

Republik der Mandarine? Ein Beitrag zur Bürokratie- und Beamtenrechtsdiskussion

Diskussionspapier Nr. 57-R-96

Manfried Welan

Juni 1996



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien

Die WPR-Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das Institut für WPR dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

Kennungen der WPR-Diskussionspapiere: W - Wirtschaft, P - Politik, R - Recht

WPR Discussionpapers are edited bei the Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. The responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique by readers of this series are highly appreciated.

The acronyms stand for: W - economic, P - politics, R - law

Bestelladresse:

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien
Gregor Mendel-Str. 33
A – 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 – 3660
Fax: +43/1/47 654 – 3692
e-mail: h365t5@edv1.boku.ac.at

Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>
http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html

Republik der Mandarine?

Ein Beitrag zur Bürokratie- und Beamtenrechtsdiskussion

von M. Welan^{*)}

1 Eine gute Verwaltung ist die beste Verfassung

Die öffentliche Verwaltung ist ein Teilsystem des politischen Systems und zwar das größte. Ihre Funktionen sind immer mehr und immer wichtiger geworden. Die wechselseitige Beziehung zu ihrem Umfeld gewann an Intensität. Dieses Umfeld sind insbesondere politische Institutionen, wie Regierung und Parlament, aber auch Rechnungshof, Verwaltungssenate und -gerichtshof, Verfassungsgerichtshof und Volksanwaltschaft, Interessenvertretungen, insbesondere Kammern, die Wirtschaft, die Massenmedien und nicht zuletzt der einzelne als Mitglied, Angehöriger, Destinatär, Benützer, Partei, Kontrahent, Klient, Kunde der öffentlichen Verwaltung.

Die österreichische Bundesverfassung geht von einer großen Bedeutung der Verwaltung aus. Sie ist eine typische Verwaltungsverfassung. Schon im Ersten Hauptstück legt sie das Legalitätsprinzip, also die Gesetzesgebundenheit und Gesetzesbestimmtheit der gesamten staatlichen Verwaltung (Art 18 Abs 1 B-VG), das Verordnungsmonopol der Verwaltung (Art 18 Abs 2 B-VG), allgemeine Regeln wie Weisungsrecht, Weisungsbindung und Verantwortlichkeit, Führung der Verwaltung durch Berufsbeamte und auf Zeit Gewählte (Art 20 Abs 1 B-VG), Amtsverschwiegenheits- und Auskunftspflicht (Art 20 Abs 3 und Abs 4 B-VG), Amtshilfe und Amtshaftung (Art 22, Art 23 B-VG), das Homogenitätsprinzip (das Recht des öffentlichen Dienstes aller Gebietskörperschaften soll in den Grundsätzen einheitlich sein und darf die Mobilität nicht behindern (Art 21 B-VG)) fest. Schon zu Beginn gewährleistet sie allen öffentlichen Bediensteten die ungeschmälerte Ausübung aller politischen Rechte (Art 7 Abs 2 B-VG). Darunter ist die freie politische Betätigung aller öffentlichen Bediensteten einschließlich der Richter und der Angehörigen des Bundesheeres zu verstehen.

^{*)} o. Univ. Prof. Dr. Manfred Welan, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien

Diese politischen Rechte werden von öffentlichen Bediensteten freilich mehr ausgeübt als von anderen. Der Anteil der öffentlichen Bediensteten an der Zahl der aktiv Wahlberechtigten beträgt rund 10 %, der Anteil an der Zahl der Nationalratsabgeordneten 40 %. Rechnet man andere öffentliche Rechtsträger zum öffentlichen Dienst dazu, so sind 50 % der Parlamentarier im öffentlichen Dienst tätig. Beim Bundesrat und den Landesparlamenten ist die Situation ähnlich.

Der Umstand, daß diese Organwalter potenzierte Amtsträger sind, wird heute ebenso kritisiert, wie der Anteil der öffentlichen Bediensteten an den unselbständig Erwerbstätigen überhaupt. Er beträgt rund 20 % (Bund 10 %, Länder (ohne Wien) 7 %, Wien 8 %, Gemeinden (ohne Wien) 2 %).

Da der Bund den größten Anteil der öffentlichen Aufgaben besorgt, hat er die meisten Bediensteten, nämlich 320.000. Die Länder (ohne Wien) haben 150.000, Wien 70.000, die Gemeinden (ohne Wien) 72.000. Insgesamt gibt es also 612.000 öffentlich Bedienstete. Rund 45 % der Bediensteten der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden sind Beamte im rechtlichen Sinn. Den höchsten Anteil hat Wien mit 66 %, der Bund hat 59 %, die Länder (ohne Wien) haben 57 %, die Gemeinden (ohne Wien) 17 %. Ohne die Zahl der vom Bund besoldeten Landeslehrer ist die Zahl der pragmatisierten Bediensteten im Landesdienst viel niedriger und schwankt zwischen 6 % (Vorarlberg) und 20 % (Oberösterreich). Mehr noch als wegen ihrer politischen Betätigung sind die öffentlich Bediensteten wegen ihrer großen Zahl zum Gegenstand der Kritik. Aber das Gesetz der ständig wachsenden Zahl der öffentlichen Bediensteten ist nur das Ausführungsgesetz zum Gesetz der ständig wachsenden Staatsaufgaben.

Die Gleichung: wachsende Staatsaufgaben - wachsendes Staatspersonal - wachsende Staatsausgaben war ein unserer Demokratie immanentes Gesetz. Die sogenannte Expansion der großen „A“: Ausdehnung der Aufgaben, des Apparats, der Ausgaben, der Abgaben (Wolfgang Mantl) ist seit Jahrzehnten für unsere demokratische Republik charakteristisch. Die Verfassung müßte daher präventiv noch mehr Verwaltungsverfassung sein und besondere Schranken für die Gesetzgebung setzen.

Sie ist immerhin auch insofern eine Verwaltungsverfassung, als drei Hauptstücke der Kontrolle der Verwaltung gewidmet sind und die übrigen auch eine Kontrolle der Verwaltung zum Inhalt haben. Die Verfassung geht gleichsam von den Worten des Schweizer Staatsrechtslehrers Fritz Fleiner aus, wonach die „beste Verfassung“ eine „gute Verwaltung“ ist (Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 402). Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten ließe es sich immer noch regieren, bei schlechten Beamten aber hülfe uns die besten Gesetze nichts. „Herrschaft ist im Alltag primär Verwaltung“ „Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung“ stellte schon Max Weber fest (Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 1922, S. 126, 545). In jedem Herrschaftssystem kommt es daher mehr auf die Qualität der Verwaltung als auf die der Verfassung an. Und die Qualität der Verwaltung ist die Qualität der öffentlichen Bediensteten.

