinzipien werden Kompetenzen, Verbindlichkeiten und Abhängigkeiten geschaffen und in weiterer Folge Unterordnung bzw. Überordnung innerhalb der Organisation transparent gemacht. Die daraus resultierenden strukturimmanenten Abhängigkeiten und Interdependenzen werden organisationsintern reproduziert, was wiederum ein zukünftiges funktionales Zusammenwirken sicherstellt.

Die Gliederung des Ressorts wurde nach verschiedenen Gesichtspunkten vorgenommen, welche nicht nur funktionalen und objektiven Kriterien entspricht. Einerseits wurden betriebswirtschaftliche, juristische und machtbedingte Strukturierungsfaktoren berücksichtigt. In einem Gespräch über die Geschäftseinteilung des Bundesministeriums für Inneres und der daraus resultierenden Struktur äußerte sich der Gesprächspartner

³¹ Vgl. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31195> (Abrufdatum: 11.09.2008)

folgendermaßen über die Logik der Geschäftseinteilung und Strukturierung:

„Na ja, es gibt nämlich, das darf man nicht übersehen, immer zwei Logiken, zumindest, ja, oder mehr davon, ja und es gibt auf jeden Fall eine betriebswirtschaftliche Logik, ja es gibt auf jeden Fall eine juristische Logik, ja und es gibt auf jeden Fall eine Logik der Macht, ja.“³²

Besondere Bedeutung kommen diesen Strukturierungsmaßnahmen – woraus Zuständigkeiten abgeleitet werden – bei internen Erledigungen zu. Im Dienstweg durchlaufen Schriftstücke, Ansuchen, Erledigungen usw. grundsätzlich alle Organisationsebenen, bis sie den Zieladressaten erreicht haben.

„Die österreichischen Bundesministerien (unter Einschluss des Bundeskanzleramtes) unterliegen einheitlichen Organisationsgrundsätzen.“³³

So lässt sich pauschal für alle Ministerien konstatieren, dass sich diese hierarchisch absteigend in Sektionen, diese in Bereiche, nachfolgend in Abteilungen und Abteilungen wiederum in Referate differenzieren. Auch die Organigramme ähneln sich untereinander und lassen sich oftmals nur durch die Anzahl der installierten Organisationseinheiten auseinanderhalten. Diese Ähnlichkeit resultiert aus dem Umstand, dass gewisse (Basis-)Funktionen innerhalb eines Ressorts übernommen werden müssen, welche nur durch ein vordefiniertes und arbeitsteiliges System erbracht werden können. Vor allem die Organisationseinheiten Personal sowie Technik sind in allen übrigen Ressorts – unabhängig von ihrer Aufgabenstellung und Größe – anzutreffen.

„Das Organisationsdiagramm („Spinne“ genannt) ist das wichtigste Hilfsmittel zum öffentlichen und wissenschaftlichen Verständnis von Aufbau und Funktionieren der Ministerialbürokratie.“³⁴

Schematisch lässt sich die eben vorgestellte Gliederung anhand eines Organigramms wie folgt visualisieren:

³² Zitat Gesprächspartner 2

³³ <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31195> (Abrufdatum: 11.09.2008)

³⁴ Machura, 2005, S. 35.

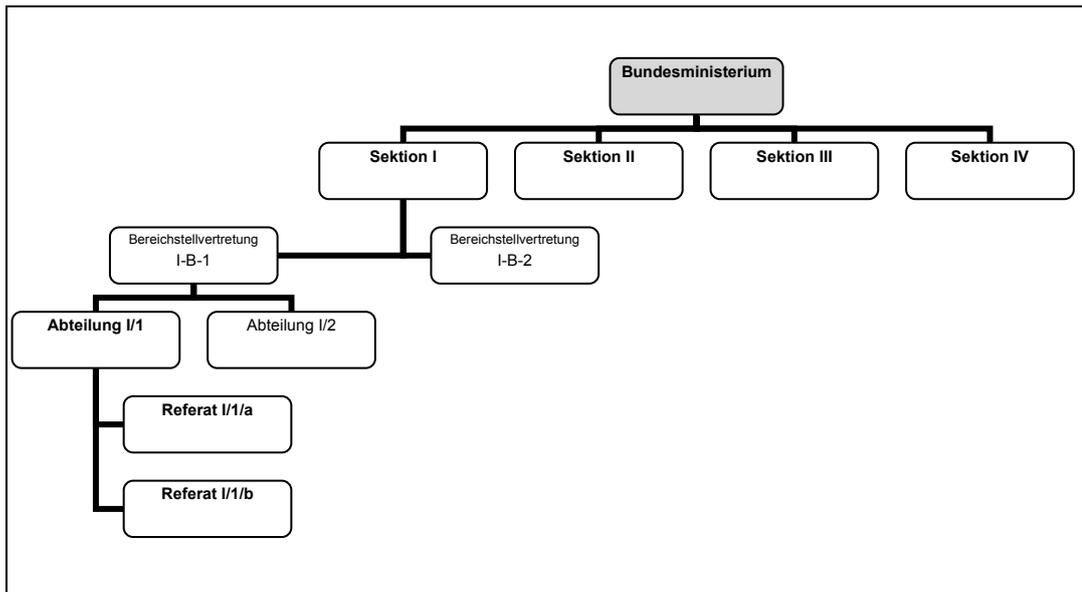


Abbildung 3: Aufbau/Gliederung der Bundesministerien

„Soll eine Bürokratie funktionsfähig sein, müssen die Funktionen durch Organisations- und Geschäftsverteilungspläne möglichst ökonomisch horizontal und vertikal aufgeteilt werden und muß durch den Behördenaufbau und durch innere Disziplin eine wirksame Zusammenarbeit gewährleistet sein.“³⁵

2.5 Verwaltungsreformen & Reduktion von Bürokratie

Die Geschichte der Verwaltungsreformen hat uns vor allem eines gelehrt - sie zielen im Wesentlichen auf einen nachhaltigen Bürokratieabbau sowie eine Verschlankeung der Behördenstrukturen ab. Minimierung der Ausgaben und Kosten bei gleichzeitiger Maximierung des Nutzens und der Bürgerfreundlichkeit werden als die obersten Prämissen angeführt.

Um eine Effizienzsteigerung und Optimierung der Verwaltung gewährleisten zu können respektive realistische Ansatzpunkte identifizieren zu können, werden in regelmäßigen Intervallen durch Expertengremien Evaluationen vorgenommen. Besonders in den letzten Jahren wurden Verwaltungsreformen und in weiterer Folge daraus

³⁵ Grüner, 1977, S. 38.

resultierende Personal- und Budgeteinsparungen bei gleichzeitiger Qualitätssteigerung der Verwaltung thematisiert und umgesetzt.³⁶

„Um die Veränderungen des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Gefüges zu verarbeiten, muss sich auch die öffentliche Verwaltung ständig weiterentwickeln. Stillstand würde in diesem Fall einen Rückschritt bedeuten.“³⁷

Die gegenwärtige Entwicklung befindet sich in einem relativ juvenilen Stadium, bedenkt man, dass noch vor 30 Jahren das dogmatische Festhalten an hierarchisch determinierten Organisationsstrukturen und die Konzentration der Macht in den Ressorts oberste Priorität hatte. Ein Paradigmenwechsel von der dominierenden Zentralisation in Richtung Dezentralisation wurde erst nach und nach in den letzten Dekaden eingeleitet. Der Verwaltungsjurist Tibor Karny schreibt unter dem Kapitel „Die Personalpolitik des Bundes“ in „Die Diener des Staates“ (1977), dass durch die Implementierung des Bundesministeriengesetz vorerst alte Strukturen und Organisationsprinzipien einzementiert wurden und nicht wie erwartet innovative Reformkonzepte zur Umsetzung gelangten.³⁸

Die Zukunft wird vor allem in der verstärkten Nutzung moderner Technologien gesehen, welche einerseits dem Bürger ein Maximum an Service bieten können und andererseits Kosteneinsparungen auf dem personellen Sektor ermöglichen. Unter dem Modewort „E-Government“ werden vor allem Maßnahmen subsumiert, welche sich auf die Simplifizierung informations- und kommunikationstechnischer Administrationsabläufe auf intra- und interstaatlicher Ebene beziehen. Als Paradebeispiel für Modernisierung und Effizienzsteigerung auf ministerieller Stufe wird häufig der sogenannte ELAK (elektronischer Akt) herangezogen, wodurch die oftmals verteilte „Papierwirtschaft“ in den Zentralstellen ein Ende gefunden hat und eine rasche Weiterleitung an die zuständigen Stellen gewährleistet wird.

„Der ‚Elektronische Akt‘ (ELAK) ist ein Kernstück der E-Government-Initiative Österreichs zur Qualifizierung und Beschleunigung der Service-Leistungen in der gesamten Bundesverwaltung und wird in 12 Bundesministerien zum Einsatz gebracht.“³⁹

³⁶ Vgl. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31195> (Abrufdatum: 22.09.2008)

³⁷ <https://www.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2007/beilagen/Verwaltungsreform.pdf> (Abrufdatum: 22.09.2008)

³⁸ Vgl. Karny, 1977, S. 309.

³⁹ <http://www.fabasoft.at/cms/E-Government/CaseStudies/Oesterreich> (Abrufdatum: 25.09.2008)

Wie der oben angeführten Zitation zu entnehmen ist, wird der ELAK in 12 Ministerien eingesetzt und betrifft somit in etwa 8.500 Arbeitsplätze.

Ein weiteres Modernisierungsschlagwort stellt das der Dezentralisierung dar. Damit ist nicht mehr nur eine zentralistisch-hierarchisch organisierte Oberbehörde gemeint, welche mit Entscheidungsbefugnis ausgestattet ist, sondern mehrere regionale Stellen, die nach eigenen Erfordernissen agieren und somit optimal auf Veränderungen bzw. bestimmte Situationen reagieren können. Die relative Dezentralisierung bestimmter operativ tätiger Organisationseinheiten mit gleichzeitiger Ausgliederung aus der staatlichen Verwaltungsorganisation soll vor allem den geforderten betriebswirtschaftlichen Aspekten gerecht werden.⁴⁰

„Ob Verwaltungen besser konzentriert oder dekonzentriert aufgebaut sein sollen, ist immer wieder unterschiedlich beantwortet worden. Dem Charme der kleinen Einheit, die den Vorteil der Übersichtlichkeit und der räumlichen Nähe für sich anführen kann, stehen die technischen Möglichkeiten zentralisierter Behörden gegenüber,....“⁴¹

Durch die sogenannte „Flexi-Klausel“ wurde beispielsweise der Sicherheitsakademie (SIK) erstmals 2004 mehr Autonomie bei der Ressourcenverwaltung zugesprochen. Ein „ereignisunabhängiges“ Budget, über welches die SIK verfügen kann, stellt diese Unabhängigkeit sicher.

„Durch die Flexiklausel wird eine Ausgabenumschichtung für die betreffende Organisationseinheit ermöglicht, ohne dass Zentralstellen damit befasst werden müssen.“⁴²

Als unmittelbar von der „Flexiklausel“ Betroffener betont Oberst Mag. Markus Ferschli, Leiter des Bildungszentrums Steiermark, dass es im Gegensatz zu früher um einiges leichter ist, diverse Vorhaben – in Bezug auf Inventar, Ausstattung sowie externes Lehrpersonal – welche mit Kosten verbunden sind, durchzusetzen.

„Seit dem mehr als einen Jahr im BZS-St kann ich sagen, dass ich sehr zufrieden bin und dass aus meiner bisherigen Erfahrung vieles nicht möglich gewesen wäre, hätten wir nicht die Flexiklausel.“⁴³

⁴⁰ Vgl. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31195> (Abrufdatum: 22.09.2008)

⁴¹ Machura, 2005, S. 21.

⁴² Ferschli, 2008, S. 2.

⁴³ Ferschli, 2008, S. 2.

Bürokratieabbau, das heißt die Reduktion überregulierter bürokratischer Strukturen in der öffentlichen Verwaltung, soll nach Bosetzky durch eine anti-hierarchische Denkströmung, eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung durch bewährte Managementstrategien, eine stärkere Orientierung am Konzept der Organisationsentwicklung, eine verstärkte Bürgerfreundlichkeit, eine Eliminierung veralteter Grundsätze des Beamtentums sowie eine stärkere Professionalisierung der Führungskräfte bzw. gehobenen Beamten, erreicht werden.⁴⁴

Nachfolgend angeführtes Zitat betont zwar die Notwendigkeit einer permanenten Reform und Rationalisierung der Bürokratie, argumentiert jedoch im selben Atemzug, dass die oftmals erwähnte Aufblähung des bürokratischen Apparates nicht unüberlegt passiert, sondern aus einem stetigen Zuwachs an Aufgaben resultiert.

„Wenngleich es richtig ist, daß die Verwaltung, die Bürokratie, ständig der Reform und Rationalisierung bedarf, so darf doch nicht übersehen werden, daß das Wachsen der Personalstände – objektiv beurteilt – insoweit positiv bewertet werden muß, als es Ausdruck vermehrter Leistungen der Verwaltung für die Allgemeinheit ist...“⁴⁵

Betrachtet man die Bemühungen des Bundesministeriums für Inneres, so wurden im Hinblick auf mögliche Einsparungen breite Überlegungen angestellt und Schwerpunkte gesetzt. Ein beachtliches Einsparungspotential konnte man beim Fuhrpark des BM.I, beim sogenannten ELAK, bei den zugewiesenen Notebooks und Workstations sowie auf dem Drucksektor (Verbrauchsmaterial, Geräte, Wartung) lokalisieren. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wurden in weiterer Folge Expertenrunden – welche sich aus Vertretern aller Sektionen zusammensetzten – einberufen und mögliche Einsparungsszenarien mit allen Vorteilen und Risiken diskutiert. Als Ergebnisse eines derartigen Reform- und Einsparungsprojektes wurden unter anderem Vereinheitlichungen am Fuhrparksektor durch ein Fuhrparkmanagement, Reduktion der Druckkosten durch einheitliche Geräte und

⁴⁴ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 67.

⁴⁵ Grüner, 1977, S.48.

Mehrarbeitsplatzdruckern, Alternativen zum ELAK im Bund und dergleichen erzielt.

3. Zur historischen Genese des BM.I

Verfolgt man die Geschichte des Bundesministeriums für Inneres bis zu ihren Anfängen zurück, so wird man im Laufe der Recherche darauf aufmerksam, welchen historisch bedingten Fluktuationen diese Organisation in den mehr als 250 Jahren ihres Bestehens ausgesetzt war. Bei der analytischen Betrachtung des Innenministeriums spielt die Inklusion geschichtlicher Faktoren im Hinblick auf ein unverzerrtes Gesamtverständnis eine wesentliche Rolle. Im Forum für qualitative Sozialforschung (FQS) äußert sich der Soziologe und Kulturanthropologe Roland Girtler in seinem publizierten Forschungsplan folgendermaßen zur Berücksichtigung historischer Fakten in wissenschaftlichen Arbeiten:

„Zusätzlich sind historische Arbeiten (z.B. Bücher über die Geschichte des Praters), Gerichtsakte (z.B. über Raufereien im Prater), Zeitungsberichte, Tagebuchaufzeichnungen usw. sehr hilfreich (der Soziologe Peter Berger meint übrigens, die "soziologische Reise wäre nur halb so spannend, wenn das Gespräch mit dem Historiker fehlte").“⁴⁶

Schon Max Weber betonte die Wichtigkeit der Inklusion von historischen und sozialen Randbedingungen bei seinen Analysen und Überlegungen zur Definition des Begriffs Soziologie. Erst durch die Kombination von aktuellem Verstehen (Nachvollzug subjektiver Motivationen) mit erklärendem Verstehen (Einbeziehung sozialer und historischer Komponenten) kommt es zum Sinnverstehen – d.h. dem Verstehen des subjektiven Sinns – und in weiterer Folge zum Verstehen des sozialen Handelns – als oberstes Ziel der Wissenschaft Soziologie. Nachfolgend wird versucht, die Entstehungs- respektive Entwicklungshistorie schematisch nachzuzeichnen sowie epochale, organisatorisch relevante Meilensteine zu akzentuieren.

„§ 1. Soziologie (im hier verstandenen Sinn dieses sehr vieldeutig gebrauchten Wortes) soll heißen: eine Wissenschaft, welche soziales Handeln deutend verstehen und dadurch in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich erklären will.“⁴⁷

⁴⁶ <http://www.qualitative-forschung.de/fqs-supplement/members/Girtler/girtler-forschungsplan-d.html>

(Abrufdatum: 20.11.2008)

⁴⁷ Weber, 2006, S. 11.

3.1 Geschichtlicher Kontext - Vorläufer

Betreibt man „Ahnenforschung“ und begibt sich auf die Suche nach den Ursprüngen des österreichischen Bundesministeriums für Inneres, so beginnt die Zeitreise im Jahre 1749. In diesem Jahre wurde die Fusion der Böhmisches Hofkanzlei mit der Österreichischen Hofkanzlei initiiert. Die neu ins Leben gerufene böhmisch-österreichische Behörde trug mehrere Namen bzw. Bezeichnungen. In diesem Zusammenhang wurden die Begrifflichkeiten „Directorium publicis et cameralibus“ und „Böhmisch-Österreichische Hofkanzlei“ synonym verwendet. Die Kernkompetenzen dieser Einrichtung bildeten die Bereiche innere Verwaltung und temporär die böhmische und österreichische Finanzverwaltung.⁴⁸

Vierzig Jahre später (1789) wurde die Böhmisch-Österreichische Hofkanzlei zur zentralen Polizeistelle für Polizeiangelegenheiten umfunktionalisiert, aus welcher schließlich 1793 die österreichische Polizeihofstelle resultierte. Als Vorgänger respektive Urahne eines Polizei-Ministeriums fungierte das in eine Polizeidirektion umgewandelte Polizei-Amt, welches seit 1789 als eine Art Zentralstelle den Bundesländern vorgesetzt war. Die nächste bahnbrechende Umstrukturierung vollzog sich im Schatten der Revolution von 1848 mit der Etablierung eines Ministeriums des Inneren. Durch diesen Schritt wurde der Polizeibehörde respektive dem ehemaligen Polizeiamt offiziell der Status eines Ministeriums – d.h. der einer obersten Behörde des Staates – zuerkannt. Vier Jahre später wurde additiv die oberste Polizeibehörde, aus welcher 1859 das Polizeiministerium hervorging, eingerichtet. Dieses neu gegründete Polizeiministerium konnte sich nicht auf Dauer durchsetzen und wurde bereits 8 Jahre später (11. Mai 1867) aufgelöst. So kam es dazu, dass 1868 das Ministerium für Landesverteidigung und öffentliche Sicherheit vorübergehend mit den polizeilichen Aufgaben befasst wurde, bis es 1870 zu einer Reintegration in das Ministerium des Inneren kam.⁴⁹

⁴⁸ Vgl. <http://www.vwgh.gv.at/Content.Node/de/hofkanzlei/frameset.php> (Abrufdatum: 21.10.2008)

⁴⁹ Vgl. Perger/Rizzi, 1996, S. 25.

Im frühen 20. Jahrhundert, nach dem Ersten Weltkrieg respektive mit dem Ende der Monarchie und dem Ausrufen der Ersten österreichischen Republik (11. November 1918), kam es 1919 zur Gründung des Staatsamts für Inneres, woraus anschließend das Staatsamt für Inneres und Unterricht hervorging. Ab dem Jahr 1923 bis 1938 fielen alle Belange des Inneren in den Zuständigkeitsbereich des Bundeskanzlers. Der Ressortleiter wurde ab 1929 mit dem Titel eines Bundesministers versehen. Während des Zweiten Weltkrieges befand sich der Sitz des Innenressorts (Palais Modena) in der Hand der deutschen Reichs-Polizeiverwaltung, welche in der Herrengasse 7 ihr Hauptquartier installiert hatte.

„Während der Eingliederung Österreichs in das Nationalsozialistische Deutsche Reich 1938-45 war das Haus Herrengasse 7 Eigentum der Reichs-Polizeiverwaltung.“⁵⁰

Zur offiziellen Residenz des Bundesministeriums für Inneres wurde das Palais Modena in der Herrengasse erst wieder mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges im April 1945.⁵¹

3.2 Palais Modena

Wenn vom Bundesministerium für Inneres die Rede ist, assoziiert man damit generell – in regional reduzierter objektspezifischer Denkweise – die Liegenschaft in der Herrengasse 7. Im Zuge der Geschichtsforschung stellte sich heraus, dass das Grundstück sowie das sich darauf befindliche Palais Modena eine interessante Entwicklungshistorie hinter sich hat, welche bis ins 15. Jahrhundert zurückreicht. Unterzieht man den Terminus Herrengasse einer begriffshistorischen Analyse, so könnte man aus diesem Wort ableiten, dass sich in der Herrengasse im Mittelalter zahlreiche Herrenhäuser, also von Adeligen bewohnte Gebäude, befanden. In dem vom Innenministerium beauftragten Band „Das Palais Modena in der Herrengasse zu Wien“ werden in akribischer Form und mit

⁵⁰ Perger/Rizzi, 1996, S. 27.

⁵¹Vgl. Sabitzer, 2008, o.S.

Liebe zum Detail sowohl baugeschichtliche Aspekte dokumentiert als auch eine lückenlose Besitzerhistorie des Palais Modena offeriert.

„Die Standorte der Adelshäuser in Wien waren seit dem Mittelalter von der Nähe zur landesfürstlichen, nochmals kaiserlichen Residenz bestimmt, die sich anfangs auf dem Platz 'Am Hof' befand und zwischen 1275 und 1279 in die neu erbaute Burg am Widmertor (Kernbau der 'Hofburg') verlegt wurde. Beide Residenzen lagen nahe der bereits erwähnten Hochstraße; an ihr und an den von ihr abweichenden Gassen mehrte sich seit dem Mittelalter die Zahl der Adelshäuser, im 16. Jahrhundert (erstmalig 1547 nachweisbar) erhielt der von der Freyung bis zum Michaelerplatz reichende Abschnitt der Hochstraße den Namen Herrengasse, weil dort die meisten Häuser 'Herren' (d.h. Hochadeligen) gehörten.“⁵²

Bei der Betrachtung der Liegenschaft bzw. des Objekts BM.I qua Artefakt (als Evidenz für die partielle Existenz adeliger Familien in der Herrengasse) ließen sich mehrere prominente ehemalige Besitzer identifizieren. Unter ihnen befanden sich unter anderen Persönlichkeiten wie Georg von Rottal's Tochter Barbara, welche von Historikern als unehelicher Tochter Kaiser Maximilian I. vermutet wird oder die Witwe von Erzherzog Ferdinand Karl - Erzherzogin Maria Beatrix Ricarda von Este.⁵³

„Nach 1494 vermählte sich Georg von Rottal mit der einer österreichischen Ritterfamilie entstammenden Margarete von Rappach; als einziges Kind des Ehepaars galt die um 1500/01 geborene Barbara, die aber wahrscheinlich einer Liebesbeziehung Margaretes mit Kaiser Maximilian entstammte,...“⁵⁴

Zwischen 1658 und 1678 wurden die sich auf der Liegenschaft befindlichen (Teil-) Gebäude unter Fürst Ferdinand Joseph Dietrichstein modifiziert und zu einem Palais zusammengezogen. In der zweiten Dekade des 19. Jahrhunderts (1811) wurde der Renaissancebau im Auftrag von Maria Beatrix von Este aufgestockt und in den klassizistischen Stil umgebaut.⁵⁵

„Das Gebäude ist ein Renaissancebau, der durch Umbauten zu einem streng klassizistischen, dreigeschossigen Palais verändert wurde.“⁵⁶

Erst im Februar 1842 ging das Anwesen durch den Verkauf von Herzog Franz IV. in den Besitz des Staates über und wurde daraufhin ein Jahr später zur Residenz der obersten Polizei- und Zensurhofstelle.⁵⁷

⁵² Perger/Rizzi, 1996, S. 7.

⁵³ Vgl. Perger/Rizzi, 1996, S. 10.

⁵⁴ Perger/Rizzi, 1996, S. 10.

⁵⁵ Vgl. <http://www.burgen-austria.com/Palais.asp?Artikel=Modena> (Abrufdatum: 05.11.2008)

⁵⁶ <http://www.burgen-austria.com/Palais.asp?Artikel=Modena> (Abrufdatum: 05.11.2008)

Nachfolgend wird eine Illustration des Palais Modena in der Herrengasse 7 in seiner aktuellen Gestalt angeführt.



Abbildung 4: Palais Modena, Herrengasse 7

(Quelle: <http://www.planet-vienna.com/spots/Palais/modena/modena.htm>, Abrufdatum: 12.11.2008)

Additiv zu den Räumlichkeiten des Palais Modena stehen den Mitarbeitern des Bundesministeriums für Inneres in unmittelbarer örtlicher Nähe die Räumlichkeiten des Amtsgebäudes am Minoritenplatz zur Verfügung. De facto handelt es sich dabei um einen modernen Gebäudekomplex, welcher dem Palais Modena auf der rückwärtigen Seite zugebaut und miteinander verbunden wurde.

⁵⁷ Vgl. Perger/Rizzi, 1996, S. 23.

4. Aufbau & Strukturierung des Innenministeriums

Das Bundesministerium für Inneres im Kontext dieser Arbeit soll nicht als eine in sich geschlossene Einheit respektive als Reifizierung des gesellschaftlichen Konstrukts der inneren Sicherheit begriffen werden, sondern als ausdifferenziertes System bzw. als eine Organisation mit internen Bereichen der Über- und Unterordnung. Obwohl man mit dem Begriff Innenministerium einen staatlichen Verwaltungsapparat (abstraktes Gebilde) assoziiert, darf nicht vergessen werden, dass dieses Konstrukt - wie auch andere soziale Systeme - aus handelnden Menschen besteht.

4.1 Visualisierte Darstellungen - Organigramme

Nachfolgende Grafik soll einen Grobüberblick des Bundesministeriums für Inneres liefern und die typische sektionale Differenzierung verdeutlichen.

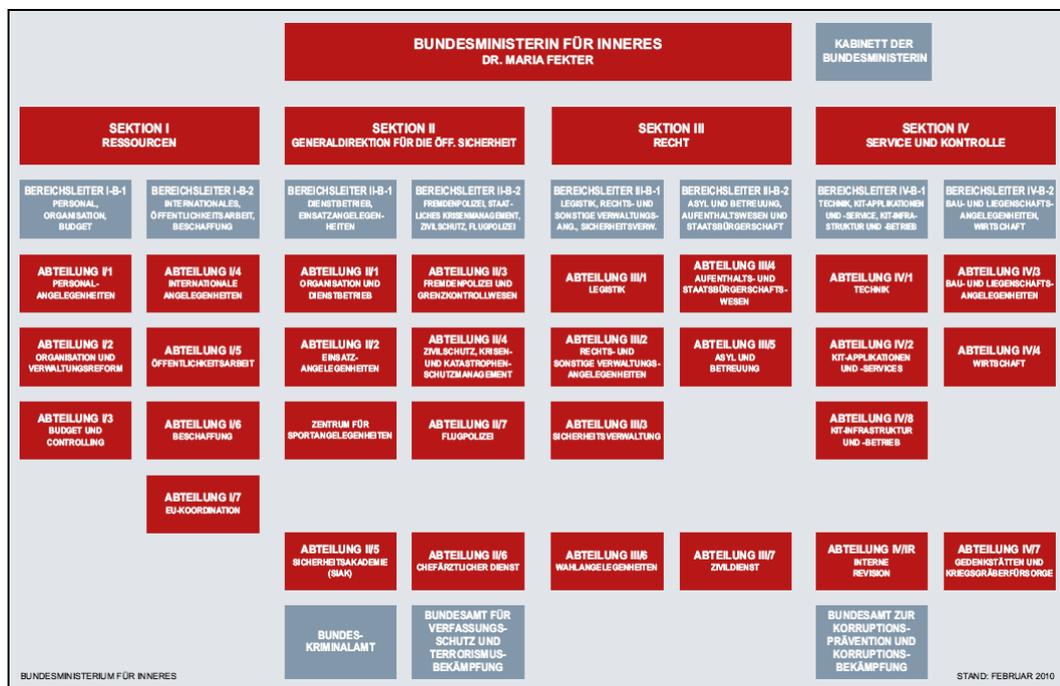


Abbildung 5: Organigramm BM.I/klein (Stand Februar 2010)

Bei der Betrachtung des obigen Organigramms lässt sich erkennen, dass an erster Stelle respektive an der Spitze der Hierarchie die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Inneres steht. Die Funktion der Ressortchefin bzw. Bundesministerin für Inneres übt seit 1. Juli 2008 die Juristin und ehemalige Volksanwältin Mag. Dr. Maria Theresia Fekter aus. Der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister steht das sogenannte Kabinett zur Seite. Das Kabinett konstituiert sich aus den engsten Vertrauten der Bundesministerin, welche ihren Beraterstab bilden.

„Dem Minister arbeitet im Ministerbüro ein kleiner Kreis von loyalen und vertrauten Beamten als persönliche Referenten und dergleichen zu, die mit seinem Ausscheiden wechseln.“⁵⁸

Im Konkreten setzt sich das Kabinett aus einem Kabinettschef (Mag. Michael Kloibmüller), seinem Stellvertreter, Pressesprechern, Organisatoren für Öffentlichkeitsarbeit sowie mehreren Referenten und Referentinnen zusammen, welche verschiedene Geschäftsbereiche des Bundesministeriums für Inneres abdecken.

„...die Tatsache, daß jeder Minister über einen kleinen Stab persönlicher Mitarbeiter verfügt, der sich teils aus Beamten des betreffenden Ressorts, teils aus »dienstzugehörigen« Mitarbeitern zusammensetzt und in einem besonderen arbeitsmäßigen und persönlichen Naheverhältnis zum Minister steht.“⁵⁹

Wie der oben angeführten Illustration weiters zu entnehmen ist, unterteilt sich das Bundesministerium für Inneres in vier Sektionen, diese wiederum in acht Bereiche und diese Bereiche nachfolgend in insgesamt neunundzwanzig Abteilungen. Die Abteilungen stellen jedoch noch nicht die unterste Ebene der Ausdifferenzierung dar, sondern gliedern sich weiter in über fünfzig Referate.

Im nachfolgenden Subkapitel werden die einzelnen Sektionen, Abteilungen und Referate schematisch demonstriert sowie kurz und prägnant vorgestellt.

⁵⁸ Machura, 2005, S. 35.

⁵⁹ Fischer, 1977, S. 104.

4.2 Sektionen, Abteilungen & Referate

„Jede Entscheidung, die nicht vom Minister selbst getroffen wird, muß daher – allenfalls auf Grund bestimmter Richtlinien – innerhalb der Beamtenschaft selbst fallen. Und innerhalb dieser Kategorie von Entscheidungsträgern sind die Abteilungsleiter und Sektionsleiter funktionsgemäß die wichtigsten Entscheidungsträger.“⁶⁰

Die erste der vier Sektionen innerhalb des Bundesministeriums für Inneres bildet die Sektion I/Ressourcen. Die Leiter einer Sektion führen den Titel Sektionschef, abgekürzt SC bzw. der Leiter der Sektion II den Titel Generaldirektor für öffentliche Sicherheit, kurz GD (derzeit Ministerialrat Dr. Herbert Anderl). Generell handelt es sich bei den Sektionsleitern um Beamte der Verwendungsgruppe A1, d.h. um Akademiker mit vorwiegend juristischer Ausbildung. Leiter der Sektion I ist Sektionschef Dr. Franz Einzinger. Unmittelbar nach dem Sektionschef sind die Bereichsstellvertreter angesiedelt, welche für mehrere Abteilungen verantwortlich sind. Jeder Sektion bzw. jedem Sektionschef sind zwei Bereichsstellvertreter beigegeben. Die Funktion eines Bereichsleiters können – abhängig vom Bereich – E1-Beamte (leitende Beamte oder umgangssprachlich Offiziere) sowie A1-Beamte ausüben.

„Der Sektionsleiter wird von zwei Sektionsleiter-Stellvertretern („Bereichsstellvertreter“) unterstützt, die für bestimmte Bereiche der Sektion zuständig sind.“⁶¹

Innerhalb der Sektion I bildet die Abteilung I/1 nicht nur im Hinblick auf die Aufgliederung in fünf Referaten die größte, sondern ist auch personell gesehen die am stärksten besetzte Abteilung. Besonders jene Referate, welche mit Personal- und Dienstrechtsangelegenheiten (Referat I/1/b sowie Referat I/1/c) der Zentralstelle respektive der nachgeordneten Dienststellen befasst sind, setzen sich aus relativ vielen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zusammen.

⁶⁰ Fischer, 1977, S. 100.

⁶¹ BM.I Abt. I/5, 2007, S. 4.

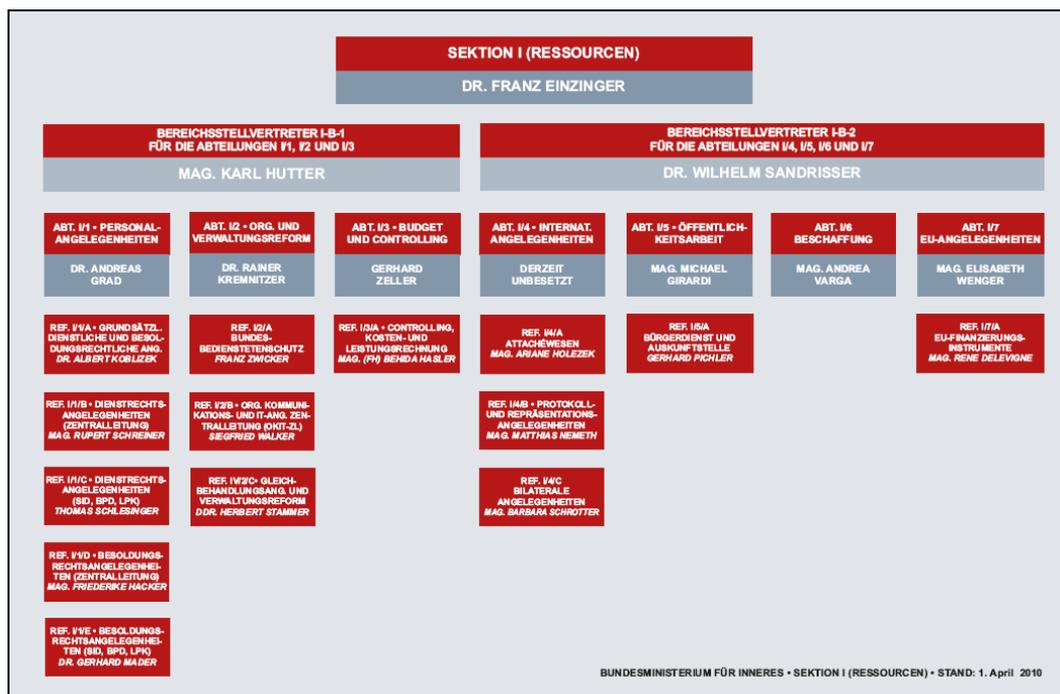


Abbildung 6: Organigramm BM.I Sekt. I/klein

Eine weitere Besonderheit in der Abteilung I/1 stellt der Umstand dar, dass nur ein einziger Referatsleiter – nämlich jener des Referats I/1/c – aus dem Exekutivschema stammt, also E1-Beamter ist. Der Rest der Referatsleiter rekrutiert sich aus A1- Beamten, also jenen, die aus der allgemeinen Verwaltung abstammen und im Normalfall auf keine exekutive Vorbildung zurückgreifen können. Keine der 7 Abteilungen der Sektion I wird von einem leitenden Beamten geführt. Generell kann man sagen, dass Beamte der Verwendungsgruppe E1 sowie E2a in der Sektion I – ausgenommen im Referat I/1/c und in der Abteilung I/5 – eine Minorität darstellen und in allen Bereichen signifikant unterrepräsentiert sind.

Vergleicht man die Abteilungen I/2, I/3, I/4, I/5, I/6 und I/7 mit der Abteilung I/1, so fällt auf den ersten Blick auf, dass sowohl die Abteilung I/1 als auch die dazugehörigen Referate überproportional größer sind als die restlichen der Sektion I. Beispielsweise ist das Referat I/1/c personalmäßig größer als die Abteilungen I/3, I/6 und I/7. Würde der Status einer Abteilung aus der Personalstärke resultieren, so würde einigen Referaten der Abteilung I/1 der Status einer Abteilung zustehen.

„Der Sachverstand der Ministerien bündelt sich in den Referaten. Hier haben Beamte die Aufgabe, über Jahre, manchmal Jahrzehnte, ein Politikfeld bzw. Rechtsgebiet zu verfolgen.“⁶²

Im Gegensatz zur eben betrachteten Sektion I des BM.I sind in der Sektion II – der Generaldirektion für öffentliche Sicherheit – weitaus mehr Exekutivbedienstete beschäftigt. Beginnend beim Bereichsleiter II-B-1, welcher als General der Funktionsgruppe 12 den höchsten Polizisten bzw. E1-Beamten Österreichs darstellt. Die Abteilungsleiter der Abteilungen II/1 und II/2 gehören ebenfalls der Verwendungsgruppe E1 an. Auf Referatsleiterebene lassen sich auch ein Großteil der Bediensteten der Exekutivdienstschiene zuordnen. Lediglich die juristisch und medizinisch orientierten Abteilungen werden von A1-Bediensteten dominiert. Die personalstärksten Abteilungen innerhalb der Sektion II bilden die Abteilungen II/1, II/2, II/5 sowie die Abteilung II/7.

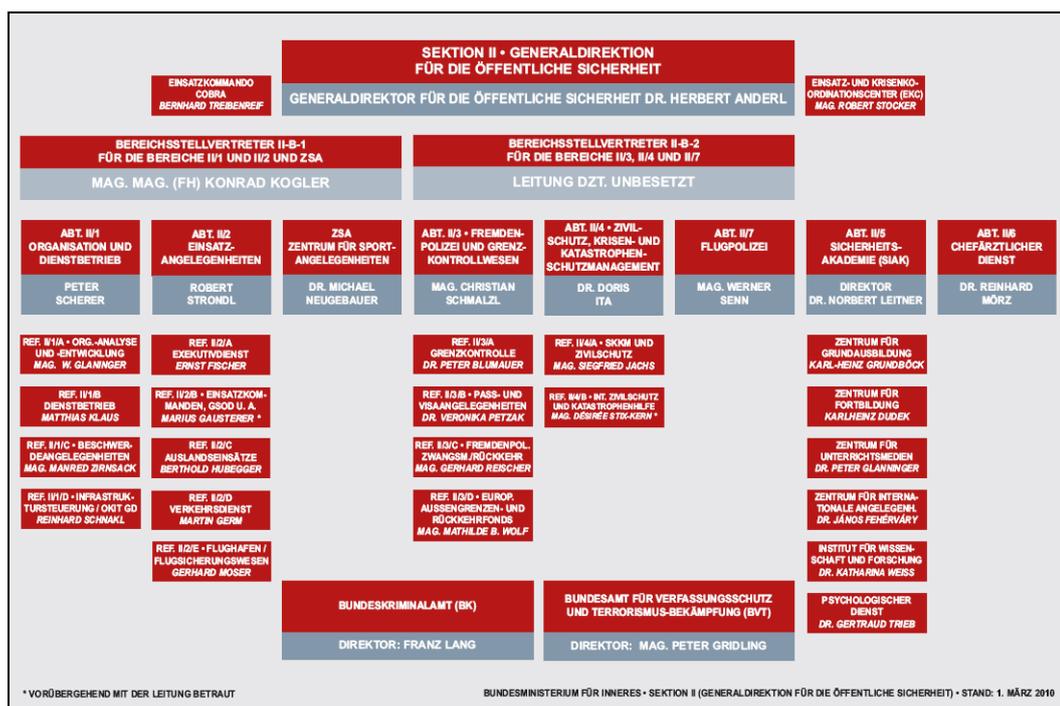


Abbildung 7: Organigramm BM.I Sekt. II/klein

Sektion III besteht analog zu Sektion II aus sieben Abteilungen. Bei der Betrachtung des Organigramms fällt der Umstand auf, dass es einige

⁶² Machura, 2005, S. 37-38.

Abteilungen ohne Referate gibt und sich die bestehenden Abteilungen aus maximal drei Referaten zusammensetzen. So gesehen verfügt die Sektion III aus den wenigsten Referaten innerhalb des BM.I. Hinsichtlich der Verwendungsgruppen sind für die Sektion III in den Führungspositionen A1/V1-Bedienstete (hauptsächlich juristischer Disziplinen) charakteristisch. Als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Abteilungen und Referaten finden sich primär Angehörige der Sparte des allgemeinen Verwaltungsdienstes.

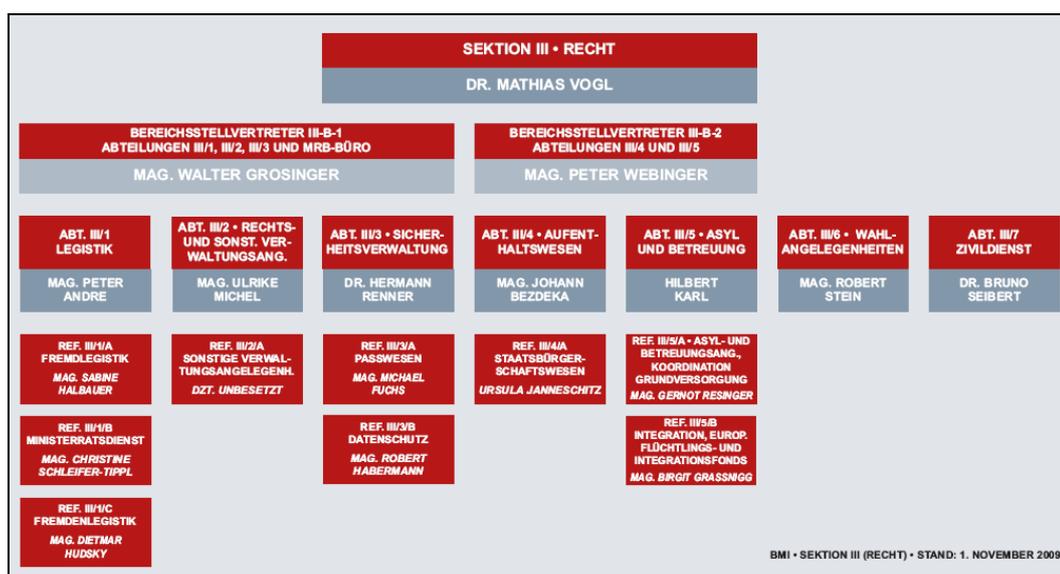


Abbildung 8: Organigramm BM.I Sekt III/klein

Die Sektion IV bildet die letzte Sektion innerhalb des Bundesministeriums für Inneres. Von den sieben existenten Abteilungsleitern der Sektion IV wird lediglich eine Abteilung von einem E1-Bediensteten geleitet und der Rest von Akademikern bzw. die Abteilung IV/8 von einem Spezialisten mit Sondervertrag. Wie auch in der Sektion III sind in der Sektion IV mehrere Abteilungen ohne zugewiesene Referate.

Typisch für die Sektion IV scheint der hohe prozentuelle Anteil an Vertragsbediensteten (VB) – und von Vertragsbediensteten mit Sondervertrag (VB/S) – (vor allem in der Abteilung IV/8) zu sein. Diese Vertragsbediensteten verfügen über einen speziell ausgearbeiteten Vertrag (Sondervertrag) und können somit nicht im üblichen Gehaltsschema eingeordnet werden. Diese Form der Anstellung wird vor

allein bei Personen mit Spezialwissen gewählt, um eine Beschäftigung beim Bund bzw. BM.I attraktiver zu machen und eine Abwanderung in die Privatwirtschaft zu verhindern.

„Die Ursachen dafür, daß mit einem Stellenwerber ein solcher Vertrag abgeschlossen wird, sind mehrfach. Zum einen braucht man einen Bediensteten bestimmter Qualifikation. Angesichts der Situation auf dem Arbeitsmarkt ist ein solcher Bediensteter für den Bundesdienst nicht erhältlich, wenn er nur das normale Beamtenehlo erhält.“⁶³

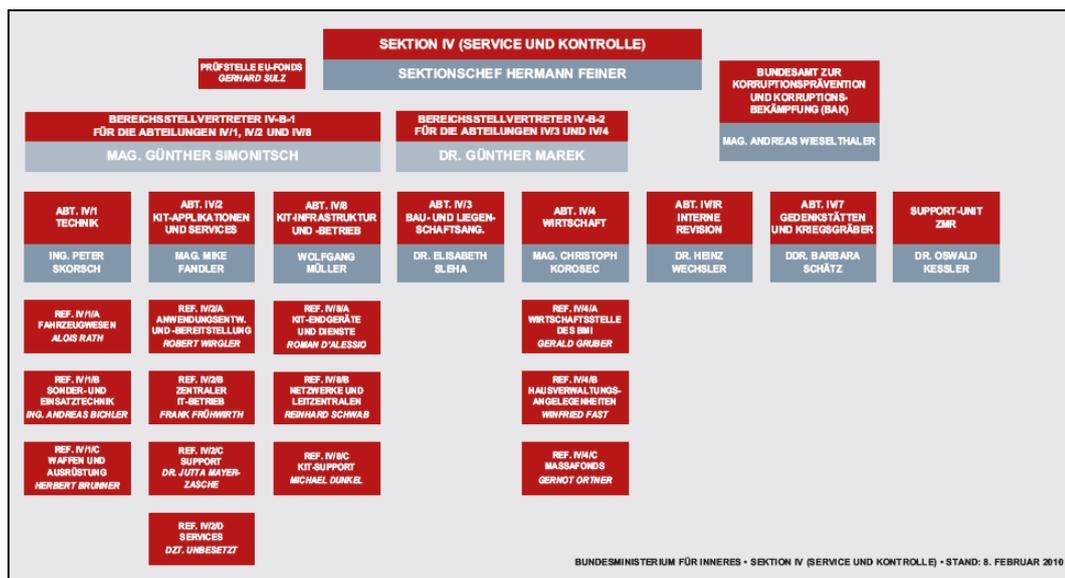


Abbildung 9: Organigramm BM.I Sekt IV/klein

4.3 Eine funktionalistische Darstellung des BM.I

Um die Logik hinter der Struktur des BM.I verstehen zu können, scheint eine funktionalistische Erklärung zielführend und zweckmäßig zu sein. Was welche Bereiche der zuvor illustrierten Organigramme leisten sollen, welche Funktionen von diesen für die Organisation übernommen werden und wie sie sich von anderen abgrenzen, wird an dieser Stelle sektionsweise erläutert. Grundsätzlich kann man festhalten, dass sich die Sektionen, Abteilungen und Referate thematisch, d.h. nach

⁶³ Karyn, 1977, S. 322.

Aufgabengebieten differenzieren lassen. Betrachtet man die Aufgaben und Funktionen in einem Gesamtkontext, so scheinen die aufeinander bezogenen Abstimmungen bis auf einige Ausnahmen durchaus kongruent.

*„Die Grundeinheiten der Ministerien, zugleich deren eigentliche Arbeitseinheiten, sind die stark spezialisierten Referate, in großen Ministerien wie dem Bundesinnenministerium bis an die 100 an der Zahl.“*⁶⁴

Ähnlich wie bei Niklas Luhmanns Ansatz der funktionalen Differenzierung – wobei sich innerhalb einer Gesellschaft Teilsysteme mit spezifischen Funktionen herausbilden – lässt sich in Bezug auf das Bundesministerium für Inneres auf der Mesoebene eine funktionale Unterscheidung diagnostizieren. So könnte man die Theorie Luhmanns abstrahieren und innerhalb des sozialen Systems BM.I (in diesem Sinn fungiert dieses als Gesamtsystem) beispielsweise die Funktionssysteme bzw. Teilsysteme Sektion I - Ressourcen (nach Luhmann Wirtschaft bzw. Erziehung), Sektion III - Recht (äquivalent dem Funktionssystem Recht nach Luhmann) als Derivate respektive Funktionssysteme auf einer anderen Ebene begreifen. Luhmann redet in diesem Zusammenhang von der internen Differenzierung von Subsystemen – d.h. man könnte das BM.I als ein in sich - nach funktionalen Aspekten – gegliedertes Subsystem der Verwaltung, welches wiederum ein Subsystem des Systems Politik darstellt, verstehen.

*„Systemdifferenzierung. Auf nahezu jede Auf- bzw. Herausforderung der Umwelt (oder: Gesellschaft) reagiert die Verwaltung seit Jahrhunderten mit der Schaffung eines neuen Teilsystems. Als Beispiele aus den letzten Jahren seien nur genannt: Büros und Ämter für Ausländer-, Drogen- und Frauenbeauftragte, zur AIDS-Beratung, zum Umweltschutz oder zur Volkszählung.“*⁶⁵

Im Zentrum des Interesses steht nicht die Frage, welche direkten Funktionen das BM.I für die Gesellschaft leistet, sondern welche Funktionen die einzelnen Sektionen, Abteilungen und Referate für das Innenministerium als Organisation leisten.

⁶⁴ Machura, 2005, S. 37.

⁶⁵ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 41.

*„In erster Linie ist die Bürokratie unserer Zeit ein Spiegel des modernen Großstaats mit seiner ungeheuren Aufgabenfülle, seinem massigen Verwaltungsaufbau und seiner hochgradigen Funktionsspezialisierung.“*⁶⁶

Dieser Logik bzw. diesem Differenzierungsschema folgend steht die Sektion I global für Ressourcen. Unter der Sektion I Ressourcen werden die Bereichsstellvertretungen I-B-1, I-B-2, die Abteilungen I/1 - Personalangelegenheiten, I/2 - Organisation und Verwaltungsreform, I/3 - Budget und Controlling, I/4 - Internationale Angelegenheiten, I/5 - Öffentlichkeitsarbeit, I/6 - Beschaffung und die Abteilung I/7, zuständig für EU-Koordination sowie deren Referate subsumiert. Die Bereichsstellvertretungen I-B-1 (MR Mag. Karl Hutter) und I-B-II (MR Dr. Wilhelm Sandrisser) koordinieren die in der Sektion I angesiedelten Abteilungen und verfügen zusätzlich über Anordnungsbefugnisse.⁶⁷

In der Abteilung I/1, welche wie oben erwähnt für Personalangelegenheiten zuständig ist, wurden insgesamt fünf Referate installiert, welche alle Personalbelange der Zentralstelle sowie der nachgeordneten Dienststellen bearbeiten. Die genauen Aufgaben eines Referates werden in der Geschäftsordnung bzw. Geschäftseinteilung des BM.I definiert und verbindlich festgehalten. So werden in den Referaten der Abteilung I/1 Personalagenden in Bezug auf dienst- und besoldungsrechtliche Inhalte erledigt. Dementsprechend werden in den Referaten Entscheidungen über Versetzungen, Verwendungsänderungen, Aufnahmen, Arbeitsplatz-bewertungen, Kündigungen, Entlassungen, Ruhestandsversetzungen usw. getroffen. Zusätzlich zu den eben aufgezählten arbeitsplatzbezogenen Veränderungen gehört es zum Aufgabengebiet der Abteilung I/1, über Ausbildungs- sowie Fort- und Weiterbildungsbelange (neben der SIAK) zu entscheiden.⁶⁸

Nachfolgend wird ein Extrakt aus der geltenden Geschäftseinteilung des Bundesministeriums für Inneres/ Referat I/1/c (Dienstrechtsangelegenheiten SID, BPD, LPK) in der Fassung vom 10.10.2008 angeführt.

⁶⁶ Morstein Marx, 1959, S. 204.

⁶⁷ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 18.12.2008)

⁶⁸ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 18.12.2008)

„Dienstrechtliche Angelegenheiten hinsichtlich der Bediensteten der Sicherheits- und Bundespolizeidirektionen sowie Landespolizeikommanden, insbesondere arbeitsplatzbezogene Veränderungen (Versetzung, Verwendungsänderung, Aufnahme, Arbeitsplatzbewertung, Kündigung, Entlassung, Ruhestandsversetzung) und dienstrechtliche Belange der Aus- und Fortbildung.“⁶⁹

Das originäre Hauptbetätigungsfeld der Abteilung I/2 betrifft die Bereiche Organisation und Verwaltungsreform. In concreto manifestiert sich die Arbeit dieser Abteilung innerhalb des Referates I/2/a in Form des Vollzuges des Bundesbedienstetenschutzgesetzes sowie der Wahrnehmung von Brandschutzangelegenheiten. Referat I/2/b befasst sich mit den organisatorischen Kommunikations- und Informationstechnologieangelegenheiten der Zentraleitung. Im Referat I/2/c werden alle Belange betreffend Gleichbehandlungsfragen und der Frauenförderung bzw. Gender-Mainstreaming und diverse Themen, welche die Verwaltungsreform betreffen, wahrgenommen.⁷⁰

Innerhalb der Abteilung I/3 und des dazugehörigen Referates I/3/a werden primär Themen mit Bezug zu Budget und Controlling bearbeitet. Im eigentlichen Sinne übernimmt diese Abteilung die Haushaltsführung des Bundesministeriums für Inneres. So werden von dieser Stelle aus Jahres- und Monatsvoranschläge erstellt, Kosten- und Leistungsrechnungen aufgestellt, Controlling implementierter Maßnahmen durchgeführt und in weiterer Folge eine Abstimmung mit dem Rechnungshof vollzogen.⁷¹

Für internationale Angelegenheiten wurde die Abteilung I/4 mit ihren dazugehörigen Referaten installiert. Das Attachéwesen und die damit verbundenen organisatorischen Maßnahmen in Bezug auf die Entsendungen österreichischer Sicherheitsattachés ins Ausland gehört zum Aufgabenportfolio des Referats I/4/a. Wenn es um die Vorbereitung und Durchführung offizieller ausländischer Besuche bei der Bundesministerin geht, wird das Referat I/4b aktiv. Bi- und multilaterale Angelegenheiten, welche Berührungspunkte zum Bundesministerium für Inneres aufweisen, werden vom Referat I/4c erledigt.⁷²

⁶⁹ <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 18.12.2008)

⁷⁰ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 18.12.2008)

⁷¹ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 18.12.2008)

⁷² Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 19.12.2008)

Für das Auftreten des Bundesministeriums für Inneres nach außen hin ist die Abteilung I/5 – Öffentlichkeitsarbeit verantwortlich. Einerseits wird seitens der Abteilung I/5 die Gestaltung des Behördenintranets für die eigenen Bediensteten und andererseits der Presse- und Informationsdienst – als Schnittstelle zur breiten Öffentlichkeit – wahrgenommen. Außerdem verfügt die genannte Abteilung über einen Fachinformationsdienst, ein umfassendes Bildarchiv, ein Bibliotheksservice und ist additiv für die Redaktion der Zeitschrift „Öffentliche Sicherheit“ zuständig. Das innerhalb der Abteilung I/5 situierte Referat I/5/a fungiert als Bürgerdienst- und Auskunftsstelle des BM.I. ⁷³

Abteilung I/6 nimmt eine wichtige Funktion ein, wenn es um die Überwachung und Steuerung von Beschaffungen für die Zentralstelle geht. Im Rahmen des Beschaffungsprozederes überprüft diese Abteilung die rechtlichen Aspekte des Beschaffungsvorgangs und achtet auf die Einhaltung der geltenden Beschaffungsrichtlinien.

Die letzte Abteilung in der Sektion I stellt die Abteilung I/7 – EU-Koordination mit dem Referat I/7/a dar. Im Wesentlichen konzentriert sich die Arbeit der Abteilung I/7 bzw. jene des Referats I/7/a auf jegliche das BM.I tangierende Fälle, welche einen kausalen Konnex zur Europäischen Union aufweisen. Derartige Angelegenheiten können finanzspezifischen Charakter haben – beispielsweise EU-Förderungsansuchen – oder sich lediglich auf die Dokumentation des EU-Rechtsbestandes beschränken. ⁷⁴

„Wahrnehmung von allen finanziellen Förderungsmöglichkeiten aus EU-Programmen und Beratung der Fachabteilungen bei der Antragstellung für EU-Förderungsprojekte, ...“ ⁷⁵

Vom Organisationsschema ähnelt die Sektion II der Sektion I bzw. allen anderen Sektionen des BM.I. Die zwei existenten Bereichsstellvertretungen der Sektion II unterstützen den Sektionschef – Dr. Herbert Anderl – in seiner Funktion als Generaldirektor für öffentliche Sicherheit (kurz GD). Die Bereichsstellvertretungen der Generaldirektion für öffentliche Sicherheit werden durch den Bereichsstellvertreter II-B-1

⁷³ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 22.12.2008)

⁷⁴ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 22.12.2008)

⁷⁵ <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 30.12.2008)

(General Mag. Mag (FH) Konrad Kogler) sowie dem Bereichsstellvertreter II-B-2 (derzeit unbesetzt) wahrgenommen.⁷⁶

Die für die Organisation und den Dienstbetrieb der SID's (Sicherheitsdirektionen), BPD's (Bundespolizeidirektionen) und der Bundespolizei maßgebliche Abteilung II/1 umfasst insgesamt vier Referate. Referat II/1/a erstellt Organisationsanalysen und erarbeitet strategische Konzepte, um in weiterer Folge auf Organisationsentwicklungen steuernd einwirken und reagieren zu können. Wie und in welcher speziellen Konfiguration die Dienststellenstrukturen, die Planstellensystemisierung sowie der Dienstbetrieb der nachgeordneten Dienststellen Sinn – nach taktischen und strategischen Gesichtspunkten – machen, wird seitens der Mitarbeiter des Referates II/1/b geplant und ausgearbeitet. Als Anlaufstelle für Beschwerden – betreffend die Bediensteten der SID's, BPD's und des Wachkörpers Bundespolizei – fungiert das Referat II/1/c. Seitens des Referats werden die deponierten Beschwerden geprüft und je nach Resultat weiter bearbeitet, auf Haftungsansprüche kontrolliert und schlussendlich statistisch erfasst. Die Sachressourcenbedarfsplanung, Festlegung des Bedarfs und Erstellung von Investitionsprogrammen für die nachgeordneten Behörden und Dienststellen obliegt dem Referat II/1/d. So erfolgt die Prüfung und Festlegung des Bedarfs durch den Referatsleiter Brigadier Schnakl und seinen Mitarbeitern in den Bereichen Fuhrpark, Uniformierung, Sondereinsatztechnik, EDV- und IT-Wesen, Software-Wesen, Kommunikations- und Informationswesen sowie im Bauwesen.⁷⁷

In der Abteilung II/2 werden alle Themen abgearbeitet, welche einen Konnex zu Einsatzangelegenheiten aufweisen. Referat II/2/a kümmert sich um die Obliegenheiten des Exekutivdienstes.

„Angelegenheiten der Durchführung des Exekutivdienstes, insbesondere in sicherheits-, kriminal- und verwaltungspolizeilichen Belangen einschließlich der Schengen-Ausgleichsmaßnahmen soweit nicht die Zuständigkeiten des .BVT und .BK berührt werden.“⁷⁸

⁷⁶ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sek1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 30.12.2008)

⁷⁷ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sek1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 30.12.2008)

⁷⁸ <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sek1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 30.12.2008)

Für die Spezialgebiete Einsatzkommanden, GSOD (Großer Sicherheits- und Ordnungsdienst), Alpindienst und Diensthundewesen ist in der Abteilung II/2 das Referat II/2/b zuständig. Wenn es darum geht, Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ins Ausland zu entsenden, wird das Referat II/2/c aktiv und erarbeitet gemeinsam mit der Abteilung I/4 (Internationale Angelegenheiten) entsprechende Einsatzpläne. Der Bereich Verkehrsdienst mit allen Belangen betreffend Straßenverkehrssicherheit, Verkehrsüberwachung, Verkehrsunfallforschung und Verkehrsstatistik wird durch das Referat II/2/d repräsentiert. Im Referat II/2/e werden alle Anliegen des Flughafen- und Sicherheitswesens geprüft und bearbeitet.⁷⁹

Die dritte Abteilung innerhalb der Sektion II beschäftigt sich mit der Fremdenpolizei und dem Grenzkontrollwesen und gliedert sich in vier thematisch unterschiedlich strukturierte Referate. Das Aufgabengebiet des Referats II/3/a umfasst vor allem die Bereiche Grenzkontrolle und Grenzüberwachung sowie damit assoziierte Aspekte. Pass- und Visaangelegenheiten für Fremde bilden das thematische Betätigungsfeld des Referats II/3/b. Wenn es um Fragen bezüglich der Anwendung fremdenpolizeilicher Zwangsmaßnahmen und Rückkehr – insbesondere Durchlieferung, Durchbeförderung, Ab- und Zurückschiebung – sowie das Informationssystem „Illegale Migration“ geht, ist das Fachwissen des Referats II/3/c gefragt. Das letzte Referat in dieser fremdenpolizeilich orientierten Abteilung bildet das Referat II/3/d, welches mit Aufgaben im Hinblick auf den Europäischen Außengrenzenfonds und des Europäischen Rückkehrfonds betraut ist.⁸⁰

In der Abteilung II/4 werden vorwiegend Angelegenheiten des Zivilschutzes und des Krisen- und Katastrophenschutzmanagements erledigt. So ist das Referat II/4/a für das staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement (kurz SKKM) sowie Zivilschutz zuständig und das Referat II/4/b für dementsprechende Belange auf internationaler Ebene.⁸¹

⁷⁹ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 30.12.2008)

⁸⁰ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 30.12.2008)

⁸¹ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 30.12.2008)

Wenn es um die Aus- und Fortbildung der Bediensteten des Innenressorts geht, kommt die Abteilung II/5-SIAK (Sicherheitsakademie) ins Spiel. Die Sicherheitsakademie unterteilt sich im Gegensatz zu den bisher erörterten Abteilungen nicht in Referate, sondern bis auf wenige Ausnahmen in Zentren. Der Leiter der Abteilung II/5 trägt nicht die Funktionsbezeichnung Abteilungsleiter, sondern den Titel Direktor der Sicherheitsakademie. Folgende Zentren und Einrichtungen lassen sich innerhalb der Abteilung II/5 lokalisieren: Zentrum für Grundausbildung, Zentrum für Fortbildung, Zentrum für Unterrichtsmedien, Zentrum für internationale Angelegenheiten, Institut für Forschung im Bereich der Sicherheitsexekutive, Psychologischer Dienst, die Bildungszentren der Sicherheitsexekutive und das Bildungszentrum Traiskirchen. Die Funktion der einzelnen Zentren wird hier an dieser Stelle nicht weiter erläutert, da sich alleine aufgrund der aussagekräftigen Namensgebung der Zentren die Funktions- und Aufgabenbereiche deduzieren lassen. Eine besondere Rolle innerhalb der Abteilung II/5 kommt dem psychologischen Dienst zu. Die Mitarbeiter des psychologischen Dienstes werden in vielen unterschiedlichen Bereichen tätig. Einerseits entwerfen sie Tests für diverse Ausleseverfahren – beispielsweise bei Bewerbungen und Aufnahmeprüfungen – und andererseits fungieren sie als Betreuungs- und Beratungseinrichtung für die Bediensteten des Innenressorts – etwa nach Schusswaffengebräuchen. Eine wichtige Aufgabe für die Produktion und Reproduktion von Exekutivbediensteten kommt den neun Bildungszentren der Sicherheitsexekutive zu. In jedem Bundesland installiert übernehmen sie die Grundausbildung junger Polizistinnen und Polizisten.⁸²

Die Abteilung II/6 – für den chefärztlichen Dienst zuständig – verfügt über keine untergeordneten Referate. Ihre Hauptbetätigungsfelder sind das Sanitätswesen im Innenressort, die Herausgabe von Richtlinien und alle Belange des amtsärztlichen Dienstes und des Sanitätsdienstes bei den Bundespolizeibehörden.⁸³

Die siebte und letzte Abteilung innerhalb der Generaldirektion für öffentliche Sicherheit (Sektion II) stellt die Abteilung II/7 dar. Diese

⁸² Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 31.12.2008)

⁸³ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 31.12.2008)

Abteilung ist für die gesamte Flugpolizei verantwortlich. Nachfolgendes Zitat aus der Geschäftseinteilung verdeutlicht den Aufgabenbereich dieser Abteilung, welche ebenso wie die Abteilung II/6 über keine Referate verfügt.

*„Sicherheits-, ordnungs- und verkehrspolizeiliche Flugeinsätze; Hilfs- und Rettungseinsätze mit Luftfahrzeugen; Flugbetriebstechnische Angelegenheiten; Angelegenheiten des Hubschrauberrettungsdienstes; Angelegenheiten der besonderen Aus- und Fortbildung von Piloten und Luftfahrzeugwarten;...“*⁸⁴

Zusätzlich zu den sieben Abteilungen sind qua Geschäftseinteilung auch das Bundeskriminalamt (.BK), das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (.BVT), das Einsatzkommando Cobra (Eko Cobra), das Einsatz- und Krisenkoordinationscenter (EKC) sowie das Zentrum für Sportangelegenheiten (ZSA) der Sektion II unterstellt.⁸⁵

In der dritten Sektion (Recht) innerhalb des Bundesministeriums für Inneres werden hauptsächlich rechtliche Angelegenheiten bearbeitet. Dementsprechend sind in dieser Sektion überwiegend Rechtswissenschaftler beschäftigt. Auch die Bereichsstellvertretungen III-B-1 und III-B-2 werden im Gegensatz zur Sektion II von Juristen geleitet. Im direkten Vergleich der Sektion III mit den übrigen Sektionen fällt auf, dass diese relativ klein ist und über wenige Referate verfügt. Das Büro des Menschenrechtsbeirates ist ebenfalls innerhalb der Sektion III angesiedelt (im Organigramm nicht abgebildet). Abteilung III/1-Legistik setzt sich aus insgesamt drei Referaten zusammen. Referat III/1/a beschäftigt sich mit der Fremdlegistik, d.h. nimmt Aufgaben im Hinblick auf Stellungnahmen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Bundesländer und anderer Ressorts wahr. Den Verbindungsdienst zur Volksanwaltschaft und zum Parlament sowie den Ministerratsdienst übernimmt in der Abteilung III/1 das Referat III/1/b. Mit dem Bereich Fremdenlegistik – d.h. im Wesentlichen mit rechtlichen Belangen des Asyl-, Fremdenpolizei- und Wanderungswesens – ist das Referat III/1/c betraut.⁸⁶

⁸⁴ <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 31.12.2008)

⁸⁵ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 31.12.2008)

⁸⁶ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 31.12.2008)

Abteilung III/2 steht für jegliche Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten des Innenressorts (Beratungstätigkeiten in Rechtsangelegenheiten, Haftungsangelegenheiten,...) und verfügt über nur ein Referat (III/2/a), welches für sonstige Verwaltungsangelegenheiten – dazu zählen insbesondere das Personenstandswesen, das Namensrecht, das administrative Eherecht usw. – die maßgebliche Anlaufstelle darstellt.

In der Abteilung III/3 werden jegliche Themenfelder bearbeitet, welche der Sicherheitsverwaltung zurechenbar sind. Unten angeführter Auszug soll eine Vorstellung über die betreffenden Aufgabengebiete liefern.

„Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen; Schießwesen; Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial; Meldewesen; Vereinswesen, ...“⁸⁷

Das einzige innerhalb der Abteilung bestehende Referat (III/3/b) befasst sich mit Belangen des Datenschutzes. Vor allem datenrechtliche Beurteilungen, datensicherheitsrechtliche Vorschriften und datenrechtliche Kontrollen bilden das Hauptbetätigungsfeld des Referats.⁸⁸

Innerhalb der Abteilung III/4 konzentriert sich die Arbeit vor allem auf Angelegenheiten des Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesens. Dazu zählen beispielsweise die Beobachtung der zu erwartenden Zuwanderung, Behandlung aller fremden- und asylrechtlicher Statistiken, verfahrensrechtliche Angelegenheiten des Fremdenwesens und Staatsbürgerschaftsangelegenheiten. Mit den allgemeinen Staatsbürgerschaftsangelegenheiten befasst sich primär das Referat III/4/a. Seitens des Referats werden Einbürgerungsverfahren, welche im Interesse der Republik sind, durchgeführt und staatsbürgerschafts-spezifische Angelegenheiten zwischen Bund und Ländern koordiniert.⁸⁹

Die Referate III/5/a (Asyl- und Betreuungsangelegenheiten, Koordination Grundversorgung) und III/5/b (Integration, Europäischer Flüchtlings- und Integrationsfond) sind in der Abteilung III/5 integriert. Die Abteilung samt ihren Referaten übernehmen grundsätzliche Angelegenheiten betreffend

⁸⁷ <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 01.01.2009)

⁸⁸ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 02.01.2009)

⁸⁹ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 02.01.2009)

das Asylrecht respektive das Asylwesen sowie Angelegenheiten der Grundversorgung von Asylwerbern und hilfebedürftigen Migranten. Abgesehen von den eben genannten Aufgaben kümmert sich die Abteilung mit dem Referat III/5/b auf der einen Seite um die Integration Asylberechtigter sowie niedergelassener Fremder in Österreich und auf der anderen Seite um die Auswanderung von Asylwerbern, Flüchtlingen sowie Kriegsvertriebenen. Die Abteilung III/5 übt zusätzlich die Fachaufsicht über das Bundesasylamt bzw. die fünf existenten Einrichtungen für die Flüchtlingsbetreuung aus.⁹⁰

Wahlangelegenheiten zählen zum Hauptbetätigungsfeld der Abteilung III/6. Bei Wahlen des Bundespräsidenten, Volksabstimmungen, Volksbegehren, Volksbefragungen, Volkszählungen, Wahlen zum Nationalrat obliegt der Abteilung III/6 die Vorbereitung und Durchführung dieser. Wählerevidenzen werden ebenfalls seitens dieser „referatslosen“ Abteilung geführt und betreut.⁹¹

Abteilung III/7 ist die Anlaufstelle für Zivildienstangelegenheiten. Die Tätigkeiten der Abteilung konzentrieren sich auf die Durchführung der Feststellungsverfahren über den Eintritt oder das Erlöschen der bestehenden Zivildienstpflicht, allfällige Informationstätigkeiten und die Grunddatenverwaltung.⁹²

Betrachtet man die übergeordneten Funktionen der Sektionen, so bildet die Sektion III die rechtliche Komponente innerhalb der Organisation Bundesministerium für Inneres. Dieser funktionellen Betrachtung folgend übernimmt die Sektion IV (Service und Kontrolle) vor allem den technischen, wirtschaftlichen, bauspezifischen, kommunikations- und informationsrelevanten sowie serviceorientierten Part des Ministeriums. Während der Bereichsstellvertreter IV-B-2 (Dr. Günther Marek) durch einen Juristen repräsentiert wird, so ist neben diesem in Person des Bereichsstellvertreters IV-B-1 (Mag. Günther Simonitsch) ein – relativ

⁹⁰ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 05.01.2009)

⁹¹ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 05.01.2009)

⁹² Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 06.01.2009)

seltener akademischer Typus – Repräsentant aus den sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen vertreten.⁹³

Die erste Abteilung innerhalb der Sektion IV trägt den Beinamen „Technik“ und ist dieser Nomenklatur folgend für technische Angelegenheiten des Ressorts zuständig. Die Referate IV/1/a, IV/1/b und IV/1/c werden ausschließlich von leitenden Beamten – also Exekutivbediensteten – geführt. Die genannten Referate sind inhaltlich für das Fahrzeugwesen (z.B. Auswahl, Wartung, Aussonderung, Versicherungsbelange,...), die Sonder- und Einsatztechnik (einsatz- und kriminaltechnische Ausrüstung – Servicesierung und Wartung) sowie Waffen und Ausrüstung (Beschaffung, Instandhaltung, Aussonderung, Ausstattung von Schießstätten und ballistische Schutzbekleidung) zuständig.⁹⁴

Abteilung IV/2 mit der abstrakt anmutenden Bezeichnung „KIT-Applikationen und -Services“ nimmt sich vor allem technischer Angelegenheiten und Dienstleistungen an, welche in Zusammenhang mit dem Thema Informationstechnologie innerhalb des Innenministeriums stehen. In den Referaten IV/2/a, IV/2/b, IV/2/c und IV/2/d geht es, in reduzierter Form dargestellt, um die Anwendungsentwicklung und Bereitstellung – d.h. um die Entwicklung, Bereitstellung, Wartung und Betreuung von IT-Anwendungen auf allen Systemplattformen – den zentralen IT-Betrieb, den Support (u.a. Verwaltung der Zugriffsberechtigungen autorisierter BM.I-Bediensteter) sowie den Bereich Services, in welchem Budgetdienstleistungen für den IT-Bereich und die Verwaltung des IT-Betriebsbudgets erfolgen.⁹⁵

In der Abteilung IV/3, welche ohne zusätzliche Referate auskommen muss, beherrschen die Themen Bau und Liegenschaften den Arbeitsalltag. Dementsprechend kümmert sich die gegenständliche Abteilung um Miet- und Pachtangelegenheiten des Ministeriums sowie um

⁹³ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 06.01.2009)

⁹⁴ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 06.01.2009)

⁹⁵ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 06.01.2009)

Angelegenheiten der Infrastruktur oder nimmt die Kontrolle von Bauausführungen wahr.⁹⁶

Die Abteilung IV/4 (Wirtschaft) erfüllt ihre Funktionen im Hinblick auf die Erledigung von Wirtschaftsangelegenheiten des Innenressorts. Dazu zählen unter anderem die Amtsausstattung und Amtsausrüstung, das Kantinenwesen, die Abfallbewirtschaftung, die Inventarisierung und andere Hausverwaltungsangelegenheiten. Im Referat IV/4/a, welches als Wirtschaftsstelle des BM.I fungiert, wird das gesamte bewegliche Vermögen des BM.I verwaltet. Hausverwaltungsangelegenheiten (Raumverwaltung, Fuhrpark,...) bilden den Schwerpunkt der Tätigkeiten des Referates IV/4/b. Referat IV/4/c, besser bekannt unter der Bezeichnung Massafond, kommt eine zentrale Rolle bei der Versorgung der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten mit entsprechenden Uniformsorten zu.⁹⁷

Nach der Abteilung IV/4 folgt die Abteilung IV/IR, wobei die Buchstaben IR für interne Revision stehen. Im Wesentlichen wird seitens dieser Abteilung darauf geachtet, dass eine gesetzmäßige Vollziehung sowie zweckmäßige und wirtschaftliche Gebarung gewährleistet werden kann.⁹⁸

Die früher als IV/6 (interne Angelegenheiten oder BIA - Büro für interne Angelegenheiten) bekannte Abteilung – welche wichtige Aufgaben im Hinblick auf die Entgegennahme und Überprüfung von Anschuldigungen und Beschwerden, die einen Konnex zu den Amtsdelikten des Strafgesetzbuches aufwiesen, übernahm – wurde aufgelöst und 2010 in Form des BAK (Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung) installiert. Als Subjekte der Ermittlungen kommen einerseits Bedienstete des eigenen Ressortbereiches, aber auch andere Bedienstete der Länder und Gemeinden – sofern sich diese im Rahmen der Sicherheitsverwaltung oder Kriminalpolizei betätigt haben – in Frage.⁹⁹

⁹⁶ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sekktion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 06.01.2009)

⁹⁷ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sekktion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 06.01.2009)

⁹⁸ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sekktion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 06.01.2009)

⁹⁹ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sekktion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 06.01.2009)

Um die Gedenkstätten und Kriegsgräberfürsorge nimmt sich innerhalb der Sektion IV die Abteilung IV/7 an. Im Zuge dieser Tätigkeiten werden diverse Archive betreut und verwaltet sowie die KZ-Gedenkstätte Mauthausen bewirtschaftet.¹⁰⁰

Abteilung IV/8 (KIT-Infrastruktur und -Betrieb) mit ihren drei Referaten ist primär für technische Angelegenheiten und Dienstleistungen im Bereich der Kommunikations- und Informationstechnologie innerhalb des Ressorts zuständig. Im Referat IV/8/a (KIT-Endgeräte und Dienste) werden Funk-, Telefonie- und Datendienste bereitgestellt sowie Fälle der Büroautomation inklusive der notwendigen Kommunikation bearbeitet. Für Netzwerke (Daten-, Funk- und Telefonienetzwerke) im Innenressort ist das Referat IV/8/b eingerichtet. Referat IV/8/c stellt ein supportorientiertes Referat in der Abteilung IV/8 dar, wie dem unten angeführten Zitat aus der Geschäftseinteilung des BM.I zu entnehmen ist.

„Technische Betriebsführung und Organisation des Supports für sämtliche KIT-Systeme des Innenressorts soweit die Zuständigkeit der Abteilung IV/2 gegeben ist.“¹⁰¹

Ebenfalls in der Sektion IV angesiedelt ist die Support-Unit ZMR, welche sich um den Betrieb, die Weiterentwicklung und etwaige Dienstleistungen im Hinblick auf das ZMR (zentrales Melderegister) kümmert.¹⁰²

Ermacora ergänzt in seinen Ausführungen, dass diese „künstliche“ Aufblähung der Zentralverwaltung nicht nur sachlich argumentierbar ist, sondern sehr wohl auch politische bzw. personalpolitische Aspekte hineinspielen. Durch die Neuschaffung dieser Organisationseinheiten kommt es auch zwangsweise zu einer Neubesetzung dieser Stellen (sowie Personalvermehrung), welche die Möglichkeit einer parteinahen Besetzung offeriert.¹⁰³

¹⁰⁰ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 06.01.2009)

¹⁰¹ Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 07.01.2009)

¹⁰² Vgl. <http://www.bmi.intra.gv.at/downloadarea/sektion1/Geschaefteinteilung.pdf> (Abrufdatum: 06.01.2009)

¹⁰³ Vgl. Ermacora, 1977, S. 81-82.

4.4 Personalstand & -zusammensetzung sowie Geschlechterverhältnisse

Im Bundesministerium für Inneres, d.h. in der Zentralstelle bzw. im Mutterhaus sind mit Stand 31.12.2008 1.638 Bedienstete beschäftigt. Würde man die Bediensteten der nachgeordneten Dienststellen (d.h. jene der Landespolizeikommanden, Sicherheitsdirektionen, Bundespolizeidirektionen und allen sonstigen Dienststellen) dazuzählen, so käme das Innenressort auf einen Personalstand von 31.057 Bediensteten. Von den insgesamt 31.057 Bediensteten verrichten etwa 27.000 Bedienstete (davon beinahe 3.000 Frauen) den Exekutivdienst (Zahlen beziehen sich nur auf die der Besoldungsgruppe E zugehörigen Bediensteten der Polizei – Zahlen der Justiz sind nicht inkludiert.) Wie anhand des nachfolgenden Kreisdiagramms zu erkennen ist, verfügt der Bereich Inneres nach dem Bereich Unterricht, Kunst und Kultur mit knapp einem Viertel des Gesamtpersonals (132.293) über das meiste Bundespersonal. Trotz dieser gigantisch anmutenden Zahlen muss erwähnt werden, dass nur rund 7 Prozent aller Bundesbediensteten in den Ministerien ihren Arbeitsplatz haben.

„Dennoch ist die Vorstellung falsch, daß eine unübersehbare Anzahl von Bürokraten mit Ärmelschonern und langen Mittagspausen die Schreibtische der Ministerien bevölkert. Für die obersten Organe des Bundes und für die Zentralstellen, also das, was man gemeinhin die Ministerialbürokratie nennt, sind insgesamt 7379 Dienstposten vorgesehen, das sind 2,6 Prozent der Bundesbediensteten...“¹⁰⁴

Der Löwenanteil an Personal ist in den sogenannten nachgeordneten (dezentralen) Dienststellen tätig.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Fischer, 1977, S. 94.

¹⁰⁵ Vgl. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432> (Abrufdatum: 12.11.2009)

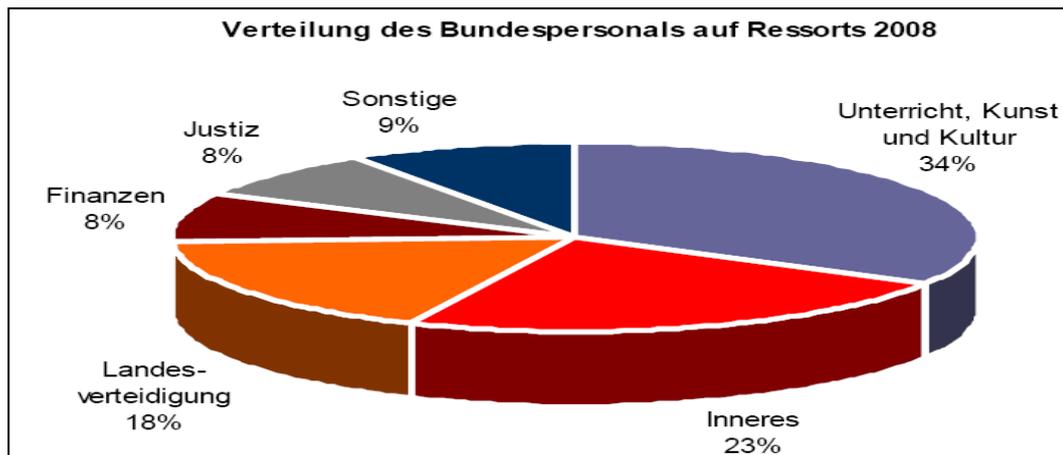


Abbildung 10: Personalverteilung nach Ressorts

(Quelle: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432>, Abrufdatum: 14.09.2009)

Die Bediensteten des Innenressorts lassen sich in Besoldungsgruppen, Verwendungsgruppen und in weiterer Folge in Funktionsgruppen aufgliedern. Das Personal der Zentralstelle setzt sich überwiegend aus Bediensteten der Besoldungsgruppen „Allgemeine Verwaltung“, „Exekutivdienst“, „handwerklicher Dienst“ und Vertragsbediensteten zusammen.

„Die Beamten gliedern sich, wie bereits erwähnt, in erster Linie in acht Besoldungsgruppen. Bei den Besoldungsgruppen handelt es sich um ein horizontales Gliederungselement, demzufolge die Beamten nach ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Verwaltungsbereichen geordnet werden.“¹⁰⁶

Die Besoldungsgruppe „Allgemeine Verwaltung“ lässt sich in die Verwendungsgruppen A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, die Besoldungsgruppe Exekutivdienst in die Verwendungsgruppen E1, E2a, E2b und E2c und das Entlohnungsschema V der Vertragsbediensteten in die Entlohnungsgruppen V1, V2, V3, V4 und V5 unterteilen. Beim handwerklichen Dienst reicht die Palette von h1 bis h5.

„Das maßgebliche Kriterium für diese Differenzierung bildet die Rechtsform der Begründung des Dienstverhältnisses, in einem Fall also der hoheitliche Akt der Ernennung.“¹⁰⁷

Bei A1-Bediensteten handelt es sich um Verwaltungsbedienstete die dem höheren Dienst (also in der Regel einen Hochschulabschluss vorweisen können oder einen Aufstiegskurs absolviert haben) angehören. Diesem

¹⁰⁶ Adamovich, 1977, S. 23.

