

Modernisierung der deutschen Verwaltung in den 90er Jahren

Dr. Park, Hae-Yug

<Inhaltsverzeichnis>

I Einleitung

II Ziele und Wege der Verwaltungsmodernisierung

- 1 Modernisierungsziele
- 2 Interne und externe Modernisierung
- 3 Auslöser der Verwaltungsreform
 - 1) Finanzkrise
 - 2) Politik- und Verwaltungsverdrossenheit
 - 3) Wertewandel
 - 4) Globalisierung

III Neues Steuerungsmodell als Reformkonzept auf kommunaler Ebene

- 1 Entwicklung der Verwaltungsreform
- 2 Bestandteile des Neuen Steuerungsmodells
- 3 Ausblick der Modernisierung auf kommunaler Ebene

IV Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene

- 1 "Schlanker Staat" als Modernisierungskonzept
- 2 Bestandteile des "Schlanken Staates"
 - 1) Abbau staatlicher Aufgaben
 - 2) Privatisierung
 - 3) Verwaltungsverteilung zwischen Staat und Wirtschaft
 - 4) Straffung von Bundesbehörden
- 3 Kritische Betrachtung der Verschlingung

V Schlußbemerkungen

I Einleitung

Die Reformpolitik beherrscht heutzutage die Landschaft der öffentlichen Verwaltung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, wie es sich unter dem Begriff der "Globalität der Verwaltungsmodernisierung"¹⁾ subsumieren läßt. Der einzelne Staat ist sozusagen unter dem Druck des internationalen Wettbewerbs in Reformkonkurrenz geraten. Reformkonzepte - z. B. "Reinventing Government", "Next Step Initiative", "New Public Management" - gehen davon aus, da sich die herkömmliche Verwaltung einer Umwandlung unterziehen oder im Extremfall neu konzipiert werden muß. Unter den verschiedenen Konzepten stellt sich **New Public Management(im weiteren NPM)** als ein Megatrend für eine globale Modernisierungsbewegung dar.

In der Bundesrepublik Deutschland ist seit den 70er Jahren die Verwaltungsreform²⁾ ein Dauerthema. Im Jahre 1993 hat die Kommunalverwaltung das Neue Steuerungsmodell eingeführt. Das Neue Steuerungsmodell(NSM) wird als die deutsche Variante des NPM in der Kommunalverwaltung betrachtet³⁾ und intensiv diskutiert. Die Kommunalverwaltung hat mit diesem Modell eine Vorreiterrolle in der Reformlandschaft gespielt. Die Bundesverwaltung hat danach "Nachzügler" den Weg zur Reform bereitet. "Schlanker Staat" ist ein Reformkonzept auf Bundesebene. Die Bundesverwaltung ist den eigenen Weg im Reformprozeß gegangen, obwohl die Elemente des Neuen Steuerungsmodells in die einigen Bundesbehörden eingeführt wurden. Ganz verschiedene Reformstrategien und Reformansätze sind in vielen Behörden von Bund und Kommunen angewendet worden. Aber die Ziele der Verwaltungsreform sind nicht so unterschiedlich. Die Kommune und der Bund wollen die öffentliche Verwaltung so effizient und effektiv wie möglich gestalten.

Die öffentliche Verwaltung als soziales System muß sich an einer turbulenten Umwelt orientieren, wenn sie ihre Zukunft sichern möchte. Im Rahmen der Globalisierung und Internationalisierung ist der Druck auf die Verwaltung so groß, daß sie zu Veränderung gedrängt ist. Was sind die Auslöser der

1) König, K., Vergleich mit internationalen Erfahrungen, in: Freemann, M. (Hrsg.), Schlanker Staat. Wege in die zukunftsorientierte Verwaltung, 1997a, S. 223.

2) Im folgenden werden Verwaltungsreform und Verwaltungsmodernisierung im gleichen Sinne benutzt, obwohl Unterschiede zwischen den beiden Begriffen bestehen.

3) Reichard, C., Von Max Weber zum "New Public Management" - Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert, in: Hablützel, P. u. a. (Hrsg.), 1995.

Modernisierung in Deutschland? Was sind die Bestandteile und Merkmale des Neuen Steuerungsmodells und des Reformkonzepts "Schlanker Staat"? Worin liegen die Unterschiede der Modernisierung zwischen Bund und Kommune? **Um darauf zu antworten, werden im ersten Abschnitt** die Ziele, Wege und Auslöser der Verwaltungsmodernisierung erörtert. Im zweiten Abschnitt werden die Merkmale und Bestandteile des neuen Steuerungsmodelles dargestellt. Im dritten Abschnitt wird das Reformkonzept "Schlanker Staat" auf Bundesebene erklärt.

