

An der Spitze der Verwaltung

Die Rekrutierung von Verwaltungsspitzenkräften in Österreich und Deutschland war Thema einer Veranstaltung an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Das Werkstattgespräch der *Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft (ÖVG)* in Kooperation mit der Wirtschaftsuniversität (WU) Wien am 17. November 2016 hatte den Titel „Wer macht Karriere in unserer Verwaltung?“ Univ.-Prof. Dr. Renate Meyer, Leiterin des *Instituts für Organization Studies* der WU Wien, betonte in ihrer Eröffnungsrede die Bedeutung der Forschung über Materien der Verwaltung, wie sie gerade von der Verwaltungswissenschaft geboten werde.

ÖVG-Präsident Prof. Dr. Manfred Matzka gab einen Überblick: Von rund 80 Sektionsleitern in den österreichischen Bundesministerien kommen rund 35 aus Ministerbüros, den „Kabinetten“, und 45 aus der Linienverwaltung eines Ministeriums. Generalsekretäre, denen in einigen Ressorts eine koordinierende Funktion gegenüber den Sektionsleitern zukommt, stammen weniger häufiger aus den Ministerien – sie werden eher von „außen“ oder aus einem Kabinett rekrutiert. „Dieser Trend besteht seit der Jahrtausendwende in zunehmendem Maße“, sagte Matzka. „Das bedeutet auch, dass viele Spitzenleute keine Grundausbildung oder Verwaltungsausbildung mehr haben, weil sie quer eingestiegen sind.“ Wenngleich von Ressort zu Ressort Unterschiede zu verzeichnen seien, gebe es nur wenige Ministerien, die ihre obersten Führungskräfte primär von „innen“ holen würden. Knapp die Hälfte der obersten Führungsriege stamme nicht mehr aus dem „klassisch-bürokratischen Umfeld“. Es sei ein leichter Rückgang von Juristen in der Funktion eines Sektionsleiters zu bemerken, verbunden mit einer Zunahme der Zahl an „Nichtakademikern oder Akademikern mit exotischen Studien“.

Dr. Falk Ebinger vom *Institut für Public Management and Governance* an der Wirtschaftsuniversität Wien befasste sich in seinem Referat mit einer Analyse der Besetzung hochrangiger Führungspositionen in deutschen Ministerien. Dazu gehören insbesondere die Staatssekretäre und die Abteilungsleiter. Hierarchisch ist ein österreichischer Sektionsleiter oder Generalsekretär am



Jobbörse des Bundes: Online-Medium für Jobs in der öffentlichen Verwaltung.

ehesten mit einem beamteten Staatssekretär oder Abteilungsleiter vergleichbar. Ein österreichischer Gruppenleiter entspricht in etwa einem Unterabteilungsleiter, ein österreichischer Abteilungsleiter einem deutschen Referatsleiter. Ebingers Forschungsarbeit konzentriert sich auf Rekrutierungspraktiken und Karrierewege sowie den Faktor der „Politisierung“. Neben archivischen Recherchen führte er seit 2005 zum Ende jeder Legislaturperiode die Studie „Politisch-Administrative Elite (PAE)“ durch, in deren Rahmen alle Spitzenbeamte in den deutschen Bundesministerien und Bundesbehörden befragt werden.

„Das System in Deutschland ist dem in Österreich zwar nicht unähnlich, es gibt jedoch klare Unterschiede“, erklärte Ebinger. So existierten in den Ministerien keine mit Quereinsteigern besetzten Kabinette. Konzeptionelle Zuarbeiten übernehme ein aus der Linie besetzter Leitungsstab. Dementsprechend bestehe in dem „deutlich geschlosseneren, laufbahnorientierten System“ keine Trennung zwischen jenen, die aus einem Ministerbüro und jenen, die aus der „Linie“ eines Ressorts kommen. Zudem gebe es in Deutschland eine dezidierte Führungsebene von „politischen Beamten“, die ein Minister ohne Angabe von Gründen in eine Position bringen und wieder abberufen könne. „Ein politischer Beamter gilt in Deutschland nicht als Parteisoldat, sondern er ist wie eine Art Scharnier zwischen der Ressortspitze und dem Verwaltungsapparat zu sehen“, betonte Ebinger. „Es ist der Aus-

druck eines Vertrauensmodells.“ Die „Politisierung“ sei ab der Ebene des Abteilungsleiters möglich, eine Rekrutierung erfolge oft über die Mitgliedschaft in einer Partei oder die Nähe zu einer Gruppierung. Über 50 Prozent der deutschen Spitzenführungskräfte bekannten sich in Ebingers Forschungen zu einer Partei. „In Österreich wäre eine solche Offenlegung weniger üblich.“