¹⁰⁷ Adamovich, 1977, S. 22.

Personenkreis stehen, je nach Gehaltsstufe und Funktionsstufe, in den Zentralstellen die Amtstitel Oberrat und Ministerialrat bzw. in den sonstigen Dienststellen der Amtstitel Hofrat zu. Im Bundesministerium für Inneres (inkl. Bundeskriminalamt, BVT und UBAS) versehen mit Stichtag 18. November 2009 173 A1-Beamte Dienst. V1-Bedienstete werden derzeit 221 gezählt.

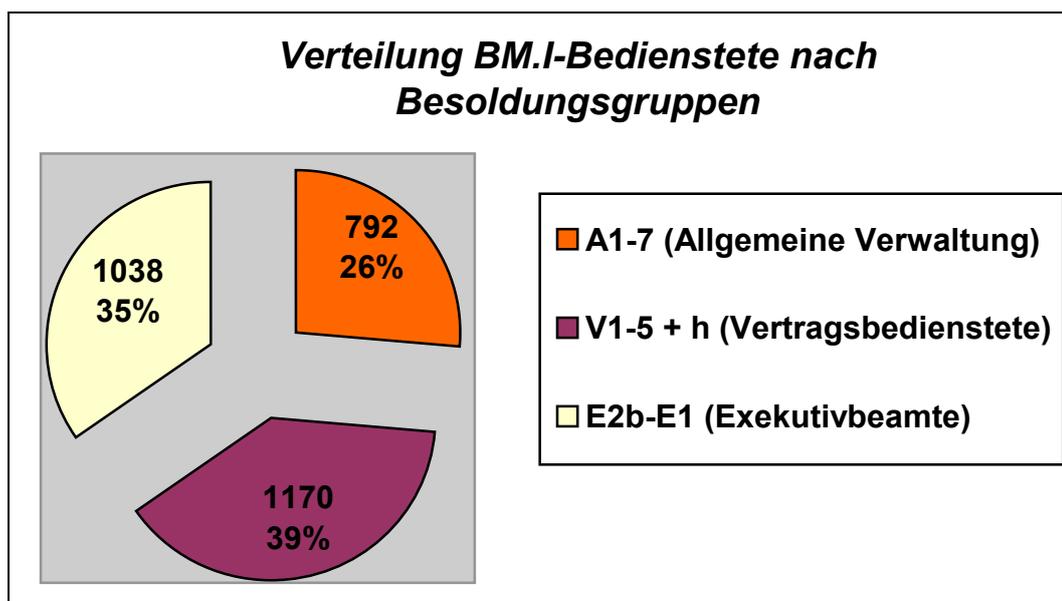


Abbildung 11: Verteilung BM.I-Bed. nach Besoldungsgruppen

Verwendungsgruppe A2 (378 Bedienstete im BM.I), welche früher als Verwendungsgruppe B bezeichnet wurde, entspricht dem gehobenen Dienst, dessen Angehörige entweder über die Reifeprüfung (Matura) bzw. die Beamtenaufstiegsprüfung verfügen und den Amtstitel Amtsdirektor oder Amtratsrat innehaben. Die sich auf dem gleichen Ausbildungsniveau befindlichen V2-Bediensteten sind mit 189 Personen den A2-Bediensteten zahlenmäßig etwas unterlegen.

„...die Verwendungsgruppe B Gehobener Dienst, welche Tätigkeiten umfaßt, deren Verrichtung die Absolvierung einer höheren Lehranstalt erfordert, die Verwendungsgruppe C Fachdienst, die Verwendungsgruppe D Mittlerer Dienst und die Verwendungsgruppe E Hilfsdienst.“¹⁰⁸

In der Verwendungsgruppe A3 (Fachdienst oder früher Verwendungsgruppe C) werden von den insgesamt 214 Bediensteten im

¹⁰⁸ Adamovich, 1977, S. 23.

BM.I die Amtstitel Fachinspektor oder Fachoberinspektor geführt (Erfordernis: Lehrabschluss). In die Entlohnungsgruppe V3 sind 278 Bedienstete des Ministeriums eingestuft.

Die Verwendungsgruppe A4 bezeichnet den qualifizierten mittleren Dienst – welchem im BM.I nur 27 Personen angehören – und beinhaltet die Amtstitel Kontrollor und Oberkontrollor. Der mittlere Dienst wird der Verwendungsgruppe A5 zugerechnet und stellt für seine Angehörigen den Amtstitel Oberamtsassistent zur Verfügung. Die beiden letzten Verwendungsgruppen des allgemeinen Verwaltungsdienstes sind der qualifizierte Hilfsdienst (A6) sowie der Hilfsdienst (A7), welche beide den Amtstitel Oberamtswart für die Zugehörigen dieser Verwendungsgruppen anbieten. Insgesamt verfügt das BM.I neben den schon erwähnten Bediensteten über 349 Vertragsbedienstete mit der Einstufung V4 bzw. V5 sowie 133 Bedienstete der handwerklichen Verwendung h1 bis h4. Abgesehen von den hier erörterten Amtstiteln sind für bestimmte Amtsinhaber auch Verwendungsbezeichnungen wie z.B. Sektionschef, Bereichsleiter, Abteilungsleiter, Referatsleiter usw. vorgesehen.¹⁰⁹

„Im Bereich Allgemeiner Verwaltungsdienst, Verwendungsgruppe A1 (Hochschulabschluss) umfasst das Spektrum die Funktionsgruppen 1 bis 9, wobei 9 die höchste Funktionsgruppe (LeiterIn einer Sektion) darstellt.“¹¹⁰

Von den Vertragsbediensteten können Verwendungsbezeichnungen geführt werden, Amtstitel wie bei den Beamten der Besoldungsgruppe allgemeine Verwaltung sind jedoch nicht vorgesehen.

Ähnlich strukturiert ist die Besoldungsgruppe E (Exekutivdienst). Dort unterscheidet man E1-Bedienstete (leitende Beamte oder Offiziere, Näheres siehe unterhalb), E2a-Bedienstete (dienstführende Beamte mit den Dienstgraden Gruppeninspektor, Bezirksinspektor, Abteilungsinspektor, Kontrollinspektor und Chefinspektor), E2b-Bedienstete (eingeteilte Beamte mit den Dienstgraden Inspektor, Revierinspektor und Gruppeninspektor) und E2c-Bedienstete (Aspiranten). Der Amtstitel der Exekutivbediensteten lautet Exekutivbediensteter. Als

¹⁰⁹ Vgl. BDG 1979, §§ 139 ff.

¹¹⁰ <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432> (Abrufdatum: 12.11.2009)

Verwendungsbezeichnungen fungieren die zuvor in den Klammerausdrücken verwendeten Dienstgrade.¹¹¹

Innerhalb des BM.I finden sich 142 E1-Beamte, 799 E2a-Beamte sowie 97 E2b-Bedienstete. Diese geringe Anzahl an eingeteilten Beamten resultiert aus dem Umstand, dass die Exekutivdienstplanstellen im BM.I ausschließlich für dienstführende und leitende Beamte vorgesehen sind.



Abbildung 12: Distinktionen A1-Bedienstete/Rechtskundiger Dienst

Von Top-Führungskräften spricht man de facto dann, wenn es sich um Beamte der Besoldungsgruppen der allgemeinen Verwaltung in den Verwendungsgruppen A1 (und bei den Vertragsbediensteten V1) respektive der Besoldungsgruppe Exekutivdienst der Verwendungsgruppe E1 handelt, welche den höheren Funktionsgruppen angehören.

„Kein Wunder, daß in Ländern, wo der höhere Beamtendienst als eine in sich geschlossene Sondergruppe aufgebaut ist, die Eingangsstellungen zu dieser Gruppe im allgemeinen im Anschluß an ein abgeschlossenes Universitätsstudium erreicht werden. Die höheren Stellungen sind so mit »Akademikern« besetzt.“¹¹²

Wie man anhand der oberhalb eingefügten Abbildung der A1-Distinktionen (des rechtskundigen Dienstes) erkennen kann, werden die Träger dieser dienstlichen Unterscheidungszeichen – durch die nicht gerade sparsame Verwendung von Gold als zentrales Element auf den Abzeichen – optisch von den niederrangigen Bediensteten hervorgehoben.

¹¹¹ Vgl. BDG 1979, §§ 142 ff.

¹¹² Morstein Marx, 1959, S.62.

„Dargestellt wird die Macht der Funktion durch Amtsbezeichnungen, Dienstgrade, Titel, Uniformen, Berufskleidung, Türschilder, Dienstwagen.“¹¹³

Innerhalb der Zentralstelle führen die meisten Führungskräfte der höheren Verwendungsgruppen und Gehaltsstufen der Besoldungsgruppe A (allgemeine Verwaltung) den Amtstitel Ministerialrat, welcher mit dem Amtstitel Hofrat ident ist (der Amtstitel Hofrat wird jedoch nur im nachgeordneten Bereich geführt).

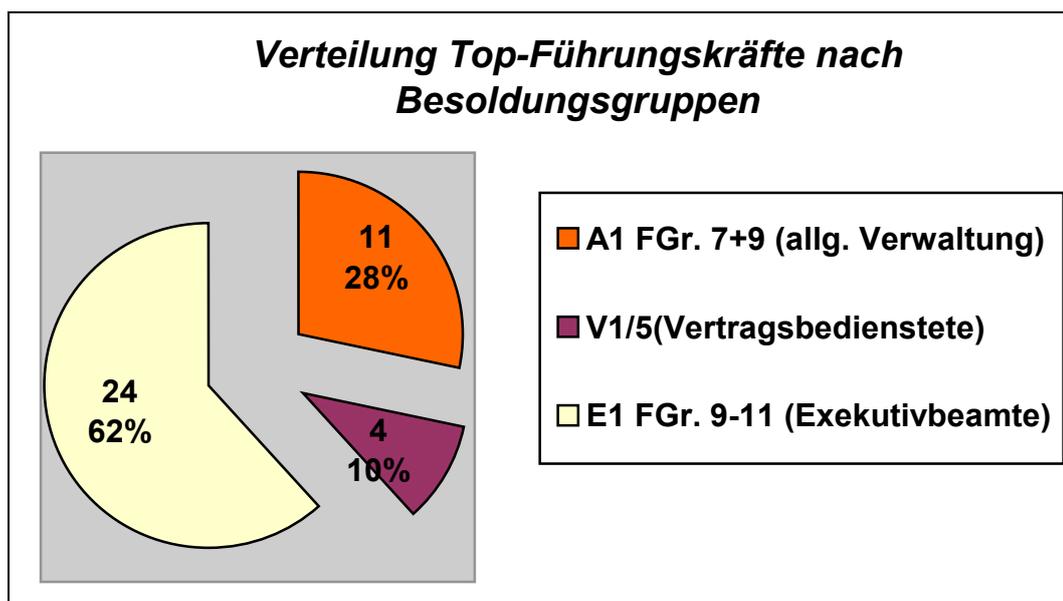


Abbildung 13: Top-Führungskräfte A1, V1, E1

„So unterscheidet man etwa in der Besoldungsgruppe der Beamten der allgemeinen Verwaltung die Verwendungsgruppe A Höherer Dienst, welche jene Tätigkeiten umfaßt, deren Verrichtung eine durch ein abgeschlossenes Hochschulstudium nachzuweisendes Berufsvorbildung erfordert, ...“¹¹⁴

Bereichsstellvertreter der Verwendungsgruppe E1 führen – wie es in der Sektion II (Generaldirektion) in persona bei General Mag. Mag. (FH) Konrad Kogler der Fall ist – den Dienstgrad/Verwendungsbezeichnung General (im Falle eines Beamten der Verwendungsgruppe A1 würde dieser den Amtstitel Ministerialrat führen). Leitende Beamte (E1), welche die Funktion eines Abteilungsleiters ausüben und in der Hierarchie unterhalb des Bereichsstellvertreters angesiedelt sind, führen den zweithöchsten Dienstgrad innerhalb des E-Schemas (Exekutivdienst) –

¹¹³ Bauer-Jelinek, 2001, o.S.

¹¹⁴ Adamovich, 1977, S. 23.

Generalmajor. Eine Ebene unter den Abteilungsleitern rangieren die Referatsleiter. Als Referatsleitern steht den E1-Beamten entweder der Dienstgrad Oberst oder Brigadier zu.

„Unsere Beamtenhierarchie ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, daß an ihrer Spitze in der Regel Akademiker, die sogenannten A-Beamten stehen.“¹¹⁵

Die österreichische Bundespolizei, welche nach militärischem Muster einheitlich organisiert ist, verwendet bei den E1-Beamten bzw. leitenden Beamten – bis auf die Dienstgrade Fähnrich und Generalleutnant – die von dem österreichischen Bundesheer bekannten Offiziersdienstgrade. Da die österreichische Bundespolizei jedoch einen Wachkörper und nicht eine Militärbehörde darstellt, handelt es sich bei den leitenden Beamten de jure nicht um „Polizeioffiziere“, sondern um Beamte/ Beamtinnen der Verwendungsgruppe E1 (Exekutivdienst), welche die Offiziersdienstgrade des österreichischen Bundesheeres als Verwendungsbezeichnungen übernommen haben. Die gesetzliche Grundlage im Hinblick auf die Wachkörper findet sich im Artikel 78d B-VG (Bundesverfassungsgesetz).

„Die österreichische Bundespolizei ist ein Österreich weit einheitlich organisierter, bewaffneter, nach militärischem Muster organisierter, ziviler Wachkörper.“¹¹⁶



Abbildung 14: Dienstgrade E1-Beamte

Ab dem Dienstgrad Brigadier spricht man von den sogenannten Generalsrängen.

Die höchsten Funktionen (Planstellen) im Innenministerium werden – zumindest was die Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit betrifft –

¹¹⁵ Fischer, 1977, S. 99.

¹¹⁶ http://www.bundespolizei.gv.at/lpk/polizei_organisation.asp (Abrufdatum: 17.12.2008)

durch sogenannte Doppelausschreibungen besetzt. Das bedeutet, dass diese Führungspositionen entweder durch einen Akademiker (A1 bzw. V1) oder einen leitenden Beamten (E1) besetzt werden können (ausgenommen Bereiche, wo spezielle Ausbildungen, wie z.B. ein rechtswissenschaftliches Studium, als Ernennungserfordernis vorausgesetzt werden).

„So heißt es beispielsweise Dienstposten der Verwendungsgruppe A sind für Tätigkeiten vorgesehen, deren Verrichtung eine durch ein abgeschlossenes Hochschulstudium nachzuweisende Berufsvorbildung erfordert.“¹¹⁷

Am Ende dieses Subkapitels soll noch in knapper Form auf das Thema Frauen in Führungspositionen eingegangen werden. Im Jahr 2009 wurde im Rahmen eines Vortrags an den Ministerrat das Thema Gender-Controlling – Frauen in Führungspositionen thematisiert. Dabei ist es der Bundesregierung ein großes Anliegen, die Chancengleichheit und Förderung von Frauen in der Berufswelt voranzutreiben.

„Die Bundesregierung bekennt sich im aktuellen Regierungsprogramm zur Förderung und Chancengleichheit in der Arbeitswelt. Als wesentliche Elemente der Frauenförderung sind dabei Einkommensgleichheit und Einkommenstransparenz sowie Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in Spitzenpositionen u.a. auch in der Verwaltung angeführt.“¹¹⁸

Betrachtet man die nachfolgende Grafik, worauf die höchsten besoldungsrechtlichen Einstufungen innerhalb der Verwaltung bzw. im Bundesdienst ersichtlich sind, so lässt sich in allen Qualifikationsgruppen respektive Spitzenpositionen seit 2006 – trotz verhältnismäßiger Unterrepräsentanz des weiblichen Geschlechts – ein deutlicher Trend in Richtung Erhöhung des Frauenanteils ablesen.

¹¹⁷ Karny, 1977, S. 316.

¹¹⁸ <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432> (Abrufdatum: 14.09.2009)

Höchste besoldungsrechtliche Einstufungen je Qualifikationsgruppe					
Qualifikationsgruppe	besoldungsrechtliche Einstufung und Position	Frauenanteil 3.12.2006	Frauenanteil 31.12.2007	Frauenanteil 31.12.2008	Frauenanteil 01.07.2009
AkademikerInnen	A 1/7-9 und Vergleichbare (z.B. SC, GL und LeiterInnen großer nachgeordneter Dienststellen)	15,8%	18,1%	19,1%	20,6%
AkademikerInnen	A 1/4-6 und Vergleichbare (z.B. AL, AL Stv., ReferatsleiterInnen und LeiterInnen größerer nachgeordneter Dienststellen)	29,8%	30,3%	31,3%	31,9%
MaturantInnen	A 2/5-8 und Vergleichbare (ReferatsleiterInnen, LeiterInnen mittlerer und kleinerer nachgeordneter Dienststellen, ReferentInnen in höherer Verwendung)	24,4%	25,0%	25,6%	25,8%
Fachdienst	A 3/5-8 und Vergleichbare (SachbearbeiterInnen in entsprechend anspruchsvoller Verwendung)	29,3%	30,5%	30,8%	30,9%
alle Qualifikationsgruppen	höchste besoldungsrechtliche Einstufungen	27,7%	28,6%	29,1%	29,4%

Abbildung 15: Höhere Verwendungen von Frauen

(Quelle: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432>, Abrufdatum: 14.09.2009)

Die Stellung von Frauen in einer männerdominierten Arbeitswelt, wie es im Bundesministerium für Inneres und anderen Ressorts der Fall ist, ist derzeit noch durch zahlenmäßige Unterlegenheit im Feld der Spitzenpositionen geprägt.

„Also ich glaube, von dieser geschlechtsspezifischen Besetzung sind wir Gott sei Dank weg noch derzeit, trotzdem sind die Funktionsbesetzungen schon sehr männerlastig.“¹¹⁹

Beäugt man im nachfolgenden Zitat aus dem Jahre 1977 den Prozentwert von Frauen im höheren Dienst, so kann man schlussfolgern, dass die Maßnahmen zur Frauenförderung der letzten Jahrzehnte eine wesentliche Verbesserung mit sich gebracht haben.

„Und noch ungünstiger wird das Verhältnis für die Frauen, wenn man nur die höheren Beamten in Betracht zieht. Bloß 12 Prozent der höheren Beamten sind weiblichen Geschlechts – allerdings steht es bei den höheren Angestellten um die Repräsentation der Frauen nicht viel besser. Insgesamt läßt sich sagen: Im Kern des öffentlichen Dienstes, bei den Beamten, besteht noch eine deutliche Präponderanz des männlichen Geschlechts – die allerdings in den letzten Jahren durch einen starken Trend zur vermehrten Frauenbeschäftigung allmählich an Gewicht verliert.“¹²⁰

¹¹⁹ Zitat Gesprächspartner 4

¹²⁰ Gehmacher, 1977, S. 140.

	höchste besold.rechtl. Einstufungen u. Vergleichbare 1)	Frauenanteil mindest ZIEL 2013 in % 2)	Frauenanteil IST 01.07.2009 in %	Frauenanteil IST 2008 in % 2)	Köpfe IST 01.07.2009 Frauen+ Männer 3)	Frauenanteil IST 01.07.2009 in %
BM.I						
	A1/7-9	8,0%	4,8%	5,0%	21	25,5%
	A1/4-6	22,5%	22,1%	20,4%	231	
	A2/5-8	22,7%	22,1%	21,3%	841	29,2%
	A3/5-8	4,5%	3,5%	3,6%	3.166	13,4%

Abbildung 16: Frauenanteil Spitzenpositionen BM.I

(Quelle: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432>, Abgerufen: 14.09.2009)

Anhand der oben illustrierten Geschlechterverteilung des Innenressorts und des angepeilten Mindestziels im Hinblick auf den Frauenanteil bis zum Jahre 2013 kann davon ausgegangen werden, dass sich die Frauen in allen Verwendungsgruppen langsam (über Jahrzehnte), aber doch stetig an das Niveau (in Relation zur Anzahl der weiblichen Bediensteten innerhalb des Ressorts) der männlichen Spitzenführungskräfte annähern werden.

Im Rahmen eines Gespräches wurde erörtert, dass sich das Frauenbild stark geändert hat und Frauen zu Beginn eher als Störelemente empfunden wurden und danach als Herzeigefrauen präsentiert wurden.

„Also Punkt eins, ah ich glaube, dass ah die das Frauenbild sich dramatisch gewandelt hat, ja weil ich, ah schon so lange dabei bin, dass ich weiß, wie das begonnen hat ahm, dass sie zunächst sicher eher als Störfaktoren wahrgenommen wurden und sie wurden natürlich auch, ah in der Hierarchie gehätschelt und und immer als als Herzeigefrauen dargestellt, was durchaus Neid und Missgunst hervorgerufen hat. Nur das sind alles historische Ereignisse, heute steht die Frau ihren Mann, um das ah vielleicht etwas verkürzt darzustellen. Ah die Verteilung der Frauen, na logischerweise dauert es eine gewisse Zeit, bis sie quasi durchwachsen im System nach oben.“¹²¹

Zur Erreichung dieses angepeilten Frauenanteils werden Stellenausschreibungen innerhalb des Bundesministeriums für Inneres mit nachfolgendem Passus versehen:

„Es wird darauf hingewiesen, dass Bewerbungen von Frauen um die bezeichnete Funktion besonders erwünscht sind; hinsichtlich der Betrauung mit dem genannten Arbeitsplatz besteht kein Rechtsanspruch.“¹²²

¹²¹ Zitat Gesprächspartner 2

¹²² Textauschnitt - Stellenausschreibung des BM.I vom 04.03.2010

4.5 Der Personalplan

Anhand des Personalplans – früher (bis 01.01.2009) als Stellenplan bekannt – wird ersichtlich, wie hoch die maximale Personalkapazität des Bundes ist. In ihm werden alle Planstellen – getrennt nach Vertragsbediensteten und Beamten – des Bundes abgebildet. Diese darin definierte Anzahl an Planstellen orientiert sich an der Notwendigkeit zur Bewältigung der Aufgaben des Bundes. Im Bundesvoranschlag werden die finanziellen Mittel für jeden Bundesbediensteten/jede Bundesbedienstete berücksichtigt und im Personalplan anhand von der zuvor erwähnten Planstellen angeführt. Der Personalplan zählt als verbindlicher Bestandteil des Bundesfinanzgesetzes (BFG) und ist diesem als Anlage IV beigefügt, wodurch er formell die Stellung eines Gesetzes genießt.¹²³

„Für jede beim Bund beschäftigte Person muss einerseits das erforderliche Geld und andererseits die entsprechende Planstelle im Personalplan vorgesehen sein. Der Personalplan ist damit die gesetzliche Rahmenvorgabe, die angibt, in welcher Anzahl und in welchen Qualitäten Personalkapazitäten innerhalb eines Finanzjahres maximal zur Verfügung stehen.“¹²⁴

Dementsprechend wurde im Personalplan 2009 unter Teil II.A, 11 Inneres, 1100 Zentralleitung geregelt, dass es innerhalb der Zentralleitung des BM.I 685 Planstellen der Allgemeinen Verwaltung (A1 - A7), 221 Planstellen des Verwaltungsdienstes (V1 - V4), 22 Planstellen des handwerklichen Dienstes (h1 - h3) usw. geben darf.¹²⁵

¹²³ Vgl. http://www.bmf.intra.gv.at/Budget/budgets/2009/arbeitsbehelp_und_teilhefte/2009_Personalplan.pdf
(Abrufdatum: 12.11.2009)

¹²⁴ http://m.bmf.gv.at/Budget/DasBudget/_start.htm (Abrufdatum: 12.11.2009)

¹²⁵ Vgl. http://www.bmf.intra.gv.at/Budget/budgets/2009/arbeitsbehelp_und_teilhefte/2009_Personalplan.pdf
(Abrufdatum: 12.11.2009)

5. Der öffentliche Dienst in Österreich

In Österreich wird der Großteil an öffentlichen Leistungen von Bediensteten des Bundes, Landes oder der Gemeinden besorgt. Sie gemeinsam bilden in ihrer Gesamtheit den sogenannten öffentlichen Dienst. Die Bediensteten von Einrichtungen, die dem Sektor Staat zugeordnet werden, gelten ergo dessen auch als Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes.

*„Der öffentliche Dienst ist das personelle Instrument, mit dessen Hilfe der Staat seine Aufgaben besorgt.“*¹²⁶

Während man in der Privatwirtschaft meist materielle, sichtbare und oft auch angreifbare Produkte als Resultat menschlicher Arbeit erhält, verhält es sich im öffentlichen Dienst etwas diffiziler. Würde man den öffentlichen Dienst aus der wirtschaftlichen Perspektive charakterisieren, so könnte man durchaus sagen, dass die primären Produkte des öffentlichen Dienstes sich in Form öffentlicher Leistungen darstellen.¹²⁷

Aufgrund der zahlreichen existenten Unterscheidungsmerkmale der öffentlich Bediensteten gegenüber Beschäftigten anderer Berufssparten bzw. der Privatwirtschaft werden die im öffentlichen Dienst stehenden Personen oftmals als eine Art „Unikum“ unter den diversesten Berufsgruppen betrachtet. Anhand der nachfolgenden Subkapitel wird dieser Behauptung anhand statistischen und demografischen Materials sowie unter der Berücksichtigung der Spezifika wie Beamtenstatus und Pragmatisierung nachgegangen.

*„Die soziologische Kernfrage gegenüber dem öffentlichen Dienst lautet: Handelt es sich bei den öffentlich Bediensteten bloß um eine Berufsgruppe wie andere auch – oder um eine eigene »Kaste«, die sich deutlich von den übrigen Berufstätigen abhebt? Bevor man diese Frage an verschiedenen theoretischen Ansätzen prüft, scheint es lohnend, ganz einfach die Geschlechts- und Altersstruktur der Staatsdiener zu betrachten.“*¹²⁸

¹²⁶ Adamovich, 1977, S. 12.

¹²⁷ Vgl. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432> (Abrufdatum: 14.09.2009)

¹²⁸ Gehmacher, 1977, S. 138.

Der Universitätsdozent für Verfassungsrecht und frühere Präsident des Verfassungsgerichtshofes Ludwig Adamovich junior befasste sich lange Zeit besonders intensiv mit der Struktur und Funktion des öffentlichen Dienstes. Dabei betonte er immer wieder:

*„Der öffentliche Dienst weist eine vielfältige, an verschiedenartigen rechtlichen Merkmalen orientierte Strukturierung auf. In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist in diesem Zusammenhang zum einen auf die bereits erwähnte Differenzierung der öffentlichen Bediensteten in Richter, Hochschullehrer und andere Bedienstete und zum anderen auf die Unterscheidungen zwischen Bediensteten des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände hinzuweisen.“*¹²⁹

Der Begriff „öffentlicher Dienst“ sollte nicht synonym mit dem Wort „Bundesdienst“ (womit ausschließlich die vom Bund angestellten Bediensteten gemeint sind) verwendet werden, da unter öffentlichem Dienst auch Institutionen und Organisationen der Länder und Gemeinden subsumiert werden. Eines haben jedoch alle Bediensteten des öffentlichen Dienstes – gleich ob Bundes- Landes- oder Gemeindebedienstete – gemeinsam: ihre Arbeit besteht aus der Besorgung staatlicher Aufgaben.¹³⁰

*„Wer dem öffentlichen Dienst angehört, besorgt von Berufs wegen staatliche Aufgaben.“*¹³¹

Diese eben erwähnten staatlichen Aufgaben dürfen nicht als staatliches Eigenprodukt verstanden werden, sondern resultieren letztendlich aus dem Willen der Bevölkerung. In Form von Wahlen werden die Willensäußerungen der österreichischen Bevölkerung getätigt und in weiterer Folge durch den Staat – d.h. durch seine Organe – weiterverfolgt.

*„Unter dem öffentlichen Dienst ist jener Komplex von Handlungsträgern (Organe im Sinne des Art. 20 Abs. 1 B-VG) zu verstehen, dessen sich der Staat zur Erfüllung seiner – ihm von der Gesellschaft übertragenen – Aufgaben bedient. Die Funktion des öffentlichen Dienstes besteht demgemäß in der Besorgung der Staatsaufgaben.“*¹³²

¹²⁹ Adamovich, 1977, S. 21.

¹³⁰ Vgl. Adamovich, 1977, S. 27.

¹³¹ Adamovich, 1977, S. 18.

¹³² Adamovich, 1977, S. 27.

5.1 Zahlen & Fakten

Im internationalen Vergleich liegt Österreich mit einem Anteil von 12,6 Prozent öffentlich Bediensteter an der Gesamtbeschäftigung im unteren Drittel. Besonders viele öffentlich Bedienstete sind innerhalb Europas in den skandinavischen Staaten (Norwegen, Schweden, Dänemark, Finnland) und Frankreich zu finden. Der EU-Durchschnitt liegt bei etwa 16,1 Prozent. Nur vier europäische Staaten (Griechenland, Spanien, Deutschland und Niederlande) kommen mit weniger öffentlich Bediensteten als Österreich aus.

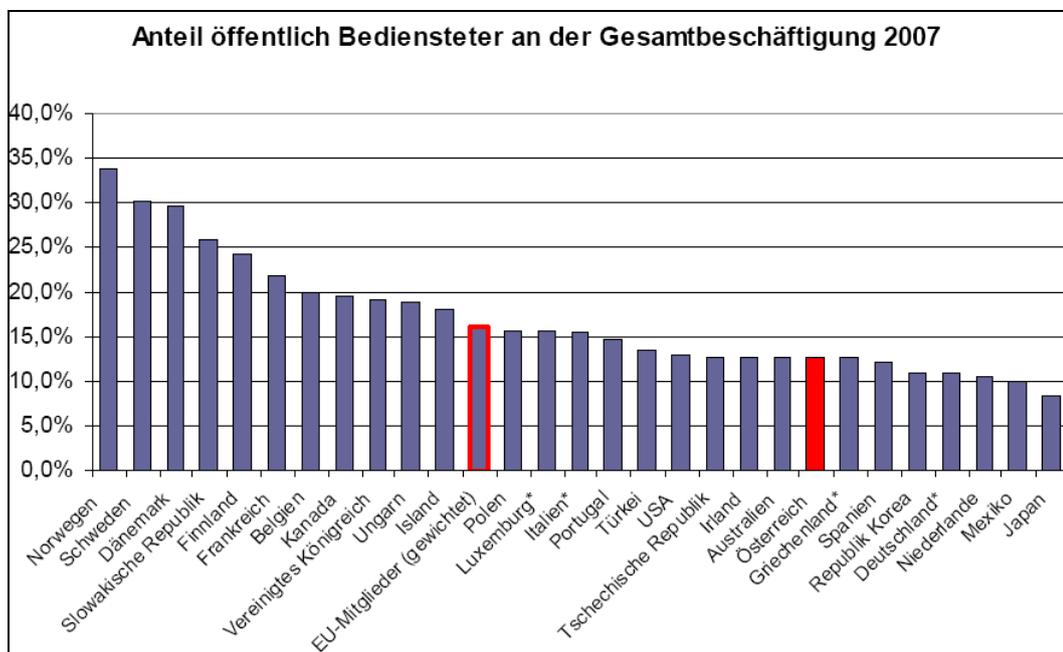


Abbildung 17: Statistik öffentliche Bedienstete

(Quelle: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432>, Abgerufen: 14.09.2009)

Über den größten Personalstand innerhalb des öffentlichen Dienstes verfügen die Länder und der Bund. Zahlenmäßig stellt sich der öffentliche Dienst in Österreich folgendermaßen dar:

Personalstand der Gebietskörperschaften	
Bund	132.784
Länder	141.351
Gemeinden	74.032
Gesamt	348.167

Personalstände in Vollbeschäftigtenäquivalenten, exkl. ausgegliederte Einrichtungen und Betriebe.
 Datenstand: Bund 31.12.2008, Länder und Gemeinden 2007.
 Quelle: Bund - MIS, Länder und Gemeinden - Statistik Austria

Abbildung 18: Personalstand öffentlicher Dienst

(Quelle: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432>, Abgerufen: 14.09.2009)

Betrachtet man den Bund als Teilsektor – neben den Ländern und Gemeinden – der öffentlichen Verwaltung, so lässt sich anhand der Übersicht das Personalverhältnis zwischen den Zentralstellen und nachgeordneten Stellen vergleichen.

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

Abbildung 19: Personalstand ÖD - nach Ressorts und Zentralstellen

(Quelle: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432>, Abgerufen: 14.09.2009)

„Doch ist ein Wesentliches festzuhalten: Wenn Art. 20 Abs. 1 B-VG ausspricht, daß unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder nach Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte Organe oder ernannte berufsmäßige Organe die Verwaltung führen, ist eine Entscheidung zugunsten des Systems des Berufsbeamtentums getroffen worden.“¹³³

Wie im unten angeführten Zitat von Ernst Gehmacher, dem ehemaligen Leiter des IFES (Institut für empirische Sozialforschung), betont wird, ist nicht nur Österreich von einem rasanten Größenzuwachs betroffen, sondern dehnt sich der öffentliche Dienst in sehr vielen Staaten aus und stellt ein Charakteristikum der Moderne dar. Eben diese starke Verbreiterung des tertiären Sektors kann als Indiz für die Entwicklung in Richtung einer Dienstleistungsgesellschaft interpretiert werden und bildet das Bedürfnis der Bevölkerung nach öffentlichen (Dienst-) Leistungen ab.

„Was wir als Expansion des öffentlichen Dienstes in allen modernen Staaten beobachten, ist also nur eine Begleiterscheinung des technologischen Fortschritts und der weltweiten Modernisierung, die in den entwickelten Industriestaaten zur Ausdehnung des Dienstleistungssektors führen.“¹³⁴

Weiters schlussfolgert bzw. konstatiert Gehmacher, dass die Wachstums- und Entwicklungsgeschwindigkeit des öffentlichen Dienstes in einem direkten und kausalen Zusammenhang mit dem Modernisierungsgrad bzw. -fortschritt, der Anzahl hinzukommender neuer Staatsaufgaben sowie mit der Arbeitsleistung der öffentlich Bediensteten steht.

*„Wie rasch das Personal des öffentlichen Dienstes mehr wird, hängt demnach von folgenden Faktoren ab: * Tempo der Modernisierung, also Wachstumstempo des tertiären Sektors überhaupt; * Ausmaß der Übernahme neuer Funktionen durch den Staat – gegenüber der Wahrnehmung dieser neuen Aufgaben durch die Privatwirtschaft (und damit durch Privatangestellte);* Produktivität der öffentlich Bediensteten – das heißt Personalbedarf für die übernommenen Aufgaben.“¹³⁵*

In der Soziologie existieren 2 Ansätze des britischen Soziologen Cyril Northcote Parkinson, welche auf humorvolle Art und Weise versuchen, anhand einer Theorie die Expansion des Beamtentums zu erklären. Zusammengefasst hat Parkinson diese Überlegungen zum Wachstum der Beamtenschaft bzw. der Bürokratie im sogenannten „Parkinsonschen Gesetz“. Nach Parkinson tendieren hierarchisch organisierte Verwaltungen zur Aufblähung.¹³⁶

¹³³ Adamovich, 1977, S. 19.

¹³⁴ Gehmacher, 1977, S. 159.

¹³⁵ Gehmacher, 1977, S. 159.

¹³⁶ Vgl. Morstein Marx, 1959, S.17-18.

„Nach diesem Aufsatz stehen das Größenmaß des öffentlichen Dienstes und die zu bewältigende Arbeitslast »überhaupt nicht miteinander im Verhältnis.«¹³⁷

Dieser permanente Größenzuwachs erklärt sich einerseits aus dem Umstand, dass überbelastete Beamte danach streben, weitere Unterebene – nicht jedoch Konkurrenten bzw. Rivalen – einzustellen. Diese neuen Mitarbeiter verfahren nach denselben Regeln, wie es die Vorgesetzten praktiziert haben, wonach sich dieses Verhaltensmuster bis zur untersten Hierarchieebene durchsetzt. Mit dem „Gesetz der Multiplizierung der Unterebenen“ tritt zwangsläufig das „Gesetz der Multiplizierung der Arbeit“ in Kraft.

„Denn sobald es nun drei Beamte anstelle des ursprünglich vorhandenen einen gäbe – oder sieben, nachdem jeder neue Unterebene nach einiger Zeit sich selbst zwei Unterebene zugelegt hat –, würden sie »soviel Arbeit für einander machen, daß alle voll beschäftigt sind.«¹³⁸

5.2 Beamtentum

„Das Beamtentum findet in den Maximen der Rationalität den wahren Grund für sein Dasein.“¹³⁹

Der öffentliche Dienst oder speziell der Bundesdienst setzt sich aus einer großen Anzahl von Beamten (und verstärkt Vertragsbediensteten) zusammen. Diese angesprochene Beamtenschaft ist ein typisches Merkmal der im Bundesdienst befindlichen Bediensteten. Nüchtern betrachtet handelt es sich bei den BeamtInnen um Arbeitnehmer mit einer speziellen Form des Anstellungsverhältnisses, wodurch sie ein von der Norm abweichendes (Rechts-)Verhältnis zum Staat eingegangen sind. Die österreichischen Berufsbeamten werden nach Erfüllen bzw. Vorweisen der Ernennungserfordernisse des § 4 BDG 1979 – wozu unter anderem die österreichische Staatsbürgerschaft, die volle Handlungsfähigkeit, die persönliche und fachliche Eignung sowie ein Alter zwischen 18 und 40 Jahren zählen – durch den Akt der Ernennung (d.h. durch die bescheidmäßige Verleihung einer Planstelle) zum Beamten ernannt. Vorerst beginnt die Beamtenlaufbahn mit einem provisorischen

¹³⁷ Morstein Marx, 1959, S. 17-18.

¹³⁸ Morstein Marx, 1959, S. 18.

¹³⁹ Morstein Marx, 1959, S. 52.

Dienstverhältnis (§ 10 BDG 1979), welches nach Erfüllung gewisser Kriterien in ein definitives umgewandelt wird. Solange sich der Beamte im provisorischen Dienstverhältnis befindet, kann er per Bescheid gekündigt werden, wenn er beispielsweise einen unbefriedigenden Arbeitserfolg aufweist oder durch pflichtwidriges Verhalten auffällt. Zum definitiven Dienstverhältnis wird das provisorische auf Antrag dann, wenn 6 Jahre im provisorischen Dienstverhältnis zurückgelegt wurden und die für jede Besoldungsgruppe maßgeblichen Definitivstellungserfordernisse erbracht werden.¹⁴⁰

„Der Bewerber für den öffentlichen Dienst muß bestimmte Erfordernisse erfüllen, wie Besitz der Österreichischen Staatsbürgerschaft, ehrenhaftes Vorleben, volle Eignung zur Erfüllung seiner Dienstobliegenheiten, volle Handlungsfähigkeit (Ausnahme: Minderjährigkeit), Vollendung des 18. Lebensjahres, im besonderen ferner die Erfordernisse für die Erlangung des konkreten Dienstpostens.“¹⁴¹

Maßgeblich für alle dienstrechtlichen sowie disziplinären Belange sind die Bestimmungen des Beamtendienstrechtsgesetzes 1979 (kurz BDG 1979), wie anhand der Definition des Anwendungsbereiches im Paragraphen 1 ersichtlich ist.

„§ 1 (1) Dieses Bundesgesetz ist auf alle Bedienstete anzuwenden, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund stehen, sie werden im folgenden als ‚Beamte‘ bezeichnet.“¹⁴²

Im Gegensatz zum eben dargestellten Dienstverhältnis der Beamten wird bei den Vertragsbediensteten im öffentlichen Dienst das Anstellungsverhältnis in Form eines Dienstvertrages begründet. Auf die Vertragsbediensteten findet nicht das Beamtendienstrechtsgesetz 1979, sondern das dem ähnliche Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG 1949) Anwendung.

„§ 1 (1) Dieses Bundesgesetz ist, soweit nicht die Abs. 3 und 5 oder die Abschnitte Ia und VII anders bestimmen, auf Personen anzuwenden, die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Bund sehen.“¹⁴³

¹⁴⁰ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40034404/NOR40034404.pdf>

(Abrufdatum: 18.11.2009)

¹⁴¹ Kary, 1977. S. 318.

¹⁴² <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40093365/NOR40093365.pdf> (Abrufdatum: 18.11.2009)

¹⁴³ <http://ris.bka.intra.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40047655/NOR40047655.pdf> (Abrufdatum: 18.11.2009)

Die Bundesbediensteten bestanden 1997 aus knapp über 169.000 Bediensteten. Im Zuge der Verwaltungsreformen wurde unter anderem vereinbart, dass die Anzahl der Beamten dadurch reguliert werden soll, dass bestimmte Stellen (z.B. nach Ausscheiden aus dem Dienstverhältnis) nicht mehr nachbesetzt werden bzw. anhand von Aufnahmestopps Neuzugänge temporär limitiert werden. Das Berufsbeamtentum wurde, wie anhand des Balkendiagramms zu erkennen ist, seit 1997 – fast um ein Viertel – sukzessive reduziert. Wie anhand des nachfolgenden Zitates aus der Presse, welches sich auf die Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst, Gabriele Heinisch-Hosek, bezieht zu erkennen ist, zieht diese vollzogene Personalreduktion auch negative Folgen mit sich.

„Die Ministerin sieht sich allerdings abseits dieses aktuellen Ringens mit der Beamten­gewerkschaft mit einer Reihe wachsender Herausforderungen durch eine langfristige Entwicklung im Bundesdienst konfrontiert: Durch die restriktive Vorgangsweise bei Neuaufnahmen in den vergangenen Jahren steigt das Durchschnittsalter der Beamten und Vertragsbediensteten sukzessive. Nach den jüngsten Zahlen lag es im Vorjahr im Staatsdienst, der auf 132.784 Mitarbeiter geschrumpft ist, bei mittlerweile 44,4 Jahren.“¹⁴⁴

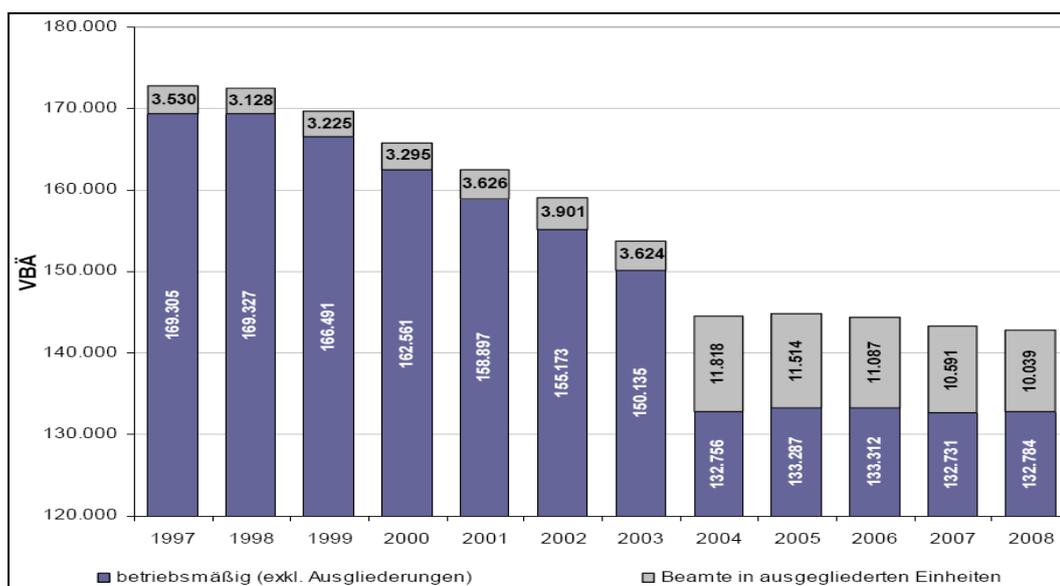


Abbildung 20: Entwicklung Personalstand Bund

(Quelle: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432>, Abgerufen: 14.09.2009)

„Dieser Wandel der Funktionen und damit der gesellschaftlichen Position des öffentlichen Dienstes wurde begleitet von einer – gemessen an historischen Vorbildern – radikalen Änderung der Personalstruktur. So hat die Vermehrung der Verwaltungsaufgaben in erster Linie ein deutliches Anwachsen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten mit sich gebracht.“¹⁴⁵

¹⁴⁴ DIE PRESSE, 17. Nov. 2009, S. 3.

¹⁴⁵ Adamovich, 1977, S. 29.

Betrachtet man die soziodemografischen Daten, insbesondere die Entwicklung des Durchschnittsalters der Bundesbediensteten, so muss man mit Erschrecken feststellen, dass die Entwicklung auf eine Überalterung des Bundespersonals unaufhaltsam hinsteuert. Während das Durchschnittsalter der Bundesbediensteten eine Dekade zuvor noch bei etwa 42 Jahren lag, ist man heute bei ca. 45 Jahren angelangt.

„Mittlerweile sind bereits mehr als die Hälfte, exakt 52 Prozent, der Bundesbediensteten älter als 45 Jahre.“¹⁴⁶

Diese Tendenz kann sich aus mehreren Umständen ergründen. Einerseits durch das Bestreben die Zahl an Neuaufnahmen so niedrig wie möglich zu halten und andererseits durch den Umstand, dass der Eintritt in den Bundesdienst nachweislich erst mit einem – durch die Ausbildung bzw. Vorbildung bedingten – höheren Alter erfolgt. Durch dieses höhere Eintrittsalter in den Bundesdienst fehlt es in vielen Fällen an jungem Personal, welches sofort nach Erfüllung der Ernennungserfordernisse – also mit 18 Jahren – in den Bundesdienst eintritt. Natürlich treten mit diesen Entwicklungen zahlreiche Nebeneffekte auf.

„Die Bestrebungen, bei den eingeschränkten Neuaufnahmen eine höhere Qualifikation vorauszusetzen, haben den Trend noch beschleunigt und dazu geführt, dass auch schon die Berufseinsteiger im Staatsdienst tendenziell älter sind als früher.“¹⁴⁷

Ältere Bedienstete befinden sich üblicherweise in den höheren Gehaltsstufen und sind somit in der Finanzierung teurer als jüngere Kollegen, welche sich aufgrund ihres Alters noch in den unteren Gehaltsstufen befinden.

¹⁴⁶ DIE PRESSE, 17. Nov. 2009, S. 3.

¹⁴⁷ DIE PRESSE, 17. Nov. 2009, S. 3.

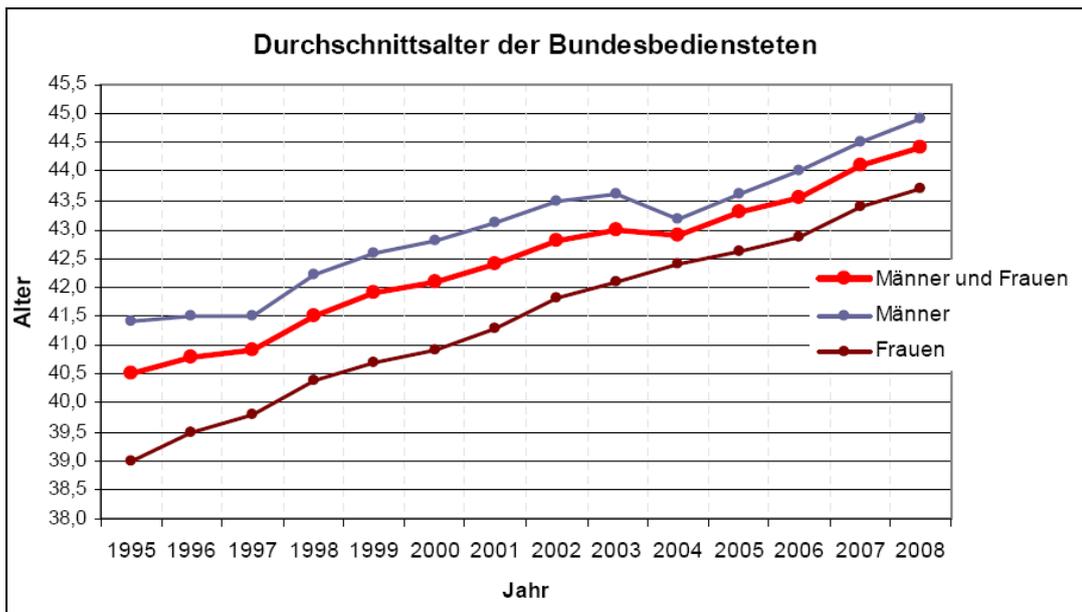


Abbildung 21: Durchschnittsalter Personal Bund

(Quelle: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432>, Abgerufen: 14.09.2009)

„Für das Funktionieren eines Rechtsstaates ist die Institution des Berufsbeamtentums geradezu eine der wesentlichen Voraussetzungen.“¹⁴⁸

In diesem Zusammenhang sei auf die Wiener IFES-Studie aus dem Jahr 1976 hingewiesen, in welcher die österreichische Bevölkerung Eigenschaften angab, die ihnen bei Beamten und Beamtinnen (Wiener Gemeindeverwaltung) besonders wichtig sind. Dabei stellte sich heraus, dass auf die als beamtentypisch geltenden Eigenschaften wie Genauigkeit und Richtigkeit sehr viel Wert gelegt wird. Allerdings ließ sich vor allem bei den jüngeren Befragten feststellen, dass Korrektheit erst hinter den Eigenschaften Freundlichkeit und Entgegenkommen genannt wurde. Demnach ist der optimale Beamte, die optimale Beamtin eine engagierte, flexible, freundliche, lösungsorientierte und korrekte Person.¹⁴⁹

„Manche meinen, das Berufsbeamtentum gehöre, weil aus einer vergangenen Zeitepoche stammend, in die Mottenkiste. Das sind jene Zeitgenossen, die glauben, nur dann modern und fortschrittlich zu sein, wenn alles Althergebrachte verworfen und die Verwirklichung neuer, wenn noch so unausgewogener und nebuloser Ideen in revolutionärem Stil gefordert wird.“¹⁵⁰

¹⁴⁸ Gasperschitz, 1977, S. 52.

¹⁴⁹ Vgl. Gehmacher, 1977, S. 155-156.

¹⁵⁰ Gasperschitz, 1977, S. 51.

5.3 Pragmatisierung

Die Pragmatisierung respektive das definitive Dienstverhältnis, wie es im Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 genannt wird, dürfte eines der zentralen Motive für den Eintritt (bezogen auf bestimmte Berufsgruppen) in den öffentlichen Dienst darstellen. Natürlich hängt die Eintrittsbereitschaft in eine derartige Großorganisation, wie es der öffentliche Dienst ist, von vielen anderen Faktoren wie sozialen Merkmalen, persönlichen Eigenschaften und beruflichen Vorstellungen ab. Generell lässt sich aber schon die Tendenz feststellen, dass die Bediensteten bei der Berufswahl die garantierte Arbeitsplatzsicherheit und somit eine gesicherte Versorgung sowie die geregelte Arbeitszeiten als wesentliches Entscheidungskriterium für den Eintritt herangezogen haben. Besonders in wirtschaftlich oder politisch instabilen – d.h. vor allem in Phasen hoher Arbeitslosenquoten – Zeiten wird das Kriterium der Stabilität und Absicherung in die Überlegungen der Berufswahl verstärkt miteinbezogen.¹⁵¹

„Die Vorteile des Beamtenstatus stellen keine sehr starken Attraktionen dar. Denn diesen Vorteilen stehen ja, besonders für die Jüngeren, zum Teil geringere Entlohnungen und viel langsamere und begrenzte Aufstiegschancen gegenüber. Allerdings schwankt die Balance zwischen solchen Vor- und Nachteilen je nach der Konjunkturlage.“¹⁵²

Bevor es jedoch zur sogenannten Pragmatisierung und damit verbundenen Unkündbarkeit kommt, beginnt das Anstellungsverhältnis des Beamten mit einem provisorischen Dienstverhältnis. Das provisorische Dienstverhältnis dient unter anderem der Erprobung des Beamten.

„Nach der Gesetzesnorm stellt die provisorische Anstellung, die Pragmatisierung, den ersten Akt einer Beamtenlaufbahn dar.“¹⁵³

Erst nach Ablauf dieser provisorischen Anstellung kann das Dienstverhältnis des Beamten auf Antrag und nach Erfüllung bestimmter Kriterien zum definitiven Dienstverhältnis umgewandelt werden. In der Regel kann jedoch davon ausgegangen werden, dass das

¹⁵¹ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 28 ff.

¹⁵² Gehmacher, 1977, S. 162.

¹⁵³ Karny, 1977, S. 318.

Dienstverhältnis in einem definitiven endet, wenn sich der Bedienstete keine schweren Fehler zuschulden kommen lässt/ließ und die geforderte Arbeit pflichtbewusst erfüllt hat.

*„Das hervorstechendste Merkmal des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses ist wohl seine grundsätzlich lebenslängliche Dauer. Diese ist an eine Definitivstellung gebunden. Nach erfolgter Definitivstellung, der ein mindestens vierjähriges provisorisches Dienstverhältnis vorauszugehen hat, kommt eine Auflösung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses nur mehr in Fällen des Austritts sowie der Entlassung auf Grund eines Disziplinarerkenntnisses vor. In allen übrigen Fällen währt das Dienstverhältnis, sie es als aktives Dienstverhältnis oder als Ruhestandsverhältnis, bis zum Tod des Beamten.“*¹⁵⁴

Der eigentliche Nutzen der Definitivstellung liegt in seiner Schutzwirkung für den Bediensteten. Da die Beamten in ihrer Berufsausübung – als Organe des Bundes – oftmals in heikle und gefährliche Situationen kommen (man denke an die Arbeit der Exekutivbediensteten), macht eine Absicherung in Form eines definitiven Dienstverhältnisses durchaus Sinn. Aufgrund des gesetzlich zugebilligten Schutzes kann der Beamte, die Beamtin ihr Amt unparteilich und unbeeinflussbar wahrnehmen, ohne Repressalien in Form von z.B. Kündigungsdrohungen fürchten zu müssen.

*„Um diese Überlegenheit der Leistungsbürokratie sicherzustellen, gewährt der Staat denjenigen, die er in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt, einen geschützten Platz zur Berufsausübung. Diese Zubilligung eines beruflichen Schutzes ist häufig im Beamtenrecht ausgesprochen.“*¹⁵⁵

Wie schon im Subkapitel 4.4 und 5.2 erwähnt, betrifft die Pragmatisierung innerhalb des Innenministeriums nur die Beamten, d.h. für die Vertragsbediensteten gibt es keine Form der Definitivstellung ihres auf einen Vertrag basierenden Dienstverhältnisses.

*„Eine Darstellung der Personalstruktur des öffentlichen Dienstes, wie sie sich auf Grund der einfachgesetzlichen Dienstrechtvorschriften ergibt, hat in erster Linie auf die Unterscheidung in öffentlich-rechtliche Bedienstete (Beamte; pragmatisierte Bedienstete) und privatrechtliche Bedienstete (Vertragsbedienstete; vertragliche Bedienstete) Bedacht zu nehmen.“*¹⁵⁶

Abschließend sei noch bemerkt, dass der pragmatisierte Beamte, die pragmatisierte Beamtin zwar einen Schutz vor Kündigung (damit soll wie umgangssprachlich gebraucht die Beendigung des Dienstverhältnisses gemeint sein) genießt, aber es in bestimmten Fällen zu einer Auflösung

¹⁵⁴ Adamovich, 1977, S. 25/26.

¹⁵⁵ Morstein Marx, 1959, S. 92.

¹⁵⁶ Adamovich, 1977, S. 22.

des Dienstverhältnisses kommen kann. Einen Fall für die Beendigung des Dienstverhältnisses stellt die Entlassung dar. Die Entlassung des Beamten, der Beamtin erfolgt aufgrund mangelnden Arbeitserfolges (gem. den Bestimmungen des § 22 BDG 1979), wenn zweimal aufeinanderfolgend die Feststellung (negative Leistungsfeststellung) getroffen wurde, dass der Betroffene, die Betroffene den definierten Arbeitserfolg im Beurteilungszeitraum nicht aufgewiesen hat. Einer Auflösung des Dienstverhältnisses kommt ebenso nach dem Disziplinarrecht die höchste Art der Disziplinarstrafe (§ 134 BDG 1979) – welche mit dem Verlieren sämtlicher mit dem Dienstverhältnis verbundenen Rechte und Ansprüche verbunden ist – gleich. Auch der Amtsverlust, welcher im § 27/1 des Strafgesetzbuches angeführt ist und aus einer Verurteilung eines inländischen Gerichtes wegen eines Vorsatzdeliktes zu einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr, einer nicht bedingten Freiheitsstrafe von über 6 Monaten oder einem Missbrauchs eines Autoritätsverhältnisses resultiert, führt in weiterer Folge zur Auflösung des Dienstverhältnisses.¹⁵⁷

5.4 Gewerkschaft öffentlicher Dienst

In Österreich existieren insgesamt neun (Teil-)Gewerkschaften, die im Gewerkschaftsbund, welcher seit 1945 besteht, zusammengefasst sind. Die Aufgabe des Gewerkschaftsbundes bzw. dessen Gewerkschaften besteht in erster Linie darin, die Interessen der Arbeitnehmer zu vertreten. Diese neun Fachgewerkschaften sind für bestimmte Berufsgruppen zuständig. Hinter der Beamtenschaft bzw. den Bediensteten des Bundes und Landes (die Gemeindebediensteten verfügen über die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten) oder global gesagt hinter den Mitgliedern des öffentlichen Dienstes steht somit ein mächtiger Gewerkschaftsapparat. Die Gewerkschaft öffentlicher Dienst (kurz GÖD) mit Fritz Neugebauer an der

¹⁵⁷ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40023097/NOR40023097.pdf>
Abrufdatum: 25.11.2009)

Spitze zählt rund 230.000 Mitglieder und stellt somit die zweitgrößte Teilgewerkschaft innerhalb des Gewerkschaftsbundes dar. ¹⁵⁸



Abbildung 22: Aufbau GÖD

(Vgl. <http://www.goed.at/8682.html>, Abrufdatum: 26.11.2009)

¹⁵⁸ Vgl. <http://www.goed.at/5117.html> (Abrufdatum: 26.11.2009)

Innerhalb der 27 Bundesvertretungen lassen sich, wie in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, insgesamt 26 Berufsgruppen subsumieren.

Nr.	Berufsgruppen	Nr.	Berufsgruppen
1	Hoheitsverwaltung	14	Lehrer an berufsbildenden mittleren und höheren Schulen
2	Unterrichtsverwaltung	15	Polizeigewerkschaft
3	Wirtschaftsverwaltung	16	Universitätsgewerkschaft - Allgemeines Universitätspersonal
4	Justiz	17	Post- und Fernmeldehoheitsverwaltung
5	Finanz	18	Justizwachegewerkschaft
6	Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	19	Bundesbetriebe und Anstalten
7	Arbeit - Soziales - Gesundheit	20	Kammern und Körperschaften
8	Landesverwaltung	21	Pensionisten
9	Landesanstalten und Betriebe	22	Richter und Staatsanwälte
10	Pflichtschullehrer	23	Öffentlicher Baudienst
11	Höhere Schule	24	Bundesheergewerkschaft
12	Berufsschullehrer	25	Arbeitsmarktservice
13	Universitätsgewerkschaft - wissenschaftliches und künstlerisches Personal	26	Landwirtschaftslehrer

Abbildung 23: Berufsgruppen GÖD

(Vgl. <http://www.goed.at/8725.html> , Abrufdatum: 26.11.2009)

„Die GÖD ist die zuständige Organisation aller Arbeitnehmer des Bundes, der Länder, der Bezirke, der öffentlichen Körperschaften, der Fonds, Stiftungen, Anstalten und der ausgegliederten Betriebe, die entweder von Organen dieser Körperschaften verwaltet werden oder unter deren wirtschaftlichem Einfluss stehen, sowie der Zeitsoldaten des Bundesheeres. Zweck der Gewerkschaft ist die Vertretung der beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Interessen ihrer Mitglieder.“¹⁵⁹

Die Gewerkschaft öffentlicher Dienst agiert überbetrieblich und die Interessensvertretung geschieht überparteilich. Die Rechte und Pflichten sind in den Statuten des ÖGB und der GÖD niedergeschrieben. Wie bei einem Verein kennzeichnet sich die GÖD durch eine freiwillige Mitgliedschaft.¹⁶⁰

¹⁵⁹ <http://www.betriebsrat-krankenhaus-reutte.at/webseiten/goed.htm> (Abrufdatum: 26.11.2009)

¹⁶⁰ Vgl. http://www.polizeigewerkschaft-fsg.at/service_vergleich.php (Abrufdatum: 18.12.2009)

Insgesamt werden die Mitglieder des öffentlichen Dienstes von 13.600 Funktionären betreut, die teilweise selbst in den nachgeordneten Dienststellen arbeiten und als Ansprechpartner für diverse Belange fungieren. Für die Bediensteten des Bundesministeriums für Inneres sind vor allem die vertretenen Berufsgruppen der Hoheitsverwaltung (Bedienstete der Allgemeinen Verwaltung) sowie der Polizei von Bedeutung. Die Gewerkschaft öffentlicher Dienst tritt nicht nur für die Interessen der Beamten ein, sondern auch für jene der Vertragsbediensteten – eine Differenzierung nach der Art des Anstellungsverhältnisses wird de facto nicht vorgenommen.¹⁶¹

„Die GÖD vertritt die Beamten und vertraglich Bediensteten mit gleichem Einsatz und Nachdruck. Es gibt eine zunehmende Zahl von Kollektivvertragsbediensteten, die wir vertreten.“¹⁶²

Der Handlungsraum der Gewerkschaft beschränkt sich nicht nur auf die aktiv im Berufsleben stehenden Bediensteten, sondern umfasst auch die pensionierten Mitglieder.¹⁶³

Die Leistungen der Gewerkschaft öffentlicher Dienst erstrecken sich von Rechtsschutz (in Dienstrechtsverfahren, Disziplinarverfahren usw.), etwaigen Verhandlungen zur Verbesserung von Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrechtsbelangen, Schulungen und Unterstützungsleistungen bei Ausbildungen, sozialen Betreuungen bis hin zur Hilfe am Arbeitsplatz und vielem mehr. All diese Belange – vor allem auch Gehalts-, Urlaubszeiten- und Zulagenverhandlungen – werden von der Gewerkschaft öffentlicher Dienst mit der Bundesregierung und den Verwaltungen in direkten Verhandlungen thematisiert und im Idealfall einer Lösung zugeführt.¹⁶⁴

Dieses enorme Spektrum an Leistungen wird den GÖD-Mitgliedern überparteiisch angeboten, das soll heißen, dass der ÖGB und seine 9 Teilgewerkschaften – zu welcher auch die GÖD zählt – sich nicht parteipolitisch orientieren, sondern lediglich für eine Nutzenmaximierung

¹⁶¹ Vgl. <http://www.goed.at/files/877/Service-goed-folder.pdf> (Abrufdatum: 26.11.2009)

¹⁶² <http://www.goed.at/5117.html> (Abrufdatum: 26.11.2009)

¹⁶³ Vgl. http://www.betriebsraete.at/servlet/ContentServer?pagename=ANV/Page/Index&n=ANV_5 (Abrufdatum: 26.11.2009)

¹⁶⁴ Vgl. <http://www.goed.at/files/877/aufgaben-leistungen-2008.pdf> (Abrufdatum: 26.11.2009)

der Arbeitnehmer eintreten, unabhängig von der jeweiligen Regierungskonstellation.¹⁶⁵

5.5 Personalvertretungen

Gemäß des Personalvertretungsgesetzes und der Regelungen im Bund sind die Personalvertretungen die Vertretungsorgane für alle Bediensteten. Man unterscheidet die Personalvertretung in Gemeinden und Bundesländern (Zuständigkeit liegt bei der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten), die Personalvertretung im Post- und Fernmeldebereich (hierfür ist die Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten zuständig) und die im Rahmen dieser Arbeit interessierende Personalvertretung im Bund, wofür die Gewerkschaft öffentlicher Dienst (GÖD) zuständig ist.¹⁶⁶

„Wie der Berufsbeamte weiß, befassen sich die Interessentenverbände nicht nur damit, die Verwaltungstätigkeit ihrer Behörde mit wachsamem Blick zu verfolgen. Sie machen außerdem Vorschläge, drängen auf deren Annahme, machen ihren Einfluß in jeder Weise fühlbar, erheben Widerspruch, rufen zum Widerstand auf und ergreifen sogar Strafmaßnahmen.“¹⁶⁷

Während die Gewerkschaft öffentlicher Dienst weder örtlich noch rechtlich gebunden ist, ist es die Aufgabe der Personalvertretungen, für die im aktiven Dienst befindlichen Beschäftigten direkt vor Ort – wie im Personalvertretungsgesetz vorgesehen – ihre Funktion wahrzunehmen.

„§ 2. (1) Die Personalvertretung ist nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes berufen, die beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Interessen der Bediensteten zu wahren und zu fördern. Sie hat in Erfüllung dieser Aufgaben dafür einzutreten, dass die zugunsten der Bediensteten geltenden Gesetze, Verordnungen, Verträge, Dienstordnungen, Erlässe und Verfügungen eingehalten und durchgeführt werden.“¹⁶⁸

Demzufolge sind die Personalvertretungen (PV) im Gegensatz zur GÖD innerbetrieblich tätig. Die Rechte und Pflichten sind nicht von Statuten ableitbar, sondern gesetzlich geregelt. Einfluss kann vor allem auf jene

¹⁶⁵ Vgl. <http://www.goed.at/files/877/aufgaben-leistungen-2008.pdf> (Abrufdatum: 26.11.2009)

¹⁶⁶ Vgl. http://www.betriebsraete.at/servlet/ContentServer?pagename=ANV/Page/Index&n=ANV_5 (Abrufdatum: 26.11.2009)

¹⁶⁷ Morstein Marx, 1959, S. 167.

¹⁶⁸ <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40109081/NOR40109081.pdf> (Abrufdatum: 21.12.2009)

Angelegenheiten genommen werden, für welche eine Mitwirkung nach dem Personalvertretungsgesetz vorgesehen ist.

*„§ 9. (1) Der Dienststellenausschuss ist zur Erfüllung aller jener im § 2 umschriebenen Aufgaben berufen, die nicht ausdrücklich anderen Einrichtungen der Personalvertretung vorbehalten sind. Dabei sind beabsichtigte Maßnahmen vor ihrer Durchführung mit dem Ziel einer Verständigung gemäß § 10 rechtzeitig und eingehend mit dem Dienststellenausschuss zu verhandeln.“*¹⁶⁹

In Konkreten betrifft die Mitwirkung der PV dienstnehmerschutz- und sozialversicherungsspezifische Überwachungsmaßnahmen, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Ernennungs- und Überstellungsanträge, Gewährungen finanzieller Unterstützungen (Vorschüsse, Aushilfen), Belohnungen, Sonderurlaube, Entlassungen, Kündigungen, Versetzungen in den Ruhestand, Untersagungen von Nebenbeschäftigungen usw. Abgesehen von den exemplarisch angeführten Fällen der Mitwirkung gibt es zahlreiche Angelegenheiten, bei welchen mit dem Dienststellenausschuss das Einvernehmen herzustellen ist. Dazu zählen beispielsweise diverse Personalangelegenheiten, Urlaubseinteilungen und Dienstplanänderungen, Anschaffung und Verwendung neuer Arbeitsmethoden und Technologien. Schriftlich muss der Dienststellenausschuss gem. § 9 Abs 1 PVG benachrichtigt werden, wenn es um die Aufnahme, Dienstzuteilung oder Versetzung von Bediensteten geht, bei Disziplinarangelegenheiten sowie bei Ausgliederungen, Auflassungen oder Zusammenlegungen von Dienststellen.¹⁷⁰

Personalvertretungen werden nach Fraktionen unterschieden. Dementsprechend sind an dieser Stelle die der ÖVP zugerechnete FCG (Fraktion Christlicher Gewerkschafter) als die stimmenstärkste Personalvertretung, die FSG (Fraktion sozialdemokratischer Gewerkschafter) als pro SPÖ-Personalvertretung, die AUF (Aktiongemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher) als FPÖ-nahe Personalvertretung sowie weitere kleinere Personalvertretungen zu nennen.

¹⁶⁹ <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40109087/NOR40109087.pdf> (Abrufdatum: 21.12.2009)

¹⁷⁰ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008218> (Abrufdatum: 21.12.2009)

Im Grundsatzprogramm der Fraktion Christlicher Gewerkschafter lässt sich beispielsweise Folgendes lesen:

*„Als Fraktion Christlicher Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter zeichnet uns aus, dass wir unsere christlich-sozialen Werte leben. Diese Werterhaltung bestimmt seit mehr als hundert Jahren unsere Gewerkschaftspolitik. Gerade in Zeiten, in denen nicht alles glatt läuft, nicht alles selbstverständlich ist, gewinnt diese wertorientierte Politik an Bedeutung. Sie ist Orientierung für die Menschen und zeigt, dass Verantwortung auf allen Ebenen wahrzunehmen ist. Dabei steht der Mensch im Mittelpunkt. Der Mensch ist mehr als ein Produktionsmittel. Er ist in seiner Würde ein Gesamtkunstwerk.“*¹⁷¹

¹⁷¹ <http://www.fcg.at/getdoc.php?id=42> (Abrufdatum: 26.11.2009)

6. Max Webers Bürokratie als Organisationstyp der Verwaltung

Bereits zu Beginn des vorigen Jahrhunderts hat sich der deutsche Jurist, Soziologe und geistige Allrounder Max Weber mit der Logik und dem Funktionsprinzip des modernen Beamtentums intensiv befasst. Er gilt als intellektueller Vorreiter auf dem Bereich der „Bürokratiestudien“ und seine Ausführungen dazu gelten längst weit über den deutschen Sprachraum hinweg als Klassiker und Basisliteratur der Organisationssoziologie. In seinem unvollendeten Hauptwerk „Wirtschaft und Gesellschaft“ hat er dem Themenkomplex Beamtentum und Bürokratie unzählige Seiten gewidmet. Basierend auf akribischer Forschungsarbeit hat Weber die Funktionsweise des Beamtentums in einem sehr hohen Detailierungsgrad ausgearbeitet und dargestellt. Weber versuchte anhand seiner Studien herauszufinden, aus welcher speziellen Verwaltungsstruktur die wirkungsvollste Form der Herrschaftsausübung resultierte.

„Es geht, von der Warte der Regierung her gesehen, um nichts anderes als um die Beherrschung der sogenannten Bürokratie, jedenfalls der Hochbürokratie. Beherrscht man sie, so beherrscht man ein Stück staatlicher Organisationsgewalt, ein Stück Technokratie.“¹⁷²

Jedoch muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass sich das bürokratische Modell nicht nur in der staatlichen Verwaltung bzw. in der Bundes- und Landesverwaltung wiederfindet, sondern auch in vielen anderen Organisationen Anwendung findet. Der Rechtswissenschaftler und ehemalige Sektionschef des Bundesministeriums für Finanzen, Dr. Rudolf Grüner, konstatierte in seinen wissenschaftlichen Publikationen nicht bloß einen kausalen Zusammenhang zwischen der Organisationsgröße und dem Auftreten von Bürokratie, sondern zusätzlich eine positive Korrelation zwischen der Komplexität der Aufgaben und der Höhe des Bürokratisierungsgrades.

„Die Bürokratie ist keineswegs eine nur auf die staatliche Verwaltung beschränkte Erscheinung; jede organisierte Einheit, die eine bestimmte Größe überschreitet, ist zwangsläufig bürokratisiert.“

¹⁷² Ermacora, 1977, S. 65.

Je größer und komplexer die Aufgaben der Einheit sind, umso höher ist der Grad der Bürokratisierung.“¹⁷³

6.1 Typen der Herrschaft

„Herrschaft soll heißen: die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.“¹⁷⁴

Max Weber beschäftigte sich überwiegend mit der Frage, aufgrund welcher Geltungsgründe Herrschaft (diese wird als Sonderform der Macht verstanden) funktioniert und welche Motive die Beherrschten zur Fügsamkeit bewegen. Angesichts Webers akribischer und erschöpfender Analyse von Herrschaft spricht man in diesem Zusammenhang auch von Herrschaftssoziologie. Weber identifiziert unter § 2 seines monumentalen Werkes „Wirtschaft und Gesellschaft“ drei reine Typen legitimer Herrschaft. Dies sind jene rationalen, traditionellen und charismatischen Charakters. Im Kontext der in dieser Arbeit behandelten Fragestellungen ist vor allem die auf die Legalität gesetzter Ordnungen beruhende rationale oder legale Herrschaft von besonderer Bedeutung.¹⁷⁵

„Anders als im Fall der Macht sucht Herrschaft deshalb stets nach einer wie auch immer gearteten Form der Legitimität. Deshalb ist es sinnvoll, die Arten der Herrschaft je nach dem ihnen typischen Legitimitätsanspruch zu unterscheiden.“¹⁷⁶

Vollständigerweise werden alle (reinen) Idealtypen legitimer Herrschaft, welche anhand historischer Analysen der Gesellschaften durch Weber identifiziert wurden, kurz skizziert. Je nach Legitimationsanspruch lassen sich drei differente Herrschaftsarten festmachen. Diese Herrschaftstypen unterscheiden sich nach der Legitimationsform, dem Wesen des Gehorchens, der Natur des Verwaltungsstabes sowie der daraus resultierenden Herrschaftsausübung und Wirksamkeit der Herrschaft. An erster Stelle erwähnt Weber die rationale Herrschaft (bzw. Herrschaft rationalen Charakters), diese Form der Herrschaft widerspiegelt einen Typus, welcher sich am Glauben an die Legalität gesetzter Ordnung sowie

¹⁷³ Grüner, 1977, S. 37.

¹⁷⁴ Weber, 2006, S. 62.

¹⁷⁵ Vgl. Weber, 2006, S. 218.

¹⁷⁶ Korte, 2006, S. 112.

am Anweisungsrecht orientiert, und wird im nachfolgenden Kapitel ausführlich behandelt. Traditionale Herrschaft respektive Herrschaft traditionellen Charakters (weitverbreitete Herrschaftsform im Mittelalter) beruht auf dem Glauben an die Heiligkeit (welche als Richtigkeit interpretiert werden kann) von jeher geltender Traditionen – simpel ausgedrückt, weil es schon immer so war (Gehorsam dem Herren gegenüber erfolgt aufgrund von Traditionen). Bei der Herrschaft charismatischen Charakters (charismatische Herrschaft) wird dem Herren aufgrund seiner charismatischen Eigenschaften (persönliches Vertrauen und Sympathie) Gehorsam geschenkt und stellt somit eine stark persons- bzw. führerorientierte Variante der Herrschaft dar.¹⁷⁷

„Charismatischen Charakters: auf der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten oder geschaffenen Ordnungen (charismatische Herrschaft).“¹⁷⁸

Im Gegensatz zu (überwiegend vergangenen) traditionellen respektive charismatischen Herrschaftsformen basiert die legale Herrschaft auf den Vorstellungen, dass Recht an rationalen (zweckrational bzw. wertrational) Maßstäben orientiert werden kann. Recht wird diesen Ansichten nach als abstraktes Regelkonvolut interpretiert. Die Anwendung dieser Regeln im Einzelfall entspricht der sogenannten Rechtspflege und die Aufgabe der Verwaltung wird (dementsprechend) als rationale Pflege von rechtlich definierten Interessen verstanden.¹⁷⁹

„Es entspricht der Tatsache, daß die Bürokratie selbst ein Mittel zum Zweck ist. Ihre Aufgabe besteht darin, dem Staat auf der einen Seite durch die Erfüllung seiner fortdauernden Funktionen und auf der anderen Seite durch fachliche Beratung sowohl in grundlegenden Fragen wie auch der Handhabung des Verwaltungsvollzugs zu dienen.“¹⁸⁰

Der Vorgesetzte spielt in diesem Modell eine zentrale Rolle und fungiert als legaler Herr, von welchem typischerweise Anordnungen und Befehle erteilt werden. Zu erwähnen ist an dieser Stelle, dass die seitens des Vorgesetzten gegebenen Befehle bzw. Anweisungen sich ebenfalls an der unpersönlichen existenten Ordnung – dem geltenden Recht – orientieren

¹⁷⁷ Vgl. Weber, 2006, S. 222.

¹⁷⁸ Weber, 2006, S. 218.

¹⁷⁹ Vgl. Weber, 2006, S. 219.

¹⁸⁰ Morstein Marx, 1959, S. 48.

(welchem grundsätzlich gehorcht wird). Rationale Herrschaft kann vor allem durch besonders prägnante Grundkategorien charakterisiert werden. Für die legale Herrschaft sind Behörden kennzeichnend. Weber definierte eine Behörde als einen Betrieb, wobei er vor allem das Vorhandensein eines kontinuierlichen regelgebundenen Betriebs von Amtsgeschäften gekoppelt mit speziellen Kompetenzen hervorhob. Typischerweise ist auch das Prinzip der Amtshierarchie damit verbunden, wodurch für jede Behörde eine Ordnung fester Kontroll- und Aufsichtsfunktionen geregelt wird. Aufgrund des Umstandes, dass man sich bei der Arbeit an Regeln technischer Natur bzw. an Normen (Gesetzen) orientiert, ist eine Fachschulung der Bediensteten notwendig. Das Prinzip der Aktenmäßigkeit und die damit verbundene schriftliche Fixierung jeglicher Gesprächsinhalte (egal ob Verfügungen, Anträge, Entscheidungen etc.) wird ebenfalls als behördliches Spezifikum erörtert, woraus auch der Vorteil der Speicherung des Wissens erwächst – die produzierten Schriftstücke (Akten) sind nichts anderes als das (schriftlich fixierte) Gedächtnis der jeweiligen Organisation. Der Verwaltungsstab – welcher für Weber zum reinsten Typus der legalen Herrschaft dazugehört – wird in erster Linie aus einem Leiter sowie Beamten gebildet und wird als das im Alltag wichtigste Element dargestellt. Legale Herrschaft kann als 3-Stufenmodell dargestellt werden, wobei auf höchster Stufe der Vorgesetzte/Führer/Herrscher operiert und zwischen den Bürgern/ Gesellschaftsmitgliedern und der obersten Stufe ein Verwaltungsstab zwischengeschaltet ist.¹⁸¹

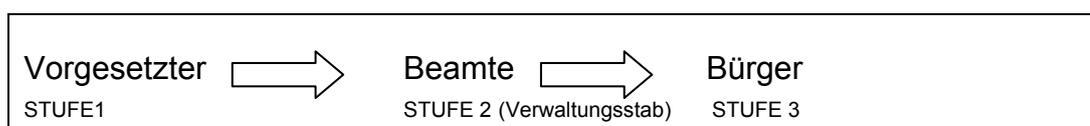


Abbildung 24: 3-Stufenmodell legaler Herrschaft

Als signifikant für den bürokratischen Verwaltungsstab lassen sich das Vorhandensein eines lebenslangen (hauptberuflich konzipierten) Anstellungsverhältnisses (qua Ernennung zum Beamten) der Bediensteten, ein Fachwissen und eine daraus resultierende Qualifikation,

¹⁸¹ Vgl. Weber, 2006, S. 215 ff.

eine fixe Entlohnung, ein Anspruch auf Pension und ein ausbildungs-, vorbildungs- und altersabhängiges Karrieresystem hervorheben.¹⁸²

„Die legale Herrschaft kann sehr verschiedene Formen annehmen, von denen später gesondert zu reden ist. Im folgenden wird zunächst absichtlich nur die am meisten rein herrschaftliche Struktur des Verwaltungsstabes: des ‚Beamtentums‘, der ‚Bürokratie‘, idealtypisch analysiert.“¹⁸³

Verfolgt man die Abhandlungen von Max Weber, so lässt sich nur unschwer erkennen, dass für ihn die wirkliche Herrschaft vom Beamtentum ausgeht und die Politiker dieser Tatsache gemäß agieren. Herrschaft drückt sich im Alltag in erster Linie durch die Verwaltung aus.¹⁸⁴

„Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung. Jede Verwaltung bedarf irgendwie der Herrschaft, denn immer müssen zu ihrer Führung irgendwelche Befehlsgewalten in irgend jemandes Hand gelegt sein.“¹⁸⁵

6.2 Bürokratie als Idealtypus

Bürokratien bzw. bürokratische Ausprägungen, so wie wir sie heute kennen, sind keineswegs eine Erfindung der Moderne – jedoch ein Charakteristikum moderner Gesellschaften. Schon im Alten Reich und im römischen Kaiserreich existierten hochentwickelte Bürokratien, welche der heutigen Form in vielerlei Hinsicht sehr ähnlich waren. Die Entwicklung eines Berufsbeamtentums (und in weiterer Folge von Bürokratien), (Ägypten) welches für die Verwaltung zur Zeit des Absolutismus charakteristisch war, trug maßgeblich zur Etablierung der bürokratischen Organisationsform bei.¹⁸⁶

„Das, was wir als Bürokratie bezeichnen, hat es aber schon Jahrhunderte früher gegeben.“¹⁸⁷

Bei der Genese bürokratischer Strukturen spielte vor allem die Entwicklung der Geldwirtschaft und der damit einhergehenden Etablierung

¹⁸² Vgl. Weber, 2006, S. 219 ff.

¹⁸³ Weber, 2006, S. 221.

¹⁸⁴ Vgl. Ermarcora, 1977, S. 73.

¹⁸⁵ Weber, 2006, S. 982.

¹⁸⁶ Vgl. Grüner, 1977, S. 35.

¹⁸⁷ Grüner, 1977, S. 34.

des Steuersystems eine tragende Rolle. Wie man anhand des unten angeführten Zitates erschließen kann, scheint Geld – in Form einer kontinuierlichen Einnahmequelle – von höchster Bedeutung zu sein, um die bürokratischen Strukturen zu finanzieren. Das Steuersystem funktioniert bzw. dient der Bürokratie somit als Existenzgrundlage und Existenzsicherung.¹⁸⁸

„Ein gewisser Grad geldwirtschaftlicher Entwicklung ist normale Voraussetzung, wenn nicht für die Schaffung, dann für den unveränderten Fortbestand rein bürokratischer Verwaltungen.“¹⁸⁹

Begünstigt wurde die Expansion der bürokratischen Verwaltung durch die stetige Zunahme der Verwaltungsaufgaben sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht. Neben diesen eben genannten Entwicklungsfaktoren trug die technische Überlegenheit der Bürokratie, welche sich vor allem in einer unübertroffenen Effizienz äußert, maßgeblich zur Perpetuierung bürokratischer Strukturen bei.¹⁹⁰

„Der Grund für die Ausbildung der Bürokratie lag vor allem in der Entfaltung der Staatsaufgaben und in der Ausbildung der Geldwirtschaft. Man brauchte Personen, die sich sozusagen hauptberuflich dem Staat und seiner Verwaltung widmeten.“¹⁹¹

Max Weber lokalisierte – nach tiefgreifenden Studien – in der Bürokratie die reinste und vollkommenste Form der legalen Herrschaft. Maßgeblich dafür ist das Vorhandensein eines bürokratischen Verwaltungsstabes, welcher sich – wie schon im Subkapitel zuvor erwähnt – innerhalb einer Behörde aus den dort beschäftigten (Fach-)Beamten zusammensetzt. Deren typische (beamtentypische) Merkmale sind eine vertragliche, hauptberufliche Anstellung (qua Ernennung) mit festem Gehalt, eine Fachqualifikation und die Unpersönlichkeit der Amtsführung (sine ira et studio).¹⁹²

An der Spitze dieses eben genannten bürokratischen Verwaltungsstabes steht immer ein Leiter. Betrachtet man das Bundesministerium für Inneres bzw. dessen organisatorischen Aufbau (siehe Organigramm im Anhang),

¹⁸⁸ Vgl. Weber, 2006, S. 1058.