II Ziele und Wege der Verwaltungsmodernisierung

1 Modernisierungsziele

Der Staat und die öffentliche Verwaltung sind die Zielscheibe der lautstarken Kritik über die "organisierte Unverantwortlichkeit"⁴⁾. Deshalb ist die Reformbedürftigkeit der öffentlichen Verwaltung heutzutage unbestritten. Die Modernisierungsbestrebungen richten sich gegen hinlänglich bekannte Unzulänglichkeiten des bürokratischen Systems. Unwirtschaftliches Handeln, mangelnde Flexibilität, nicht nachvollziehbare Formen der Arbeitsteilung sowie untransparente und langwierige Verwaltungsverfahren sind Kritikpunkte⁵⁾, die immer wieder genannt werden. Um dieser Kritik entgegenzuwirken, müssen entbehrliche Verwaltungsaufgaben abgebaut bzw. auf Dritte übertragen, Verfahrensregelungen und -abläufe vereinfacht, Zuständigkeiten zusammengefaßt, die Organisation der Verwaltung gestrafft und entlastet und dienstliche Vorschriften flexibilisiert werden.

Bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung sind folgende vier Schwerpunkte sehr wichtig⁶⁾: Effizienz, Bürger- und Kundenorientierung, Mitarbeiterorientierung und politisch-demokratische Rückkopplung. Das Spektrum der Verwaltungsmodernisierung ist in der Tat "sehr breit und bringt sehr verschiedenartige, teils auch widersprüchliche Herausforderungen mit sich"⁷⁾. Daher entstehen in den öffentlichen Verwaltungen offensichtlich Vor- und

4) Banner, G., Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: VOP 1991, S. 6ff.

5) Ähnliche Kritiken vgl. Banner, G., a.a.O., 1991; Klages, H., Verwaltungsmodernisierung durch "neue Steuerung", in: AfK II 1995b, S. 206.

6) Hill, H., Ziele der Verwaltungsmodernisierung, in: Der Landkreis 8-9/1995a, S. 357.

7) Klages, H., Management der Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltungen - Perspektiven, Erkenntnisse, Fragen, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.), 1998b, S. 137.

Modernisierung der deutschen Verwaltung in den 90er Jahren

Nachrangigkeiten zwischen den unterschiedlichen Reformzielen. Die Hervorhebung der unterschiedlichen Ziele je nach Verwaltung spiegelt sich auch in den Konzepten vom "Schlanken Staat" und Neuem Steuerungsmodell wider. Das breite Spektrum der Ziele kann in der Kommunalverwaltung deutlich beobachtet werden, wie die empirischen Untersuchungen zeigen.

In bezug auf die Rechtsgebundenheit des Verwaltungshandelns⁸⁾ muß das Verwaltungsrecht auch Schritt mit der Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung halten. Die Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens ist in der Öffentlichkeit beinahe zum Synonym für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und des Verwaltungsrechts geworden. Effiziente, effektive und flexible Gestaltung und Umsetzung des Verwaltungsverfahrens haben im Rahmen der Modernisierung mehr als je zuvor an hervorragender Bedeutung hinzugewonnen. Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns sind deshalb zu Recht zum Hauptthema der rechtlichen Modernisierung geworden.

2. Interne und externe Modernisierung

Viele deutsche und ausländischen Städte strukturieren ihre Verwaltungen gegenwärtig um. Ein einheitliches Gestaltungsmuster ist dabei nicht erkennbar. Dennoch lassen sich zwei Modernisierungswege unterscheiden. Die eine ist die Externalisierung von Handlungsverantwortungen und die andere ist die Binnenrationalisierung der Verwaltung⁹⁾. Die erste Alternative bezieht sich auf die Neubestimmung der öffentlichen Aufgaben, die Konzentration auf Kernaufgaben, die Stärkung der Markt- und Wettbewerbsorientierung und die Verbesserung der Dienstleistung am Bürger¹⁰⁾.

Bei der Externalisierung steht an erster Stelle die Privatisierung oder Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben. Die Verwaltung kann aufgrund von Wirtschaftlichkeits- und Produktivitätserwägungen unzählige Aufgaben an die Privatwirtschaft übergeben. Das setzt natürlich voraus, daß Verwaltung ihre Aufgabenbestände neu überprüft und darüber entscheidet, welche Aufgaben von

8) Kurzer Überblick dazu siehe Pitschas, R., Verwaltungshandeln, in: Chmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.), 1989, Sp. 1642ff.

9) König, K./Beck, J., Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum neuen öffentlichen Management, 1997, S. 133.