2 Die Bürokratie und den Beamten gibt es nicht, aber viele Vorurteile

Die Bürokratie gibt es nicht Es gibt mehr Bürokratien als es Verwaltungen gibt. Die „Bindestrich-Bürokratien“ drücken nichts anders aus als die Tendenz, die Max Weber als „Rationalisierung der Gesellschaft“ und „Entzauberung der Welt“ charakterisiert hat. „Denn wenn die bürokratische Verwaltung überall die - unter sonst gleichen Umständen - formaltechnisch rationalste ist, so ist sie für die personalen oder sachlichen Bedürfnisse der Massenverwaltung heute schlechthin unentrinnbar. Man hat nur die Wahl zwischen „Bürokratisierung“ und „Dilettantisierung“ der Verwaltung. Das große Mittel der Überlegenheit der bürokratischen Verwaltung ist: Fachwissen, dessen völlige Uentbehrlichkeit durch die moderne Technik und Ökonomik der Güterbeschaffung bedingt ist, höchst einerlei, ob diese kapitalistisch oder - was wenn die gleiche technische Leistung erzielt werden sollte, nur eine ungeheure Steigerung der Bedeutung der Fachbürokratie bedeuten würde - sozialistisch organisiert sind.“ (Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, aaO S. 128).

Modernisierung war Bürokratisierung. Mit der Entstehung der modernen Amtsführung, die auf Akten beruht und in Büros durch ständig Bedienstete vollzogen wird, die nach bewiesener Fachqualifikation ihr Amt als Beruf ausüben, entstand auch das Wort „Bürokratie“. Einerseits war damit die hohe Qualität und Qualifikation gemeint,

andererseits wurde Bürokratie schon Mitte des 18. Jhdts als Schimpf- und Spottbezeichnung verwendet. Man kann die Bürokratie nicht missen, aber man stellt sie an den Pranger.

Den Beamten gibt es auch nicht. Es gibt eine Vielfalt von Beamten in einer Vielfalt von bürokratischen Organisationen. Unsere Welt ist eine verwaltete Welt geworden. Der öffentliche Dienst ist nur ein Teil davon. Die Bürokratisierung ist eine globale Tendenz seit Jahrzehnten. Seit Jahrhunderten wird über Bürokratismus geklagt. Der Begriff umschreibt pathologische Zustände von Bürokratien. Als Bürokratismus wird „eine die Natur der Sache und die Anliegen der Bürger ignorierende, pedantische, engstirnige, formelle Erledigung nach Amtsschimmel bezeichnet. Es ist die Bürokratie der Amtskappelmentalität, in der Lebensfremdheit, Umständlichkeit, Formalismus, Unkenntnis, Kleinigkeits- und Geheimniskrämerei, Anonymität, Rechthaberei, Überheblichkeit, mangelnde Verantwortungsfreude sowie Unselbständigkeit und Schematismus herrschen. ... Die Beförderungen gehen nach der Ochsentour statt nach Verdienst der sogenannte Zopf behält die Oberhand ... Akten werden hin- und hergeschoben; durch das Stellen von belanglosen Rückfragen, Wiedervorlageverfügungen, Aufwerfen von Zuständigkeitsfragen sucht man die eigentliche Entscheidung immer wieder aufzuschieben und zu umgehen.“ (Ernst Rasch, Die staatliche Bürokratie im modernen gesellschaftlichen Leben. In: „Archiv des öffentlichen Rechts“, 78. Bd., S. 377) Amtsverschwiegenheit verkommt zum 3-Affenprinzip: Nichts sehen, nichts hören, nichts reden. Bekannt sind die Formeln: „Das haben wir schon immer so gemacht. Wo kämen wir denn da hin? Da könnte ein jeder kommen!“ Das Kompetenzdenken wird zum Besitzstanddenken und Egotrip.“ Manchmal wird dem Bürger der Dialog verweigert. Aber das sind pathologische Erscheinungen und Ausnahmen von der Regel.

Wer die heutige Verwaltung kennt, weiß, daß die Vorstellung von einem Beamten, der ohne Kenntnis der Wirklichkeit vom Schreibtisch aus aufgrund von Akten nach Schema F vorgeht, eine lebensfremde Vorstellung ist. Bürokratismus als pathologischer Zustand gibt es in allen Bürokratien. Trotzdem ist die bürokratische Verwaltung, die innerhalb umschriebener Kompetenzen nach generellen Normen erfolgt und mehrfach kontrolliert wird, jene Verwaltungsführung, die an Qualität jeder ande-

ren überlegen ist. „Sie ist auch für alle Interessenten die berechenbarste Form der Verwaltung und vor allem die in der Anwendbarkeit vielseitigste. Deshalb werden außer dem Staate auch alle anderen modernen Massenverbandsformen bürokratisch verwaltet, also die großen Banken und industriellen Großbetriebe, die Verbände, die Parteien, Gewerkschaften und Armeen usw.“ (So Arnold Gehlen, Macht einmal anders gesehen, Zürich 1950, S. 20).

Die staatlichen Aufgaben sind mehr, andere und neue geworden. Die Verwissenschaftlichung und Verfachlichung aller Lebensbereiche drückt sich vor allem in der in ständiger Verwandlung befindlichen Verwaltung aus. So ist das „Juristen-Privileg“ des Ordnungsstaates schon lange zur „Juristen-Dominanz“ abgeschwächt worden; aber auch diese wird seit Jahrzehnten abgebaut. Die Ausbreitung der Fachverwaltungen in sich ständig vermehrenden und verändernden Ressorts brachte immer mehr und neue Experten mit sich, so daß der Jurist an der Verwaltung nur mehr am Rande in der Art einer juristischen Unfallverhütungsstation oder Reparaturwerkstätte teilnimmt (vgl. Ernst Forsthoff, Der lästige Jurist. In: Rechtsstaat im Wandel, Stuttgart 1964, S. 57).

Mit der Vervielfältigung der Fachverwaltungen schlug die Stunde der Experten und es schien, als hätte dem Juristen die Stunde geschlagen. Er selbst wurde immer mehr zum Fachverwaltungsjuristen. Der Funktionsvorbehalt, d.h. die Reservierung bestimmter Positionen für Juristen, ist nur mehr zum Teil festgelegt. So etwa bezüglich der Landesamtsdirektoren, der Magistratsdirektoren, zum Teil der Kammeramtsdirektoren, der Bezirkshauptleute. Während wir noch in den 50er Jahren lernten, „ein Jurist kann alles“, ist diese Vorstellung des Juristen als Generalisten im Verschwinden begriffen. Das Rechtselement ist aus der aktiven Verwaltung in deren Kontrolle abgedrängt, wie Forsthoff schon in den fünfziger Jahren erkannte. Der Jurist werde sich damit abzufinden haben, daß er weithin lästig sei, aber er werde deshalb nicht resignieren. Auch der Jurist ist vom Generalisten zum Spezialisten geworden, sollte sich aber im Speziellen noch den Sinn für das Generelle erhalten. Die komplexe Schau hat die höheren Verwaltungsbeamten vor leitenden Bediensteten anderer Bereiche ausgezeichnet. Ganzheitliche Sicht ist heute gerade in der Verwaltung wieder gefragt.