¹⁸⁹ Heitmeyer /Imbusch, 2008, S. 45.

¹⁹⁰ Vgl. Weber, 2006, S. 1054 ff.

¹⁹¹ Ermacora, 1977, S. 66.

¹⁹² Vgl. Weber, 2006, S. 223.

so kann man an oberster Stelle des hierarchisch, aus Berufsbeamten und -bediensteten strukturierten, bürokratischen Verwaltungsstabs eine politische Amtsträgerin – im konkreten Fall die Frau Bundesministerin für Inneres lokalisieren. Die österreichischen Minister und Ministerinnen, welche die obersten (politischen) Leiter der Behörden (Ministerien) darstellen, werden qua Ernennung durch den Bundespräsidenten – nach vorangegangenem Vorschlag des Bundeskanzlers – ernannt. In diesem Zusammenhang scheint auch die Bedeutung des Wortes Minister im Sinne von Diener interessant zu sein. Als Minister bzw. Ministerin fungiert die jeweilige Person als Richtungsgeber und Letztverantwortlicher im Hinblick auf die Tätigkeiten und Inhalte der eigenen Behörde. Analysiert man die Funktionen der Minister und deren Ministerien, so könnte man behaupten, dass die bürokratischen Verwaltungsstäbe (respektive die Beamtenhierarchien) den politischen Amtsträgern als Ausführungs- und Umsetzungsinstrumente dienen.

Bürokratische Verwaltungen ermöglichen eine optimale (standardisierte) Steuerung und Organisation des dienstlichen Zusammenlebens von Menschenmassen innerhalb einer Behörde. Im Gegensatz zu kleinen Familienbetrieben, wo die Zusammenarbeit durch persönliche Beziehungen definiert ist, kann man in Großorganisationen bzw. Behörden die Orientierung an unpersönlichen Regeln als charakteristisch hervorheben. Jeder Bedienstete innerhalb einer bürokratischen Institution kennt im Normalfall seine Stellung, seine Befugnisse, seine Kompetenzen und dadurch auch seine Grenzen, seine für ihn maßgeblichen Kontaktpersonen sowie seinen Arbeitsauftrag. Durch die strikten Regelungen von Zuständigkeiten qua behördlichen Geschäftseinteilungen wird der Aufgabenbereich der Beamten eingegrenzt und per Dienstweg der Kommunikationsweg definiert.

*„Keine Großorganisation kann heutzutage ohne Bürokratie funktionieren und existieren.“*¹⁹³

¹⁹³ Grüner, 1977, S. 37.

Nachfolgende Übersicht versucht nochmals die typischen Kennzeichen der legalen Herrschaft in komprimierter Form tabellarisch zusammenzufassen.

Legale Herrschaft	
Legitimitätsgrund der Herrschaft:	Legal gesetzte Regeln
Herrschaftsverband:	Betrieb, Behörde
Typus des Befehlenden:	Vorgesetzter
Verwaltungsstab:	(Fach-)Beamte
Gehorchende:	Verbandsmitglieder (Bürger, Genossen)
Beziehungstyp:	Sachliche, unpersönliche Beziehungen
Rechtssprechung:	Formales Recht unter Absehung der Person
Dominierender Handlungstyp:	Rational
Reinster Typ:	Bürokratische Herrschaft

Abbildung 25: Legale Herrschaft

„Die bürokratische Herrschaft ist da am reinsten durchgeführt, wo das Prinzip der Ernennung der Beamten am reinsten herrscht.“¹⁹⁴

„Herrschaft kraft Wissen“ lautet das Motto, welches die bürokratische Verwaltung zu einer spezifisch rationalen Einrichtung macht. Die Macht, welche von der bürokratischen Verwaltung ausgeht, beruht einerseits auf dem immensen Fachwissen, welches sich die Bediensteten im Laufe ihrer Ausbildungen angeeignet haben und andererseits auf dem erworbenen, welches im alltäglichen Dienstbetrieb (in der Praxis) vermehrt wird.¹⁹⁵

Die legale Herrschaft oder genauer die dazugehörige bürokratische Verwaltung stellt für Weber die exakteste, stabilste und (am meisten) effektivste Variante der Herrschaftsausübung dar. Er sieht die bürokratische Verwaltung als Grundstein für die Moderne. Durchsetzen konnten sich bürokratische Strukturen vor allem aufgrund ihrer technischen Überlegenheit gegenüber anderen Formen der Verwaltung. Die unter § 5 beschriebenen Charakteristika der Bürokratie stellen jene Eigenschaften dar, welche zu den Stärken und Vorteilen der

¹⁹⁴ Weber, 2006, S. 223.

¹⁹⁵ Vgl. Weber, 2006, S. 226.

bürokratischen Verwaltung zählen und werden im nachfolgenden Unterkapitel gesondert erläutert.

„§ 5. Die rein bürokratische, also: die bürokratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herren wie für die Interessenten Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein technisch zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal rationalste, Form der Herrschaftsausübung.“¹⁹⁶

Die schwärmerischen Ausführungen des § 5 aus Webers Werk *Wirtschaft und Gesellschaft* lassen nur unschwer erkennen, welcher bahnbrechende Rationalisierungsschritt bürokratischen Verwaltungen im Vergleich zu anderen Verwaltungsformen gelungen ist. Trotzdem verleitet die Darstellung des § 5 zu einem stark systemisch-, organisatorisch- bzw. technisch geprägten Denken. Letztendlich darf man aber nicht übersehen, dass die Güte und das Qualitätsniveau der legalen Herrschaft, in diesem Fall der bürokratischen Verwaltung, von den darin handelnden Menschen bestimmt werden. In den soeben erwähnten Stärken der bürokratischen Verwaltung – welche sich ja aus handelnden Subjekten zusammensetzt – spiegeln sich letzten Endes indirekt die Fähigkeiten, Stärken und der kollektive Intellekt der Bediensteten – mit anderen Worten kann die bürokratische Verwaltung nur so gut sein bzw. funktionieren wie die Summe an Talenten der darin beschäftigten Bediensteten.

An dieser Stelle sei nochmals im Hinblick auf die Wichtigkeit für die bürokratische Verwaltung auf die Eigenarten und Funktionsprinzipien der legalen Herrschaft näher eingegangen. Herrschaft per se kann als eine Sonderform der hierarchisch determinierten sozialen Beziehung – wobei Gehorsam als bereitchaftsinduzierte Reaktion zur disziplinierten Unterordnung angesehen wird – verstanden werden. Einen wichtigen Faktor stellt in diesem Zusammenhang Legitimität dar, welche auch als Überzeugtheit von der Rechtmäßigkeit existenter gesellschaftlicher Strukturen verstanden werden kann. Im Gegensatz zu Macht, wo der eigene Wille (des Akteurs) innerhalb einer sozialen Beziehung bei Widerstand auch mittels Zwangsmaßnahmen (Gewalt) durchgesetzt werden kann, lässt sich im Falle von Herrschaft die Bereitschaft, sich

¹⁹⁶ Weber, 2006, S. 224.

freiwillig unterzuordnen, feststellen, wenn im konkreten Anlass ein Befehl bestimmten Inhaltes auf ein sozialisiertes Gehorchenwollen (Interesse) stößt. Je nachdem, welcher Typus von Herrschaft dominiert, unterscheiden sich auch die Motive für das Gehorchenwollen. Es gibt also einen kausalen Zusammenhang, zwischen der Herrschaftsform und der Motivlage zu gehorchen. Als Motive können beispielsweise affektuelle (emotionale), zweckrationale, wertrationale und ähnliche dienen. Der Antrieb zur Regelbefolgung kann jedoch nicht bloß auf eine Furcht vor Sanktionen oder die Aussicht auf materielle Begünstigungen (Belohnungen) reduziert werden. Die Akzeptanz bzw. Anerkennung der Herrschaftsausübung stellt in diesem Zusammenhang einen elementaren Faktor dar. Wichtig erscheint es, an dieser Stelle die Rolle von Disziplin näher zu erläutern. Innerhalb von sozialen Beziehungen haben wir es gelernt, diszipliniert zu handeln, wodurch unser Verhalten für das Gegenüber relativ abschätzbar wird. Die Existenz von Disziplin (Chance kraft eingeübter Einstellung für einen Befehl automatischen Gehorsam bei Menschen zu finden) ist somit maßgeblich dafür, dass nach Abgabe eines Befehls eine Reaktion in Form von Gehorsam ausgelöst wird. Weber streicht in diesem Zusammenhang heraus, dass Disziplin zur Folge hat, dass Gehorsam prompt, automatisch und schematisch erfolgt. In der Psychologie würde man aufgrund der Beschreibung derartiger Reaktionen (Outputs) auf Inputs (Befehle) dahinter wohl eine Art soziale Konditionierung, welche für diese spezifischen Verhaltensweisen verantwortlich ist, vermuten. Eine gewisse Affinität zum Behaviorismus lässt sich bei eingehender Analyse nicht verleugnen. Diese Bereitschaft zu gehorchen resultiert einerseits aus der Akzeptanz des Legitimationsgrundes (in der Regel der Herrschafts- und Autoritätsverhältnisse), welcher für verbindlich und vorbildlich empfunden wird. Der Glaube an die Rechtmäßigkeit (Legitimitätsglaube) fungiert als elementarer Baustein und verleiht der Herrschaft dadurch die erforderliche Kontinuität und Stabilität – der Mensch neigt dazu, an die Legitimität von Regeln zu glauben.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Vgl. Müller, 2007, S. 121-122.

Betrachtet man die (idealtypische) Struktur der Weberschen Bürokratie, so lassen sich zehn charakteristische Erkennungszeichen respektive Wesensmerkmale identifizieren. Begonnen wird mit dem erstgenannten Prinzip, wonach die Sachlichkeit bei der Erledigung der Aufgaben im Vordergrund steht. Durch die Existenz einer Amtshierarchie wird der Instanzenzug geklärt, wobei höhere Stellungen innerhalb der Hierarchie an höhere Qualifikationen gebunden sind. Die Anstellung der innerhalb der Behörde tätigen Bediensteten erfolgt – je nach angedachter Verwendung – aufgrund bestimmter Qualifikationsmerkmale. Die Entlohnung der Beamten bzw. Bediensteten gestaltet sich qua eines fixen Gehaltes, und nach Ausscheiden aus dem Berufsleben erfolgt eine Alterssicherung in Form der Pension. Grundsätzlich bedeutet der Eintritt in den öffentlichen Dienst, dass man von einer lebenslänglichen Anstellung ausgehen kann. Das Aufrücken innerhalb der Hierarchie richtet sich nach einem internen Laufbahnprinzip. Es gilt das Büroprinzip, d.h. Arbeitsplatz und Heim sind in der Regel unterschiedliche Orte. Privatbesitz und Verwaltungsmittel sind getrennt.

„§ 4. Der reinste Typus der legalen Herrschaft ist diejenige mittelst bureaukratischen Verwaltungsstabs. Nur der Leiter des Verbandes besitzt seine Herrenstellung entweder kraft Appropriation oder kraft einer Wahl oder Nachfolgerdesignation. Aber auch seine Herrenbefugnisse sind legale "Kompetenzen". Die Gesamtheit des Verwaltungsstabes besteht im reinsten Typus aus Einzelbeamten (Monokratie, im Gegensatz zur „Kollegialität“, von der später zu reden ist), welche

- 1. persönlich frei nur sachlichen Amtspflichten gehorchen,*
- 2. in fester Amtshierarchie,*
- 3. mit festen Amtskompetenzen,*
- 4. kraft Kontrakts, also (prinzipiell) auf Grund freier Auslese nach*
- 5. Fachqualifikation – im rationalsten Fall: durch Prüfung ermittelter, durch Diplom beglaubigter Fachqualifikation – angestellt (nicht: gewählt) sind, –*
- 6. entgolten sind mit festen Gehältern in Geld meist mit Pensionsberechtigung, unter Umständen allerdings (besonders in Privatbetrieben) kündbar auch von seiten des Herrn, stets aber kündbar von seiten des Beamten; dies Gehalt ist abgestuft primär nach dem hierarchischen Rang, daneben nach der Verantwortlichkeit der Stellung, im übrigen nach dem Prinzip der "Standesgemäßheit" (Kap. IV),*
- 7. ihr Amt als einzigen oder Haupt-Beruf behandeln,*
- 8. eine Laufbahn: "Aufrücken" je nach Amtsalter oder Leistungen oder beiden, abhängig vom Urteil der Vorgesetzten, vor sich sehen,*
- 9. in völliger "Trennung von den Verwaltungsmitteln" und ohne Appropriation der Amtsstelle arbeiten,*
- 10. einer strengen einheitlichen Amtsdziplin und Kontrolle unterliegen.*

Diese Ordnung ist im Prinzip in erwerbswirtschaftlichen oder karitativen oder beliebigen anderen private ideelle oder materielle Zwecke verfolgenden Betrieben und in politischen oder hierokratischen Verbänden gleich anwendbar und auch historisch (in mehr oder minder starker Annäherung an den reinen Typus) nachweisbar.“¹⁹⁸

¹⁹⁸ Weber, 2006, S. 222.

Im direkten Vergleich der von Weber genannten Merkmale eines Verwaltungsstabes (einer Behörde) mit dem Bundesministerium für Inneres lassen sich deutliche Parallelen erkennen. Obwohl sich Webers Analysen und Ergebnisse auf Behörden des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts beziehen – und somit etwa ein Jahrhundert Entwicklungsgeschichte zwischen den hier gegenübergestellten bürokratischen Verwaltungen liegen – scheinen Max Webers Erkenntnisse in mancherlei Hinsicht nichts an Aktualität eingebüßt zu haben. Betrachtet man ein Organigramm des Bundesministerium für Inneres oder auch die Geschäftseinteilung, so fällt sofort das Prinzip der Amtshierarchie in Form von Über- und Unterordnungen der Sektionen, Bereiche, Abteilungen und Referate auf, wodurch die Verantwortlichkeiten fest geregelt werden – d.h. an bestimmte Ämter (hierarchischen Stellungen) sind auch gewisse Kompetenzen gebunden (entspricht dem Prinzip der Amtskompetenzen). Die Bediensteten des BM.I rekrutieren sich aus Beamten und Vertragsbediensteten. Die Anstellung der Vertragsbediensteten erfolgt aufgrund eines Vertrages nach dem Vertragsbedienstetengesetz (VBG) und das Arbeitsverhältnis der Beamten wird qua Ernennung begründet (hoheitlicher Akt nach dem BDG). Vor der Anstellung bekundet die betroffene Person ihr Interesse dadurch, indem sie ihre Bewerbung an den Dienstgeber in spe adressiert, worauf in der Regel (wenn die Zulassungserfordernisse erfüllt werden) ein mehrstufiges Aufnahmeverfahren folgt. Erst wenn sich der Bewerber, die Bewerberin im Rahmen dieses Aufnahmeverfahrens bewährt (d.h. alle Anforderungen erfüllt) und gegen potentielle Konkurrenten durchgesetzt hat, steht einer Anstellung nichts mehr im Weg. Die oberste Maxime bei der Auswahl der Interessenten lautet: das Erreichen einer Höchstpunktezahl (beim Auswahlverfahren) bedeutet Maximalqualifizierung. Danach durchläuft der Bedienstete eine auf seine zukünftige Verwendung zugeschnittene Ausbildung – er wird zur Fachkraft herangebildet. Nach Eintritt in das Dienstverhältnis erhält der Bedienstete, die Bedienstete einen monatlich ausgezahlten Bezug/Monatsentgelt (d.h. ein Gehalt und allfällige Zulagen gem. den Bestimmungen des § 3 Gehaltsgesetzes 1959 sowie des § 8a Vertragsbedienstetengesetzes 1948). Den Vertragsbediensteten und Beamten steht nach Übertritt bzw. Versetzung in den Ruhestand eine Pension zu. Die Beamten üben ihre Funktionen in der Regel hauptberuflich aus, in Ausnahmefällen kann die Dienstzeit (bzw. das

Beschäftigungsausmaß) herabgesetzt werden. Will der Beamte/die Beamtin einer weiteren Beschäftigung nachgehen, so hat er/sie diese bei der Dienstbehörde zu melden – diese kann in begründeten Fällen die beabsichtigte Nebenbeschäftigung auch untersagen. Das Prinzip der Aktenmäßigkeit der bürokratischen Verwaltung, wonach ein Zwang zur Verschriftlichung abgeleitet werden kann, existiert auch heute noch. Dieser Papierfetischismus unterlag teilweise einer Transformation, welche sich im Falle des Bundesministeriums für Inneres in Form des elektronischen Aktes (kurz ELAK) nachvollziehen lässt.

6.3 Vorteile und Sinnhaftigkeit von Bürokratie

Als einer der wichtigsten Vorteile von bürokratischen Verwaltungen werden häufig die Berechenbarkeit qua Orientierung an Regeln und deren auf Wissen basierenden Herrschaftsstellung angeführt. In diesem Zusammenhang bleibt zu erwähnen, dass Max Weber der Bürokratie im Wesentlichen neutral gegenübergestanden ist. Durch seine begründeten Abhandlungen, worin er – historisch belegt – aufzeigt, wie und in welchem Umfang bürokratisch organisierte Verwaltungen zum Fortschritt bzw. – in Weberschen Dimensionen ausgedrückt – zur gesellschaftlichen Evolution beitragen und beigetragen haben, lässt sich eine positive Grundeinstellung dieser speziellen Organisationsform gegenüber ableiten.

*„Die Begriffe Bürokrat, bürokratisch und Bürokratie haben einen ehrenrührigen Unterton, obwohl wie der Soziologe Max Weber (1864 – 1920) immer wieder betonte, Bürokratie einen großen Fortschritt in der Geschichte der Menschheit darstellt.“*¹⁹⁹

Der Output bürokratischer Organisationen wird als berechenbar – wie das Ergebnis nach Ablauf mechanischer Prozesse – empfunden. Indem Weber den Vergleich zwischen Organisation und Maschine anstellte, war klar, dass er davon ausging, dass bürokratische Organisationen ähnlich beherrschbar sein müssen. Max Weber sprach im Zusammenhang mit bürokratischen Verwaltungen auch von Herrschaftsinstrumenten und

¹⁹⁹ <http://www.payer.de/kommkulturen/kultur081.htm> (Abrufdatum: 08.11.2009)

Apparaten – Maschinen, welche dem Führer/Herrscher zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung stehen.²⁰⁰

„Aus einem rein technologischen Blickwinkel heraus begreift Weber die bürokratische Verwaltung, die die Verwaltungsangelegenheiten sachlich, präzise und seelenlos wie jede Maschine erledigt, als effizienteste Herrschaftsform.“²⁰¹

Bei der bürokratischen Verwaltungsform handelt es sich de facto um eine höchst spezialisierte und ausdifferenzierte Spielart der Verwaltung, mit einer rational geregelten Arbeitsteilung unter Anwendung besonderer Mittel und Methoden, mit dem Ziel ein Maximum an Effektivität zu lukrieren. Bürokratie, so argumentiert Max Weber – anhand maschinell anmutender Attribute – zeichnet sich primär durch ihre technische Überlegenheit, welche sich in der daraus resultierenden Präzision, Schnelligkeit, Kontinuirlichkeit, Einheitlichkeit, Aktenkundigkeit, Diskretion usw. manifestiert, aus.²⁰²

„Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter.“²⁰³

Der strukturinduzierten Stabilität bürokratischer Verwaltungen steht man gelegentlich ambivalent gegenüber. Einerseits ermöglicht die durch bürokratische Strukturen entstehende Persistenz ein Höchstmaß an Sicherheit und Verlässlichkeit, andererseits lassen sich Änderungen – und seien es nur Optimierungen – des Verwaltungsapparates nur schwer durchsetzen bzw. verwirklichen. Als weiterer Vorteil wäre eine gewisse Routine bzw. Standardisierung bei der Erledigung von Arbeitsaufträgen zu nennen. Rationalisierung – im Sinne von zweckmäßigster und vollkommenster Form der Aufgabenerfüllung – der Arbeit lässt sich unter anderem daran erkennen, dass nicht für jedes Problem, jede Aufgabe ein neuer Lösungsweg bzw. Lösungsansatz ausgearbeitet oder erfunden werden muss. Probleme werden nach sich bewährten Methoden und vordefinierten Problemlösungsprozessen einer Lösung zugeführt. Aus diesen Standards für die Aufgabenbewältigung resultiert ein relativ

²⁰⁰ Vgl. Matys, 2006, S. 58.

²⁰¹ Matys, 2006, S. 58.

²⁰² Vgl. Müller, 2007, S. 141.

²⁰³ Weber, 2006, S. 226.

neutrales Verhalten der Bürokratie gegenüber jedermann. Da jegliche Handlungen innerhalb der bürokratischen Verwaltung sich an anerkannten gesetzten Regeln bzw. wie Max Weber es nennt „an der legal gesetzten, sachlichen und unpersönlichen Ordnung orientieren“, impliziert dieser Umstand ein Höchstmaß an Gerechtigkeit. Fehler werden dadurch reduziert, indem – aufgrund der arbeitsteiligen Vorgehensweise – Entscheidungen nur dann und dort getroffen werden, wenn es qua Zuständigkeit bzw. Geschäftseinteilung derartig geregelt ist.

*„Wie immer man Bürokratie beurteilen mag, so steht doch fest, daß in der Gegenwart kein Staat seine Aufgaben ohne eine sach- und fachkundige Bürokratie zu erfüllen vermag.“*²⁰⁴

Aufgrund der typischen Arbeitsteilung bzw. Differenzierung der Tätigkeiten innerhalb der bürokratischen Verwaltung kommt es zu einer starken Spezialisierung der Bediensteten. Jeder Beamte wird somit zum Experten in seinem qua Geschäftseinteilung limitierten Sachgebiet bzw. Aufgabenbereich. Dadurch wird sichergestellt, dass die jeweilige Aufgabe bzw. der jeweilige Auftrag effizient (und im Idealfall perfekt) vom bestgeeignetsten Fachpersonal bearbeitet und erledigt wird. Durch die immer wiederkehrenden gleichen respektive sich ähnelnden Aufgaben, werden die Arbeitsabläufe mit der Zeit zur Routine (automatisiert), wodurch es in weiterer Folge zu einer gewissen Standardisierung kommt.

*„Das Verwaltungsrecht und die Verwaltungsaufgaben haben im modernen Leistungs- und Sozialstaat einen derartigen Umgang angenommen, daß keine Rede mehr davon sein kann, daß der Vorgesetzte wirklich alles besser weiß und kann als seine auf Teilgebieten spezialisierten Mitarbeiter.“*²⁰⁵

Bürokratie, so bringt es das nächste Zitat auf den Punkt, zeichnet sich durch die Fähigkeit aus, für die Verwaltung jene maßgeblichen Faktoren, wie Rationalität, Verantwortlichkeit, Kompetenz und Persistenz, perfekt auf die Erfordernisse zugeschnitten garantieren zu können.

*„Die Herausbildung der modernen Bürokratie läßt sich nur dann verstehen, wenn man sich ihres hochentwickelten Vermögens bewußt wird, den Grundbedingungen der leistungsfähigen Verwaltung gerecht zu werden. Welches sind diese Grundbedingungen? Im wesentlichen lassen sie sich wie folgt zusammenfassen: (1) das Erfordernis der Rationalität, (2) das Erfordernis der Verantwortlichkeit, (3) das Erfordernis der Befähigung, und (4) das Erfordernis der Fortdauer.“*²⁰⁶

²⁰⁴ Grüner, 1977, S. 37.

²⁰⁵ Grüner, 1977, S. 43.

²⁰⁶ Morstein Marx, 1959, S. 47.

6.4 Kritische Beleuchtung des bürokratischen Modells

Besonders scharfsinnig und gleichzeitig ironisch finde ich den vom amerikanischen Filmkomiker Jerry Lewis angestellten Vergleich der Bürokratie mit organischen bzw. biologischen Prozessen. In diesem einen Satz steckt enorm viel Interpretationsspielraum. Einerseits macht die Zellteilung von Lebewesen einen Sinn – ohne sie wäre Leben bzw. Reproduktion nicht möglich – andererseits kann diese unaufhörliche Vermehrung, auf bürokratische Strukturen umgemünzt, als furchtbare Plage verstanden werden. In diesem Zusammenhang drängt sich natürlich die Frage auf, bis zu welchem Grad Arbeitsteilung bzw. eine immer höhere Spezialisierung einen Sinn macht.

*„Kleinlebewesen vermehren sich durch Zellteilung, Bürokraten durch Arbeitsteilung.“*²⁰⁷

Obwohl der Terminus Bürokratie respektive das bürokratische Modell seitens der Sozialwissenschaften in erster Linie neutral begriffen und dargestellt wird, sollen auch die Schattenseiten erwähnt werden, die oft Anlass für Skepsis und Ablehnung sind. Wenn man von Bürokratie mit abwertender Konnotation spricht, kommt oft der synonym verwendete Begriff „Bürokratismus“ ins Spiel. In der österreichischen Gesellschaft wird der vorherrschende Verwaltungsapparat mit seinen bürokratischen Strukturen häufig als pathologisch, ineffizient, veränderungsresistent, unmenschlich und antiquiert aufgefasst und dargestellt.

*„Hat sich Bürokratie einmal etabliert, so ist sie fast nicht mehr zu beseitigen.“*²⁰⁸

Vor allem die „Bürgerunfreundlichkeit“ und die mangelnde Flexibilität (im Hinblick auf die dynamische externe Umwelt) werden als die eklatantesten Schwächen angeführt. Der kanadisch-amerikanische Universitäts-Professor Peter J. Lawrence (1919 – 1990), bekannt für sein Buch „Das Peter-Prinzip“, in welchem er bürokratische Strukturen einerseits scharf kritisiert und auf der anderen Seite das Leben der Bürokraten satirisch dargestellt werden, hat versucht sich dem Thema Bürokratie und den

²⁰⁷ <http://www.zitate.de> (Abrufdatum: 08.11.2009)

²⁰⁸ Grüner, 1977, S. 37.

dazugehörigen Begleiterscheinungen auf eine eher ungewöhnliche und humorvolle Art zu nähern. Obwohl die Darstellungen von Lawrence auf den ersten Blick in gewisser Weise übertrieben und überzeichnet wirken, steckt doch ein Fünkchen Wahrheit in ihnen. Anhand der nachfolgenden Karikaturen bzw. Comics zeigt er auf, wie sich die Bediensteten von bürokratischen Organisationen bzw. Verwaltungseinrichtungen die Grundkategorien rationaler Herrschaft (z.B. das Prinzip der Schriftlichkeit/Aktenmäßigkeit, Zuständigkeiten), welche für die Existenz bürokratischer Strukturen von zentraler Bedeutung sind, zunutze machen, um der bevorstehenden Arbeit zu entfliehen.



Abbildung 26: Strategie Bürokraten (Quelle: Peter, 1991, S. 78/79.)

„Die Beamten sind wegen der ihnen zustehenden besonderen Rechte oftmals Zielscheibe der öffentlichen Kritik. Die Ernennung auf Lebenszeit und der damit gesicherte Arbeitsplatz, das Pensionsrecht der Beamten und der Versetzungsschutz werden immer wieder einer kritischen Betrachtung unterzogen.“²⁰⁹

²⁰⁹ Gasperschitz, 1977, S. 52.

Aufgrund ihrer Pragmatisierung (durch ein definitives Dienstverhältnis) wird den Beamten so etwas wie „Narrenfreiheit“ unterstellt. In diesem Zusammenhang stehen die Beamtenschaft bzw. die öffentlichen Bediensteten immer wieder im Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik. Egal wie hoch oder gering ihr Output bzw. dessen Qualität ist, im Grunde haben sie nichts zu befürchten. Auch im Zuge der Gesprächsführung mit Gesprächspartner 5 wurde der Nutzen der Pragmatisierung in Frage gestellt und für eine totale Abschaffung plädiert.

*„Ich bin und das sage ich so offen, für die komplette Abschaffung der Pragmatisierung. Ich sehe überhaupt keinen Nutzen darin, Pragmatisierungsverhältnisse aufrechtzuerhalten, wenn wir sie nicht durch das Disziplinarrecht abfedern können. Das heißt, es muss klar sein – das hat niemals der Gesetzgeber aus meinem Sinn im Kopf gehabt – einen Kündigungsschutz für Beamte einzuziehen, wenn er gleichzeitig sieht, dass der Beamte hier offensichtlich, wissentlich und in schweren Fällen gegen das Gesetz verstoßen hat und da ist mir die Zwölfmonatsgrenze einfach zu wenig.“*²¹⁰

Bürokratische Organisationen und ihre Mitglieder gelten als kleinkariert, streng formalistisch und weltfremd. Beanstandet wird vor allem der Umstand, dass alles (das gesamte Verwaltungshandeln) streng nach Vorschrift und in der eingewöhnten Reihenfolge – Punkt für Punkt – abgearbeitet wird. Dabei werden seitens der Bürokraten keine Abweichungen oder Ausnahmen – da ein Ausbruch aus der Routine und dem internalisierten Schema als ineffizient und kontraproduktiv gewertet wird – geduldet. Mitglieder bürokratischer Organisationen versuchen Eingriffe in die bewährte, vertraute und liebgewonnene Praxis so gut wie möglich – auch zu Lasten der Kunden- bzw. Bürgerfreundlichkeit – abzublocken, wodurch für den Außenstehenden (für den Steuerzahler, welcher sich durch seine steuerlichen Abgaben als Finanzier dieses Systems versteht) der Eindruck von immenser Starrheit, gekoppelt mit einer ausgeprägten Überheblichkeit der Bediensteten und staatlich geförderter Unwirtschaftlichkeit, entstehen mag.

*„Der allgemeine Sprachgebrauch, insbesondere die Umgangssprache, mißt dem Wort Bürokratie regelmäßig eine abwertende, wenn nicht sogar anklagende Bedeutung zu. Man verbindet mit dem Wort die Vorstellungen von Engherzigkeit, Engstirnigkeit, Kleinlichkeit und Lebensfremdheit.“*²¹¹

²¹⁰ Zitat Gesprächspartner 5

²¹¹ Grüner, 1977, S. 34.

Durch das künstliche bzw. willkürliche Heranzüchten einer Expertenmacht kommt es nach Vorstellungen der Bürokratiekritiker zu einer unvermeidbaren Vorherrschaft der umgangssprachlich als „Fachtrotteln oder Fachidioten“ bezeichneten Bediensteten. Ebenso wird dieser Umstand von Gesprächspartner 1 erwähnt. Dieser schildert, dass bei Bewerbungsverfahren Bewerber aus der Zentralstelle – teilweise von den Bediensteten des eigenen Ressorts, die nicht unbedingt als Bürokratiekritiker bezeichnet werden können – als Fachidioten gesehen werden, weil sie lange Zeit in einer spezialisierten Organisationseinheit des Innenministeriums Dienst versehen haben.

„Wenn sich Leute vom Haus mitbewerben, heißt es, na ja, das ist ein Fachidiot unter Anführungszeichen, ja der war ja zehn Jahre im Ministerium, ah, der weiß ja nicht, wie es wirklich zugeht.“²¹²

Verstärkt wird dieser Umstand durch die eigens für die Bediensteten bürokratischer Verwaltungen abgehaltenen Fachschulungen und durch die herrschende Arbeitsteilung, welche die Beamten zur Spezialisierung innerhalb ihres eingeschränkten Kompetenzbereichs nötigt. Demzufolge wird der überall einsetzbare „Allrounder“ zwangsweise durch den expertokratisierten Beamten bzw. Bediensteten ersetzt. Der hochspezialisierte Wissensbestand der bürokratischen Behörde unterliegt einer strengen Bewachung und wird des Weiteren sogar durch gesetzlich festgeschriebene Bestimmungen, beispielsweise in Form des § 46 BDG (Beamtendienstrechtsgesetz 1979), der Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit rechtlich geschützt. Wie anhand der unten angeführten Zitation erkennbar ist, besteht die Verpflichtung des Beamten zur Verschwiegenheit auch nach der Beendigung des Dienstverhältnisses.

„§ 46. (1) Der Beamte ist über alle ihm ausschließlich aus seiner amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist, gegenüber jedermann, dem er über solche Tatsachen nicht eine amtliche Mitteilung zu machen hat, zur Verschwiegenheit verpflichtet (Amtsverschwiegenheit). (2) Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit besteht auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses.“²¹³

²¹² Zitat Gesprächspartner 1

²¹³ <http://www.ris.bka.gv.at> (Abrufdatum: 05.11.2009)

Handelt der Bedienstete dieser gesetzlichen Bestimmung zuwider, so hat er mit harten disziplinären Maßnahmen (Strafen) zu rechnen. Wissen bzw. internes Fachwissen und Dienstwissen wird nach dem Motto „Wissen ist Macht“ – und bedeutet im Alltag auch Vorsprung – gegenüber externen Personen bzw. gegenüber der externen Umwelt abgeschottet.

*„Die Bürokratie zeigt zuweilen das Bestreben, durch übertrieben vertrauliche Behandlung ihr Fach- und Sachwissen für sich zu behalten und dadurch ihre Machtstellung gegenüber den Außenstehenden auszubauen.“*²¹⁴

Durch die gesetzliche Absicherung dieses Wissens wird somit die Machtstellung des bürokratischen Verwaltungsapparates einzementiert und garantiert somit auch eine gewisse Stabilität und Reproduktion der Bürokratie.

*„Über die durch das Fachwissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bürokratie (oder der Herr, der sich ihrer bedient), die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigern durch das Dienstwissen: die durch Dienstverkehr erworbenen oder ‚aktenkundigen‘ Tatsachenkenntnisse. Der nicht nur, aber allerdings spezifisch bürokratische Begriff des ‚Amtsgeheimnisses‘ – in seiner Beziehung zum Fachwissen etwa den kommerziellen Betriebsgeheimnissen gegenüber den technischen vergleichbar – entstammt diesem Machtstreben.“*²¹⁵

Webers Abhandlungen zur bürokratischen Verwaltung erscheinen für manch einen Betrachter fragwürdig, weil das bürokratische System als ein in sich geschlossenes System beschrieben wird, ohne dabei auf externe (Umwelt-) Einflüsse Bedacht zu nehmen. Es ist zwar richtig, dass viele Prozesse und Arbeitsabläufe innerhalb bürokratischer Strukturen von der Gesellschaft abgekoppelt stattfinden, doch in letzter Konsequenz richten sich die Erledigungen bürokratischer Verwaltungen an den Bürger. Abgesehen davon kann nicht außer Acht gelassen werden, dass die bürokratische Verwaltung, vereinfacht ausgedrückt, nichts anderes als ein Instrument zur Aufgabenerfüllung des politischen Herrschers, des Ministers ist, welcher indirekt dem – demokratischen Prinzipien entsprechenden – Wählerwillen zu entsprechen hat.

„Aber selbst wenn wir die öffentliche Verwaltung nur als Arbeitsordnung oder als Verhaltenstyp ansehen, so läßt sich doch nicht leugnen, das sie von einem starken Zweckstreben beherrscht ist.“

²¹⁴ Grüner, 1977, S. 39.

²¹⁵ Weber, 2006, S. 226.

*Die Bürokratie ist ein Instrument zur Erreichung festgelegter Ziele durch Anwendung bestimmter Mittel – mit anderen Worten ein Werkzeug für die Abwicklung der Staatsaufgaben.“*²¹⁶

Die direkte Interaktion zwischen Bediensteten bürokratischer Verwaltungsorganisationen findet in der Regel in Form des sogenannten „Parteienverkehrs“ im Büro – dem typischen Arbeitsplatz des Beamten – statt, bei welchem der Bürger seine Anliegen an die zuständige Stelle des bürokratischen Apparates – an den zuständigen Fachbeamten – adressiert. Innerhalb des bürokratischen Apparates wird Kommunikation bzw. Interaktion oftmals auf das Befehlen und Gehorchen reduziert. Tatsächlich ließe sich soziale Interaktion und die damit verbundene Komplexität innerhalb bürokratischer Verwaltungen wohl kaum anhand eines simplifizierten Input-Output-Modells erklären. Kritiker bekritteln die Übertragung dieses Reiz-Reaktions-Schemas, welches in Disziplinen wie der Biologie (z.B. bei der Erklärung der Funktionsweise von Sinnesorganen) und Psychologie (z.B. Pawlowscher Hund) hervorragende Dienste leistet, auf soziale Prozesse. Gerade weil es so einfach aufgebaut und vielseitig anwendbar scheint, verleitet es zum Analogieschluss, dass beispielsweise im Falle legaler Herrschaft innerhalb einer bürokratischen Verwaltungsorganisation der Herrscher (Vorgesetzter) durch die Abgabe des Befehls X eine Reaktion Y beim Beamten ausgelöst wird.

*„Bürokratie an sich ist weder gut noch schlecht. Sie ist eine Methode des Wirtschaftens, die in verschiedenen Bereichen menschlichen Handelns verwendet werden kann. Es gibt einen Bereich – den der Handhabung des Staatsapparates – in dem bürokratische Methoden unerlässlich sind.“*²¹⁷

Die bürokratieinhärente Unpersönlichkeit manifestiert sich in der Distanz zwischen Amtsinhaber und Partei, woraus zwangsläufig ein Misstrauen gegen die Organisation resultiert. Diese Disharmonie in Kombination mit weiteren Faktoren wie Selbstisolierung der Verwaltungsbediensteten durch eigene Sprech- und Denkweisen sowie der Einschränkung der Akteneinsicht vermitteln dem Bürger ein Gefühl der Machtlosigkeit der Verwaltung gegenüber. Der Bürger sieht sich häufig in der Rolle des Bittstellers mit einem undurchschaubaren Apparat – welcher als Kollektiv

²¹⁶ Morstein Marx, 1959, S. 48.

²¹⁷ <http://www.payer.de/kommkulturen/kultur081.htm> (Abrufdatum: 11.11.2009)

verbrüderter Amtsinhaber auftritt – konfrontiert. Dabei darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass dieses empfundene Gefühl der Unpersönlich- und Unmenschlichkeit seine Wurzeln teilweise in den Prinzipien bürokratischer Verwaltungen hat. Max Weber schrieb in seinem ersten Teil von Wirtschaft und Gesellschaft, dass bürokratische Herrschaft im sozialen Sinne Herrschaft der formalistischen Unpersönlichkeit nach dem Motto „sine ira et studio“ – also ohne Gefühle (Hass, Leidenschaft, Liebe,...) bedeutet. Diese Eigenschaft der Gefühllosigkeit wird im Hinblick auf die Erledigung der Verwaltungstätigkeiten als Vorteil begriffen und stellt einen wichtigen Faktor im Prozess der Rationalisierung dar.²¹⁸

„Anders als Max Weber sieht Fritz Morstein Marx die Bürokratie. Für ihn ist sie gekennzeichnet durch Unpersönlichkeit, Selbstisolierung, Geheimhaltung, Solidarität, Beharrungstendenz, Bequemlichkeit und Umständlichkeit.“²¹⁹

Als Negativum der Bürokratie wird auch immer wieder die ausgeprägte Resistenz gegen Innovationen erwähnt. Die Eigenschaft der Umständlichkeit wird der Bürokratie aufgrund des akribischen Einhaltens von Verfahrensvorschriften und Zuständigkeitswegen zugeschrieben.²²⁰

„Die Massenmedien und, von ihnen beeinflusst, eine breite, wenig sachkundige Öffentlichkeit kritisieren immer wieder die Vermehrung der Beamtenposten und die Höhe des Personalaufwandes für die Beamten, die unnützen Bürokraten, und die verabscheuungswürdige Bürokratie und ihre Hierarchie.“²²¹

Wie schon mehrfach erwähnt wurde, führt die Arbeitsteilung innerhalb bürokratischer Verwaltungen zu einer extremen Spezialisierung der Bediensteten, wodurch bestimmte Personen nur für bestimmte Tätigkeiten befähigt sind. Daraus resultiert auch die mangelnde Anpassungsfähigkeit im Falle von Personalrochaden bzw. zugewiesenen Aufgaben, welche nicht in den eigenen Kompetenzbereich fallen.

Bürokratische Strukturen so heißt es, tendieren dazu, sich immer weiter auszudehnen, kurz gesagt zur Selbstaufblähung. Diese oftmals wahrgenommene Expansion bürokratischer Verwaltungsorganisationen

²¹⁸ Vgl. Weber, 2006, S. 226.

²¹⁹ Grüner, 1977, S. 36.

²²⁰ Vgl. Grüner, 1977, S. 36.

²²¹ Grüner, 1977, S. 48.

kann mehrere Gründe haben. Durch das Anwachsen der bürokratischen Verwaltungen wird ein weiterer Bedarf an Bediensteten legitimierbar, was zur Folge hat, dass einerseits neue Mitarbeiter eingestellt werden müssen und andererseits durch diesen Personalzuwachs eine höhere Bewertung übergeordneter Stellen (bzw. Personen und Positionen) zu erfolgen hat. Demzufolge werden die Bediensteten einer bürokratischen Verwaltung, welche durch eine Erweiterung der Organisation Profit in Form von besser bewerteten Arbeitsplätzen (oder höheren Stellungen innerhalb der Hierarchie) zu erwarten haben, alles daran legen, dass es zu einer Aufstockung der Bediensteten kommt. Durch die Vorspiegelung einer massiven Arbeitsauslastung bzw. Überlastung – egal ob diese auf der Erfindung zusätzlicher (unnötiger) Arbeit oder Pseudotätigkeiten basiert – lässt sich ein Mehrbedarf an Personal – zur Aufrechterhaltung – des Dienstbetriebes glaubhaft darlegen.

„In der Bürokratie kann auch der Selbstzweck Blüten treiben; so, wenn etwa aus Geltungssucht und Wichtigtuerei unnütze Arbeit erfunden oder, um die eigenen Beförderungschancen zu erhöhen, die unterstellte organisatorische Einheit personell aufgebläht wird.“²²²

Mit einer derartig legitimierten personellen Verstärkung muss aber nicht zwangsweise eine Steigerung der Produktivität einhergehen. Durch die Zunahme an Bediensteten steigt auch der Aufwand der Organisation dieser Arbeitskräfte. Im Extremfall kann eine intensive Aufstockung zur Einziehung einer weiteren Hierarchieebene führen, wodurch Kommunikation – verbindlich geregelt durch den Dienstweg – eine zusätzliche Instanz durchlaufen muss. Spielt man diese Gedanken weiter, so kann man auch zum Schluss kommen, dass sich ein Überschuss an (aus der künstlichen Aufblähung resultierendem) unausgelastetem Personal negativ auf die Motivation jener auswirken kann, deren Arbeitsplatz tatsächlich ihre volle Arbeitskraft beansprucht. Abgesehen von diesen negativen internen Auswirkungen kann eine provozierte Überbesetzung auch externe Folgen (durch die entstandenen Mehrkosten) nach sich ziehen. Aufgrund erhöhter Staatsausgaben (sprich Erhaltungskosten) muss jeder einzelne Bürger in Form von Steuern dazu beitragen, das – aufgeblasene – bürokratische System zu finanzieren. Der Unmut der Bevölkerung (Wähler) über derartige Missstände in der

²²² Grüner, 1977, S. 39.

Verwaltung macht sich in regelmäßig wiederkehrenden Abständen bemerkbar, wenn lautstark gefordert wird, die Bürokratiekosten anhand von Verwaltungsreformen zu reduzieren.

*„Es scheint kaum plausibel, daß Bürokratie auch eine Organisationskrankheit sein kann, wenn – wie wir soeben zeigten – das Wort in erster Linie einen Typ des Organisationsaufbaus bezeichnet, der sich durch seine Stärke auszeichnet. Die Erklärung liegt in der Hauptsache darin, daß der bürokratische Organisationstyp gewisse Tendenzen auslöst, die seinen Zweck verkehren. Ein Teil seiner Stärke – und im ärgsten Fall all seine Stärke – wird ständig durch die Sünden angezapft, die sich paradoxerweise aus seinen Tugenden ergeben.“*²²³

Bürokraten werden auch für ihre Tendenz, sich hinter Gesetzen zu verstecken, kritisiert, was sich auch anhand eines Zitates des britischen Historikers und Publizisten Cyril Northcote Parkinson (1909-1993) erkennen lässt.

*„Bürokraten bekämpft man am besten, indem man ihre Vorschriften genau befolgt.“*²²⁴

Am Ende dieses Subkapitels, welches die möglichen negativen Elemente und Begleiterscheinungen bürokratischer Verwaltungen aufzeigt und behandelt, möchte ich noch einen Ausspruch des deutschen Soziologen Ralf Dahrendorf vorstellen, der sowohl die Problemlösungskapazitäten von Bürokratien hervorhebt, im gleichen Atemzug jedoch ein den Bürokratien immanentes Störpotenzial andiskutiert.

*„Wir brauchen Bürokratien, um unsere Probleme zu lösen. Aber wenn wir sie erst haben, hindern sie uns, das zu tun, wofür wir sie brauchen.“*²²⁵

Gleich wie man nun zu Bürokratien und deren Bürokraten stehen mag, lässt sich nicht von der Hand weisen, dass diese spezielle Form der Verwaltung mit ihren expertokratisierten Bediensteten und Beamten erheblich zur Modernisierung des Staates und der Gesellschaft beigetragen hat. Angesichts der erwähnten Missstände einer voll entwickelten Bürokratie lassen sich unbestritten einige reform- bzw. änderungsbedürftige Problemzonen identifizieren. Abgesehen von den kritikauslösenden Eigenheiten, welche Bürokratien mit sich bringen, muss auch bedacht werden, dass kaum ein System ohne Fehler zu existieren

²²³ Morstein Marx, 1959, S. 38.

²²⁴ <http://www.zitate.de> (Abrufdatum: 08.11.2009)

²²⁵ <http://www.zitate.de> (Abrufdatum: 08.11.2009)

vermag – denn letzten Endes stellt sich auch das ausgeklügelteste (Verwaltungs-) System als ein Produkt sozialer, sprich menschlicher Handlungen dar.

7. Organisationssoziologische Aspekte

Betrachtet man das Bundesministerium für Inneres aus der organisationssoziologischen Perspektive, so lässt sich ein soziales System mit einer mehr oder weniger erkennbaren Struktur und speziellen internen Prozessen erfassen. Der Fokus der Organisationssoziologen richtet sich primär auf den Aufbau, die Beschaffenheit und Gliederung von Organisationen sowie auf die Analyse der organisationsspezifischen Ziele und Funktionen. Eine ganz wesentliche Rolle spielen auch die innerhalb der Organisation agierenden Personen sowie deren Handlungs- und Kommunikationsverhalten. Ebenso wichtig erscheinen die innerhalb der Organisation – im konkreten Fall innerhalb des Innenministeriums – angeeigneten (hierarchiedifferenzierten) Rollen der Funktionsträger.²²⁶

In Organisationen wirken respektive können sich enorme Kräfte und Energien entfalten, welche es seitens der Organisationssoziologie als originär zuständige Disziplin – neben der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre und anderen – in ihrem Verhalten zu beschreiben und untersuchen gilt.

In nachfolgenden Unterkapiteln wird vor allem auf die organisationstheoretischen Ausführungen der zwei Soziologen und großen Denker Talcott Parsons und Niklas Luhmann eingegangen. In ihren teilweise abstrakten, aber wohlgedachten Theorien zu sozialen Systemen lassen sich wertvolle Ansätze und Ideen finden, die für den Leser eine alltagsunübliche Perspektivenübernahme erlauben sollen. Aufgrund des hohen Abstraktionsgrades und der Komplexität dieser systemtheoretischen Ansätze wird anschließend nicht en detail auf die Theorien eingegangen, sondern überwiegend auf jene ausgewählten Passagen (Ideenextrakte), welche sich primär auf Organisationen beziehen und somit im Kontext dieser Arbeit von Interesse sind (und dazu dienen sollen, Organisationen anhand von systemtheoretischen Beschreibungen kennen zu lernen). Die in diesem Kapitel eher

²²⁶ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 37ff.

spartanisch und oberflächlich anmutende Darstellung organisationssoziologischer Aspekte lässt sich dadurch erklären, dass der theoretische Background dieser Arbeit eindeutig in Max Webers Bürokratiethorie zu sehen ist, welche zur Abstraktion der Differenzen zwischen Vergangenheit und Gegenwart herangezogen wird. Die nachfolgend angeführten organisations-soziologischen Theorien werden nur der Vollständigkeit halber genannt und sollen lediglich eine Idee alternativer Denkansätze zur Beschreibung von Organisationen geben.

7.1 Talcott Parsons

Von Übersee ließ der nordamerikanische Soziologe Talcott Parsons in den späten 40ern mit der von ihm entworfenen Handlungstheorie und in den 50ern und 60ern des 20. Jahrhunderts mit seiner strukturfunktionalistischen Theorie sozialer Systeme (auch Strukturfunktionalismus genannt) von sich hören, die nicht nur eine Weiterentwicklung seiner Handlungstheorie, sondern vielmehr eine spezielle Systemtheorie darstellte. Anhand der strukturellfunktionalen Theorie versuchte er zu ergründen, aufgrund welcher Faktoren es innerhalb sozialer Beziehungen zu Ordnung kommt. Im Hinblick auf Organisationen beschäftigte ihn der Gedanke, wie Menschen mit individuellen Vorstellungen, Interessens- und Motivlagen es schaffen, sich auf gewisse (Verhaltens-) Regeln zu verständigen. Parsons wollte wissen, welche Bedingungen vorherrschen müssen, damit soziale Systeme strukturell bestehen können und welche Funktionen diese bestimmten Strukturen ausüben.²²⁷

„Handlung findet immer in einem System statt, und Parsons interessiert, ob und wie Handlung für das System wichtig ist, welchen Beitrag sie zu seiner Erhaltung leistet.“²²⁸

²²⁷ Vgl. Korte, 2004, S. 174-180.

²²⁸ Korte, 2004, S. 174.

Für das gesicherte Fortbestehen von Organisationen brachte er den Equilibriumgedanken ein, wonach das Erreichen und Konservieren eines Gleichgewichtes als essentiell angesehen wird.²²⁹

„Vor allem die Hypothese der funktionalistischen Sozialanthropologen, daß jede Gesellschaft nach einem harmonischen, d.h. störungs- und konfliktfreien Gleichgewicht strebt, hat Parsons als Prämisse in seine allgemeine Theorien der Gesellschaft übernommen.“²³⁰

So vertrat er auch die Meinung, dass jede Gesellschaft nach einem harmonischen Gleichgewicht ohne jegliche Konflikte und Störungen strebt.²³¹

Von eminenter Wichtigkeit im Zusammenhang mit seinen Theorien ist seine Auffassung von Gesellschaft. Gesellschaft bedeutet in seinem Sinne ein relativ komplexes System von Handlungen. Dieses Gesamtsystem ist an seinem Überleben und Fortbestehen interessiert und trachtet stets nach einem Zustand des Gleichgewichts. Er geht davon aus, dass ein System nur dann weiter existiert, wenn seine Strukturen weiter bestehen.²³²

Im Gegensatz zu den anderen Wissenschaftlern, die damals versuchten, den gesellschaftlichen Wandel und die damit einhergehenden Veränderungen zu beschreiben und eher am Dynamischen interessiert waren, stellte Parsons das Statische in den Mittelpunkt seiner Überlegungen. Parsons konzentrierte sein Forschungsinteresse auf die Stabilität der Systeme – er wollte eine Erklärung dafür liefern, wie bestimmte Handlungen zur Bewahrung eines gesellschaftlichen Systems beitragen können.²³³

„Es ging Parsons um eine Theorie, die unabhängig von jeglicher Gesellschaft theoretisch begründet, warum und wie eine bestimmte Handlung zur Erhaltung des jeweiligen gesellschaftlichen Systems beitragen kann, in dem diese Handlung stattfindet.“²³⁴

²²⁹ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 38.

²³⁰ Korte, 2004, S. 173.

²³¹ Vgl. Korte, 2004, S. 173.

²³² Vgl. Korte, 2004, S. 177.

²³³ Vgl. Korte, 2004, S. 173.

²³⁴ Korte, 2004, S. 173.

Bei seinen Untersuchungen zur Systemstabilität klammerte er stets personale und historische Zusammenhänge aus. Daraus lässt sich schon erkennen, dass es Parsons bei seiner Theorie um eine allgemeine Theorie, welche unabhängig von Person und Geschichte gültig sein sollte, ging.²³⁵

Beeinflusst war Parsons vor allem von den Forschungsergebnissen der funktionalistisch orientierten Sozialanthropologen Malinowski und Radcliffe-Brown. Mit dem Wissen um seine Inspiration lässt sich auch seine Affinität, Gesellschaft aus der organischen Perspektive zu beleuchten, erklären. Wenn man diesen Blickwinkel einnimmt und davon ausgeht, dass jeder Organismus (bzw. Körper) verschiedene Organe (Körperteile) besitzt, welche für ihn als Gesamtsystem Aufgaben – soll heißen Funktionen – übernimmt und erfüllt, damit er überleben kann, so erscheint es nachvollziehbar, dass auch die Gesellschaften als Gesamtsysteme bestimmte Teilsysteme besitzen müssen, welche durch die Übernahme von Funktionen zum Bestehen des Gesamtsystems beitragen. Demnach gewinnt auch der Aspekt der funktionalen Differenzierung an Bedeutung und soll heißen, dass sich soziale Systeme in unterschiedliche Subsysteme aufteilen lassen.²³⁶

„Grundgedanke des Strukturfunktionalismus ist, dass durch den Prozess der Differenzierung Institutionen und Organisationen entstehen, die sich auf bestimmte, für die Erhaltung der Gesellschaft wichtige Funktionen spezialisiert haben.“²³⁷

Parsons konstatierte vier Grundfunktionen, welche ein System übernehmen muss, um seine Existenz bzw. Selbsterhaltung abzusichern und verwendete dafür das Akronym AGIL-Schema, was für Adaption, Goal-Attainment, Integration und Latency steht, also für Anpassung, Zielerreichung, Eingliederung und Aufrechterhaltung. Wie anhand der nachfolgend eingefügten Grafik zu erkennen ist, unterteilen sich soziale Systeme gemäß des AGIL-Schemas in vier Teilsysteme, welche auf die zuvor erwähnten elementaren Funktionen Anpassung, Zielerreichung, Integration und die Erhaltung struktureller Muster spezialisiert sind.²³⁸

²³⁵ Vgl. Korte, 2004, S. 172.

²³⁶ Vgl. Korte, 2004, S. 173.

²³⁷ Schmidt/Moritz, 2009, S. 10.

²³⁸ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 40.

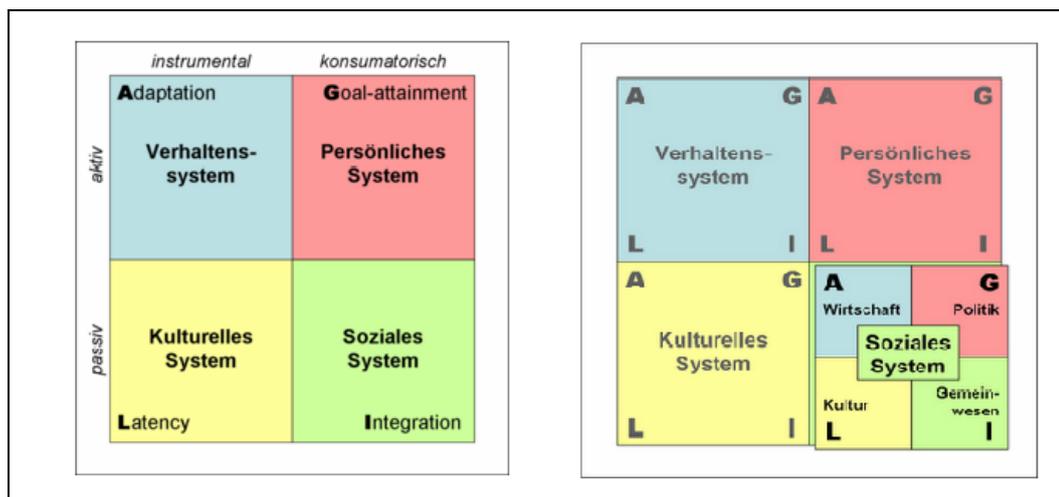


Abbildung 27: AGIL-Schema

(<http://de.academic.ru/dic.nsf/dewiki/16627>, Abrufdatum: 29.11.2009)

„Diese vier zentralen Funktionen sind schwerpunktmäßig den vier Subsystemen zugeordnet.“²³⁹

Parsons beschreibt vier Subsysteme menschlichen Handelns. Dazu zählen das Verhaltenssystem, das persönliche System, das kulturelle System sowie das soziale System. Wie anhand der Grafik oberhalb zu ersehen ist, wird jedem der vier Subsysteme eine Grundfunktion nach dem AGIL-Schema zugewiesen. Dabei muss erwähnt werden, dass jedes dieser vier illustrierten Subsysteme spezifisch-funktionale Leistungen für die Existenz des betroffenen Systems zu erbringen hat. Dem Verhaltens- und dem persönlichen System werden die aktiven Funktionen „Adaption“ und „Goal-attainment“ zugeordnet, dem kulturellen und sozialen System hingegen die eher passiven Funktionen „Latency“ und „Integration“. Mit Adaption, also Anpassung meint Parsons die Fähigkeit, sich auf die permanent verändernde Umwelt anzupassen. Anpassung wird vor allem vom Verhaltenssystem vorgenommen.²⁴⁰

„Wenn man das auf Institutionen der Gesellschaft überträgt, dann kann man sehen, daß die Funktion der Anpassung, also die Bewältigung der Anforderungen der Umwelt und die Aneignung von vorhandenen Naturressourcen sich in den institutionellen Formen von Arbeit und Wirtschaft niederschlägt.“²⁴¹

²³⁹ Korte, 2004, S. 178.

²⁴⁰ Vgl. Korte, 2004, S. 178.

²⁴¹ Korte, 2004, S. 178.

Die Funktion der Zielerreichung (Goal-attainment) wird vom personalen System wahrgenommen.

*„(goal-attainment) meint, daß alle Organisationen die ihnen gesetzten Ziele erreichen müssen, sonst drohen ihnen Zerfall und Eliminierung.“*²⁴²

Integration wird primär durch das soziale System wahrgenommen. Innerhalb des sozialen Systems würde diese Rolle vor allem dem Gemeinwesen zukommen. Das kulturelle System widmet sich der Strukturhaltung durch Systeme wie Schulen, Kirchen und der familiären Sozialisation.²⁴³

In der rechten Darstellung des AGIL-Schemas kann man erkennen, wie sich das soziale System nochmals in 4 Bereiche respektive Subsysteme aufteilt, welche ebenfalls dem Prinzip des AGIL-Schemas folgen. Das soziale System lässt sich in die Subsysteme Wirtschaft, Politik, Kultur und Gemeinwesen aufgliedern.

*„Das allgemeinste Sozialsystem ist nach Parsons die Gesellschaft, die sich nach dem Vier-Funktionen-Paradigma in vier Subsysteme aufteilen lässt.“*²⁴⁴

Organisationen sind für Parsons in diesem Sinne zielorientierte strukturierte, soziale Systeme. Damit diese Systeme funktionieren und mit maximaler Leistungsfähigkeit aufwarten können, müssen bestimmte funktionale Erfordernisse erfüllt werden. Dazu zählen nachfolgend aufgezählte Systembedürfnisse, die zuvor im Zuge der Illustration des AGIL-Schemas behandelt wurden. Die funktionalen Erfordernisse adaption, goal attainment, integration und latency stellen die Grundbedürfnisse eines sozialen Systems dar und die Organisation trachtet stets danach, diese Bedürfnisse so gut wie möglich befriedigen zu können. Besonders klar wurden diese vier funktionalen Erfordernisse von Heinz Abels in „Einführung in die Soziologie – der Blick auf die Gesellschaft“ ausgearbeitet und beschrieben. Er definiert diese funktionalen Erfordernisse nicht nur als Systembedürfnisse, sondern bezeichnet sie als die grundlegenden Organisationsziele, da er es als die

²⁴² Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 40.

²⁴³ Vgl. Korte, 2004, S. 178.

²⁴⁴ <http://www.marinahennig.de/PDF-Dateien/Systemtheorie.pdf> (Abrufdatum: 29.11.2009)

Ziele der Organisation ansieht, dass sich diese an eine sich verändernde Umwelt anpasst, Ziele definiert und zielstrebig verfolgt (dient auch der Glaubwürdigkeit), die Handlungen ihrer Mitglieder koordiniert und steuert und sich deren Loyalität bewahrt und dass Konsens über grundlegende Werte herrscht. Durch die Sicherstellung dieser Systembedürfnisse respektive Organisationsziele kann gewährleistet werden, dass auch bei Personalabgängen und Neuzugängen die Struktur der Organisation erhalten bleibt. Nach Parsons ist das ordnende Prinzip der Strukturierung das wichtigste einer Organisation überhaupt. Die Ordnung des Gesellschaftssystems resultiert Parson's Vorstellungen zufolge auf allgemein gültigen Normen und Werten.²⁴⁵

„Parsons übersieht aber auch nicht, dass die einzelnen Organisationsziele durchaus im Widerspruch zueinander stehen können, indem z.B. das Interesse an Erhaltung der Loyalität (integration) mit den Erwartungen der Gesellschaft (adaption) kollidiert. Es kommt zu strukturellen Spannungen, die eine strukturelle Differenzierung nach sich ziehen. Das bedeutet, dass in Organisationen wie in jedem sozialen System Rollen und Subsysteme zur Bewältigung spezifischer Probleme entstehen.“²⁴⁶

Dementsprechend dient strukturelle Differenzierung der Systemoptimierung, indem sie Spannungen zwischen der Organisation und den Mitgliedern auffängt.²⁴⁷

7.2 Niklas Luhmann

Der Rechtswissenschaftler, Sozialwissenschaftler und Verwaltungsbeamte Niklas Luhmann, bekannt als der deutsche Systemtheoretiker und Wissenschaftstheoretiker schlechthin, setzte sich intensiv mit sozialen Systemen – wozu er auch Organisationen zählt – in systemtheoretischer Manier auseinander. Inspiriert durch die Lehren von Talcott Parsons – Luhmann lernte Parsons im Rahmen seines Forschungsstipendiums an der Harvard Universität kennen – formulierte Luhmann eine eigene Version einer Systemtheorie.²⁴⁸

²⁴⁵ Vgl. Abels, 2007, S. 212-123.

²⁴⁶ Abels, 2007, S. 213.

²⁴⁷ Vgl. Abels, 2007, S. 213.

²⁴⁸ Vgl. Abels, 2007, S. 213.

*„Die Theorie sozialer Systeme von Niklas Luhmann ist eine hoch abstrakte Gesellschaftstheorie mit dem Anspruch, in ihren allgemeinen Begriffen sämtliche Phänomene der Gesellschaft erfassen und erklären zu können.“*²⁴⁹

Luhmann sieht in jedem sozialen System die logische Konsequenz auf die Weltkomplexität. Soziale Systeme fungieren demnach als eine Art Komplexitätsminimierer, wenn sie es schaffen, eine zweckvolle Strategie auszuarbeiten, die ihnen dabei behilflich ist, mit dem Unbekannten adäquat umzugehen. Die Funktion der Komplexitätsreduktion wird ebenfalls im Hinblick auf Organisationen erwähnt. Luhmann konkretisiert in seinen Abhandlungen, dass soziale Systeme weder aus Individuen noch aus Handlungen, sondern aus Kommunikationen bestehen.²⁵⁰

*„Verwaltungen produzieren als Organisationen Entscheidungen, das betonte der Systemtheoretiker Niklas Luhmann (z.B. 2000). Die Abfolge von Entscheidungen macht ihre Existenz aus.“*²⁵¹

Parsons interessierte sich im Gegensatz zu Luhmann vorwiegend für die Frage der Strukturhaltung, Luhmann beschäftigte vielmehr die Strukturzeugung, d.h. die Frage, wie Strukturen zustande kommen oder besser gesagt durch welche Funktionen (sozialer Systeme) Strukturbildungen hervorgerufen werden. Nicht die Strukturen werden bei ihm ins Zentrum gerückt, sondern die Funktionen, welche von den Systemen für die Umwelt ausgeführt werden.²⁵²

*„Während Parsons seinen Ansatz als strukturell-funktional bezeichnet hat, nennt Luhmann seine Theorie funktional-strukturelle Systemtheorie.“*²⁵³

Als wichtigste Funktion von Organisationen kann der Umstand gewertet werden, dass innerhalb von Organisationssystemen verbindliche Regeln für Kommunikation und Interaktion bestehen und somit diese geregelten Prozesse der Kommunikation und Interaktion Handlungsprozesse berechenbar machen. In diesem Sinne schränken Organisationen die Handlungsmöglichkeiten ein und reagieren auf abweichende Kommunikationsprozesse in Form von Sanktionierungen. Unter diesen

²⁴⁹ Calliess, 2006, S. 57.

²⁵⁰ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 40.

²⁵¹ Machura, 2005, S. 21.

²⁵² Vgl. Abels, 2007, S. 238.

²⁵³ Treibel, 2004, S. 31.

sich daraus ergebenden Einschränkungen versteht Luhmann die Struktur eines sozialen Systems.²⁵⁴

Was von Luhmanns umfassendem Theoriekonstrukt im Hinblick auf die Thematik dieser Arbeit herangezogen werden soll, sind seine Ausführungen dazu, welche Möglichkeiten die öffentliche Verwaltung hat, um gesellschaftliche Komplexität zu erfassen und zu reduzieren. In Form von Systemdifferenzierungen, welche sich anhand der Ausbildung neuer Teilsysteme manifestieren, lässt sich auch die Zunahme an gesellschaftlicher Komplexität erfassen. Indem sich Systeme in Untersysteme differenzieren, wird auf die sich verändernde Umwelt bzw. Gesellschaft reagiert. Erst aufgrund des Umstandes, dass gesellschaftliche Herausforderungen wie z.B. die Frauenförderung oder der Umgang mit Migranten (an dieser Stelle als plakative Beispiele aufgegriffen) aktuell werden, kommt es innerhalb von sozialen Systemen (z.B. Organisationen, Behörden,...) zu weiteren inneren Differenzierungen, welche sich in der Errichtung von Büros, Referaten oder Abteilungen zur Gleichbehandlung von Frauen oder solche, die sich um Integrationsfragen kümmern, widerspiegeln. Derartige interne Differenzierung treten also als Reaktion auf die Herausforderungen der Umwelt/Gesellschaft auf.²⁵⁵

„Und je komplexer die gesellschaftliche Umwelt wird, desto komplexer wird auch die öffentliche Verwaltung.“²⁵⁶

Komplexität kann des Weiteren durch die Generalisierung von Verhaltenserwartungen reduziert werden. Damit meint Luhmann eine Orientierung, die unabhängig von einzelnen Ereignissen, Abweichungen, Irritationen und Widersprüchen besteht und derartige (eingeschränkte) Manipulationsversuche übersteht. Unter generalisiert (soll bedeuten erwartungsstabil) versteht er beispielsweise innerhalb einer Behörde Verhaltenserwartungen von bestimmten Repräsentanten, die ihre Rolle wie vorhersehbar ausführen. So wird vom Portier erwartet, dass er den Besuchern Ortsauskünfte innerhalb des Gebäudes erteilt, oder dass der

²⁵⁴ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 41.

²⁵⁵ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 41.

²⁵⁶ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 41.

Leiter einer Organisationseinheit über eine gewisse Sach- und Führungskompetenz verfügt.²⁵⁷

Als dritte Möglichkeit, Komplexität zu minimieren, wird die Programmierung von Entscheidungen erwähnt. Innerhalb des sozialen Systems „Öffentlicher Dienst“ kommt es zu einer Fülle gleichartiger Entscheidungen, die durch Routinemaßnahmen ökonomisch erlegt werden können. Nach dem Schema: auf die Information A folgt Kommunikation B, läuft ein situationsbedingter Automatismus ab, zitieren Bosetzky und Heinrich den Autor Niklas Luhmann (in Mensch und Organisation).²⁵⁸

Reduktion von Komplexität kann auch durch Macht erfolgen. Indem jemand aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Macht für andere eine (eigene) Entscheidung trifft, reduziert er dadurch für die Betroffenen Komplexität (da diese nicht mehr eigenständig aus einer Fülle von Entscheidungsmöglichkeiten wählen müssen bzw. können). Dies lässt sich vor allem in bürokratischen Organisationen, für welche hierarchische Strukturen charakteristisch sind, ideal umsetzen. Genauso verhält es sich mit Vertrauen, wo Vertrauen unter den Kollegen besteht, lässt sich Komplexität wirkungsvoll reduzieren.²⁵⁹

Das Thema Komplexität, die damit verbundene Unüberschaubarkeit aller Kleinigkeiten und das Leben mit Unsicherheitszonen (aufgrund von Nichtwissen bzw. lückenhaftem Wissen) wurden auch von Gesprächspartner 2 artikuliert und als riesige – teilweise unangenehme – Herausforderung empfunden.

*„Na ich glaube, die größte Herausforderung auf dieser Position, zumindest für mich, ist die Komplexität, ja. Weil im Wesentlichen weißt du über unheimlich viele Dinge nichts. Oder ganz wenig ja...“*²⁶⁰

²⁵⁷ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 41.

²⁵⁸ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 41-42.

²⁵⁹ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 42.

²⁶⁰ Zitat Gesprächspartner 2

8. Zugang, Ausbildung & Funktionen der Bediensteten des Innenministeriums

Gegenständliches Kapitel beschäftigt sich mit Fragen des Zugangs, der Ausbildung und der anschließenden Verwendung/Funktion der geschulten Beamten bzw. Bediensteten. Anhand der Auswahl und Auslese der zukünftigen Mitarbeiter im Rahmen von mehrstufigen Auswahlverfahren lassen sich einerseits Rückschlüsse darauf ziehen, wie und an wem Wissen weitergegeben wird bzw. welche Eigenschaften ein Kandidat haben muss, um als Mitglied der Organisation BM.I – sozusagen als *persona grata* – akzeptiert zu werden.

Ebenso soll beleuchtet werden, welche Rolle die Grundausbildung im Sinne einer Berufsbefähigung spielt und ob Wissen in Bezug auf die bevorstehende – durch die Folgen der Arbeitsteilung – sehr spezialisierte Arbeit im Rahmen der schulischen Ausbildung oder anhand der praktischen Verwendung und Zusammenarbeit mit den Kollegen tradiert wird.

*„Die praktische Welt der öffentlichen Verwaltung ist so vielgestaltig, daß kein Studienprogramm dem Lernbeflissenen berechnete Hoffnung auf Erfolg im Staatsdienst machen kann, zumal wenn es sich um praktische Bewährung handelt. Das einzige, was man erhoffen kann, ist ein Zugang von gescheiterten Köpfen.“*²⁶¹

Während in den zuvor behandelten Kapiteln und Subkapiteln einerseits das Ziel verfolgt wurde, einen Überblick über den Aufbau, die Geschichte, die strukturelle und personelle Zusammensetzung der Beamtenschaft sowie des Innenministeriums zu geben und andererseits der theoretische Bezugsrahmen beleuchtet werden sollte, geht es fortfolgend darum, die im Rahmen der Forschungsarbeit vorgefundene Realität als integrativen Bestandteil der Arbeit darzulegen. Angesichts des Umstandes, dass ab Kapitel acht die Ergebnisse der Gespräche und Beobachtungen – also die empirischen Resultate und Schlussfolgerungen – in die Struktur eingearbeitet werden, soll an dieser Stelle das methodische Vorgehen und die gewählte Arbeitsweise nochmals kurz illustriert werden. Orientiert an

²⁶¹ Morstein Marx, 1959, S. 63-64.

Roland Girtlers Forschungsplan und die vom ihm erarbeiteten Methoden der Feldforschung wird die Gesprächsführung nicht durch asymmetrische Kommunikation respektive verhörtechnische Methoden geprägt, sondern durch aktive Interaktionsteilnahme. Im Konkreten bedeutet dies, wie anhand des unterhalb zitierten Ausschnittes (aus Roland Girtlers Buch) zu erkennen ist, dass es nicht bloß darum geht, die Welt um sich und die darin handelnden Menschen inkognito aufzuzeichnen, sondern als denkendes und interpretierendes Mitglied der Gesellschaft das Verhalten seiner Mitmenschen zu deuten, zu verstehen und in seinen Grundzügen erklären zu können.

„Der die Gesellschaft beobachtende Soziologe ist bei Weber kein vollkommen Unbeteiligter, der gleichsam wie mit einer Tonbildkamera das Um-sich-Herum aufnimmt, sondern er ist, das will Weber auch sagen, ein aktiv verstehendes Subjekt, welches die betreffende Lebenswelt interpretiert.“²⁶²

Gesprächspartner werden im Sinne der von mir praktizierten qualitativ orientierten Forschung nicht bloß als reine Datenlieferanten angesehen sondern als gleichberechtigte Kommunikationsteilnehmer.

„Im Vergleich zu anderen Befragungsverfahren in der Soziologie ist bei diesem hier besprochenen Vorgehen die Kommunikation zwischen den beiden Gesprächspartnern eine egalitäre.“²⁶³

Beide Interaktionspartner lassen sich als Lernende beschreiben, welche eine Art Fachgespräch führen. In dieser speziellen Gesprächsform stellt der Forscher den theoriegeladenen, belelenen Experten und das jeweilige Gegenüber den praktisch (durch eigenes Erleben) geprägten Fachmann dar. Der offene, durch Vertrauen gekennzeichnete Dialog könnte als das Herzstück des ero-epischen Gespräches bezeichnet werden. Überlegungen des von Roland Girtler geprägten „ero-epischen Gespräches“ folgend wird jegliche ungleiche, auf Frage-Antwort reduzierte Interaktion strikt abgelehnt.

„Das Charakteristische dieses Gespräches ist, wie gesagt, daß der Forscher sich selbst einbringt und nicht bloß durch Fragen den Gesprächspartner in Zugzwang bringt.“²⁶⁴

²⁶² Girtler, 2001, S.38.

²⁶³ Girtler, 2001, S. 165.

²⁶⁴ Girtler, 2001, S. 149.

Da diese Form der Gesprächsführung am ehesten einer natürlichen nahekommt, wurde als zentrale Erhebungstechnik das zuvor beschriebene ero-epische Gespräch, nach Roland Girtler, gewählt. Der Gesprächseinstieg wurde meinerseits durch eine Vorstellung des Dissertations- bzw. Forschungsvorhabens, meiner Person sowie meines Werdeganges gestaltet. Bei der Gesprächsführung wurde darauf geachtet, dass offene Fragen gestellt wurden. Phasenweise wies das Gespräch einen narrativen Charakter auf, wenn der Gesprächspartner beispielsweise über seine Ausbildung, seinen Werdegang, seine Position, seine Aufgaben und den alltäglichen Ablauf reflektierte. Im Grunde genommen stellten die durchgeführten ero-epischen Gespräche normale Dialoge (zu einem Spezialgebiet bzw. Lebensausschnitt des Gegenübers) dar, wo auch beiderseitiges Nachfragen als selbstverständlich hingenommen wurde. Einzig durch das Vorhandensein eines Aufnahmegerätes wurde an den wissenschaftlichen Hintergrund erinnert. Sämtliche Gespräche wurden ohne standardisiertes Frageprogramm durchgeführt, lediglich ein Notizzettel mit Stichwörtern (Themenkomplexen) wie Lebenslauf, Karriere, Bürokratie, Motivation, usw. wurde mitgeführt. Nach dem Prinzip der Offenheit wurden die Gesprächspartner nicht in eine bestimmte Richtung gelenkt bzw. einer Wissensabfrage unterzogen, sondern dazu angeregt etwas über sich und ihr Leben im Innenministerium zu erzählen. Wie auch von Roland Girtler präferiert, wurden die Gesprächspartner in ihrem unmittelbaren alltäglichen Aktionsraum, im Falle dieser Forschung im Innenministerium (am Arbeitsplatz), aufgesucht, um den Dialog unter natürlichen Bedingungen bzw. in einem natürlichen Umfeld führen zu können.

Die aufgezeichneten, vertonten Gespräche wurden anschließend transkribiert und kommentiert. Diese Form der kommentierten Transkription wurde, zur Nachvollziehung anhand eines Beispiels, im Anhang illustriert. Vor allem für die Kapitel fünfzehn und sechzehn wurde als Auswertungsverfahren die typologische Analyse (Kategorisierung nach Ähnlichkeiten und Differenzen) eingesetzt. Einerseits bot sich diese Methodik aufgrund des Vorhabens, aus dem umfassenden Datenmaterial typische Verhaltens- und Handlungseigenschaften sowie Personengruppen herausfiltern zu wollen, an und andererseits erschien

sie aufgrund ihrer Nähe zu Max Weber als passend für die gegenständliche Arbeit.

*„Ein weiteres Verfahren zur Auswertung von qualitativem Datenmaterial ist die typologische Analyse, die auf ein Konzept des idealtypischen Verstehens des Soziologen Max Weber zurückgeht.“*²⁶⁵

Von quantitativen Methoden wurde absichtlich (bis auf wenige Ausnahmen) Abstand genommen, da sich der Alltag im Innenministerium nicht oder nur unbefriedigend durch Zahlen, Häufigkeiten und Statistiken beschreiben lässt. Aufgrund der gewählten Arbeits- und Vorgehensweise stellt die gegenständliche wissenschaftliche Schrift ein im weitgehendsten Sinne literatur- und datenorientiertes Ergebnis dar.

*„Um dieses Typische bzw. die typischen Regeln, aus denen ich das zu untersuchende soziale Handeln verstehe und mit denen ich es erkläre, anschaulich und beweisbar zu machen, zitiere ich die entsprechenden Abschnitte aus meinen Beobachtungsprotokollen bzw. den Interviews.“*²⁶⁶

8.1 Auswahlverfahren/Selektivität

Die Personalauswahl des Bundes unterliegt genau definierten Kriterien und Standards, welche die Bundesbedienstetenanwärter zu erfüllen haben. Generell durchlaufen die Interessenten respektive die Bewerber für den Bundesdienst (gleich für welche Besoldungsgruppe sie aufgrund ihrer Vorbildung qualifiziert sind und sich bewerben) ein standardisiertes Auswahlverfahren (aus wissenschaftlicher Sicht kann man an dieser Stelle auch von einer Art Eignungsdiagnostik sprechen).

*„Für die Prüfung der Anstellungsbewerbenden gilt das Ausschreibungsgesetz 1989, mit dem das Aufnahmeverfahren in den Bundesdienst einer einheitlichen Regelung unterzogen worden ist.“*²⁶⁷

Abhängig von der Art der Verwendung (Besoldungsgruppe – d.h. Exekutivdienst, allgemeine Verwaltung, militärischer Dienst,...) müssen die Bewerber zur Erfüllung ihrer zukünftigen Aufgaben gewisse

²⁶⁵ <http://gsf.e-learning.imb-uni-augsburg.de/node/532> (Abrufdatum: 08.12.2009)

²⁶⁶ Girtler, 2001, S. 146.

²⁶⁷ Vgl. <http://ris.bka.intra.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40061685/NOR40061685.pdf> (Abrufdatum: 11.12.2009)

Grundfähigkeiten- und Fertigkeiten mitbringen. Diese speziellen Kenntnisse und Fähigkeiten müssen bereits in der Ausschreibung – wie unter § 5 (2) des Ausschreibungsgesetzes 1989 bestimmt – mit der Wichtigkeit (Prozentangaben) im Hinblick auf die Eignung angeführt werden.

*„Die Ausschreibung hat neben den allgemeinen Voraussetzungen jene besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten zu enthalten, die für die Erfüllung der mit der ausgeschriebenen Funktion oder dem Arbeitsplatz verbundenen Anforderungen von den Bewerberinnen und Bewerbern erwartet werden. Diese besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten sind in Übereinstimmung mit den in der Geschäftseinteilung vorgesehenen Aufgaben der jeweiligen Organisationseinheit festzulegen.“*²⁶⁸

Bevor es jedoch dazu kommt müssen, sich die betroffenen Personen für die Aufnahme schriftlich bewerben. Natürlich macht eine Bewerbung nur dann Sinn, wenn der Bund im Augenblick oder in naher Zukunft neues Personal benötigt und dementsprechend die zuständige Zentralstelle oder die betroffene Dienstbehörde erster Instanz (d.h. das jeweilige Ministerium bzw. die Dienststelle, welche die Aufnahme von neuem Personal beabsichtigt) eine Ausschreibung von Arbeitsplätzen vorgenommen hat oder unmittelbar davor steht.

*„Das österreichische Dienstrecht stellt die Neuaufnahme von Dienstnehmern des öffentlichen Dienstes – von Mindestqualifikationen abgesehen – vollkommen in das Belieben des einzelnen Ressortchefs.“*²⁶⁹

Laut Ausschreibungsgesetz (AusG) 1989, welches ein Bundesgesetz darstellt, kann sich jeder österreichische Staatsbürger für die Aufnahme in den Bundesdienst bewerben. Die österreichische Staatsbürgerschaft ist vor allem dann zwingend vorgesehen – und nicht durch die Staatsbürgerschaft eines europäischen Mitgliedsstaates ersetzbar – wenn bei der zukünftigen Verwendung ein besonderes Verbundenheitsverhältnis zu Österreich gefordert wird. Davon sind vor allem Verwendungen betroffen, bei welchen hoheitliche Aufgaben besorgt und allgemeine Belange des Staates wahrgenommen werden müssen. Dieser Fall tritt beispielsweise bei exekutivdienstlichen oder militärischen Verwendungen (Polizeidienst, Justizwachdienst sowie Militärdienst) ein.²⁷⁰

²⁶⁸ <http://ris.bka.intra.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40061685/NOR40061685.pdf>

(Abrufdatum: 11.12.2009)

²⁶⁹ Ermacora, 1977, S. 75.