10) Reichard, C., Von Max Weber zum "New Public Management" - Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert, in: Hablützel, P. u. a. (Hrsg.), 1995, S. 64.

der Verwaltung selbst erledigt werden sollen und welche Rechtsform hierfür jeweils geeignet ist¹¹⁾. Gerade in den Kommunen werden in diesem Zusammenhang Aufgaben aus der Kernverwaltung ausgegliedert und in andere Rechtsformen überführt. In Deutschland sind mittlerweile kommunale Eigenbetriebe (öffentliche Form) oder kommunale Eigengesellschaften (privatrechtliche Form) gängige Rechtsformen. Eine Externalisierung der Verwaltungsaufgaben führt dann nicht zu einer wesentlichen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Produktivität, wenn die Verwaltung die Prüfung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung nicht gewährleisten kann. Marktversagen ist ein bekanntes Beispiel dafür.

Anders wird bei der Binnenmodernisierung der Verwaltung vorgegangen. Bei ihr handelt es sich um eine grundlegende Struktur- und Prozeßorganisation, um Dezentralisierung, Verantwortungsstärkung, Ziel- und Ergebnisorientierung, verbessertes Personalmanagement und Geschäftsprozessorientierung. Im Grunde genommen will die Verwaltung durch die interne Rationalisierung ihre Leistung optimieren. Hier werden Zuständigkeiten und Abläufe innerhalb der Verwaltungsorganisation neu zugeordnet. Dabei dominiert gegenwärtig Einführung und Umsetzung von Steuerungsmodellen in den Debatten¹²⁾. Als richtungsweisend wird dabei das "Tilburger Modell"¹³⁾ (Holland) angesehen, wonach Verwaltungsapparate wie Unternehmen zu führen sind. Dieses Modell strebt eine bürgernahe, flexible, effiziente und ergebnisorientierte Verwaltung an. Viele deutsche Städte orientierten sich in der Anfangsphase bei Umstrukturierungsvorhaben am Tilburger Modell. Aber die direkte Übertragung von einem solchen Modell auf die deutsche Verwaltung scheint schwierig zu sein. Besonders hinsichtlich einiger Teilbereiche, zum Beispiel des sozialen wird Kritik geübt¹⁴⁾. Die Binnenmodernisierung der Verwaltung führt nicht selten zu einer Veränderung der Außenbeziehungen der Verwaltungsorganisation, in der die Interdependenz zwischen interner und externer Modernisierung unvermeidbar zu sein scheint.

11) Vgl. Pitschas, R./Scholz, R., Die Rechtsformen kommunaler Unternehmen - Kriterium für die Wahl der Rechtsformen, in: Püttner, G. (Hrsg.), 1984, S. 128ff.

12) Vgl. Blume, M., Zur Diskussion um ein neues Steuerungsmodell für Kommunalverwaltungen - Argumente und Einwände, in: der Gemeindehaushalt 1/1993, S. 1ff.

13) Dazu siehe KGSt (Hrsg.), Wege zum Dienstleistungsunternehmen - Fallbeispiel Tilburg, Nr. 19, 1992; Wolter, G. J., Das Tilburger Modell, in: der Gemeindehaushalt 10/1992, S. 217f.

14) Vgl. Pitschas, R., Die Jugendverwaltung im wirtschaftlichen Wettbewerb?, in: DÖV 1994a, S. 973ff.; Pitschas, R., Jugendhilfe im "Unternehmen Stadt", in: VOP 1/1994b, S. 13ff.

3. Auslöser und Hintergrund der Verwaltungsreform

1) Finanzkrise

Die Haushalts- und Finanzkrise sind Hauptmotive für den grundlegenden Wandel der öffentlichen Verwaltung nicht nur in Deutschland, sondern auch in den meisten Industrieländern¹⁵⁾. Sie verlangen in vielen Staaten einschneidende Sparmaßnahmen im Haushaltsplan und die Suche nach einer neuen Rolle des Staates. Finanzielle Engpässe fordern von der öffentlichen Verwaltung mehr als früher, effektiv und effizient zu handeln. Die Verwaltung der Zukunft wird mit weniger Personal und geringeren Finanzmitteln ihre Aufgaben verrichten müssen, ohne daß sich die Qualität der Arbeit verschlechtern darf.

Ein Ausweg aus dieser Finanzkrise wird über Leistungssteigerung und das Kostenbewußtsein der öffentlichen Verwaltung gesucht und dafür ist die Verschlinkung der öffentlichen Verwaltung unentbehrlich¹⁶⁾. Insofern beinhaltet die schlechte Finanzsituation auch eine große Chance für eine echte qualitative Verwaltungsreform¹⁷⁾. Bei diesem Wandel handelt es sich um einen strukturellen gesellschaftlichen Umbruch mit massiv geänderten Rahmenbedingungen.