3 Tu Gutes und rede darüber - Bürokratie als Ort der Demokratie

Das Gemeinwohl wird heute allerdings durch so viele Mittel in die Richtung so vieler Ziele verfolgt, daß niemand mehr eine Gesamtschau hat. Die mehr oder weniger demokratisch legitimierte Führung kann im traditionellen Sinne weder steuern noch kontrollieren. Wir sind aber in einer Tradition, nach der der Staat für unser Wohlergehen zu sorgen hat. Die Demokratie wurde unser Weg zur zeitlichen Gerechtigkeit und die Verwaltung erbringt durch Hunderttausende von Bediensteten aufgrund von Hunderttausenden von Rechtsvorschriften Dienstleistungen für uns. Sie tut Gutes, redet aber darüber nicht. „Tu Gutes und rede darüber!“ ist eben mehr unter der Herrschaft des Marktes und der individuellen Erfolgsethik des amerikanischen Kapitalismus gebräuchlich als in der öffentlichen Verwaltung. Der öffentliche Dienst ist paradoxerweise auch hier nicht öffentlich. Die Diener des Staates erbringen die Vielfalt ihrer gesellschaftlichen Dienstleistungen wirksam dem Publikum, aber nicht publikumswirksam. Die öffentlichen Bediensteten müssen auch öffentlich werden. „Es muß endlich die Absurdität ins Bewußtsein dringen, daß „Öffentliche Verwaltung“ - gleich in welchen Rechts- oder Organisationsformen - in Österreich nach wie vor prinzipiell nicht öffentlich geführt wird. Der Begriff „Öffentlich Bedienstete“ wurde durch die B-VG-Novelle BGBl 1974/444 in das Verfassungsrecht eingeführt und hat vereinheitlicht: öffentliche Bedienstete in diesem Sinne sind Beamte und Vertragsbedienstete, die in einem Dienstverhältnis zum Bund, den Ländern, Gemeindeverbänden und Gemeinden stehen. Nicht dazu gehören nach der Systematik des B-VG die Bediensteten sonstiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts wie der Kammern und Sozialversicherungsträgern. Aber zu diesem Begriff muß noch die entsprechende Öffentlichkeit kommen. „Es ist nicht Parlamentarismus und Repräsentationssystem, sondern obrigkeitliches Erbe und technokratisches Organisationsdenken, die bis heute den Grundsatz der Öffentlichkeit aller Regierungs- und Verwaltungsvorgänge in Österreich nicht zum Durchbruch kommen ließen“. (Peter Pernthaler, das Problem der Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung, in: Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels, Festschrift für L. Adamovich, Wien-New York 1992, S. 548, 550)

Dabei entspricht der öffentliche Dienst in vieler Hinsicht dem österreichischen Traum der Sicherheit. Er gewährleistet einen großen Teil unserer Lebensqualität. Die Drei-

heit von Demokratie, Rechtsstaat und Berufsbeamtentum ist auch in anderer Hinsicht zur Tradition geworden: Die arbeitsteilige, monokratische und hierarchische Verwaltung des Berufsbeamtentums ist die komplementäre Figur des demokratischen, politischen Willensbildungsprozesses. An diesem wirken die politischen Parteien mit. Von diesem Parteienbereich, der weitgehend ungeregelt ist und nur etwa bei den Wahlen und parlamentarischen Vorgängen geregelt ist, unterscheidet die Verfassung einen mehr oder weniger politikfernen und parteifreien Bereich, nämlich die Verwaltung im weitesten Sinn und die Justiz. Sie dürfen nur aufgrund der Gesetze tätig werden. Sie sichern die Wirkung und genaue Durchführung der auf demokratischem Wege entstandenen politischen Entscheidungen. So sind demokratische und bürokratische Verfahren verbunden, wodurch Parteienmißbrauch einerseits und Behördenwillkür andererseits verhindert werden soll. Die obersten Organe der Verwaltung stehen als „Regierung“ vermittelnd und transformierend zwischen beiden. Sie kommen aus dem parteipolitischen Bereich und wirken in den parteifreien hinein. So operieren die „obersten Organe der Verwaltung“ in dieser ihrer Funktion als Scharnier zwischen „dem politischen“ Parlament und dem „unpolitischen“ Verwaltungsapparat. (Theo Öhlinger, *Der öffentliche Dienst zwischen Tradition und Reform*, Wien 1992, S. 15) Die pluralistische Gesellschaft mit ihren mannigfaltigen und gegensätzlichen Kräften bedarf einer Beamtenschaft, die sich bewußt von den politischen Auseinandersetzungen und den rivalisierenden Interessen distanziert.

Unser Lehrer Walter Antonioli lehrte uns, daß Gesetzestreue die höchste Tugend des Verwaltungsbeamten sei. „Strikte Gesetzesgebundenheit und strikte Weisungsgebundenheit sind konstituierende Elemente des Selbstverständnisses des öffentlichen Dienstes in Österreich.“ (Theo Öhlinger aaO S. 16) Die Wiener Schule der Reinen Rechtslehre hat geradezu die Demokratiequalität der Verwaltung mit ihrer monokratischen Hierarchie gleichgesetzt. Für Hans Kelsen ist eine Verwaltung dann demokratisch, wenn sie den Volkswillen - und das sind rechtlich gesehen die Gesetze - möglichst unverfälscht, objektiv und unparteilich vollzieht. Der öffentliche Dienst selbst sollte daher möglichst politikfrei sein. Adolf Julius Merkl wendet sich dezidiert gegen „die beliebten Versuche, das, was nicht in der Gesetzgebung an Parteiwünschen erreicht wurde, im Wege der Vollziehung durchzusetzen und dieser Art das

politische Glück zu korrigieren. Diese Versuche seien nicht Sicherung, sondern Gefährdung und Aushöhlung des Volkswillens, seien autokratische Anwandlungen von Pseudodemokraten. Der Parteienherrschaft im Bereiche der Vollziehung Schranken setzen - und die wichtigste derartige Schranke ist ein parteipolitisch unbeeinflusst funktionierendes Berufsbeamtentum - ist daher dem Idealtypus der Demokratie kongenial, wie wenig auch der Realtypus der Demokratie entsprechen mag.“ (Adolf J. Merkl, Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, VVDStRI 7, 1932 S. 55ff) Für Merkl ist daher eine autokratisch-hierarchische Verwaltung durch Berufsbeamte geradezu ein „Hort der Demokratie“. Sie ist jedenfalls im Verhältnis zum Bürger ein „Ort der Demokratie“. Im Dialog von Beamten und Bürgern konkretisiert sich Demokratie im Alltag.