²⁷⁰ Vgl. <http://ris.bka.intra.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40061685/NOR40061685.pdf>

(Abrufdatum: 11.12.2009)

„§1. (1) Die Bewerbung um die Aufnahme in den Bundesdienst und die Bewerbung um Funktionen und Arbeitsplätze beim Bund stehen allen österreichischen Staatsbürgern (Inländern) offen.“²⁷¹

Über benötigte bzw. ausgeschriebene Stellen (betrifft alle Aufnahmen in den Bundesdienst) kann man sich beispielsweise auf der Homepage des Bundeskanzleramtes unter „Jobbörse des Bundes“ oder wie im Ausschreibungsgesetz für bestimmte Fälle vorgesehen im Amtsblatt der Wiener Zeitung informieren. Grundsätzlich gilt die Ausschreibungspflicht für alle Aufnahmen in den Bundesdienst. Als Beispiel ist nachfolgend eine Ausschreibung für den Exekutivdienst im Bereich des LPK (Landespolizeikommando) Wien auszugsweise angeführt.

„Ausschreibung von Ausbildungsplätzen für Vertragsbedienstete mit Sondervertrag für die exekutivdienstliche Ausbildung beim Landespolizeikommando für Wien (gem. § 20 AusG, BGBl Nr. 85/89 in der derzeit geltenden Fassung) Vom Landespolizeikommando für Wien ist beabsichtigt, im Jahre 2009 450 männliche und weibliche Vertragsbedienstete mit Sondervertrag für eine künftige Verwendung im Exekutivdienst aufzunehmen. Diese Ausbildungsplätze gelangen somit im Sinne der §§ 20 und 21 Absatz 1 AusG 1989, BGBl 85/1989 idGF, zur Ausschreibung. Die Ausschreibungsfrist endet mit 31. Dezember 2009. Es wird darauf hingewiesen, dass nach Absolvierung der Grundausbildung die weitere Dienstverwendung ausschließlich in Wien stattfindet.“²⁷²

Wie auch anhand des oben eingefügten Zitates erkennbar ist, werden die meisten Dienstverhältnisse mittels Vertrag begründet. Da Beamte – soll heißen Bedienstete, welche ihr Arbeitsverhältnis qua des hoheitlichen Aktes der Ernennung begründet haben und unter anderem in der Regel in den Genuss einer Definitivstellung kommen – nur mehr in wenigen Tätigkeitsbereichen wirklich notwendig sind, stellen Vertragsbedienstete den Normalfall dar. Während es früher üblich war, Exekutivbedienstete im Beamtenstatus beginnen zu lassen, hat sich diese Vorgehensweise dahingehend geändert, dass alle Exekutivbediensteten ihre Karriere als Vertragsbedienstete mit Sondervertrag (anstatt der früher üblichen Aspiranten) beginnen. Erst allmählich, nach Beendigung ihrer Grundausbildung und Ablauf einer bestimmten Zeit, wird ihr sondervertragliches Anstellungsverhältnis in eines nach den Bestimmungen des BDG (Beamtendienstrechtsgesetzes) umgeändert.

²⁷¹ <http://ris.bka.intra.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40061685/NOR40061685.pdf>

(Abrufdatum: 11.12.2009)

²⁷² <http://www.bundeskanzleramt.at/DesktopDefault.aspx?Alias=bka&TabId=6166&jobID=1641#jobdetail>

(Abrufdatum: 11.12.2009)

In der Ausschreibung müssen zusätzlich nähere Details zum Auswahlverfahren angeführt werden, damit die Bewerber vorab darüber informiert sind, ob es sich um eine Eignungsprüfung, ein Aufnahmegespräch, eine praktische Erprobung im Dienstverhältnis oder um eine Kombination der eben erwähnten Verfahren handelt. Ebenfalls in der Ausschreibung enthalten muss die Örtlichkeit bzw. Dienststelle, welche die Bewerbung entgegennimmt, sein. Stellt sich nach Prüfung der nötigen, in der Ausschreibung angeführten Erfordernisse heraus, dass die Bewerber und Bewerberinnen diese aufweisen, so werden diese zum Aufnahmeverfahren zugelassen und diesem – welches sich je nach angestrebter Verwendung unterscheidet – unterzogen.²⁷³

„Österreich ist es nicht gelungen, auf institutionalisierte Weise Mittel der Aufnahme in den öffentlichen Dienst zu entwickeln, die von vornherein dazu beitragen, daß der Staatsdiener kein Regimediener ist.“²⁷⁴

Nachdem das Bewerbungsverfahren abgeschlossen ist, beginnt das Aufnahmeverfahren. Bei den Aufnahmeverfahren unterscheidet man im Wesentlichen 4 Typen. Im Normalfall kommt das Aufnahmeverfahren mit Eignungsprüfung zur Anwendung. Dabei ist ein schriftlicher Test zu absolvieren, welcher anschließend mit Punkten bewertet wird. Die getesteten Personen mit der höchsten Punkteanzahl werden aufgenommen bzw. zu einem persönlichen Vorstellungsgespräch (Informationsgespräch mit Vorgesetzten) eingeladen, wonach die endgültige Entscheidung über die Aufnahme gefällt wird. Im Hinblick auf die durchgeführten Auswahlverfahren wird der Umstand kritisiert, dass diese unbewusst auf ein bestimmtes Klientel zugeschnitten sind bzw. dieses mehr oder weniger bevorzugen. Vor allem Bewerber mit höherem Schulabschluss (Maturanten) haben einen deutlichen Vorsprung. Um eine bestmögliche Durchmischung der zukünftigen Bediensteten (Ziel wäre ein Querschnitt der Gesellschaft) erreichen zu können, müsste das Aufnahmeprozedere individuell an die höchst abgeschlossene Schulausbildung der Bewerber angepasst werden bzw. Inhalte abgefragt werden, die nicht in kausalem Zusammenhang mit dem höchsten abgeschlossenen Schultyp stehen.

²⁷³ Vgl. <http://bka.gv.at/site/3906/default.aspx> (Abrufdatum: 14.12.2009)

²⁷⁴ Ermacora, 1977, S. 75.

*„Das heißt, es genießen Leute, die länger in der Schule waren oder eine längere beziehungsweise höhere Schulbildung haben, einen gewissen Startvorteil gegenüber anderen.“*²⁷⁵

Im Zusammenhang mit der Bedeutung bzw. Gewichtung von schriftlichen Tests wird häufig kritisch auf die Dominanz der Test-Intelligenz verwiesen. Bosetzky und Heinrich betonen an dieser Stelle in Mensch und Organisation, dass es vielleicht im Rahmen des Informationsgespräches zielführend wäre, auf Faktoren wie politisches Interesse, Humor, Frustrationsgrenzen, Konfliktmanagement, Begeisterungsmotivation usw. zu achten.

*„Bestgeeignetstenauswahl: Aus der Gesamtzahl der Bewerber werden durch geeignete Untersuchungsverfahren diejenigen ausgewählt, von denen angenommen werden kann, daß sie für die später auszuübende Tätigkeit am besten geeignet sind. Vorteil: Die richtigen Leute kommen an die richtigen Plätze...“*²⁷⁶

Eine andere Form des Aufnahmeverfahrens stellt das Aufnahmegespräch für Spezialverwendungen dar. Dieses Verfahren (ohne Eignungsprüfung) kommt meist dann zur Anwendung, wenn Spezialisten wie EDV-Fachleute, Techniker oder sonstige Spezialarbeiter gesucht werden. Wenn sich weniger geeignete Bewerber gemeldet haben, als es verfügbare Planstellen gibt, kommt das abgekürzte Verfahren zum Tragen, wodurch die ausgeschriebenen Planstellen für ein halbes Jahr ohne eine durchgeführte Eignungsprüfung besetzt werden können. Das Aufnahmeverfahren mit der Überprüfung im Dienstverhältnis (3-monatige praktische Erprobung am Arbeitsplatz) wird vor allem bei einfacheren Tätigkeiten (z.B. Hilfs- und Zustelldienst) angewandt.²⁷⁷

*„Arbeitsplatzanalyse. Die Arbeitsplätze, die zu besetzen sind, werden hinsichtlich der anfallenden Tätigkeiten/Verhaltensaspekte detailliert beschrieben; aus den umfassenden Beschreibungen wird abgeleitet, welche Eigenarten, Fähigkeiten, Verhaltensstile, etc. notwendig sind, um diese Tätigkeiten optimal erfüllen zu können.“*²⁷⁸

Um einerseits eine objektivierte Personalaufnahme und andererseits eine qualitativ hochwertige Entscheidung bei der Auswahl treffen zu können, wird unter Berücksichtigung des zu besetzenden Arbeitsplatzes zunächst ein Anforderungsprofil erstellt. Abhängig vom Arbeitsplatz werden

²⁷⁵ Zitat Gesprächspartner 1

²⁷⁶ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 32.

²⁷⁷ Vgl. <http://bka.gv.at/site/3906/default.aspx> (Abrufdatum: 14.12.2009)

²⁷⁸ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 34-35.

beispielsweise Anforderungen und Eigenschaften wie Genauigkeit, Konzentration, orthografische Sicherheit, analytisches und vernetztes Denken, Fremdsprachenkenntnisse, rhetorisches Geschick, sozialkommunikative Kompetenz, Eigeninitiative, Belastbarkeit, Teamfähigkeit, Managementwissen, sicheres und freundliches Auftreten, Organisations- und Koordinierungsvermögen und so weiter als Kriterien genannt.²⁷⁹

„Nur wenn ich weiß, welche Fähigkeiten eine bestimmte Tätigkeit erfordert, kann ich entscheiden, ob ein bestimmter Bewerber die relevante Fähigkeit auch in hinreichender Ausprägung besitzt.“²⁸⁰

Anhand verschiedener Methoden und Verfahren werden die Bewerber und Bewerberinnen hinsichtlich ihrer Qualifikationen getestet. Die Palette reicht von schriftlichen Leistungstests über Verhaltensüberprüfungen im Zuge von Computersimulationen realitätsnaher Situationen bis hin zu – aus den Assessment Centern bekannten Modulen wie – Präsentationen und Rollenspielen. Abgerundet wird dieses Prozedere häufig durch ein kommissionelles Bewerberinterview wo der Kandidat über Motivlage und Beweggründe für die Berufswahl erzählen soll.²⁸¹

„Wenn man schaut zum Beispiel bei den Jobausschreibungen, was da gefordert wird von Leuten – ja. Ein Studium in der Mindestdauer, plus Auslandserfahrung, plus Berufspraxis – da denke ich mir oft, wenn ich diese Anforderungsprofile durchlese – wer kann das erfüllen?“²⁸²

8.2 Grundausbildung/Weiterbildung

Ein Merkmal, welches im internationalen Vergleich sofort ins Auge sticht, ist der Umstand, dass in Österreich die Berufsausbildung der öffentlich Bediensteten – in Form von Grundausbildungen – erst nach deren Anstellung erfolgt. Im Beamtendienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979) wird die Grundausbildung der Beamten in den Paragraphen 25 ff geregelt. Im Wesentlichen dient die Grundausbildung, wie aus der

²⁷⁹ Vgl. <http://bka.gv.at/site/3906/default.aspx> (Abrufdatum: 14.12.2009)

²⁸⁰ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 33.

²⁸¹ Vgl. <http://bka.gv.at/site/3906/default.aspx> (Abrufdatum: 14.12.2009)

²⁸² Zitat Gesprächspartner 1

Wortzusammensetzung ableitbar, der Vermittlung von Grund- und Übersichtswissen in Kombination mit fachlichen, sozialen und methodischen Fertigkeiten. Die Absolvierung der Grundausbildung führt formal zur Erlangung der Ernennungs- und Definitivstellungserfordernisse.²⁸³

*„Unter diesen Umständen kommt der Grundausbildung in der öffentlichen Verwaltung eine entscheidende Bedeutung zu. Hier werden jene Voraussetzungen geschaffen, die in der Zukunft sowohl dem Beamten die Bewältigung seiner Aufgaben ermöglichen als auch dem Staat eine effiziente Verwaltung sichern sollen.“*²⁸⁴

Obwohl beispielsweise bei der Verwendungsgruppe A1 (und V1) in der allgemeinen Verwaltung ein abgeschlossenes Hochschulstudium an einer Universität oder Fachhochschule als Anstellungs- bzw. Ernennungserfordernis gilt, kann dieses nicht mit einer für die zukünftige Verwendung brauchbaren Berufsausbildung gleichgesetzt werden.

*„Lediglich die Bediensteten, für deren Einstellung kraft Gesetzes eine akademische Vorbildung vonnöten ist, haben eine allgemeine Berufsbildung durch das akademische Studium erhalten.“*²⁸⁵

Diese universitäre Ausbildung, welche im obigen Zitat als allgemeine Berufsbildung bezeichnet wird, ist vielmehr als Grundstein bzw. Basis für die weiteren Ausbildungsmaßnahmen zu sehen. Erst durch die ressortinterne Grundausbildung und das Erlernen des Verwaltungsbrauchs erhält der Bedienstete die nötige berufsspezifische Befähigung (Spezialisierung).²⁸⁶

*„Nun ist die Ausbildung zum Bediensteten in der Verwaltung grundsätzlich nur von einer allgemeinen Vorbildung, aber nicht von einer besonderen Fachbildung abhängig. Der neu Aufgenommene lernt durch den Verwaltungsbrauch. Der Verwaltungsbrauch wurde aber nicht durch die das Ressort führenden Politiker, sondern durch die Gemeinschaft der Staatsdiener, besser durch die bürokratischen Praktiken geschaffen.“*²⁸⁷

In concreto bedeutet dies für Bedienstete mit Berufsabschluss, Matura oder aber auch für die frischen Akademiker – welche ein jahrelanges Studium hinter sich gebracht haben – dass sie mit dem Eintritt in die

²⁸³ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40034412/NOR40034412.pdf>

(Abrufdatum: 17.12.2009)

²⁸⁴ Bernfeld, 1977, S. 292-293.

²⁸⁵ Ermarcora, 1977, S. 76.

²⁸⁶ Vgl. Bernfeld, 1977, S. 292.

²⁸⁷ Ermarcora, 1977, S. 75-76.

öffentliche Verwaltung wieder für mehrere Monate die Schulbank drücken müssen, bevor sie sich in der eigentlichen Arbeitswelt entfalten dürfen. Idealerweise nimmt die jeweilige Grundausbildung auf die Vorbildung der Bediensteten bzw. Schüler Rücksicht und baut gezielt auf den vorhandenen Ressourcen auf.

„Wenn das höhere Beamtentum seinen Nachwuchs von den Universitäten bezieht, so fördert das einerseits eine Geisteshaltung, für die sachliche Lösung von Problemen sich von selbst versteht, und andererseits eine erlernte und erprobte Fähigkeit, auf dem Wege anerkannter Erkenntnismethoden zu Schlußfolgerungen zu kommen.“²⁸⁸

Gerade im Segment der höheren Beamten oder der Top-Führungskräfte wird die universitäre Vorbildung hoch geschätzt. Betrachtet man die Besetzung der höchsten Funktionen im Bundesministerium für Inneres, so stellt man fest, dass diese überwiegend mit Juristen besetzt sind. Egal aus welchen wissenschaftlichen Disziplinen sich die Spitzenkräfte rekrutieren, ein Schicksal teilen sie alle – die Zeit des Studiums wird ihnen finanziell nicht abgegolten. Dementsprechend könnte man schlussfolgern, dass die durchlaufene Vorbildung, welche für die Ausübung bestimmter Funktion als entscheidendes Kriterium zählt, den Obolus respektive Gratisbeitrag – welcher der Bedienstete beim Eintritt leistet – für die zukünftige Anstellung darstellt. Im Gegenzug – dass sich der Dienstgeber eine langjährige (universitäre) Ausbildung seiner Führungskräfte erspart – erhält der Bedienstete einen relativ krisensicheren Job mit festem Gehalt.

„Selbst wo die öffentliche Erziehung, einschließlich des akademischen Studiums, frei ist, bekommt man keine Entschädigung für den Einkommensverlust, der sich aus der Durchführung des Studiums ergibt. Daher besteht für die Anwärter auf den öffentlichen Dienst aus den unteren Einkommensschichten nur eine begrenzte Eintrittsmöglichkeit.“²⁸⁹

Laut § 25 und 26 BDG haben die obersten Dienstbehörden dafür Sorge zu tragen, dass auf der einen Seite eine Grundausbildung bereitgestellt und auf der anderen Seite diese durch entsprechende Verordnungen geregelt werden. Diese soeben erwähnten Verordnungen werden Grundausbildungsverordnungen genannt und existieren in der Regel für jedes Ressort.

²⁸⁸ Morstein Marx, 1959, S. 52.

²⁸⁹ Morstein Marx, 1959, S. 60.

„Die obersten Dienstbehörden haben für ihren Zuständigkeitsbereich die Grundausbildung durch Verordnung zu regeln (Grundausbildungsverordnung).“²⁹⁰

Im Bereich des Bundesministeriums für Inneres ist die Sicherheitsakademie, kurz .SIAK, welche qua Geschäftseinteilung eine Abteilung des BM.I (Abt. II/5) darstellt, für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Ressortangehörigen zuständig. Seit Oktober 2004 (BMI-Erlass GZ: 1000/1374-I/1/b/04) wurde die Grundausbildung der Allgemeinen Verwaltung im Ressortbereich des BM.I mittels Erlass neu geregelt. Während es davor üblich war, bei der Zulassung zu Grundausbildungslehrgängen antragsorientiert vorzugehen, wird mit Inkrafttreten dieses Erlasses eine bedarfsorientierte Grundausbildung verfolgt. Ein wie es in diesem Erlass genannt wird „Ausbilden auf Vorrat“ kann man sich in Zeiten limitierter Ressourcen und Mittel nicht mehr leisten. Damit wurde auch die Antragstellung auf die Zulassung zu höherwertigen Grundausbildungen, welche üblicherweise an der Verwaltungsakademie des Bundes abgehalten wurden, abgeschafft bzw. unmöglich gemacht. Das alte System ermöglichte es beispielsweise einem Verwaltungsbediensteten (mit Matura) ohne abgeschlossenem Hochschulstudium – mit der Grundausbildung der Verwendungsgruppe A1 – eine A1-wertige Planstelle zu besetzen.

Dieses Prinzip wurde in der XIII. Gesetzgebungsperiode, welche von 1971 bis 1975 dauerte, eingeführt. Einerseits sollte dadurch die Durchlässigkeit gefördert werden und andererseits wollte man damit – entgegen dem Bildungsprozess der Hochschulen – eine moderne, bedarfsangepasste Ausbildung für zukünftige Führungskräfte im Staatsdienst anbieten.

„In der XIII. Gesetzgebungsperiode wurde eine Neuerung auf dem Gebiet der Bildung der Verwaltungsbediensteten herbeigeführt. Eine Neuerung, die gewiß nicht nur dem sozialen Aufstieg des Leistungskräftigen und Qualifizierten dient, sondern geeignet ist, Personen für die Leitung führender Verwaltungsfunktionen heranzubilden, die nicht durch den noch immer konservativ anmutenden Bildungsprozeß der Universitäten gegangen sind. Es handelt sich um die Ausbildung durch die Verwaltungsakademie.“²⁹¹

²⁹⁰ <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40034413/NOR40034413.pdf>

(Abrufdatum: 17.12.2009)

²⁹¹ Ermarcora, 1977, S. 76-77.

Die betroffenen Auszubildenden werden per Einberufung der Dienstbehörde in die Ausbildungszentren bestellt und dann den einzelnen GAL (Grundausbildungslehrgängen) zugewiesen. Im Zentrum für Grundausbildung werden die Grundausbildungen für die Angehörigen der Exekutive und allgemeinen Verwaltung durchgeführt. Seitens des Zentrums für Grundausbildung werden für die Mitarbeiter der Exekutive die Grundausbildungen für den Exekutivdienst (E2c), die Laufbahnausbildung für dienstführende Beamte (E2a) und die Laufbahnausbildung für leitende Beamte (E1) in Kooperation mit der Fachhochschule Wiener Neustadt organisiert. Die Grundausbildungen orientieren sich in Inhalt und Aufbau an der jeweiligen (d.h. für E-Beamte oder A-Beamte/bzw. Vertragsbedienstete) Grundausbildungsverordnung. Der Geltungsbereich dieser Grundausbildungsverordnungen beschränkt sich auf die Grundausbildungen des Bundesministeriums für Inneres.²⁹²

„Die Grundausbildung zielt inhaltlich und methodisch sowohl auf die Vermittlung von Sachwissen, als auch den Erwerb von Methoden- und Handlungswissen im Sinne einer praxisorientierten Ausbildung ab. Dabei werden unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden die persönliche Kompetenz sowie berufspraktische Fähigkeiten und Kenntnisse vermittelt, die zu einer qualitativ hochwertigen Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind, um den Anforderungen professionell und verantwortungsvoll nachkommen zu können.“²⁹³

Wie anhand des oben angeführten Zitates zu erkennen ist, ist das Ziel der Grundausbildung einerseits die Vermittlung von theoretischem Sachwissen und andererseits die Anwendung dieses Wissens in der Praxis. Betrachtet man die Curricula der Grundausbildungen für den Exekutivdienst (Polizeigrundausbildung, Dienstführendenausbildung und Offiziersausbildung), so fällt auf, dass diese in Modulform aufgebaut sind. In der Polizeigrundausbildung werden die Schwerpunkte vor allem auf persönlichkeitsbildende Fächer (wie Psychologie, Berufsethik, Konfliktmanagement usw.), Rechtsmaterien, Kriminalistik sowie auf das Handlungs- und Einsatztraining gelegt. In der Grundausbildung für dienstführende Exekutivbeamte wird neben den Rechtsmaterien verstärkt auf die Thematiken Einsatz, Führung, Administration und soziale Kompetenz eingegangen. Im Zuge der Grundausbildung für die höchste

²⁹² Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003533>

(Abrufdatum: 18.12.2009)

²⁹³ <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003533>

(Abrufdatum: 18.12.2009)

Verwendungsgruppe in der Besoldungsgruppe Exekutivdienst werden die ebenfalls im Rahmen der Dienstführendenausbildung vorkommenden Module Recht, Einsatz, Führung und Sozialkompetenz durch die Module Wirtschaft, Wissenschaft, integrative Projekte und Planspiele ergänzt.²⁹⁴

In Aufbau und Struktur ähnelt die Grundausbildung der Allgemeinen Verwaltung (für A1/V1, A2/V2, A3/V3, A4/V4 sowie A5-Bedienstete) jener des Exekutivdienstes. Ebenso wie bei der Polizeigrundausbildung findet die überwiegend theoretische Wissensvermittlung in Ausbildungsmodulen – in Form von Seminaren, Vorlesungen, Projektarbeiten, Übungen, Trainings usw. – statt. Nachfolgender Auszug aus der Grundausbildungsverordnung der Allgemeinen Verwaltung (§ 5/1+2) gibt Aufschluss über den Aufbau und Inhalt der angebotenen Grundausbildungen.²⁹⁵

„§ 5. (1) Die Grundausbildung besteht aus 1. einer modulartig aufgebauten theoretischen Ausbildung sowie 2. einer praktischen Verwendung. (2) In der theoretischen Ausbildung werden folgende Ausbildungsmodule angeboten: 1. juristische Module, 2. ökonomische und organisatorische Module, 3. IT-Module, 4. Module für persönliche Kompetenz und 5. verwendungsspezifische Module.“²⁹⁶

Während der Grundausbildung finden in regelmäßigen Abständen Leistungsüberprüfungen – in Form von Wiederholungen und schriftlichen Tests – statt. Abgeschlossen wird die Grundausbildung durch die Ablegung einer Dienstprüfung. Durch den Umstand, dass während der Ausbildung auf das Ziel des Erreichens der Dienstprüfung hingearbeitet wird, beschränkt sich das Engagement der Teilnehmer meistens auf die prüfungsrelevanten Gegenstände. Auch die ausgeprägte Tendenz zum Auswendiglernen und der wortgetreuen Wiedergabe von Inhalten kann oftmals beobachtet werden. Von einem Gesprächspartner wurde berichtet, dass bereits in der ersten Woche intensiv mit dem Auswendiglernen von Basisparagrafen und Gesetzestexten begonnen wurde. Der Sinn von

²⁹⁴ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003533>
(Abrufdatum: 18.12.2009)

²⁹⁵ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003533>
(Abrufdatum: 18.12.2009)

²⁹⁶ <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40055033/NOR40055033.pdf>
(Abrufdatum: 18.12.2009)

diesem zusammenhanglosen Lernen wurde nicht erkannt und an eine Umsetzung des Gelernten war nicht zu denken.

„Also ich kann mich noch ganz gut erinnern, in der ersten Woche haben wir begonnen ah, Beamtenrechtsgesetz dreiundvierzig bis sechsundvierzig Mal auswendig zu lernen. Ah, die ersten Paragraphen, allgemeiner Teil ah Strafgesetzbuch ah - konnte eigentlich mit dem, was ich da auswendig lerne, überhaupt nichts anfangen, weil mir völlig der Zusammenhang gefehlt hat.“²⁹⁷

Gerade im Hinblick auf die starke Orientierung an der Dienstprüfung kann befürchtet werden, dass das Verständnislernen eher in den Hintergrund rückt und nach dem Ablegen der Dienstprüfung in der Anwendung des Wissens Defizite bestehen. Die Schüler und Schülerinnen in den Grundausbildungslehrgängen lernen überwiegend theoretisches, dienstprüfungsrelevantes Wissen möglichst wortwörtlich (auswendig), um die Inhalte bei der Abschlussprüfung Wort für Wort „herunterbeten“ zu können. Dabei werden von den Prüflingen in juristischer Manier Gesetzespassagen Wort für Wort und Zeile für Zeile reproduziert respektive rezitiert und somit bei der Prüfungskommission der Eindruck eines Wissens und Verständnisses um die Materie evoziert. Dieses ausbildungsbedingte Manko rächt sich meist im Rahmen der praktischen Verwendung am Arbeitsplatz, wenn es darum geht, Situationen durch anwendungsorientiertes Wissen zu meistern.

„Die starke Bindung der Grundausbildung an die Dienstprüfungen erweist sich als ein gewisses Hemmnis bei der Gestaltung der Lehrgänge: Da das Interesse der Teilnehmer vor allem dem Bestehen der Dienstprüfung gilt, ist die Aufnahme von Gegenständen, die zwar kein Prüfungsfach darstellen, die jedoch den öffentlichen Bediensteten weitgehend vertraut sein sollten, nicht sehr erfolgversprechend.“²⁹⁸

Das Prüfungskomitee bzw. der Prüfungssenat besteht – abhängig von der Art der Grundausbildung – aus dem Direktor der SIAK bzw. seinem Stellvertreter, den Leitern und stellvertretenden Leitern der Bildungszentren sowie hauptamtlichen Lehrern. Nach erfolgreichem Abschluss der Dienstprüfung erhalten die Absolventen ein Zeugnis, welches alle mit Noten versehen Teilprüfungen zu beinhalten hat.²⁹⁹

²⁹⁷ Zitat Gesprächspartner 3

²⁹⁸ Bernfeld, 1977, S. 294.

²⁹⁹ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003533>

(Abrufdatum: 18.12.2009)

„§ 28 (1) Die Absolvierung der Grundausbildung ist durch die erfolgreiche Ablegung der Dienstprüfung nachzuweisen. Diese ist Bestandteil der Grundausbildung.“³⁰⁰

Zusätzlich ist das Zentrum für Grundausbildung für die Aus- und Fortbildung der Lehrerinnen und Lehrer zuständig. Abgesehen von der exekutivdienstlichen Ausbildung übernimmt das Zentrum für Grundausbildung auch die Ausbildung des Personals des Allgemeinen Verwaltungsdienstes aller Verwendungsgruppen. Sowohl für die Exekutivbediensteten als auch für die Bediensteten der Allgemeinen Verwaltung existiert eine eigene Grundausbildungsverordnung.³⁰¹

Wenn es um die berufliche Weiterbildung der Bediensteten geht, spielt das in der Sicherheitsakademie installierte Zentrum für Fortbildung eine zentrale Rolle. Das Weiterbildungsangebot des Zentrums für Fortbildung umfasst ein breites Themenfeld und kann von den Bediensteten des BM.I in Anspruch genommen werden. Das Weiterbildungsangebot wird jährlich in einem Seminarkatalog publiziert und ist einerseits an die Zielgruppe der Führungskräfte (aller Ebenen und Verwendungsgruppen) und andererseits an Bedienstete der nachgeordneten Organisationseinheiten adressiert. Besondere Schwerpunkte bilden die Themenfelder Menschenrechtsbildung und Berufsethik, Veränderungsprozesse und Prävention. So erhalten die Interessenten die Möglichkeit, ihre Kenntnisse und Kompetenz in den unterschiedlichsten Bereichen wie z.B. auf dem Gebiet der Rhetorik, Büroorganisation, Datenschutz, Ethik, Recht, Management, Kommunikation usw. zu erweitern.

*„Die Ansicht, daß einer ständigen Weiterbildung der Beamten bei der angestrebten Reform der Verwaltung größte Bedeutung zukommt, wird heute nicht nur in der Verwaltungsreformkommission vertreten, sie wird auch von weiten Kreisen der Bevölkerung geteilt. Der Gedanke, durch entsprechende Schulungsmaßnahmen eine wesentliche Steigerung der Effizienz des öffentlichen Dienstes zu erreichen, ist keineswegs auf Österreich beschränkt, wie die in vielen Staaten herrschenden Bestrebungen beweisen.“*³⁰²

Als Vortragende fungieren sowohl interne Spezialisten als auch externe Professoren von Fachhochschulen und Universitäten oder aus der Praxis kommende Staatsanwälte, Richter und dergleichen. Außerdem werden

³⁰⁰ <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40034415/NOR40034415.pdf>

(Abrufdatum: 18.12.2009)

³⁰¹ Vgl. <http://siak.bmi.intra.gv.at/> (Abrufdatum: 16.09.2009)

³⁰² Bernfeld, 1977, S. 304.

jährlich etwa 50 Fremdsprachenlehrgänge (teilweises mit dem Sprachinstitut des österreichischen Bundesheeres) abgehalten. Nach einem Eignungstest werden die Bewerber und Bewerberinnen in Leistungsstufen unterteilt und erhalten nachfolgend eine auf sie optimal zugeschnittene Ausbildung.³⁰³

8.3 Differenzierung nach Verwendungsgruppen & Funktionen

Wie schon zuvor im Kapitel 4.4 erwähnt, sind im Bereich des Innenressorts verschiedene Besoldungsgruppen von Bediensteten beschäftigt. Grob lassen sich die Besoldungsgruppen der Allgemeinen Verwaltung, des Exekutivdienstes sowie die große Gruppe der Vertragsbediensteten unterscheiden. Innerhalb der Besoldungsgruppen gibt es eine weitere Differenzierung nach Verwendungsgruppen und Funktionsgruppen (siehe Kap. 4.4).

„Vertikale Gliederung: in diesem Zusammenhang ist in erster Linie die Differenzierung nach Verwendungsgruppen zu nennen. Maßgebliches Gliederungselement für die Einteilung der Besoldungsgruppen in Verwendungsgruppen ist im wesentlichen der Grad der erforderlichen Vorbildung.“³⁰⁴

Aus der Perspektive der Unterschiede kann man feststellen, dass sich die Bediensteten des Innenressorts in mehrerlei Hinsicht mehrfach unterscheiden. Maßgeblich scheint die besoldungsrechtliche Differenzierung zu sein, da diese das Berufsbild nach außen und innen prägt. Während sich die Bediensteten der Besoldungsgruppen Allgemeine Verwaltung sowie die Vertragsbediensteten im Innenministerium überwiegend als Verwaltungsbedienstete verstehen, identifizieren sich die Bediensteten der Besoldungsgruppe Exekutivdienst hauptsächlich mit dem Beruf des Polizisten bzw. der Polizistin. Nichtsdestotrotz definiert sich die dienstliche bzw. berufliche Identität des Bediensteten im Innenressort über die Zugehörigkeit zu bestimmten Besoldungs- und Verwendungsgruppen. Während die Besoldungsgruppe lediglich über die

³⁰³ Vgl. <http://siak.bmi.intra.gv.at/> (Abgerufen: 16.09.2009).

³⁰⁴ Adamovich, 1977, S. 23.

Berufsgruppenzugehörigkeit Auskunft gibt, impliziert die Verwendungsgruppenzugehörigkeit einen gewissen Wertigkeitsaspekt. Die Zugehörigkeit zu einer gewissen Verwendungsgruppe zeigt an, in welcher Position man sich innerhalb der betroffenen Besoldungsgruppe befindet und über welche Vor- und (dienstliche) Ausbildung man verfügt. Innerhalb der Verwendungsgruppen herrscht – unabhängig von der Stellung darin – ein verbindendes Moment der Gemeinsamkeit – eine nahezu identische verwendungsspezifische Grundausbildung und somit eine gemeinsame Geschichte.

Die Bediensteten innerhalb einer Besoldungsgruppe unterliegen nicht nur dieser groben Verwendungsgruppendifferenzierung, sondern auch noch einer Funktionsgruppendifferenzierung. Die Funktionsgruppendifferenzierung ist im Hinblick auf die Besoldungsgruppe A und E mit Dienstgraden bzw. Amtstiteln verbunden, welche als Indikatoren für die hierarchische Stellung innerhalb der Verwendungsgruppe herangezogen werden können. Bei den Exekutivbediensteten lässt sich diese Differenzierung anhand der Uniformierung und den darauf befindlichen Distinktionen (siehe Kap. 4.4) auch visuell erkennen.

Eine weitere Unterscheidung lässt sich anhand der ausgeübten Funktionen und Verwendungen vornehmen. Wie schon in den Kapiteln zuvor erwähnt, sind für bestimmte Führungsfunktionen (für die Leiter von Organisationseinheiten) Verwendungsbezeichnungen vorgesehen. So führt der Leiter einer Sektion die Verwendungsbezeichnung Sektionsleiter bzw. in der Sektion II die Verwendungsbezeichnung Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit. Diesem Schema folgend lassen sich absteigend noch die Verwendungsbezeichnungen Bereichsleiter, Abteilungsleiter sowie Referatsleiter identifizieren. Diese Verwendungsbezeichnungen geben zwar Auskunft über die Stellung innerhalb der Organisation BMI, jedoch sagen sie nichts Näheres über die Person per se aus. Beispielsweise verfügt ein Sektionsleiter im Normalfall über dieselbe Ausbildung wie ein Referatsleiter und gehört auch der gleichen Besoldungs- und Verwendungsgruppe an. Von der Einstufung unterscheiden sich die höchste (Sektionsleiter) von der niedersten (Referatsleiter) Verwendung nur durch die Funktionsgruppe, wodurch unter den Sektionsleitern, Bereichsleitern, Abteilungsleitern und

Referatsleitern in bestimmter Hinsicht ein relativ hoher Grad an Homogenität herrscht. Diesem Wissen zufolge lässt sich der Schluss ziehen, dass es innerhalb eines Referats mehr Heterogenität gibt als zwischen den unterschiedlichen Organisationseinheiten (Referate, Abteilungen, Bereiche, Sektionen). Betrachtet man eine Organisationseinheit im Detail – in diesem Fall ein Referat – so findet man an der Spitze einen Referatsleiter, je nach Anzahl der Themen- und Aufgabengebiete ein paar Hauptreferenten mit Hauptsachbearbeitern und Sachbearbeitern. Dabei fällt auf, dass sich die einzelnen Bediensteten der verschiedenen Tätigkeitsbereiche von der Ausbildung unterscheiden und nahezu alle Verwendungsgruppen vertreten sind.

„In den Referaten ist der Referatsleiter die zentrale Figur, dem seinerseits Referenten und Sachbearbeiter zuarbeiten.“³⁰⁵

³⁰⁵ Machura, 2005, S. 37.

9. Hierarchie, Herrschaft, Macht & Ungleichheit im Innenministerium

„Die Organisation in den Ministerien ist entsprechend den herkömmlichen Regeln der Bürokratie, wie sie klassisch Max Weber definiert hat, arbeitsteilig und hierarchisch.“³⁰⁶

Hierarchie und positionsbedingte Ungleichheit bestehen seit dem Existieren bürokratischer Strukturen. Sie ergeben sich zwangsläufig durch die Form der (notwendigen) Über- und Unterordnung sowie der Wertigkeit verschiedener Funktionen innerhalb des Ressorts. Obwohl die Termini Hierarchie, Herrschaft und Macht einer negativen Konnotation unterliegen, sind ihnen in mancherlei Hinsicht durchaus positive Aspekte abzugewinnen. Trotz der im Rahmen von Verwaltungsreformen immer wieder geforderten Abflachung bzw. Auflösung von Hierarchien und Anwendung alternativer Organisationsprinzipien vollziehen sich dahingehende Reformen nur schleppend und erweisen sich hierarchische Strukturen in der öffentlichen Verwaltung als besonders resistent. Es stellt sich vor allem die Frage, ob für diese Resistenz nur organisatorische Rahmenbedingungen und Zwänge verantwortlich gemacht werden können oder ob Interventionen auf personaler Ebene einen wesentlichen Beitrag zur Konservierung bekannter Muster leisten. Im Folgenden soll ein Erklärungsgrund für diese Beharrlichkeit gesucht werden und jene Personen, welche ein vorteilsbegründetes Interesse an der Aufrechterhaltung haben, identifiziert werden.

„Der in diesem jetzt weitverbreiteten Sinn als bürokratisch bezeichnete Organisationstyp hat verschiedene unverkennbare Eigenarten. Unter den Hauptfaktoren befinden sich die folgenden: Hierarchie, Zuständigkeit, Spezialisierung, berufliche Schulung, feste Bezahlung und Ständigkeit der Stellung. Am wichtigsten ist vielleicht Hierarchie.“³⁰⁷

In den Kapiteln 9.1 bis 9.3 soll dargestellt werden, wie sich diese speziellen Formen sozialer Beziehungen manifestieren, gerechtfertigt und in weiterer Folge tradiert werden. Auch die behauptete Tendenz zur Rehierarchisierung soll näher beleuchtet werden.

³⁰⁶ Machura, 2005, S. 35.

³⁰⁷ Morstein Marx, 1959, S. 34.

*„Es handelt sich bei Macht und Herrschaft um Sonderformen der sozialen Beziehung. Eine besondere Form deshalb, weil es zwischen den Handelnden eine Hierarchie gibt.“*³⁰⁸

Tibor Korny, ehemaliger Ministerialrat im Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (heute BMeiA) zieht in seinen Überlegungen einen Vergleich zwischen dem privaten und öffentlichen Dienstverhältnis und kommt wie anhand des unten angeführten Zitates zu erkennen ist, zum Schluss, dass der Staat als öffentlicher Dienstgeber seine antiquierten Organisationsformen neu überdenken und demokratische, mitarbeiterorientierte Komponenten in diesen Überlegungen mit einbeziehen muss.

*„Der Ersatz versteinelter Hierarchien durch flexiblere Organisationsformen, die Beseitigung autoritärer Strukturen durch stärkere Demokratisierung schon von der Basis her, ferner Möglichkeiten zur Selbstbestätigung und Selbstverwirklichung, Sicherheit des Arbeitsplatzes bei stärkerer Motivation zu mehr Mobilität und Flexibilität, stärkere Leistungsanreize auch auf dienst- und besoldungsrechtlichem Gebiet werden dazu beitragen.“*³⁰⁹

9.1 Zweck, Wirkungsweise und Konsequenzen hierarchischer Strukturen

Hierarchische Organisationsprinzipien kommen in staatlichen Organisationen bzw. in der öffentlichen Verwaltung sehr häufig vor, egal ob bei den nach militärischem Muster organisierten Einrichtungen (d.h. der Polizei, welche einen Teil des Bundesministerium für Inneres darstellt oder beim Österreichischen Bundesheer, abgekürzt ÖBH, welches dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, kurz BMLVS zugehört) oder auf dem zivilen Sektor.

*„Es ist schon gesagt worden, daß die Hierarchie ein Wesensmerkmal der Bürokratie ist.“*³¹⁰

De facto könnte man in beinahe allen Teilbereichen einer differenzierten Gesellschaft hierarchische Strukturen lokalisieren. Im Schulwesen und in den Schulen reichen die Hierarchien (mit dem Bundesministerium für

³⁰⁸ Korte, 2006, S. 112.

³⁰⁹ Korny, 1977, S. 324.

³¹⁰ Grüner, 1977, S. 38.

Unterricht und Kunst und Kultur, kurz BMUKK an der Spitze) von den Landesschulräten über die Bezirksschulräte, die Direktoren bis hin zu den Lehrern. Nicht anders verhält es sich am Gesundheitssektor. Betrachtet man das Gesundheitssystem auf der Meso- bzw. Mikroebene – im konkreten Fall die interne Struktur eines Krankenhauses – so kann man einen Anstaltsleiter bzw. Direktor, mehrere Abteilungsleiter, Primare, Oberärzte, Ärzte, Assistenzärzte usw., welche unterschiedlichen Hierarchiestufen angehören, entdecken.

Auch in der römisch-katholischen Kirche gelten Hierarchien als wesentliches Strukturelement. Hierarchien – in der katholischen Kirche auch Rangordnung der Weihen genannt – sind in der Kirche besonders stark ausgeprägt. Auf personeller Ebene lassen sich in der römisch-katholischen Kirche hierarchisch absteigend (nach der Rangfolge der Weihe) der Papst, die Kardinäle, die Bischöfe (Bischof, Erzbischof, Weihbischof) und an unterster Stelle die Priester bzw. Pfarrer, Kapläne und dann die Diakone feststellen.³¹¹

Nicht anders verhält es sich im justiziellen Bereich (z.B. existieren auf organisatorischer Ebene das BMJ, der VfGH, der VwGH, der OGH, das OLG, das LG, und das BG), auf dem Universitätssektor und in zahlreichen anderen funktional differenzierten Teil- und Subsystemen unserer Gesellschaft. Betrachtet man die staatliche Verwaltung, so lassen sich für viele Bereiche oberste Entscheidungsstellen, welche in Form von Ministerien auftreten, erkennen. Diesen Befehlsstellen sind absteigend die nachgeordneten Organisationseinheiten (Behörden, Ämter) beigegeben.

„Das Kennzeichen der Hierarchie läßt sich in dem Vorhandensein von verschiedenen Entscheidungsebenen wahrnehmen, wodurch jede Entscheidungsebene zur Befehlszentrale für die ihr nachgeordneten wird. So wirkt sich Hierarchie senkrecht aus, von oben nach unten.“³¹²

Die Hierarchie in der Verwaltung – welche im Zusammenhang mit der Themenstellung dieser Arbeit von Interesse ist – äußert sich vor allem (bzw. wird transparent) durch Eigenschaften wie das Weisungsrecht, das

³¹¹ Vgl. http://www.kathwahrheit.de/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=69

(Abrufdatum: 30.12.2009)

³¹² Morstein Marx, 1959, S. 24-25.

Ansichziehungsrecht sowie das Aufsichtsrecht. Durch das Weisungsrecht hat der Vorgesetzte die Möglichkeit (und die gesetzlich legitimierte Erlaubnis) nachgeordneten Organisationseinheiten beziehungsweise Bediensteten ein bestimmtes Handeln zu untersagen oder aufzutragen. Das Ansichziehungsrecht ermöglicht es dem Vorgesetzten, bestimmte Aufträge den nachgeordneten Dienststellen zu entziehen und selbst zu bearbeiten. Durch das Aufsichtsrecht ist der Vorgesetzte befugt, seine Mitarbeiter zu kontrollieren und zu korrigieren.

*„Hierarchie verweist auf senkrechte, von oben nach unten verlaufende Verbindungen zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen. Diese Verbindungen werden in der Sprache der öffentlichen Verwaltung als der »Entscheidungsweg« bezeichnet. Wer jedoch in der bürokratischen Welt lebt, wird es angemessener finden, sein Dasein in Kreisen zu schildern.“*³¹³

Hierarchie äußert sich vor allem durch eine strenge Über- und Unterordnung, wobei jene Stellen, welche sich bildlich gesprochen an höherer Stelle befinden, mit mehr Macht ausgestattet sind. Entscheidungen und im weiteren Sinne Macht werden in der Regel unilinear, d.h. von oben nach unten transportiert bzw. ausgeübt. Besonders im Zusammenhang mit Entscheidungen, Anordnungen, Weisungen und Befehlen hört man oft den Spruch „Ober sticht Unter“, welcher die Situation im Hinblick auf die situative, individuelle Entscheidungsfreiheit treffend zum Ausdruck bringt.

*„Als Vorstellungsbegriff für ein auf fortgesetztes Handeln zugeschnittenes System kennzeichnet Hierarchie ein festes Schema ineinandergreifender Verbindungen von Vorgesetzten und Untergebenen.“*³¹⁴

Im alltäglichen Amtsleben garantiert Hierarchie einen geregelten, standardisierten Betrieb und Ablauf innerhalb der Organisation. Durch das asymmetrisch bedingte Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Untergeordneten respektive Nachgeordneten müssen Entscheidungen der übergeordneten Stellen respektiert und danach gehandelt werden. Durch die Vorgaben der übergeordneten und somit weisungsbefugten Stellen reduzieren sich die Handlungsoptionen, was wiederum zu einer Verringerung der Komplexität führt.

³¹³ Morstein Marx, 1959, S. 114.

³¹⁴ Morstein Marx, 1959, S. 34.

*„Amtshierarchie: Das reibungslose Funktionieren der Organisation wird durch Amtshierarchie gewährleistet. Durch das spezifische Macht- bzw. Hierarchiegefälle ist es möglich, relativ schnell eindeutige Entscheidungen zu generieren. Die höhere Systemebene ist weisungsbefugt und besitzt ein Interventionsrecht. Hierarchie, so lautet das eherne Gesetz der Organisationstheorie, reduziert Komplexität in Organisationen und begrenzt damit Ambivalenzen und Widersprüche.“*³¹⁵

Wie schon erwähnt, wird anhand hierarchischer Strukturen die Kommunikation von Entscheidungen und die Durchsetzung von Aktionen erleichtert, aber auch eine kollektive Identität innerhalb der Organisation gestiftet. So ist es beispielsweise möglich, eine große Anzahl an Personen, ohne mit ihnen in direktem (persönlichem) Kontakt zu stehen, zu synchronem, organisationspositivem und dementsprechend erwünschtem Handeln zu bewegen.

*„Ebenso wichtig ist es, daß Hierarchie es nicht nur leicht macht, Befehle zu übermitteln, die konkrete Handlungen in den Weg leiten, sondern daß sie auch in allen Teile der Organisation einen allgemeinen Richtungssinn, eine gemeinsame Arbeitsweise, eine grundsätzliche Haltung und selbst eine Dienstdoktrin hervorzubringen vermag. So befähigt Hierarchie eine Organisation, auf bestimmte Ziele mit dem geringsten Maß von Durcheinander und Reibung hinzustreben, selbst wenn die Organisation aus großen Menschenmassen besteht.“*³¹⁶

Durch den Umstand, dass innerhalb von hierarchischen Strukturen Anordnungen bzw. Weisungen von oben nach unten weitergegeben werden, kann man sich im Falle des Falles auf seinen Chef bzw. die übergeordnete Stelle ausreden. So wird es dem Betroffenen der mittleren und unteren Ebenen relativ leicht gemacht, sich bei Misserfolgen oder Verfehlungen aus der Verantwortung zu stehlen und nach dem Motto „ich habe nur die Anweisungen meines Vorgesetzten befolgt“ zu argumentieren. Dieses System lässt die Möglichkeit zu, die Quelle von Anordnungen eindeutig zu lokalisieren und die mutmaßlichen Befehlsgeber zu identifizieren. Jedoch darf nicht vergessen werden, dass es nicht bloß darauf ankommt, dass Anweisungen befolgt werden, sondern vor allem, wie diese befolgt werden. Bei der Analyse von Ablaufstrukturen und Befehlsketten in hierarchisch determinierten Organisationen stehen somit nicht nur unbedingt die ergebnisorientierte Sichtweise, sondern auch prozess- und personalorientierte Perspektiven im Zentrum der Überlegungen.

³¹⁵ Holzinger, 2007, S. 196.

³¹⁶ Morstein Marx, 1959, S. 35.

*„Der durch Hierarchie geförderte Traditionalismus veranlaßt die persönliche Verantwortlichkeit, sich hinter autoritären Vorstellungsbildern zu verstecken. Der beste Grund ist, daß »die Vorschrift es so besagt«.“*³¹⁷

Besonders der Umstand, dass eine Anweisung von oben gegeben wurde – und gemäß den Überlegungen Max Webers übergeordnete Stellen qua Macht ausgestattet sind – macht es der sich darunter befindenden ausführenden Stelle leicht, ohne weitere Überlegungen anzustellen, den Auftrag blinden Gehorsams auszuführen. Die Betroffenen sind sich auch der Tatsache gewiss, dass jeglicher Form von Gehorsamsverweigerung (was einem nicht regelkonformen oder devianten Verhalten entspricht) mit Sanktionierungen entgegengetreten wird. Der Aspekt des einheitlichen und kontrollierbaren Handelns wird auch von Rudolf Grüner thematisiert und als nicht zu unterschätzender Vorteil hervorgehoben. Die enge Vernetzung der unterschiedlichen Hierarchieebenen lässt die Organisation nach außen – unabhängig von der Anzahl der Mitarbeiter – wie einen einheitlichen geschlossenen Komplex auftreten und bewirkt, dass alle darin arbeitenden Mitglieder ihre Handlungen an den geltenden (einheitlichen) Standards orientieren.

*„Der Vorteil der Hierarchie als eines organisatorischen Bindemittels ist schon aus diesem knappen Überblick offensichtlich. Auf der Grundlage des ineinandergreifenden Schemas von Verbindungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen kann selbst die größte Organisation wie ein einziger Körper zusammengehalten und zum einheitlichen Handeln veranlaßt werden.“*³¹⁸

Laurence J. Peter, der bürokratischen Modellen eher skeptisch gegenübersteht bzw. diese aus einer satirischen Perspektive betrachtet, vertritt – wie anhand des nachfolgenden Zitates ersichtlich – die Meinung, dass übersteigerte bzw. aufgeblasene Hierarchien für eine bzw. in einer Regierung auf Dauer untragbar sind und als deren Totengräber angesehen werden können. Hierarchien werden seiner Auffassung zur Folge umso gefährlicher und bedrohlicher, je perfekter und vorkommender sich diese gestalten und entwickeln. Die Intensität der ausgebildeten Hierarchien scheint also nicht nur organisationsintern eine Rolle zu spielen, sondern auch bei der Bewertung der Stabilität ein wesentliches Kriterium darzustellen. Peter konstatiert einer maximal ausgereiften Hierarchie ein Minimum an Effizienz, da in diesem Falle ein Maximum an

³¹⁷ Morstein Marx, 1959, S. 39.

³¹⁸ Morstein Marx, 1959, S. 35.

sich zu inkompetenten Beschäftigten weiterentwickelten Personen anzutreffen sind. Diese angenommene Inkompetenz erklärt er durch die Mutmaßung, dass die in einer Hierarchie tätigen Personen dazu tendieren, über kurz oder lang Positionen einzunehmen, in welchen sie sich als ungeeignet bzw. unfähig erweisen. Durch permanente (leistungsbasierende) Beförderungen stößt jeder Betroffene innerhalb hierarchisch strukturierter Organisationen früher oder später an seine Grenzen bzw. erreicht eine Stufe der persönlichen Unfähigkeit.³¹⁹

Seitens einer Führungskraft des BM.I wird Hierarchie als Notwendigkeit beschrieben, um Menschenmassen sinnvoll führen zu können und als Begleiterscheinung von bestimmten Strukturen dargestellt.

„Also ich bekenne mich zur Hierarchie, ja. Ich glaube ah ah, ich schaue, in einer Gruppe gibt es Hierarchie, ja und ich glaube, dass man ein Unternehmen mit dreißigtausend Mitarbeitern insgesamt über dreißig sogar, ah das kann man nicht ohne Struktur führen und wenn ich eine Struktur habe, dann habe ich ah auch eine Hierarchie, ja in einem gewissen Ausmaß ja.“³²⁰

9.2 Formen der Führung/Herrschaft

Betrachtet man den spezifischen inneren (hierarchischen) Aufbau und die dazugehörigen strukturbedingten Abhängigkeiten bzw. Interdependenzen (Melde- und Dienstwege, Berichtspflichten, Zuständigkeiten gem. der Geschäftseinteilung, Approbationsordnungen) innerhalb des Gebildes BM.I, so stellt sich nach Reflexion der Gegebenheiten die Frage nach dem internen Herrschaftsgefüge und den Formen und Möglichkeiten der Führung. Herrschaft ist eng mit dem im Subkapitel zuvor behandelten Thema Hierarchie verbunden. Schon auf Grund der Tatsache, dass es bei jeglichen Herrschaftsverhältnissen Herrscher und Beherrschte (hierarchische Strukturen sind jedoch nicht zwingend notwendig) gibt, existiert teilweise eine (hierarchische) Über- und Unterordnung. Bei der Analyse des Bundesministeriums für Inneres lassen sich nach Max

³¹⁹ Vgl. http://private.freepage.de/cgi-bin/feets/freepage_ext/41030x030A/rewrite/hame/peter.htm

(Abrufdatum: 27.08.2008)

³²⁰ Zitat Gesprächspartner 2

Webers Definition von Herrschaft zahlreiche Herrscher auf verschiedenen Hierarchieebenen identifizieren.

*„Jeder Beamte, auch der höchste, ist grundsätzlich an die Weisungen des Ressortministers gebunden. Im Falle einer direkten Konfrontation der Auffassungen hätte daher der Ressortminister jederzeit die Möglichkeit, seinen Standpunkt mit Hilfe seines Weisungsrechtes durchzusetzen.“*³²¹

Aber nicht nur die Ressortministerin, welche qua Weisung die Möglichkeit besitzt, ihren Standpunkt innerhalb des Ministeriums durchzusetzen (und als oberste Herrscherin bezeichnet werden könnte), verfügt über ausgezeichnete Einflussmöglichkeiten. Die ihr nachgeordneten Leitungsfunktionäre innerhalb des bürokratischen Apparates haben ebenfalls die Gelegenheit gestalterisch auf die Handlungen ihrer unmittelbaren Mitarbeiter einzuwirken.

*„Nach dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung sind aus dieser Gesamtzahl von akademisch graduierten Beamten jene mit Leitungsfunktionen herauszufiltern. Demnach gibt es in den Zentralstellen des Bundes derzeit 70 Sektionsleiter, 57 Gruppenleiter (darunter ein B-Beamter) und 559 Abteilungsleiter (darunter 18 B-Beamte). Diese 686 Inhaber von Leitungsfunktionen stellen zweifellos eine an Einflußmöglichkeiten herausragende Spitzengruppe innerhalb der Hochbürokratie dar.“*³²²

Die Frau Bundesministerin, die Sektionschefs, die Bereichsleiter, die Abteilungsleiter und die Referatsleiter erfüllen alle diese Kriterien der legalen Herrschaft. Dieser Personenkreis wird als rechtmäßig – d.h. als legitim – betrachtet und als Herrscher, Vorgesetzte bzw. als übergeordnete Stellen anerkannt. Sie alle haben die Chance, auf einen Befehl bestimmten Inhalts bei ihren Mitarbeitern auf Gehorsam zu stoßen.

*„Die Staatsdiener sind nicht nur dem Gesetz gegenüber verpflichtet, sie haben auch Weisungen zu befolgen. Das gebietet Art. 20 B-VG (hierarchischer Verwaltungsstil).“*³²³

Herrschaft beschreibt stets eine institutionalisierte Variante der Über- und Unterordnung (auch anhand der Geschäftseinteilung des BM.I erkennbar) und ist durch ein gewisses Maß an Kontinuität gekennzeichnet. Der Glaube an die Rechtmäßigkeit und die damit verbundene sachgemäße bzw. rechtmäßig geschaffene Ordnung spielen bei der legalen Herrschaft eine zentrale Rolle. Die Herrschaftsausübung erfolgt nicht willkürlich,

³²¹ Fischer, 1977, S. 100.

³²² Fischer, 1977, S. 100.

³²³ Ermacora, 1977, S. 70-71.

sondern ist an bestimmte Regeln gebunden. Auch in der Organisation BM.I wird seitens der Vorgesetzten (Nach Max Webers Terminologie sind damit Herrscher gemeint) mittels Befehlen auf das Verhalten der Mitarbeiter (Beherrschten) eingewirkt und im besten Falle Gehorsam erzielt.³²⁴

In Verbindung mit verschiedenen Arten der Führung treten - neben den von Max Weber bekannten (Typen der Herrschaft mit ihren) charismatischen, patriarchalischen (basierend auf der traditionellen Herrschaft) und bürokratischen Führungsstilen – immer wieder die drei bekannten Unterscheidungen der Führungsstile nach Kurt Lewin (Sozialpsychologe des frühen 20. Jahrhunderts) auf. Lewin differenzierte bei seinen Führungsstilen zwischen dem autoritären oder hierarchischen, dem demokratischen oder kooperativen sowie dem laissez-fairen Führungsstil. Unter Führungsstil wird an dieser Stelle ein spezifisches Verhalten einer Führungskraft verstanden, welches sowohl als zeitstabil und kontext- bzw. situationsunabhängig angesehen werden kann. Während beim autoritären Führungsstil der Vorgesetzte bzw. die Führungskraft alles kontrolliert (und bestimmt) und dem Mitarbeiter lediglich die Rolle eines Befehlsempfängers zukommt, ist der demokratische Führungsstil dadurch geprägt, dass die Mitarbeiter in die Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden und auf ein kollegiales und kooperatives Miteinander viel Wert gelegt wird.

„Aber nicht bloß beim Zielfindungsprozeß, sondern bei allen übrigen Aktivitäten der Verwaltung, ist das autoritäre Führungssystem und die routinemäßige Personalverwaltung, bei welchen sich die Untergebenen lediglich mit den Tugenden des Gehorsams und der Bereitwilligkeit bemühen, ihre Vorgesetzten zufriedenzustellen, nicht mehr zeitgemäß und daher nicht wirksam.“³²⁵

Ein Extrem in die andere Richtung (im Vergleich zum autoritären Führungsstil) stellt der laissez-faire Führungsstil dar. Die Übersetzung des französischen Begriffes laissez-faire (lass sie machen) lässt schon erahnen, dass es sich dabei um eine recht legere Form der Führung handeln muss. Tatsächlich lässt der Vorgesetzte den Mitarbeitern beim

³²⁴ Vgl. http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=QZHZXQ (Abrufdatum: 08.01.2010)

³²⁵ Marschall, 1977, S. 382.

Erfüllen ihrer Aufgaben freie Hand und mischt sich für gewöhnlich nicht ein.³²⁶

„Der autoritär-patriarchalische Führungsstil mit seinem Approbationssystem beruht auf der polizeistaatlichen Auffassung, daß der Vorgesetzte, je näher er in der bürokratischen Hierarchie dem absoluten Herrscher steht, um so besser alles weiß und kann, was dem gottgewollten Herrscher frommt und die von diesem dekretierte Polizeiordnung gegenüber dem Untertanen wirksam(er) durchsetzt.“³²⁷

Laut Rudolf Grüner, ehemaliger Sektionschef des Bundesministeriums für Finanzen, spiegelt sich dieser autoritär-patriarchalische Führungsstil vor allem in den Approbationsordnungen (Approbation lässt sich synonym für Bewilligung, Genehmigung oder Billigung verwenden) der Behörden wider. Zementiert und reproduziert wird dieser autoritäre Führungsstil innerhalb der Verwaltung demnach durch das Recht des Vorgesetzten, Erledigungen von nachgeordneten Beamten (Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen) endgültig zu genehmigen. De facto werden die vorbereiteten Erledigungen der Mitarbeiter durch den Vorgesetzten (er segnet sie ab) unterfertigt und erlangen erst durch diesen formellen Akt ex lege Rechtsgültigkeit.³²⁸

Das Approbationsrecht hat eine weit zurückreichende Geschichte und wird heutzutage als nichtzeitadäquates Führungsinstrument aufgefasst. Das Recht zur Approbation reproduziert sich, indem es an bestimmte Funktionsträger der Verwaltung tradiert wird. Es impliziert die Vorstellung, dass eine Korrelation zwischen der hierarchischer Stellung und den Fähigkeiten respektive der Intelligenz des Approbationsberechtigten existiert.³²⁹

Seit geraumer Zeit wird im Zuge der Verwaltungsreformen versucht, in den Zentralstellen des Bundes (Bundeskanzleramt sowie die Bundesministerien) auf personeller Ebene Maßnahmen einzuziehen, die dabei helfen sollen, die verkrusteten Hierarchien abzuflachen und den Weg für alternative Führungsstile zu ebnen. Damit soll ein gewisser

³²⁶ Vgl. Thom/Ritz, 2006, S. 406.

³²⁷ Grüner, 1977, S. 43.

³²⁸ Vgl. Grüner, 1977, S. 42.

³²⁹ Vgl. Grüner, 1977, S. 42.

Bürokratieabbau forciert und die Behördenstruktur an jene eines modernen Betriebs angepasst werden.

„Ah, gewisse Dinge im Verwaltungsbereich ah haben, die vor allem interner Natur sind, ah gibt es durchaus Prozesse, die gestrafft werden könnten, die sich einfach im Laufe der Zeit oder Jahre entwickelt haben, die wahrscheinlich in erster Linie durch ah Reformen, durch besondere Ausprägungen, durch Kompromisse bei Reformen entstanden sind, wo sicherlich die Prozesse verkürzt werden könnten.“³³⁰

Moderne Ansätze operieren mit Effizienzsteigerung durch intelligente Delegation und Dezentralisierung. Durch das Prinzip der Dezentralisierung wird die Zentralstelle nicht mehr als einzige Machtstelle gefördert, sondern weitere Regionalstellen als Kooperationspartner eingerichtet. Als additives Ziel wird die Professionalisierung der Führungskräfte angepeilt, um die Mitarbeiter seitens der Vorgesetzten optimal führen, motivieren und einsetzen zu können.

Das Zauberwort für die Überwindung des autoritär-patriarchalischen Führungsstils innerhalb der Verwaltung scheint Delegation zu heißen. In diesem Kontext muss Delegation von Verantwortung bedeuten, dass bestimmte Aufgaben nicht a priori von der höheren Stelle übernommen werden, sondern deren Erledigung auf jene (untergeordnete) Ebene verlagert wird, wo die besten Voraussetzungen zur optimalen Bearbeitung gegeben sind. Diesem Prinzip folgend muss Delegation qua sachlicher Legitimation anstatt praktizierter personenbezogener Überlegungen erfolgen. Durch die Delegation von Verantwortung erhält der Mitarbeiter – durch einen vorher definierten Aufgabenbereich – idealerweise innerhalb des festgesetzten Rahmens einen eigenen Handlungs- und Entscheidungsspielraum.

Lange Zeit war der autoritäre Führungsstil ein weitverbreitetes Mittel, um seine Mitarbeiter zum Handeln zu bewegen. Auf die Meinung und die Ideen der Mitarbeiter bzw. Untergebenen wurde im Rahmen von Entscheidungsfindungen keinerlei Wert gelegt. Die Führungskraft hatte diesem Verständnis nach das höchste Wissen und war auf die geistigen Ergüsse seiner Untergebenen nicht angewiesen. Betrachtet man diese Art

³³⁰ Zitat Gesprächspartner 3

der Führung im historischen Kontext, so erscheint es im Hinblick auf das damalige Bildungsniveau der einfachen Bediensteten bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar, dass diese mit abstrakten und komplexen Entscheidungen und Thematiken überfordert gewesen wären. Außerdem wäre es ein relativ zeitintensives Unterfangen gewesen, alle Mitarbeiter auf den gleichen Wissensstand zu bringen, um ihnen in weiterer Folge ein zusammenhängendes Verstehen zu ermöglichen. Aktuell verfügen die Mitarbeiter des Innenministeriums aller Hierarchieebenen generell über sehr gute schulische Vorbildungen und Ausbildungen, weswegen man innerhalb des BM.I durchaus vom Vorhandensein eines beachtlichen geistigen Kapitals sprechen kann. In einer Zeit, wo die Menschen (Beschäftigten) nicht mehr nur wie Roboter stur Befehle ausführen, sondern beginnen, Entscheidungen zu hinterfragen und über bessere Lösungswege nachzudenken, scheint der autoritäre Führungsstil kein zeitadäquater Führungsstil mehr zu sein.

*„Die moderne Verwaltungsführung beschränkt sich nicht mehr auf die klassische Hoheitsverwaltung und hierarchischen Führungsstil.“*³³¹

Anhand der Führung im Mitarbeiterverhältnis (d.h. unter Anwendung des kooperierenden, demokratischen oder partnerschaftlichen Führungsstils, welche sich im Wesentlichen nur sprachlich unterscheiden) gelingt es oftmals, die Mitarbeiter durch den aktiven Einbezug zu motivieren und ihnen das Gefühl zu vermitteln, dass das Endprodukt bis zu einem gewissen Grad auch als ihr eigenes Ergebnis angesehen werden kann.³³²

*„Die Vorteile des kooperativen Führungsstils sind die gute Motivation der Mitarbeiter. Der kooperative Führungsstil fördert Kreativität und Entscheidungsbereitschaft. Außerdem werden die Führungskräfte deutlich entlastet. Schließlich fördert der kooperative Führungsstil die Delegationsbereitschaft und die Bereitschaft des Managements, Macht und Entscheidungsgewalt abzugeben.“*³³³

Durch die Miteinbeziehung aller Mitarbeiter ist es nun möglich, das im Rahmen anderer Führungsstile – sonst nicht oder nur marginal berücksichtigte brachliegende – geistige Kapital der Mitarbeiter transparent und nutzbar zu machen. Der gesellschaftliche Wandel und die

³³¹ Ermacora, 1977, S. 79.

³³² Vgl. <http://www.netzwissen.com/beruf-ausbildung/fuehrungsstile.php> (Abrufdatum: 11.01.2010)

³³³ <http://www.netzwissen.com/beruf-ausbildung/fuehrungsstile.php> (Abrufdatum: 11.01.2010)

zunehmende Demokratisierung des Staates haben auch zu einer veränderten Rolle der Führungskräfte und deren Herrschaftsfunktion geführt. Während Herrschaft und Macht in früheren Zeiten manifest und stets präsent erfassbar waren, stellen sich Herrschaftsverhältnisse und Machtfunktionen in heutigen Organisationen eher als diffus und nur latent wahrnehmbar dar. Zwar lässt sich anhand von Organigrammen und Geschäftseinteilungen klar ableiten, wer was bzw. das Sagen hat, jedoch der oftmals herrische, arrogante und befehlerische Umgang, welcher Führungskräften typischerweise anhaftete, scheint á la longue verloren gegangen zu sein. Auch seitens der Untergebenen hat sich die Erwartungshaltung Führungskräften gegenüber stark gewandelt. Während man sich früher damit begnügte, Befehle entgegenzunehmen und das Handeln der (strengen) Vorgesetzten nie in Frage zu stellen wagte, ist es heute so, dass man sich einen netten, menschlichen und respektvollen Umgang erwartet. Um als Vorgesetzter akzeptiert zu werden, sollte man kurz gesagt eine gehörige Portion an fachlicher und sozialer Kompetenz gepaart mit der Eigenschaft, Verständnis für seine Mitarbeiter zu haben und die Fähigkeit aufweisen, eine Basis des Vertrauens und produktiven Miteinanders aufbauen zu können. Speziell mit Führung und dem Anforderungsprofil von Führungskräften im Bundesministerium für Inneres hat sich Brigadier Karlheinz Dudek, welcher als Leiter des Zentrums für Fortbildung in der Sicherheitsakademie tätig ist, beschäftigt.

„Im Ergebnis geht es darum, die Führungskräfte und den Führungskräftenachwuchs des BM.I auf die Herausforderungen vorzubereiten, die in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren auf die Organisationseinheiten des Ressorts – speziell auf die Polizei – zukommen.“³³⁴

Dudek sieht den Ursprung vieler Probleme im zwischenmenschlichen Bereich, besonders im Hinblick auf die divergierende Wahrnehmung erlebter Wirklichkeiten von Führungskräften und deren Mitarbeiter. Was die Führungskompetenzen betrifft, unterscheidet er – analog den Anforderungen an Führungskräfte im Rahmen von Ausschreibungen – die Fachkompetenz, Methodenkompetenz, Persönlichkeitskompetenz und die Sozialkompetenz. Additiv zur Fachkompetenz wird erwähnt, dass das Organisationswissen sowie die Kenntnis über das Organisationsnetzwerk für eine Führungskraft innerhalb der Organisation BM.I von immenser

³³⁴ Dudek, 2009, S. 14.

Bedeutung ist. Nicht weniger wichtig ist ein gewisses Maß an Methodenkompetenz, welches nötig ist, um steuernd und zielorientiert auf Abläufe und Gruppenprozesse einwirken zu können. Stressbeständigkeit, Reflexionsgeschick, Selbstbewusstsein und ein analytisches Denken zählen zu den elementaren Bausteinen, aus welchen sich die Persönlichkeitskompetenz zusammensetzt. Unter den erörterten Kompetenzen kommt der Sozialkompetenz die wichtigste Rolle zu. Sie wird als die „Königskompetenz“ von Führungskräften angesehen, womit ein professionelles Konfliktmanagement sowie Kommunikations-, Motivations- und Repräsentationsgeschick gemeint ist.³³⁵

Basierend auf seinen eigenen Erfahrungen und Reflexionen schlussfolgert Karlheinz Dudek, dass Eigenschaften und Merkmale wie Entschlusskraft und Verantwortungsbewusstsein, Zuhör- und Nachfragefähigkeit, Neugierde, Zielbewusstheit, Effizienzorientiertheit, Fehlerbewusstsein, Strategiedenken, Selbstauffassung als Diener, makellostes Auftreten, Wissensbeflossenheit, wertschätzender und respektvoller Umgang, Gelassenheit und eine Portion Humor eine zeitadäquate Führungskraft im Bundesministerium für Inneres ausmachen.³³⁶

„Gelassenheit von Führungskräften zeigt sich vor allem in komplexen Situationen unter (scheinbarem) Zeitdruck. Wenn etwas ‚ganz schnell‘ gehen soll und ‚besonders dringend‘ ist, dann ‚sollte man sich‘, wie sich ein Freund und Trainerkollege von mir gerne ausdrückt, ‚als Chef zuerst zurücklehnen, einen symbolischen Kognak trinken und eine symbolische Zigarre rauchen‘ – und dann die erforderlichen Maßnahmen treffen.“³³⁷

9.3 Formen organisatorischer Macht: manifeste & latente Objektivationen

Zu Macht, Machtausübung, Machtquellen, organisatorischer Macht, personeller Macht und allen anderen Machtvariationen und -kombinationen gibt es eine unüberschaubare Fülle an wissenschaftlichen Überlegungen und Abhandlungen. Seit jeher übt Macht – oder besser

³³⁵ Vgl. Dudek, 2009, S. 15-16.

³³⁶ Vgl. Dudek, 2009, S. 16-22.

³³⁷ Dudek, 2009, S. 23.

gesagt die Möglichkeit, Macht auszuüben, was ja nichts anderes als eine spezielle Form sozialen Handelns darstellt – auf die Menschen eine Faszination aus. Schon Max Webers Abhandlung und Begriffsdefinition dazu lässt erahnen, weswegen das Thema Macht eine derartig fesselnde Wirkung entfaltet.

„§ 16. Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“³³⁸

Es geht nämlich darum, (seine eigenen oder aber auch die organisationsintendierten) Interessen innerhalb von sozialen Beziehungen (egal ob innerhalb von Familien, Freundeskreisen oder Organisationen) durchsetzen zu können. Macht (im organisationalen Kontext) per se – d.h. solange sie nicht missbraucht respektive zweckentfremdet wird – stellt ein notwendiges und neutrales bzw. positives Mittel dar, um Entscheidungen innerhalb von Organisationen zur Umsetzung bringen zu können.

„Macht in Organisationen hat ein schlechtes Image. Die mit Macht in Verbindung gebrachten Begriffe klingen abschreckend: Intrigen, Grabenkämpfe, Cliquen- und Koalitionsbildung, Rad fahren (nach oben buckeln und nach unten treten), Informationsfilter, Mauschelein, trojanische Pferde, Konkurrenten ausstechen. Macht wird assoziiert mit Egoismus, Machiavellismus und Missbrauch. Entkleidet man den Machtbegriff von negativen Konnotationen, dann drückt er die Fähigkeit aus, bei anderen ein Verhalten zu erzeugen, das sie spontan nicht angenommen hätten.“³³⁹

Obwohl wie schon erwähnt Macht nicht von vornherein als etwas Verwerfliches, Untergebenenfeindliches und Intrigenanimierendes angesehen werden sollte, kann so ziemlich jeder Mitarbeiter einer Organisation ein negatives Erlebnis damit verbinden. In kaum einer größeren (und bürokratisch strukturierten) Organisation wird man Beschäftigte finden, die noch nie den bitteren Beigeschmack eines Machtspieles zu schmecken bekommen haben.

„Für den Aufbau von komplexen Organisationen ist Macht unabdingbar.“ Denn erst dadurch, dass Macht in Form von Weisungskompetenz gezielt auf Stellen verteilt werden kann, sind soziale Systeme in der Lage, Handlungsketten zu bilden, die mehrere Personen übergreifen...“³⁴⁰

Durch eine wie im Zitat oberhalb angeführte Verteilung der Macht, welche sich in der Regel in Form der Weisungskompetenz manifestiert, kommt es

³³⁸ Weber, 2006, S.62.

³³⁹ Kühl/Schnelle, 2001, o.S.

³⁴⁰ Fischer, 2004, S. 76.

in weiterer Folge dazu, dass ein Netz von Verantwortlichkeiten geschaffen werden kann, das die Mitglieder einer Organisation zum Handeln bewegt.

Anhand der Machtdefinition von Max Weber lässt sich jedoch nicht eindeutig nachvollziehen, welche verschiedenen Grundlagen (Chancen) den Machtinhabern zur Verfügung stehen bzw. an welchen Machtbasen sie sich orientieren können (er lässt es mit der Beifügung „gleichviel, worauf dies Chance beruht“ relativ unbestimmt und offen). Dieser Frage sind auch die beiden Sozialpsychologen John R. P. French und Bertram H. Raven nachgegangen. French und Raven haben im Rahmen einer Studie, deren Veröffentlichung in das Jahr 1959 zurückreicht, ein Machtbasen-Konzept ausgearbeitet, wonach sich sechs Machtbasen unterscheiden lassen. Ihrer Terminologie folgend wird bei Personen machtausübenden Charakters von Einflussübenden und bei den Untergebenen von den Beeinflussten gesprochen.³⁴¹

„Wer Entwicklungen gestalten will, braucht Macht – Punkt.“³⁴²

Die Machtbasen oder Grundlagen der Macht lassen sich nach sechs verschiedene Arten differenzieren. Macht kann demzufolge durch (materielle sowie immaterielle) Belohnung (reward power) ausgeübt werden, indem der Einflussausübende die Kontrolle über eine Belohnung (Lob, Geld,...) des Beeinflussten ausübt. Bestrafungsmacht (coercive power), also die Macht durch Bestrafung (Sanktionen) bildet die zweite Basis, auf welcher die Macht beruhen kann. Als dritte Machtgrundlage wird Macht durch Legitimation (legitimate power) genannt. Legitimationsmacht bedeutet, dass der Beeinflusste davon überzeugt ist, der Einflussausübende sei zu seinem Handeln berechtigt. In diesem Falle werden hierarchische Strukturen, kulturelle Werte und Normen innerhalb von Organisationen akzeptiert. Macht durch Identifikation (referent power) soll bedeuten, dass sich der Beeinflusste mit dem Einflussausübenden identifiziert und so sein will wie dieser. Expert power oder Macht durch Wissen bedeutet, analog zu Webers Ausführungen bezüglich der Machtstellung durch Fachwissen (Herrschaft kraft Wissen), dass Macht

³⁴¹ Vgl. Saam, 2002, S. 149.

³⁴² Lohmer, 2001, o.S.

durch das Vorhandensein von wertvollem Wissen (Expertenwissen) ausgeübt werden kann. Als sechste Quelle der Macht werden Informationen genannt. Informationsmacht (informational power) kann dann ausgeübt werden, wenn der Einflussausübende die Kontrolle über Informationen (bzw. über den Zugang zu diesen verfügt) innehat. Durch die Manipulation von Informationen kann Einfluss auf das Handeln der betroffenen Personen genommen werden. Auch qua Kontrolle der Informations- und Kommunikationskanäle kann Macht im Sinne dieser Überlegungen ausgeübt werden.³⁴³

Während nach Webers Auffassung Macht mit der erfolgreichen Durchsetzung (auch entgegen Widerstand) eines jemanden Willens gekoppelt wird, teilt Raven die Auffassung, dass der Beeinflusste – unabhängig davon, ob er sich zur Wehr setzt oder nicht – bereits dann auf die Machtausübung eines Einflussübenden reagiert hat, wenn diese Initialzündung für eine Verhaltensänderung war.

„Im Gegensatz zu Weber verzichtet Raven auf die Betonung eines möglichen Widerstrebens des Beeinflussten. Gleichgültig, ob eine Beeinflusste widerstrebt oder nicht, wenn sie ihr Verhalten ändert, hat der Machtausübende Macht ausgeübt.“³⁴⁴

Der Ansatz, dass bestimmte Funktionen innerhalb der Gesellschaft bzw. in ausdifferenzierten Teilbereichen der Gesellschaft mit Macht ausgestattet sind, scheint im Hinblick auf die gegenständliche Arbeit besonders wertvoll zu sein, weil analog zu den Machtfunktionen auf gesellschaftlicher Ebene bzw. auf der Makroebene, ebenso auf der Mikroebene innerhalb der Organisation BM.I mit Macht verknüpfte Funktionen existieren.³⁴⁵

„Die Macht der Funktion ist in unserer Gesellschaft jene Form, die wir gemeinhin mit Macht bezeichnen. Sie betrifft Politiker, Manager, Beamte, Priester, Lehrer, Polizisten, Richter, Vorarbeiter und -innen, also jeden und jede, der/die aufgrund der Bestellung dazu befugt ist, Anordnungen zu treffen.“³⁴⁶

Macht wird also der Person qua Verleihung durch die Organisation zugewiesen. Diese Machtfunktionen sind mit beliebigen Personen

³⁴³ Vgl. Saam, 2002, S. 152-155.

³⁴⁴ Saam, 2002, S. 152.

³⁴⁵ Vgl. Bauer-Jelinek, 2001, o.S.

³⁴⁶ Bauer-Jelinek, 2001, o.S.

besetzbar. Aufgrund der Entkoppelung von Macht und Person bleibt die Funktion auch nach Ausscheiden oder Abberufung der Person bestehen und kann neu besetzt werden. Auch Bernhard Miebach bestätigt in seinem Lehrbuch „Organisationstheorie“, dass Führung und dementsprechend auch Führungspositionen immer mit Macht verbunden sind und verbunden sein müssen. Machtfunktionen lassen sich innerhalb von Organisationen in Form einer Rangordnung abbilden – sie sind durch Über- und Unterordnungsverhältnisse hierarchisch determiniert.³⁴⁷ Stellt man einen Vergleich mit dem Bundesministerium für Inneres an, so wird man feststellen, dass ebenso bestimmte Führungsfunktionen zeitlich limitiert sind und eine Machtebenendifferenzierung besteht.

*„Das bedeutet, dass die Macht nicht mehr an bestimmte Personen gebunden ist: Die Funktion bleibt, die Person ist austauschbar. Funktionen werden von der Organisation im Allgemeinen auf eine bestimmte Dauer verliehen und können auch wieder entzogen werden, ihr Wirkungsbereich ist genau definiert.“*³⁴⁸

Obwohl, wie soeben erläutert, Machtfunktionen theoretisch von Personen losgelöst verstanden werden können, zeigt sich in der Realität eher ein gegenläufiger Trend. Funktionsträger tendieren dazu, sich als Person mit der Macht verschmolzen zu begreifen und agieren dementsprechend. Problematisch wird es oftmals dann, wenn die betroffenen Personen ihre Funktion verlieren. Anstatt nur die Funktion zu verlieren, gestaltet sich der Verlust als eine Identitätskrise.³⁴⁹

*„Der Träger einer Funktion wird zwar von der Organisation mit Macht ausgestattet, beginnt jedoch im Allgemeinen bald seine eigene Persönlichkeit mit dieser Macht zu identifizieren“*³⁵⁰

Als letztes theoretisches Konzept im Zusammenhang mit Macht und Organisationen soll an dieser Stelle Niklas Luhmanns Idee von den zwei formalen Machtformen erörtert werden. Luhmann geht davon aus, dass aufgrund der Akzeptanz formaler Weisungskompetenzen und Regeln seitens der Organisationsmitglieder, ein Nichtentsprechen durch das System sanktioniert werden kann. Sanktionierungen können in Form von Entscheidungen, welche sich auf die Mitgliedschaft beziehen, erlassen

³⁴⁷ Vgl. Bauer-Jelinek, 2001, o.S.

³⁴⁸ Bauer-Jelinek, 2001, o.S.

³⁴⁹ Vgl. Bauer-Jelinek, 2001, o.S.

³⁵⁰ Bauer-Jelinek, 2001, o.S.

werden. Dazu zählen beispielsweise die Entlassung, die Versetzung oder Maßnahmen, welche sich auf den Karriereverlauf des Betroffenen bzw. der Betroffenen auswirken können. Je nachdem, ob die Sanktionierung in einer Beendigung der Mitgliedschaft oder Veränderung der existenten Mitgliedschaft mündet, differenziert er (Luhmann) bei den Machformen zwischen Organisationsmacht und Personalmacht.³⁵¹

„Aus diesen Möglichkeiten der Sanktionierung mittels Entlassung bzw. mittels Änderung der Mitgliedschaftsbedingungen leiten sich für Luhmann zwei formale Machtformen ab: die ‚Organisationsmacht‘ und die ‚Personalmacht‘.“³⁵²

Im Falle der Organisationsmacht beruht die Macht auf der seitens der Mitglieder akzeptierten Befugnis der Vorgesetzten, dienstliche Weisungen zu geben. Schon die Mitgliedschaft symbolisiert die eben genannte Akzeptanz von Weisungen. Bei Nichtanerkennung der Weisungskompetenzen kann sich eine Sanktionierung in Form einer Entlassung niederschlagen. Umso leichter es ist, Mitglieder auszutauschen bzw. durch neue zu ersetzen (z.B. aufgrund genügend qualifizierter anderer Mitarbeiter oder Interessenten), desto stärker werden die Betroffenen bemüht sein, auch erhöhte Anforderungen zu erfüllen und somit die Wahrscheinlichkeit einer Entlassung zu verringern.

„Die Ausübung von Macht besteht bei Luhmann in der Kommunikation einer Weisungsentscheidung, die mit einer expliziten oder impliziten Sanktionsdrohung einhergeht.“³⁵³

Was die Personalmacht betrifft, stützt sich diese auf die Möglichkeit der mittelbaren oder unmittelbaren Einflussnahme auf Stellenbesetzungen und somit auf die Karrierechancen der Mitglieder. In der Praxis kann mittels Leistungsbeurteilungen und Empfehlungen auf die Besetzung bestimmter Stellen Einfluss ausgeübt werden. Vor allem wenn es mehrere Bewerber für eine begehrte Stelle gibt und somit der Konkurrenzdruck steigt, erhöht sich die Personalmacht mit dem Anstieg der Interessenten.³⁵⁴

³⁵¹ Vgl. Fischer, S. 76.

