

Gabriel Schmidlechner



Demokratie und öffentliche Verwaltung in Österreich

Theoretische und
politische Auseinandersetzung

Bachelorarbeit

Schmidlechner, Gabriel: Demokratie und öffentliche Verwaltung in Österreich: Theoretische und politische Auseinandersetzung. Hamburg, Bachelor + Master Publishing 2015

Originaltitel der Abschlussarbeit: Theoretische und politische Auseinandersetzung um das Verhältnis von Demokratie und öffentlicher Verwaltung in Österreich

Buch-ISBN: 978-3-95820-424-9

PDF-eBook-ISBN: 978-3-95820-924-4

Druck/Herstellung: Bachelor + Master Publishing, Hamburg, 2015

Zugl. Universität Salzburg, Salzburg, Österreich, Bachelorarbeit, September 2013

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Bachelor + Master Publishing, Imprint der Diplomica Verlag GmbH
Hermannstal 119k, 22119 Hamburg
<http://www.bachelor-master-publishing.de>, Hamburg 2015
Printed in Germany

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	1
2. BEGRIFFSANNÄHERUNG	3
2.1 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG	3
2.2 DEMOKRATIE UND ÖFFENTLICHE VERWALTUNG	5
3. NORMATIV-DEMOKRATIETHEORETISCHE KONZEPTIONEN ZUM VERHÄLTNIS VON DEMOKRATIE UND VERWALTUNG	9
3.1 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG BEI WEBER	9
3.2 DAS ZUSAMMENSPIEL VON DEMOKRATIE UND VERWALTUNG BEI KELSEN UND MERKL.....	10
3.3 KRITIK AM KONZEPT DER LEGISLATORISCH GESTEUERTEN BÜROKRATIE	12
4. VORSCHLÄGE FÜR EINE „DEMOKRATISIERUNG DER VERWALTUNG“	19
4.1 DAS RÄTEDEMOKRATISCHE BÜROKRATIEMODELL.....	19
4.2 DAS PARTIZIPATORISCHE BÜROKRATIEMODELL.....	20
5. „DEMOKRATISIERUNG DER VERWALTUNG“ IN ÖSTERREICH	23
5.1 DIE DEMOKRATISIERUNG DER ÖSTERREICHISCHEN BEZIRKSVERWALTUNG	23
5.1.1 <i>Organisationsgrundsätze der österreichischen Bezirksverwaltung</i>	23
5.1.2 <i>Debatte um die Demokratisierung der Bezirksverwaltung</i>	25
5.1.3 <i>Bewertung der Debatte</i>	31
5.2 DAS PARTIZIPATORISCHE BÜROKRATIEMODELL IN DER ÖSTERREICHISCHEN VERWALTUNG .	33
5.2.1 <i>Debatte um mehr Bürgerbeteiligung im Umweltbereich</i>	34
5.2.2 <i>Partizipatorisches Bürokratiemodell und Umweltverträglichkeitsprüfung</i>	38
5.2.3 <i>Bewertung von Debatte und Umsetzung</i>	42
6. FAZIT	44
BIBLIOGRAPHIE	46

1. EINLEITUNG

Als Bürger stehen wir in vielfältiger Art und Weise mit einer allgegenwärtigen öffentlichen Verwaltung in Kontakt, die zahlreiche Leistungen für uns erbringt und gemeinhin als das „Ausführungsinstrument“ der Politik gilt. Es liegt damit auf der Hand, dass die öffentliche Verwaltung „für jeden einzelnen Bürger, für politisches Entscheiden und das politische Institutionensystem“ (Czerwick et al. 2009b, 7) von enormer Bedeutung ist.

Daher erscheint es nur logisch, dass ein demokratisches System – im Gegensatz etwa zu einem diktatorischen – auch über eine „demokratische“ öffentliche Verwaltung verfügen sollte. Die konkrete Ausgestaltung dieses komplexen Verhältnisses von Demokratie und Bürokratie bestimmt dabei letztlich auch die Demokratiequalität eines politischen Systems insgesamt (Czerwick et al. 2009b, 8).

Freilich ist diese „konkrete Ausgestaltung“ seit jeher Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen, sowohl auf normativ-demokratiethoretischer als auch auf politischer Ebene (Czerwick 2002, 183).

Ziel dieser Untersuchung ist es daher, die Auseinandersetzungen auf beiden Ebenen darzustellen, also zunächst das komplexe Verhältnis von Demokratie und öffentlicher Verwaltung aus mehreren normativ-demokratiethoretischen Blickwinkeln einzufangen und es dann mit ganz konkreten Entwicklungen in der verwaltungspolitischen Praxis Österreichs in Beziehung zu setzen.

Dafür ist zunächst eine Annäherung an die bedeutungsschwangeren Begriffe „öffentliche Verwaltung“ und „Demokratie“ notwendig, wobei es gilt, verschiedene Perspektiven auf ihren inhärenten Zusammenhang herauszuarbeiten.