„Während der Politiker einen subjektiven Willen - den eigenen oder den seiner Gruppe - zur Geltung zu bringen versucht, soll der Beamte objektiv, d.h. gegenstands-, sachorientiert, also unparteilich handeln. Der Soziologe Arnold Gehlen spricht vom „Stimmrecht der Sachen“. Nun ist zwar auch der subjektive Wille auf ein Objekt gerichtet, und keine objektive Betrachtungsweise vermag die subjektive Einstellung zu verdrängen. Aber im Prinzip wird die Objektivität vom Beamtentum verlangt. Das ist eine seiner wesentlichsten Berufseigenschaften.“ (Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 1962 S. 697)

4 Republik der Mandarine

Unsere Republik stammt von einem großen Reiche her. Seit seiner Modernisierung im 18. Jhdt. war es ein Verwaltungsstaat. Maria Theresia machte 1748 aus einem feudalen Gebilde einen zentralistisch geführten Beamtenstaat. Joseph II. erließ 1783 den später spöttisch so genannten „Hirtenbrief“, in dem die Beamten zur vollen Hingabe an ihre Amtsaufgabe aufgefordert werden. Absolutismus, Kameralismus und Josephinismus prägten die Bürokratie Altösterreichs. Sie war eine der ganz großen Bürokratien der damaligen Welt und formte unsere „Hofratsnation“. (s. Waltraud Heindl, Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich, 1780-1848, Wien-Graz-Köln 1991; Bruno Schimetschek, Der österreichische Beamte. Geschichte und Tradition. Wien, 1984).

Johann Christoph Allmayer-Beck hat Gegensätze in der alten österreichischen Beamtenschaft pointiert festgestellt: „Hier ist es auf der einen Seite das Bild des menschlich sympathischen „Beschwichtigungshofrates“, der in seiner verstaubten und verzapften Aktenwelt die Dinge grundsätzlich „dilatorisch“ behandelt, dem das „Fortwursteln“ Lebensaufgabe ist, und da ist der von keiner allzu großen Sachkenntnis beschwerte, etwas burschikose Präsidialist, den die Ballettratten der Oper und die Rennen in der Freudenau wesentlich mehr interessieren als die Angelegenheiten seines Ministeriums. Und doch stehen diesen Typen auf der anderen Seite unzweifelhaft hervorragende administrative Leistungen gegenüber, durch die Verwaltungsnormen geschaffen wurden, die sich weit über den Zerfall des alten Reiches hinaus erhalten haben und die, je später je mehr, als ein Optimum übernationaler Verwaltung erkannt werden.“ (Die Träger der staatlichen Macht - Adel, Armee und Bürokratie in: Spectrum Austriae, Wien-München-Zürich-Innsbruck, 1980, S. 151)

Mit Heinrich Benedikt kann man sagen: „Man versteht Österreich nicht, wenn man nicht die Bedeutung und das Wesen seiner Verwaltung kennt, die übernationale Exekutive des übernationalen Staates.“ Sie brachte in Generationen einen obrigkeitlichen Rechtsstaat hervor, der für eine heute nicht mehr vorstellbare Rechtssicherheit sorgte. Wenn auch immer wieder das Wort Bauernfels zitiert wurde: „Zittre, du großes Österreich, vor deinen kleinen Beamten“, so ist die große Kontinuität des Rechtsstaates vor allem diesen kleinen Beamten zu verdanken. Sie bildeten die Verbindung zwischen den Schicksalen des österreichischen Kaiserstaates mit der Tragik der kleinen Republik“ wie Franz Exner einmal feststellte, „in der wir unsere Berufstätigkeit fortsetzen, mühselig, aber pflichtgemäß und nicht hoffnungslos.“

Die Verwaltungskultur hinterließ in Geschichte und Gesellschaft Spuren. Auch in der Literatur. Grillparzer, Bäuerle, Stifter, Nestroy, Bauernfeld, Castelli, Saar, Schnitzler, Bahr, Musil, Kafka, Kraus, Friedell, Roth, Weinheber, Werfel, Wildgans, Herzmanovskij-Orlando, Lernet-Holenia, Doderer, Mauthe, Rosei sind zu nennen. Dabei fehlen heute Beamte wie Max Burckhard (Kreuz und quer durch Juristerei und Leben, Wien 1906) und Friedrich Kleinwächter (Der fröhliche Präsidialist, Wien 1954), die autobiographisch ihr Leben mitteilten, sieht man von dem jüngsten Dokument des Selbstverständnisses der Hochbürokratie ab, das Edwin Loebenstein, in „Meine“

Zweite Republik - Erinnerung und Erfahrung - Der Beamte, (in: Mantl (Hg.), Politik in Österreich, Die Zweite Republik: Bestand und Wandel, Wien 1992, S. 932) präsentiert hat. Diplomaten sind Ausnahmen von dieser Regel.

In einer solchen „beamtenhierarchischen Nation“ (Heimito von Doderer) kommt den höheren Beamten nicht nur in der Literatur eine besondere Bedeutung zu. Ich habe sie einmal Franz Werfel folgend „Mandarine“ genannt. Das erinnert an die gelehrten Beamten im alten China, die eine traditionelle Elite waren. Sie haben ein bestimmtes Berufsethos vorgelebt und waren Vorbilder für viele. In der Ersten Republik ist der Begriff vom „Mandarinen-Staat“ von militärischer Seite eher abfällig verwendet worden. Im Rahmen des Heftes 1/1984 der Wirtschaftspolitischen Blätter, die dem Thema „Bürokratie und Gesellschaft“ gewidmet waren, haben Eva Glück und ich die „Republik der Mandarine“ trotz mancher Ironie positiv bewertet..

Die Hauptstadt der österreichischen Mandarine aller Spielarten ist Wien. In mehreren politischen Funktionen arbeitete ich mit der Bürokratie der Bundeshauptstadt zusammen, die auch besser als ihr Ruf ist. Meinem Kollegen Jörg Mauthe imponierte besonders der Magistratsdirektor als ruhender Pol in der politischen Erscheinungen Flucht. Als statisches Prinzip der Macht sitze dieser höchste Stadt-Mandarin der wechselnden und auswechselbaren Macht der politischen Akteure gegenüber: „Die Politiker, mehr oder weniger dynamisch, kommen und gehen; die zur Betrachtung stehende Persönlichkeit aber wird weiterhin gelassen sitzenbleiben. Selbstverständlich wird er weder von denen geliebt, die unter seinen Anweisungen dienen, noch von jenen, denen er dient. Das ist der Preis dafür, daß er mehr als alle anderen eine Macht genießen darf, die ihm, solange er sich an ihre Regeln hält, niemand streitig machen, geschweige denn entreißen kann.“