³⁵² Fischer, 2004, S. 76.

³⁵³ Fischer, 2004, S. 83.

³⁵⁴ Vgl. Fischer, 2004, S. 77.

Sowohl Luhmanns Organisationsmacht als auch die von ihm beschriebene Personalmacht existieren nur aufgrund der Formalisierung des Organisationssystems. Durch diese formalisierte Struktur, welche sich in der Vorgesetztenhierarchie widerspiegelt, wird die Organisation bzw. die maßgeblichen Positionen darin mit Organisations- und Personalmacht ausgestattet.³⁵⁵ Was sich in der Theorie als nachvollziehbar und offensichtlich darstellt, wird in der empirischen Wirklichkeit oftmals nur latent und diffus wahrgenommen. Nicht immer sind Macht- und Herrschaftsverhältnisse auf den ersten Blick zu erkennen und in ihren mannigfaltigen Ausprägungen zu durchschauen. Besonders Externen und Neulingen, welche erst seit kurzem innerhalb der Organisation tätig sind, fehlt der geschärfte Blick, um versteckte Andeutungen oder bestimmte Handlungen als Auswüchse der Macht interpretieren zu können.

*„Machtkämpfe sind oft subtil, verdeckt und nicht leicht durchschaubar. Erfolgreiche Machtspieler sind erfahrene Machtstrategen...Es gehört zu den Merkmalen der Macht, dass sie am besten im Verborgenen wirkt. Kein (Macht-)Spieler wird seine Strategie offen legen, weil er sich damit seiner Kraft berauben würde.“*³⁵⁶

Machtspielchen laufen oftmals im Hintergrund ab, weswegen sie auch ein hohes Maß an Gefährlichkeit in sich bergen. Ein Beispiel für derartige Machtspiele wäre das Zurückhalten von Informationen oder das bewusste in Umlaufbringen falscher Informationen – dieser Punkt wird unter Kapitel 11 bzw. 15.3 näher beleuchtet – wodurch bestimmte Personen (in übergeordneter als auch untergeordneten Positionen) gezielt geschädigt werden können.

Ein Bediensteter des Innenressorts äußerte sich positiv zu mit Macht ausgestatteten Funktionen, da dadurch die Umsetzung bestimmter Aufträge innerhalb des BM.I sichergestellt werden kann.

*„Insofern ah bin ich ah ein Fan von Hierarchie, ich sage auch ganz klar und deutlich, das zweite Reizwort da drinnen ist sicher Macht – ich bekenne mich auch zu Macht, ja. Man, man gibt ah einer einer Funktion ah einen bestimmten Auftrag und damit auch eine bestimmte Kompetenz, damit er es umsetzen kann.“*³⁵⁷

³⁵⁵ Vgl. Fischer, 2004, S. 77-78.

³⁵⁶ Lohmer, 2001, o.S.

³⁵⁷ Zitat Gesprächspartner 2

10. Karriere und Aufwärtsmobilität im Ministerium

Bürokratischen Strukturen werden immer wieder in den Bereichen der Mitarbeiterförderung eine gewisse Schwerfälligkeit und Nichtreaktion auf Leistung und Engagement der Bediensteten nachgesagt. Die in den Ministerien beschäftigten Beamten und Vertragsbediensteten rücken nicht aufgrund ihrer praktischen Fähigkeiten, ihrer Bewährung am Arbeitsplatz oder aufgrund ihres Fleißes und besonderer Leistungen in höhere Verwendungsgruppen und somit auf der Karriereleiter eine Stufe höher. Da in der Regel mit höheren Verwendungsgruppen auch eine höhere Entlohnung verbunden ist, kann diese nicht über die Leistungsschiene, sondern primär qua Ausbildungsfaktor erreicht werden. Um beruflich aufsteigen zu können, müssen genau definierte Ausbildungswege durchlaufen werden, welche anhand von Zugangsrestriktionen und Platzlimitierungen nur stark eingeschränkt zur Verfügung stehen. Aufstiegschancen bzw. Karriereplanung und die anschließende Möglichkeit zur schrittweisen Realisierung einer individuellen Karriere gehören für viele junge Damen und Herren, die nach einer qualifizierten Berufs- bzw. Schulausbildung das Bundesministerium für Inneres als Dienstgeber ins Auge fassen, neben anderen wichtigen Aspekten, zu den Hauptentscheidungskriterien ihrer Berufswahl.

„...in all diesen Grundzügen erweist sich die Leistungsbürokratie nicht als der richtige Platz für diejenigen, die darauf aus sind, ein Vermögen anzuhäufen, schnell emporzukommen, weit auszuholen oder ganz auf eigenen Füßen zustehen.“³⁵⁸

Anhand der nachfolgenden Subkapitel soll ein grober Überblick darüber gegeben werden, wie sich Karrierewege respektive Karrieren in Biografien von Mitarbeitern innerhalb des BM.I abzeichnen können. Illustriert werden außerdem die konventionellen, internen sowie externen Möglichkeiten der BM.I-Bediensteten, um auf ihre Karriere im Bereich des Bundesministeriums für Inneres direkt sowie indirekt Einfluss nehmen zu können.

³⁵⁸ Morstein Marx, 1959, S. 126.

Inneres - Zentralleitung														
23 Für mich ist mein beruflicher Aufstieg ein erstrebenswertes Ziel.														
		ich stimme sehr zu		ich stimme zu		weder Zustimmung noch Ablehnung		Ablehnung		starke Ablehnung		keine Angabe		Gesamt
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	Anzahl
Gesamt		113	32,2%	159	45,3%	68	19,4%	6	1,7%	4	1,1%	1	,3%	351
Geschlecht	weiblich	27	30,0%	37	41,1%	24	26,7%	0	,0%	1	1,1%	1	1,1%	90
	männlich	86	33,1%	121	46,5%	44	16,9%	6	2,3%	3	1,2%	0	,0%	260
Alter	bis 29 Jahre	8	26,7%	17	56,7%	5	16,7%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	30
	30 bis 39 Jahre	36	45,6%	30	38,0%	12	15,2%	1	1,3%	0	,0%	0	,0%	79
	40 bis 49 Jahre	54	29,8%	82	45,3%	36	19,9%	4	2,2%	4	2,2%	1	,6%	181
	ab 50 Jahre	15	25,0%	29	48,3%	15	25,0%	1	1,7%	0	,0%	0	,0%	60
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	Universität, Hochschule	25	46,3%	18	33,3%	9	16,7%	2	3,7%	0	,0%	0	,0%	54
	Reifeprüfung	40	30,8%	58	44,6%	28	21,5%	2	1,5%	2	1,5%	0	,0%	130
	Berufsbildende Mittlere Schule	21	29,2%	32	44,4%	18	25,0%	0	,0%	0	,0%	1	1,4%	72
	Lehre, Gesellen-/Meisterprüfung	19	30,2%	34	54,0%	8	12,7%	1	1,6%	1	1,6%	0	,0%	63
	Pflichtschule bzw kein(e)	8	26,7%	15	50,0%	5	16,7%	1	3,3%	1	3,3%	0	,0%	30
Normalarbeitszeit		21	35,0%	26	43,3%	10	16,7%	2	3,3%	1	1,7%	0	,0%	60
Teilzeit		6	40,0%	3	20,0%	6	40,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	15
Gleitende Arbeitszeit		77	32,4%	103	43,3%	52	21,8%	4	1,7%	1	,4%	1	,4%	238
Schicht- und Wechseldienst		20	29,9%	37	55,2%	7	10,4%	1	1,5%	2	3,0%	0	,0%	67
Regelmäßige Leistung von Überstunden		42	34,1%	55	44,7%	21	17,1%	3	2,4%	2	1,6%	0	,0%	123
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:	ja	40	34,8%	52	45,2%	19	16,5%	3	2,6%	1	,9%	0	,0%	115
	nein	71	30,6%	105	45,3%	49	21,1%	3	1,3%	3	1,3%	1	,4%	232

Q: MitarbeiterInnenbefragung 2007

Abbildung 28: Wichtigkeit von Karriere für BM.I-Bedienstete (Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/ Statistik Austria)

10.1 Karriere durch interne Aus-, Fort- & Weiterbildung

Der Standardweg führt im Rahmen der Karriereplanung, je nach anvisiertem Karriereziel, zuerst über die verwendungsgruppenspezifischen Grundausbildungslehrgänge (GAL). Im Rahmen der Polizeiausbildung wird zu Beginn die Polizeigrundausbildung (PGA) durchlaufen. Aufbauend auf diese Basisausbildung, mit deren positiven Abschluss die Zugehörigkeit zur Verwendungsgruppe E2b (eingeteilte Beamte) begründet wird, kann man sich, nach erfolgreich absolviertem Aufnahmeverfahren, im Zuge der Grundausbildung für die Verwendungsgruppe E2a zum dienstführenden Beamten upgraden. Wenn einem die mittlere polizeiliche Führungsebene noch nicht genügt, so kann der bzw. die Betroffene den Versuch wagen, in die höchste Verwendungsgruppe innerhalb der Besoldungsgruppe Exekutivdienst vorzustoßen und sich für die Ausbildung der Verwendungsgruppe E1 (leitende Beamte), welche in Form eines FH-Bachelorstudiums (Polizeiliche Führung) erfolgt, bewerben.

„Ja möglichst schnell Karriere, das ist, da haben wir noch eine gewisse Bürokratie, wie bereits angesprochen - über die Grundausbildung kommt man nicht hinweg. - Dann frühestens nach sechs Jahren der Dienstführendenkurs und dann mit Matura, die ja in Zukunft fixe Voraussetzung sein wird, dann nach mindestens einjähriger Praxis als Dienstführender die Fachhochschule, die dann sechs Semester dauert und dann ist man eigentlich auf der Ebene, wo man wirklich Karriere machen kann. Also unter zehn Jahren kommt man in keine wirkliche Führungsposition.“³⁵⁹

Seit Ende 2009 wurde an der Fachhochschule ein weiteres Studium – für Führungskräfte der Verwendungsgruppen E1 und A1 – installiert. Das Masterstudium „Strategisches Sicherheitsmanagement“ ist als Äquivalent zum – im Bereich des BMLVS etablierten – Generalstabslehrgang geplant und dient der Ausbildung von Top-Führungskräften innerhalb des Bundesministeriums für Inneres. Allerdings sind diese Führungs- sowie Topführungspositionen streng limitiert und daher nur für einen gewissen Prozentsatz der sich dafür interessierenden Bediensteten erreichbar, was unweigerlich zu Konflikten und in weiterer Folge zu Frustrationen führen kann. Im Zuge des Gespräches mit einem leitenden Beamten der Zentralstelle wurde dieser Umstand mit den Worten „eine Organisation kann sich nicht mehr Häuptlinge als Indianer leisten“ recht plastisch dargestellt und erklärt.

„Und wenn du ein System hast, wo sich wo sich doch ein beträchtlicher Teil weiterentwickeln will, wir aber natürlich wie jede andere Firma ah ah die Führungspositionen äußerst begrenzt haben und mit jeder Reform weiter begrenzen, weil auch ich der Meinung bin, wir sollten nicht mehr Häuptlinge als Indianer haben, ja ahm dann führt das in weiterer Folge sicher zu Konflikten zu inneren Konflikten.“³⁶⁰

Im Zusammenhang mit den existenten Ausbildungsmodellen wird besonders die Differenzierung zwischen Akademikern und Nicht-Akademikern bzw. das Verwendungsgruppendenken, welches durch die mangelnde Durchlässigkeit am Bildungssektor aufrechterhalten wird, kritisiert. Führungsfunktionen blieben bis dato lediglich Angehörigen der Verwendungsgruppen E1 bzw. A1 und V1 vorbehalten, wobei nicht unbedingt das Können bzw. die Leistung bei der Stellenbesetzung ausschlaggebend ist/war, sondern die jeweilige (akademische) Vorbildung. Dementsprechend existiert in den höheren Verwendungsgruppen eine relativ geringe soziale Streuung, da nicht allen

³⁵⁹ Zitat Gesprächspartner 3

³⁶⁰ Zitat Gesprächspartner 1

Bevölkerungsschichten im gleichen Ausmaß das Privilegium eines Studiums zuteil wird/wurde.

*„Das Leistungsprinzip selbst ermutigt eine Suche nach den besten Kandidaten unter Ausnutzung des gesamten Erziehungssystems, einschließlich der Hochschulen. Je höher die an die Vorbildung gestellten Anforderungen sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß der normale Zufluß geeigneter Anwärter von den wirtschaftlich stärkeren Gesellschaftsgruppen kommt.“*³⁶¹

Dieses elitär anmutende System könnte nach Vorstellung von Heinz Fischer durch die im unten angeführten Zitat erläuterten Maßnahmen überwunden werden.

*„Doch darf man hoffen und erwarten, daß das System der öffentlichen Postenausschreibung, die Einrichtung der Verwaltungsakademie des Bundes, die damit verbundenen Aufstiegsurse, eine kritischere Einstellung gegenüber der starren und nahezu unüberwindlichen Abgrenzung zwischen Akademikerfunktionen und Nichtakademikerfunktionen (Musterbeispiel eines Klassenschemas) usw. langsam doch zu einer stärkeren sozialen Durchmischung in den verschiedenen Rängen des öffentlichen Dienstes beitragen wird.“*³⁶²

Bei den Bediensteten der Besoldungsgruppe Allgemeine Verwaltung sowie bei den Vertragsbediensteten ist die Grundausbildung vom Bildungsniveau bzw. von der Vorbildung der Person abhängig. Während im Exekutivdienstschema ein Aufrücken in höhere Verwendungsgruppen lediglich durch die Teilnahme an intern angebotenen Grundausbildungen ermöglicht wird, können Vertragsbedienstete und Bedienstete der Allgemeinen Verwaltung nicht durch verwendungsgruppenspezifische Grundausbildungen in höhere Verwendungsgruppen aufsteigen. Welche Optionen diesem Klientel offen stehen, wird im nachfolgenden Subkapitel näher beleuchtet.

Im Zusammenhang mit Aufstieg und Karriere muss ebenfalls auf den (eventuellen) Einfluss des Senioritätsprinzips Bedacht genommen werden. – Dies würde bedeuten, jene Bediensteten, welche von den Bewerbern um eine freie Planstelle am längsten in der Organisation sind, artikulieren den größeren Anspruch auf die Stelle. – Sie haben sich die Planstelle praktisch „erwartet“ und vertreten die Meinung, dass sich neue (jüngere) Organisationsmitglieder einen derartigen Posten erst einmal verdienen müssen, weshalb sie sich hinten anzustellen haben. Innerhalb des

³⁶¹ Morstein Marx, 1959. S. 89.

³⁶² Fischer, 1977, S. 110.

Innenministeriums entsteht manchmal der Eindruck, dass jüngere Kollegen im Rahmen von Bewerbungen um eine Planstelle von den langgedienten Bewerbern nicht als ernsthafte Konkurrenten empfunden werden.

Seitens des Gesprächspartners 2 wurde die Regulierungsfunktion des Senioritätsprinzipes im Hinblick auf die altersbedingten Faktoren Dynamik und Stabilität hervorgehoben. Das Senioritätsprinzip wird als sinnvolles Mittel beschrieben, da es der Organisationen eine gewisse und notwendige Beständigkeit garantiert, indem es sie vor den veränderungsmotivierten Allüren jüngerer Bediensteter schützt.

„Und ich glaube, wenn man Junge drinnen hat, ja die sind da sensibler für neue Entwicklungen, ja und die Älteren bringen das Moment der Stabilität ein ja – also diese Mischung ist, glaube ich, wichtig. Ah deswegen glaube ich, ja ah ich bekenne mich zu diesem Senioritätsprinzip in einer gewissen Art und Weise, ja.“³⁶³

Ein weiterer – meist totgeschwiegener – Einflussfaktor, welcher die Karrierepläne der Bediensteten in Organisationen durchkreuzen kann, ist das Phänomen des Wegempfehlens und -lobens.

„Das heißt, ein Beamter wird in ein neues, höheres Amt befördert, obwohl er dafür eigentlich gar nicht qualifiziert ist – Hauptsache, seine bisherige Dienststelle muss ihn nicht mehr beschäftigen.“³⁶⁴

Wenn ein bestimmter Mitarbeiter für den Vorgesetzten unangenehm wird bzw. nicht entsprechende Leistungen erbringt oder einfach nicht mehr gebraucht wird, so stellt die Empfehlung zur Beförderung in eine andere Organisationseinheit einen konfliktfreien und angenehmen Weg für den Vorgesetzten dar. Durch dieses konfliktaverse Verhalten – welches aus Sicht des weglobenden Vorgesetzten und des Begünstigten eine win-win-Situation darstellt – werden anderen, eventuell besser geeigneten Bewerbern und Bewerberinnen, verdiente Aufstiegschancen verbaut.³⁶⁵

³⁶³ Zitat Gesprächspartner 2

³⁶⁴ Beucker/Überall, 2004, S. 85.

³⁶⁵ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 180.

10.2 Aufstieg durch externe Bildung

Eine Alternative (um in eine höhere Verwendungsgruppe aufsteigen zu können), welche allerdings einen steinigen Weg darstellt, ist die externe, private Aus- bzw. Weiterbildung. In concreto bedeutet dies, dass die Bediensteten in ihrer Privatzeit – um etwa von der Verwendungsgruppe A3 bzw. V3 in die Verwendungsgruppe A2 (früher als B bezeichnet) bzw. V2 aufsteigen zu können – beispielsweise die Berufsreifeprüfung (wird im öffentlichen Dienst als Matura anerkannt) an einer höheren Schule, bei diversen privaten Anbietern (z.B. Dr. Roland) oder in einem der zahlreichen ausgelagerten Niederlassungen der Berufsförderungsinstitute (BFI) bzw. der Wirtschaftsförderungsinstituten (WIFI), meistens in Form von Abendkursen, nachholen.

„Im übrigen besteht auch die Möglichkeit einer Überstellung in eine höhere Verwendungsgruppe (<Überstellung>), wenn etwa ein Beamter der Allgemeinen Verwaltung, der in die Verwendungsgruppe B eingereiht ist, nachträglich die Erfordernisse für die Ernennung auf einen Dienstposten der Verwendungsgruppe A erfüllt.“³⁶⁶

Um die Ernennungserfordernisse der Verwendungsgruppe A1 (früher als A bezeichnet) zu erfüllen, muss man über ein abgeschlossenes (reguläres und vollwertiges) Diplomstudium, Magisterstudium, Masterstudium oder Doktoratsstudium, welches an einer Universität oder Fachhochschule belegt wurde, verfügen. Der Abschluss von postgradualen Masterstudien, welche an allen österreichischen Universitäten sowie der Donauuniversität Krems angeboten werden, entspricht jedoch nicht den Ernennungserfordernissen der Verwendungsgruppe A1. Besonders neben einer Vollbeschäftigung stellt sich ein Studium als relativ aufwendig und mühsam dar, da in der Regel seitens des Dienstgebers keine Unterstützung erfolgt und die Lehrveranstaltungen an den Hochschulen überwiegend tagsüber abgehalten werden. Durch den nachträglichen Abschluss der Reifeprüfung bzw. eines Studiums hat jeder Bedienstete, jede Bedienstete die Chance, auf eigene Faust (und Kosten) die formalen Erfordernisse für das Aufrücken in eine höhere Verwendungsgruppe zu erbringen. Jedoch besteht selbst bei Vorhandensein der

³⁶⁶ Adamovich, 1977, S. 25.

Ernennungserfordernisse für eine höhere Verwendungsgruppe kein Rechtsanspruch auf eine diesbezügliche Überstellung.

„Die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen und der Vollzug von beschlossenen Gesetzen legen zumindest in den klassischen Ministerien des Inneren und der Justiz, aber auch des Kultus und Unterrichts für die Beamten des höheren Dienstes die juristische Vorbildung nahe (sog. Juristenmonopol), die noch immer zuwenig durch Berücksichtigung von Bewerbern anderer Studiengänge, z.B. der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, ergänzt wird, jedenfalls nach Meinung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler.“³⁶⁷

Nicht unwesentlich ist die eingeschlagene Disziplin, welcher das verfolgte Studium zuzurechnen ist. Generell lässt sich innerhalb des Bundesministeriums für Inneres bei den existenten Planstellen der Verwendungsgruppe A1 feststellen, dass diese größtenteils von Juristen besetzt sind. Auch anhand der veröffentlichten Stellenausschreibungen kann man nachvollziehen, dass für jene Planstellen, welche höheren Verwendungsgruppen bzw. Funktionsgruppen angehören, mit größter Wahrscheinlichkeit Bedienstete mit abgeschlossenem Studium der Rechtswissenschaften gesucht werden.³⁶⁸

„(3) die tendenziell stets größeren Chancen von Juristen gegenüber Nichtjuristen.“³⁶⁹

10.3 Leistung als Karrieregarant

Während in der Privatwirtschaft Leistung und Erfolg als primäre und aussagekräftigste Bewertungsparameter bei Beförderungs- und Karrierefragen herangezogen werden, stellt sich die Situation im Bundesministerium für Inneres oder generell im öffentlichen Dienst häufig etwas anders dar. Wie auch schon in den Subkapiteln zuvor thematisiert, ist für die dienstrechtliche und besoldungsrechtliche (Verwendungsgruppe) Einstufung die höchste abgeschlossene schulische Ausbildung tonangebend. Wie auch das Zitat unterhalb verdeutlicht, genießt ein Maturazeugnis oder ein akademischer Bescheid – im Hinblick

³⁶⁷ Machura, 2005, S. 39.

³⁶⁸ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 180.

³⁶⁹ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 180.

auf den Karriereweg – einen höheren Stellenwert als die erbrachte Leistung.

*„Wer seinen Gesellenbrief, sein Werkmeisterzeugnis, sein Reifezeugnis oder sein Doktordiplom einmal auf den Tisch gelegt hat, kann die Stationen seiner Laufbahn ziemlich genau vorausberechnen. Er kann sie allerdings durch besondere Leistung nur wenig beeinflussen.“*³⁷⁰

Obwohl die Organisation von der Leistung der Mitglieder und nicht von irgendwelchen Diplomen profitiert, wird innerhalb (österreichischer) bürokratischer Gebilde bei Karriere- und Besoldungsentscheidungen das Vorbildungsprinzip anstatt dem Leistungsprinzip als Kriterium herangezogen bzw. das Leistungssystem so ausgelegt, dass die Leistung des Bediensteten bereits anhand seiner abgeschlossenen Vorbildungen bewertet wird.

*„Am Besoldungssystem des öffentlichen Dienstes wird immer wieder bemängelt, daß es sich in erster Linie an der mit Schulzeugnissen belegten Vor-, Aus- und Weiterbildung orientiert.“*³⁷¹

Nicht der Leistungsfaktor, sondern der Alters- bzw. Zeitfaktor wirkt beim Aufrücken in die nächsthöhere Gehaltsstufe sowie Funktionsstufe. Besonders engagierte Mitarbeiter, welche die Arbeitszeit produktiv ausschöpfen, werden zwar auf der einen Seite vom unmittelbaren Vorgesetzten positiv wahrgenommen, auf der anderen Seite – unter den Kollegen – erzeugt dies jedoch häufig einen negativen Eindruck. Ein hohes Maß an dienstlichem Engagement wird in der Regel als Schleimerei oder Eindruckschinderei interpretiert. Indem ein Kollege die Leistungslatte höher bzw. über den Durchschnitt legt, wird die Arbeit der restlichen Kollegen unterminiert und abgewertet – Konkurrenzdenken wird generiert.

*„Ehrgeiz: Protektion ist besser als Ehrgeiz. Ehrgeiz nützt wenig, wenn das Dienstaltersprinzip gilt. Ehrgeiz äußert sich in einem abnormen Lerneifer und darin, dass man morgens der erste im Büro ist und abends der letzte (dies führt zur Beachtung beim Chef, aber zur Verachtung bei den Kollegen.“*³⁷²

Einer der Hauptgründe für den Eintritt in den öffentlichen Dienst – wie auch schon in Subkapitel 5.3 erörtert – ist die feste (definitive) Anstellung (Pragmatisierung) und das damit verbundene Fixgehalt. Durch diesen

³⁷⁰ Engelmayer, 1977, S. 253.

³⁷¹ Schmelz, 1977, S. 266.

³⁷² <http://www.mypage.bluewin.ch/Schule-Walenstadt/humor/peter1.htm> (Abrufdatum: 26.08.2008)

Umstand, dass sich der Bedienstete qua Definitivstellung in einem beinahe „unkündbaren“ Dienstverhältnis befindet, vollzieht sich in vielen Fällen eine Entkoppelung von Leistung und Bezahlung. Unabhängig davon, ob der Bedienstete überdurchschnittlich gute Arbeit leistet oder nur das Nötigste erledigt, bekommen der Tüchtige und der Faule am Ende des Monats einen identischen Monatsbezug. Welche Alternativen zu monetären Anerkennungen von Leistung existieren, wird unter Kapitel 13 näher beleuchtet.

„Wenn man seinen Lebensunterhalt als feste Bezahlung bekommt, die wiederum auf einer von der Tagesleistung im wesentlichen unabhängigen Stellengruppierung beruht, so mag das zu erwünschten Ergebnissen führen. Es kann den Entschluß befestigen, ein »ehrliches Tagewerk« zu leisten ohne sich demoralisierender Servilität ergeben zu müssen. Aber solch ein fast automatisierter Gehaltsbezug kann auch ein unerwünschtes Verkriechen in persönliche Interessen fördern, die mit den Zielen der Organisation selbst nichts gemein haben.“³⁷³

Wenn man die Fragestellung verfolgt, welche Faktoren die Bediensteten zur Leistungserbringung motivieren, so kann man davon ausgehen, dass Karriere- und Entlohnungsanreize – bei einem Großteil der Bediensteten – nur einen geringen Beitrag dazu leisten. Der österreichische Soziologe und Psychologe Ernst Gehringer stellte fest, dass die Stabilität des beruflichen Umfeldes dazu beiträgt ein – im Hinblick auf die Jobsicherheit und die Regelmäßigkeit der Bezugsanweisung – sorgenfreies Privatleben führen zu können. Obwohl die Erbringung von Arbeitsleistung in der Regel ein Tauschgeschäft darstellt, bei welchem Lebenszeit in Form von Arbeit gegen eine entsprechende Entlohnung eingetauscht wird, wird Gehringers Überlegungen zur Folge ein Teil der Lebenszeit für Stabilität im Privatleben angeboten.

„Die Leistungsmotivation des Beamten liegt weniger in einem außerordentlichen Aufstieg und sozialen Erfolg als in der Möglichkeit, in beruflicher Sicherheit, bei einer vertrauten und regelmäßigen Tätigkeit ein erfülltes Privatleben zu entfalten.“³⁷⁴

Rudolf Grüner vermerkte bereits in seinem im Jahre 1977 publizierten Artikel „Bürokratie und Hierarchie“, dass innerhalb der öffentlichen Verwaltung Leistungsanreize geschaffen werden müssen, um ein gesundes Funktionieren bürokratischer Organisationen gewährleisten zu können.

³⁷³ Morstein Marx, 1959, S. 41.

³⁷⁴ Gehringer, 1977, S. 164.

*„Unterhalb der leitenden Funktionen in den einzelnen Verwendungsgruppen muß man den Beamten, wenn man sie nicht frustrieren will, einen vernünftigen Altersaufstieg durch Vorrückungen in höhere Bezüge sichern und einen Leistungsanreiz durch Leistungsprämien bieten.“*³⁷⁵

Der Ansatz durch Leistungsprämien und Belohnungen die besonders vorbildlich geleistete Arbeit der Bediensteten zu würdigen, wird schon seit längerem verfolgt und findet auch im § 19 des Gehaltsgesetzes aus dem Jahre 1956 und im § 76 des Vertragsbedienstetengesetzes aus dem Jahre 1948 seinen Niederschlag. Allerdings sind diese gesetzlichen Grundlagen – welche im ministeriellen Alltag nur sehr eingeschränkt zur Anwendung kommen – mit der Limitierung, nur 10 – 50 Prozent des Monatsbezuges pro Kalenderjahr auszahlen zu dürfen, nicht mehr zeitgemäß und spielen als Motivationsfaktor eine eher untergeordnete Rolle bei den Bediensteten.

Den richtigen Weg, um einer leistungsadäquaten Besoldung der Bediensteten näher zu kommen, sieht Grüner in der wissenschaftlich betreuten Bewertung von Arbeitsplätzen. Derzeit erfolgt die Arbeitsplatzbewertung im Bundesministerium für Inneres durch die Bediensteten der Abteilung I/1. Anhand der mit dem Arbeitsplatz verbundenen Aufgaben wird seitens der Personalabteilung ein individuelles Anforderungsprofil erstellt und eine Wertigkeit des Arbeitsplatzes ausgearbeitet. Anschließend erfolgt eine Ausschreibung mit dem Ziel, den Bestgeeignetsten, die Bestgeeignetste aus den Bewerbern herauszufiltern. Die mit dem Arbeitsplatz verbundene Besoldung steht im direkten Zusammenhang mit der vorgenommenen Bewertung des Arbeitsplatzes sowie dem Dienstalter der Bediensteten, wobei die Bewertung des Arbeitsplatzes die Basis für eine adäquate Besoldung darstellt. Die Bewertung des Arbeitsplatzes definiert, welcher Besoldungsgruppe, Verwendungsgruppe und Funktionsgruppe der Arbeitsplatz zukünftig zugerechnet wird. Für die Höhe des Monatsbezuges, welcher sich aus dem Gehalt und allfälligen Zulagen zusammensetzt, sind innerhalb einer Verwendungsgruppe einerseits der Gehalt und andererseits die Funktionszulage maßgeblich. Die Höhe der Funktionszulage leitet sich aus der Funktionsgruppe, welcher der Arbeitsplatz qua Arbeitsplatzbewertung zugeschrieben wird, ab.

³⁷⁵ Grüner, 1977, S.48.

„§ 3. (1) Dem Beamten gebühren Monatsbezüge. (2) Der Monatsbezug besteht aus dem Gehalt und allfälligen Zulagen (Dienstalterszulagen, Dienstzulagen, Funktionszulagen, Verwaltungsdienstzulage, Verwendungszulage, Pflegedienstzulage, Pflegedienst-Chargenzulage, Ergänzungszulagen, Exekutivdienstzulage, Heeresdienstzulage, Omnibuslenkerzulage, Erzieherzulage, Wachdienstzulage, Truppendienstzulage, Kinderzulage, Teuerungszulagen).“³⁷⁶

Wie das nachfolgende Zitat verdeutlicht, muss ein Leistungsprinzip das Lebenszeitprinzip oder vice versa ein Lebenszeitprinzip das Leistungsprinzip nicht a priori ausschließen. Durch eine intelligente Kombination beider Prinzipien würde den Vorstellungen des österreichischen Rechtswissenschaftlers Herbert Schambeck zur Folge das Lebenszeitprinzip lediglich eine Dauerhaftigkeit der Anstellung sicherstellen, nicht aber ein automatisches (altersbedingtes) Vorrücken in höhere Gehaltsstufen oder Funktionsstufen. Dies würde in der Praxis bedeuten, dass das Aufrücken in höhere Funktionsstufen, Gehaltsstufen oder Positionen erst durch die Erbringung bestimmter Leistungen verdient werden müsste.

„Der Beamte muß der Dynamik und Fluktuation der Gesellschaft zu entsprechen suchen. Ohne ein Leistungsprinzip kann es auch kein Berufsbeamtentum im Industriezeitalter geben. »Lebenszeitprinzip und Leistungsgrundsatz lassen sich harmonisieren. Das Lebenszeitprinzip garantiert nur die Stellung, nicht das Aufrücken, den Erfolg, um den es bei der Leistung geht.«³⁷⁷

10.4 Beförderungsoportunismus

„Keine bürokratische Karriere läuft mehr ohne den Einfluss sachfremder Aspekte ab.“³⁷⁸

Ein Vorwurf, mit welchem die Bediensteten des Bundesministeriums für Inneres (und auch andere Bedienstete im öffentlichen Dienst) häufig beim Erreichen bestimmter Positionen und Funktionen konfrontiert werden, ist der der „Freunderlwirtschaft“. Mit diesem Ausdruck ist gemeint, dass die Postenbesetzung nicht aufgrund objektiv nachvollziehbarer Kriterien (Leistung, Arbeitserfolg, Ausbildung,...) erfolgt ist, sondern andere Umstände wie z.B. Parteizugehörigkeit, Interessensübereinstimmung,

³⁷⁶ <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40001740/NOR40001740.pdf>

(Abrufdatum: 20.01.2010)

³⁷⁷ Schambeck, 1977, S. 130.

³⁷⁸ Beucker/Überall, 2004, S. 119.

Freundschaften, Verwandtschaftsverhältnisse und dergleichen als Entscheidungsgrundlage fungierten. Diese „Unterstützungsleistungen“ gehen in der Regel von einflussreichen Personen aus, die innerhalb der Organisationsstruktur in höheren Ebenen zu finden sind bzw. mit einem ausreichenden Maß an Macht ausgestattet sind.

„Ämterpatronage ist ein Begriff der politischen Umgangssprache, meist moralisch abwertend benutzt, und auch der politischen Soziologie. Er bezeichnet die Vergabe von beruflichen und politischen Positionen durch Entscheidungsträger an ihnen genehme Personen.“³⁷⁹

Nicht nur organisationsinterne Personen können einen erheblichen Einfluss auf die Besetzung bestimmter Funktionen und Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst ausüben, auch von organisationsexternen Persönlichkeiten können – entweder über die politische Schiene oder über „highpotential-Netzwerke“ – Willensäußerungen und Empfehlungen für die Auswahl eines bestimmten Bewerbers, einer bestimmten Bewerberin abgegeben werden. Nach dem Motto quid pro quo (du gibst mir was, dafür gebe ich dir was) wäscht eine Hand die andere und Gefälligkeiten werden organisationsübergreifend ausgetauscht.

Postenschacher und die damit verbundene Bevorzugung bestimmter Personen bei der Besetzung von (Spitzen-)Positionen hat vermutlich eine lange Tradition in der österreichischen Verwaltung. Jedoch muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass nicht jede Planstellenbesetzung – bzw. in der Relation zu allen Besetzungen verschwindend wenige – nach parteipolitischen Überlegungen oder aufgrund von Interventionen und Freundschaften erfolgten.

Wie anhand zahlreicher Biografien nachvollziehbar, kann sich die richtige Freundschaft im Karriereverlauf als regelrechter „Karrierekatalysator“ erweisen. Ersichtlich bzw. vermutet werden derartige Protektionsfälle oftmals dann, wenn ein allseits als hochqualifiziert bekannter Bewerber (welcher sich für eine bestimmte Stelle interessiert) zugunsten eines minderqualifizierten Kontrahenten bei der Vergabe „den Kürzeren“ zieht.

³⁷⁹ Machura, 2005, S. 36.

Eine reine Vergabe der Posten nach Parteizugehörigkeit, wie sie von Beucker und Überall behauptet wird, kann nicht bzw. nur bedingt bestätigt werden. Zwar ist es unbestritten, dass sich gewisse Zugehörigkeiten bei der Besetzung von bestimmten Funktionen und Stellen als günstig erweisen können, aber derartige Besetzungen schon aufgrund der Mitsprache unterschiedlicher Organe (Personalvertretung, Personalabteilung, Leiter der betroffenen Organisationseinheit) beim Besetzungsverfahren nicht ohne Weiteres durchführbar wären.

„Posten werden nach Parteibüchern verteilt, unliebsame Beamte werden abgestraft oder in ihren Beförderungschancen begrenzt.“³⁸⁰

Ein weiteres Indiz dafür, dass die personelle Entscheidung bzw. Präferenz im Hinblick auf eine anstehende Besetzung bereits vor Beendigung des Bewerbungsverfahrens getroffen wurde, kann der Umstand darstellen, dass die in der Ausschreibung angeführten fachspezifischen und persönlichen Anforderungen sowie die erforderlichen Ausbildungen bereits penibel genau definiert und ausformuliert wurden und somit der Kreis der potentiell in Frage kommenden Personen (Konkurrenten) stark eingeschränkt wird. Man könnte meinen, dass eine solche Ausschreibung konkret auf die Fähigkeiten und Ausbildungshistorie einer bestimmten (gewünschten) Person zugeschnitten wurde, um deren geplante Verwendung – mangels geeigneter Konkurrenten – sicherzustellen und anhand des sich in der Ausschreibung befindlichen konstruierten Anforderungsprofils diese Personalentscheidung, im Falle einer Hinterfragung, legitimieren zu können.

„Mit Ausnahme weniger Spitzenpositionen in der Bürokratie entscheidet nicht die Regierung, sondern der Minister über die Rekrutierung des Personals in seinem Fachressort. Das führt dazu, dass Ministerien, die lange Zeit von Ministern einer bestimmten Partei geleitet werden, vor allem für Beamte eben dieser Partei Karrieremöglichkeiten eröffnen.“³⁸¹

Trotz aller öffentlicher Kritik und Aversion gegenüber nicht regulären Besetzungsverfahren muss auch die partielle Notwendigkeit derartiger Verfahren betont werden. Beispielsweise wäre es undenkbar und auch kontraproduktiv, wenn an der Spitze des Ministeriums nicht

³⁸⁰ Beucker/Überall, 2004, S. 119.

³⁸¹ Glück, 2003, S. 55-56.

hundertprozentig loyale Bedienstete eingesetzt würden. Um das Risiko so gering wie möglich zu halten, umgeben sich die Minister bzw. Ressortleiter stets mit Personen des Vertrauens. Innerhalb der Zentralstelle werden besonders hohe Funktionen, in der Regel ab der Ebene der Bereichsstellvertreter, zeitlich limitiert. Diese Beschränkung der Funktionsperiode auf fünf Jahre – welche sich immer wieder um weitere fünf Jahre verlängern lässt – wird von Gesprächspartner 2 als durchaus sinnvoll empfunden.

*„Meine Position ist deswegen auch mit fünf Jahren beschränkt, weil man auch, ah dem politischen Entscheidungsträger zugestehen muss ja, dass er sich ein Team aussucht, mit dem er wo er bestmögliches Vertrauen hat und wo er glaubt, dass diese Personen auch die entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten haben.“*³⁸²

Das Kabinett – was durch unmittelbare Nähe zur Ressortleitung bzw. Ressortspitze (Ministerin) hervorsteht – des Ministeriums wird dementsprechend, vom Kabinettschef angefangen, mit Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen bestückt, die das uneingeschränkte Vertrauen der jeweiligen Ministerin, des jeweiligen Ministers genießen. Als Mitarbeiter kommen nicht nur ministeriumsinterne Personen in Frage, sondern auch Vertraute der Ministerin, des Ministers, welche entweder (Beamte und Vertragsbedienstete) aus anderen Ressortbereichen sind oder aber auch externe Personen, die als Quereinsteiger – in Form von Vertragsbediensteten – im Kabinett des Bundesministers, der Bundesministerin Fuß fassen.

*„Durch die Besetzung der Kabinette (Kanzler, Vizekanzler) und Ministerbüros können sich die Minister mit Personen ihres persönlichen (parteilpolitischen) Vertrauens umgeben.“*³⁸³

Was die übrigen Planstellenbesetzungen innerhalb eines Ressorts betrifft, werden die Entscheidungen im Wege der Personalabteilung, in Kombination mit der betroffenen Organisationseinheit getroffen. Je niedriger die zu besetzende Stelle innerhalb der Organisationshierarchie angesiedelt ist, desto geringer ist das politische Interventionsinteresse am Besetzungsverfahren und desto höher ist die Einflussmöglichkeit der von der Besetzung betroffenen Organisationseinheit, tatsächlich jenen

³⁸² Zitat Gesprächspartner 2

³⁸³ Glück, 2003, S. 56.

Bewerber zu bekommen, der als bestgeeignet gilt. Unberücksichtigt darf auch nicht der Machtfaktor bleiben, welcher von „unterstützten Beförderungsmaßnahmen bzw. Besetzungsverfahren“ ausgeht. Durch Versprechungen und das In-Aussicht-Stellen von lukrativen Stellen und Funktionen ist es möglich, Mitarbeiter in ihren Handlungen bis zu einem gewissen Grad steuer- und berechenbar zu machen. Durch derartige Manipulationen besteht die Gefahr, dass die betroffenen Beamten und Vertragsbediensteten nicht mehr nach dem Grundsatz der Unparteilichkeit agieren, sondern dahingehend motiviert werden, ihr Handeln nur mehr auf von bestimmten Gruppen oder Personen ausgerichtetes und erwünschtes Verhalten umzuorientieren, was in weiterer Konsequenz der Verfolgung des Eigeninteresses dienlich sein könnte.³⁸⁴

Das nachfolgende Zitat von Léo Moulin, welches sich in Ernst Gehmachers Beitrag über den Beamten im sozialen Wandel abgedruckt befindet, verdeutlicht anhand von vier Handlungsrichtungen recht anschaulich und plausibel, wie sich ein eventueller parteipolitischer Einfluss erkennen und nachweisen lässt. Als relevante Bereiche der Einflussnahme identifiziert er die die Mitgliedschaft betreffenden Entscheidungen im Hinblick auf die Aufnahme und Beförderung, den Eingriff auf grundlegende Verwaltungsentscheidungen, Informationen und die Arbeitsleistung.³⁸⁵

„Moulin versteht eine Beamtenschaft als verpolitisiert, wenn sie in vier Handlungsrichtungen deutliche Kennzeichen parteipolitischer Beeinflussung aufweist:

- *Rekrutierung und Beförderung unter entscheidender Berücksichtigung parteipolitischer Bindungen (kein Beamter wird eingestellt oder außerhalb der Routine befördert, der nicht gute Parteiverbindungen hat).*
- *Beeinflussung der Verwaltungsentscheidungen im parteipolitischen Sinn (Beamte machen innerhalb ihres Entscheidungsrahmens Parteipolitik).*
- *Informationsmißbrauch zugunsten politischer Parteien (Beamte geben vertrauliche Informationen, unter Bruch des Amtsgeheimnisses, an politische Parteien weiter).*
- *Missbrauch von Arbeitsleistungen zugunsten politischer Parteien (Beamte arbeiten in ihrem Dienst und mit Mitteln der Verwaltung für eine politische Partei – zum Beispiel durch Mitarbeit bei der Erstellung einer Wahlplattform, in der Propaganda).“³⁸⁶*

³⁸⁴ Vgl. Grüner, 1977, S. 39.

³⁸⁵ Vgl. Gehmacher, 1977, S. 144.

³⁸⁶ Gehmacher, 1977, S. 144 -145.

Die Frage, ob nun eine positive Korrelation zwischen Karriere und Parteizugehörigkeit – sowie einem Naheverhältnis jeglicher Form zu einem Einflusträger – existiert, muss nach Meinung österreichischer Verwaltungswissenschaftler und nach Durchsicht der empirischen Daten, jedoch ohne statistische Überprüfung, auf den ersten Blick bejaht werden. Wenn auch nur in wenigen bekannten Fällen ein eindeutiger kausaler Zusammenhang nachgewiesen werden konnte, muss davon ausgegangen werden, dass es sich dabei um die gängige Praxis handelt. Setzt man die bekannten Fälle jedoch in Relation zu den unzähligen korrekt stattfindenden Personal(besetzungs-)maßnahmen im öffentlichen Dienst, so wird recht schnell deutlich, dass zwar ein gewisser Grund zur Besorgnis besteht, dass das in der Öffentlichkeit vorherrschende Bild jedoch etwas überzogen zu sein scheint.

*„Ein parteipolitischer Effekt wird auch durch Dienstpostenvermehrungen erreicht, da hiedurch Arbeitsplätze geschaffen und – allenfalls parteipolitisch orientiert – besetzt werden können.“*³⁸⁷

Da Einzelfälle oftmals generalisiert werden und man dazu neigt, Scheinkorrelationen zu erfinden, soll an dieser Stelle nicht zu Spekulationen animiert werden, welcher jeglicher wissenschaftlicher Objektivität entbehren.

*„Es bietet sich für gute Leute - das ist meine eigene Erfahrung, immer wieder eine Möglichkeit, immer wieder eine Chance sich zu entwickeln - und manch andere ziehen sich zurück auf einen Standpunkt und sagen, und sagen zum Beispiel, ah das ist nur wegen meiner politischen Einstellung.“*³⁸⁸

³⁸⁷ Ermacora, 1977, S. 73.

³⁸⁸ Zitat Gesprächspartner 1

11. Ministerientypische Kommunikations- & Interaktionsmuster

Bürokratische Organisationen produzieren – durch ihre kommunizierenden und interagierenden Mitglieder – eine Vielzahl an Informationen. Durch den Transport bzw. die Weiterleitung dieser Informationen werden die Organisationsstellen und -mitglieder auf dem Laufenden gehalten. Organisationen verfügen in der Regel über ein ausgeklügeltes informelles und formelles Transportnetzwerk mit diversen Kanälen intensiver und extensiver Nutzung. Ohne Interaktion und Kommunikation könnte keine Organisation bestehen.

*„Auch wenn in der Soziologie nicht immer sauber zwischen sozialer Interaktion und Kommunikation unterschieden wird, kann der Unterschied doch darin gesehen werden, dass der Begriff Kommunikation den Akzent auf die – verbale und/oder non-verbale – Mitteilung legt, die allerdings zumeist in und durch Interaktion erfolgt.“*³⁸⁹

Obwohl die Begriffe Interaktion und Kommunikation teilweise auch in der Fachliteratur synonym verwendet werden, lässt sich doch ein nicht unwesentlicher Unterschied festmachen. Während mit Interaktion ein aufeinander bezogenes Handeln von mindestens zwei Personen bezeichnet wird, versteht man unter Kommunikation eine Art der verbalen (sprachlichen) oder nonverbalen Verständigung unter Zuhilfenahme von Zeichen und/oder Sprache.³⁹⁰ Nerdinger ergänzt dazu, dass für das Zustandekommen von Verständigung die Kommunikationsteilnehmer über ein gemeinsames Repertoire an Zeichen verfügen müssen. Im Unterschied zur verbalen Kommunikation findet bei der nonverbalen Kommunikation Verständigung ohne die Zuhilfenahme von Sprache statt. Mimik, Gestik sowie Körperhaltung fungieren als Medium der Kommunikation³⁹¹

„Um sinnvoll von Kommunikation sprechen zu können, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. Dem Austausch von Mitteilungen liegt gewöhnlich eine Absicht zugrunde. Eine Mitteilung setzt ein

³⁸⁹ Vester, 2009, S. 48-49.

³⁹⁰ Vgl. Vester, 2009, S. 48-49.

³⁹¹ Vgl. Nerdinger, 2008, S. 147-148.

Ziel voraus, das in einem Medium – brieflich, elektronisch, fernmündlich oder von Angesicht zu Angesicht – verfolgt wird.“³⁹²

Beim Löwenanteil der alltäglichen von Menschen initiierten Kommunikationsprozesse bedient man sich beim Austausch von Informationen des (verbalen) Übertragungsmediums Sprache in Form von Face-to-face-Gesprächen oder Telefonaten. Der Vorteil bei der verbalen Kommunikation liegt vor allem in der Geschwindigkeit, Informationen gezielt übertragen zu können und bei Unstimmigkeiten oder Verständigungsschwierigkeiten sofort (auf Fragen des Gesprächspartners) reagieren zu können. Man könnte die (sprachliche bzw. verbale) Kommunikation auch als eine besondere, wenn nicht sogar die wichtigste Form der menschlichen Interaktion bezeichnen.³⁹³

„Kommunikation: (lat. mitteilen) In der Informationstheorie wird ein Vorgang des Informationstransportes von einem Sender zu einem Empfänger als Kommunikation bezeichnet.“³⁹⁴

Wie anhand der oberhalb (und nachfolgend) zitierten Begriffsbestimmung des Soziologielexikons socioweb ersichtlich wird, hebt Kommunikation vor allem den Aspekt der Informationsweitergabe hervor, während im Falle von Interaktion der Beziehungsaspekt in den Vordergrund tritt.

„Interaktion: gegenseitiges Tun; Wechselbeziehung zwischen den Handlungen zweier oder mehrerer Partner. Damit sind auch feinste Verhaltensreaktionen von Menschen aufeinander gemeint.“³⁹⁵

Die Informationsweitergabe kann auf viele verschiedene Arten geschehen, wobei dies überwiegend in mündlicher und schriftlicher Form geschieht. Die schriftliche Variante der Informationsweitergabe respektive Kommunikation ist und bleibt innerhalb bürokratischer Organisationen nach wie vor die gängigste. Dieser Umstand resultiert schon aus dem Prinzip der Aktenmäßigkeit, wie es im Kapitel 6.2 erörtert wurde. Aus Angst vor Fehlern und teilweiser Unsicherheit wird alles schriftlich festgehalten, um jederzeit gegen Angriffe (interne Überprüfungen, Anfragebeantwortungen, Prüfungen durch den Rechnungshof und

³⁹² Nerdinger, 2008, S. 147.

³⁹³ Vgl. Ehlich, 2007, S. 10 -11.

³⁹⁴ <http://www.socioweb.org/lexikon/index.html> (Abrufdatum: 16.02.2010)

³⁹⁵ <http://www.socioweb.org/lexikon/index.html> (Abrufdatum: 16.02.2010)

Rechenschaftslegungen auf Ersuchen politischer Mandatare usw.) abgesichert zu sein. Dieser Verschriftlichungsfetischismus und der pathologische Zwang, alles Gesprochene zu konservieren und nachvollziehbar zu machen, spiegelt sich scheinbar schon seit Jahrhunderten im alltäglichen Büroleben wider.

*„Eine der augenfälligsten Konsequenzen ist das Streben, die Dinge schriftlich niederzulegen. Daraus erklärt sich, weshalb soviel Verwaltungsarbeit die Form des Entwerfens, des Redigierens, des Überprüfens, des Abänderns und des Gutheißen von Schriftstücken annimmt. Das Bedürfnis fast alles schwarz auf weiß zu besitzen, entspringt den am Verwaltungsgang beteiligten Grundinteressen.“*³⁹⁶

Inwiefern das Kommunikationsverhalten innerhalb der Organisation Bundesministerium für Inneres vom außerberuflichen abweicht und wodurch es sich am besten charakterisieren lässt, soll nachfolgend untersucht werden. Wie Kommunikation im Detail abläuft, wie mit Informationen umgegangen wird und in welchem Bereich es Defizite gibt, soll anhand der nächsten Subkapitel aufgezeigt werden.

*„Dazu kommt aber auch ein Sozialisationsprozeß, der zu bestimmten Reaktionen und Verhaltensmustern erzieht: Auch wenn das, was man früher den Kastengeist der Offiziere, den Korpsgeist der Armee, das Standesbewußtsein der Hofräte usw. genannt hat, zweifellos an Intensität stark abgenommen hat und im Zuge eines allgemeinen Demokratisierungsprozesses an Bedeutung verloren hat, würde man dennoch seine Augen vor den Realitäten verschließen, wenn man bestimmte Reste dieser Strukturen übersehen würde.“*³⁹⁷

Das oben angeführte Zitat von Heinz Fischer (welcher seit dem 8. Juli 2004 das Amt des österreichischen Bundespräsidenten bekleidet) demaskiert und verdeutlicht die Beharrungstendenz bestimmter Prinzipien, Muster und Strukturen, was sich im gegenständlichen Fall in der seit einer Ewigkeit weitergeführten Tradition der Verschriftlichung erkennen lässt.

³⁹⁶ Morstein Marx, 1959, S.25.

³⁹⁷ Fischer, 1977, S. 98.

11.1 Kommunikation im bürokratischen Alltag

Im bürokratischen Alltag lässt sich eine Vielzahl an Kommunikations- und Interaktionsformen unterscheiden. Einerseits ist sie (Kommunikation) vom verwendeten Kommunikationsmittel und andererseits von den involvierten Kommunikationspartnern (alternierende Kommunikationsübermittler und Kommunikationsadressaten) und der spezifischen Kommunikationssituation, im Kontext des jeweiligen Kommunikationsinhaltes abhängig. Im Rahmen der internen Kommunikation werden zahlreiche Maßnahmen und Aufgaben umgesetzt bzw. erfüllt, welche für die gesunde Existenz eines Unternehmens respektive einer Organisation von immenser Bedeutung sind. Kommunikation in Organisationen könnte man als Grundstein und Motor des organisationalen Lebens, als essentiellen Faktor für das Funktionieren einer Organisation ansehen. Der Kommunikationsforscher und CEO einer Kommunikationsagentur Philip Meier schreibt in seinem Buch: „Interne Kommunikation in Unternehmen“, dass interne Kommunikation in Organisationen die Aufgabe der Informationsweitergabe, welche zur Bewältigung diverser Aufgaben, Aufträgen und Herausforderungen notwendig ist, zukommt und in weiterer Folge einen Austausch zwischen Angehörigen verschiedener Hierarchieebenen – zwischen Führungskräften und Mitarbeitern – gewährleistet.³⁹⁸

Es kann als bewiesen angenommen werden, dass es beim Kommunikationsverhalten innerhalb bürokratischer Organisationen einen Unterschied macht, ob mit Vorgesetzten, Gleichgesetzten oder Untergeordneten kommuniziert wird. Ein aussagekräftiges Indiz für ein hierarchisch organisiertes Kommunikationssystem stellt das Vorhandensein eines offiziellen Dienstweges dar.

„Die Kommunikation in der Ministerialbürokratie verläuft formal über den Dienstweg herauf bzw. herunter und wird durch ein striktes System von Mitzeichnungsrechten bis hin zur Farbe der Tinte für Anmerkungen reglementiert.“³⁹⁹

³⁹⁸ Vgl. Meier, 2002, S. 28-29.

³⁹⁹ Machura, 2005, S. 38.

Im Rahmen des Dienstweges werden Kommunikationspfade und -richtlinien definiert. Gesetzlich wurde die Einhaltung des Dienstweges im Beamtendienstrechtsgesetz festgehalten, welches für jeden Beamten, jede Beamtin verbindlich ist. So wurde im § 54 (1) BDG festgehalten, dass alle Anbringen der Bediensteten, welche in Verbindung mit ihrer Dienstverrichtung und ihrem Dienstverhältnis stehen, bei ihren direkten Vorgesetzten einzubringen sind. Für den Vorgesetzten besteht in weiterer Folge die Verpflichtung, diese Anbringen (Mitteilungen, Beschwerden, Anträge, Anzeigen, Berichte usw.) an die dafür zuständigen Stellen weiterzuleiten.⁴⁰⁰

„Das Kommunikationssystem ist in der klassischen Organisation vertikal angeordnet und spiegelt so die hierarchische Stellenordnung wider (sogenannter Dienstweg). Die Kommunikation manifestiert das Rollenverständnis und reproduziert den Interaktionstyp Vorgesetzter-Untergebener.“⁴⁰¹

Im Bereich des BM.I wurden die Abwicklung des Schriftverkehrs und die Form der internen und externen Kommunikation schon seit jeher in umfassenden Regelwerken zementiert. Ein Relikt in diesem Sinne stellt die sogenannte Büroordnung dar. Durch die rasanten Entwicklungen am elektronischen, computerunterstützten Kommunikationssektor wurde es notwendig, die veralteten Richtlinien zu entstauben und an die Moderne anzupassen. In der Kanzleiordnung, welche 2005 durch die Büroordnung 2004 (BO 2004) des Bundeskanzleramtes abgelöst wurde, werden im Wesentlichen die formalen Kriterien für die schriftliche und elektronische (ELAK) ressortinterne und ressortexterne Kommunikation geregelt.

„Die Büroordnung ist – wie auch die Kanzleiordnung – nun keineswegs ein Spiel mit Formalismen, wie dies mitunter in der Grundausbildung beklagt wurde. Sie ist eine notwendige Ergänzung des elektronischen Systems und nur ihre lückenlose und präzise Anwendung ermöglicht es, die Synergien und Vorteile zu nutzen, die aus der optimalen Anwendung der Elektronik gewinnbar sind.“⁴⁰²

Erfolgreiche Kommunikation ist auch im Hinblick auf die Koordinierung verschiedenster Organisationseinheiten (Sektionen, Bereiche, Abteilungen, Referate, nachgeordnete Dienststellen...) innerhalb einer

⁴⁰⁰ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12105608/NOR12105608.html>

(Abrufdatum: 29.01.2010)

⁴⁰¹ Holzinger, 2007, S. 196.

⁴⁰² <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=33038> (Abrufdatum: 25.01.2010)

Organisation das entscheidende Kriterium. Ohne ein ausgeklügeltes/evolutionäres Kommunikationsnetzwerk ist es unmöglich sicherzustellen, dass verschiedene oder bestimmte Einheiten/Personen gezielt synchron funktionieren. Synchrone oder bewusst asynchrone Arbeits- bzw. Befehlsausführung – im Hinblick (auf) die zeitliche, inhaltliche und personsbezogene Komponenten – kann beispielsweise bei Einsätzen, Verhandlungen oder taktischen Organisationsentscheidungen erfolgsentscheidend wirken. Auch der Umstand, dass Kommunikation mit ihrer inhärenten Kontaktfunktion einen bzw. den wesentlichen Beitrag bei der Stiftung sozialer Kontakte leistet und somit insbesondere für ein gutes Auskommen von Mitarbeitern und Führungskräften verantwortlich ist, darf nicht ignoriert werden. Generell lässt sich, was das Bundesministerium für Inneres betrifft, festhalten, dass übergeordneten Stellen gemeldet bzw. berichtet und gleichgestellten sowie nachgeordneten Organisationseinheiten mitgeteilt wird. In Form von Befehlen werden Weisungen an nachgeordnete Dienststellen bzw. Organisationseinheiten weitergegeben. Der Terminus Befehl (anstatt der geläufigen Weisung) wird hauptsächlich innerhalb des Wachkörpers Polizei verwendet.

„Alle Sachen laufen im Dienstweg, wie die Beteiligten es ausdrücken – das heißt in den Furchen des Befehls oder der Kontrolle. Was im Dienstweg herunterkommt, sind Anweisungen oder Rohstoff für weitere Anweisungen, wie zum Beispiel Berichte über höherer Entscheidung bedürftige Situationen oder Empfehlungen für weiter oben zu treffende Maßnahmen.“⁴⁰³

Typisch für hierarchische Strukturen ist die Kommunikation in Form von Befehlen bzw. Weisungen. Befehle stellen Weisungen dar und sind, wie auch der Dienstweg, im Beamtendienstrechtsgesetz 1979 (§ 44) geregelt. Die Befehlsgebung erfolgt überwiegend in schriftlicher (oder mündlicher) Form. Befehle bzw. Weisungen werden in der Regel von vorgesetzten Stellen an nachgeordnete Organisationseinheiten weitergegeben und zeichnen sich durch einen hohen Grad an Verbindlichkeit aus. Was die Befehls- und Weisungskette betrifft, durchlaufen Befehle/Weisungen – wenn sie von der höchsten Hierarchieebene angeordnet werden und die unterste betreffen – alle dazwischen liegenden Hierarchieebenen.

„Das Vierte ist das Weitergeben von Informationen, in schriftlicher Form, also in Befehlsform.“⁴⁰⁴

⁴⁰³ Morstein Marx, 1959, S. 38.

⁴⁰⁴ Zitat Gesprächspartner 5

Innerhalb des Bundesministeriums für Inneres würde dies bedeuten, wenn ein Befehl bzw. eine Weisung von der Ressortchefin, im Falle des BM.I von der Frau Bundesministerin, gegeben wird, erteilt sie diesen bzw. diese einem der vier für die Umsetzung zuständigen Sektionsleiter. Der betroffene Sektionschef (bzw. der Herr Generaldirektor) gibt diese Weisung seinen Bereichsstellvertretern, diese wiederum weisen ihre Abteilungsleiter, und die Abteilungsleiter geben die Weisung an die kleinste Organisationseinheit – gemäß der Geschäftseinteilung des BM.I den Referaten – weiter. Anhand von diesem „Top-down-Verfahren“ wird sichergestellt, dass alle maßgeblichen Organisationseinheiten mit derselben Information betraut werden, eine optimale und effiziente Arbeitsteilung erfolgt und die involvierten Personen und Stellen einer direkt übergeordneten Stelle für die Einhaltung bzw. Umsetzung verantwortlich sind.

Vor allem durch die klare und prägnante Formulierung von Befehlen wird der Handlungs- und Interpretationsspielraum der befehlsausführenden Stellen stark eingeschränkt, wodurch eine relativ intentionsnahe Umsetzung des Befehls gewährleistet werden kann. Max Weber spricht im Zusammenhang mit Befehlen von einer Kommunikationsform, welche sich durch willensübertragenden Charakter auszeichnet. Willensübertragend deswegen, weil der Befehlsgeber durch die Kommunikation in Form eines Befehls den Befehlsempfänger seinen Willen mitteilt und bei diesem damit eine Anschlusshandlung induziert wird. Wie auch unter den Ausführungen zur legalen Herrschaft erwähnt wurde, kann in einer Bürokratie – also in der reinsten Form der legalen Herrschaft – davon ausgegangen werden, dass für eine Weisung bestimmten Inhaltes bei den Betroffenen auf Fügsamkeit gestoßen wird.

„Weber verbindet eine nicht zu Ende gedachte Kritik der Zweck/Mittel-Rationalität mit einem starken Vertrauen in den Befehl als willensübertragende Kommunikationsform.“⁴⁰⁵

Mit Weisungen/Befehlen wurden und werden nicht nur Informationen an die Mitarbeiter gebracht, sondern die Adressaten mit Nachdruck zu einem bestimmten konformen Handeln aufgefordert. Mit Befehlen wird im

⁴⁰⁵ Luhmann, 1971, S. 96.

bürokratischen Alltag eher sparsam umgegangen, da diese aufgrund der Wichtigkeit nicht inflationär abgegolten werden sollen. Außerdem muss sich der Vorgesetzte für einen gegebenen (schriftlichen) Befehl jederzeit rechtfertigen und (diesen) verantworten können. Da immer wieder brisante und sensible Entscheidungen zu fällen sind, auf welche sich niemand gerne „festnageln“ lässt, werden Befehle häufig nicht explizit bzw. ausdrücklich gegeben, sondern in gemilderter Form als Ersuchen weitertransportiert. Dieses Verhalten zeugt von einer gewissen Konfliktscheue im bürokratischen Miteinander. Besonders das den Weisungen und Befehlen – da sie keine Handlungsoptionen offenlassen – inhärente Konfliktpotential bereitet so manchen Führungskräften und Vorgesetzten Probleme, weswegen ihrerseits bei der Erteilung von expliziten Weisungen stets auf die Dosierung und Intensität geachtet wird.

„Überhaupt zeigt empirische Beobachtung deutlich, daß ausdrückliche Befehle als faktisches Kommunikationsverhalten ziemlich selten sind – und wenn eine Mitteilung als Befehl gemeint war, so ist bei der gebotenen Höflichkeit aller Äußerungen noch lange nicht gesagt, daß sie auch als solcher aufgefaßt wird.“⁴⁰⁶

Befehle motivieren zu gewünschtem Handeln, da die korrekte Umsetzung für Verlässlichkeit und Kompetenz steht. Befehlsverweigerung ist stets mit Konsequenzen bzw. Sanktionierung verbunden und kann im Extremfall zur Auflösung der Mitgliedschaft führen. Besonders in militärisch organisierten Verbänden wird häufig mit dem Befehl als Willensbekundung und -anordnung operiert. Der Befehl in Einsätzen (beim Militär, bei der Polizei, bei der Feuerwehr, im Rettungswesen,...) bietet den Vorteil, dass dadurch eine Anordnung möglichst schnell umgesetzt wird, da der Befehl keine unmittelbare Verhandlungsoption beinhaltet. Wenn etwas befohlen wird, dann besteht in der Regel keine Möglichkeit den Inhalt des Befehles mit dem Befehlsgeber nachzuverhandeln oder darüber zu diskutieren. Das öffentliche Infragestellen eines Befehls birgt immer das Risiko in sich, seine Mitgliedschaft in der Organisation aufs Spiel zu setzen. Im Befehl lässt sich auch eine gewisse Machtkomponente lokalisieren. Der Befehlsgeber hat die Möglichkeit, den Befehl (eigener Wille) auch gegen Widerstreben durchzusetzen und sich auf § 44 (1) BDG zu berufen, wonach der Beamte gesetzlich verpflichtet ist, die Weisungen des

⁴⁰⁶ Luhmann, 1971, S. 99.

Vorgesetzten zu befolgen. Um jedoch einem Missbrauch von Befehlen und Weisungen vorzubeugen, befinden sich im Paragrafen 44 des BDG (Dienstpflichten gegenüber Vorgesetzten) einige wichtige Schutzmechanismen. So besteht für den Beamten unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, die Befolgung einer Weisung abzulehnen oder in schriftlicher Form zu verlangen. Wird die Weisung von einer Person gegeben, welche nicht dafür zuständig ist oder verstößt die Weisung gegen strafrechtliche Bestimmungen, so kann der Beamte diese ablehnen. Sollte der Beamte aus anderen Gründen an der Rechtmäßigkeit der Weisung zweifeln, so kann er diese schriftlich verlangen.⁴⁰⁷

„In der ursprünglichen Konzeption des Befehls lagen Informations- und Motivationsfunktionen ungetrennt beieinander. Ein Befehl sollte nicht nur Nachricht, sondern zugleich Antrieb sein.“⁴⁰⁸

Besonders spannend erweisen sich Niklas Luhmanns Überlegungen und Ausführungen zur Kommunikation in bürokratischen Organisationen. Luhmann sieht im Befehl die Transformation von Autorität in Kommunikation.⁴⁰⁹ - Das könnte in Webers Diktion einer Form verbaler Macht (-ausübung) entsprechen.

„Der Befehl, die unmittelbare Übersetzung von Autorität in Kommunikation...“⁴¹⁰

Wie schon anhand des Befehls demonstriert wurde, besteht der Akt der Kommunikation oftmals nicht nur aus einer Informationsweitergabe, sondern beinhaltet häufig eine Handlungsaufforderung. Seitens des Sprechers wird eine bestimmte Intention transportiert, wodurch beim Zieladressaten eine Verbindlichkeit der Mitteilung entsteht.⁴¹¹

„Der Befehl ist ein Vorgesetztenprivileg, aber nicht als Arbeitsmittel des Alltags, sondern weil er den Zugang zur äußersten Entscheidung in seiner Organisation eröffnet: zur Entscheidung über die Fortsetzung der Mitgliedschaft.“⁴¹²

⁴⁰⁷ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12116757/NOR12116757.pdf>

(Abrufdatum: 17.02.2010)

⁴⁰⁸ Luhmann, 1971, S. 99.

⁴⁰⁹ Vgl. Luhmann, 1971, S. 100.

⁴¹⁰ Luhmann, 1971, S. 100.

⁴¹¹ Vgl. Miebach, 2007, S. 56-57.

⁴¹² Luhmann, 1971, S. 104.

Grundsätzlich kann man, wie Niklas Luhmann festgestellt hat, mehrere Dimensionen der Kommunikation unterscheiden. Kommunikation besteht aus einer Information, einer Mitteilung und dem Verstehen. Von einer erfolgreichen Kommunikation spricht man dann, wenn der Adressat die an ihn gerichtete Information in Form einer Mitteilung begriffen hat und dadurch anschlussfähig ist.⁴¹³

Im ministeriellen (Büro-) Alltag hat man es überwiegend mit Schriftstücken zu tun. Verschriftlichte Information hat den Vorteil, dass einer beliebigen Anzahl an Personen der idente Inhalt weitergegeben werden kann. Trotzdem unterliegt der auf diese Weise transportierte Inhalt (je nach Formulierung) einem bestimmten (subjektabhängigen) Interpretationsspielraum des Adressaten. Neben den zahlreichen Vorteilen, welche durch fortschrittliche Methoden der Kommunikation offeriert werden (schnelle Weitergabe in der Breite möglich) kann sich eine nicht-organisationskonforme Anwendung durchaus dysfunktional auswirken. Durch die modernen Kommunikationstechnologien können Dienstwege und Hierarchieebenen leicht missachtet werden, indem bestimmte Instanzen direkt kontaktiert werden. Während es früher für Bedienstete der unteren Hierarchieebenen beinahe unmöglich war, mit den Leitern von Organisationseinheiten beispielsweise via Telefon oder Schriftverkehr in direkten Kontakt zu treten, stellt dies heutzutage per E-Mail eine Leichtigkeit dar. Lediglich der direkte telefonische Kontakt wird durch eine Schutzschaltung in Form einer Umleitung zur Sekretärin unterbunden.⁴¹⁴

„Mitarbeiter kommunizieren z.B. über E-Mail mit Führungskräften und überspringen dabei mehrere Hierarchieebenen oder Bereichsgrenzen... So beklagen sich viele Manager über die Flut von E-Mails, die an Hierarchie- und Bereichsgrenzen vorbei auf sie einströmt.“⁴¹⁵

In Form des Kommunikationserlasses wird auch der Umgang mit den zur Verfügung stehenden technischen Kommunikationsmedien (Mobiltelefon, Smartphone, Datacard,...) geregelt. Die alltägliche arbeitsorientierte face-to-face-Kommunikation im Büro zeichnet sich durch die Verwendung einer eigenen berufsbezogenen Sprache aus. Besonders die Verwendung von

⁴¹³ Vgl. Miebach, 2007, S. 56-57.

⁴¹⁴ Vgl. Miebach, 2007, S. 60.

⁴¹⁵ Miebach, 2007, S. 60.

Abkürzungen scheint für die Mitarbeiter des Innenministeriums als symptomatisch zu gelten. Die ministerielle Kommunikation wird überwiegend von Akronymen dominiert. Bei Akronymen setzt sich ein Begriff jeweils aus dem ersten Buchstaben mehrerer Wörter zusammen. Bekannte Beispiele hierfür wären HHRR (Haushaltsrechtsreform), LPK (Landespolizeikommando), PEP (Personal Einsatz Planung) sowie PMMR was in diesem Sinne „Polizei Macht Menschen Rechte“ bedeutet.

„Spezialisierung hat weiterhin dem Beamten eine Berufssprache gegeben, die gewöhnlichen Sterblichen kaum zugänglich ist. Diese Sprache überlebt anscheinend sogar die gründlichen Säuberungsaktionen, die von solchen Meistern des geschriebenen Wortes wie Sir Ernest Gowers in die Wege geleitet worden sind, dessen Leitfaden unter dem Titel »The Complete Plain Words« schon deshalb zu den beachtenswerten Veröffentlichungen gehört, weil er von dem englischen Finanzministerium zur amtlichen Verwendung in Auftrag gegeben war.“⁴¹⁶

Durch die Verwendung einer spezifischen Fachsprache können zahlreiche Missverständnisse und Probleme im bürokratischen Alltag entstehen. Das englische Finanzministerium reagierte auf die immer komplizierter werdenden Ausdrucksformen und entartete Sprachkultur, indem es einen Leitfaden für ein verständliches Englisch in Auftrag gab. Basierend auf diesen Vorgaben entwarf Sir Ernest Gowers eine Anleitung, wie man die englische Sprache innerhalb des Berufslebens verständlich anwenden kann. In seinem Werk „The Complete Plain Words“, welches 1954 publiziert wurde, verdeutlicht er anhand von elf Kapiteln, wie die Sprache in schriftlicher Form am effizientesten anzuwenden ist. Unter anderem plädiert er für kurze, prägnante, klare und verständliche Wörter und Sätze.

„Use words with precise meanings rather than vague ones.“⁴¹⁷

Antworten sollen direkt gegeben werden und nicht zu weit ausholen. Fremdwörter sind sparsam anzuwenden. Schachtelsätze und Wiederholungen sind zu vermeiden.

„Use no more words than are necessary to do the job. Superfluous words waste your time and official paper, tire your reader and obscure your meaning.“⁴¹⁸

⁴¹⁶ Morstein Marx, 1959, S. 207.

⁴¹⁷ <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/goworse/complete/chap3.htm> (Abrufdatum: 27.01.2010)

⁴¹⁸ <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/goworse/complete/chap3.htm> (Abrufdatum: 27.01.2010)

Als letzter Punkt im Zusammenhang mit Kommunikation im Büroalltag soll das Mitarbeitergespräch erörtert werden. Interessant im Hinblick auf das Mitarbeitergespräch ist der Umstand, dass auch dieses im BDG gesetzlich verankert wurde. Alle Vorgesetzten sind gemäß den Bestimmungen des § 45a BDG dazu angehalten/verpflichtet, einmal pro Jahr mit ihren Mitarbeitern ein Mitarbeitergespräch zu führen.

		Inneres						
		35 Mein(e) Vorgesetzte(r) hat im Jahr 2006 mit mir ein MitarbeiterInnengespräch geführt.						
		ja		nein		keine Angabe		Gesamt
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	Anzahl
Ressort	Gesamt Bund	10774	54,6%	8809	44,7%	133	,7%	19716
	Inneres	2779	65,2%	1465	34,4%	19	,4%	4263
Geschlecht	weiblich	373	57,1%	277	42,4%	3	,5%	653
	männlich	2399	66,7%	1187	33,0%	13	,4%	3599
Alter	bis 29 Jahre	238	54,3%	195	44,5%	5	1,1%	438
	30 bis 39 Jahre	794	65,2%	420	34,5%	4	,3%	1218
	40 bis 49 Jahre	1187	66,3%	597	33,4%	5	,3%	1789
	ab 50 Jahre	555	68,8%	252	31,1%	2	,2%	809
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	Universität, Hochschule	77	52,4%	70	47,6%	0	,0%	147
	Reifeprüfung	674	60,6%	436	39,2%	2	,2%	1112
	Berufsbildende Mittlere Schule	612	67,3%	295	32,4%	3	,3%	910
	Lehre, Gesellen-Meisterprüfung	1145	67,7%	535	31,6%	11	,7%	1691
	Pflichtschule bzw kein(e)	266	67,7%	127	32,3%	0	,0%	393
Normalarbeitszeit		175	54,2%	144	44,6%	4	1,2%	323
Teilzeit		85	55,8%	68	44,4%	0	,0%	153
Gleitende Arbeitszeit		432	55,0%	350	44,6%	3	,4%	785
Schicht- und Wechseldienst		2213	68,7%	995	30,9%	11	,3%	3219
Regelmäßige Leistung von Überstunden		1163	68,5%	527	31,1%	7	,4%	1697
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:	ja	1090	65,9%	557	33,7%	8	,5%	1655
	nein	1665	64,7%	899	35,0%	8	,3%	2572

Q: MitarbeiterInnenbefragung 2007

Abbildung 29: MA-Gespräch (Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/ Statistik Austria)

*„Als Mitarbeitergespräch werden mehr oder weniger strukturierte Gespräche über die Leistungen und das Verhalten der Mitarbeiter bezeichnet, die Vorgesetzte in regelmäßigen Zeitabständen führen sollen.“*⁴¹⁹

Das Mitarbeitergespräch unterteilt sich in zwei Bereiche. Einerseits werden die Arbeitsziele der Organisation und die zukünftige Rolle des Mitarbeiters und andererseits die Maßnahmen besprochen, welche zur adäquaten Arbeitserfüllung durch den Mitarbeiter notwendig sind. Ebenso wird über die im vergangenen Jahr erbrachten Leistungen sowie das Verhalten des Bediensteten gesprochen. Die Erörterung der zukünftigen

⁴¹⁹ Vgl. Nerdinger, 2008, S. 156.

organisationsinternen Perspektiven des Mitarbeiters, unter Berücksichtigung seiner Fähigkeiten und Stärken (sowie Schwächen), und die Reflexion des als positiv und negativ Erlebten dienen einerseits der Motivation des Mitarbeiters und andererseits der offenen Aussprache zwischen dem Vorgesetzten und seinen Mitarbeitern.

Inneres - Zentralleitung										
38 Meine Zusammenarbeit mit dem/der Vorgesetzten hat sich durch das Mitarbeiterinnengespräch...										
		verbessert		nicht verändert		verschlechtert		keine Angabe		Gesamt
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	
Gesamt		12	6,1%	183	92,9%	1	,5%	1	,5%	197
Geschlecht	weiblich	4	7,3%	51	92,7%	0	,0%	0	,0%	55
	männlich	8	5,6%	132	93,0%	1	,7%	1	,7%	142
Alter	bis 29 Jahre	3	15,0%	17	85,0%	0	,0%	0	,0%	20
	30 bis 39 Jahre	3	7,9%	35	92,1%	0	,0%	0	,0%	38
	40 bis 49 Jahre	3	3,1%	92	94,8%	1	1,0%	1	1,0%	97
	ab 50 Jahre	3	7,1%	39	92,9%	0	,0%	0	,0%	42
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	Universität, Hochschule	1	3,0%	32	97,0%	0	,0%	0	,0%	33
	Reifeprüfung	6	7,9%	68	89,5%	1	1,3%	1	1,3%	76
	Berufsbildende Mittlere Schule	3	7,0%	40	93,0%	0	,0%	0	,0%	43
	Lehre, Gesellen-/Meisterprüfung	1	3,3%	29	96,7%	0	,0%	0	,0%	30
	Pflichtschule bzw kein(e)	1	7,1%	13	92,9%	0	,0%	0	,0%	14
Normalarbeitszeit		2	6,1%	31	93,9%	0	,0%	0	,0%	33
Teilzeit		0	,0%	9	100,0%	0	,0%	0	,0%	9
Gleitende Arbeitszeit		8	5,9%	126	92,6%	1	,7%	1	,7%	136
Schicht- und Wechseldienst		2	5,6%	34	94,4%	0	,0%	0	,0%	36
Regelmäßige Leistung von Überstunden		2	2,9%	67	97,1%	0	,0%	0	,0%	69
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:	ja	2	3,3%	58	96,1%	0	,0%	1	1,6%	61
	nein	10	7,5%	123	91,8%	1	,7%	0	,0%	134

Q: MitarbeiterInnenbefragung 2007

Abbildung 30: Auswirkungen MA-Gespräch (Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/ Statistik Austria)

Obwohl es normalerweise als selbstverständlich erachtet wird, dass die Inhalte des Mitarbeitergesprächs laufend zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern besprochen und abgestimmt werden, hat der Dienstgeber in Form des Mitarbeitergespräches explizit Vorsorge getroffen, dass eine institutionalisierte, wiederkehrende Form des verbalen Austausches gewährleistet werden kann.⁴²⁰

„Das Mitarbeitergespräch ist ein Führungsinstrument, das in erster Linie der Motivation der Mitarbeiter und der Verbesserung der Zusammenarbeit dient.“⁴²¹

⁴²⁰ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12107864/NOR12107864.html>

(Abrufdatum: 29.01.2010)

⁴²¹ Nerdinger, 2008, S. 156.

11.2 Umgang mit Informationen

Die Art der Informationen und wie mit ihnen umgegangen wird, kann viel über die Unternehmenskultur in Organisationen aussagen. In diesem Subkapitel soll lediglich der Umgang mit Informationen und deren Verwaltung im alltäglichen Dienstbetrieb erläutert werden. Alles was mit bewusster Informationsmanipulation zusammenhängt, wird im Subkapitel „Strategischer Umgang mit Informationen“ erörtert. Information kann anhand etlicher Medien übertragen werden. Eine Weitergabe von Informationen ist in schriftlicher, mündlicher und visueller Form, in hardcopy oder elektronisch möglich. Veröffentlichungen finden in der Regel in Form von elektronischen Anschreiben, Briefen (auch mit Vermerk „VERTRAULICH“), E-Mail-Nachrichten, durch den Zugang zu Sharepointservern, Plakaten usw. statt. Innerhalb des Bundesministeriums für Inneres lässt sich das Bestreben erkennen, dass jegliche Information in schriftlicher Weise gespeichert wird. Über so ziemlich alles, was wichtig ist, existieren schriftliche Aufzeichnungen. Als Wissens- und Informationsspeicher wird innerhalb der Zentralstelle, neben den herkömmlichen Papierakten, der ELAK (elektronischer Akt) verwendet. Anhand des ELAKS kann nachvollzogen werden, wer welche Information wann und von wem erhalten hat. Ähnlich verhält es sich mit dem innerhalb der Organisation üblichen Mailclient. Das allen Mitarbeitern des BM.I (Zentralstelle und nachgeordneten Dienststellen) zur Verfügung stehende Microsoft Outlook erfüllt nicht nur die Funktion der Informationsübermittlung bzw. des Nachrichtenempfangs, sondern wird auch zur Archivierung aller übermittelten und empfangenen elektronischen Dateien (Schriftstücke, Bilder, Voicememos,...) verwendet.

Fremde Informationen (d.h. von anderen Sektionen, Bereichen, Abteilungen, Referaten und Mitarbeitern – aber auch anderer Ressorts des Bundes) werden in der Regel – wenn kein Grund zum Misstrauen bekannt ist – eins zu eins übernommen und nur selten kritisch hinterfragt bzw. einer eingehenden Prüfung unterzogen.

„Unkritische Übernahme fremder Informationen ist die Normalform der Zusammenarbeit im Entscheiden, der typische Verwaltungsvorgang. Ohne sie würde jeder alles beurteilen müssen. Es käme keine Arbeitsteilung im Entscheiden zustande, welche die Leistungsfähigkeit

informationsverarbeitender, entscheidender Systeme (Bürokratien) über die des Einzelkopfes hinaushebt.“⁴²²

Informationen und Wissen unterliegen einer zeitlich und personell bedingten Fluktuation. Wissens- und Informationsmanagement soll dabei helfen, das Wissen der Organisation(en) zu sichern und zugänglich zu machen. Ohne ein auf die Organisation angepasstes respektive optimiertes Informations- und Wissensmanagement sind Informationen und Wissen beim Ausscheiden bestimmter Schlüsselpersonen bzw. Wissensträger gefährdet, mit ihnen zu verschwinden. Keine Organisation kann es sich leisten, sein Spezialwissen und Experten-Know-how so leichtfertig aufs Spiel zu setzen. Wissen und Informationen stellen das Kapital moderner Organisationen dar.

„Der Vorgesetzte hat seine Mitarbeiter so zu informieren und auf dem laufenden zu halten, daß sie die ihnen übertragenen Aufgaben stets bestmöglich wahrnehmen können.“⁴²³

Sowohl der Vorgesetzte als auch der Untergebene sind verpflichtet, ein entsprechendes Informationsmanagement zu betreiben, damit jeder innerhalb der Organisation seine Aufgaben bestmöglich zu erfüllen vermag. Verständigungspflichten betreffen somit über- und untergeordnete Bereiche innerhalb von Organisationen. Einerseits müssen durch den Mitarbeiter, durch die Mitarbeiterin die vorgesetzten Organisationseinheiten bzw. Personen informiert und mit dem nötigen Wissen versorgt werden, andererseits muss aber auch eine dementsprechende Informationsbetrauung der Kollegen erfolgen, damit eine professionelle Zusammenarbeit und Arbeitsaufteilung durchführbar wird. Ebenso wichtig ist eine Versorgung interessierter (interner und externer) Stellen mit den gewünschten (vertretbaren) Informationen, um die Transparenz innerhalb und außerhalb der Organisation zu erhöhen.