In Österreich werden Positionen für Sektionsleiter oder Generalsekretäre für fünf Jahre ausgeschrieben, eine Abberufung während des Vertragsverhältnisses ist nicht vorgesehen. „Ein Sektionsleiter bleibt auch im Amt, wenn eine neue Regierung oder ein neuer Minister kommt“, sagte Ebinger. Im Schnitt sei ein Sektionsleiter in Österreich etwa sieben Jahre auf seinem Posten, zwischen 1990 und 2015 habe es in den sieben größten Bundesministerien, darunter dem Bundesministerium für Inneres, etwas über 200 Sektionsleiter gegeben. In Deutschland seien hingegen alleine beim Regierungswechsel vom Kabinett Kohl zum Kabinett Schröder im Jahr 1998 96 Prozent der Staatssekretäre und 56 Prozent der Abteilungsleiter ausgetauscht worden. Ähnliche, teils sogar höhere Zahlen seien auch für die beiden folgenden Regierungswechsel zur großen Koalition 2005 und zur Koalition von CDU und CSU mit FDP 2009 belegt. Im Lauf der Legislaturperioden wurden laut Ebinger jeweils rund 90 politische Beamte ausgetauscht. „Die Studien zeigen, dass dieses System sehr gut funktioniert.“ Auch nach einem Regierungswechsel seien keinerlei „Loyalitätsprobleme“ erkennbar.

Hinsichtlich der personellen Zusammensetzung seien deutsche Ministerien „bemerkenswert stabil“, nur die wenigsten prognostizierten Veränderungen seien eingetreten: Zwar sei in Deutschland eine deutliche Zunahme des Anteils weiblicher Führungskräfte über die Hierarchieebenen erkennbar und um die Jahrtausendwende sei eine leichte Reduktion des Anteils an Juristen zu bemerken gewesen. Letztgenannter Trend setzte sich jedoch nach 2009 nicht fort. Weiterhin sind über 60 Prozent der Verwaltungsmanager Juristen, nur sieben

Prozent kommen beispielsweise aus den Wirtschaftswissenschaften. „Das sich das sogenannte Juristenmonopol auflöst, ist nicht erkennbar.“ Für Ebinger sind anhand der Daten dennoch Veränderungen bemerkbar: „Die Spitzenbeamten erscheinen, vermutlich aufgrund der häufigeren Regierungswechsel und der sich verändernden Anforderungen, weniger parteipolitisch-dogmatisch geprägt.“ In ihren Überzeugungen seien sie nach den Befragungsergebnissen „eher sach- als parteibezogen“.

Karrierewege. Mag. Angelika Flatz, Leiterin der Sektion III (Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation) im Bundeskanzleramt, berichtete über die Karrierewege in der österreichischen Bundesverwaltung. „Es ist wenig empirisches Material dazu vorhanden, wie man in Österreich Sektionschef wird“, sagte Angelika Flatz. Der Großteil der Führungskräfte habe allerdings eine lange Berufserfahrung im öffentlichen Dienst hinter sich, wobei sich auch die Arbeit in einem Kabinett als Vorteil erweisen könne: „Die gemachten Erfahrungen helfen dabei, die Kommunikationsfähigkeit, die Glaubwürdigkeit und die Zusammenarbeit in der Führungsposition zu stärken.“

Quereinsteiger ohne jede Verwaltungserfahrung gebe es an der Verwaltungsspitze selten. In den „uniformierten Ressorts“ – dem Innenministerium und dem Verteidigungsministerium – sei sogar eine lange berufliche Vorerfahrung in der hauseigenen Hierarchie die Regel. Medien berichteten immer wieder von Fällen, wo einer Kandidatin oder einem Kandidaten für ein Ministeramt nur wenig Bedenkzeit gegeben worden sei – manchmal nur eine Stunde. „Bei der Besetzung von Spitzenfunktionen in der Verwaltung folgt Österreich anderen Regeln“, stellte Angelika Flatz klar. Das Auswahlverfahren sei durch das Unionsrecht, das Verfassungsrecht und einfachgesetzliche Regelungen geprägt. Neben dem Staatsbürgervorbehalt und dem Bundesgleichbehandlungsgesetz stehe das Ausschreibungsgesetz im Zentrum.