Jörg Mauthe bewunderte die Welt Robert Musils mit ihren „kühlen“ und „etwas schattenhaften“ Landschaften, aber er liebte sie nicht. In diesen Landschaften treffe der Wandererr zwar viele interessante Figuren, aber keine, deren Begegnung ihn betroffen mache. Ulrich hatte für ihn noch weniger Eigenschaften als Ernst Jüngers kalter Anarch. Und doch traf Jörg dort „einen Menschen“. Er ist Beamter: Es ist der Sektionschef Tuzzi. Im Hintergrund der Musilschen Landschaften erscheine gele-

gentlich, nicht sehr oft und wieder schnell verschwindend, „eine Figur von unserem Fleisch und Blut, ein wirklicher Mensch sozusagen, der offenbar, ähnlich wie der ins Buch vorstoßende Leser, in der Welt Musils nicht ganz zu Hause ist, sondern die Umgebung, in die er da hineingeraten ist, mit höflicher Desinvolture betrachtet, um die der Leser ihn nur beneiden kann; er ist ein Mann mit Eigenschaften, des Pflichtbewußtseins, der Diskretion und der Noblesse, und auch insoferne ein Fremdling unter den musilschen Parallelweltern, als er einem vernünftigen Beruf obliegt, nämlich dem des „Beamten“.“

„Geradezu unpassend sympathisch“ und „vergleichsweise sogar rührend“ nennt der Schriftsteller diesen Beamten den einzig lichten Punkt in einer Welt, deren Schöpfer überzeugt gewesen sei, ein Letzter zu sein ... Und darum kam Mauthe auch vom Sektionschef Tuzzi auf den Legationsrat und späteren Außerordentlichen und Bevollmächtigten Gesandten Dr. Tuzzi.

Die Historikerin und Bürokratie-Forscherin Waltraud Heindl bemerkt zu Recht, daß das gängige Gesamtbild der österreichischen Bürokratie hauptsächlich von der belletristischen Literatur bestimmt wird, die sich in einem ungewöhnlichen Ausmaß mit dem Themenkreis Bürokratie und Beamte beschäftigt.

Aus diesem Grund sei zum hundertsten Geburtstag Heimito von Doderers aus der „Strudlhofstiege“ zitiert:

„Die staatliche Verwaltung“, sagte der Amtsrat Zihal, „ist als eines der heikelsten und schwierigsten Gebiete des menschlichen Daseins überhaupt anzusehen. Wenn man heute sagt, die Ämter breiten sich zu sehr aus und vergrößern sich überall, dann hat man schon die Amts-Ehre in Zweifel gezogen. Denn eben diese besteht darin, daß alles im bescheidenen Rahmen der reinen Zweckmäßigkeit bleibe: Der allerhöchste Dienst fordert für sich immer nur den allerkleinsten Raum; für dessen Bemessung sind in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle Richtlinien, wenn nicht gerade Vorschriften, an die Hand gegeben. Demgegenüber aber bleibt gleichwohl irrtümlich jedes Vermeinen, daß ein Amt nur ein Mittel zu einem praktischen Zwecke darzustellen bzw. abzugeben habe.“

Bürokratietheorien warnen aber vor nostalgisch illusionistischer Sicht. Die höhere Beamtenschaft zu Beginn der Ersten Republik war gemäß ihrer Sozialisation vorwiegend konservativ, katholisch, kaiser- beziehungsweise dynastietreu und „deutsch“ ausgerichtet und verlieh mit dieser Strukturierung der Bürokratie der Ersten Republik ihr Gepräge. „Die Parteien hatten sich - nahtlos an die Traditionen des Herrschers anschließend des bürokratischen Apparates bemächtigt. Was sie allerdings nicht zu ersetzen vermochten, war die Vaterfigur des Kaisers. Enttäuscht von dem in ihren Augen wahrscheinlich gegenüber der Monarchie zu kleinen und unbedeutenden Staat und verletzt in ihren Rechten, standen sie der Republik, ihrem neuen Dienstherrn, reserviert gegenüber und distanzieren sich zusehends immer mehr“. (Waltraud Heindl, Bürokratie und Beamte, in: Handbuch des politischen Systems Österreichs, Erste Republik 1918-1933, Wien 1995, S. 91, 101)

5 Der öffentliche Dienst zwischen Tradition und Reform

Österreich ist nicht nur Verwaltungsstaat aus Tradition oder weil einmal die Kaiser sich als erste Beamte des Staates verstanden haben. Österreich wurde zum Vielzwecke- und Vielfunktionenstaat durch die Demokratie, in der mehr regiert und verwaltet wird als selbst im Polizeistaat des Absolutismus. Diese Entwicklung begann im letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts. „So betrug die Gesamtzahl der im Staatsdienst stehenden Beamten in der österreichischen Reichshälfte der Monarchie (einschließlich der Eisenbahn- und Postbediensteten) um 1870 rund 80.000, um 1880 rund 100.000, um 1910 aber bereits rund 400.000“ (Bruno Schimetschek, aaO, S. 213)

Das Recht des „Wohlfahrts-Rechtsstaates“ ist zu 99 % der Vorschriften Verwaltungsrecht, er selbst ist praktisch mit der Verwaltung identisch und wird durch über eine halbe Million öffentlicher Bediensteter repräsentiert. Der ferne Vater Staat wurde zum bürgernahen Partner Staat. Insofern kann man im Hinblick auf die Geschichte paradox formulieren: Je kleiner Österreich wurde, desto größer wurde der Staat. Und der Staat ist die Verwaltung, die im Zuge komplexer und beschleunigter Modernisierungsprozesse immer mehr und andere Leistungen erbringen muß. Säkularisierung, Internationalisierung, Pluralisierung, Medialisierung, Individualisierung - sie finden sich innerhalb der Verwaltung genauso wie außerhalb.

Die rund 520.000 öffentlichen Bediensteten haben im Laufe der letzten Jahrzehnte vor allem aufgrund gewerkschaftlicher Politik mehr Urlaub, mehr Freizeit, mehr Freiheit am Arbeitsplatz, mehr Zeitfreiheit, mehr Leben nach der Arbeit in mehrfachem Sinn und damit mehr Menschwerdung erfahren. Auch das Beamtendienstrecht wurde reformiert. Nach wie vor ist die Vorstellung von den öffentlichen Bediensteten nicht vom Vertragsbediensteten geprägt, bei dem der das Dienstverhältnis begründende Vertrag ein privatrechtlicher Arbeitsvertrag ist und Rechtsstreitigkeiten vor dem Arbeits- und Sozialgericht auszutragen sind, sondern vom Beamten, dessen Ernennung ein öffentlich-rechtlicher, einseitiger Akt des Staates ist. In diesem kommt die besondere Beziehung des Beamten gegenüber dem Staat zum Ausdruck. Sie besteht in den sogenannten Standespflichten. Das Beamtendienstrecht sagt dazu:

„Der Beamte ist verpflichtet, seine dienstlichen Aufgaben unter Beachtung der geltenden Rechtsordnung treu, gewissenhaft und unparteiisch mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln aus eigenem zu besorgen. Der Beamte hat in seinem gesamten Verhalten darauf Bedacht zu nehmen, daß das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung seiner dienstlichen Aufgaben erhalten bleibt. Der Beamte hat die Parteien soweit es mit den Interessen des Dienstes und dem Gebot der Unparteilichkeit der Amtsführung vereinbar ist, im Rahmen seiner dienstlichen Aufgaben zu unterstützen und zu informieren.“

Diese allgemeinen Bestimmungen des § 43 Beamtendienstrechtsgesetz finden sich mehr oder weniger in allen Dienstrechten und werden in vielen Detailregelungen näher ausgeführt.