„Der Mitarbeiter hat seine Kollegen und andere interessierte Stellen über alles zu informieren, was diese über Vorkommnisse in seinem Delegationsbereich wissen müssen, um ihre Aufgaben bewältigen zu können (Querinformation).“⁴²⁴

⁴²² Luhmann, 1971, S. 103.

⁴²³ Grüner, 1977, S. 44.

⁴²⁴ Grüner, 1977, S. 45.

Im Umgang mit Informationen und Wissen spielen immer wieder die Faktoren Vertrauen und Misstrauen eine zentrale Rolle. Der Grad der Offenheit und Geschlossenheit interagierender Organisationsmitglieder kann als Indikator bei der Messung des gegenseitigen Vertrauens herangezogen werden.

„Ich glaube, dass die Überfrachtung mit Informationen praktisch nicht mehr verarbeitbar ist. Ich habe erst gestern eine Dienstanweisung und eine LPK-Befehl stoppen lassen, weil ich gesagt habe, das kann keiner mehr lesen, was da drinnen steht und habe mich geweigert, das zu unterschreiben. Ich will damit nur sagen: Wir schreiben unendlich viel hinaus und meine Rückmeldung ist, die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verkraften es nicht mehr, sie können es nicht mehr aufnehmen.“⁴²⁵

11.3 Kommunikationsdefizite

Einhergehend mit den typischen Strukturmerkmalen und speziellen Ausprägungen bürokratischer Organisationen kommen beim Miteinander-Kommunizieren immer wieder Probleme, Missverständnisse und Fehlinterpretationen zum Vorschein.

„Man stellt dann immer wieder fest, dass Dinge, auch wenn man sie noch so oft und genau kommuniziert hat, in welche Richtung es gehen soll – doch immer noch anders verstanden werden können.“⁴²⁶

Störungen und Irritationen interner Kommunikation lassen sich partiell durch die häufig auftretenden hierarchisch bedingten Asymmetrien zwischen den Gesprächs- respektive Interaktionspartnern erklären. Wie schon in den Kapiteln und Subkapiteln zuvor thematisiert wurde, erfolgt Kommunikation in hierarchischen Organisationen grundsätzlich unilinear – also von oben nach unten. Diese „Ein-Weg-Kommunikation“ erweist sich für den Informationsadressaten in vielen Fällen des Alltags als Einbahnstraße. Da im Unterschied zu einem Dialog ein „Sich Aussprechen“ oftmals nicht möglich ist, werden die erhaltenen Informationen gelegentlich falsch interpretiert und weiterverarbeitet.

⁴²⁵ Zitat Gesprächspartner 5

⁴²⁶ Zitat Gesprächspartner 7

Inneres - Zentralleitung														
17 Ich bin mit den Informationen, die ich im Hinblick auf meine Aufgabenausführung von den Führungsebenen erhalte,....														
		sehr zufrieden		zufrieden		weder zufrieden noch unzufrieden		unzufrieden		sehr unzufrieden		keine Angabe		Gesamt
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	
Gesamt		20	5,7%	126	35,9%	84	23,9%	79	22,5%	41	11,7%	1	,3%	351
Geschlecht	weiblich	8	8,9%	42	46,7%	17	18,9%	16	17,8%	6	6,7%	1	1,1%	90
	männlich	12	4,8%	83	31,9%	67	25,8%	63	24,2%	35	13,5%	0	,0%	260
Alter	bis 29 Jahre	2	6,7%	16	53,3%	5	16,7%	6	20,0%	0	,0%	1	3,3%	30
	30 bis 39 Jahre	5	6,3%	28	35,4%	23	29,1%	12	15,2%	11	13,9%	0	,0%	79
	40 bis 49 Jahre	9	5,0%	63	34,8%	39	21,5%	47	26,0%	23	12,7%	0	,0%	181
	ab 50 Jahre	4	6,7%	18	30,0%	17	28,3%	14	23,3%	7	11,7%	0	,0%	60
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	Universität, Hochschule	4	7,4%	15	27,8%	16	29,6%	14	25,9%	5	9,3%	0	,0%	54
	Reifeprüfung	8	6,2%	45	34,6%	25	19,2%	34	26,2%	18	13,8%	0	,0%	130
	Berufsbildende Mittlere Schule	4	5,6%	34	47,2%	17	23,6%	11	15,3%	5	6,9%	1	1,4%	72
	Lehre, Gesellen-/Meisterprüfung	3	4,8%	21	33,3%	18	28,6%	12	19,0%	9	14,3%	0	,0%	63
	Pflichtschule bzw kein(e)	1	3,3%	10	33,3%	8	26,7%	7	23,3%	4	13,3%	0	,0%	30
Normalarbeitszeit		3	5,0%	17	28,3%	20	33,3%	17	28,3%	3	5,0%	0	,0%	60
Teilzeit		3	20,0%	3	20,0%	4	26,7%	5	33,3%	0	,0%	0	,0%	15
Gleitende Arbeitszeit		12	5,0%	91	38,2%	55	23,1%	50	21,0%	29	12,2%	1	,4%	238
Schicht- und Wechseldienst		4	6,0%	25	37,3%	15	22,4%	12	17,9%	11	16,4%	0	,0%	67
Regelmäßige Leistung von Überstunden		7	5,7%	41	33,3%	29	23,6%	26	21,1%	20	16,3%	0	,0%	123
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:	ja	5	4,3%	43	37,4%	29	25,2%	24	20,9%	14	12,2%	0	,0%	115
	nein	15	6,5%	81	34,9%	54	23,3%	54	23,3%	27	11,6%	1	,4%	232

J. MitarbeiterInnenbefragung 2007

Abbildung 31: Informationsweitergabe zur Aufgabenerfüllung

(Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/ Statistik Austria)

Auch muss darauf geachtet werden, in welchem Kontext Kommunikation stattfindet und von wem welche Informationen ausgehen. Oft wird bewusst, aber auch unbewusst innerhalb der Kommunikation mit Euphemismen gearbeitet und so ein (unbeabsichtigtes) verschleiertes Bild der Realität – durch sogenanntes „Schönreden“ – erzeugt.

„Politisches Gespür gehört somit zu den Überlebenstaktiken in Großorganisationen und bewahrt die Betroffenen oftmals davor, auf Minen zu treten. Insbesondere ist ein Sensorium für die Doppelbedeutungen von Kommunikation zu entwickeln: Wer sagt was zu wem und wer meint in Wahrheit was?“⁴²⁷

⁴²⁷ Holzinger, 2007, S. 216.

Inneres - Zentralleitung														
16 Ich bin mit den Informationen, die ich über Entwicklungen im Ressort von den Führungsebenen erhalte, ...														
		sehr zufrieden		zufrieden		weder zufrieden noch unzufrieden		unzufrieden		sehr unzufrieden		keine Angabe		Gesamt
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	Anzahl
Gesamt		13	3,7%	90	25,6%	85	24,2%	94	26,8%	68	19,4%	1	,3%	351
Geschlecht	weiblich	9	10,0%	27	30,0%	23	25,6%	21	23,3%	10	11,1%	0	,0%	90
	männlich	4	1,5%	63	24,2%	61	23,5%	73	28,1%	58	22,3%	1	,4%	260
Alter	bis 29 Jahre	2	6,7%	11	36,7%	10	33,3%	5	16,7%	2	6,7%	0	,0%	30
	30 bis 39 Jahre	3	3,8%	17	21,5%	22	27,8%	19	24,1%	18	22,8%	0	,0%	79
	40 bis 49 Jahre	6	3,3%	46	25,4%	40	22,1%	50	27,6%	38	21,0%	1	,8%	181
	ab 50 Jahre	2	3,3%	16	26,7%	12	20,0%	20	33,3%	10	16,7%	0	,0%	60
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	Universität, Hochschule	2	3,7%	14	25,9%	8	14,8%	18	33,3%	12	22,2%	0	,0%	54
	Reifeprüfung	4	3,1%	29	22,3%	33	25,4%	35	26,9%	29	22,3%	0	,0%	130
	Berufsbildende Mittlere Schule	4	5,6%	25	34,7%	18	25,0%	16	22,2%	9	12,5%	0	,0%	72
	Lehre, Gesellen-/Meisterprüfung	3	4,8%	12	19,0%	18	28,6%	18	28,6%	11	17,5%	1	1,6%	63
	Pflichtschule bzw kein(e)	0	,0%	10	33,3%	7	23,3%	6	20,0%	7	23,3%	0	,0%	30
Normalarbeitszeit		4	6,7%	17	28,3%	13	21,7%	19	31,7%	7	11,7%	0	,0%	60
Teilzeit		3	20,0%	4	26,7%	2	13,3%	3	20,0%	3	20,0%	0	,0%	15
Gleitende Arbeitszeit		8	3,4%	61	25,6%	63	26,5%	61	25,6%	44	18,5%	1	,4%	238
Schicht- und Wechseldienst		1	1,5%	20	29,9%	15	22,4%	14	20,9%	17	25,4%	0	,0%	67
Regelmäßige Leistung von Überstunden		1	,8%	31	25,2%	27	22,0%	35	28,5%	29	23,6%	0	,0%	123
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:														
ja		2	1,7%	30	26,1%	29	25,2%	30	26,1%	23	20,0%	1	,9%	115
nein		11	4,7%	60	25,9%	54	23,3%	62	26,7%	45	19,4%	0	,0%	232

Q: MitarbeiterInnenbefragung 2007

Abbildung 32: Zufriedenheit Informationspolitik BM.I

(Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/Statistik Austria)

Immer wenn Informationsdefizite als Ursache für Fehlentscheidungen angeführt werden, herrscht in Organisationen das Bestreben, die Informationskultur und -strategie neu zu überdenken. Außerdem ruft eine schlechte Informationspolitik und mangelhafte Informiertheit bei den Bediensteten ein Gefühl der Unzufriedenheit hervor. Wenn Entscheidungen aufgrund mangelnder (Hintergrund-) Informationen nicht nachvollziehbar oder verständlich sind, dann ist es schwer, bei den Mitarbeitern ein Mindestmaß an Identifikation mit den Organisationszielen herbeizuführen. Die Mitarbeiter fühlen sich im schlimmsten Fall schlichtweg ausgenutzt, ausgeschlossen und hintergangen.

„Mitarbeiter wollen in Unternehmensentscheidungen einbezogen werden, mitwirken, informiert sein. Sie müssen sich mit Produkten, Unternehmens-Visionen und Strategien identifizieren können - auf Team-, Abteilungs- und Unternehmensebene. Das bedeutet für Führungskräfte: Sie müssen Mitarbeiter systematisch informieren und auf dem Laufenden halten. Störungen in der internen Kommunikation (die Mitarbeiter fühlen sich schlecht informiert, verstehen Entscheidungen ihrer Chefs nicht etc.) führen fast automatisch zu Unzufriedenheit.“ ⁴²⁸

⁴²⁸ <http://www.teialehrbuch.de/Kostenlose-Kurse/Sicher-Auftreten-Gekonnt-Ueberzeugen/32219-Interne-Kommunikation-Alles-fuer-ein-offenes-Unternehmen.html> (Abrufdatum: 29.01.2010)

Ein weiterer Punkt, welcher Anlass zur Kritik an der Informations- und Kommunikationskette vieler bürokratischer Organisationen gibt, ist der Umstand, dass viele Beamte und Vertragsbedienstete an diversen Projekten, Aufträgen oder anderen Konzepten eifrig mitarbeiten, jedoch nie das Endresultat zu Gesicht bekommen. Dieses Charakteristikum ist typisch für Organisationen, in denen Arbeitsteilung als elementares Organisationsprinzip gilt. Durch den Umstand, dass das große Ganze durch das Zutun und den Beitrag vieler einzelner Fachabteilungen und Spezialisten entsteht, ist die Eigenleistung im Endprodukt nicht immer eindeutig zu erkennen. Nach getaner Arbeit kommt es meist zur Bearbeitung auf höheren Hierarchieebenen, welche sich der Einsichtsmöglichkeit der nachgeordneten Bediensteten und Organisationseinheiten im Normalfall entziehen. Es wird als unbefriedigend empfunden, wenn man seine Arbeitskraft und Energie in das Gelingen einer Arbeit gesteckt hat und erst durch Zufall einige Zeit später erfährt, dass die Mühen umsonst waren, nun eine andere Richtung verfolgt wird, oder jemand anderer die Lorbeeren für die fremde Arbeitsleistung geerntet hat.

*„In der Regel kann der Berufsbeamte seine Empfehlungen nicht persönlich bis zum Punkt der endgültigen Entscheidung verfolgen. Oft kommt ihm das Ergebnis erst vor Augen, wenn die Unterschrift schon trocken ist.“*⁴²⁹

⁴²⁹ Morstein Marx, 1959, S. 166.

12. Sozialisationsinstanzen und Sozialisationsprozesse

Ähnlich wie es bei der primären Sozialisation (im Rahmen der Familie) sowie bei der sekundären Sozialisation (im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit diversen institutionalisierten Subwelten wie Schulen) darum geht, durch die Internalisierung sozialer Normen sich an gesellschaftliche Denk- und Gefühlsmuster anzupassen, vollzieht sich die tertiäre Sozialisation. Bei der tertiären Sozialisation ändert sich jedoch der Bezugsrahmen von der Familie bzw. dem Freundeskreis der Schule und Ähnlichem in Richtung von Organisationen und beruflichen Einflüssen. Hierbei geht es vor allem darum, dass sich das Individuum Fähigkeiten, Kenntnisse, Deutungs- und Orientierungsmuster aneignet, welche im Berufsleben benötigt werden. Diese erlangten Kompetenzen helfen dem Individuum, seine Berufsrolle gemäß der Vorstellungen einer spezifischen Arbeitsumwelt normadäquat zu übernehmen.

*„Als Kanzler der Universität Chikago hat Robert M. Hutchins auf der Grundlage seiner Erziehungstheorie die Idee verfochten, daß man als Beamter damit beginnen müsse, Beamter zu werden. Mit anderen Worten solle man durch praktisches Handeln lernen und mit zunehmender Erfahrung zu voller Meisterung fortschreiten.“*⁴³⁰

Im Zusammenhang mit der Integration von Neulingen in einer Organisation fallen häufig die Schlagworte Erwartungs- und Normenanpassung sowie Rollen- und Werteübernahme. Wie und in welcher Intensität die jeweilige Organisation, Vorgesetzte sowie Mitarbeiter und Kollegen auf die Eingliederung und Rollenübernahme – sowie Akzeptanz und Identifikation mit dieser – des Berufsanfängers Einfluss nehmen, wird nachfolgend beleuchtet und erörtert werden.

12.1 Der Vorgesetzte als Sozialisationsfaktor

Bei der beruflichen Sozialisation oder im Stadium der Einführung in die Berufspositionen spielt der Vorgesetzte eine zentrale Rolle. Besonders

⁴³⁰ Morstein Marx, 1959, S. 63.

wenn fremde und neue Tätigkeiten ausgeführt werden sollen, orientiert sich der Neuling an der Arbeits- und Verhaltensweise unmittelbarer Kollegen bzw. seiner Mitarbeiter und Vorgesetzten, um deren Erwartungen bestmöglich zu erfüllen. Diese Sozialisatoren (Vorgesetzte) gelten in vielen Fällen als Vorbild für das eigene Handeln. Gerade bei Neulingen in Organisationen kann man beobachten, dass sie permanent zum Chef laufen und fragen, wie er dies und jenes mache respektive haben wolle. Dieser Umstand bzw. der enge Bezug erklärt sich häufig daraus, dass der Vorgesetzte in vielen Fällen den Berufsanfänger in der Organisation als Erster willkommen heißt, ihn den anderen Mitarbeitern vorstellt, als erste Ansprechperson fungiert und seine Erwartungen an ihn kommuniziert.

*„So wird der Berufsbeamte zum Teil dadurch geformt, daß er sich beim Durchschreiten des in den Staatsdienst führenden Portals vor Augen ruft, welchem Vorbild er zu entsprechen hat. Zum Teil – und vielleicht noch stärker – wird er jedoch auch durch die Regeln des angemessenen Verhaltens beeinflusst, die von denjenigen beachtet werden, die öffentliche Funktionen ausüben.“*⁴³¹

Der Vorgesetzte wird laut Bosetzky und Heinrich von den Novizen als sozial höhergestellt empfunden und erfahren. Diese erlebte Ungleichheit zwischen Sozialisator und Sozialisand kann in weiterer Folge zu einem Spannungsverhältnis – besonders wenn es Defizite bei der Berufsberatung, Ausbildung der Auszubildenden oder bei der Ausführung artfremder Tätigkeiten gibt – führen.⁴³²

Erwähnt muss auch eine nach Nerdinger (in: Grundlagen des Verhaltens in Organisationen) weit verbreitete Methode werden, welche Vorgesetzte bei Anfängern anwenden und damit einen höheren Anpassungsdruck bei diesen auslösen. So werden Neulinge bewusst mit aussichtslosen und zum Scheitern verurteilten Situationen, Aufgaben und Herausforderungen konfrontiert, um sie anhand erschütternder Erfahrungen zur Anpassung zu motivieren und ihnen in manchen Fällen das Gefühl der Überlegenheit und Unabhängigkeit (aufgrund der schulischen bzw. universitär vermittelten Theorie) zu nehmen.⁴³³

⁴³¹ Morstein Marx, 1959, S. 135.

⁴³² Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 135.

⁴³³ Vgl. Nerdinger, 2008, S. 217.

*„Zum Beispiel werden Neulingen, die frisch von der Universität kommen, Aufgaben zugewiesen, an denen sie mit großer Wahrscheinlichkeit scheitern werden. Dadurch wird das Selbstvertrauen erschüttert, der Neuling fühlt sich zunehmend unsicher. In dieser Situation orientiert er sich verstärkt am Verhalten der anderen Mitglieder der Organisation und übernimmt so die Werte, Normen und Verhaltensregeln, die für die Kultur der Organisation kennzeichnend sind.“*⁴³⁴

Ähnliches wird nach Bosetzky und Heinrich mit der oftmals bewusst praktizierten Strategie der Verunsicherung der Neulinge verfolgt, indem ihr bisheriges Selbstbild infrage gestellt wird. Diese Infragestellung kann einerseits durch die Zuweisung von stupiden und trivialen, aber auch von viel zu schwierigen Aufgaben erfolgen. Der Betroffene erkennt im Idealfall, dass er noch viel zu lernen hat, bis er allen organisatorischen Herausforderungen gewachsen ist bzw. zur Lösung wichtigerer Aufgaben herangezogen wird. Anhand dieses oftmals erlebten Praxisschocks erfährt und erlebt das neue Organisationsmitglied, dass eine Diskrepanz zwischen dem Theoretischen und dem Praktischen existiert.⁴³⁵

Seitens eines Gesprächspartners wurde die Meinung vertreten, dass es eine zentrale und immens wichtige Aufgabe des Vorgesetzten ist, seinen Mitarbeitern Sinn – in Bezug auf ihre Arbeit und Aufgaben – zu vermitteln.

*„Zweitens, ich glaube, dass entscheidend ist, schaffen wir es unseren Leuten, Sinn zu vermitteln in ihrer Arbeit. Es gibt wenige begnadete, ja die bringen den Sinn von sich aus mit, ja aber es gibt eine Unzahl an Leuten, ja wo der Sinn nur lauert, ja dass man ihn erweckt ja und das ist das, was eine Führungskraft leisten muss ja.“*⁴³⁶

12.2 Der Einfluss von MitarbeiterInnen und KollegInnen

Nicht nur die Vorgesetzten üben einen enormen Einfluss auf das zukünftige Verhalten des neuen Organisationsmitglieds aus, sondern primär die innerhalb der Organisationshierarchie auf gleicher Ebene angesiedelten Kollegen und Mitarbeiter prägen im Anschluss an die erste Orientierungsphase – nach Abnabelung vom unmittelbaren Vorgesetzten – die Arbeitsauffassung und Einstellung zur Organisation. Sie sind in erster Linie die ersten Anlaufstellen bei Fragen, Problemen oder dem Finden von

⁴³⁴ Nerdinger, 2008, S. 217.

⁴³⁵ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1998, S. 136 -137.

⁴³⁶ Zitat Gesprächspartner 2

Lösungsstrategien. In der Regel sind es auch die Arbeits-, Büro- und/oder Zimmerkollegen mit welchen der neue Mitarbeiter/die neue Mitarbeiterin den Großteil seiner/ihrer Zeit innerhalb des Organisation verbringt. Durch Nachahmung erfolgreicher Strategien, Arbeits- und Verhaltensweisen wird dem neuen Kollegen das Leben- und Überleben in der für ihn neuen Lebenswelt erleichtert und er muss nicht bei jeder Aufgabe und Arbeit „das Rad neu erfinden“.

„Der Prozeß des So-werdens-wie-die-anderen erfolgt auf der einen Seite ganz automatisch und schleichend, wird auf der anderen Seite aber von den ‚Alteingesessenen‘ auch nach Kräften gefördert.“⁴³⁷

Innere - Zentralleitung														
15 In unserer Organisationseinheit (Referat, Abteilung, Dienststelle, Team, ...) gibt es eine gute Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeiterinnen.														
		ich stimme sehr zu		ich stimme zu		weder Zustimmung noch Ablehnung		Ablehnung		starke Ablehnung		keine Angabe		Gesamt
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	Anzahl
Gesamt		70	19,9%	159	45,3%	58	16,5%	40	11,4%	21	6,0%	3	,9%	351
Geschlecht	weiblich	19	21,1%	45	50,0%	13	14,4%	9	10,0%	3	3,3%	1	1,1%	90
	männlich	51	19,6%	113	43,5%	45	17,3%	31	11,9%	18	6,9%	2	,8%	260
Alter	bis 29 Jahre	6	20,0%	19	63,3%	3	10,0%	2	6,7%	0	,0%	0	,0%	30
	30 bis 39 Jahre	16	20,3%	33	41,8%	13	16,5%	13	16,5%	4	5,1%	0	,0%	79
	40 bis 49 Jahre	36	19,9%	76	42,0%	34	18,8%	21	11,6%	12	6,6%	2	1,1%	181
	ab 50 Jahre	12	20,0%	30	50,0%	8	13,3%	4	6,7%	5	8,3%	1	1,7%	60
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	Universität, Hochschule	16	29,6%	24	44,4%	4	7,4%	7	13,0%	3	5,6%	0	,0%	54
	Reifeprüfung	28	21,5%	52	40,0%	22	16,9%	18	13,8%	9	6,9%	1	,8%	130
	Berufsbildende Mittlere Schule	16	22,2%	34	47,2%	15	20,8%	4	5,6%	3	4,2%	0	,0%	72
	Lehre, Gesellen-/Meisterprüfung	6	9,5%	32	50,8%	13	20,6%	5	7,9%	6	9,5%	1	1,6%	63
	Pflichtschule bzw kein(e)	4	13,3%	16	53,3%	4	13,3%	5	16,7%	0	,0%	1	3,3%	30
Normalarbeitszeit		11	18,3%	29	48,3%	10	16,7%	6	10,0%	4	6,7%	0	,0%	60
Teilzeit		3	20,0%	5	33,3%	6	40,0%	0	,0%	1	6,7%	0	,0%	15
Gleitende Arbeitszeit		48	20,2%	114	47,9%	36	15,1%	21	8,8%	17	7,1%	2	,8%	238
Schicht- und Wechseldienst		15	22,4%	24	35,8%	11	16,4%	12	17,9%	4	6,0%	1	1,5%	67
Regelmäßige Leistung von Überstunden		28	22,8%	54	43,9%	16	13,0%	16	13,0%	7	5,7%	2	1,6%	123
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:	ja	22	19,1%	50	43,5%	22	19,1%	14	12,2%	6	5,2%	1	,9%	115
	nein	48	20,7%	106	45,7%	36	15,5%	25	10,8%	15	6,5%	2	,9%	232

Q: MitarbeiterInnenbefragung 2007

Abbildung 33: Zusammenarbeit/Kollegialität im BM.I

(Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/ Statistik Austria)

Einen wesentlichen Beitrag zur reibungslosen Rollenübernahme leistet nach Erkenntnissen einer Studie zur Integration und Rollenübernahme von Bosetzky ein kameradschaftliches, kollegiales, durch Zwischenmenschlichkeit gekennzeichnetes Klima in der Organisation.⁴³⁸

⁴³⁷ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 137.

⁴³⁸ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 143-144.

12.3 Prägung durch die Organisationsgrundsätze und -kultur

Die Organisation wirkt auf den Novizen – eine oft als verschleiert empfundene – Macht (soll Einflussnahme bedeuten) in Form der vorherrschenden Organisations- oder Unternehmenskultur aus. Unternehmenskultur wird von Außenstehenden oft als schwammiger, diffuser, schwer greifbarer und abstrakter Begriff erlebt. Wenn von Organisationskultur gesprochen wird, so ist damit in erster Linie das sich in der Organisation herausgebildete Kultursystem gemeint. Charakterisieren lässt sich dieses vor allem durch spezielle Werte, Normen, Ansichten, Orientierungsmuster, Sprache, Rituale, Zeremonien, Zeichen und Symbole. ⁴³⁹

„Die Organisation ist eine Kultur, und sie wird als soziale Konstruktion ihrer Mitglieder aufgefasst, als Sinn- und Lebensgemeinschaft mit ausgeprägten Werte- und Orientierungsmustern.“ ⁴⁴⁰

Zur Unternehmens- bzw. Organisationskultur werden auch Artefakte gezählt, welche sich im Corporate Design der Organisation niederschlagen. ⁴⁴¹ Auch im Innenministerium lassen sich eine Vielzahl an solchen Artefakten finden. Als im Corporate Design bekannte Artefakte des Innenministeriums könnte man beispielsweise das Logo, die Visitenkarten und die Drucksorten des BM.I nennen. Das Corporate Design des BM.I wurde bereits im Jahr 2003 mittels mehrseitigem Erlass der Abteilung I/5 (Öffentlichkeitsarbeit), welcher sich auf den Auftritt und die Verwendung bezieht, geregelt.



Abbildung 34: Logo Corporate Design BM.I (Quelle: BM.I Intranet – Downloadbereich Corporate Design)

„Das Corporate Design (CD) lässt sich definieren als das bewusst geplante und allumfassende Design-Programm, das sämtliche Dienstleistungen und Einrichtungen mit klaren, prägnanten und

⁴³⁹ Vgl. Faust, 2003, S. 58.

⁴⁴⁰ Faust, 2003, S. 60.

⁴⁴¹ Vgl. Miebach, 2007, S. 51.

*einheitlichen Gestaltungsmerkmalen versieht. CD ist Ausdruck der Persönlichkeit von Organisationen, Firmen und Gruppen und gibt ihnen eine eindeutige, sichtbare Gestalt.“*⁴⁴²

Diese innerhalb der Organisation gelebten Eigenschaften, Denk- und Handlungsweisen färben täglich auf die sich in der Organisation befindlichen Bediensteten ab und werden von diesen nach und nach mehr oder weniger übernommen. Betont werden muss der in Bernhard Miebachs Lehrbuch „Organisationstheorie“ vertretene Ansatz, dass sich die aus Werten, Einstellungen, Konzepten, Überzeugungen und Annahmen konstituierte Organisationskultur, eine für die Organisationsmitglieder nicht unwesentliche Orientierungsfunktion wahrnimmt. Indem die Mitglieder einer Organisation, die in die Organisation einströmenden Umwelteinflüsse gezielt und nach einem bestimmten System organisieren, ergibt das Gruppen- und Organisationshandeln für die Organisationsmitglieder einen Sinn und wird berechenbar.⁴⁴³

*„Die Kultur der Organisation wirkt aber auch über Sozialisation auf die Mitglieder ein. Diejenigen, die von einer Organisation ausgewählt werden, entsprechen selten in ihren Verhaltensweisen vollständig den Vorstellungen, die sich in der Organisation herausgebildet haben. Sie müssen sich an diese Erwartungen anpassen, entsprechend kann unter Sozialisation im weiten Sinne die Anpassung an Normen und Übernahme von Werten verstanden werden.“*⁴⁴⁴

Vor allem in der Einführungsphase wird dem neuen Mitarbeiter ein Überblick über die komplette Organisation vermittelt. Das neue Organisationsmitglied lernt dementsprechend Struktur und Aufbau der internen Organisationseinheiten (Sektionen, Bereiche, Abteilungen und Referate) sowie die seitens der Organisation verfolgten Ziele kennen. Es geht in dieser Phase mehr um die organisationale Sozialisation, als um eine berufliche. Erst wenn der Neuling die Werte, Normen und Regeln der Organisation einigermaßen internalisiert hat, beginnt im darauffolgenden Schritt die stärkere Auseinandersetzung mit dem neuen Berufs- und Aufgabenfeld.⁴⁴⁵

⁴⁴² BM.I Erlass: GZ: 15.000/738-I/5/03, 2003, S. 1-2.

⁴⁴³ Vgl. Miebach, 2007, S. 52.

⁴⁴⁴ Nerdinger, 2008, S. 217.

⁴⁴⁵ Vgl. Heinz, 1995. S. 163-164.

Nerdinger erwähnt in „Grundlagen des Verhaltens in Organisationen“, dass Organisationskultur als Ergebnis kollektiver wünschenswerter Auffassungen der Mitarbeiter zu verstehen ist. Dieser „Denke“ zufolge ist Organisationskultur vor allem individuen- und nicht zwingend organisationsabhängig. Außerdem wird dieser Auffassung entsprechend nur global von Mitarbeitern gesprochen, und nicht weiter nach dem Einfluss der Mitarbeiter verschiedener Hierarchieebenen auf die jeweilige Organisationskultur gefragt.⁴⁴⁶

„In Organisationen bilden sich Normen und Selbstverständlichkeiten heraus: Die Mitarbeiter entwickeln gemeinsame Auffassungen darüber, was wünschenswert ist. Dies bezeichnet man als Organisationskultur. Die Kultur regelt das Verhalten und sorgt für die Einbindung der Mitarbeiter in die Organisation.“⁴⁴⁷

Nach Internalisierung der – und Identifikation mit den – Organisationszielen und -besonderheiten ist die Rollenübernahme, welche oft als Metamorphose bezeichnet wird, erfolgreich abgeschlossen und der neue Mitarbeiter hat sich vom Neuling zum vollwertigen Organisationsmitglied entwickelt. Bis der Mitarbeiter dieses Reifestadium erreicht hat, muss er sich zahlreichen Herausforderungen, wie aus Rollenambiguitäten resultierenden Rollenkonflikten sowie Inter- und Intrarollenkonflikten stellen. Diese aus der neuen Rolle des Mitarbeiters abgeleiteten Konflikte entstehen vor allem aufgrund mangelnder Beschreibung und Definition der neuen Aufgaben und gestellten Erwartungen sowie aus Unklarheiten im Hinblick auf den eigenen Kompetenzbereich.⁴⁴⁸

Wie anhand des nachfolgenden Zitates erkennbar ist, wird mit Vollmitgliedschaft auch gerne die Insiderrolle assoziiert, welche darauf hinweist, dass der neue Mitarbeiter das organisationsinterne Wissen und die organisationsspezifischen Abläufe genau kennt.

„Nach einem längeren Selektions- und Sozialisationsprozeß werden aus ‚Novizen‘ Vollmitglieder, wenn sie sich die ‚Insider-Perspektive‘ erarbeitet und ein soziales Beziehungsnetz im Betrieb aufgebaut haben.“⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ Vgl. Nerdinger, 2008, S. 221-222.

⁴⁴⁷ Nerdinger, 2008, S. 221-222.

⁴⁴⁸ Vgl. Heinz, 1995, S. 161-162.

⁴⁴⁹ Heinz, 1995, S. 164.

Organisations- und Unternehmenskultur wird in der Literatur nicht nur positiv und als notwendig thematisiert, sondern auch als höchst umstrittenes Element der Mitarbeiterbeeinflussung. Kritisiert wird unter anderem, dass Organisationskultur manipulativen Charakter haben kann und gezielt zur Formung der Mitarbeiter eingesetzt wird.⁴⁵⁰

⁴⁵⁰ Vgl. Faust, 2003, S. 62.

13. Formen der Gratifikation & Sanktion

Innerhalb von Organisationen existieren – abhängig von der jeweiligen Organisationskultur – formelle als auch informelle Vorschriften und Vorstellungen, wie man sich als Organisationsmitglied – im Alltag als auch im speziellen Fall – zu verhalten hat. Da die Organisation daran interessiert ist, dass ihre Mitglieder ihre Arbeit so gut wie möglich nach den Organisationsgrundsätzen erledigen und durch hohe Leistung glänzen, wird versucht, anhand von diversen Leistungsanreizen die Motivation der Bediensteten so hoch wie möglich zu halten. Werden die Ziele der Organisation seitens der Mitglieder mitgetragen und durch besonderes Engagement beachtliche Leistungen erzielt, so gebührt den Betroffenen Anerkennung in Form einer bestimmten Gratifikation. Genauso wie regelkonformes und leistungsorientiertes Verhalten belohnt werden muss, ist es wichtig, nonkonformes oder deviantes Verhalten – im Sinne der Organisationsphilosophie und -kultur – zu ahnden.

*„Der Vorgesetzte hat seine Mitarbeiter zu qualifizieren, verdiente Anerkennung auszusprechen und notwendige Kritik auszusprechen.“*⁴⁵¹

Nachfolgend soll aufgezeigt werden, welche Instrumentarien und Möglichkeiten innerhalb der Organisation BM.I zur Verfügung stehen und angewandt werden um gewünschtes und erfolgreiches Verhalten zu belohnen und unerwünschtes, dysfunktionales und kontraproduktives Verhalten zu verhindern bzw. zu bestrafen.

*„Welches Instrumentarium steht nun dem Personalpolitiker zur Erfüllung der personalpolitischen Ziele zur Verfügung? Die provisorische Anstellung (Pragmatisierung), die Kündigung des provisorischen Dienstverhältnisses, die Definitivstellung, die Dienstbeschreibung und Dienstbeurteilung, die Dienstzuteilung, Verwendungsänderung, Versetzung, Überstellung, Rückreihung und Beförderung. Für besondere Fälle sieht das Gesetz auch die diszipliniäre Bestrafung auf Grund eines ordnungsgemäß durchgeführten Disziplinarverfahrens vor; härteste Strafe ist die Entlassung.“*⁴⁵²

⁴⁵¹ Grüner, 1977, S. 44.

⁴⁵² Kamy, 1977, S. 317.

13.1 Belobigung, Belohnung, Auszeichnung, Lob

Erbringt ein Bediensteter, eine Bedienstete besondere Leistungen bei der Erfüllung seiner/ihrer Aufgaben bzw. wird ein Aufgabe besonders erfolgreich erledigt, so gibt es mehrere Möglichkeiten, dieses Engagement zu honorieren. Die Belohnung, welche als positive Verstärkung und als Konsequenz auf erfolgreiches Handeln/Verhalten ausgeschüttet wird, wird vom Mitarbeiter als Anerkennung und Wertschätzung seiner erbrachten Leistungen verstanden. Gratifikationen, seien sie materieller oder immaterieller Natur, können aus organisatorischer Sicht nicht nur eingesetzt werden, um dem Mitarbeiter – für eine erbrachte Leistung – Dank zu sagen, sondern auch um die Leistungsbereitschaft und Motivation der Bediensteten zu erhalten bzw. zu erhöhen und somit in diesem Sinne als Anreize fungieren.⁴⁵³

„Neben diesen Bedingungen der Arbeitssituation werden von Organisationspsychologen die materiellen Anreizsysteme, wie Gehalt, flexible Vergütungsformen (Bonus) sowie Mitarbeiter-Beteiligungsmodelle, und die immateriellen Belohnungen, wie Lob, Anerkennung, Auszeichnungen, Statussymbole sowie Autonomie und Freiheit, als Motivationsfaktoren angesehen.“⁴⁵⁴

Anreize können nach den Ausführungen von Bosetzky/Heinrich – je nachdem in welcher Qualität sie sich beim Betroffenen auswirken – in existenzielle, karrierespezifische, soziale und monetäre differenziert werden. Existenzielle Anreize nehmen auf die Existenz des Mitarbeiters Einfluss, indem sie Sinn- und Verwirklichungspotential anbieten. Karriereanreize zeigen ihre Wirkung im Hinblick auf das berufliche Fortkommen des Bediensteten. Ein Anreiz wird als sozialer definiert, wenn er organisationsintegrative Funktion (bestimmte soziale und anerkannte Rolle innerhalb der Organisation) aufweist und darauf abzielt, die Person stärker in das Mitgestaltungs- und Entscheidungsprozedere einzubetten. Was die monetären Anreize betrifft, sind damit primär Mittel zur Befriedigung von physiologischen und sicherheitsrelevanten Bedürfnissen gemeint.⁴⁵⁵

⁴⁵³ Vgl. Miebach, 2007, S. 26.

⁴⁵⁴ Miebach, 2007, S. 26.

⁴⁵⁵ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 177.

Als materielle (d.h. monetäre) Formen der Gratifikation kennen die Bediensteten des Bundesministeriums für Inneres die Belohnung, die Leistungsprämie, die Jubiläumszuwendung und das Weihnachtsgeld. Die Höhe der Belohnungen variiert innerhalb eines gesetzlich definierten Rahmens je nach Anlassfall. Belohnungen werden gemäß den Bestimmungen des § 19 des Gehaltsgesetzes 1956 für besondere Leistungen gewährt.⁴⁵⁶

„§ 19. Nach Maßgabe der vorhandenen Mittel können dem Beamten für besondere Leistungen, die nicht nach anderen Vorschriften abzugelten sind, Belohnungen gewährt werden.“⁴⁵⁷

Anstatt der bei den Beamten üblichen Belohnungen erhalten die Vertragsbediensteten für die Erbringung besonderer Leistungen eine sogenannte Leistungsprämie gem. § 76 Vertragsbedienstetengesetz.⁴⁵⁸ Die Jubiläumszuwendung gem. § 20c des Gehaltsgesetzes hingegen gebührt dem Beamten als Dankeschön für seine langjährigen treuen Dienste. Ausgeschüttet wird die Jubiläumszulage nach einer Dienstzeit (d.h. einem Dienstjubiläum) von 25 und 40 Jahren.⁴⁵⁹

„Die große Mehrzahl der Beamten kommt tatsächlich auf der Grundlage des Dienstalters in den Genuß solcher Belohnung, jedenfalls viel öfter als durch Anerkennung von ungewöhnlichen Anstrengungen oder Leistungen.“⁴⁶⁰

Im Hinblick auf monetäre Gratifikationen muss erwähnt werden, dass sich – in der österreichischen Verwaltung – die Höhe der Belohnungen oder Leistungsprämien in der Regel bei den Akademikern nicht von jener des einfachen Beamten unterscheiden. Damit eine Leistungsprämie oder Belohnung jedoch für alle Bediensteten, gleich welcher Hierarchieebene diese angehören, gleichermaßen an Relevanz verfügt, müsste diese auf die aktuelle Einkommenssituation des Bediensteten/der Bediensteten angepasst werden. Der ehemalige Sektionschef des Bundesministeriums für Bauten und Technik (heute nach mehreren Reformen

⁴⁵⁶ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40047524/NOR40047524.pdf>

(Abrufdatum: 01.03.2009)

⁴⁵⁷ <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40047524/NOR40047524.pdf> (Abrufdatum: 01.03.2010)

⁴⁵⁸ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12116841/NOR12116841.pdf>

(Abrufdatum: 01.03.2009)

⁴⁵⁹ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40093426/NOR40093426.pdf>

(Abrufdatum: 01.03.2010)

⁴⁶⁰ Morstein Marx, 1959, S. 121.

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend - kurz Wirtschaftsministerium), Schmelz Heinrich, schlug schon vor über 30 Jahren in einem Beitrag, welcher in „Die Diener des Staates“ publiziert wurde, vor, dass eine Leistungskomponente zur Honorierung außerordentlicher Dienstleistungen eingeführt werden soll, welche sich am jeweiligen Grundgehalt des Bediensteten orientiert. Dementsprechend würde es nicht für jeden Bediensteten eine – wie es derzeit der Fall ist – einheitliche, gleiche Abgeltung geben, sondern sich diese in Relation zum Grundgehalt – welches von der dienstrechtlichen Einstufung (Verwendungsgruppen und Gehaltsstufen) abhängig ist – berechnen.⁴⁶¹

„Zur Honorierung von besonderen, überdurchschnittlichen Dienstleistungen innerhalb der Normaldienstzeit sollte eine Leistungskomponente vorgesehen werden. Die Höhe der Leistungskomponente müsste in Abhängigkeit des Grundgehaltes des Bediensteten in einem Prozentsatz festgelegt werden.“⁴⁶²

Als immaterielle Gratifikation gelten Belobigungen, Auszeichnungen, Lob und die Übermittlung von Dank und Anerkennung. Grundsätzlich werden Belobigungen sowie Dank und Anerkennung von der vorgesetzten Stelle in schriftlicher (festlicher) Form verfasst. Der Bedienstete erhält je nach Anlassfall von der Frau Bundesministerin, dem Generaldirektor, den Sektionschefs oder anderen hohen Funktionären der Organisation im festlichen Rahmen und vor Publikum eine Urkunde (Belobigung oder Dank und Anerkennung) verliehen. Belobigungen sowie Dank und Anerkennung werden in der Regel für besondere Verdienste im Rahmen der alltäglichen Dienstverrichtung überreicht. Abgesehen von diesen eher seltenen Anlässen, um den Bediensteten für ihre Arbeit zu danken, spielt im alltäglichen Dienstbetrieb die Aussprache von Lob durch den unmittelbaren Vorgesetzten eine große Rolle und kann als motivierendes Element bezeichnet werden. Gesprächspartner 5 betonte vor allem die Wichtigkeit der zeitnahen Reaktion auf besondere Leistungen und hat aus diesem Grund ein System eingeführt, das dem Motto „wer sofort dankt, dankt direkt und wirklich“ gerecht werden soll.

„Wer sofort dankt, dankt direkt und wirklich. Daher habe ich eingeführt, dass jeder Beamte, der einen Erfolg hat, der nach ein paar Minuten auch als Erfolg zu werten ist, wo man sich sicher ist, da

⁴⁶¹ Vgl. Schmelz, 1977, S. 273.

⁴⁶² Schmelz, 1977, S. 273.

ist nichts passiert, das ist eine gute Geschichte – kriegt von unserem OVD als Mail in seine persönliche Box einen Brief, wo im Namen des LPK-Kommandanten und des OVD ein Dankeschön ausgesprochen wird und unabhängig von allen noch kommenden Ehrungen und Bedankungen jetzt einmal gesagt wird: Super habt ihr gearbeitet.“⁴⁶³

Im Gegensatz zur Belohnung, Leistungsprämie und zur Jubiläumszuwendung ist die Aussprache von Lob an Mitarbeiter nicht gesetzlich geregelt und liegt im Ermessensspielraum des Vorgesetzten.

		Inneres - Zentraleitung												
		19 Wenn ich gute Arbeit leiste, wird meine Arbeitsausführung anerkannt.												
		ich stimme sehr zu		ich stimme zu		weder Zustimmung noch Ablehnung		Ablehnung		starke Ablehnung		keine Angabe		Gesamt
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	Anzahl
Gesamt		38	10,8%	129	36,8%	100	28,5%	59	16,8%	24	6,8%	1	,3%	351
Geschlecht	weiblich	12	13,3%	33	36,7%	27	30,0%	14	15,6%	3	3,3%	1	1,1%	90
	männlich	26	10,0%	96	36,9%	72	27,7%	45	17,3%	21	8,1%	0	,0%	260
Alter	bis 29 Jahre	3	10,0%	16	53,3%	8	26,7%	3	10,0%	0	,0%	0	,0%	30
	30 bis 39 Jahre	11	13,9%	29	36,7%	21	26,6%	11	13,9%	7	8,9%	0	,0%	79
	40 bis 49 Jahre	16	8,8%	61	33,7%	55	30,4%	33	18,2%	15	8,3%	1	,6%	181
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	ab 50 Jahre	8	13,3%	23	38,3%	15	25,0%	12	20,0%	2	3,3%	0	,0%	60
	Universität, Hochschule	9	16,7%	24	44,4%	10	18,5%	9	16,7%	2	3,7%	0	,0%	54
	Reifeprüfung	13	10,0%	45	34,6%	38	29,2%	24	18,5%	10	7,7%	0	,0%	130
	Berufsbildende Mittlere Schule	9	12,5%	27	37,5%	20	27,8%	9	12,5%	7	9,7%	0	,0%	72
Pflichtschule bzw kein(e)	Lehre, Gesellen-/Meisterprüfung	4	6,3%	21	33,3%	22	34,9%	11	17,5%	4	6,3%	1	1,6%	63
		3	10,0%	12	40,0%	8	26,7%	6	20,0%	1	3,3%	0	,0%	30
Normalarbeitszeit		9	15,0%	23	38,3%	19	31,7%	4	6,7%	5	8,3%	0	,0%	60
Teilzeit		3	20,0%	3	20,0%	4	26,7%	5	33,3%	0	,0%	0	,0%	15
Gleitende Arbeitszeit		30	12,6%	88	37,0%	71	29,8%	35	14,7%	13	5,5%	1	,4%	238
Schicht- und Wechseldienst		2	3,0%	24	35,8%	17	25,4%	18	26,9%	6	9,0%	0	,0%	67
Regelmäßige Leistung von Überstunden		10	8,1%	44	35,8%	40	32,5%	20	16,3%	9	7,3%	0	,0%	123
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:	ja	12	10,4%	42	36,5%	37	32,2%	17	14,8%	7	6,1%	0	,0%	115
	nein	25	10,8%	87	37,5%	60	25,9%	42	18,1%	17	7,3%	1	,4%	232

Q: MitarbeiterInnenbefragung 2007

Abbildung 35: Leistungsanerkennung im BM.I

(Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/Statistik Austria)

Obwohl das Loben von Mitarbeitern für den Vorgesetzten nicht viel Zeit und Mühe in Anspruch nimmt und dadurch auch keine Kosten entstehen, wird seitens vieler Vorgesetzter eher sparsam damit umgegangen. Für den Mitarbeiter wird durch den Erhalt von Lob durch den Vorgesetzten bzw. die Vorgesetzte ein Signal gesetzt, dass seine Arbeit wertgeschätzt wird und Beachtung gefunden hat (und nicht als selbstverständlich verstanden wird).

⁴⁶³ Zitat Gesprächspartner 5

„Soviel zur Theorie, in der Praxis verfahren aber viele Führungskräfte nach der Regel: Wenn ich nichts sage, ist das genug Anerkennung. Sie sparen also bei guten Leistungen ihrer Mitarbeiter mit Anerkennung.“⁴⁶⁴

Diese Annahme, welche Nerdinger in seiner Abhandlung zu Grundlagen des Verhaltens in Organisationen getroffen hat, bestätigte sich auch – wie anhand des unten angefügten Zitates erkennbar ist – im Zuge eines Gesprächs mit einer Führungskraft des BM.I.

„Ah, auf der einen Seite glaube ich an Leistung und ich hätte gerne mehr an Anreizsystemen bei uns, auf der anderen Seite gibt es durchaus ah Momente, wo wir Leistung honorieren können, aber wo wir es nicht tun, ja.“⁴⁶⁵

Gesprächspartner 2 erwähnte zusätzlich den Faktor Zeit als Form der Anerkennung. Die Frage, wie viel Zeit sich der Vorgesetzte für seine Mitarbeiter nimmt und wie intensiv er sich mit ihnen auseinandersetzt, wird als Indikator für die Wertschätzung ihrer Arbeit und Person herangezogen.

„Es gibt ganz andere ah Formen ja, was als Anerkennung gesehen wird ja. Wie viel Zeit verwendet mein Chef für mich, ja ah ich glaube, das ist ein ganz wichtiges Moment, ja ah erkannt werden, ja meine Fähigkeiten und setzt er sich mit mir überhaupt auseinander ja und gibt es eine Rückmeldung.“⁴⁶⁶

Eine weitere nichtmaterielle Würdigung von Leistungen (Schul- und Prüfungsleistungen während der Ausbildung) findet in Form von Auszeichnungen statt. Einerseits werden die Auszeichnungen im offiziellen Prüfungszeugnis vermerkt, andererseits kann in weiterer Folge für die erhaltenen Auszeichnungen eine Prüfungsbelohnung bei der Gewerkschaft beantragt werden. Eine weitere Möglichkeit Leistungen zu honorieren wäre die Zuweisung von größeren Büros oder Einzelzimmern, sowie die Gewährung von Sonderurlauben bzw. dienstfreien Tagen.

In einschlägiger organisationstheoretischer Fachliteratur misst man den den Mitarbeitern angebotenen Anreizen einen hohen Stellenwert im Hinblick auf die Arbeitszufriedenheit und Arbeitseinbindung zu. Ähnlich wie nach den Kriterien eines „Rational-Choice-Modells“ entscheidet sich der Mitarbeiter, die Mitarbeiterin bei einer positiven Anreiz-Beitrags-Bilanz

⁴⁶⁴ Nerdinger, 2008, S. 92.

⁴⁶⁵ Zitat Gesprächspartner 2

⁴⁶⁶ Zitat Gesprächspartner 2

zur weiteren arbeitswilligen Mitarbeit. Demnach müsste jede Organisation danach trachten, die Anreize für ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen so groß und interessant wie möglich zu halten.

*„Die Entscheidung der Mitarbeiter zur Mitwirkung (participation) hängt wesentlich von der Zufriedenheit der Mitarbeiter ab. Mitarbeiter sind zufrieden, wenn sie die erhaltenen Anreize (inducements) größer sind als die Beiträge (contributions), die das Individuum leisten muss. Die Anreiz-Beitrags-Bilanz muss also für den Mitarbeiter positiv sein, um weiter aktiv mitzuarbeiten.“*⁴⁶⁷

Organisationsforscher sind sich im Hinblick auf Gratifikationen in folgendem Punkt einig und betonen: Gleich wie und in welcher Form sich die Belohnungen erwünschten Verhaltens und außerordentlicher Leistungen schlussendlich gestalten - wichtig ist, dass dieses immer wieder belohnt wird.⁴⁶⁸

13.2 Disziplinarverfahren, Versetzung, Ermahnung, Belehrung

Bevor wir uns den Bestrafungs- und Sanktionierungsmöglichkeiten ausführlich widmen, sollen die möglichen Gründe und Ursachen für deviantes (d.h. abweichendes) Verhalten innerhalb der Organisation beleuchtet werden. Abweichendes Verhalten kann vielerlei Motive haben, wobei es sich aus Sozialisationsdefiziten, Ungleichheitsfaktoren, anomischen Zuständen, Gruppeneinflüssen, organisationsbedingten Zuschreibungen bzw. Etikettierungen und Sündenbocktheorien oftmals ergründen lässt. Bestehen bei den Mitarbeitern Sozialisationsdefizite (im Rahmen der beruflichen Sozialisation) in Bezug auf die zu internalisierenden Werte und Normen, so sind in der Regel Konflikte vorprogrammiert, wenn basale Regeln wie Kollegialität, Aufrichtigkeit, Loyalität, Pünktlichkeit, Genauigkeit, Strebsamkeit usw. nicht oder nur mangelhaft verinnerlicht wurden. Anomische Zustände und Ungleichheiten innerhalb von Organisationen begünstigen ebenfalls normabweichendes Verhalten. Besonders in bürokratisch und somit hierarchisch strukturierten Organisationen sind, bedingt durch typische Über- und

⁴⁶⁷ Miebach, 2007, S. 23.

⁴⁶⁸ Vgl. Nerdinger, 2008, S. 94.

Unterordnungsverhältnisse, Ungleichheiten allgegenwärtig. Die Begründung für auf Ungleichheiten basierendes, abweichendes Verhalten lässt sich aus einem Kompensierungsversuch dieser zuvor angesprochenen Differenzen ableiten. Die frustrierten und unzufriedenen Organisationsmitglieder legen ein Verhalten an den Tag, welches von den Begünstigten der Organisation als abweichend deklariert wird. Dementsprechend stellt abweichendes Verhalten in Organisationen immer ein Definitionsphänomen dar. Einen wesentlichen Einfluss auf deviantes Verhalten üben Gruppeneinflüsse innerhalb von Organisationen aus. Einerseits wird es primär von Gruppen initiiert und andererseits wird es innerhalb von intimen Gruppen „weitervererbt“. Etikettierungen, welche durch die Organisation vorgenommen werden, wirken, indem Mitarbeiter für ein bestimmtes Verhalten öffentlich ermahnt, belehrt oder mittels anderer Maßnahmen diszipliniert werden. Den Sanktionierten werden von der Organisation negative Eigenschaften zugeschrieben, worauf sich die Betroffenen diesen Zuschreibungen gemäß verhalten. Obwohl Devianz in Organisationen in erster Linie als kontraproduktiv und negativ behaftet empfunden wird, übt sie auf die sich normen- und regelkonform agierenden Mitglieder einen nicht zu unterschätzenden positiven Einfluss aus. Auf der einen Seite versuchen sich die meisten Bediensteten einer Organisation von der devianten Person zu distanzieren und dies führt auf der anderen Seite zu einem stärkeren Bündnis der loyalen und aufrichtigen Organisationsmitglieder. Außerdem bewirkt das Transparentmachen von „Abweichenden“ und der aus Abweichungen resultierenden Konsequenzen eine stärkere Verinnerlichung und ein „Ins-Bewusstsein-Rufen“ der herrschenden Normen. Indem sich die Bediensteten von den abweichenden Personen abheben bzw. absondern und sich somit zu den „braven“ Mitarbeitern zählen, erfahren diese ein gewisses Maß an Selbstbestätigung.⁴⁶⁹

Organisationsmitglieder haben im Rahmen ihrer Integration und Stellung in der Organisation mehrere verschiedene Rollen wahrzunehmen. Abweichendes Verhalten kann sich innerhalb der Mitgliedschaftsrolle, Arbeitsrolle oder Kollegenrolle manifestieren. Mit abweichendem

⁴⁶⁹ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 238-244.

Verhalten im Hinblick auf die Mitgliedschaftsrolle sind beispielsweise das Nichtanerkennen von Hierarchien, Vorgesetzten, Firmenphilosophien, Verhaltensnormen und Ähnliches gemeint. Abweichung in Verbindung mit der Arbeitsrolle würde bedeuten, dass weder Qualität noch Umfang der Arbeitsleistung des Bediensteten stimmen und/oder die Bereitschaft zur Zusammenarbeit nicht oder nur sehr eingeschränkt gegeben ist. Wenn Kollegialität, Gruppennormen und -werte von einem Organisationsmitglied bewusst sabotiert bzw. nicht beachtet werden, könnte man von abweichendem Verhalten in der Kollegenrolle sprechen.⁴⁷⁰

Wie anhand des vorigen Subkapitels gezeigt wurde, ist es anhand von positiven Anreiz- und Gratifikationsmodellen möglich – nachhaltig – auf das Verhalten der Bediensteten einzuwirken und dieses gegebenenfalls zu verstärken. Ebenso wichtig ist es für Organisationen, dass Fehlverhalten abgestellt und – abhängig von der Situation – auch sanktioniert werden kann. Um auf unerwünschtes Verhalten von Bediensteten Einfluss zu nehmen, steht dem Dienstgeber respektive Vorgesetzten, je nach Art und Schwere des Missstandes, ein umfangreiches Repertoire an gesetzlich gedeckten Möglichkeiten zur Verfügung. Wird ein Bediensteter, eine Bedienstete als Reaktion auf sein/ihr Verhalten mit einer negativen Konsequenz konfrontiert, so spricht man von einer Bestrafung.⁴⁷¹

„Wenn auf ein Verhalten eine negative (unangenehme) Konsequenz folgt, wird es künftig in ähnlichen Situationen mit geringerer Wahrscheinlichkeit auftreten.“⁴⁷²

Strafen und negativen Sanktionen wohnt immer ein Doppelcharakter inne. Auf der einen Seite sind sie als Zeichen zu deuten, dass bei der sanktionierten Person der Sozialisationsprozess nicht oder nur partiell erfolgreich verlaufen ist und auf der anderen Seite dienen sie als abschreckendes Beispiel für potentielle Nachahmungskandidaten.⁴⁷³

⁴⁷⁰ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 240.

⁴⁷¹ Vgl. Nerdinger, 2008, S. 91.

⁴⁷² Nerdinger, 2008, S. 90.

⁴⁷³ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 244.

Nerdinger illustriert in seinem Buch „Grundlagen des Verhaltens in Organisationen“ psychologische Lernprinzipien, welche sich an der operanten Konditionierung, einer speziellen Form bzw. Weiterentwicklung der klassischen Konditionierung nach Pawlow, orientieren. Stark vereinfacht könnte man sagen, dass es sich dabei um Lernen am Erfolg handelt. Erwünschtes Verhalten wird belohnt und somit verstärkt (es wird als erfolgreiches Handeln empfunden und gelernt), unerwünschtes wird sanktioniert – was mit Misserfolg assoziiert wird – und somit wieder verlernt wird. Im Zusammenhang mit diesem psychologischen Modell stellt sich natürlich bei der Anwendung die Frage, was für wen eine Belohnung bzw. Bestrafung darstellt.⁴⁷⁴

„Ist es ein Mensch z.B. gewöhnt, dass auf ein bestimmtes Verhalten eine Belohnung folgt und bleibt diese plötzlich aus, so wirkt das wie eine (milde) Form der Bestrafung. Wird dagegen erwartet, dass ein Verhalten zur Bestrafung führt und es passiert nichts, so wirkt das wie eine Form der Belohnung.“⁴⁷⁵

Das Prinzip der operanten Konditionierung und andere psychologische Lerntheorien werden in Organisationen gezielt eingesetzt, um bei den Mitarbeitern bei erwünschtem Verhalten eine Verstärkung zu setzen und somit eine höhere Auftretenswahrscheinlichkeit des erwünschten Verhaltens zu erhalten. Bei unerwünschtem Verhalten soll durch eine Sanktionierung des Fehlverhaltens die Wiederauftretenswahrscheinlichkeit reduziert werden.⁴⁷⁶

Für den sich im öffentlichen Dienst befindlichen Vorgesetzten besteht bei einem gravierenden Fehlverhalten des Mitarbeiters ein nach dem BDG (§ 45/1 Dienstpflichten des Vorgesetzten und Dienststellenleiters) gesetzlich abgeleiteter Handlungsbedarf. Demnach ist der Vorgesetzte dazu angehalten, seine Mitarbeiter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben anzuleiten, Weisungen zu erteilen und Fehler sowie Missstände abzustellen.⁴⁷⁷

Bevor Organisationen bzw. Vorgesetzte jedoch die existenten Rechtsmittel als Disziplinierungsmaßnahmen in Betracht ziehen bzw.

⁴⁷⁴ Vgl. Nerdinger, 2008, S. 91-92.

⁴⁷⁵ Nerdinger, 2008, S. 92.

⁴⁷⁶ Vgl. Nerdinger, 2008, S. 92.

⁴⁷⁷ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40093366/NOR40093366.pdf>

(Abrufdatum: 02.03.2010)

ausschöpfen, um abweichendes Verhalten zu sanktionieren, stehen ihnen eine Reihe an alternativen, informellen Möglichkeiten der Sanktionierung zur Verfügung. Diese werden durch einen unfreundlichen Umgang, einen herablassenden und überheblichen Ton, eine auffällige Distanzierung bei Meetings, Essen und gemeinsamen Aktivitäten, eine Erhöhung des Arbeitsdrucks und der Leistungsanforderungen, einem passiven bzw. nichtunterstützenden Verhalten bei Aufstiegsmöglichkeiten, einer Streichung sämtlicher Privilegien und vielen anderen (kreativen) Ausprägungen sichtbar. Wenn derartige Verhaltensmuster von Vorgesetzten oder Mitarbeitern an den Tag gelegt werden, spricht man innerhalb von Organisationen häufig von Schikanen, Psychospielen oder Mobbing.⁴⁷⁸

„Die negativen Sanktionen formeller wie informeller Art, die Großorganisationen und ihre Mitglieder für Abweichler bereit halten, lassen die Vermutung aufkommen, daß bürokratische Sozialisation zu einem gut Teil Sozialisation durch Angst ist.“⁴⁷⁹

Als mildes Mittel, Fehlverhalten, welches entweder aus fachlichen oder persönlichen Schwächen resultiert, zu ahnden, zählen die Belehrung und Ermahnung. Dabei wird der Bedienstete bei einem Misstand, welcher aus einem fachlichen Defizit oder Irrglauben herrührt, vom Vorgesetzten belehrt. Wenn der Misstand überwiegend persönlichen Umständen des Beamten zuzuschreiben ist, so wird seitens des Vorgesetzten mit einer Ermahnung vorgegangen. Belehrungen und Ermahnungen können in mündlicher als auch schriftlicher Form ergehen und ziehen keine weiteren (nachhaltigen) Konsequenzen nach sich. Bei besonders gravierenden Dienstpflichtverletzungen wird üblicherweise bei der zuständigen Dienstbehörde Disziplinaranzeige gegen den Bediensteten erstattet und in weiterer Folge ein Disziplinarverfahren eingeleitet. Ist dies der Fall, wird unter den Kollegen üblicherweise von einem sogenannten „Diszi“ gesprochen. Das geltende Disziplinarrecht bezieht sich lediglich auf die Beamten und findet in dieser Form bei den Vertragsbediensteten keine Anwendung. Bei den Vertragsbediensteten sind keine Eskalationsstufen vorgesehen, sondern bei Verfehlungen steht den Vorgesetzten nur das Mittel der Kündigung zur Verfügung.

⁴⁷⁸ Vgl. Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 245.

⁴⁷⁹ Bosetzky/Heinrich, 1989, S. 245.

„Was ich persönlich nicht schätze, ist, dass es für die Vertragsbediensteten kein Disziplinarrecht gibt.“⁴⁸⁰

Ein Disziplinarverfahren mündet in der Regel in einer Einstellung des Verfahrens oder in einer Disziplinarstrafe. Es wird seitens der verfahrensführenden Behörde (Dienstbehörde, Disziplinarkommission) eine Disziplinarverfügung oder Disziplinarerkenntnis erlassen. Als Disziplinarstrafen gelten der Verweis, die Geldstrafe sowie die Entlassung. Ein ebenfalls häufig angewandtes Mittel – wenn der Beamte aufgrund der ihm angelasteten Dienstpflichtverletzung nicht mehr zur Dienstverrichtung herangezogen werden kann – stellt die Suspendierung (nach Bestätigung durch die Disziplinarkommission ist damit eine Reduktion des Bezuges verbunden) dar.⁴⁸¹

„§ 92. (1) Disziplinarstrafen sind 1. der Veweis, 2. die Geldbuße bis zur Höhe eines halben Monatsbezuges unter Ausschluß der Kinderzulage, 3. die Geldstrafe bis zur Höhe von fünf Monatsbezügen unter Ausschluß der Kinderzulage, die Entlassung.“⁴⁸²

Darüber hinaus ist innerhalb der Beamtenschaft die Maßnahme der Versetzung bekannt. Dabei wird der Beamte einer anderen Dienststelle zur dauernden Dienstleistung zugewiesen. Versetzungen können in Folge von Disziplinarstrafen erfolgen, wenn der Beamte aufgrund der von ihm begangenen Dienstpflichtverletzung nicht mehr auf seiner ursprünglichen Dienststelle tragbar ist.⁴⁸³

Die härteste aller Maßnahmen stellt die Entlassung dar. Die Entlassung eines Beamten kann erfolgen, wenn über den Betroffenen zweimal hintereinander eine negative Leistungsfeststellung getroffen wurde. Dies bedeutet, dass der vom Mitarbeiter erwartete Arbeitserfolg bzw. die damit verbundene Arbeitsleistung nicht erbracht wurde. Dieses eher theoretische Konstrukt der Entlassung wegen mangelnden Arbeitserfolges

⁴⁸⁰ Zitat Gesprächspartner 1

⁴⁸¹ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12110551/NOR12110551.pdf>

(Abrufdatum: 02.03.2010)

⁴⁸² <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12110550/NOR12110550.pdf> (Abrufdatum: 02.03.2010)

⁴⁸³ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12114419/NOR12114419.pdf>

(Abrufdatum: 02.03.2010)

(§ 22 BDG) ist in der Praxis aufgrund von zahlreichen Schlupflöchern eher schwer zu exerzieren und wird demnach nur äußerst selten vollzogen.⁴⁸⁴

„Ah die verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten nämlich das Disziplinarverfahren gefällt mir gut, das was mir nicht gefällt, das ist, dass wir uns kaum von Mitarbeitern trennen können, ja.“⁴⁸⁵

Eine Auflösung des Dienstverhältnisses kann auch in Folge des Amtsverlustes (§ 27 Strafgesetzbuch) erfolgen. Von Amtsverlust wird dann gesprochen, wenn der Beamte von einem inländischen Gericht wegen einer vorsätzlich begangenen strafbaren Handlung verurteilt wird. Diese Verurteilung muss eine mehr als einjährige, bedingte Freiheitsstrafe bzw. eine mehr als halbjährige, nicht bedingte mit sich ziehen.⁴⁸⁶

Im Hinblick auf Bestrafungen wird aus organisationstheoretischer Sicht empfohlen, dass Bestrafungen konsequent und regelmäßig durchgeführt werden sowie in zeitlicher Nähe zum unerwünschten Verhalten erfolgen, um eine optimale Lernwirkung bei den Betroffenen zu erzielen.⁴⁸⁷

Trotz des Wissens um die partielle Notwendigkeit, innerhalb von Großorganisationen mittels Sanktionierungsmaßnahmen auf das Verhalten der Bediensteten einzuwirken zu müssen, um ein größtmögliches Maß an normadäquatem Verhalten zu erzielen, soll gegenständliches Kapitel mit einem Zitat beendet werden, welche alternative Maßnahmen präferiert.

„Daher ist Strafe ein unkluges Lernmittel, denn es zwingt zu ständiger Kontrolle und konsequenter Exekution von Strafen. Gewöhnlich ist es effizienter, erwünschtes Verhalten zu belohnen.“⁴⁸⁸

⁴⁸⁴ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12107851/NOR12107851.pdf> (Abrufdatum: 02.03.2010)

⁴⁸⁵ Zitat Gesprächspartner 2

⁴⁸⁶ Vgl. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40023097/NOR40023097.pdf> (Abrufdatum: 02.03.2010)

⁴⁸⁷ Vgl. Nerdinger, 2008, S. 94.

⁴⁸⁸ Nerdinger, 2008, S. 94.

14. Die Situation der Ministerialbediensteten im Arbeitsalltag - Eigenwahrnehmung & Problemfelder

Obwohl im Rahmen dieser Arbeit der Fokus primär auf qualitative Forschungsmethoden gesetzt wurde, sollen in diesem Kapitel einige wenige Statistiken (bzw. Fragebogenauswertungen) oberflächlich behandelt werden bzw. als Übersicht und Grobverortung dienen. Im Jahr 2007 wurde über Auftrag des Bundeskanzleramtes eine Befragung aller Bundesmitarbeiter in den Zentralstellen und nachgeordneten Dienststellen durch die Statistik Austria durchgeführt.

„Die Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbefragung lief im Oktober und November 2007 durch die Statistik Austria, 19.717 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (14 Prozent) machten vom Fragebogen Gebrauch.“⁴⁸⁹

		Inneres - Zentralleitung												Anzahl
		2 Mit meiner Arbeit bin ich ...												
		sehr zufrieden		zufrieden		weder zufrieden noch unzufrieden		unzufrieden		sehr unzufrieden		keine Angabe		
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	
Gesamt		79	22,5%	187	53,3%	52	14,8%	26	7,4%	7	2,0%	0	,0%	351
Geschlecht	weiblich	20	22,2%	50	55,6%	12	13,3%	7	7,8%	1	1,1%	0	,0%	90
	männlich	59	22,7%	136	52,3%	40	15,4%	19	7,3%	6	2,3%	0	,0%	260
Alter	bis 29 Jahre	8	26,7%	17	56,7%	3	10,0%	2	6,7%	0	,0%	0	,0%	30
	30 bis 39 Jahre	19	24,1%	43	54,4%	10	12,7%	6	7,6%	1	1,3%	0	,0%	79
	40 bis 49 Jahre	44	24,3%	85	47,0%	29	16,0%	18	9,9%	5	2,8%	0	,0%	181
	ab 50 Jahre	8	13,3%	41	68,3%	10	16,7%	0	,0%	1	1,7%	0	,0%	60
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	Universität, Hochschule	13	24,1%	31	57,4%	8	14,8%	1	1,9%	1	1,9%	0	,0%	54
	Reifeprüfung	30	23,1%	59	45,4%	23	17,7%	14	10,8%	4	3,1%	0	,0%	130
	Berufsbildende Mittlere Schule	22	30,6%	36	50,0%	7	9,7%	6	8,3%	1	1,4%	0	,0%	72
	Lehre, Gesellen-/Meisterprüfung	10	15,8%	41	65,1%	8	12,7%	3	4,8%	1	1,6%	0	,0%	63
	Pflichtschule bzw kein(e)	4	13,3%	19	63,3%	6	20,0%	1	3,3%	0	,0%	0	,0%	30
Normalarbeitszeit		9	15,0%	35	58,3%	10	16,7%	4	6,7%	2	3,3%	0	,0%	60
Teilzeit		6	40,0%	8	53,3%	0	,0%	1	6,7%	0	,0%	0	,0%	15
Gleitende Arbeitszeit		54	22,7%	125	52,5%	38	16,0%	15	6,3%	6	2,5%	0	,0%	238
Schicht- und Wchseldienst		15	22,4%	36	53,7%	10	14,9%	6	9,0%	0	,0%	0	,0%	67
Regelmäßige Leistung von Überstunden		28	22,8%	70	56,9%	17	13,8%	7	5,7%	1	,8%	0	,0%	123
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:	ja	30	26,1%	59	51,3%	14	12,2%	9	7,8%	3	2,6%	0	,0%	115
	nein	49	21,1%	125	53,9%	38	16,4%	16	6,9%	4	1,7%	0	,0%	232

Abbildung 36: Arbeitszufriedenheit der BM.I-Bediensteten

(Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/Statistik Austria)

⁴⁸⁹ http://www.bka.gv.at/site/cob_28035/currentpage_9/6327/default.aspx (Abrufdatum: 08.03.2010)

Da diese Studie auch das Bundesministerium für Inneres umfasst und die Ergebnisse getrennt nach Ressorts ablesbar sind, eignet sich diese – im Hinblick auf die darin enthaltenen Fragestellungen bzw. Themen – um einen generellen zahlenmäßigen Überblick über die mit der Arbeit, der Arbeitslast und dem Einkommen zufriedenen und unzufriedenen Personen zu geben. Jedoch muss im Sinne einer qualitativen Orientierung darauf hingewiesen werden, dass die hier präsentierten Statistiken lediglich zur Veranschaulichung des Gesamtzustandes herangezogen werden und keinerlei Aussagekraft über existente soziale Phänomene oder die Art und Weise sozialen Handelns besitzen. Soziales Handeln lässt sich – im Sinne Max Webers – nur in direkter Auseinandersetzung mit den Individuen einer Lebenswelt verstehen und interpretieren, um in weiterer Folge aussagekräftige Rückschlüsse über die soziale Wirklichkeit ziehen zu können.

„Beamtenministerin Doris Bures legte heute dem Ministerrat die Auswertungsergebnisse der von ihr im Jahr 2007 veranlassten Bundesmitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbefragung vor. Zentrales Ergebnis: Mit ihrer Arbeit sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einem überwiegenden Teil zufrieden oder sehr zufrieden (79,9 Prozent).“⁴⁹⁰

Wie die Abbildung oberhalb zeigt, kann man davon ausgehen, dass ziemlich genau dreiviertel (Zahlen im Zitat beziehen sich auf alle Bundesbediensteten) aller BM.I-Bediensteten mit ihrer Arbeit zufrieden sind. Etwas weniger als ein Zehntel aller BM.I-Mitarbeiter sind mit ihrer Arbeit unzufrieden bzw. sehr unzufrieden. In Zahlen würde das bedeuten, dass von den rund 1.638 Zentralstellenbediensteten des BM.I mehr als 160 ein Problem mit ihrem Job haben. Betrachtet man die Gruppe der Unzufriedensten, so kann man feststellen, dass sich diese vor allem aus Männern zwischen 40 und 49 Jahren sowie aus denjenigen, welche über eine Matura verfügen, zusammensetzt.

⁴⁹⁰ http://www.bka.gv.at/site/cob_28035/currentpage_9/6327/default.aspx (Abrufdatum: 08.03.2010)

14.1 Überforderung - Arbeitslast

Obwohl die Worte Arbeitsauslastung und Beamte bzw. öffentlich Bedienstete – im Volksmund – in der Regel nur in Verbindung mit Scherzen verwendet werden, sieht die Realität doch etwas anders aus.

		Inneres - Zentralleitung												
		8 Ich habe Probleme, meine Arbeitsmenge in der Arbeitszeit zu bewältigen.												
		immer		meistens		manchmal		selten		nie		keine Angabe		Gesamt
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	
Gesamt		18	5,1%	70	19,9%	118	33,8%	98	27,9%	47	13,4%	0	,0%	351
Geschlecht	weiblich	4	4,4%	7	7,8%	32	35,6%	36	40,0%	11	12,2%	0	,0%	90
	männlich	14	5,4%	63	24,2%	86	33,1%	61	23,5%	36	13,8%	0	,0%	260
Alter	bis 29 Jahre	2	6,7%	2	6,7%	11	36,7%	10	33,3%	5	16,7%	0	,0%	30
	30 bis 39 Jahre	6	7,6%	20	25,3%	23	29,1%	23	29,1%	7	8,9%	0	,0%	79
	40 bis 49 Jahre	8	4,4%	36	19,9%	64	35,4%	47	26,0%	26	14,4%	0	,0%	181
	ab 50 Jahre	2	3,3%	12	20,0%	20	33,3%	17	28,3%	9	15,0%	0	,0%	60
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	Universität, Hochschule	2	3,7%	15	27,8%	18	33,3%	16	29,6%	3	5,6%	0	,0%	54
	Reifeprüfung	10	7,7%	27	20,8%	41	31,5%	32	24,6%	20	15,4%	0	,0%	130
	Berufsbildende Mittlere Schule	1	1,4%	10	13,9%	26	36,1%	27	37,5%	8	11,1%	0	,0%	72
	Lehre, Gesellen-/Meisterprüfung	4	6,3%	11	17,5%	18	28,6%	17	27,0%	13	20,6%	0	,0%	63
	Pflichtschule bzw kein(e)	1	3,3%	6	20,0%	15	50,0%	5	16,7%	3	10,0%	0	,0%	30
Normalarbeitszeit		2	3,3%	13	21,7%	27	45,0%	11	18,3%	7	11,7%	0	,0%	60
Teilzeit		0	,0%	0	,0%	6	40,0%	6	40,0%	3	20,0%	0	,0%	15
Gleitende Arbeitszeit		10	4,2%	47	19,7%	81	34,0%	69	29,0%	31	13,0%	0	,0%	238
Schicht- und Wechseldienst		5	7,5%	15	22,4%	19	28,4%	19	28,4%	9	13,4%	0	,0%	67
Regelmäßige Leistung von Überstunden		12	9,8%	26	21,1%	49	39,8%	24	19,5%	12	9,8%	0	,0%	123
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:	ja	10	8,7%	24	20,9%	34	29,6%	33	28,7%	14	12,2%	0	,0%	115
	nein	8	3,4%	45	19,4%	83	35,8%	63	27,2%	33	14,2%	0	,0%	232

Q: MitarbeiterInnenbefragung 2007

Abbildung 37: Arbeitsauslastung der BM.I-MA

(Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/Statistik Austria)

Betrachtet man die Zahlen, so erkennt man, dass 25 Prozent – also ein Viertel aller BM.I-Bediensteten – Probleme damit haben, ihre Arbeit in der dafür vorgegebenen Zeit zu erledigen. Ein weiteres Drittel der Beamten und Vertragsbediensteten kommt zumindest manchmal in die Situation, dass sie mit den zeitlichen Vorgaben ins Schleudern kommen. Dieser auf den Bediensteten des BM.I lastende Zeitdruck wirkt als nicht zu unterschätzender Stressor, wobei die Gruppe der 30- bis 39-jährigen Männer am häufigsten davon betroffen ist. Nerdinger spricht an dieser Stelle von kognitiven Stressoren. Mit kognitiven Stressoren hat man es dann zu tun, wenn diese aus der mit der Arbeit verbundenen Aufgaben (anhand von Zeitdruck, Ergebnisunsicherheit,...) oder aber aus der Arbeitssituation (Abstimmungsprobleme zwischen einzelnen

Organisationseinheiten, permanente Unterbrechungen des Arbeitsprozesses) resultieren.⁴⁹¹

„Manche Menschen reagieren auf Zeitdruck mit intensiv-unangenehmen Spannungszuständen, andere fühlen sich durch Zeitdruck herausgefordert und werden zu ihren besten Leistungen beflügelt.“⁴⁹²

14.2 Frühpensionierung, Resignation und Arbeitsverweigerung

Nicht nur die Phase des aktiven Schaffens und Wirkens der Beamten bzw. öffentlich Bediensteten sorgt in der Öffentlichkeit regelmäßig für heftige Diskussionen – auch der übliche Pensionierungsmodus und das niedrige Pensions- sowie Frühpensionsantrittsalter rücken, im medialen und gesellschaftlichen Kontext, immer öfter ins Kreuzfeuer der Kritik. Nirgendwo in Österreich – unter keiner anderen Berufsgruppe – scheint die Frühpensionierungsrate so hoch zu sein wie unter den beamteten sowie vertraglich Bediensteten (öffentlich Bedienstete) des Bundes und des Landes. Derzeit liegt das gesetzliche (geschlechtsspezifische bzw. nach Mann und Frau differenzierte) Pensionsantrittsalter bei den Männern bei 65 Jahren und bei den Frauen bei 60 Jahren. Tatsächlich gestaltet sich das Pensionsantrittsalter der Beamten und Vertragsbediensteten aber anders. Die sich im öffentlichen Dienst befindlichen Bediensteten beenden ihren aktiven Dienst im Schnitt (gemessen am gesetzlichen Pensionsantrittsalter des Mannes) um 3 bis 8 Jahre früher als gesetzlich vorgesehen.

„Das tatsächliche Pensionsantrittsalter der Beamten der Verwaltung erreichte nicht das nach dem Dienst- bzw. Pensionsrecht der jeweiligen Gebietskörperschaft angestrebte Regelpensionsalter. Die Durchschnittswerte der Jahre 2002 bis 2007 lagen zwischen 57 und 61,7 Jahren.“⁴⁹³

Am nachfolgend zitierten Beispiel der Landeslehrerbeamten, welches demonstrativ herangezogen wurde und als repräsentativ für viele andere Beamte Österreich angesehen werden kann, sieht man, welche

⁴⁹¹ Vgl. Nerdinger, 2008, S. 127.

⁴⁹² Nerdinger, 2008, S. 126.

⁴⁹³ http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/berichte/teilberichte/bund/bund_2009_10/Bund_2009_10_1.pdf (Abrufdatum: 15.03.2010)

Dimensionen krankheitsbedingte, vorzeitige Versetzungen in den Ruhestand bereits angenommen haben. De facto betreffen Frühpensionierungen mehr als die Hälfte aller Beamten. Einem Bericht des Rechnungshofes aus dem Jahre 2009 ist zu entnehmen, dass sich die Situation bei den Landeslehrerbeamten besonders dramatisch darstellt. Dienstunfähigkeit als populärste Begründung für die vorzeitigen Ruhestandsversetzungen scheint unter den Beamten aller Besoldungsgruppen ab einem gewissen Alter das Rezept für eine verlängerte Ruhestandsperiode zu sein.⁴⁹⁴

Den Frühpensionsbegründungen zufolge ist es um unsere Beamtenschaft respektive öffentlichen Bediensteten gesundheitlich – physisch als auch psychisch – miserabel bestellt. Damit nicht gleich jeder öffentlich Bedienstete, der von sich behauptet, dienstunfähig zu sein, in den vorzeitigen Ruhestand wechseln kann, existiert der im BDG verankerte, vorgeschobene Besuch beim Amtsarzt. Dieser stellt eine rechtliche Hürde bzw. Kontrollinstanz in Form einer Dienstunfähigkeitsuntersuchung dar. Dienstunfähigkeit infolge von Rückenleiden und Burnout zwingen die Amtsärzte bzw. Fachärzte häufig, den Betroffenen dementsprechende ärztliche Atteste und Gutachten auszustellen, welche in concreto Tickets – und anerkannte Legitimationen – in den vorzeitigen Ruhestand darstellen.

„Nach dem aktuellsten Versorgungsbericht der Bundesregierung ging im Jahr 1999 fast jeder zweite Beamte vorzeitig in den Ruhestand: Dieser Anteil ist in den letzten Jahren konstant gestiegen. Als Hauptgrund wird die Dienstunfähigkeit angegeben. Das heißt, die betroffenen Beamten sind so krank, dass sie in den Amtsstuben für nichts mehr zu gebrauchen sind.“⁴⁹⁵

⁴⁹⁴ Vgl. <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/kernaussagen/kernaussagen/detail/beamtenpensionssysteme-pensionsantrittsalter-und-dienstunfaehigkeit-bei-landeslehrerbeamten.html> (Abrufdatum: 15.03.2010)

⁴⁹⁵ Beucker, Überall, 2004, S. 103.