In der Folge wird ein Einblick in die umfassende normativ-demokratiethoretische Auseinandersetzung zum Verhältnis von Demokratie und öffentlicher Verwaltung gegeben. Dabei wird die auf Max Weber aufbauende und für die österreichische Staatspraxis maßgebliche Doktrin über „Demokratie und Verwaltung“ der beiden Staatsrechtler Hans Kelsen und Adolf Merkl dargestellt und in der Folge einer empirisch fundierten, demokratiethoretischen Kritik unterzogen.

Im Anschluss an diese Kritik werden mit dem rätendemokratischen, sowie dem partizipatorischen Bürokratiemodell zwei für die verwaltungspolitische Praxis Österreichs bedeutsame

normativ-demokratiethoretische „Alternativ-“ bzw „Ergänzungskonzepte“ dargestellt, die beide eine „Demokratisierung der Verwaltung“ vor Augen haben.

Danach wird die Manifestation dieser beiden Konzepte in zwei konkreten Entwicklungsbereichen der verwaltungspolitischen Praxis Österreichs dargestellt. Zunächst wird auf das seit Beginn des 20. Jahrhunderts von den Sozialdemokraten propagierte politische Programm der „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“ eingegangen, wobei, mangels Umsetzung dieses Programms, die parlamentarische Auseinandersetzung im Vordergrund stehen wird. Im Anschluss daran wird die in den 1980er Jahren entstandene politische Diskussion um „mehr Bürgerbeteiligung“ an der Verwaltung beleuchtet und werden zusätzlich die darauf basierenden Umsetzungsmaßnahmen in einem wichtigen Teilbereich des Umweltrechts – nämlich der Umweltverträglichkeitsprüfung – analysiert.

Wie schon aus dieser kurzen Einleitung hervorgegangen sein sollte, ist es also gerade nicht die Intention dieser Untersuchung, eine Forschungsfrage durch das Testen von aus abstrakten Theorien abgeleiteten Hypothesen zu beantworten. Vielmehr gilt es, das nur normativ erfassbare, komplexe Verhältnis von Demokratie und öffentlicher Verwaltung aus verschiedenen Blickwinkeln kennenzulernen und dann die Manifestation von bestimmten, dieses Verhältnis betreffenden Konzeptionen anhand der verwaltungspolitischen Praxis Österreichs darzustellen.

2. BEGRIFFSANNÄHERUNG

Die für uns maßgeblichen Begriffe „Demokratie“ und „öffentliche Verwaltung“ sind in ihrer Abstraktheit und Bedeutungsvielfalt kaum zu überbieten. Dementsprechend liegt es auf der Hand, dass in einer Untersuchung, die sich mit dem Verhältnis von Demokratie und Verwaltung auseinandersetzt, zunächst erläutert werden muss, was denn überhaupt unter Demokratie bzw öffentlicher Verwaltung zu verstehen ist.

Schon dieser erste Schritt stößt jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten. Denn naturgemäß liegen den in dieser Studie dargestellten normativ-theoretischen Konzeptionen, sowie den Aussagen politischer Akteure unterschiedliche Vorstellungen davon zugrunde, was „Demokratie“ und „öffentliche Verwaltung“ in diesem und jenem Zusammenhang zu bedeuten habe. Wenn- gleich daher in der Folge eine erste, „eigene“ Annäherung an die beiden Begriffe und ihr mögliches Zusammenspiel versucht wird, erscheint eine gewisse „Unschärfe“ im Begriffsverständnis unausweichlich.

2.1 Öffentliche Verwaltung

In einem weiten Begriffsverständnis handelt „Verwaltung“ oder „Bürokratie“ von *„jeder sozialen Organisation, die auf eine reibungslose Erfüllung von Organisationszielen gerichtet ist.“* Da Verwaltung somit *„längst zu einem universellen Begriff geworden ist“* (Neisser 2006, 202) und dementsprechend vor allem auch im Zusammenhang mit privaten Unternehmen verwendet wird (Kettl 2006, 368), sei in einer ersten Eingrenzung angemerkt, dass sich diese Studie ausschließlich mit „öffentlicher“, sprich im weitesten Sinne „staatlicher“ Verwaltung beschäftigt.

In einem nächsten Schritt liegt es nahe, sich dem Konstrukt der „öffentlichen Verwaltung“ ganz pragmatisch aus der Sicht des Adressaten, sprich des Bürgers, zu nähern. Aus seiner Sicht werden unter dem „Dach“ der öffentlichen Verwaltung eine Vielzahl von Funktionen erfüllt, die sich meist aus gesellschaftlichen Grundbedürfnissen ableiten lassen.

Zunächst wäre da an das Bedürfnis nach Sicherheit zu denken, dem seit Beginn jeder Staatlichkeit (und damit zunächst einmal unabhängig von demokratischen Entwicklungen) mit der Bereitstellung von Sicherheits- bzw Streitkräften begegnet wird. Da diese Einrichtungen Kosten verursachen, gibt es auch seit jeher Steuersysteme und eine diese betreuende Finanzver-