Theo Öhlinger bemerkt dazu: „Entscheidend für die Effektivität solcher gesetzlicher Regelungen ist es freilich, daß sie mit einem bestimmten Berufsethos korrespondieren, für das Eigenschaften wie Pflichttreue, Objektivität, Unparteilichkeit und Genauigkeit charakteristisch sind. Vieles deutet darauf hin, daß dieses Berufsethos in Erosion begriffen ist. Das Bild des Beamten in der Öffentlichkeit ist jedenfalls von

den negativen Kehrseiten dieser Tugenden geprägt: Formalismus, Pedanterie, Mangel an Eigeninitiative und an Zivilcourage.“ (Theo Öhlinger, S. 26f).

Nach meiner Erfahrung ist das Berufsethos nicht verlorengegangen. Es hat sich gewandelt. Die Gesamtsituation hat sich in vieler Hinsicht verändert. Früher war mit vielleicht mehr Hingabe an die öffentliche Aufgabe sicherlich auch mehr Angst verbunden. Heute haben die Menschen in der Verwaltung nach meinem Gefühl weniger Angst als etwa Anfang der sechziger Jahre, als ich in den Bundesdienst eingetreten bin. Das ist gut so und kann als Fortschritt zur Menschwerdung gewertet werden. Vorgesetzte und Kollegen kontrollieren vielleicht nicht mehr so wie früher und das ist weniger gut. Aber es ist mehr Zivil- und Amtscourage im öffentlichen Dienst vorhanden als vor Jahrzehnten. Die Bediensteten sind am Image ihres engeren Berufsgebietes und ihrer Dienststelle besonders interessiert und in diesem konkreten Lebensbereich auch sehr engagiert. Sie verbinden aber ihre berufliche Tätigkeit als öffentlichen Dienst nicht mit jenem „Mehrwert“, der früher vielleicht neben der Angst auch ohne Weisung zur Erbringung unbezahlter Überstunden und Mehrleistungen motiviert hat, sondern mit ihrem „Nährwert“ und wollen genauso behandelt werden wie andere Berufsbereiche.

Wenn meine Vermutungen den Tatsachen entsprechen, so wäre jetzt höchste Zeit zur Reform. Allerdings macht die Notwendigkeit des absoluten Sparens effizienzsteigernde Reformen sehr schwierig. Dezentralisiert zu realisierendes Sparen aufgrund zentraler Vorgaben mit Autonomie und Anreizen ist zwar immer möglich und zweckmäßig, aber Effizienzsteigerungen darf man dabei nicht erwarten. Man verweist jetzt oft auf Verwaltungsreformen und -vereinfachungen, die über internationalen und nationalen Druck Mitte der Zwanziger Jahre verwirklicht worden sind. In komplexen Organisationen kosten aber effizienzsteigernde Reformen zumindest in der Anfangsphase einiges. Sparen durch Kürzungen der Leistungen der und gegenüber der Verwaltung bringt dagegen eine unmittelbare Kostensenkung. „Die Idee, Effizienzsteigerung als kurzfristig wirksames Sparprogramm zu verkaufen, ist bestenfalls von rhetorischem Wert. Die damit zusammenhängende, aber nicht identische Idee, mit der Peitsche des Sparens den öffentlichen Sektor durchgreifend zu effizienzsteigernden Reformen zu treiben, hat Aussichten, die dominante Form des

Politikversagens der Jahrtausendwende auf einen bündigen Nenner zu bringen.“
(Richard Sturn, Die Presse, 8. Mai 1996, S. 2)

Effizienz ist schon heute ein Grundsatz der Verwaltungsführung, der vor allem aus dem fünften Hauptstück des B-VG abzuleiten ist, sofern man sie nicht überhaupt als Wesenselement der Verwaltung versteht. Auf diese Effizienz muß die Berufsvor-, Aus- und -fortbildung der öffentlichen Bediensteten ausgerichtet sein. Nicht so sehr durch Rechtsvorschriften oder gar durch Kontrolle, die ohnedies weitgehend nur punktuell im nachhinein und beschränkt auf Zufallstreffer fungiert, werden die öffentlich Bediensteten zur Effizienz geführt. Es geht hier wie anderswo um Motivation. Die Motivation erfolgt auch durch die Sozialisation, insbesondere durch die Sozialisation im öffentlichen Dienst selbst. Es geht vor allem um eine Reform von innen her, um eine Verwaltungsreform in Permanenz auf eigene Faust.

„Intrinsische Motivation“ ist aus vielen Gründen eine der wenigen Möglichkeiten, daß der Beamte sich im magischen Dreieck von Bürgernähe, Effizienz und Rechtmäßigkeit gut ausbalanciert bewegt. Der regeltreue Mandarin muß zum bürgernahen Manager werden. So wollen es die Massenmedien, so wollen es die Menschen. Die Kritik am Beamtentum rührt „an den Grundlagen jenes Selbstverständnisses des öffentlichen Dienstes, das in rund 250 Jahren geprägt wurde. Insofern steht heute der öffentliche Dienst in einer Phase der Transformation, die tiefer reicht, als es der Übergang von der Monarchie zur Republik (1918) bewirkte. Das traditionelle Bild des gesetzestreuen, pflichtbewußten, objektiven Beamten konkurriert mit einem neuen Leitbild, das sich am Manager in der Privatwirtschaft orientiert. Daraus entstehen mannigfache Widersprüche, Spannungen (etwa zwischen älteren und jüngeren Bediensteten) und Verunsicherungen.“ (Theo Öhlinger, aaO, S. 20). „Von der Beamtenrepublik zum Land der Unternehmer“ lautete dementsprechend ein kritischer Kommentar eines Journalisten, der allerdings darauf hinweist, daß die höchsten politischen Entscheidungsträger, die jetzt Österreich ändern wollen, zum überwiegenden Teil selber Beamte sind. (Walter Oszotowics, Kurier, 18. April 1996, S. 2).