Durchschnittliches Pensionsantrittsalter der Beamten ¹⁾	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bgl	60,1	59,8	59,3	61,2	60,2	61,3
Ktn	58,0	57,0	57,9	59,0	58,1	59,3
NÖ	59,4	58,9	59,0	58,1	58,6	59,4
OÖ	59,1	58,9	59,6	59,4	59,4	60,1
Sbg	59,1	60,3	58,9	58,8	60,0	58,4
Stmk	60,3	60,0	60,3	60,2	60,5	60,3
Tirol	60,8	60,4	60,5	61,7	60,9	59,6
Vbg	59,7	60,8	61,9	60,1	60,6	61,4
Wien	58,9	59,0	58,6	58,3	58,1	58,1
Bund ²⁾	59,8	58,9	58,5	59,7	60,3	60,0

¹⁾ ohne Beamte in etwaigen Krankenanstalten, Jugend-, Pensionisten- u. Pflegeheimen, Kindergärten; Wien außerdem ohne Beamte in Betrieben, Feuerwehr, Rettung, „Wiener Wohnen“

²⁾ Besoldungsgruppen Allgemeiner Verwaltungsdienst und Allgemeine Verwaltung

Abbildung 38: Durchschnittliches Pensionsantrittsalter (Quelle:

http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/berichte/teilberichte/bund/bund_2009_10/Bund_2009_10_1.pdf)

Die maßgebliche gesetzliche Bestimmung zum dienstunfähigkeitsbedingten Ruhestand findet sich unter § 14 des BDG 1979 und lautet folgendermaßen:

„§ 14.(1) Der Beamte ist von Amts wegen oder auf seinen Antrag in den Ruhestand zu versetzen, wenn er dauernd dienstunfähig ist. (3) Der Beamte ist dienstunfähig, wenn er infolge seiner gesundheitlichen Verfassung seine dienstlichen Aufgaben nicht erfüllen...“⁴⁹⁶

Betrachtet man die Zahlen und beginnt diese zu ergründen, so liegt der Verdacht nahe, dass seitens der öffentlich Bediensteten teilweise Krankheiten, Beschwerden und Gebrechen simuliert werden, um die begehrte Bestätigung der Dienstunfähigkeit zu erhalten. Der Kreativität der Beamten, beim Erfinden von Gründen für die eigene Dienstunfähigkeit, sind anscheinend keine Grenzen gesetzt. Angefangen von einem nicht

⁴⁹⁶ <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40103575/NOR40103575.pdf> (Abrufdatum: 15.03.2010)

nachweisbaren Hörproblem (Tinnitus), bis zu arbeitsbedingten Panikattacken kommt den begutachtenden Ärzten alles unter. Dass durch dieses Schindludertreiben bei den vorzeitigen Pensionierungen einerseits dem Dienstgeber und andererseits in letzter Konsequenz dem Steuerzahler ein erheblicher Schaden erwächst, muss wohl nicht näher untersucht werden.

„Insgesamt, so die Versorgungsberichterstatter, würden Beamtinnen im Alter eher wegen psychischer Erkrankungen dienstunfähig und Männer wegen Kreislaufkrankungen und Problemen am Muskel-Skelett-System. Immer wieder taucht auch das Phänomen des Tinnitus auf. Das ist ein langes Pfeifen im Ohr, das nur der Patient hört und das vom Arzt nicht überprüft werden kann. Schlimm für die, die es wirklich haben – schön für die, die es ihrem Amtsdoktor erfolgreich vorgaukeln und die Steuerzahler mit ihrer erschlichenen Frühpension immens schädigen können.“⁴⁹⁷

Die Frage nach dem Grund, warum (in Deutschland) beinahe jeder zweite Beamte vorzeitig dienstunfähig wird, lässt sich laut Beucker und Überall (siehe: Die Beamtenrepublik. Der Staat im Würgegriff seiner Diener) aus den herrschenden Arbeitsbedingungen beantworten. Überarbeitung scheint die Ursache für Krankenstände, Kuraufenthalte und die verstärkte Konsumation von Erholungsurlauben zu sein.⁴⁹⁸ Betrachtet man die Zahlen der Grafik aus Kapitel 14.1, worauf ersichtlich ist, dass mehr als die Hälfte der über 50-Jährigen zumindest manchmal Probleme damit haben, ihre Arbeit in der vorgegebenen Zeit zu erledigen, dann scheint es durchaus plausibel, dass Überarbeitung einen bedeutenden Faktor darstellt.

Im Bundesministerium für Inneres zeichnen sich die Bestrebungen der Bediensteten nach einer vorzeitigen Pensionierung vor allem durch regelmäßige Kuraufenthalte und steigende Fehlzeiten in Form von Krankenständen ab. Tatsächlich befinden sich die Frühpensionsanwärter in der Regel mehr zu Hause als im Dienst. Lediglich aus strategischen Überlegungen wird das Büro für einen Tag im Monat aufgesucht. Bei den Exekutivbediensteten lässt sich dieser Umstand dadurch erklären, dass bei einer durchgehenden Abwesenheit von über einem Monat die Auszahlung der pauschalierten Nebengebühren eingestellt wird und ein finanzieller Nachteil für die Bediensteten eintreten würde. Dieses

⁴⁹⁷ Beucker/Überall, 2004, S. 103-104.

⁴⁹⁸ Vgl. Beucker/Überall, 2004, S. 103-104.

Vorgehen (von teilweise offensichtlich gesunden Bediensteten) führt vor allem unter den Mitarbeitern und Vorgesetzten, welche tagtäglich im Dienst erscheinen und ihre Leistung erbringen, zu Unverständnis und Demotivation.

„Also es ist schon ah die sehr verbreitete Einstellung, dass die Bediensteten ah versuchen alle Vorteile, die das System bietet auch völlig auszuschöpfen, also möglich sind in regelmäßigen Abständen ab vierzig oder was Kuraufenthalt zu gehen, ah auch wenn man sich nicht so gut fühlt, dann halt einen Krankenstand zu konsumieren, zu Hause zu bleiben, vielleicht auch noch länger zu Hause zu bleiben, eine physikalische Therapie auf Krankenstand zu machen.“⁴⁹⁹

Durch das – angeblich krankheitsbedingte – Fehlen von Mitarbeitern muss deren Arbeit auf die verbleibenden Kollegen und Kolleginnen aufgeteilt werden, was für die Betroffenen einen erheblichen Mehraufwand bedeutet. Selbst wenn eine Frühpensionierung nicht beim ersten Anlauf des Bediensteten durchgegangen ist und der Bedienstete vom Amtsarzt als nicht dienstunfähig befunden wurde, bedeutet dies nicht, dass der Bedienstete seine Arbeit wieder wie gewohnt aufnimmt. In der Regel glänzt der Betroffene durch Abwesenheit bzw. apathische oder nur körperliche Anwesenheit. Auch aus Sicht der Organisation bedeutet ein derartiges „Mitschleppen“ von Personen, die offenbar nicht mehr bereit sind, einen Beitrag in Form ihrer Arbeitsleistung zu erbringen, eine Belastung. Das oft aus Jahrzehnten resultierende Fachwissen steht der Organisation nicht mehr zur Verfügung und die betreffende Stelle kann erst nach der Pensionierung des Bediensteten neu besetzt werden.

Daher stellt sich die Frage, wie einer derartigen mit dem Alter korrelierenden Resignation und Arbeitsverweigerung effektiv begegnet werden kann. Aus Sicht vieler Organisationsforscher muss den Bediensteten ab einem gewissen Alter ein Anreiz gegeben werden, der sie zum Weiterarbeiten motivieren kann. Denkbar wäre eine angepasste Änderung des Aufgabengebietes (wenn möglich nach Interesse des Betroffenen), die Möglichkeit, als Mentor und Erfahrungsquelle für neue Kollegen zu fungieren, ein Aufrücken innerhalb der Hierarchie, ein Einsatz in Dienststellen, die sich näher zum Wohnort befinden usw. Allerdings müssten zur Realisierung derartiger Vorhaben auch die betroffenen

⁴⁹⁹ Zitat Gesprächspartner 3

Organisationen (Ressorts, Dienststellen, Behörden,...) an Flexibilität und Bereitschaft zu altersorientierten Umstrukturierungen zulegen.

„Ich glaube, Alter ist bei ist halt sehr negativ konnotiert in unserer Gesellschaft ja. Ah ich denke mir, wir sind am Überlegen, dass wir uns Modelle ah anschauen, dass wir Mitarbeiter langsamer aus der Arbeitswelt hinausgleiten lassen und daß wir uns Modelle überlegen ah, wie können wir das auch im Nachhinein nützen.“⁵⁰⁰

14.3 Besoldung

Der Beruf des österreichischen Beamten ist – wie schon im Kapitel 5.3 erörtert wurde – grundsätzlich als Hauptberuf auf Lebenszeit ausgerichtet. Seitens des Dienstgebers besteht durchaus ein Interesse daran, dass der Beamte, die Beamtin durch eine entsprechende regelmäßige Entlohnung ein stabiles und redliches Leben führen kann. Außerdem wird durch eine angemessene Bezahlung sichergestellt, dass der Beamte seine ganze Energie der Dienstausbübung widmen kann und nicht gezwungen ist, einen Zusatzjob anzunehmen.

„Um die völlige Hingabe der Beamten für ihre verantwortungsvolle Tätigkeit zu gewährleisten, wurde das Alimentationsprinzip für die Bezahlung festgelegt. Das besagt, dass das Einkommen nicht für die wirkliche Leistung des Beamten gezahlt wird. Vielmehr geht es darum, anzuerkennen, dass er sich mit der ganzen Person dem Beamtenberuf widmet – und dafür einen Unterhalt vom Staat bekommt, die so genannte Alimentation eben.“⁵⁰¹

Damit der Beamte seinen Lebensunterhalt während seiner gesamten Dienstzeit bestreiten kann, wird er nicht – wie in der Privatwirtschaft üblich – nach erbrachter Leistung bezahlt, sondern erhält regelmäßig ein nach vielen Kriterien definiertes Fixgehalt, welches in vielerlei Hinsicht eher einem Pauschalgehalt als einer leistungsgerechten Bezahlung gleicht. Einerseits offeriert diese Form der Vergütung – da von der wirtschaftlichen Lage oder anderen externen Umständen unabhängig – den Vorteil der Kontinuität und Berechenbarkeit in jeder Situation, aber andererseits hat man als Beamter keine Chance, aufgrund von besonderem Engagement oder außerordentlicher Leistungsbereitschaft aktiv auf die eigene

⁵⁰⁰ Zitat Gesprächspartner 2

⁵⁰¹ Beucker/Überall, 2004, S. 84.

Einkommenssituation Einfluss (abgesehen von einmaligen Belohnungen) auszuüben.

*„Nicht nach tatsächlicher Arbeit, sondern pauschal für einen Status bezahlt zu werden, geht ihr ebenfalls gegen den Strich: Es gibt auch Leute, die finden es durchaus bequem, nicht nach Leistung bezahlt zu werden.“*⁵⁰²

Bei der Präsentation der Ergebnisse der Bundesmitarbeiterbefragung aus dem Jahr 2007 betonte Beamtenministerin Doris Bures, dass vor allem bei der Einkommenszufriedenheit der Gruppe der 30- bis 39-jährigen Bediensteten eine deutliche Korrelation zwischen dem Alter, der daraus resultierenden Einstufung (Gehaltsstufen) und der Höhe des Einkommens sichtbar wird. Bei den Personen, welche sich in den höheren Gehaltsstufen befinden und ein dementsprechendes Dienstalter aufweisen, ist die Zufriedenheit im Hinblick auf das Einkommen am höchsten.

*„Dabei ist für Beamte ohnehin schon das Älterwerden lukrativ. Statt die tatsächliche Arbeitsleistung in den Mittelpunkt der Bezahlung zu stellen oder gar eine genauere Dotierung einer bestimmten Stelle zugrunde zu legen, orientiert sich die Besoldung der Beamten an sachfremden Parametern. Ihre Bezüge steigen automatisch nach dem System der Altersklassenstufen – gleichgültig, ob sie wirklich an Erfahrung hinzugewonnen haben oder nicht.“*⁵⁰³

Betrachtet man beispielsweise die Gehaltstabelle der Beamten im allgemeinen Verwaltungsdienst in der Verwendungsgruppe A1 (mit abgeschlossenem Hochschulstudium), so wird sehr schnell deutlich, wie sich dieser Umstand bei der monatlichen Gehaltsanweisung auswirkt. Während man unmittelbar nach Abschluss eines Studiums – beim Eintritt in den öffentlichen Dienst – in der Gehaltsstufe 1 mit einem Grundgehalt von ca. 2.000,00 Euro (Brutto) beginnt und eine Funktionszulage von ca. 50,00 bis 250,00 (je nach Einstufung) bezieht, erhält man mit einem Alter zwischen 30 und vierzig Jahren – also in der Gehaltsstufe 5 bis 10 zwischen 2.200,00 und 3.000,00 Euro sowie eine Funktionszulage von maximal ca. 800 Euro. Demgegenüber steht ein Höchstgehalt in der letzten Gehaltsstufe von knapp 5.000,00 Euro und einer maximalen Funktionszulage von fast 3.000,00 Euro. Theoretisch wäre es demnach möglich, dass ein Beamter der Verwendungsgruppe A1 – vorausgesetzt er

⁵⁰² Beucker/Überall, 2004, S. 124.

⁵⁰³ Beucker/Überall, 2004, S. 86.

wies beim Eintritt in den Bundesdienst ein Idealalter auf und hat es bis in die höchsten Funktionsgruppen geschafft – in seinen letzten Dienstjahren Euro 8.000,00 verdient.

Ähnlich verhält es sich mit den in der Zentraleitung des Innenministeriums befindlichen Exekutivbediensteten aller Verwendungsgruppen. Bei dieser Besoldungsgruppe stellt sich die Besoldungssituation im Rahmen einer Zentralstellenverwendung noch prekärer dar. Sie verlieren im BM.I, im Vergleich zu den Bediensteten im Außendienst, zahlreiche Zulagen und Nebengebühren – welche sich auf den tatsächlichen Monatsbezug (setzt sich aus dem Gehalt und den allfälligen Zulagen zusammen) maßgeblich auswirken – (herabgesetzte Gefahrenzulage, Sonn- und Feiertagszulage, Nachtdienstgeld, Journaldienstzulage, Erschwerniszulage,...).

*„Das System der Beamtenbesoldung verschärft dieses Problem noch: Obwohl junge Familienväter oder -mütter im Polizeidienst oft die gleiche Arbeit verrichten, verdienen sie deutlich weniger als ihre älteren Kollegen. Schuld sind die Laufbahnen und Dienstaltersstufen, die den Verdienst nicht alleine an Leistungen, sondern vor allem am Lebensalter festmachen. So kommt es, dass Beamte ausgerechnet in der Zeit, wenn ihre Kinder klein sind und ihr Geldbedarf groß ist, am wenigsten verdienen und sie darum auf Nebenjobs angewiesen sind.“*⁵⁰⁴

Wie sich schon anhand des Zitates oberhalb zeigt, manifestiert sich unter den jungen Beamten in der Altersgruppe der 30- bis 39-Jährigen, ein hohes Maß an einkommensbedingter Unzufriedenheit. Begründen lässt sich diese Unzufriedenheit durch den Umstand, dass gerade in dieser Lebensabschnittsphase die Themen Heirat, Familiengründung und Hausbau eine wichtige Rolle in der Biografie der Bediensteten spielen. Vor allem wenn es um kostenintensive Vorhaben wie die Errichtung eines Eigenheimes – gleich ob Wohnung oder Haus – oder die Realisierung eines Kinderwunsches geht, kann davon ausgegangen werden, dass die jungen Beamten in den niederen Gehalts- und Funktionsstufen mit ihren Bezügen an die Grenzen stoßen.

*„Eine Gruppe von Unzufriedenen kristallisiert sich allerdings bei der Einkommenszufriedenheit heraus: Die Zufriedenheit mit dem Einkommen ist bei der Altersgruppe der 30 bis 39-Jährigen (34,5 Prozent zufrieden, 39 Prozent unzufrieden) am geringsten, bei der Gruppe der über 50-Jährigen (48,9 Prozent zufrieden, 26,3 Prozent unzufrieden) am höchsten.“*⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ Beucker/Überall, 2004, S. 132.

⁵⁰⁵ http://www.bka.gv.at/site/cob_28035/currentpage_9/6327/default.aspx (Abrufdatum: 08.03.2010)

Ähnlich schilderte einer der Befragten die Situation. Als besonderer Missstand wurde das System der Funktionszulagen sowie die Gliederung in Funktionsstufen, welche vom Dienstalter abhängig sind, dargestellt.

„Finanziell glaube ich stimmt das hinten und vorne derzeit nicht, insbesondere ah diese ah Funktionszulage, die nochmals in vier Funktionsstufen gegliedert ist, die altersabhängig ist - also das ist hinten und vorne nicht stimmig.“⁵⁰⁶

		Inneres - Zentraleitung												
		13 Mit meinem Einkommen bin ich ...												
		sehr zufrieden		zufrieden		weder zufrieden noch unzufrieden		unzufrieden		sehr unzufrieden		keine Angabe		Gesamt
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	Anzahl
Gesamt		11	3,1%	117	33,3%	103	29,3%	91	25,9%	29	8,3%	0	,0%	351
Geschlecht	weiblich	3	3,3%	34	37,8%	24	26,7%	19	21,1%	10	11,1%	0	,0%	90
	männlich	8	3,1%	82	31,5%	79	30,4%	72	27,7%	19	7,3%	0	,0%	260
Alter	bis 29 Jahre	3	10,0%	11	36,7%	9	30,0%	5	16,7%	2	6,7%	0	,0%	30
	30 bis 39 Jahre	1	1,3%	25	31,6%	19	24,1%	27	34,2%	7	8,9%	0	,0%	79
	40 bis 49 Jahre	5	2,8%	59	32,6%	53	29,3%	48	26,5%	16	8,8%	0	,0%	181
	ab 50 Jahre	2	3,3%	21	35,0%	22	36,7%	11	18,3%	4	6,7%	0	,0%	60
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	Universität, Hochschule	3	5,8%	17	31,5%	17	31,5%	14	25,9%	3	5,6%	0	,0%	54
	Reifeprüfung	7	5,4%	44	33,8%	37	28,5%	33	25,4%	9	6,9%	0	,0%	130
	Berufsbildende Mittlere Schule	0	,0%	27	37,5%	18	25,0%	16	22,2%	11	15,3%	0	,0%	72
	Lehre, Gesellen-/Meisterprüfung	0	,0%	19	30,2%	20	31,7%	20	31,7%	4	6,3%	0	,0%	63
	Pflichtschule bzw kein(e)	1	3,3%	9	30,0%	10	33,3%	8	26,7%	2	6,7%	0	,0%	30
Normalarbeitszeit		1	1,7%	21	35,0%	18	30,0%	16	26,7%	4	6,7%	0	,0%	60
Teilzeit		2	13,3%	5	33,3%	4	26,7%	2	13,3%	2	13,3%	0	,0%	15
Gleitende Arbeitszeit		6	2,5%	81	34,0%	66	27,7%	64	26,9%	21	8,6%	0	,0%	238
Schicht- und Wechseldienst		2	3,0%	19	28,4%	21	31,3%	19	28,4%	6	9,0%	0	,0%	67
Regelmäßige Leistung von Überstunden		3	2,4%	36	29,3%	40	32,5%	36	29,3%	8	6,5%	0	,0%	123
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:	ja	3	2,6%	43	37,4%	32	27,8%	27	23,5%	10	8,7%	0	,0%	115
	nein	8	3,4%	72	31,0%	69	29,7%	64	27,6%	19	8,2%	0	,0%	232

Q: MitarbeiterInnenbefragung 2007

Abbildung 39: Einkommenszufriedenheit der BM.I-Bediensteten

(Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/Statistik Austria)

Schon vor über dreißig Jahren versuchte man, dem Dilemma mit den teilweisen bzw. phasenweise niedrigen Beamtenegehältern mit verschiedenen Lösungsstrategien zu begegnen. Ein Ansatz verfolgte eine Personalreduktion, wobei die durch die Einsparung gewonnenen Finanzmittel auf die sich im aktiven Dienst befindlichen aufgeteilt werden sollten. Zur tatsächlichen Umsetzung einer solchen Maßnahme kam es jedoch nie. Im Zusammenhang mit einer solchen Idee drängt sich auch die Frage auf, ob durch die Reduktion einer bestimmten Anzahl an Beamten die verbleibenden Beamten einer stärkeren Arbeitsauslastung ausgesetzt wären, um die fehlenden Arbeitskräfte zu kompensieren und ob es im Zuge einer derartigen Kompensation zu einem vermehrten Anfall von

⁵⁰⁶ Zitat Gesprächspartner 3

Mehrdienstleistungen (Überstunden) käme, was dieses Vorhaben ad absurdum geführt hätte.⁵⁰⁷

Inneres - Zentralleitung														
14 Für ein deutlich höheres Einkommen würde ich den Bundesdienst verlassen, weder														
		ich stimme sehr zu		ich stimme zu		Zustimmung noch Ablehnung		Ablehnung		starke Ablehnung		keine Angabe		Gesamt
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	Anzahl
Gesamt		81	23,1%	90	25,6%	96	27,4%	64	18,2%	20	5,7%	0	,0%	351
Geschlecht	weiblich	13	14,4%	21	23,3%	22	24,4%	24	26,7%	10	11,1%	0	,0%	90
	männlich	68	26,2%	69	26,5%	73	28,1%	40	15,4%	10	3,8%	0	,0%	260
Alter	bis 29 Jahre	6	20,0%	7	23,3%	11	36,7%	5	16,7%	1	3,3%	0	,0%	30
	30 bis 39 Jahre	22	27,8%	18	22,8%	22	27,8%	11	13,9%	6	7,6%	0	,0%	79
	40 bis 49 Jahre	44	24,3%	52	28,7%	46	25,4%	31	17,1%	8	4,4%	0	,0%	181
	ab 50 Jahre	9	15,0%	13	21,7%	16	26,7%	17	28,3%	5	8,3%	0	,0%	60
Höchste abgeschlossene Ausbildung:	Universität, Hochschule	17	31,5%	14	25,9%	12	22,2%	9	16,7%	2	3,7%	0	,0%	54
	Reifeprüfung	34	26,2%	35	26,9%	32	24,6%	23	17,7%	6	4,6%	0	,0%	130
	Berufsbildende Mittlere Schule	12	16,7%	17	23,6%	22	30,6%	15	20,8%	6	8,3%	0	,0%	72
	Lehre, Gesellen-/Meisterprüfung	13	20,6%	11	17,5%	22	34,9%	12	19,0%	5	7,9%	0	,0%	63
	Pflichtschule bzw kein(e)	5	16,7%	12	40,0%	7	23,3%	5	16,7%	1	3,3%	0	,0%	30
Normalarbeitszeit		13	21,7%	12	20,0%	20	33,3%	13	21,7%	2	3,3%	0	,0%	60
Teilzeit		0	,0%	2	13,3%	5	33,3%	7	46,7%	1	6,7%	0	,0%	15
Gleitende Arbeitszeit		54	22,7%	56	23,5%	67	28,2%	43	18,1%	18	7,6%	0	,0%	238
Schicht- und Wechseldienst		19	28,4%	22	32,8%	19	28,4%	7	10,4%	0	,0%	0	,0%	67
Regelmäßige Leistung von Überstunden		35	28,5%	35	28,5%	30	24,4%	16	13,0%	7	5,7%	0	,0%	123
Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren:		31	27,0%	37	32,2%	22	19,1%	19	16,5%	6	5,2%	0	,0%	115
	ja													
	nein	50	21,6%	52	22,4%	73	31,5%	43	18,5%	14	6,0%	0	,0%	232

Q: MitarbeiterInnenbefragung 2007

Abbildung 40: Einkommen im BM.I als Kriterium für Jobwechsel

(Quelle: Bundesmitarbeiterbefragung 2007/ Statistik Austria)

Dass die gegenwärtige Besoldungsthematik einen wesentlichen Einfluss auf die Berufszufriedenheit der Bundesbediensteten ausübt, kann man auch an der Bereitschaft, für ein höheres Einkommen den Bundesdienst zu verlassen, ablesen. Fast die Hälfte aller befragten Bundesbediensteten wäre bereit, für ein deutlich höheres Einkommen in die Privatwirtschaft zu wechseln.

„Ich glaube aber auch, dass es ohne entsprechende finanzielle Mittel nicht gelingen wird, jemand auf Dauer zu halten.“⁵⁰⁸

Bedenkt man jedoch, dass beim Eintritt in den Bundesdienst die Jobsicherheit ein wesentliches Entscheidungskriterium markierte, so lässt sich daraus schlussfolgern, dass im Laufe einer Beamtenbiografie respektive Vertragsbedienstetenbiografie (im Bundesdienst) ein einkommensinduzierter bzw. –abhängiger kritischer Punkt erreicht wird,

⁵⁰⁷ Vgl. Kary, 1977, S. 312.

⁵⁰⁸ Zitat Gesprächspartner 1

der vor allem männliche Bedienstete im Alter zwischen 30 und 39 Jahren mit einer Hochschulbildung betrifft.

Ein weiterer Vorschlag, um die Besoldungsproblematik zu entschärfen, stellt die Idee dar, die Einstiegsgehälter der Bundesbediensteten anzuheben und dafür mit dem Alter flacher ansteigen zu lassen. Damit wäre mit jedem Dienstalster ein einigermaßen adäquater Bezug sichergestellt. Da die Gehaltsvorrückungen – sowohl die alle zwei Jahre stattfindenden Sprünge in die nächsthöhere Gehaltsstufe (Biennalsprünge) als auch die Funktionsstufensprünge – nicht an die erbrachten Leistungen oder anderen von den Bediensteten beeinflussbaren Faktoren gekoppelt sind, wäre auch nicht mit einer Demotivationswelle innerhalb der Beamtenschaft zu rechnen.

„Unter dem Stichwort „Neuverteilung der Lebensverdienstsumme“ soll ein neues Gehaltssystem entwickelt werden, das aus einem nach Tätigkeitsfeldern bestimmten Grundgehalt und leistungsbezogenen Zulagen besteht.“⁵⁰⁹

Ein weiterer Ansatz, um den Bediensteten eine Möglichkeit zur aktiven Einflussnahme auf den Monatsbezug zu geben, stellt das Modell „Leistungsvergütung light“ dar. Demnach würde der Beamte ein fixes Grundgehalt beziehen sowie eine von der erbrachten Leistung abhängige Leistungsvergütung. Mit dem Basisgehalt wäre das Überleben der Bediensteten sichergestellt und mit der flexiblen Leistungsvergütung hätten die Betroffenen die Chance, ihr Einkommen durch die Erbringung bestimmter qualitativer und quantitativer Leistungen ihren individuellen Bedürfnissen (bis zu einer bestimmten Grenze) anzupassen. Da von Führungskräften und Spitzenführungskräften – schon aufgrund ihrer hohen Positionen – ein besonders hohes Maß an Engagement und Leistungsbereitschaft erwartet wird, sollte sich deren Bezug überwiegend aus der Leistungskomponente aufbauen.⁵¹⁰ Ein ähnlicher Ansatz wird in „Die besten Management-Tools: Personal und Führung“ von Ernst Zander vorgestellt. Zander plädiert für eine leistungsgerechte Vergütung, welche sich an einer jährlichen Leistungsbeurteilung (auf Basis einer vorangegangenen Zielvereinbarung) aller Mitarbeiter einer Organisation

⁵⁰⁹ Welan, 1996, S.18

⁵¹⁰ Vgl. Beuker/Überall, 2004, S. 241.

orientieren sollte. Als Leistungskriterien könnten auf Seite der Untergebenen Arbeitsergebnisse, Initiative, Arbeitsstil, Fachkönnen, Kommunikation und Teamarbeit herangezogen werden. Bei den Bediensteten mit Führungsfunktion könnten Arbeitsergebnisse, Arbeitsgestaltung, Mitarbeitermotivation, Mitarbeiterführung, Mitarbeiterentwicklung, Kommunikation und Teamarbeit als Bewertungsgrößen verwendet werden.⁵¹¹

Generell muss nach einer objektiven Faktensichtung und -bewertung gesagt werden, dass vor allem die Spitzenführungskräfte innerhalb des Bundesministeriums für Inneres – in Anbetracht ihrer mit der Funktion verknüpften Verantwortung und unter Rücksichtnahme auf ihre teilweise beachtliche universitäre Vorbildung – im Vergleich zu Top-Managern in der Privatwirtschaft mit „Peanuts“ abgespeist werden. So lässt sich auch anhand der Gehaltstabellen nachvollziehen, dass die ranghöchsten uniformierten Beamten/Offiziere – welche dem E1-/Exekutivschema angehören und sich an der Spitze der 28.000 uniformierten Bediensteten befinden –, nach einem optimalen Dienstalter, mit einem Salär von maximal 5.000 – 6.000 Euro (Brutto) nach Hause geschickt werden. Nicht viel besser steht es um die akademisch topausgebildeten Sektionschefs, welche die höchsten Leitungsfunktionäre innerhalb der Zentralstellen darstellen. Dafür, dass diese Top-Führungskräfte, während ihrer Funktionsperiode, einen Großteil ihrer Lebenszeit in die Arbeit investieren und auch Abstriche in ihrem Privatleben in Kauf nehmen, scheint die hierfür ausbezahlte Gage nicht wirklich angemessen zu sein.

„Um das Bild weiter auszumalen, müssen wir auch die Gehaltseinstufung des höheren Beamten mit der Bezahlung einerseits der leitenden Angestellten der Privatwirtschaft und andererseits der freien Berufe in Vergleich setzen. In diesen beiden Erwerbsgruppen geht das Spitzeneinkommen in jedem der soeben erwähnten Länder weit über die Höchstgehälter in der Bürokratie hinaus. Tatsächlich mag das Einkommen in den freien Berufen wie auch in der Privatwirtschaft für die bestbezahlte Minderheit zehnmal höher sein als in der Beamtenschaft.“⁵¹²

⁵¹¹ Vgl. Zander, 2005, S. 102-106.

⁵¹² Morstein Marx, 1959, S. 123.

15. Ministerienspezifische Typiken

Nach intensiver und umfassender Betrachtung des Bundesministeriums für Inneres haben sich nach und nach einige Typiken im Hinblick auf das physische als auch soziale Setting herauskristallisiert, die durchaus als aussagekräftig und bis zu einem gewissen Grad verallgemeinerbar angesehen werden können. Dementsprechend werden in diesem Kapitel vor allem jene Eigenschaften, Verhaltensweisen, Abhängigkeiten sowie Arbeitsplätze beschrieben, die bei genauem Hinschauen in der empirischen Realität des BM.I (in nahezu allen Bereichen) lokalisierbar sind. Einerseits entwickelten die Bediensteten der Zentralstelle Strategien, die ihnen dabei helfen, ihre eigenen Positionen zu verteidigen und zu stärken und andererseits potentielle Gefahrenquellen zu entschärfen respektive Kontrahenten zu manipulieren und zu schwächen.

15.1 Das typische Büro

Das typische Büro im Bundesministerium für Inneres ist mit 2 oder 3 Arbeitsplätzen ausgestattet. Einzelbüros sind meistens den Bediensteten der höheren Verwendungsguppen (oder Funktionen) vorbehalten. Was die Ausstattung der Büros betrifft, könnte man sie als nüchtern funktional eingerichtet beschreiben. Die hier dargestellte Büroraumcharakteristik soll vermitteln, wie und unter welchen Umständen die Bediensteten – welche einen Großteil ihrer Lebensarbeitszeit in den Büroräumlichkeiten verbringen – ihre Arbeiten erledigen bzw. Entscheidungen treffen. Die physische Arbeitsumwelt nimmt tagtäglich direkten Einfluss auf die Mitarbeiter und kann sie in ihrem Handeln und Arbeiten maßgeblich beeinflussen.

Wie auf dem unten angeführten Foto zu erkennen ist, stapeln sich auf dem Schreibtisch unzählige Schriftstücke in Papierform. Aktenberge und Ordner dominieren den Arbeitsbereich des Bediensteten. Typisch für Büroräumlichkeiten im Bundesministerium für Inneres sind die im Hintergrund erkennbaren Gesetzesbücher und Vorschriftenordner.

Beim Anblick dieses Büros könnte man durchaus behaupten, dass das von Max Weber definierte Prinzip der Aktenmäßigkeit der Verwaltung als Grundkategorie der rationalen Herrschaft nach wie vor Gültigkeit besitzt.



Abbildung 41: Typisches Büro im BM.I

Die abgebildeten Akten und Schriftstücke beweisen eindeutig, dass die schriftliche Fixierung von Entscheidungen, Verfügungen usw. innerhalb der bürokratischen Organisation BM.I eine wichtige Rolle spielt.

„Ein Bürokrat glaubt an Papier – wenn man einen Zettel will, dann macht man einen.“⁵¹³

Das Büro stellt somit analog zu den Ausführungen Webers ein zentrales Element innerhalb der bürokratischen Verwaltung dar. Bei der Interpretation des Fotos lassen sich ebenfalls Rückschlüsse auf die von Weber erwähnte bürokratietypische Eigenschaft der Orientierung an Normen und Gesetzen ziehen. Die im Hintergrund ersichtlichen

⁵¹³ Zitat Gesprächspartner 2

Gesetzestexte und -Bücher können als Indiz herangezogen werden, dass das Handeln innerhalb bürokratischer Organisationen gesetzlichen Normen zugrunde liegt und aufgrund der – mit der einhergehenden Arbeitsteilung auftretenden – enormen Spezialisierung, eine fachliche und hochwertige Ausbildung (im Hinblick auf eine maximale Rationalisierung) unabdingbar ist.

15.2 Indirektheit

Mit Indirektheit ist das bewusste Vermeiden respektive Umgehen von heiklen Themen gemeint. Indirektheit – als Strategie Unangenehmes nicht anzusprechen bzw. thematisieren zu müssen – kann sowohl bei der Fragestellung als auch bei der Beantwortung von Fragen zur Anwendung kommen. Im Innenministerium kann dieses eher defensive Verhalten vor allem dann beobachtet werden, wenn jemand (von Vorgesetzten) für ein Fehlverhalten oder eine Fehlleistung zur Rede gestellt werden soll. Gesprächspartner 2 sieht die Ursache für derartige Missstände generell in einem Fehlen eines offenen Zuganges sowie einer mangelnden Kritik- und Reflexionsbereitschaft der Bediensteten und Führungskräfte des BM.I.

„Ich habe nicht das Gefühl, dass bei uns ein offener Zugang, die Bereitschaft zur Kritik und zur Reflexion besteht. Ich habe nicht das Gefühl, wenn ich in Besprechungen sitze mit anderen Dienststellen, dass da wirklich eine Offenheit besteht, Themen anzusprechen.“⁵¹⁴

Anstatt den Fehler oder das fehlerhafte Verhalten bzw. die mangelhafte Leistung direkt anzusprechen, werden Idealmodelle besprochen, Workshops einberufen usw. Die Betroffenen befinden sich durch ein derartiges Vorgehen der Vorgesetzten ebenfalls in einer unglücklichen Situation – sie wissen oftmals nicht, ob sie etwas falsch gemacht haben oder ob anderes von ihnen verlangt wird. Nicht nur seitens der Vorgesetzten wird indirektes Verhalten praktiziert, sondern auch von den Mitarbeitern. In diesem Falle wird um den heißen Brei gesprochen und die eigentlichen Absichten oder Wünsche (z.B. wenn es um Belohnungen, Urlaube, Versetzungen usw. geht) werden nur unterschwellig deklariert.

⁵¹⁴ Zitat Gesprächspartner 5

„Nicht von ungefähr entscheiden sich Topmanager und Vorstände für die Pragmatik des Hier und Jetzt und lassen unangenehme strategische Themen außen vor.“⁵¹⁵

Auch wenn es um private Fragen und Angelegenheiten (Partnerschaft, Kinder, Familie,...) geht, wird die Taktik der Indirektheit angewandt, um den Gesprächspartner nicht in die Enge zu treiben. In diesem Falle steht dem Gegenüber die Möglichkeit offen, das Thema leicht in eine andere Richtung zu lenken bzw. selbst zu entscheiden, welche Inhalte des Privaten preisgegeben werden.

Erleben konnte ich eine derartig bewusste Umschiffung prekärer Themen im Rahmen einer Besprechung mit den Führungskräften der Bundesländer. Es ging darum, dass in einem Bundesland seitens der Führungsspitze die vereinbarten Vorgaben nicht zufriedenstellend umgesetzt wurden. Anstatt konkret jenen Vertreter des Bundeslandes anzusprechen welcher für die Miesere verantwortlich war, beklagte sich der Initiator der Besprechung und Gastgeber seitens des Bundesministeriums für Inneres global über die mangelnde Zuverlässigkeit der Kollegen in den nachgeordneten Organisationseinheiten. Diese Kritik sorgte für ein Raunen unter den Anwesenden der Bundesländer. Irgendwie fühlte sich keiner und jeder der Besprechungsteilnehmer angesprochen. In den Pausengesprächen konnte ich wahrnehmen wie die Bundesländerverantwortlichen untereinander rätselten an wen die Kritik nun eigentlich gerichtet war.

15.3 Strategischer Umgang mit Informationen

Unter strategischem Informationsmanagement bzw. strategischem Umgang mit Informationen im militärischen Kontext wird in „Der Krieg in den Medien“ das Planen, Gestalten, Führen, Koordinieren, Einsetzen sowie Kontrollieren von Informationen als Mittel zur erfolgreichen Auftragserfüllung verstanden.⁵¹⁶ Fragen wie, in welcher Form, wann und

⁵¹⁵ Holzinger, 2007, S. 220.

⁵¹⁶ Vgl. Büttner/Gottberg/Metze-Mangold, 2004, S. 53.

mit welcher Absicht Informationen eingesetzt werden, können im militärischen als auch zivilen Kontext über Sieg oder Niederlage entscheiden. Aus diesem Grunde stellen die Kontrolle und der überlegte Einsatz von Informationen wichtige Aspekte im Hinblick auf eine gelungene Umsetzung und Durchsetzung von Zielen, in staatlichen als auch privatwirtschaftlichen Organisationen, dar. Eine sparsame Weitergabe spezifischer Informationen hat zur Folge, dass nur ein sehr eingeschränkter Personenkreis über wertvolles Wissen verfügen kann. Auch Gesprächspartner 8 beschrieb die Vorteile ungeteilten Wissens, wenn es darum geht, Entscheidungen in eine bestimmte Richtung zu lenken.

*„Das Gute in meinem Bereich ist, dass sich außer mir nicht sehr viele auskennen. Mit der Zeit kennst du natürlich auch die ganzen Tricks und Möglichkeiten, wie du in deinem Job Vorschläge machen kannst, die in eine bestimmte Richtung gehen, wenn du den Auftrag bekommst oder zu sagen, da ist Ende und da müssen wir den Weg vorschlagen.“*⁵¹⁷

Speziell in den staatlichen Organisationen – mit ihren bürokratischen Strukturen und dem dafür typischen Kapital an Fach- und Sachwissen – kann anhand eines durchdachten und ausgeklügelten Informationsmanagements manipulativ, im positiven als auch negativen Sinne, interveniert werden.

*„Die Mitglieder der Bürokratie sind Hüter von Tradition und Geschichte, Verwalter von Amts- und Sachwissen, sie sind Informationsträger ersten Ranges, wozu noch deren Verstärkung durch die modernen Informationsbeschaffungen, -speicherungen und -verwertungen kommt.“*⁵¹⁸

In großen Organisationen steht den Mitarbeitern eine moderne IT-Struktur, welche sie beim alltäglichen Informationsmanagement unterstützt, zur Verfügung. Ein wichtiges strategisches Element stellt das allen BM.I-Bediensteten zur Verfügung stehende E-Mail-Kommunikationsprogramm Outlook dar. In der Regel werden essentielle Informationen (ausgenommen persönliche Inhalte) nicht nur an einen Zieladressaten übermittelt, sondern darüber hinaus zur Information an weitere organisationsinterne Personen versandt. Über das Feld Cc – was als Abkürzung für „carbon copy“ steht und Durchschlag bzw. Kopie bedeutet – kann man beim Verfassen von elektronischen Nachrichten entscheiden,

⁵¹⁷ Zitat Gesprächspartner 8

⁵¹⁸ Ermacora, 1977, S. 65-66.

welchem Personenkreis man die verfasste Nachricht zur Kenntnisnahme übermitteln möchte.

„Das ist der Punkt, wobei ich glaube, dass gerade in der Frage der Schriftlichkeit natürlich nicht nur die Frage ist, wer unterschreibt, sondern wie läuft der Informationsfluss. Daher habe ich versucht sicherzustellen, dass in den Fällen, in denen ich nicht selbst unterschreibe, ich auch von laufenden Akten mit cc-Informationen beteiligt werde, so dass ich weiß, auf diesem Gebiet läuft etwas.“⁵¹⁹

Diese moderne Form der elektronischen, computergestützten Informationsweitergabe ermöglicht es den Benutzern, problemlos Informationen an vorgesetzten (papierbasierten) sowie zuständigen Stellen – welche im Rahmen des konventionellen Schriftverkehrs gemäß den Bestimmungen des Dienstweges zu betreiben wären – vorbeizuschleusen und relevante Informationen gezielt ohne Restriktionen (bzw. Zwischenkontrolle) an den gewünschten internen als auch externen Adressatenkreis zu übermitteln.

Welche Macht ein geschickter und durchdachter Umgang mit den zur Verfügung stehenden Kommunikationsmitteln ausüben kann, soll das nachfolgend angeführte Beispiel verdeutlichen. Im Rahmen einer meiner dienstlichen Tätigkeiten im BM.I hatte ich die Aufgabe von einer Person, welche in einer anderen Sektion des BM.I beschäftigt war, ein bestimmtes Ergebnis einzufordern. Da sich die betreffende Person außerhalb der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit (d.h. der Sektion II) und damit außerhalb des Einflussbereiches meiner Organisationseinheit befand, kam es öfters vor, dass ich trotz mehrmaligen Ersuchens, Nachfragens und Urgierens keinerlei Antwort erhielt respektive keine Reaktion auf meine Korrespondenz erfolgte. Als ich das Problem einem Kollegen einer benachbarten Organisationseinheit schilderte, gab mir dieser einen wertvollen Tipp. Er riet mir in solchen hartnäckigen Fällen stets meinen Vorgesetzten sowie den Vorgesetzten des Zieladressaten in den elektronischen Schriftverkehr mittels „Cc-Funktion“ einzubinden. Durch diese Maßnahme sollte der nötige Druck aufgebaut werden um jemanden zum Handeln zu bewegen. Selbstverständlich befolgte ich den Rat meines erfahrenen Kollegen und siehe da, meinen Ersuchen wurde prompt entsprochen.

⁵¹⁹ Zitat Gesprächspartner 5

Innerhalb des Bundesministeriums für Inneres kann man beobachten, dass jeder über alles und allen (Personen) Bescheid wissen möchte. Informiertheit bedeutet Überlegenheit und Vorsprung. Informierte Personen haben den Vorteil, in gewissen Kreisen über ein aktuelles Thema „mitreden“ zu können und somit ihre Kompetenz und Informiertheit öffentlich zur Schau zu stellen. Der Informationsvorsprung kann sich auch als dienlich erweisen, wenn es darum geht, sich schon im Vorhinein auf Situationen einzustellen oder sich vorzubereiten. Außerdem findet durch die Einbindung bei der Informationsweitergabe eine Art organisationale Inklusion statt. Wird jemanden eine bestimmte Information vorenthalten, so kann dies mehrere Gründe haben. Informationen können nicht nur vorenthalten werden, sondern auch nur teilweise oder verfälscht weitergegeben werden. Information auf einem bestimmten Gebiet bedeutet grundsätzlich Überlegenheit gegenüber einem nichtinformierten Personenkreis. Strategisches Informationsmanagement kann demnach als Waffe gegen potentielle, organisationsinterne Konkurrenten eingesetzt werden.

„Die strategische Nutzung muss jedoch wohl überlegt sein: Mit dem Geheimhalten von wichtigen Informationen, über die eine Führungskraft dank ihrer privilegierten Stellung im Kommunikationsnetz verfügt, riskiert sie gefährliche Dysfunktionen, die sie dann selbst zu verantworten hat; mit der Preisgabe der Informationen verliert sie andererseits die Kontrolle über die durch das exklusive Wissen geschaffene künstliche Ungewissheitszone.“⁵²⁰

Betrachtet man die innerhalb des Innenministeriums vorherrschenden Informationspraktiken respektive die ressortinterne Informationskultur und Informationspolitik, dann lässt sich durchaus eine relative Informationsdurchlässigkeit innerhalb einer Sektion (vor allem von den niederrangigen Organisationseinheiten zu den hierarchisch höher angesiedelten) erkennen. Limitierungen herrschen vor allem – wenn auch nur in geringem Ausmaß – in der sektionsübergreifenden Informationsweitergabe bzw. bei der Weitergabe von Informationen an externe Stellen.

„Du erfährst in Wahrheit, wenn du dich nicht selber kümmerst und jemanden findest, der es dir sagt – erfährst du im BM.I nichts.“⁵²¹

⁵²⁰ Fischer, 2004, S. 103.

⁵²¹ Zitat Gesprächspartner 4

In der Praxis sieht die Informationsweitergabe in der Zentralstelle häufig so aus, dass nur so viel an Information weitergegeben respektive preisgegeben wird, dass die notwendigen Tages- und Routineaufgaben erfüllt werden können und der Dienstbetrieb dadurch aufrechterhalten werden kann. Bei zu restriktiver und oberflächlicher Informationsweitergabe drohen organisatorische Dysfunktionalitäten, welche aus Unklarheiten im Hinblick auf die zu erfüllenden Arbeitsaufträge resultieren. Nur wenn die Bediensteten/Mitarbeiter über die erforderlichen (Detail-)Informationen zur Erfüllung ihrer Aufträge verfügen, können sie diese in entsprechender Qualität erledigen.

„Aber die verhältnismäßige Intimität des kollektiven Arbeitsgangs hört auf, sobald Angelegenheiten über die eigene Arbeitsgruppe hinausgreifen. Was nun mit ihnen weiter geschieht, mag niemand in den Einzelheiten herausbekommen, von dem abgesehen, was an wissenswerten Dingen in den gelegentlichen Bemerkungen des Chefs selbst niedertropft. So erklärt sich der unersättliche Durst nach Information innerhalb bürokratischer Organisationen, der ewige Schrei nach ausführlichen Mitteilungen. Trotzdem wird jeder Autoritätspunkt in der hierarchischen Struktur zu einem Damm im Mitteilungsfluß; denn das Wissen ist ein Privileg, ein Schutz, eine Waffe – kurz etwas, was man nicht ohne zwingende Gründe preisgibt.“⁵²²

Obwohl die Verschriftlichung jeglicher Informationen ein Charakteristikum für bürokratische Organisationen darstellt, lassen sich dennoch Ausnahmen erkennen. Vage, sensible, schädliche oder geheime Informationen werden innerhalb des Innenministeriums – aus Furcht vor Weitergabe an Dritte – nur selten und äußerst ungern in schriftlicher Form weitergegeben. Derartige Informationen werden generell nur mündlich und persönlich an vertrauenswürdige und loyale Personen weitergegeben. Ein Vorgesetzter gab mir einmal im Hinblick auf die Verschriftlichung sensibler Informationen den Ratschlag stets daran zu denken, dass „jedes Schriftl ein Giftl“ darstellen kann. Innerhalb des Innenministeriums werden (wenn auch inoffiziell) die Verschwiegenheit und der individuelle Umgang mit Informationen als Gradmesser für die Loyalität und Vertrauenswürdigkeit von Bediensteten herangezogen. Wird ein Bediensteter, eine Bedienstete als „Plappermaul“ bzw. undichte Stelle entlarvt, so wird diesem bzw. dieser mit Misstrauen und Verachtung gegenübergetreten. Wurde ein Bediensteter innerhalb der Organisation einmal als „Informationsweiterträger“ stigmatisiert, so kostet es dem Betroffenen erhebliche Anstrengungen, seine Reputation wieder herzustellen bzw. zu

⁵²² Morstein Marx, 1959, S. 116.

erlangen. Um die Beamten zur Geheimhaltung bestimmter Sachverhalte und Tatsachen auch gesetzlich verpflichtet zu können, existiert der Paragraf 46 (Amtsverschwiegenheit) des BDG.

15.4 Schaffung nützlicher Freundschaften

Innerhalb der Organisation BM.I ist es für den dienstlichen Alltag sowie für den zukünftigen Werdegang von eminenter Bedeutung, über ein umfassendes Netzwerk an Freunden und Gleichgesinnten zu verfügen. Durch die direkte Kontaktmöglichkeit zu befreundeten Bediensteten in anderen Organisationseinheiten kommt es zur Vereinfachung vieler Ablaufprozesse im Rahmen von Erledigungen. Einerseits entfällt der sonst übliche Formalismus und andererseits können Ansuchen im schnellen (direkten) Wege erledigt werden.

*„Aber die praktische Kenntnis, die sich auf der Erfahrung aufbaut, erstreckt sich auch auf die menschlichen Beziehungen. Wie man an den einzelnen Vorgesetzten herankommt – und manchmal auch an den einzelnen Untergebenen – kann von entscheidender Bedeutung sein, wenn es sich darum handelt, schnell Ergebnisse zu erzielen.“*⁵²³

Auch wenn es darum geht, heikle und umstrittene Vorhaben durchzubringen und zu realisieren, ist es wichtig, auf die Unterstützung von einflussreichen Organisationsmitgliedern zählen zu können. Diese Unterstützungsleistungen basieren oftmals nicht auf einer rein sachlichen, sondern in hohem Maße persönlichen Grundlage. Je höher sich die befreundete Person innerhalb der ministeriellen Hierarchie befindet, desto wertvoller – im Sinne von hilfreicher – wird diese Freundschaft empfunden (und dementsprechend aktiv gepflegt). Diesen Ausführungen zufolge könnte man Seilschaften und Netzwerke durchaus als persönliches Kapital der Bediensteten verstehen.

*„Sobald du in einer höheren Funktion jetzt bist - hast du deine Kontakte. Und wenn du Kontakte hast, dann lässt sich vieles einfach sehr im kurzen Wege erledigen und ausreden.“*⁵²⁴

⁵²³ Morstein Marx, 1959, S. 66.

⁵²⁴ Zitat Gesprächspartner 4

Ein im Innenministerium beschäftigter Kollege sagte einmal zu mir, dass es für meinen dienstlichen Werdegang enorm wichtig sei, dass ich die Chance erhalte, mich im richtigen Moment profilieren zu können. Wenn man dadurch in weiterer Folge bei seinen Vorgesetzten als verlässlich und kompetent angesehen wird, eröffnen sich im besten Fall neue Wege und Möglichkeiten. Maßgebliche Personen innerhalb der Zentralstelle nehmen einen – laut den Aussagen meines Kollegen – so wahr, wie man vom unmittelbaren Vorgesetzten dargestellt wird. Ein Vorgesetzter hingegen äußerte sich im Hinblick auf Freundschaften im BM.I dahingehend, dass ab einer gewissen Hierarchieebene keine wirklichen Freundschaften sondern nur Interessensgemeinschaften existieren.

Bei den nützlichen Freundschaften lassen sich im Wesentlichen zwei verschiedene Typen festmachen, die geheimen und die offiziellen. Durch das bewusste Sichtbarmachen von persönlichen Kontakten, zu hochrangigen Vertretern des Ministeriums – im Rahmen von Veranstaltungen, Tagungen, Besprechungen usw. – steigern die Betroffenen ihren „Marktwert“ und signalisieren somit den anderen Anwesenden, dass sie ein hohes Ansehen innerhalb der obersten Führungsebene genießen. Ab diesem Zeitpunkt werden sich potentielle Konkurrenten oder Gegner – aus Angst vor möglichen Repressalien – genau überlegen oder davor hüten, gegen den Protegierten vorzugehen.

Als nicht minder nützlich können sich geheime Freundschaften erweisen. Oft macht es Sinn, wenn man auf die Hilfe von Organisationsmitgliedern zählen kann, die nicht als befangen gelten und im Falle des Falles im Stillen intervenieren können. Derartige Fürsprecher können bei dienstrechtlichen Angelegenheiten, Versetzungen, Stellenbesetzungen, Personalbesetzungen, bei zentralen Projekten und dergleichen eine wichtige Rolle einnehmen.

*„Aber um vorwärts zu kommen, muß er sich der Unterstützung anderer versichern, die selbst in der Höhe wandeln. Wie er mit diesen anderen auskommt, ist für ihn wichtig. Er wird daher versuchen, sich in der Behandlung der laufenden Geschäfte nützliche Freunde in der Organisation zu erwerben.“*⁵²⁵

⁵²⁵ Morstein Marx, 1959, S. 119.

Der Umstand, dass jemand das Potential eines Bediensteten erkennt und fördert, wird auch von Gesprächspartner 1 als maßgeblich für den weiteren Karriereverlauf beschrieben. – Aber alleine die Identifikation von Leistungsträgern durch Vorgesetzte erscheint wenig erfolgversprechend, wenn diese dem Bediensteten gegenüber nicht freundlich gesinnt sind und ein gewisses Maß an Sympathie für ihn empfinden.

„Ohne dass jemand meine Leistung bemerkt hätte und mich meiner Leistung entsprechend eingesetzt hätte, wäre ich jetzt nicht da, wo ich bin.“⁵²⁶

Gleichgültig ob es darum geht, Verbündete bei der Durchsetzung von Vorhaben oder Maßnahmen oder im Hinblick auf die eigene Karriere zu haben, in der Praxis wäre ein Arbeiten ohne persönliche Kontakte nicht vorstellbar beziehungsweise mit erheblichen Hindernissen verbunden.

15.5 Latent vorhandenes Misstrauen

Obwohl das Klima innerhalb der Zentralstelle global als sehr vertraut und amikal beschrieben werden kann, gibt es stellenweise Unsicherheitszonen und Bereiche, wo ein Zusammenarbeiten zu einem Gefühl des Unbehagens führen kann. Dies betrifft vor allem sektionsübergreifende Angelegenheiten, wo es darum geht – aus Sicht der Sektionen – verschiedene Interessen zu vertreten. Beispielsweise wenn es um Organisationsänderungen, Zuweisung von Ressourcen und Personal oder Änderungen in der Geschäftseinteilung geht. Natürlich wird das Vorhandensein von Misstrauen nie öffentlich thematisiert und bei Nachfrage stets negiert. Da Misstrauen zwischen Organisationseinheiten und Führungskräften innerhalb eines Ressorts als dysfunktional und unprofessionell erachtet wird, schwingt es im Verborgenen mit und lässt sich nur bei genauer Kenntnis der Organisation und ihrer Mitglieder erfassen. Nur in sehr intimen Kreisen wird Misstrauen gegenüber einzelnen Organisationseinheiten bzw. deren Mitarbeitern artikuliert. Auffällig ist auch der Umstand, dass das Misstrauen gegenüber anderen

⁵²⁶ Zitat Gesprächspartner 1

mit der Höhe der eigenen hierarchischen Position steigt. Eine Erklärung dafür könnte die mit der Höhe der Funktion zunehmende Verantwortung (für das eigene Handeln und das der Mitarbeiter) und die Zunahme der potentiellen Konkurrenten um die gegenwärtige oder nächsthöhere Position sein. Aufgrund der Aussage von Gesprächspartner 7, dass innerhalb des Innenressorts im Hintergrund eigene Politiken verfolgt werden und gewisse Spielchen ablaufen, lässt sich durchaus ein vorhandenes Misstrauen ableiten und begründen.

„Ich erkenne natürlich, dass abseits der Geschäftseinteilung und der vorgesehenen Abläufe im Haus Netzwerke eine große Bedeutung haben und auch eigene Politiken verfolgt werden, um seinen eigenen Machtbereich zu verändern, zu erweitern, Koalitionen zu schließen und so weiter. Diese Spiele gibt es, die gibt es – so bin ich überzeugt – nicht nur in der Polizei oder im Innenministerium, die gibt es in jedem Unternehmen und das sollte man immer mit berücksichtigen und darauf intelligent reagieren.“⁵²⁷

Nirgends ist das Misstrauen größer als zwischen Bediensteten, die unter Profilierungsdruck stehen und vor der Ressortleitung oder ihren Vorgesetzten einen guten Eindruck hinterlassen wollen. In Zeiten politisch bedingten Umbruchs – z.B. bei Regierungswechsel und Neubesetzung der Ressortleitung – fällt auf, dass Parteizugehörigkeit als vertrauensbegründender Entscheidungsparameter herangezogen wird. Misstrauen muss aber nicht zwangsläufig negativ behaftet sein, bis zu einem gewissen Grad kann es auch Schutzfunktion haben und zur Vorsicht mahnen.

„In der Praxis kommt noch ein wesentlicher Punkt dazu, den ich vom Informationsgehalt her für wichtig halte, nämlich den Begriff der Loyalität. Es kann durchaus theoretisch sein, dass Mitarbeiter einen hohen persönlichen und fachlichen Reifegrad haben, dass aber das Vertrauen der Führungskraft in die Loyalität fehlt. Und wenn das der Fall ist, halte ich mich an die Theorie nicht, sondern fertige diese Schriftstücke selbst.“⁵²⁸

Wie präsent und konzentriert Misstrauen innerhalb des Innenministeriums ist, konnte ich im Zuge einer Konversation mit einem Vorgesetzten feststellen. Die genannte Person wollte mir partout nicht glauben, dass ich den erhaltenen Auftrag zeitgerecht und dem vereinbarten Inhalt entsprechend erledigt hatte. Auf meine Frage ob er mir denn nicht

⁵²⁷ Zitat Gesprächspartner 7

⁵²⁸ Zitat Gesprächspartner 5

vertrauen würde gab er mir die Antwort, dass er innerhalb des Ministeriums nicht einmal sich selber vertrauen könne.

15.6 Verteidigung des eigenen Aufgaben- und Kompetenzbereichs

Vor allem wenn es um Zuständigkeitsfragen geht und diese aus der Geschäftseinteilung des Bundesministeriums für Inneres nicht eindeutig ableitbar sind, werden die Bemühungen zur Verteidigung des eigenen Aufgaben- und Kompetenzbereichs der betroffenen Leiter der Organisationseinheiten (Sektionsleiter, Bereichsleiter, Abteilungsleiter, Referatsleiter) deutlich sichtbar. Die Verteidigungshandlung kann sich entweder auf das An-sich-Ziehen von Aufgaben, als auch das Abwehren von Tätigkeiten beziehen. So kann es passieren, dass man in der ersten Phase der Aufgabenzuteilung vergeblich nach einem zuständigen Ansprechpartner sucht. In dieser Phase wird verzweifelt nach einer Stelle im Ressort oder im nachgeordneten Bereich Ausschau gehalten, deren Arbeit einen Konnex zur gegenständlichen Aufgabenstellung aufweist. Häufig entstehen derartige Kompetenz- und Zuständigkeitsfragen bei sektions-, abteilungs- und referatsübergreifenden Aufgabenstellungen, die gemeinschaftlich gelöst werden müssen und nicht klar ist, welche Organisationseinheit die Federführung respektive wer die Rolle des Zuarbeiters übernimmt.

„Das, was ich mir persönlich wünschen würde, wäre, dass man klarere Schnittstellen hat ja, dass man sagt, okay dieser gesamte Bereich an Kompetenz gehört dir ja, da ist die Schnittstelle oder von mir aus auch ein Überlappungsbereich, ja und da beginnt dann das, was die nächste Sektion, nächste Abteilung, nächsten Bereich betrifft.“⁵²⁹

Teilweise kann bei unangenehmen Aufträgen auch ein „Abputzen“ – d.h. ein Wegschieben der Arbeit – wegen behaupteter Unzuständigkeit (entspricht artfremden Tätigkeiten) beobachtet werden. Der ungeliebte Auftrag wird dann auf die Reise geschickt und mutiert somit zum Wanderakt, der zumeist an einer in der Hierarchie weiter unten

⁵²⁹ Zitat Gesprächspartner 2

angesiedelten Organisationseinheit hängen bleibt und von dieser (mangels Delegationskompetenz) erledigt werden muss.

„Die Symptome der bürokratischen Krankheit zeigen sich auch in der Verfechtung oder der Verneinung der Zuständigkeit.“⁵³⁰

Besonders verschnupft und verstimmt reagieren die jeweiligen Leiter der Organisationseinheiten mitunter, wenn sich Bedienstete anderer Organisationseinheiten in ihren Arbeits- bzw. Tätigkeitsbereich einmischen. Derartige „Revierüberschreitungen“ werden nur selten auf einer sachlichen und funktionalen Ebene diskutiert bzw. gelöst – sondern wie ein persönlicher Angriff gewertet – und in weiterer Folge mit einer Verteidigungshandlung quittiert. Ein Eingriff in den eigenen Kompetenzbereich wird stets von der Angst (Kontrollverlust) begleitet, dass in Zukunft wer anders das Kommando übernimmt und bestimmt, wo es langgeht.

„Jede aufgegabelte Funktion, jeder weitere Untergebene, jedes eroberte Dienstzimmer stellt einen Schritt vorwärts dar, und ein Schritt vorwärts ist ein Schritt nach oben. Natürlich ist es nötig, daß man stets auf der Hut ist. Es droht ständig die Gefahr, daß in der Verkleidung einer Umorganisation ein Einfall in das eigene Reich unternommen wird.“⁵³¹

Der eigene Aufgaben- und Kompetenzbereich mit den dazugehörigen Mitarbeitern wird von den Leitern der betroffenen Organisationseinheiten stets verteidigt. Es besteht auch ein erkennbares Bestreben, sich von anderen Organisationseinheiten inhaltlich klar abzugrenzen und sich als eigenständigen Spezialbereich (durch diese Spezialisierung und Sachkenntnis entstehen Abhängigkeiten) zu präsentieren. Dadurch wird auch vermieden, dass der Eindruck entsteht, dass Doppelgleisigkeiten existieren, welche durch Arbeitsumschichtungen bzw. Zusammenlegungen bestimmter Bereiche ausgemerzt werden können.

„Arbeitsumschichtung heißt – einer bekommt etwas dazu, ein anderer bekommt etwas weg, dann kann es auch nicht so sein, dass die Arbeitsplätze gleich bleiben – dann muss der eine mehr bekommen und besser bewertet werden als der andere.“⁵³²

⁵³⁰ Morstein Marx, 1959, S. 39.

⁵³¹ Morstein Marx, 1959, S. 119.

⁵³² Zitat Gesprächspartner 8

Nicht nur die inhaltliche Komponente ist für die Identität einer Organisationseinheit von Bedeutung, sondern auch die personelle. Je mehr Mitarbeiter ein Leiter einer Organisationseinheit zugewiesen hat, desto besser lässt sich seine derzeitige Position (mehr Verantwortung, mehr Führungsaufgaben,...) legitimieren bzw. für eine höhere Bewertung argumentieren. Egal wie ausgelastet oder entlastet (arbeitsmäßig) eine Organisationseinheit auch ist, die Mitarbeiter und Leiter der betroffenen Stelle (Abteilung, Referat) werden stets behaupten, dass sie in Arbeit ersticken und zu wenige Mitarbeiter zur Bewältigung dieser Arbeitsflut haben. Deswegen ist es auch in fast allen Fällen unmöglich oder mit sehr vielen Umständen verbunden, sich Mitarbeiter von anderen Organisationseinheiten in Spitzenzeiten zur Unterstützung auszuborgen.

„Es muß die Illusion gefördert werden, daß innerhalb dieses Reichs jedermann unglaublich mit Arbeit bepackt ist. So ist es auch geraten, daß man sich einem Ansuchen auf eine vorübergehende Ausleihe von Untergebenen an eine andere Abteilung widersetzt, auch wenn die Abteilung behauptet, daß sie im Augenblick mit Arbeit überhäuft sei.“⁵³³

15.7 Abhängigkeiten und Interdependenzen

Obwohl jede Organisationseinheit als relativ autonom und eigenständig auftritt und grundsätzlich die Fähigkeiten und Fertigkeiten mit dem dazugehörigen Fach- und Sachwissen aufweist, um Aufträge bestmöglich erfüllen zu können, spielen im alltäglichen Dienstbetrieb zusätzliche – oftmals verborgene – Faktoren in die Erledigungsabläufe und -prozesse hinein. Einerseits existieren zahlreiche Abhängigkeiten (vor allem nach oben) welche aus der Geschäftseinteilung und den damit verbundenen hierarchischen Strukturen resultieren und andererseits ergeben sich Abhängigkeiten aus den – auch andere Bereiche betreffenden – Aufgabenstellungen. Die dadurch entstehenden Abhängigkeiten bei der Aufgabenerfüllung thematisiert Gesprächspartner 2 anhand der gängigen mehrgleisigen Aufgabenverteilung.

⁵³³ Morstein Marx, 1959, S. 119.

"Ah das Ministerium ist von der Aufgabenverteilung her so gebaut, dass die das eine Sache meist über mehrere Stellen verteilt ist ja und dass vier oder fünf etwas wollen müssen, damit es funktioniert und einer von ihnen nicht will, wird es nicht funktionieren, ja."⁵³⁴

Beispielsweise ist die Abteilung für Einsatzangelegenheiten (Abt. II/2) bei der Planung von Einsätzen und Schwerpunktaktionen von den zur Verfügung stehenden Ressourcen (Fahrzeugen, Räumlichkeiten, technischer Ausstattung, EDV-Equipment usw.) und dem dienstbaren Personal der nachgeordneten Dienststellen abhängig. Das beste Einsatzkonzept ist nutzlos, wenn es nicht an die internen (Ressort) und externen Abhängigkeiten (nachgeordnete Dienststellen) angepasst ist und auf diese Rücksicht nimmt. Vereinzelt sind Erledigungen auch von einzelnen Personen, welche alleine über ein Expertenwissen im gefragten Bereich verfügen, abhängig. Nicht vernachlässigt werden darf die politische Dimension. Viele außenwirksame Belange müssen den Kriterien und Vorgaben der vorgesetzten Stellen und Ressortleitung entsprechen, um schlussendlich zur erfolgreichen Umsetzung zu gelangen. Besonders die medial fokussierten und aufsehenerregenden Themen wie die Fremden- und Asylpolitik oder Ausstattungsentscheidungen (z.B. hochwertige Fahrzeuge wie Audi A6 oder VW Touareg als Dienstwagen für die Polizei) müssen sensibel behandelt werden und bedürfen der Einbindung hochrangiger BM.I-Vertreter.

Interdependenzen bzw. wechselseitige Abhängigkeiten werden vor allem dann zum Fluch und zur Belastung, wenn sie von Entscheidungsträgern dazu missbraucht werden, um persönliche Differenzen auszutragen und in weiterer Folge die Mitarbeiter und Kollegen der nachgeordneten Dienststellen darunter zu leiden haben. In diesem Falle werden Entscheidungen nicht auf Basis sachlicher Überlegungen blockiert, sondern rein um Macht zu demonstrieren. Gesprächspartner 2 geht in seinen Ausführungen so weit, dass er die Meinung vertritt, dass im schlimmsten Falle bestimmte Organisationsmitglieder aufgrund der bestehenden Abhängigkeiten einen Stillstand provozieren könnten. Er vertritt daher den Standpunkt, dass bei sämtlichen Entscheidungen stets die möglichen Reaktionen der anderen (direkt oder indirekt betroffenen) Sektionen bzw. Organisationseinheiten mitkalkuliert werden müssen.

⁵³⁴ Zitat Gesprächspartner 2

*„Ah wenn wenn böswillige Menschen sitzen im Haus - ja würde das Stillstand bedeuten. Also wir sind zwingend aufeinander angewiesen, ah ich sehe auch durchaus, ah sehr positive Aspekte dabei, ja. Ah weil wir immer ah über die Sektionen übergreifend denken müssen, ja.“*⁵³⁵

Prinzipiell (bis auf wenige Ausnahmen) lässt sich für das Innenministerium sagen, dass die Zusammenarbeit unter dem Gesichtspunkt der vielen existenten Abhängigkeiten relativ unproblematisch funktioniert. Oftmals kann man sich jedoch des Eindrucks nicht erwehren, dass recht pragmatisch nach dem Grundsatz „quit pro quo“ vorgegangen wird.

*„Ich glaube, die die beste Organisationsformstruktur hilft nichts, wenn sich die Leute nicht verstehen und wenn die falschen Leute an den Schlüsselpositionen sitzen. Wichtig ist, dass man fähige Leute haben, ah die die Sache - primär die Sache sehen.“*⁵³⁶

⁵³⁵ Zitat Gesprächspartner 2

⁵³⁶ Zitat Gesprächspartner 3

16. Charaktere und Typen im BM.I

Anhand dieses Kapitels wurde versucht, auf Grundlage des empirischen Materials die handelnden Personen innerhalb des Bundesministeriums für Inneres zu beschreiben und zu klassifizieren. Das Hauptaugenmerk wurde dementsprechend auf besonders prägnante und markante Handlungs- und Verhaltensweisen bestimmter Personen und Personengruppen gelegt. Die Ergebnisse der Gesprächsprotokolle wurden nach Differenzen und Ähnlichkeiten geclustert und in Kategorien unterteilt. Dementsprechend konnten nach Vornahme einer Merkmals- und Verhaltensbündelung siebzehn differente theoretische Handlungscharaktere bestimmt werden. Diese auf sozialen Handlungsweisen basierende Typenbildung erleichtert in weiterer Folge eine Orientierung innerhalb der aus handelnden Subjekten bestehenden Organisation BM.I. Die hier beschriebenen Handlungscharaktere sind sowohl vom Aufbau als auch vom Hintergedanken an den Weberschen Idealtypus (vgl. Kap. 6.2 Bürokratie als Idealtypus) angelehnt – jedoch von der (idealtypischen) Konzeption her auf Personen fokussiert. Weber verwendete die kreierte Idealtypen (stellen geistige bzw. gedankliche Konstrukte dar) vorwiegend zur wissenschaftlichen Analyse, indem sie als Hilfsmittel herangezogen wurden. Als die bekanntesten Weberschen Idealtypen zählen wohl die Typen der legalen Herrschaft sowie die Typen des sozialen (sinnhaften) Handelns. Primär dienen die nachfolgend dargestellten (Menschen-)Typen dem Vergleich, der Klassifikation und der Herausarbeitung von normalen alltäglichen Strukturen, welche sich in den Handlungen der Akteure widerspiegeln. Allerdings muss auch erwähnt werden, dass die hier erarbeiteten und dargestellten Typen nicht im Vorhinein konstruiert wurden, um die Differenzen zwischen Idealtypus und Realtypus in der sozialen Wirklichkeit messen zu können. Vielmehr sind die hier dargestellten Typen das Resultat der Interpretation gewonnener empirischer Daten. Aufgrund des aus den Gesprächen und Beobachtungen (d.h. aus den Protokollen) gewonnenen extrahierten Datenmaterials wurden die Einteilungen in verschiedene (empirisch vorfindbare) Menschentypen vorgenommen. Bei der Auswertung der durchgeführten Gespräche und Beobachtungen kristallisierten sich bestimmte, auffallende Handlungsmuster von Menschen heraus (man

könnte diese auch, da in der Realität vorkommend, Realtypen nennen). So kam es seitens der Gesprächspartner wiederholt zu Beschreibungen von (prägnanten) Handlungen von Personen innerhalb des Bundesministeriums für Inneres, welche bei der Namensgebung der nachfolgend dargestellten Typen eine zentrale Rolle spielten.

„In der Erörterung von »Typen« müssen wir uns klar sein, daß man in der Wirklichkeit nirgendwo einem solchen Typ begegnet. Was man unter »Typ« versteht, ist gleichzeitig eine Abstraktion und eine Verallgemeinerung – ein Zauberkasten, in den wir Dinge hineinwerfen können, die einander ähneln, und die wir dann als eine einzige gleiche Sache wieder hervorziehen.“⁵³⁷

Natürlich lassen sich nicht alle Bediensteten des Ministeriums ausschließlich einem hier dargestellten (Ideal-)typ zuordnen, sondern bilden – ihrem Habitus zur Folge – de facto einen Mischtypus ab. Bei der Durchsicht der angebotenen Handlungscharaktere sollte man stets im Hinterkopf haben, dass die hier idealtypisch beschriebenen Charaktere und Typen aufgrund ihrer zielgerichteten Konstruktion (unter dem Aspekt einer Verallgemeinerung) naturgemäß vom Realtypus abweichen müssen und bis zu einem gewissen Grad Fiktion sind. Wirklichkeit beginnt ergo dessen an jener Stelle, wo sich eine Differenz zum (Bezugspunkt des) Idealtyp ermitteln lässt. Abschließend möchte ich mit einem Zitat, welches aus Roland Girtlers Studie „Polizei-Alltag“ stammt, darauf hinweisen, mit welchem Verständnis ich bei der Herausfilterung von unterschiedlichen Typen vorgegangen bin.

„Das heißt also, daß ich nicht nominalistisch ‚Idealtypen‘ konstruiert habe, um an ihr die empirische Realität zu messen, sondern daß ich ausgehend vom Handeln des Polizisten zu gewissen Typisierungen zu kommen versuchte.“⁵³⁸

16.1 Der allwissende Vorgesetzte

Beim Typ des allwissenden Vorgesetzten handelt es sich um einen relativ häufig auffindbaren Vorgesetztentypus. Der allwissende Vorgesetzte begründet seine Wissensüberlegenheit in der Regel anhand mehrerer Faktoren. Einerseits wird behauptet, dass aufgrund des hohen

⁵³⁷ Morstein Marx, 1959, S. 70-71.

⁵³⁸ Girtler, 1980, S. 27.

Dienstalters oder Lebensalters ein immenser Erfahrungs- und Wissensvorrat besteht, der durch nichts zu kompensieren ist und auf der anderen Seite argumentieren die Allwissenden, dass sie aufgrund ihrer (Führungs-) Position und der damit verbundenen Stellung innerhalb der hierarchischen Ordnung über ein höheres Maß an Wissen verfügen als untergeordnete Bedienstete. Dieses positionsbegründete Wissen ist oftmals nicht auf die fachliche Spezialisierung des Vorgesetzten begrenzt, sondern erstreckt sich auf jegliche Wissensgebiete. Daraus ließe sich schlussfolgern, dass es einen kausalen Zusammenhang zwischen der hierarchischen Stellung innerhalb der Organisation und der Fülle des Wissensvorrates geben müsste. Nazistische Interjektionen wie „ich bin der Beste“ oder „das habe ich schon gewusst, als du noch in den Kinderschuhen gesteckt hast“ sind von allwissenden Naturtalenten immer wieder zu hören.

„Die Führungskraft ist stolz, wenn die Mitarbeiter signalisieren, sie kennen sich selbst nicht aus, sie finden die Lösungen nicht und der Chef verkündet die Wahrheit.“⁵³⁹

Tatsächlich muss erwähnt werden, dass es einige wenige Vorgesetzte gibt, die über ein enormes Wissen verfügen und in beinahe allen Wissensgebieten – fachlicher als auch nicht beruflicher Natur – eine überdurchschnittliche Kompetenz und Kenntnis aufweisen. Verblüfft war ich, als ich wegen einer sehr speziellen dienstrechtlichen Frage zu meinem Vorgesetzten ging und diesen um Rat fragte. Normalerweise rechnet man damit, dass der Chef bei speziellen bzw. ungewöhnlichen Fragen auch erst mal die Bücher studieren oder sich sonst wo schlau machen muss. Im konkreten Fall war es aber so, dass er alles aus dem „ff“ gewusst hat, ohne irgendwo nachschauen zu müssen. Ich hätte an seiner Stelle höchstwahrscheinlich eine gewisse Zeit gebraucht, um diesen Paragraphen im Gesetzestext zu finden und in weiterer Folge rechtlich richtig deuten zu können.

⁵³⁹ Zitat Gesprächspartner 7

16.2 Der von sich selbst überzeugte Blender

Die Gattung der von sich überzeugten Blender erkennt man in erster Linie daran, dass sich die dieser Kategorie zurechenbaren Personen bei jeder Gelegenheit selbstbewusst, mit einem mehr oder weniger inszenierten Auftreten, in den Mittelpunkt zu stellen versuchen. Der Blendertyp verfügt oftmals über ein ausgezeichnetes rhetorisches Geschick und glänzt durch ein hohes Maß an Eloquenz. Dem Gegenüber wird (mit Überzeugung) erzählt, was es hören will und somit ein hohes Maß an Übereinstimmung erzielt.

„In einer Hierarchie neigt jeder Beschäftigte dazu, bis zu seiner Stufe der Unfähigkeit aufzusteigen. Zu diesem Peter-Prinzip gibt es keine Ausnahme. Nach einer gewissen Zeit ist jede Position von einem Mitarbeiter besetzt, der unfähig ist, seine Aufgaben zu erfüllen.“⁵⁴⁰

Diese Charaktere sind mit ihrem Vorgehen und Auftreten so lange erfolgreich, so lange sie Mitarbeiter haben, die für sie die Arbeit machen und die von den Blendern versprochenen Aufträge entsprechend erledigen. Kritisch wird es für die Blender vor allem dann, wenn seitens der Gesprächs- bzw. Verhandlungspartner Detailfragen gestellt werden und Auskünfte zum Status verlangt werden. Auch wenn Aufträge unerledigt bleiben oder mangelhaft ausgeführt werden – und sich die gemachten Zusagen als heiße Luft erweisen – läuft der Blender Gefahr aufzufliegen und besteht das Risiko, dass seine Inkompetenz ans Tageslicht tritt.

„Die Arbeit wird von den Mitarbeitern erledigt, die ihre Stufe der Inkompetenz noch nicht erreicht haben.“⁵⁴¹

Bis zu einer gewissen Stufe innerhalb der Hierarchie konnte der Typus des Blenders vermutlich noch durch eigenes Wissen, Erfahrung und Fleiß aufsteigen. Der Blendertyp erlangt die – vorwiegend hochangesiedelten – innehabenden Funktionen meist aufgrund seines Geschicks, Professionalität und Kompetenz glaubhaft vorzuspielen. Sein Erfolg basiert auf gelungener Täuschung maßgeblicher und einflussreicher

⁵⁴⁰ Laurence, 2005, S. 108.

⁵⁴¹ <http://www.wirtschaftslexikon24.net/d/peter-prinzip/peter-prinzip.htm>. (Abrufdatum: 26.08.2008)

Schlüsselpersonen innerhalb der Organisation. Innerhalb des BM.I konnte ich einen derartigen Zeitgenossen bei einer Präsentation vor hochrangigen Ministeriumsvertretern, im Rahmen einer Konferenz, entlarven. Die besagte Person ist mir seit langem als eher arbeitsscheu bekannt und wird nur sehr selten aus eigenem Antrieb tätig. Erstaunlicherweise verstand er es seinen Vortrag so zu gestalten, dass man annehmen würde er sei ein überaus eifriger, interessierter und kompetenter Mitarbeiter. Einige Tage später sprach ich ihn auf die tolle Präsentation an (zu diesem Zeitpunkt war er noch in einer höheren Position als ich angesiedelt) worauf er mir zur Antwort gab, dass bei einer Präsentation nicht der Inhalt wichtig sei sondern wie glaubhaft man den Anwesenden diesen verkaufen kann.

16.3 Der soziale Beschützertyp

Den sozialen Beschützertyp zeichnet seine warme, herzliche und fürsorgliche Art aus. Meistens handelt es sich bei Vertretern dieses Typs um etwas ältere Mitarbeiter. Fast wie ein Elternteil bewahrt er die anderen (oftmals jüngeren) Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen vor Fehlern im Arbeitsalltag und unterstützt sie bei ihren Arbeiten bzw. schwierigen Vorhaben. Einerseits hat er (Beschützertyp) ein Gefühl dafür entwickelt, ob die Ergebnisse der Kollegen und Kolleginnen inhaltlich den Vorstellungen der Vorgesetzten entsprechen und andererseits kann er oft Tipps geben, mit welchen Strategien man bei welchem Vorgesetzten erfolgreich ist. Auch wenn es darum geht, bei diversen Vorhaben unterstützende Stimmen bzw. Fürsprecher zu finden, kann man auf den Beschützertyp zählen. Bei kleineren Verfehlungen setzt sich der soziale Beschützertyp für seine Mitarbeiter ein und versucht, den Vorgesetzten durch geschicktes Argumentieren den Wind aus den Segeln zu nehmen.

„Erstens dass es hier in der Zentrale einen sehr amikalen Umgang gibt miteinander sowohl von den Vorgesetzten mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ah als auch der Leute untereinander.“⁵⁴²

⁵⁴² Zitat Gesprächspartner 1

Innerhalb der Organisation verkörpert er diesen Typus Mensch, zu dem man gerne geht, wenn man Probleme hat oder nicht mehr weiterweiß. In der Zentralstelle des Innenministeriums sind dies in der Regel Bedienstete, die aufgrund ihrer jahrelangen Diensterfahrung und ihrer umfassenden sektionsübergreifenden Netzwerke und Freundschaften beinahe für alle Probleme eine Lösung parat haben. Obwohl dieser Typus innerhalb des BM.I nicht allzu verbreitet ist, kennt jeder eine solche Person – einen Freund, dem man vertrauen kann und der einem immer mit Rat und Tat hilfreich zur Seite steht.

„Also, ich halte das für sehr, sehr wichtig, dass sich ein Organisationsleiter auch nachhaltig dafür einsetzt, dass die Mitarbeiter das bekommen, was sie brauchen, damit es ein ordentliches Arbeitsumfeld gibt. Sprich, das ist meine langjährige Erfahrung in diesem Haus, wenn die Mitarbeiter sich selbst bei den Infrastruktur Verantwortlichen bemühen müssten und die Chefs keine Unterstützung gewähren, dann haben sie es sehr schwer und darum widme ich mich dem auch sehr, aus Überzeugung.“⁵⁴³

16.4 Der Unterwürfige, Zuvorkommende, Gehörige

Für viele Vorgesetzte stellt ein Mitarbeiter mit unterwürfigen und zuvorkommenden Charaktereigenschaften nahezu eine Idealbesetzung dar. Plakativ könnte man das so darstellen, dass der Chef einen Wunsch äußert und der Mitarbeiter erfüllt diesen prompt, ohne Wenn und Aber. Einerseits sollen die Mitarbeiter eigenständig bzw. selbstständig und reflektiert arbeiten – und nicht bloß die Rolle von „Jasagern“ einnehmen –, andererseits ist seitens der Führungskräfte kein permanentes Infragestellen ihrer Aufträge und Anweisungen gewünscht. Wenn jede Anweisung seitens der Mitarbeiter hinterfragt und vor der tatsächlichen Ausführung mit dem jeweiligen Vorgesetzten diskutiert würde, käme das System zwangsläufig zum Erliegen. Natürlich kommt es auch auf die Persönlichkeit des Vorgesetzten an. Manche Vorgesetzte schätzen die Meinungen, Kritiken und Ansichten ihrer Mitarbeiter und andere empfinden es schlicht als Kompetenzüberschreitung bzw. Anmaßung. An dieser Stelle muss jedoch erwähnt werden, dass Unterwürfigkeit und Gehörigkeit

⁵⁴³ Zitat Gesprächspartner 7

nicht mit Loyalität verwechselt werden dürfen. Max Weber umschreibt diese Verhaltensweise (Gehorsam auf Befehle) mit dem Begriff Disziplin.

*„Disziplin soll heißen die Chance, kraft eingeübter Einstellung für einen Befehl prompten, automatischen und schematischen Gehorsam bei einer angebbaren Vielheit von Menschen zu finden.“*⁵⁴⁴

Leider gibt es zahlreiche Bedienstete innerhalb des Innenministeriums und auch im nachgeordneten Bereich, die blinden Gehorsam auf jegliche Anweisung leisten. Immer wieder erlebt man Situationen, in welchen Mitarbeiter zu bloßen Befehlsempfängern und Befehlsausführern verkommen. Der typische unterwürfige und gehörige Mitarbeiter gehorcht schon qua Respekt vor der hierarchischen Stellung des Vorgesetzten und zieht eine Intervention nicht einmal bei offensichtlichen Fehlern in Betracht. Wie man anhand des nachfolgenden Zitates erkennen kann, betrifft dieses Verhalten nicht nur Personen ohne Vorgesetzten- respektive Führungsfunktion, sondern generell ist jeder Vorgesetzte bestrebt, die Wünsche seines unmittelbaren Vorgesetzten präzise zu erfüllen, wonach sich auch die Arbeitsabläufe im Alltag orientieren.