„Die Inhalte der Ausschreibung sind genau definiert, um Objektivität und Transparenz sicherzustellen.“ Die Anfänge des Gesetzes gehen bis ins Jahr 1974 zurück, das nunmehrige Ausschreibungsgesetz wurde seit 1989 rund vierzigmal novelliert. Im Interesse einer qualitativen Weiterentwicklung wurden



ÖVG-Werkstattgespräch: Sektionschefin Angelika Flatz (BKA), Public-Management-Experte Falk Ebinger, ÖVG-Präsident Manfred Matzka.

zum Beispiel *Assessment Centers* eingeführt, die Frauenförderung betont, sowie die Jobbörse des Bundes als zentrales Medium und Veröffentlichungspflicht im Internet verankert. Eine Begutachtungskommission, deren Zusammensetzung definiert ist, ist befugt, alle Bewerberinnen und Bewerber anzuhören und ein begründetes Gutachten zu legen. Eine Entscheidung müsse laut Flatz nur mit Mehrheit erfolgen, werde aber oft einstimmig gefällt. Bewerber haben keine Parteistellung und keinen Rechtsanspruch auf Betrauung; die Befristung der Amtszeit auf fünf Jahre soll mögliche personelle Wechsel erleichtern, in der Praxis sei aber „eine Kontinuität ersichtlich“.

Spätestens drei Monate vor Ablauf der Fünf-Jahres-Frist sind die Amtsinhaber schriftlich zu verständigen, wenn keine Verlängerung seitens der Ressortleitung gewünscht sein sollte. Es bestehe zwar eine Einspruchsmöglichkeit, mit der ein kommissionelles Gutachten und die Weiterbestellung gefordert werden könnte; ein Minister sei „in seiner Entscheidung aber völlig frei“, betonte Flatz. Das Beamtendienstgesetz sehe jedoch zumindest eine Abfederung bei der Arbeitsplatzbewertung (A1/4) vor. Schadenersatz sei grundsätzlich möglich, aber – mit Ausnahme von Schuldirektoren – keine Wiedereinsetzung in die alte Position.

Studie. Eine während der niederländischen EU-Präsidentschaft gestaltete *EUPAN*-Studie beschäftigte sich 2015

mit „Top Public Managers in Europe“. Dabei wurde herausgearbeitet, dass es in Europa zwei Systeme für die Spitzenkräfte der Verwaltung gebe – ein „positionsbasiertes“ System, bei dem die Besoldung von der Position und nicht von der Person abhängig ist, und ein karrierebasiertes System. „In Österreich gibt es ein eindeutig positionsbasiertes System – das Gehaltsschema für Sektionsleiter ist klar geregelt“, erläuterte Angelika Flatz. Karrierebasierte Systeme seien in verschiedenen anderen Staaten Europas zu finden, durchwegs in „Mischsystemen“.

Die Weiterentwicklung des Ausschreibungsgesetzes sah Angelika Flatz als wichtigen Schritt für die Zukunft der Verwaltungsspitze in Österreich: Eine weitere Professionalisierung solle dazu dienen, Sozial- und Führungskompetenzen noch mehr herauszustreichen und Aspekten der Weiterbildung und des Personalmanagements verstärkte Bedeutung zu verleihen. Top-Führungskräfte der Verwaltung sollten kein Mikro-Management betreiben, sondern große Entscheidungen treffen können und Gestaltungsspielräume schaffen. Zudem müsse für Flatz auch die Mobilität zwischen einzelnen Ressorts und zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft größer werden: „Man muss nicht immer aus der Privatwirtschaft in die Verwaltung gehen, auch ein erfolgreicher Verwaltungsmanager kann seine Erfahrungen später gewinnbringend in anderen Berufszweigen einbringen.“

Gregor Wenda