6 Auf dem Weg zur Republik der öffentlichen Unternehmer?

Wer Angestellte in mehreren Berufsbereichen kennengelernt hat, kann wie ich der Meinung sein, daß im öffentlichen Dienst vielseitigere und komplexere Persönlichkeiten tätig sind als in anderen Sparten. Der öffentliche Dienst enthält eine intellektuelle Reservearmee, die allerdings aus der Reserve heraus muß und dazu auch von der Politik und der Öffentlichkeit motiviert werden soll. Viele Menschen haben im öffentlichen Dienst Vorbilder gefunden. Wenn das neue Bundes-Arbeitnehmergesetz („BANG“) den öffentlichen Dienst in mancher Hinsicht als Vorreiter bestimmt, so ist das nicht zuletzt aus diesem Grund konsequent. Hier soll der Unterschied zwischen den als Angestellten und Arbeitern eingestufteten Vertragsbediensteten fallen, hier soll der Unterschied zwischen Beamten und Vertragsbediensteten beseitigt werden. Die Tendenz geht zur arbeitsrechtlichen Gleichstellung der öffentlichen Bediensteten mit den Angestellten in der Privatwirtschaft. Das bedeutet, daß Dienstaltersprinzip und Versetzungsschutz fallen und die Pragmatisierung auf wenige Kernbereiche beschränkt wird. Unter dem Stichwort „Neuverteilung der Lebensverdienstsumme“ soll ein neues Gehaltssystem entwickelt werden, das aus einem nach Tätigkeitsfeldern bestimmten Grundgehalt und leistungsbezogenen Zulagen besteht. Neue Arbeitszeit-Modelle sollen mehr Flexibilität und Mobilität ermöglichen. Dazu gehören auch vermehrte Angebote an Teilzeitarbeit, individuelle Festlegung der Arbeitszeiten, nicht zuletzt um „kundengerechtere“ Öffnungszeiten zu erreichen, langfristige Festlegung von Freizeit-„räumen“ mit Zeitgutschriften für Überstunden sowie die Lösung der geforderten Arbeitsleistung von der Anwesenheit am Arbeitsplatz. Die individuelle Leistung soll in den Vordergrund gestellt werden. Alle nach dem BANG geregelten Dienstverhältnisse sollen von Anfang an dem ASVG unterliegen.

Bekanntlich schlagen manche überhaupt ein gemeinsames Arbeitnehmer- und Pensionsrecht für alle vor. So weit geht die von Staatssekretär Schlögl präsentierte Reform nicht. Aufhebung der Pragmatisierung, Weisungsfreiheit, Förderung der Mobilität, Vergabe von Führungsfunktionen auf Zeit, finanzielle individuelle Anreize im Besoldungssystem, Aufhebung des Disziplinarrechts, Neuerung der Leistungsfeststellung, arbeitslebenslange Fortbildung, Angleichung des Pensionssystems an das ASVG und viele andere Vorschläge wurden im übrigen schon früher gemacht. Man-

che gehen schon auf altösterreichische Reformvorschläge zurück. Eine differenzierte Reform des komplexen öffentlichen Dienstes braucht eben Zeit.

In mancher Hinsicht wurde die Verwaltung justizförmig geregelt. Es ist daher auch an der Zeit, die generelle Weisungsgebundenheit der Verwaltung zu diskutieren. Zwar besteht ein sogenanntes Remonstrationsrecht bei bestimmten Weisungen, die von manchen auch als eine Pflicht verstanden wird: Aus dem Können des Art 20 B-VG wird ein Müssen. Ein öffentlicher Bediensteter darf danach eine Weisung nicht befolgen, wenn sie von einem unzuständigen Organ stammt oder wenn ihre Befolgung gegen das Strafgesetz verstößt. Der Verwaltungsgerichtshof hat den praktischen Problemen Rechnung getragen und präzisiert:

„Ein unterstellter Verwaltungsorganwalter braucht eine Weisung nicht auszuführen, zu deren Erlaß der Vorgesetzte nicht zuständig ist, und er darf sie nicht ausführen, wenn deren Ausführung für ihn erkennbar strafgesetzlichen Vorschriften zuwiderlaufen würde“ (VwGH Slg 10134A/1980).

Da die Erlassung einer gesetzwidrigen Weisung nicht zur Zuständigkeit eines Verwaltungsorgans gehört, darf, kann, muß man sie nach Meinung mancher auch zurückweisen. Das Beamtendienstrecht hilft, da der Beamte nach Darlegung von Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer Weisung remonstrieren kann, wobei sie dann schriftlich zu erteilen bzw. schriftlich zu wiederholen ist. Andernfalls gilt sie als zurückgezogen. Eine in einem solchen Fall bloß mündlich wiederholte Weisung wäre also nicht zu befolgen, da sie ungültig wäre.

Im übrigen ist auch die Unabhängigkeit der Richter nicht Selbstzweck, sondern wie die sie unterstützende Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit Mittel zum Zweck. Da Fachwissen und Gesetzestreue, Sachlichkeit und Unparteilichkeit heute in der Verwaltung mehr denn je vorhanden sind, erwartet werden und im Dienste des demokratischen Rechtsstaates stehen, wäre die Weisungsfreiheit der Beamten, insbesondere in der Hoheitsverwaltung, nur konsequent. Gerade dann, wenn die Pragmatisierung wegfallen soll, kann und soll man die Unabhängigkeit verlangen. Mit der Mobilisierung und Dynamisierung der Beamten könnte nämlich eine neue Abhängigkeit entstehen, die gerade bei einem leitenden Beamten auf Zeit, der vielleicht wieder bestellt werden will, zum vorausseilenden Gehorsam führen kann.

Der Stellung des öffentlichen Dienstes in Gestalt des Berufsbeamtentums kommt eine zentrale Bedeutung im Gemeinwesen zu. Die Realität und das Verfassungsrecht, nämlich Art 20 Abs 1 1. S. B-VG stehen hier in einem Spannungsverhältnis. Der Verfassungsgerichtshof sieht nicht nur die Verwaltungsführung durch auf Zeit gewählte oder ernannte berufsmäßige Organe als zulässig an, sondern auch eine Verwaltungsführung durch Vertragsbedienstete und durch entsandte Organe. Damit kann die Verwaltung durch Organe vier verschiedener Bestellungen geführt werden. Zumindest die Verwaltungsführung durch entsandte Organe ist aber problematisch.