*„Der Chef des Chefs ist ein entscheidender Faktor in vielen Angelegenheiten, denn der Chef besteht darauf, daß alle Dinge genauestens den Wünschen und Eigenarten seines Chefs angepaßt werden.“*⁵⁴⁵

Eine Rolle spielt vielleicht auch die Bequemlichkeit bzw. eine gleichgültige oder pragmatische Grundhaltung mancher Mitarbeiter. Man hat ein wesentlich einfacheres Leben innerhalb der Organisation BM.I, wenn man sich nicht über alles den Kopf zerbricht und nur das macht, was von einem verlangt wird bzw. wird man seitens des Vorgesetzten als tüchtiger und kompetenter Mitarbeiter angesehen, wenn man den Wünschen des Vorgesetzten entspricht. Eine Kombination aus Eigeninitiative und Folgeleistung – wie es glücklicherweise bei vielen Bediensteten der Fall ist, scheint in vielerlei Hinsicht ein Optimum darzustellen. Zuvorkommende Mitarbeiter, die proaktiv Arbeiten und Aufträge (mit Hirn) ausführen sowie bei gegebenem Anlass in angemessener Form ihren Vorgesetzten auf

⁵⁴⁴ Weber, 2006, S. 62.

⁵⁴⁵ Morstein Marx, 1959, S. 115.

Knackpunkte bzw. Alternativen hinweisen, sind für die Organisation wünschenswert und müssen verstärkt gefordert werden.

16.5 Der permanent Ängstliche

Der ängstliche Bedienstete fürchtet sich bei jeder Arbeit, einen Fehler zu machen bzw. hat Angst davor, einer Arbeit oder Aufgabe nicht gewachsen zu sein. Er versucht kritischen und anspruchsvollen Aufträgen so gut wie möglich auszuweichen bzw. delegiert diese, wenn er die Möglichkeit dazu besitzt. Auch bei öffentlichen Auftritten und Diskussionen versucht sich dieser Typus eher im Hintergrund zu halten. Wenn Präsentationen oder Workshops vor einem größeren Personenkreis abzuhalten sind, plagen den ängstlichen Mitarbeiter schon Tage zuvor die ärgsten Befürchtungen. Die Angst bezieht sich auf der einen Seite auf die Kritik seitens der Vorgesetzten und auf der anderen Seite auf eine mögliche Blamage vor den übrigen Mitarbeitern und Arbeitskollegen. Am wohlsten fühlen sich diese Personen innerhalb ihrer eigenen vier Wände – in ihrem Büro. Gesprächspartner 2 assoziiert eine gewisse Schreckhaftigkeit von Bediensteten mit einem Erfahrungsdefizit, welches erst mit zunehmendem Alter bzw. Dienstalter kompensiert werden kann.

„Ich glaube, da brauchst du eine gewisse Erfahrung, da darf dich nicht alles gleich schrecken und schockieren, ah und ah deswegen glaube ich, dass ein gewisses Alter für bestimmte Positionen, ah ein Vorteil ist.“⁵⁴⁶

Schnell wird jede Kleinigkeit zum Staatsakt hochstilisiert und zur Nervenangelegenheit. Die Betroffenen sind sehr schnell überfordert und fallen im Rahmen von Arbeitsabläufen durch ständiges Gestresst- und Nervössein auf. Sie sind nur in sehr geringem Ausmaß belastbar, können unter Druck nicht arbeiten, und im Extremfall gehen die Bediensteten in Urlaub oder Krankenstand, um einer ungeliebten Arbeit zu entkommen. Selbst bei Routineaufgaben fallen ängstliche Charaktere durch häufiges Nachfragen (in Bezug auf den Arbeitsauftrag und die Erledigungsschritte bzw. -prozesse) in der Kollegenschaft auf. Ein weiteres Merkmal, welches

⁵⁴⁶ Zitat Gesprächspartner 2

der Gattung der permanent Ängstlichen zugeschrieben werden kann ist Neophobie – die Angst vor etwas Neuem und Unbekanntem. Die Ängstlichkeit dieser Personen gründet sich oftmals auf einem fachlichen Defizit, welches mit einem geringen Selbstwertgefühl gekoppelt ist.

16.6 Der strategische (neugierige) Informationssammler

Neugierige, sensationslustige Zeitgenossen, welche ständig auf der Suche nach Neuigkeiten oder Geheimnissen in Bezug auf ihr Arbeitsumfeld bzw. ihre Arbeitskollegen sind, sind in allen Hierarchieebenen und Funktionen innerhalb des Innenministeriums zu finden. Sie stellen die harmlose Variante dar, denn ihr Interesse gilt lediglich der Befriedigung ihrer Sensationslust und der Verbreitung von Klatsch und Tratsch. Was den strategischen Informationssammler von den gewöhnlich neugierigen Personen unterscheidet, ist sein strategisches Vorgehen, um gezielt an Informationen zu kommen. Er sammelt Informationen und hat in der Regel einen Verwertungsgedanken im Hinterkopf. Das Depot an Informationen kann dem strategischen Informationssammler in vielen Lebenslagen im Arbeitsalltag von Nutzen sein. Wenn sich die Informationen auf die Organisation beziehen, kann er den übrigen Organisationsmitgliedern im Idealfall immer einen Schritt voraus sein. Gefährlich kann ein strategischer Informationssammler dann werden, wenn er gezielt über einen längeren Zeitraum Informationen zu einer bestimmten Person und deren Verhalten sammelt. Die Palette von interessierenden Personen kann von Kollegen, Mitbewerbern, Konkurrenten, ungeliebten Mitarbeitern bis hin zu Vorgesetzten reichen. Der strategische Informationssammler gibt seine Informationen für gewöhnlich nicht (in Form von Tratsch) weiter, sondern hütet sie wie ein Geheimnis. Wenn er genug stichhaltige Fakten (Verfehlungen, dienstliche Eskapaden usw.) gesammelt hat, deponiert er diese geschickt an einer wohlüberlegten Stelle und lässt die Bombe erst dann platzen, wenn er davon am meisten profitieren kann. Dabei geht er oftmals so vor, dass er seine Informationen diskret – ohne viel Aufsehen zu erregen – an Personen weiterleitet, die dadurch zum Handeln (häufig aus dienstrechtlichen Gründen) gezwungen sind.

In Gesprächen kann man solche Personen oft durch einen penetranten Nachfragestil erkennen. Man hat dabei das Gefühl, als ob man zu einem Thema oder einer Person verhört wird. Es werden den Informationsträgern alle Details meist geschickt entlockt und diese geistig mitprotokolliert. Der strategische Informationssammler verfügt über einen hohen Intellekt und versteht es mitunter sehr gut, Menschen zu manipulieren. Um an die gewünschten Informationen zu kommen, scheut er auch nicht zurück, den guten Freund oder Verständnisvollen zu mimen.

16.7 Der misstrauische Hinterfrager

Auffallend ist am misstrauischen und hinterfragenden Typ, dass er ein sehr skeptischer und kritisch denkender Zeitgenosse ist. Hinter jeder Äußerung, hinter jedem Auftrag vermutet er eine versteckte Botschaft oder eine tiefgreifendere Absicht. Misstrauische Hinterfrager zweifeln und befürchten, für bestimmte Zwecke ihrer Mitarbeiter und Vorgesetzten instrumentalisiert zu werden. Hinter dem misstrauischen Hinterfragertyp steckt häufig eine Person in gehobener Position, die sich schon lange im Bundesministerium für Inneres befindet und die Sitten, Gebräuche, Arbeitsabläufe und Eigenheiten bestimmter Funktionsträger genau studiert hat und kennt. Mit diesem Wissen hat er stets einen Alternativplan in petto und ist auf zu erwartende Reaktionen bestens vorbereitet. Der Vorteil des misstrauischen Hinterfragers liegt darin, dass er über einen guten Weitblick verfügt und niemals blind und gedankenlos an eine Sache herangeht. Der genannte Typus zeichnet sich – auf den Punkt gebracht – durch Genialität, gepaart mit einem Schuss paranoiden Verhaltens (geht über ein gesundes Maß an Misstrauen hinaus), aus.

16.8 Der „Delegator“/„Delegierer“

Delegieren fungiert als Wundermittel zur Arbeitsentlastung. Der geborene Delegator – funktioniert wie ein Verteiler und – ist stets bemüht, sämtliche Arbeitsaufgaben und Aufträge – die nicht unbedingt von ihm selber

erledigt werden müssen – an seine Mitarbeiter und Untergebenen weiterzugeben. Dadurch spielt er sich von der eigentlichen und inhaltlichen Erledigung frei und übernimmt nur mehr eine Kontrollfunktion im Hinblick auf die Auftrags Erfüllung. Gesprächspartner 7, welcher die Funktion eines Abteilungsleiters innehat, tritt grundsätzlich alle anfallenden (konzeptionellen) Arbeiten an seine Mitarbeiter ab. Obwohl er zwar die Arbeitsprozesse und die Erledigungen delegiert, wird von ihm die Lösung bzw. das erwartete Endergebnis vorgegeben.

„Ich gehe grundsätzlich davon aus, dass möglichst alle Arbeiten zu delegieren sind. Ich habe mir daher jegliche konzeptionelle Arbeit selbst verboten. Auch wenn es schwierige Themen sind, wo ich glaube, dass ich das grundsätzlich konzeptionell in meinem Sinne am besten aufsetzen könnte, ist es mir wichtig, Mitarbeiter damit zu befassen, ihnen die Aufgabe zu delegieren und sie – wenn nötig – durch viele Einzelgespräche dorthin zu bringen, wo mir die richtige Lösung erscheint.“⁵⁴⁷

Die Möglichkeit, Aufgaben zu delegieren, steht meist nur privilegierten Personen zur Verfügung, welche sich in einer Leitungs- oder Führungsfunktion befinden. Sir Peter de la Billiere schreibt in seinem Artikel über Führungsqualitäten, dass die Fähigkeit zur richtigen Delegation eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Führungskräfte darstellt, aber auch mit Gefahren verbunden sein kann.

„Wer nicht delegieren kann, sollte auch nicht befördert werden. Delegation und Risiko gehören eng zusammen, denn mit einer Aufgabe gibt man Entscheidungsbefugnisse ab.“⁵⁴⁸

Partiell kommt es durch eine ungerechte oder asymmetrische Verteilung der Arbeit zu einer Belastung, denn oftmals lässt sich innerhalb der Organisationseinheiten der Zentralstelle erkennen, dass bestimmte Aufgaben immer an dieselben Mitarbeiter zugewiesen werden. Dieser Umstand ist daraus zu erklären, dass die Führungskräfte bestrebt sind, Aufgaben nur jenen Mitarbeitern zuzuweisen, welchen sie vertrauen können und die schon einmal bewiesen haben, dass sie der Aufgabenstellung gewachsen sind.

„An der Spitze von Organisationen werden die Zwecke gesetzt. Die Handlungen, die als Mittel dazu erforderlich sind, werden Untergebenen als Aufgabe zugewiesen. Diese delegieren ihrerseits

⁵⁴⁷ Zitat Gesprächspartner 7

⁵⁴⁸ De la Billiere, 2005, S. 66.

Unteraufgaben an Unterinstanzen usw., bis der Boden der Hierarchie, das reine Ausführungshandeln, erreicht ist.“⁵⁴⁹

Teilweise entsteht der Eindruck, als ob die Arbeit vom Vorgesetzten nur weggeschoben werden würde. Aus diesem Grund gehen viele Mitarbeiter ihren Chefs bewusst aus dem Weg, weil sie genau wissen, dass sie beim Kontakt mit dem Vorgesetzten nur Arbeit und Aufträge ausfassen. Für die mit Arbeit beteiligten Personen reduziert sich die Arbeitsauslastung, wenn sie ebenfalls über die Möglichkeit der Delegation verfügen und Teile des gesamten Arbeitspaketes wiederum an fachlich dafür infrage kommende Bedienstete der eigenen Organisationseinheit abwälzen können. So wird die Arbeit im Idealfall in viele Einzelteile aufgesplittet und aufgeteilt. Nachteil dieses Verfahrens ist der mit der Anzahl der involvierten Beteiligten steigende Koordinationsaufwand und die schlussendliche Zusammenführung der Einzelerledigungen in ein Endprodukt.

„Auf der einen Seite ist es natürlich, daß Akten von einem zum anderen wandern, da ja die Erledigung des Einzelfalls ein kollektiver Vorgang ist. Weiterhin vermindert sich für jeden Beteiligten sowohl die Arbeitslast als auch die Verantwortung, wenn er sich andere Plätze auszudenken vermag, auf die sich ein Teil dieser Bürde abwälzen läßt. Der Ansporn zum Herumschieben der Dinge, selbst um ihrer nur momentan ledig zu sein, ist nie gering.“⁵⁵⁰

Der Delegierer, der etwas von der Technik der Arbeitsverteilung versteht, lässt sich in regelmäßigen Abständen über den Erledigungsstatus der zugewiesenen Arbeit berichten und versucht so einen Überblick über die verteilten Aufträge zu behalten. Im Gegensatz zu anderen Führungskräften, welche die Arbeiten stets selber erledigen, vertreten Delegatoren die Meinung, dass sie in der Organisation nicht unersetzlich sind und verlassen sich auf die Fähigkeiten und das Können ihrer Mitarbeiter. Gesprächspartner 7 bemerkt dazu, dass eine Organisationseinheit dann gut funktioniert, wenn sie auch ohne den Leiter voll funktions- und handlungsfähig ist.

„Mir ist es nicht wichtig, dass ich die Abteilung richtig führe. Meine Abteilung soll nicht davon abhängen, dass ich da bin und die richtigen Entscheidungen treffe, meine Abteilung ist dann gut, wenn es auch ohne mich funktioniert. Und daran messe ich meine Abteilung und mich selbst.“⁵⁵¹

⁵⁴⁹ Luhmann, 1971, S. 96.

⁵⁵⁰ Morstein Marx, 1959, S. 117.

⁵⁵¹ Zitat Gesprächspartner 7

16.9 Der geradlinige Nichtkonsequenzscheue

Nichtkonsequenzscheue Artgenossen, die eine gerade Linie vertreten, zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich niemals (für nichts und niemanden) ein Blatt vor den Mund nehmen und stets das sagen, was sie wirklich meinen und wovon sie überzeugt sind. Offenheit ohne Rücksicht auf Verluste (bzw. Repressionen gegen die eigene Person). Im Bundesministerium für Inneres trifft man gelegentlich bei (hochrangig besetzten) Besprechungen, Präsentationen und Workshops auf derartige Hardliner. Durch ihre kritischen, scharfsinnigen und teilweise provokativen Fragen werden sie von manchen Teilnehmern oftmals als unangenehmer Störfaktor bei Besprechungen wahrgenommen. Man könnte von diesen Bediensteten behaupten, dass sie ein überaus starkes Rückgrat haben und sich nicht von höherrangigen Vertretern einschüchtern und verbiegen lassen. Bei vielen anderen BM.I-Bediensteten scheint dies nicht selbstverständlich zu sein – sie orientieren respektive adaptieren ihre Meinungen und Aussagen an jenen der höchsten Vertreter des Innenministeriums, unabhängig davon, ob diese der Sache dienlich sind oder nicht – sie würden demnach den Typus des charakterschwachen Opportunisten darstellen. Der Charaktertyp des geradlinigen nichtkonsequenzscheuen Bediensteten ist innerhalb des BM.I des Öfteren in mittleren oder höheren Führungspositionen anzutreffen, gilt allgemein als kompetent und glänzt durch Verlässlichkeit und ein resolutes, selbstbewusstes Auftreten.

Der geradlinige Hardliner wird gerne für wichtige Aufträge eingesetzt deren Umsetzung oberste Priorität genießt. Da er sich nicht manipulieren lässt, nichts für Befindlichkeiten übrig hat und sich stets für die Sache (wovon er überzeugt ist) einsetzt, braucht man bei ihm keine Befürchtungen zu haben, dass er durch Interventionsversuche materieller oder immaterieller Natur vom Kurs abweicht. Diese Konsequenzhärte resultiert sehr oft aus einer hohen Identifikation des Bediensteten mit seiner Arbeit und der Überzeugung, dass sein hoher Einsatz dem Kollektiv BM.I zugutekommt. Im Gegensatz zum eigennützigen Hardliner bzw. Extremopportunisten riskiert er durch sein konsequenzenignorierendes Verhalten seine berufliche Stellung/Karriere, nicht um persönliche Ziele durchzusetzen, sondern agiert im Dienst der Organisation und Aufgabe.

Allerdings wird die Meinung vertreten, dass der nichtkonsequenzscheue Kritiker auch lösungsorientiert vorgehen muss. Permanent ein Veto einzureichen und Fehler aufzuzeigen, ohne Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, wird als kontraproduktiv empfunden.

„Weil kritische Leute, die dann Konfliktpotential bieten, anstatt Konflikte zu bewältigen oder zu kanalisieren, ah die brauchen wir nicht und wenn sie fachlich noch so super sind.“⁵⁵²

Da dieser Typus auch nicht davor zurückschreckt, im Kreis der höchsten Vertreter, des eigenen oder eines anderen Ressorts, stets eine klare Linie zu vertreten und dies auszusprechen, wovon er überzeugt ist, wird er von seinen Vorgesetzten mit Bedacht eingesetzt. Wenn Diplomatie und Verhandlungsgeschick gefragt sind bzw. wenn Kompromisse eingegangen und Abstriche gemacht werden müssen, ist es eher unklug und unvorteilhaft, den geradlinigen nichtkonsequenzscheuen Typ einzusetzen.

16.10 Der Dienstleister für nachgeordnete Dienststellen

Innerhalb der Beamtenschaft und der Bediensteten der Zentralstelle lässt sich ein besonderer Menschentyp identifizieren, welcher sich selber als Dienstleister für die Kolleginnen und Kollegen (die Polizistinnen und Polizisten) der nachgeordneten Dienststellen auffasst. Dieser Typus misst die Qualität und Güte seiner Arbeit an der Situation der Bediensteten im Außendienst und sieht seine Legitimation bzw. Daseinsberechtigung in der Leistungserbringung für die Bediensteten außerhalb der Zentralstelle. Seine Maxime lautet im Wesentlichen, ein Optimum für die Kollegen an der „Front“ – auf der Straße – herauszuholen.

„Ich habe ein klares Motto. Mein Motto ist: Wir in der Zentralstelle haben dafür als Serviceeinrichtung zu sorgen, dass die Leute, die draußen an der Front stehen, ihre Arbeit bestmöglich verrichten können.“⁵⁵³

Bedienstete, welche ein derartiges Bewusstsein haben respektive die Auffassung vertreten, für die Nachgeordneten eine Art Serviceeinrichtung

⁵⁵² Zitat Gesprächspartner 1

⁵⁵³ Zitat Gesprächspartner 8

zu sein, haben sehr oft selber einen exekutiven Hintergrund und wissen über die mit dem Dienstversehen aufkommenden Probleme Bescheid. Der sich im Innenministerium befindliche Typus des Dienstleisters für die Nachgeordneten definiert sich nicht ausschließlich als hierarchisch übergeordnete Instanz, sondern empfindet sich selbst häufig als Teil der exekutiven Kollegenschaft.

„Wir messen uns daran oder ich messe die Abteilung daran, ob es uns gelungen ist, für die operativen Kräfte vor Ort, in den LPK, in den SPK und BPK und PI, Bedingungen, ein Arbeitsumfeld geschaffen zu haben, das ihnen ihren Beruf bestmöglich handhaben lässt?“⁵⁵⁴

16.11 Der kompetente, pflichtbewusste, korrekte Beamte

Dieser Menschentypus verkörpert den allseits bekannten Beamten bzw. Bediensteten in der öffentlichen Wahrnehmung. Innerhalb des Ressorts handelt es sich dabei um jene Organisationsmitglieder, welche ihr Handeln penetrant, d.h. strikt und akribisch an den gesetzlichen Normierungen und Vorschriften orientieren. Sie sind dadurch in vielen alltäglichen Belangen unflexibel und wenig lösungsorientiert. Ihre Kompetenz in den ihnen zugewiesenen Fach- und Sachbereichen erklärt sich durch die umfassende und detaillierte Kenntnis aller relevanten Rechtsmaterien. Im BM.I haben sie oftmals den Ruf der „Paragrafenreiter“. Sie operieren nach dem Grundsatz, dass Gesetze wortgetreu umzusetzen sind und nicht durch kreative Interpretationen – wie es oft Usus ist – an die jeweiligen Bedürfnisse angepasst werden sollen.

„Und das in der öffentlichen Verwaltung hochentwickelte Rechenschaftswesen veranlaßt den Berufsbeamten, im allgemeinen auf den Buchstaben des Gesetzes und selbst der Verfahrensvorschrift mit Verehrung zu blicken. Man darf nicht vergessen, daß der Regenschirm der Wortwörtlichkeit dem Beamten immer ausgezeichnete Dienste leistet.“⁵⁵⁵

Gesetze werden zur heiligen Schrift hochstilisiert und das Legalitätsprinzip (vgl. Art. 18 B-VG), wonach die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Basis der Gesetze vollzogen werden darf, wird zum Verhaltenskodex. Durch die umfassende Gesetzeskenntnis der korrekten und kompetenten

⁵⁵⁴ Zitat Gesprächspartner 7

⁵⁵⁵ Morstein Marx, 1959, S. 205-206.

Bediensteten werden sie für die Mitarbeiter zur ersten Anlaufstelle für Rechtsauskünfte und gesetzlichen Fragen. Auffällig ist, dass der pflichtbewusste, korrekte Beamte die Tugenden der Treue, Genauigkeit, Pünktlichkeit und Verlässlichkeit sehr hoch hält.

Bei Besprechungen und Verhandlungen klammert er sich oft an Paragraphen und argumentiert stets mit gesetzlichen Limitierungen oder Möglichkeiten. Unter den Kollegen gilt der überkorrekte Zeitgenosse als kleinkariert, weltfremd und introvertiert.

„Da muss ich schauen, dass ich es vielleicht schaffe, ihm oder ihr dieses wissenschaftliche Denken zu vermitteln und nicht nur dieses Scheuklappendenken im Gesetz wortwörtlich ah herunterzulesen und und und ohne den Schutzzweck der Norm zu betrachten und umzusetzen.“⁵⁵⁶

16.12 Der Diener der Ressortleitung/Ministerin & des Volkes

Der Sinn seines Daseins besteht für den Diener der Ministerin in der bestmöglichen Unterstützung der Ressortleitung bzw. der Ressortleiterin. Er ist der Ministerin gegenüber hundertprozentig loyal und ordnet alle eigenen und organisatorischen Bedürfnisse jenen der obersten Chefin unter. Die Führungskräfte, welche sich primär als Gehilfen bzw. Werkzeug der Ressortchefin definieren, sind zwar innerhalb des Ministeriums in allen Hierarchiestufen zu finden, bekleiden in der Regel jedoch respektable Positionen mit einer gewissen Nähe zur obersten Ressortleitung. Wie es von einem Diener erwartet wird, investiert er seine gesamte Arbeitskraft in Aufgaben und Handlungen, welche der Ressortleiterin den Arbeitsalltag erleichtern und das Leben so unbeschwert wie nur möglich machen.

„Das historisch begründete Verständnis von Führungskräften als ‚Diener‘ (vgl. den lateinischen Begriff minister) ist dabei besonders hervorzuheben.“⁵⁵⁷

Selbstverständlich kann die Ministerin, welche in erster Linie ein politisches Amt ausübt, nicht über alle Geschehnisse und Abläufe im BM.I Bescheid wissen bzw. sich in allen behandelten Themenfeldern a priori

⁵⁵⁶ Zitat Gesprächspartner 1

⁵⁵⁷ Dudek, 2009, S. 19.

auskennen. Durch eine bestmögliche Beratung in Bezug auf alle vom Ressort behandelten internen Themen und Schnittpunkte zu externen Themenkomplexen bereitet die Dienerschaft die Ressortleitung auf öffentliche Auftritte, Besuche, Verhandlungen und dergleichen vor. Jene Bediensteten des BM.I, welche im Bewusstsein der Ressortleiterin arbeiten und handeln, versuchen, die Ministerin durch bedachtes Vorgehen vor medialen Ausrutschern oder internen Kritiken der eigenen Bediensteten so gut wie möglich zu bewahren.

*„Die Skizze der Beraterrolle des Beamten ist in mehr als einer Hinsicht höchst aufschlußreich. Zum ersten macht sie klar, daß das Verhältnis zwischen dem politisch verantwortlichen Minister und den ihm unmittelbar unterstehenden Berufsbeamten innig genug ist, um ein Band der persönlichen Treue zu erfordern.“*⁵⁵⁸

Der engste Kreis an Vertrauten der Bundesministerin findet sich im Kabinett wieder. Man könnte diesen Personenkreis als die unmittelbaren Diener der Ministerin bezeichnen. Das Kabinett der Bundesministerin erfüllt einerseits koordinierende und beratende Aufgaben und andererseits fungiert es als Büro und akkordiert die Termine, Besuche und öffentlichen Auftritte der Ressortchefin. Den Dienertyp erkennt man bei Gesprächen auch anhand der häufig verwendeten Redewendung „das ist im Sinne der Ministerin“ oder „die Vorgabe der Ministerin lautet“. Das Zitat unterhalb verdeutlicht, dass sich Gesprächspartner 3 im Hinblick auf seine dienstlichen Aufgaben primär der Bundesministerin gegenüber verantwortlich fühlt und ebenso allen hierarchisch übergeordneten Zwischenvorgesetzten. In diesem Zusammenhang werden auch die Wichtigkeit der Weisungsgebundenheit und Loyalität angeführt.

*„Also wir sind natürlich in erster Linie dem Bundesminister oder der Bundesministerin gegenüber verantwortlich ah wir sind ein weisungsgebundener Wachkörper und ah und natürlich hierarchisch – also ich fühle mich meinem Abteilungsleiter genauso gegenüber verantwortlich und dem Bereichsstellvertreter und dem Generaldirektor - das ist an und für sich die Ebene ah der internen Hierarchie und ah da ist für mich Loyalität und Weisungsgebundenheit sehr wichtig.“*⁵⁵⁹

Auch Gesprächspartner 2 versteht sich als Diener der Innenministerin und des hierarchisch unmittelbar über ihn angesiedelten Generaldirektors. Im Gegensatz zu Gesprächspartner 3 wird von Gesprächspartner 2 eine erweiterte Sinnkomponente ins Spiel gebracht. Er sieht die (indirekt durch

⁵⁵⁸ Morstein Marx, 1959, S. 160.

⁵⁵⁹ Zitat Gesprächspartner 3

das Volk gewählte) Bundesministerin für Inneres ad personam – neben dem Parlament und den Gesetzen – als Manifestierung des Volkswillens.

*„Mein direkter Vorgesetzter ist der Generaldirektor und darüber die Frau Bundesminister logischerweise. Ah ah Auftraggeber ist ja das Volk, repräsentiert durch das Parlament, durch die Gesetze und verwirklicht dann quasi oder manifestiert in der Person der Frau Bundesminister ja, das ist für wenn man an den Rechtsstaat glaubt und das tue ich ja, ist das für mich eine ganz eine klare Logik.“*⁵⁶⁰

In der soziologischen bzw. politologischen Diskussion um unsere Beamten taucht immer wieder die Frage auf, ob es sich bei der Beamtenschaft um eine Machtelite oder doch um eine Berufsgruppe bescheidener Diener handelt. In diesem Zusammenhang lassen sich zwei Idealtypen im Bezug auf das Verhältnis zwischen der Beamtenschaft und der Gesellschaft identifizieren. Zum einen der Idealtypus der Beamtenverwaltung und zum anderen der der Leistungsverwaltung.⁵⁶¹

*„Die Hypothese, daß sich der Beamte in einer Wandlung befindet, die ihn vom personalen Staatsrepräsentanten zum Bürgeranwalt macht, wird in der Bundesrepublik stark vertreten.“*⁵⁶²

Nach dem Verständnis einer Beamtenverwaltung operiert der Beamte als isolierte Entität, qua Diener des Staates, welcher alleine anhand seines Sachverständes – ohne externe Irritationen (Experten, Öffentlichkeit,...) – staatliches Handeln ermöglicht. Ein weiteres Charakteristikum dieses Modells der Beamtenverwaltung ist die durch die Staatsgewalt legitimierte Machtstellung des Beamten. Funktionale Effizienz hingegen lautet die Handlungsmaxime beim Idealtypus der Leistungsverwaltung. Konträr zum Idealtypus der Beamtenverwaltung wird der Beamte hier als normaler Angestellter begriffen, welcher sich nicht mehr primär als Bestandteil des Staates definieren lässt. Er fühlt sich diesen Auffassungen entsprechend mehr den Individuen, d.h. den Staatsbürgern, als dem abstrakten Gebilde Staat verpflichtet. Gemäß diesen Vorstellungen verfügt der Beamte über nicht mehr Macht als ein gewöhnlicher Arbeitnehmer. Nicht mehr der korrekte Verwaltungsablauf steht im Zentrum der Handlungsorientierung,

⁵⁶⁰ Zitat Gesprächspartner 2

⁵⁶¹ Vgl. Gehmacher, 1977, S. 148.

⁵⁶² Gehmacher, 1977, S. 154.

sondern vielmehr die Sicherstellung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung.⁵⁶³

16.13 Der Konfliktscheue/Ängstliche

Die Scheu vor Konflikten stellt nicht nur ein isoliertes gesellschaftliches Phänomen dar, sondern ist auch innerhalb von Organisationen wie dem BM.I ein brisantes Thema. Nach dem Motto „nur nicht anecken“ versucht der konfliktscheue Artgenosse, Problemen und Spannungsfeldern so gut wie möglich aus dem Weg zu gehen. Sollte ihm ein derartiges Ausweichmanöver nicht gelingen und er in die Ecke getrieben werden, so versucht er die Lage zu beruhigen und zu besänftigen, indem er klein beigibt und sich verständnisvoll und kooperativ zeigt. Aufgrund seiner ausgeprägten Konfliktaversität fällt es ihm schwer, sich zu behaupten und seine Meinung durchzusetzen. Diese Schwäche kann sich vor allem bei Verhandlungen, aber auch im Rahmen von internen Angelegenheiten negativ auswirken, da er stets versucht ist, es jedem recht zu machen.

„Ich glaube, dass es an der Umsetzung und an der mangelnden Konfliktbereitschaft mancher Vorgesetzter liegt und nicht am System selbst.“⁵⁶⁴

Schwer vereinbar ist Konfliktscheuheit vor allem mit Führungspositionen, da diese mit zahlreichen Konfliktsituationen verbunden sind. Konflikte dienen in vielen Fällen als Motor, um Veränderungen zu ermöglichen und voranzutreiben. Im Rahmen von konfliktbeladenen Aushandlungsprozessen werden Kompromisse getroffen und weitere Vorgehensweisen abgestimmt. Jene Kollegen und Mitarbeiter, welche um die Konfliktscheuheit ihres Vorgesetzten Bescheid wissen, sind in der Lage, dieses Defizit für ihren eigenen Nutzen gezielt einzusetzen und den Betroffenen zu einer vorhersehbaren Handlung zu nötigen.

⁵⁶³ Vgl. Gehmacher, 1977, S. 148-149.

⁵⁶⁴ Zitat Gesprächspartner 1

„Ich denke dass es auch hier so wie bei der Belohnung eher daran liegt, dass viele Vorgesetzte den Konflikt scheuen und sich dann wundern, warum gewisse Verfahren in den in die Hose gehen, den Bach hinuntergehen.“⁵⁶⁵

Konfliktscheuen Bediensteten wird oftmals fachliche und dienstliche Inkompetenz unterstellt, weil ihre Konfliktscheuheit und ruhige bzw. zurückhaltende Art fälschlicherweise als Wissensdefizit bzw. als fachliche Argumentationsschwäche interpretiert werden. Konfliktscheue, ängstliche bzw. ruhige Bedienstete müssen seitens der Vorgesetzten ermutigt und motiviert werden, zu gewissen Themen Stellung zu nehmen und die Furcht vor Entscheidungen zu unterdrücken.

„Manchmal ist es auch sehr einfach, die Mitarbeiter zu motivieren, dass sie sich zu sagen trauen, was sie machen würden und die Nachfrage, warum schlägst du es dann nicht so vor oder warum glaubst du, dass wir es so nicht machen können – in diesen Gesprächen lässt sich dann sehr oft auch der innerliche Widerstand, die Furcht vor diesen Entscheidungen usw. beseitigen.“⁵⁶⁶

16.14 Der regelunterwürfige Bedienstete

Ähnlich wie beim korrekten, pflichtbewussten Typ handelt der regelunterwürfige Vertreter strikt nach den innerhalb der Organisation BM.I gültigen bürokratischen Grundsätzen. Als wichtigste Regelkonvolute für das Verhalten von Beamten und Bediensteten innerhalb des öffentlichen Dienstes gelten das BDG (Beamtendienstrechtsgesetz) sowie das VBG (Vertragsbedienstetengesetz). Weitere Reglementierungen des Verhaltens der Bediensteten der Zentraleitung lassen sich der Büroordnung, den unzähligen Dienstanweisungen, den Erlässen (z.B. Telekommunikationserlass, JAZ-Dienstzeiterlass), den Befehlen usw. entnehmen. Durch die Existenz und vor allem Anerkennung einer derartigen von den Organisationsmitgliedern – als legitim empfundenen – Ordnung wird sichergestellt, dass Verständigung und Übereinstimmung in grundsätzlichen Belangen des Dienstversehens und Verhaltens innerhalb und außerhalb der Organisation hergestellt werden.

⁵⁶⁵ Zitat Gesprächspartner 1

⁵⁶⁶ Zitat Gesprächspartner 7

Max Weber exemplifiziert in seinem monumentalen Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ unter dem § 5 (Begriff der legitimen Ordnung), wie soziales Handeln respektive soziale Beziehungen sich an der Idee des Bestehens einer legitimen Ordnung anlehnen.

„Wenn ein Beamter aber täglich zur festen Stunde auf dem Büro erscheint, so ist das (auch, aber:) nicht nur durch eingelebte Gewöhnung (Sitte) und (auch, aber:) nicht nur durch eigne Interessenlage bedingt, der er nach Belieben nachleben könnte oder nicht. Sondern (in der Regel: auch) durch das ‚Gelten‘ der Ordnung (Dienstreglement) als Gebot, dessen Verletzung nicht nur Nachteile brächte, sondern – normalerweise – auch von seinem ‚Pflichtgefühl‘ wertrational (wenn auch in höchst verschiedenem Maße wirksam) perhorresziert wird.“⁵⁶⁷

In der Regel lässt sich sagen, dass niemand alle Regeln einzuhalten vermag, aber auch keiner alle Regeln und Vorschriften bricht. Der übertrieben regelunterwürfige Bedienstete unterscheidet sich nun vom durchschnittlichen Bediensteten der Zentralstelle dadurch, dass er sein Handeln in jeder Situation auf die organisatorische und gesetzliche Regelkonformität prüft. Die seitens der Organisation und des Gesetzgebers vorgegebenen Verhaltensgrundsätze (Gesetze, Vorschriften, Erlässe,...) stellen für diesen speziellen Typ eine Art „heilige Ordnung“ dar und der Grad der Einhaltung dieser wird als Maßstab für die Güte der übrigen Bediensteten herangezogen. Sein Pflichtbewusstsein spiegelt sich bei diesem Typus im Alltag, in seiner DienstEinstellung. Er zeichnet sich durch Fleiß, wenig Abwesenheiten und Krankenstände und korrektes sowie seriöses Verhalten aus.

„Die Reife eines Beamtentums und so auch letztlich seine Leistungsfähigkeit werden in der Hauptsache durch den Grad bestimmt, in dem der Beamte durch ein Verständnis der Regeln geleitet wird, die sein Verhalten beherrschen müssen.“⁵⁶⁸

Wie anhand des oben angeführten Zitates deutlich ersichtlich ist, spielt der Typus des „Regelbefolgers“ eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit einer Bürokratie und wird als Indikator für die Reife des gesamten Beamtentums herangezogen.

⁵⁶⁷ Weber, 2006, S. 39.

⁵⁶⁸ Morstein Marx, 1959, S. 163.

16.15 Der gelernte (ehemalige) Polizist

Besonders innerhalb der Sektion II, der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, finden sich viele Exekutivbedienstete – also Angehörige der Besoldungsgruppe „Exekutivdienst“. Polizeibedienstete führen im Rahmen ihrer Tätigkeiten und Verwendung innerhalb der Zentralstelle hauptsächlich Verwaltungsaufgaben (mit Bezug zu exekutivdienstlichen Belangen) – wie auch die Bediensteten der Besoldungsgruppe „Allgemeine Verwaltung“ aus. Bei dieser Personengruppe drängt sich die Frage auf, welche Motivatoren für den Wechsel in den Innendienst maßgeblich waren. Vor allem auf dem monetären Sektor – im Hinblick auf den Monatsbezug (Gehalt + Zulagen) – bedeutet das Dienstversehen (ausgenommen im Rahmen einer Zuteilung) innerhalb der Zentralstelle eine enorme Verschlechterung. Einbußen um bis zu 30 Prozent des üblichen Monatsbezuges stellen die Regel dar.

„Das wäre es gar nicht so gewesen, nur wie gesagt doch der geregelte Dienstbetrieb und ah natürlich auch sag ich mal der Hintergrund, dass ich noch nicht gewusst habe oder nicht gespürt habe finanziell so recht, was man im Außendienst im Vergleich zum Innendienst verdient.“⁵⁶⁹

Wenn also das Entgelt nicht maßgeblich bei der Entscheidung für den Wechsel in den Innendienst ist, liegt es nahe zu vermuten, dass andere Anreize – welche die finanziellen Einbußen kompensieren – existieren. Alleine die etwas höheren Bewertungen (und die damit verbundenen höheren Dienstgrade) innerhalb der Zentralstelle scheinen nicht ausschlaggebend für eine Dienstverrichtung im Mutterhaus zu sein. Nach Auffassung des Gesprächspartners 1 wird es immer schwerer, fähiges exekutivdienstliches Personal für eine Verwendung in der Zentralstelle zu bekommen bzw. für längere Zeit zu halten. Wie man anhand des oben angeführten Zitates erkennen kann, war für Gesprächspartner 1 der geregelte Dienstbetrieb innerhalb der Zentralstelle ein wichtiges Entscheidungsargument. Einerseits gehört eine gehörige Portion Idealismus dazu, um für weniger Geld im Innenressort zu arbeiten und andererseits darf nicht vergessen werden, dass dem Bediensteten

⁵⁶⁹ Zitat Gesprächspartner 1

innerhalb der Zentralstelle ein relativer Zugang zu den Hebeln der Macht ermöglicht wird.

„Problem dabei ist meiner Meinung nach, dass die Bewertungen draußen mittlerweile generell so hoch sind, dass man alleine durch eine bessere Bewertung niemanden mehr in die Zentrale bringt. Oder sagen wir mal niemanden, der gut ist und überredet werden muss, in einer höheren Verwendung tätig zu werden auf Dauer. Man kriegt schon Leute - nämlich die, die nicht mehr können, die, die draußen den Exekutivdienst nicht mehr wollen, ja die sich nach innen verändern wollen - einen ruhigen Bürojob wollen - ich sage, wie es ist, ja.“⁵⁷⁰

Die gelernten Polizeibediensteten erkennt man gelegentlich an ihrer Sprache und der damit verbundenen Verwendung bestimmter polizeispezifischer Fachtermini. Durch seine militärische Prägung, welche dieser Typus im Rahmen der polizeilichen Sozialisierung (polizeiliche Ausbildungen und Dienstverrichtung) erhalten hat, reagiert er auf Anordnungen und Weisungen häufig mit der Quittierung des Befehls durch ein zackiges „Jawohl“.

16.16 Der karriereorientierte „Überleichengeher“

Der karriereorientierte Überleichengeher stellt innerhalb des BM.I keineswegs ein verwendungsgruppenspezifisches Phänomen dar, sondern ist in allen Hierarchieebenen vertreten. Bewusst wahrgenommen wird er allerdings vorwiegend in den höheren Verwendungsgruppen, da ihm aufgrund seiner Position mehr Möglichkeiten der Zielerreichung zur Verfügung stehen und er sich ein aggressiveres Vorgehen erlauben kann. Dieser teilweise weitverbreitete Beamten- bzw. Bedienstetentypus lässt sich unter anderem durch Intrigenspiele und Täuschungsmanöver erkennen, welche den Sinn haben, andere zu desavouieren und sich selber als fähigen Leistungsträger präsentieren zu können.

„Täuschungsmanöver gehören einfach dazu, Mitarbeiter und ganze Abteilungen führen andere hinters Licht, um selbst besser dazustehen. Es gibt keine Teamarbeit. Führungskräfte zerstören die Karriere ihrer Mitarbeiter, wenn es dem eigenen Fortkommen dient.“⁵⁷¹

⁵⁷⁰ Zitat Gesprächspartner 1

⁵⁷¹ Reardon, 2005, S. 23.

Auf Organisationen, die dazugehörigen Mitglieder und das gesamte Organisationsklima können derartige Mitarbeiter, die nur auf den eigenen Vorteil bedacht sind und für den Aufstieg auf der Karriereleiter vor keiner Maßnahme zurückschrecken, einen nachhaltigen negativen Einfluss ausüben. Das einzige Ziel dieser Typen ist das berufliche Vorankommen bzw. der Aufstieg in höhere Sphären. Da es viele Bedienstete innerhalb des BM.I gibt, die höher hinaus wollen und aufgrund der begrenzten Positionen viele Konkurrenten lauern, wird oft zu subtilen Mitteln gegriffen, um die eigenen Chancen zu erhöhen.

„Genau, das heißt wir haben auch denk ich dann in weiterer Folge im Verhältnis mehr Leute, die in der Organisation vorankommen wollen. Sprich im besten Fall entweder in Richtung A1, V1, was Verwaltungsbereich ist oder E1, was Exekutivdienst betrifft, gehen wollen, das heißt, die haben im Hinterkopf irgendwo schon, da bleibe ich nicht, ich möchte mich weiterentwickeln.“⁵⁷²

Einerseits versuchen karriereorientierte Überleichengeher an der richtigen Stelle (meist bei ihren Vorgesetzten oder hohen Entscheidungsträgern innerhalb des Ressorts) durch „Schleimereien“ und vorgespülte Loyalität den Eindruck des perfekten Bediensteten für eine gewisse Position bzw. höhere Funktion zu erwecken, und andererseits werden potentielle Konkurrenten auf gleicher Ebene durch Herabwürdigung ihrer Arbeit, Verbreitung von Gerüchten, Bloßstellung vor Vorgesetzten usw. als unqualifiziert, unzuverlässig und intellektuell überfordert hingestellt.

Diesbezüglich erzählte mir ein BM.I-Bediensteter, dass er während seiner Anfangsjahre im Innenministerium so einige Grabenkämpfe miterleben konnte. Besonders in Zeiten des Regierungswechsels hatte er das Gefühl, dass so mancher Kollege „Blut geleckt“ habe. Sogar einer seiner Freunde, den er über 20 Jahre lang kannte, veränderte sich in Erwartung auf eine höher dotierte Planstelle zum Negativen. Anfangs fiel er durch übersteigerten Arbeitseifer auf und nach und nach stach er durch offensichtliche „Schleimereien und Denunziantentum“ aus der Kollegenschaft heraus. Er erfand und verbreitete unzählige Gründe und Geschichten warum gerade er für diesen Posten die Idealbesetzung sei und seine Konkurrenten nicht. Geschickt verstand er es seine Kollegen und Vorgesetzten zu manipulieren und ihre Entscheidung zu beeinflussen

⁵⁷² Zitat Gesprächspartner 1

indem er immer wieder dezent auf die in der Vergangenheit gemachten Fehler der anderen hinwies. Es ist zwar nicht mehr nachvollziehbar ob dieses Vorgehen maßgeblich zur Besetzungsentscheidung beitrug, jedoch muss erwähnt werden, dass sich eben genannter Kollege beim Rennen um die begehrte Planstelle gegen seine Kontrahenten erfolgreich durchsetzen konnte.

„Vor allem bei der Besetzung von Posten und je höher dieser ist, desto mehr mehren sich diese anonymen Beschuldigungen gegenüber Bediensteten, die Bestgereihter sind.“⁵⁷³

Morstein Marx bezeichnete diesen Menschentyp in seinem Werk „Einführung in die Bürokratie“ mit dem treffenden Wort Laufbahnjäger in Kombination mit Plage.

„Im Leben großbetrieblicher Organisationen ist der Laufbahnjäger eine allgemeine Plage.“⁵⁷⁴

Handlungsmotivation für den karriereorientierten, rücksichtslosen Typus ist sehr oft die Aussicht auf die mit der höheren Position verbundenen Privilegien und der Zuwachs an Autorität. Karriere zu machen bedeutet Erfolg zu haben, und dieser Erfolg wird durch ein Mehr an Macht, Einfluss und Ansehen belohnt. Dabei geht es den karrieregesteuerten Individuen selten um die mit der höheren Stelle verbundenen (neuen) inhaltlichen Tätigkeiten und Herausforderungen, sondern lediglich um den Aspekt des „Aufrückens in der Nahrungskette“. Die Loyalität des Karrierebesessenen seinen Vorgesetzten gegenüber hält sich bei der Aussicht auf eine höhere Position auch oftmals in Grenzen. Ohne mit der Wimper zu zucken, entscheidet sich dieser Menschentypus – ohne dabei an seine Kollegen und Mitarbeiter zu denken – seinen bisherigen Arbeitsplatz zu verlassen und die gerade begonnen Aufgaben seiner ehemaligen Organisationseinheit zu überlassen. Charakteristisch für diesen Typus ist der Umstand, dass sich der Aufsteiger auch nicht auf Dauer mit seiner neuen höheren Position bzw. Funktion begnügt. Bei der erstbesten lukrativen Gelegenheit wird er wieder versuchen, durch geschicktes Manövrieren eine Stufe aufzusteigen. Der karriereorientierte

⁵⁷³ Zitat Gesprächspartner 6

⁵⁷⁴ Morstein Marx, 1959, S. 121.

Überleichengeher verfügt über ein hohes Maß an – den gesunden übersteigenden – Egoismus und Selbstzentriertheit.

*„Fähigkeit wird selten absichtlich übersehen. Außerdem aber gibt es den zähen Kletterer. Menschen, die ihr persönliches Interesse als das Maß aller Dinge ansehen, finden sich in jeder Organisation, einerlei ob sie dem öffentlichen oder dem privaten Leben zuzurechnen ist. Es fällt solchen Menschen nie schwer, ihre persönlichen Motive in das Ehrengewand der öffentlichen Notwendigkeit einzukleiden und auf diese Weise in einseitigem Jagen nach dem »Erfolg« ständig weitervorzurücken.“*⁵⁷⁵

Bedienstete, welche im Rahmen eines Besetzungsverfahrens eine höhere Position erreicht haben, sind überwiegend der Meinung, dass ihnen diese – mehr als anderen Bediensteten – zusteht und gebührt. Ziehen sie den Kürzeren, so wird dies häufig als unfair dargestellt und mit Resignation seitens des Betroffenen quittiert. Solche karrierebedachte Bedienstete verkraften Rückschläge und Misserfolge nur sehr schwer und werden in weiterer Folge häufig – aus Rache an den Vorgesetzten und am System – zu Verhinderern und Querulanten. Bewusst werden Arbeiten boykottiert und nur mehr Dienst streng nach Vorschrift versehen. Dies bedeutet, dass das Eigenengagement nur mehr auf das Wesentlichste (damit der Bedienstete aus dienstrechtlicher Sicht nicht angreifbar wird) reduziert wird und jegliche Mehrleistung abgelehnt wird. Durch dieses Verhalten wird einerseits der Unmut des Ressortbediensteten zum Ausdruck gebracht und andererseits soll den Vorgesetzten dadurch bewusst werden, wie viel der Betroffene vor seinem „Streik“ geleistet hat und wie hoch die Abhängigkeit der Organisation von ihm ist.

*„Spannend ist es daher, das Verhalten von Führungskräften zu beobachten, wenn sie bei einer Beförderung übergangen worden sind. Schließlich haben sie sich die Beförderung ja ‚verdient‘.“*⁵⁷⁶

Umso höhere Karriereziele man sich gesetzt hat, desto höher ist auch die Wahrscheinlichkeit, diese nicht zu erreichen bzw. am Weg dorthin von teils unsichtbaren Einflussfaktoren und Mächten aufgehalten oder gebremst zu werden. Gleichzeitig steigt mit der Höhe der Position auch die Attraktivität und umso verbitterter werden die Kämpfe unter den potentiellen Kandidaten um die begehrte Stelle. Gesprächspartner 2 begründet die oftmals auftretende Demotivation mit dem Scheitern, die höchste

⁵⁷⁵ Morstein Marx, 1959, S. 121.

⁵⁷⁶ Dudek, 2009, S. 20.

Funktionsgruppe seiner Verwendungsgruppe zu erreichen und dem damit verbundenen Platzen eines langjährigen Traumes. Was sich nach einem gnadenlosen – und teilweise mit subtilen Maßnahmen geführten – Kampf um eine Stelle als fatal auswirken kann, ist der Umstand, dass der einstige Konkurrent um die Position in weiterer Folge der eigene Chef wird.

„Demotivation hängt für mich sehr häufig damit zusammen, dass dass viele ah den Traum haben, ich sage jetzt ein Brigadier zu werden ja. Viele den Traum haben, ah siebener Chefinspektor zu werden ja.“⁵⁷⁷

Abschließend soll in Form des nachfolgenden Zitates der Rat eines hochrangigen Vertreters des Innenministeriums, welcher sich in der höchsten Funktionsgruppe seiner Verwendungsgruppe befindet, zum Thema „Karrieregeilheit“ kundgetan werden.

„Also ich würde einmal dem Kollegen raten, dass er in erster Linie in sich selbst und seine Fähigkeiten investiert, ja. Ich würde massiv davon abraten, ja dass er irgendeine Position oder Funktion irgendwo sieht, ja die er unbedingt erreichen möchte – koste es, was es wolle.“⁵⁷⁸

⁵⁷⁷ Zitat Gesprächspartner 2

⁵⁷⁸ Zitat Gesprächspartner 2

17. Schlusswort

Das Bundesministerium für Inneres, welches unter den Bediensteten auch den Namen Mysterium (statt Ministerium) trägt, und als interessierendes Forschungsobjekt der gegenständlichen Arbeit diene, weist in vielen Bereichen nach wie vor Merkmale bürokratischer Organisationen – wie sie auch schon Max Weber zu Beginn des vorigen Jahrhunderts beschrieb – auf. Die damals von ihm als rationalste Form der Herrschaft beschriebene Bürokratie – die sich in einer Behörde mit beruflichem Verwaltungsstab, welcher sich wiederum aus zahlreichen Beamten zusammensetzt, äußerte – hat im Laufe der Zeit einige Modifikationen und Adaptierungen über sich ergehen lassen müssen, um den Herausforderungen der Zeit adäquat begegnen zu können. Auffallend ist, dass sich im Gegensatz zu früher bürokratische Organisationen nicht mehr zwangsläufig nur aus gesetzlich ernannten Beamten zusammensetzen, sondern durch vertraglich angestelltes Personal (Vertragsbedienstete) ergänzt werden. Trotz der kosmetischen Modernisierungsmaßnahmen lassen sich bei genauerem Hinschauen im Kern bürokratischer Verwaltungen – insbesondere im Bundesministerium für Inneres – noch immer (wenn auch in überholter und modifizierter Form) die von Max Weber beschriebenen Funktionsweisen und Grundsätze erkennen.

Nicht außer Acht gelassen werden sollte bei der Reflexion des Weberschen Modells der Umstand, dass Max Webers idealtypische Darstellung bürokratischer Organisationen nicht mit der empirischen Beschreibung der Wirklichkeit verwechselt werden darf und die von Weber beschriebenen Merkmale nicht zwangsläufig – vollzählig bzw. in der beschriebenen Abfolge – in Organisationen auftreten müssen. Außerdem muss erwähnt werden, dass bürokratische Organisationen aus der Perspektive Webers als relativ geschlossene Systeme ohne Kontakt zur Umwelt beschrieben wurden. Auffallend ist in Webers Ausführungen auch der Umstand, dass nur wenig auf die Fragen der Individualisierung und die Macht des bürokratischen Verwaltungsstabes gegenüber der zeitlich begrenzten politischen Führung (Ressortminister) eingegangen wurde. Um die in Österreich etablierte bürokratische Verwaltung samt ihren

Mitgliedern möglichst realitätsnahe beschreiben zu können würde ich nicht ausschließlich Webers Bürokratiemodell heranziehen sondern eine Kombination diverser organisationstheoretischer Erklärungen vorschlagen. Nichtsdestotrotz und im Wissen um die Schwächen des Weberschen Bürokratiemodells wird die Meinung vertreten, dass diese Theorie in ihren Grundzügen besonders auf staatliche Organisationen (welche eine militärische Prägung bzw. polizeiliche Strukturen aufweisen) bzw. im konkreten Fall auf das Bundesministerium für Inneres nach wie vor zutrifft und als Grundlage für erweiterte Studien verwendbar ist.

Wie anhand der Kapitel 8 bis 16 – basierend auf den empirischen Ergebnissen – dargelegt wurde, existieren in der Zentralstelle nach wie vor Prinzipien wie die Amtshierarchie, die Aktenmäßigkeit bzw. Schriftlichkeit, der gesetzlich geregelten Kompetenz, der Gesetzes- und Regelorientierung, der Fachqualifikation, der Hauptberuflichkeit und andere. Das Prinzip der Amtshierarchie lässt sich auf organisatorischer Ebene schon beim Studium der Geschäftseinteilung des BM.I erkennen. Es bildet ein System der Über- und Unterordnung der verschiedenen Organisationseinheiten (und der darin befindlichen Bediensteten) innerhalb der Zentralstelle ab. Eindeutig erkennbar und in fast identischer Form aufrechterhalten blieb das Prinzip der Schriftlichkeit – also der Zwang, alles schriftlich zu konservieren. Nicht die Bedeutung von Schriftstücken, sondern lediglich das Verschriftlichungsmedium hat sich gewandelt und basiert jetzt auf einer digitalisierten, elektronischen Technologie. Während früher ausschließlich auf Papier verschriftlicht wurde, dominiert im Innenressort, neben der immer noch weitverbreiteten Papierform, der elektronische Akt (ELAK), welcher als Manifestation oder Synonym einer modernen Amtsführung angesehen werden kann. Auch das Prinzip der gesetzlich geregelten behördlichen Kompetenzen schlägt sich einerseits in Artikel 18 des Bundes-Verfassungsgesetzes (Legalitätsprinzip – staatliche Verwaltung darf nur aufgrund von Gesetzen ausgeübt werden) und andererseits im Bundesministeriengesetz und den zahlreichen bestehenden Verordnungen nieder. Die dienstlichen Tätigkeiten der BM.I-Bediensteten orientieren sich an (einer unpersönlichen Ordnung bzw.) bestehenden Regeln, welche sich in Form von (auch technischen) Vorschriften, Gesetzen, Ordnungen (Kanzleiordnung, Büroordnung), Erlässen (Kommunikationserlass) und

dergleichen darstellen. Um die innerhalb der Zentralstelle anfallenden Aufgaben (die partiell durch einen enormen Spezialisierungsgrad hervorstechen) bestmöglich erledigen zu können, erhalten alle BM.I-Bediensteten unmittelbar nach Eintritt in den Bundesdienst eine mehrmonatige Grundausbildung und in weiterer Folge eine auf den zugewiesenen Aufgaben- und Tätigkeitsbereich zugeschnittene hochspezialisierte Fachausbildung bzw. -schulung. Zwar besteht für die Bediensteten im Innenressort die Möglichkeit, ihre Wochendienstzeit herabsetzen zu lassen oder nach Prüfung und Einwilligung durch die Dienstbehörde einer Nebenbeschäftigung nachzugehen, was aber nichts daran ändert, dass der Beruf des Beamten auf eine lebenslängliche Hauptamtlichkeit ausgelegt ist und durch ein regelmäßiges und festes (gehaltsstufenspezifisches) Gehalt abgegolten wird, woraus sich auch die Trennung von Amts- und Privatvermögen erkennen lässt.

Die Analyse des erhaltenen Datenmaterials sowie die Auswertung der Gespräche und der Literaturrecherche zeigen, dass den Themen Hierarchie, Macht und Herrschaft eine zentrale Bedeutung innerhalb der Organisation BM.I zukommt. Einerseits gewährleistet Hierarchie und die daraus resultierende Machtstellung der Führungskräfte – durch die damit einhergehende Reduktion von Komplexität – einen geregelten und an Standards orientierten Ablauf innerhalb der Organisation, und andererseits werden Verbindlichkeiten geschaffen und eine rasche, kontrollierbare Umsetzung sichergestellt. Allerdings machen Hierarchien nur dann einen Sinn, wenn sie einen nachweisbaren Nutzen für die Organisation haben – werden sie hingegen nur eingesetzt, um bestimmten Personen eine Machtstellung zu garantieren, wirkt sich ihr Einfluss auf die Bediensteten und die Organisation dysfunktional aus.

Untersucht wurden – wie bereits in der Einleitung angekündigt – all jene Faktoren und Wirkgrößen, die einen direkten als auch indirekten Einfluss auf den Karriereverlauf der BM.I-Bediensteten ausüben. Was das Thema Karriere in der Zentralstelle betrifft, wurde festgestellt, dass dieses für mehr als drei Viertel der Bediensteten von besonderem Interesse ist. Um die eigene Karriere zu fördern, werden von den BM.I-Bediensteten eigene Strategien verfolgt. Auf der einen Seite werden proaktiv aufwandintensive Maßnahmen – wie der Besuch von externen Bildungseinrichtungen –

gesetzt, welche nicht den Selektionsverfahren und Zugangsbeschränkungen des BM.I unterliegen, und auf der anderen Seite wird das interne Ausbildungs- und Fortbildungssystem genutzt, um sich Schritt für Schritt der anvisierten Verwendungs- und Funktionsgruppe zu nähern. Die Erbringung besonderer Leistungen wird von den Organisationsmitgliedern vielfach als untaugliches Mittel zur Verwirklichung von Karrieren beschrieben. Während das Leistungsprinzip in der Zentralstelle offenbar einen sehr bescheidenen Einfluss auf die Karriereentwicklung ausübt, lässt sich bei der Besetzung bestimmter Positionen ein gewisser Beförderungsoportunismus bzw. eine Ämterpatronage nicht übersehen.

Im Hinblick auf die oftmals seitens der Bürger behauptete Entkoppelung des öffentlichen Dienstes vom Leistungsprinzip muss erörtert werden, dass auch die Bediensteten des Innenministeriums größtenteils diese Meinung vertreten. Als mitverantwortlich für diesen Umstand werden die Pragmatisierung der Beamten und die leistungsunabhängige Besoldung gesehen, welche den Bediensteten auch bei minimalem Arbeitseinsatz eine lebenslange Anstellung mit fixen Gehältern garantieren. Zwar existieren Mittel und Möglichkeiten, um die Leistungen der Bediensteten zu honorieren, diese stellen jedoch – bei falscher oder üblicher flächendeckender Anwendung – eine sehr eingeschränkte Möglichkeit dar, um zu weiterer Leistungserbringung zu motivieren. Hier wird besonders an das Geschick der Vorgesetzten appelliert, seinen Mitarbeitern einen Sinn in ihrem Handeln zu vermitteln, die Basis für ein angenehmes Arbeitsklima und Arbeitsumfeld zu schaffen und zu zeigen bzw. aktiv vorzuleben, dass der Fleiß und das Engagement der Bediensteten (auch von der Organisation) gesehen und geschätzt werden.

Kommuniziert wird innerhalb des Bundesministeriums für Inneres im Kontrast zu anderen Organisationen auf eine sehr spezifische Art und Weise. Auffallend ist dabei, dass die Kommunikation nach genauen Regeln (Dienstweg, Kommunikationserlass,...) zu erfolgen hat und nichts dem Zufall überlassen wird. Der verbale Alltag der Organisationsmitglieder wird von einer Fachsprache mit den dazugehörigen Abkürzungen und Akronymen geprägt. Im Gegensatz zu privaten Unternehmen fällt auf, dass in der bürokratischen Organisation BM.I Aufträge in einer sehr

„dominanten, formalen und strengen“ Form – nämlich in Form von Weisungen und Befehlen kommuniziert werden. Ein weiteres Kommunikationselement, welches überwiegend in den Bundesministerien zum Einsatz kommt und die Abwicklung des Schriftverkehrs und der Akten erledigung reglementiert, stellt der ELAK dar, der die elektronische Variante des herkömmlichen Papieraktes verkörpert.

Zur Situation der Frauen in der Zentralstelle BM.I konnte festgestellt werden, dass die offenkundige Unterrepräsentanz von Frauen in Spitzenpositionen historisch bedingt (späte Zulassung von Frauen in der Besoldungsgruppe Exekutivdienst) ist. Seitens des Ministeriums werden erhebliche Anstrengungen (aktive Frauenförderung, Bevorzugung bei Bewerbungen) getätigt, um den Frauenanteil in den Führungspositionen aller Verwendungsgruppen zu heben. Erste Erfolge lassen sich bereits erkennen und eine annähernde Geschlechtergleichheit in den betroffenen Positionen kann bei gleichbleibender Entwicklung in den nächsten Dekaden erwartet werden.

Im Gegensatz zu Max Webers Abhandlungen zur Bürokratie, welche den Fokus primär auf die Organisationsform und die Merkmale dieser gesetzt hat, wurde im Rahmen dieser Arbeit primär das in bürokratischen Organisationen handelnde Subjekt – der Bürokrat, die Bürokratin – mit seinen/ihren typischen Handlungsweisen analysiert und beschrieben. Für die Mitglieder des Innenressorts kristallisierten sich charakteristische Wesenszüge und Verhaltenseigenschaften heraus, welche als Reaktion auf den innerhalb der Zentralstelle herrschenden Alltag interpretiert werden. Durch diese Anpassung an die interne und externe Umwelt durch strategisches Informationsmanagement, Indirektheit, Misstrauen, Schaffung von nützlichen Freundschaften usw. wird einerseits das eigene (unbeschadete) Überleben und die Arbeitsfähigkeit innerhalb der Organisation sichergestellt und andererseits eine Möglichkeit zur Maximierung des Eigennutzens lukriert. Je nach Art, Zweck und Weise des Einsatzes dieser Strategien und Verhaltensweisen durch die Organisationsmitglieder lassen sich diese in verschiedene Menschentypen einteilen. Innerhalb des BM.I konnten demnach 16 unterschiedliche Typen von Bürokraten unterschieden werden. Anhand der Darstellung dieser Typen, welche herangezogen werden können, um die restlichen

Organisationsmitglieder im Hinblick auf maximale Abweichungen oder Kongruenz zu vergleichen, wurde versucht, ein plastisches Bild der bürokratischen Zeitgenossen zu vermitteln. Diese Charaktere dürfen jedoch nicht aus dem Kontext extrahiert betrachtet werden, sondern immer aus dem Blickwinkel der Organisation BM.I. Typisch sind diese herausgefilterten Personentypen – vor allem für bürokratische Organisationen – aus dem Grund, weil die (bürokratische) Organisationsform spezifische Rahmenbedingungen vorgibt (Hierarchie, Weisungsgebundenheit, Abhängigkeiten,...), die das Auftreten derartiger Menschentypen begünstigt respektive sogar provoziert.

Zur Frage der Effizienz und Ökonomie des Bundesministeriums für Inneres als bürokratische Organisation kann nur bemerkt werden, dass sich das bürokratische Prinzip – nicht grundlos – in vielen Bereichen bewährt hat und noch immer bewährt. Auch wenn Bürokratie nicht immer als die rationalste Form der Verwaltung bezeichnet werden kann, und heutzutage nicht mehr mit Modernität in Verbindung gebracht wird, muss doch daran erinnert werden, dass sich bisweilen keine alternative Form der Verwaltung zu etablieren bzw. durchzusetzen vermochte, welche den stetig wachsenden Anforderungen einer expandierenden Gesellschaft mit einer vergleichbaren Überlegenheit entgegentreten konnte. Dass die Zeichen der Zeit erkannt wurden und vor allem ernst genommen werden, zeigt sich im Bestreben, im Zuge von umfassenden Verwaltungsreformen den Bürokratisierungsgrad der einzelnen Organisationseinheiten auf das unbedingt notwendige und vertretbare Ausmaß zu reduzieren und dort, wo es möglich ist, mit Effizienzsteigerungen und Einsparungsmaßnahmen zu koppeln.

Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen, deren Leistung und Erfolg (auch im Hinblick auf die gewählte Organisationsform) anhand von Gewinn- und Umsatzstatistiken (sowie Input-Output-Vergleichen) messbar ist, lässt sich die Leistung und Qualität des Bundesministeriums für Inneres nicht direkt durch derartige Bilanzen illustrieren. Das was das Innenministerium mit seinen nachgeordneten Dienststellen im weitesten Sinne produziert, ist das Produkt Sicherheit – Sicherheit für die österreichische Bevölkerung. Abschließend bleibt nur noch zu bemerken, dass, wenn man bedenkt, dass Österreich zu den sichersten Ländern der

Welt zählt (und auch das subjektive Sicherheitsempfinden der österreichischen Bevölkerung ein sehr hohes ist), das Innenministerium mit seiner bürokratischen Organisationsform als erfolgreiches und bewährtes Instrument einen wesentlichen Beitrag zur staatlichen Aufgabenerfüllung leistet.

Glossar

A1: Akademiker im allgemeinen Verwaltungsdienst

AI: Abteilungsinspektor

AL: Abteilungsleiter

BL: Bereichsleiter

BDG 1979: Beamtendienstgesetz

Bgdr: Brigadier

BI: Bezirksinspektor

BM.I: Bundesministerium für Inneres

BPD: Bundespolizeidirektion

CI: Chefinspektor

DIMA: Dientszeitmanagement

Diszi: Disziplinarverfahren, Disziplinarstrafe

DZS: Dienstzeitsystem

E1: Leitende Beamtin/ Leitender Beamter

E2a: Dienstführende Beamtin/ Dienstführender Beamter

E2b: Eingeteilte Beamtin/ Eingeteilter Beamter

FBM: Frau Bundesministerin

FZA: Freizeitausgleich

GenMjr: Generalmajor

GI: Gruppeninspektor

GL: General

HGD: Herr Generaldirektor

Hptm: Hauptmann
JAZ: Jahresarbeitszeit
KI: Kontrollinspektor
Kdt.: Kommandant
LKA: Landeskriminalamt
LLZ: Landesleitzentrale
LPK: Landespolizeikommando
Lt: Leutnant
MA: Mitarbeiter
Mjr: Major
Obst: Oberst
Obstlt: Oberstleutnant
OE: Organisationseinheit
Olt: Oberleutnant
PAZ: Polizeianhaltezentrum
RI: Revierinspektor
RL: Referatsleiter
SC: Sektionschef
SIAK: Sicherheitsakademie
SID: Sicherheitsdirektion
SPK: Stadtpolizeikommando
Stv.: Stellvertreter
V1: Vertragsbediensteter in akademischer Verwendung analog A1
VBG 1948: Vertragsbedienstetengesetz

VB/S: Vertragsbedienstete/ Vertragsbediensteter mit Sonderverwendung

XIII. Gesetzgebungsperiode: Von 1971 bis 1975.

Bibliografie

Abels, Heinz: Einführung in die Soziologie. Band 1: Der Blick auf die Gesellschaft, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

Adamovich, Ludwig: Struktur und Funktion des öffentlichen Dienstes, in: Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.

Aigner, Andreas: Das vergessene Potential. Die berufliche Beschäftigung von Frauen der verschiedenen Ausbildungsstufen, Wien, o.V., 1997.

Bauer-Jelinek, Christine: Die acht Quellen der Macht, in: Hernsteiner: Macht und Ohnmacht in Organisationen, Wien, Hernstein International Management Institute der Wirtschaftskammer Wien/ Holzhausen, 14. Jahrgang, 2/2001.

Behr, Rafael: Polizeikultur als institutioneller Konflikt des Gewaltmonopols, in: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Die Polizei der Gesellschaft – zur Soziologie der inneren Sicherheit, Opladen, Leske + Budrich, 2003.

Bernfeld, Alfred: Aus- und Weiterbildung, in: Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.

Beucker, Pascal/ Überall, Frank: Die Beamtenrepublik. Der Staat im Würgegriff seiner Diener, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2004.

Bogumil, Jörg/ Schmid, Josef: Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele, Opladen, Leske + Budrich, 2001.

- Bosetzky, Horst/ Heinrich, Peter: Mensch und Organisation, Köln, Dt. Gemeindverlag, 1989.
- Bouncken, Richarda B./Jones, Gareth R.: Organisation. Theorie, Design und Wandel, München, Pearson Studium, 2008.
- Burkhardt, Günter/Runkel, Gunter: Funktionssysteme der Gesellschaft. Beiträge zur Systemtheorie von Niklas Luhmann, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.
- Büttner, Christian/Gottberg, Joachim/Metze-Mangold, Verena: Der Krieg in den Medien, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2004.
- Calliess, Graf-Peter: Systemtheorie Luhmann/Teubner, in: Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas: Neue Theorien des Rechts, Stuttgart, Lucius & Lucius Verlag, 2006.
- De la Billiere, Peter: Führungsqualitäten, in: Die besten Management-Tools 2: Personal und Führung, Frankfurt am Main, Campus Verlag GmbH, 2005.
- Dombois, Hans: Hierarchie. Grund und Grenze einer umstrittenen Struktur, Breisgau, Herder, 1971.
- Dudek, Karlheinz: Was Führung ausmacht. Zugänge und Erfahrungen, in: Eberharter, Alexander/Walch, Siegfried: Führung in belastenden Situationen. Reflexionen, Methoden und Praxisbeispiele zur Planung und Durchführung von Trainings, Innsbruck, STUDIA Universitätsverlag, 2009.
- Eberharter, Alexander/Walch, Siegfried: Führung in belastenden Situationen. Reflexionen, Methoden und Praxisbeispiele zur Planung und Durchführung von Trainings, Innsbruck, STUDIA Universitätsverlag, 2009.
- Ehlich, Konrad: Sprache und sprachliches Handeln. Pragmatik und Sprachtheorie, Berlin, Walter de Gruyter GmbH, 2007.

Endruweit, Günter: Resümee der Polizeisozio­logie – als Versuch der Etablierung einer neuen speziellen Soziologie, in: Die Polizei der Gesellschaft – zur Soziologie der inneren Sicherheit, Opladen, Leske + Budrich, 2003.

Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.

Ermacora, Felix: Der Konflikt zwischen Politik und Verwaltung, in: Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.

Faust, Thomas: Organisationskultur und Ethik: Perspektiven für öffentliche Verwaltungen, Berlin, Tenea Verlag, 2003.

Fischer, Heinz: Beamte und Politik, in: Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.

Fischer, Jens Henning: Macht in Organisationen. Zu einigen Aspekten des Verhältnisses zwischen Individuum, Strukturen und Kommunikationsprozessen, Münster, LIT Verlag, 2004.

Gasperschitz, Alfred: Vom Selbstverständnis des Berufsbeamtentums, in: Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.

Gehmacher, Ernst: Der Beamte im sozialen Wandel. Versuch einer Soziologie des öffentlichen Dienstes, in: Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.

Girtler, Roland: Die feinen Leute. Von der vornehmen Art, durchs Leben zu gehen, Linz, Veritas, 1989.

Girtler, Roland: Polizei-Alltag. Strategien, Ziele und Strukturen des polizeilichen Handelns, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1980.

- Girtler, Roland: Methoden der Feldforschung, Wien/Köln/Weimar, Böhlau Verlag GesmbH, 2001.
- Gmür, Markus: Bürokratie, in: Schreyögg, Georg/Von Werder, Axel: Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation, Stuttgart, Poeschel Verlag, 2004.
- Grüner, Rudolf: Bürokratie und Hierarchie, in: Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.
- Heinz, Walter R.: Arbeit, Beruf und Lebenslauf. Eine Einführung in die berufliche Sozialisation, München, Juventa Verlag, 1995.
- Heitmeyer, Wilhelm/ Imbusch, Peter: Integration – Desintegration. Ein Reader zur Ordnungsproblematik moderner Gesellschaften, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Hintze, Otto: Beamtentum und Bürokratie, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1981.
- Hernsteiner: Macht und Ohnmacht in Organisationen, Wien, Hernstein International Management Institute der Wirtschaftskammer Wien/ Holzhausen, 14. Jahrgang, 2/2001.
- Holzinger, Markus: Kontingenz in der Gegenwartsgesellschaft. Dimensionen eines Leitbegriffs moderner Sozialtheorie, Bielefeld, transcript Verlag, 2007.
- Karny, Tibor: Die Personalpolitik des Bundes, in: Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.
- Korte, Hermann: Einführung in die Geschichte der Soziologie, 8. überarbeitete Auflage, Berlin, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

- König, René: Handbuch der empirischen Sozialforschung, Organisation Militär, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1977.
- Kühl, Stefan/Schnelle, Wolfgang: Laterales Führen. Wenn Hierarchie nur begrenzt zur Verfügung steht, in: Aderhold, Jens / Meyer, Matthias / Wetzell, Ralf (Hg.): Modernes Netzwerkmanagement. Anforderungen – Methoden – Anwendungsfelder, Wiesbaden, 2005.
- Kühl, Stefan/Schnelle, Wolfgang: Macht gehört zur Organisation wie die Luft zum Leben, in: Hernsteiner: Macht und Ohnmacht in Organisationen, Wien, Hernstein International Management Institute der Wirtschaftskammer Wien/ Holzhausen, 14. Jahrgang, 2/2001.
- Lang, Rainhard/Weik, Elke: Moderne Organisationstheorien. Strukturorientierte Ansätze, Wiesbaden, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, 2003.
- Lange, Hans-Jürgen: Frauen in der Polizei – Einbruch in eine Männerdomäne, in: Die Polizei der Gesellschaft – zur Soziologie der inneren Sicherheit, Opladen, Leske + Budrich, 2003.
- Laurence, Peter: Das Peter-Prinzip, in: Die besten Managementbücher L – Z, Frankfurt am Main, Campus Verlag, S. 107 -110, 2005.
- Laurence, J. Peter/Raymond, Hull: Das Peter-Prinzip oder die Hierarchie der Unfähigen, Hamburg, Rowohlt Verlag, 1972.
- Laurence, J. Peter: Die Peter-Pyramide, Die einheitlich bürokratische Grundordnung, Hamburg, Rowohlt Verlag, 1991.
- Laux, Helmut/Liermann, Felix: Grundlagen der Organisation. Die Steuerung von Entscheidungen als Grundproblem der Betriebswirtschaftslehre, Berlin, Springer Verlag, 2005.

- Lohmer, Mauritius: Macht – Mystifikation oder notwendiges Konzept im Management? In: Hernsteiner: Macht und Ohnmacht in Organisationen, Wien, Hernstein International Management Institute der Wirtschaftskammer Wien/ Holzhausen, 14. Jahrgang, 2/2001.
- Luhmann, Niklas: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie der Politik und Verwaltung, Opladen, Westdeutscher Verlag GmbH, 1971.
- Machura, Stefan: Politik und Verwaltung, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.
- Marx Morstein, Fritz: Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum, Neuwied, Hermann Luchterhand Verlag, 1959.
- Matys, Thomas: Macht, Kontrolle und Entscheidungen in Organisationen. Eine Einführung in organisationale Mikro-, Meso- und Makropolitik, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Miebach, Bernhard: Organisationstheorie. Problemstellung - Modelle - Entwicklung, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Meier, Philip: Interne Kommunikation im Unternehmen. Von der Hauszeitung bis zum Internet, Zürich, Orell Füssli Verlag, 2002.
- Müller, Hans-Peter: Max Weber, Köln Weimar Wien, Böhlau Verlag GmbH, 2007.
- Nerdinger, Friedemann W.: Grundlagen des Verhaltens in Organisationen, Stuttgart, W. Kohlhammer GmbH, 2008.
- Perger, Richard/Rizzi, Wilhelm Georg: Das Palais Modena in der Herrengasse zu Wien. Sitz des Bundesministeriums für Inneres, Wien, BM.I, 1996.

- Peter, Laurence J.: Die Peter-Pyramide. Die einheitlich bürokratische Grundordnung, Hamburg, Rowohlt Verlag, 1991.
- Reardon, Kathleen Kelley: Betriebsklima, in: Aderhold, Jens/Meyer, Matthias/Wetzel, Ralf (Hg.): Modernes Netzwerkmanagement. Anforderungen – Methoden – Anwendungsfelder, Wiesbaden, 2005.
- Saam, Nicole J.: Prinzipale, Agenten und Macht. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002.
- Sabitzer, Werner: Lexikon der inneren Sicherheit: Polizeiwissen kompakt, Wien, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2008.
- Schambeck, Herbert: Der Beamte und die Gesellschaft, in: Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.
- Schimank, Uwe: Differenzierung und Integration der modernen Gesellschaft. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.
- Schmelz, Heinrich: Probleme der Besoldung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Engelmayer, Günther: Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien, Europaverlag GesmbH, 1977.
- Schmid, Sonja: Polizei heute. Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit im Vollzugsdienst, Konstanz, Hartung-Gorre, 1995.
- Schmidt, Uwe/Moritz, Marie-Theres: Familiensoziologie, Bielefeld, transcript Verlag, 2009.

- Schreyögg, Georg/Von Werder, Axel: Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation, Stuttgart, Poeschel Verlag, 2004.
- Schuldt, Christian: Systemtheorie, Hamburg, Europäische Verlagsanstalt, 2006.
- Schwarz, Gerhard: Die „heilige Ordnung“ der Männer. Patriarchalische Hierarchie und Gruppendynamik, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1985.
- Thom, Norbert/ Ritz, Adrian: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden, GWV Fachverlage GmbH, 2006.
- Treibel, Anette: Einführung in soziologische Theorien der Gegenwart, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Vester, Heinz-Günter: Kompendium der Soziologie I: Grundbegriffe, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Hauptwerke der großen Denker, Kirchheim, Oldenburg GmbH, 2006.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Herrschaft, Studienausgabe, Tübingen, Mohr Siebeck, 2009.
- Welan, Manfred: Republik der Mandarine? Ein Beitrag zur Bürokratie- und Beamtenrechtsdiskussion, Wien, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, BOKU, 1996.
- Werdes, Bärbel: Frauen in der Polizei - Einbruch in eine Männerdomäne, in: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Die Polizei der Gesellschaft – zur Soziologie der inneren Sicherheit, Opladen, Leske + Budrich, 2003.
- Wöhler, Karlheinz: Organisationsanalyse, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1978.

Zander, Ernst: Leistungsgerechte Vergütung, in: Die besten Management-Tools 2: Personal und Führung, Frankfurt am Mein, Campus Verlag GmbH, 2005.

R: Nein, also selbst Erfahrungswerte, wir haben in einer relativ kleinen Gruppe fünf Leute Kernteam, die die Ausschreibung Digitalfunk über mehrere Monate durchgezogen, wir haben auch an vielen Wochenenden gearbeitet, wir haben natürlich Überstunden verrechnet, das ist der Vorteil, dass Überstunden auch bezahlt werden bei uns, das ist unbestritten - aber am Ende des Tages haben wir ah ein Projekt mit einem Projektvolumen von über fünfundzwanzig Jahre gesehen einer Milliarde Euro vergeben - sehr erfolgreich und zum Vorprojekt dem Staat sehr viele Millionen, hunderte Millionen erspart und am Ende des Tages stand eine Belohnung von dreihundert Euro an. Das ist natürlich im Vergleich zur Privatwirtschaft relativ mager - es ah natürlich durch besondere Leistungen macht man auf sich aufmerksam und ah in letzter Zeit ah gibt es eine Belohnung vielleicht insofern dass sich planstellenmäßig etwas ergibt, dass man die Möglichkeit hat ah eine Führungsposition auch aktiv einzunehmen und zu bekommen, das war früher auch noch viel schwieriger - aber ich denke mir, das ist auch in der Privatwirtschaft gang und geben - wer sich durch Leistung dort aufdrängt und wer durch Leistung aufzeigt, der das wird auch in Form von Positionen innerhalb des Unternehmens honoriert - nur finanziell glaube stimmt das hinten und vorne derzeit nicht insbesondere ah diese ah Funktionszulage die nochmals in vier Funktionsstufen gegliedert ist, die altersabhängig ist - also das ist hinten und vorne nicht stimmig. Grundsätzlich mit Gehaltsstufen könnte ich gut leben - mit den Bionalsprüngen, das bildet doch irgendwo die Erfahrung auch ab ah ein Bediensteter der schon viele Jahre im Dienst ist, der bringt eine gewisse Routine, Erfahrung mit, das ist unbestritten - aber ich denke mir für eine gleiche Funktion müsste eine gleiche finanzielle Abgeltung, müsste es eine gleiche finanzielle Abgeltung geben und ah das Alter ist ohnehin schon in der Gehaltsstufe abgedeckt.

Kommentar [MF4]: Enttäuschung über eigene Belohnung

Kommentar [MF5]: Vergleich zur Privatwirtschaft

Kommentar [MF6]: Führungsposition als Belohnung

Kommentar [MF7]: Kritik Funktionszulage - Funktionsstufe

Kommentar [MF8]: Bionalsprünge

Abbildung 43: Ausschnitt Transkription/Randbemerkungen

Curriculum Vitae

MICHAEL FISCHER
PERSÖNLICHE DATEN



Geburtsdatum und -ort: 2. September 1978 in Graz
Familienstand: verheiratet
Staatsbürgerschaft: Österreich
Beruf: Polizeibeamter

AUSBILDUNG

09/1985 – 06/1989	Volksschule Güssing
09/1989 – 06/1993	Hauptschule Güssing
09/1993 – 06/1995	HBLW Güssing
09/1995 – 06/1998	BORG Güssing
10/1998	Ablegung der Reifeprüfung BORG Güssing
seit 11/1999	Eintritt in die Bundesgendarmerie/Polizei
10/2002 – 08/2006	Bakkalaureatstudium der Soziologie an der Universität Wien
10/2006 – 06/2008	postgraduales Masterstudium „ULG Politische Bildung“ an der Donau-Universität Krems
10/2006 – 06/2008	Magisterstudium der Soziologie an der Universität Wien
Seit 10/2008	Doktoratsstudium der Soziologie an der Universität Wien

INTERESSEN

Literatur, Schwimmen, Klavierspielen, Laufen