Die Republik übernahm das System des altösterreichischen Berufsbeamtentums, gab ihm aber keine umfassende Garantie wie dies etwa in deutschen Verfassungen geschehen ist. Trotzdem spricht manches dafür, daß das B-VG dieses System vorausgesetzt hat und davon ausgeht, daß die Staatsfunktion Verwaltung durch Berufsbeamte erfolgt. Aufgrund dieser Auffassung hat Hans R. Klecatsky ausdrücklich festgestellt, daß die gegenwärtige Verfassungslage ausreiche, „um wesentliche Eingriffe in das System des österreichischen Berufsbeamtentums in Bund und Ländern als Gesamtänderung der Bundesverfassung erscheinen zu lassen.....“ (Die Lage des österreichischen Berufsbeamtentums, St. Pölten/Wien 1976, S. 5)

Das Berufsbeamtentum, das die Elemente der Expertise, der Stabilität und Kontinuität mit einem besonderen Berufsethos verbunden hat, hat eine eigenartige rechtliche Ausprägung erfahren. Es ist ein System der Balance zwischen einer besonderen rechtlichen Stellung der Berufsbeamten und einem besonderen Pflichtenkreis mit einer besonderen Kontrolle und Verantwortlichkeit. „Hier liegt die Wurzel der richterlichen Garantien, des pragmatischen Dienstverhältnisses, der Ansätze einer Beamtenautonomie bei der Besetzung von Dienstposten, im Qualifikations-, Disziplinar- und Dienstprüfungswesen.“ (Klecatsky, aaO, S. 7). „Das geschichtliche Rechtsgut des österreichischen Berufsbeamtentums hat bekanntlich alle Wandlungen der Staatsform überdauert und ist in schwerster Krisenzeit eine feste Stütze der Republik geworden.“ (Adolf J. Merkl, Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, aaO S. 112) Wenn allerdings Beamte ständig Buhmänner der Nation sind, dann verlieren

auch die Besten die Motivation. Eine unqualifizierte und undifferenzierte Beamten-schelte hat für die Betroffenen Konsequenzen. Ihre Loyalität geht verloren.

Das Genfer Programm verlangte den Abbau von Hunderttausend Beamten, also fast einem Drittel. Bis März 1925 wurden etwa 83.000 Staatsbedienstete und 11.000 Angestellte der Bahn abgebaut. Die Zahl der Beamten wurde in den späten Zwanziger Jahren noch einmal verringert und sank von 208.500 im Jahr 1925 auf 183.000 im Jahr 1932 und auf 169.000 im Jahr 1933. Auch das hatte Konsequenzen. Unter dem Eindruck dieser Behandlung liefen die Beamten mehr und mehr dem Nationalsozialismus in die Arme. Die Bundesbediensteten waren in der NSDAP besonders stark vertreten. (Heindl aaO S. 102) Man muß also für die Berufsbeamten seitens der Politik etwas tun!

Die Erhaltung eines parteipolitisch neutral wirkenden Berufsbeamtentums war auch Hans Spanner ein besonderes Anliegen. Zum Thema „Die Berufsbeamten und die Staatskrisen“ stellte er fest:

„Zusammenfassend kann gesagt werden: Ein für die Stabilität des Staates notwendiges und damit auch gegen das Entstehen von Staatskrisen wirksames, eine objektive Ausübung der staatlichen Funktionen, insbesondere der Verwaltung, gewährleistendes Beamtentum bedarf einer einheitlichen Staatsidee, auf der die Verfassung beruht und die eine klare Richtlinie zu geben vermag. Es bedarf entsprechender Sicherung der Existenz des einzelnen Beamten mit der Möglichkeit eines Rechtsschutzes durch unabhängige Gerichte und einer Entpolitisierung im Sinne der Herbeiführung und des Bestandes einer parteipolitischen Neutralität bei Ausübung seiner Funktionen.“ (H. 13 der VVDStI, Berlin 1955, S. 153).

Diese Gedankengänge aufgreifend sei eine Anregung gegeben:

Bei der Beamtenrechtsreform sollte auch über Art 7 Abs 2 B-VG diskutiert werden, der den öffentlichen Bediensteten einschließlich der Angehörigen des Bundesheeres, die ungeschmälerte Ausübung ihrer politischen Rechte gewährleistet und so ein „Berufsbeamtenparlament“ erlaubt, ja anregt. Aufgrund meiner Erfahrungen muß ich sagen, daß viele Menschen meiner Generation in den öffentlichen Dienst eingetreten sind, um der Republik zu dienen. Sie wollten ihr Leben der res publica widmen. Manche von ihnen sind später in die Politik gegangen, um sich der res publica be-

sonders zu widmen und ihr nicht nur als „Verwaltungsorganwalter“, sondern auch als Träger eines politischen Amtes zu dienen. Aber die Zeiten haben sich geändert und noch mehr Staat und Gesellschaft. Deshalb ist die Frage der Unvereinbarkeit öffentlicher Ämter neu zu diskutieren. Das „Berufsbeamtenparlament“ hat auch Nachteile für das Parlament und das Berufsbeamtentum. Die Unvereinbarkeit von öffentlichem Dienst hatte auch Vorteile für das Parlament und das Berufsbeamtentum. Eine neue Gewaltenteilung wäre die Folge.

„Die wirtschaftliche Stabilität und politische Kontinuität des Landes seit 1945 ist auch einer Beamtenschaft zu verdanken, die den Wiederaufbau einer rechtsstaatlichen Verwaltung getragen hatte. Demgegenüber scheint die Öffentlichkeit dem Beamten der Zweiten Republik diese Identifikation mit dem Staat nur wenig zu danken. Wenn es einen Grundkonsens über ein Thema gibt, dann trifft es die Träger der Staatsaufgaben: Der öffentliche Dienst ist schwerfällig und unflexibel. Es gibt zu viele und viel zu gut bezahlte Beamte, besonders wenn man nur die Pensionen betrachtet. Der Bürger empfindet sich im Würgegriff einer ausufernden, parasitären Bürokratie.“

Wäre die Unvereinbarkeit von politischen Ämtern und anderen Staatsstellungen heute nicht ein Mittel und Weg zur demokratischen Gewaltenteilung?

„Es kann nicht bestritten werden, daß eine Verwaltungsreform notwendig ist, und zwar deshalb, weil die öffentlichen Dienstgeber zu stark in die Ausweitung des Personalstandes statt in die Rationalisierung der Verwaltung investiert haben und weil die Gesetzmäßigkeiten bürokratischer Organisationen sowie bestimmte tradierte Verhaltensweisen manchmal als Naturgesetze betrachtet werden. Dessen ungeachtet erfüllen die öffentlichen Bediensteten, was in der allgemeinen Diskussion nicht zur Kenntnis genommen wird, solche Aufgaben, die die Gesellschaft durch ihre Vertreter als Staatsaufgaben bestimmt und akzeptiert hat.“

Diese Feststellungen Peter Bußjägers, eines Personalvertreters im Amt der Vorarlberger Landesregierung, sind ebenso zu unterstreichen wie seine Feststellung, daß die Einsparungen im öffentlichen Dienst mit einer ernsthaften Diskussion über die

Staatsaufgaben zusammen geführt werden müssen. Das ist derzeit zuwenig der Fall. Die Aufgaben des Staates müssen neu durchdacht werden. Die Demokratie muß sich politisch entscheiden, welchen Staat sie eigentlich will. Zu dieser Diskussion können und sollen auch die öffentlichen Bediensteten beitragen. Denn die Legitimationsprobleme des öffentlichen Sektors sind auch die ihren. Das reicht vom innerbetrieblichen Vorschlagswesen bis zur öffentlichen Diskussion über die Staatsaufgaben. Der öffentliche Dienst muß öffentlich werden! Die Republik der öffentlichen Unternehmer ist eine Realutopie!