2) Politik- und Verwaltungsverdrossenheit

Der Unmut des Bürgers über Politik und Verwaltung ist ziemlich stark gestiegen. Die überkommenen Strukturen wie Hierarchie, langwierige und komplizierte Entscheidungsabläufe, traditionelle Haushaltsaufstellung und -vollzug trugen zur Verwaltungsverdrossenheit in der Vergangenheit bei. Das Vertrauen in die Politiker ist auch stark gesunken. Sie werden oftmals von den Bürgern als weder fähig noch willens angesehen, die Vorschriften hinsichtlich Effizienz und Effektivität der Verwaltung einzuhalten. Politische Aktivität wird nicht mehr als erfolgreich und einflußreich angesehen. Da die Politiker "die Regelung in eigener Sache erlassen, liegt die Versuchung nahe, die staatliche Regelungsmacht für eigene Zwecke einzuspannen und die Spielregeln zu eigenen Gunsten zu verändern"¹⁸⁾. Daher haben die Bürger stets das Gefühl von schlecht geführter

15) OECD, Issues and Developments in Public Management, 1997, S. 77.

16) Vgl. Fiedler, J., Ohne schlanken Staat keine Überwindung der Finanzkrise, 1997.

17) Reinermann, H., Die Krise als Chance. Wege innovativer Verwaltungen, Speyerer Forschungsberichte 139, 5. Aufl., 1995.

Politik und gegenüber den Politikern empfinden sie sich macht- und einflußlos.

Außerdem trägt ein politisches System, wenn es nicht reform- und handlungsfähig ist, auch zu einer tiefgehenden Politikverdrossenheit¹⁹⁾ bei. Die Folgen der Politikverdrossenheit sind u. a. Nichtwählen oder die Zuwendung zu radikalen Parteien und Gruppen. Die Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems wird zunehmend in Frage gestellt. Die Folge ist oft ein Vertrauensverlust der Bürger in die Leistungsfähigkeit des Staates, wobei ein größerer Druck zur Reform der Politik und Verwaltung entsteht.

3) Wertewandel

Die Veränderung der öffentlichen Verwaltung wird durch einen gesellschaftlichen Wertewandel gefördert. Der Wertewandel - von Inglehart als "stille Revolution" bezeichnet²⁰⁾ - findet seinen Ursprung in den 60er Jahren und zeichnet sich durch eine Verschiebung von Pflicht- und Akzeptanzwerten hin zu individualistischen Selbstentfaltungswerten aus²¹⁾. Die traditionellen Werte werden zugunsten individueller Anspruchserwartungen zurückgedrängt.

Aufgrund des Wertewandels stehen die Politik und Verwaltung vor dem Problem wachsender Anforderungen durch die Bürger²²⁾ und einer veränderten Einstellung der Mitarbeiter. Aus den Untersuchungen zur Einstellung des Bürgers zur Verwaltung stellt Klages fest, daß die an den Staat gerichteten Erwartungen und Forderungen vielfältiger geworden sind²³⁾. Die Bürger erwarten mehr Leistungen und Service ohne zusätzliche finanzielle Belastungen und verlangen "value for money" gegenüber den Leistungen der öffentlichen Verwaltung, wobei sie Erwartungen an eine bügernahe, effiziente und kostengünstige Erledigung ihrer Aufgaben stellen.

18) Arnim, H. H. v., Parteienstaat - der Staat als Beute?, in: Universitas 11/1992, S. 1031.

19) Ein Überblick dazu siehe Hamm-Brücher, H., Wege in die und Wege aus der Politik(er)verdrossenheit, in: APuZ B31/1993; Zippelius, R., Politikverdrossenheit, in: ZRP 7/1993, S. 241ff.

20) Vgl. Inglehart, R., The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics, 1971.

21) Klages, H., Wertewandel in Deutschland, in: Die politische Meinung 2/1992, S. 41ff.; ders., Werte und Wertewandel, in: Schäfer, B./Zapf, W. (Hrsg.), 1998, S. 698ff.

22) Schmitt-Beck, R., Wertewandel, in: Schmitt, M. G. (Hrsg.), 1992, S. 529ff.

23) Siehe dazu Klages, H., Wandlungen im Verhältnis der Bürger zum Staat. Thesen auf empirischer Grundlage, Speyerer Vorträge Heft 10, 1988.

Modernisierung der deutschen Verwaltung in den 90er Jahren

Aufgrund des Wertewandels nehmen die Forderungen der Mitarbeiter nach Autonomie und Eigenständigkeit in der öffentlichen Verwaltung zu²⁴). Die Mitarbeiter erwarten mehr als je zuvor Delegation der Verantwortung und freie Handlungsspielräume am Arbeitsplatz. Ferner fordern sie bessere Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten, die ihnen neue Chancen im Berufsleben ermöglichen.

4) Globalisierung

Die Globalisierung ist ein facettenreiches Thema, wobei Unklarheit über die verschiedenen Definitionen und Annahmen und vielschichtige Erscheinungen in der Literatur herrschen²⁵). Sie ist bis jetzt meistens unter dem wirtschaftlichen Gesichtspunkt diskutiert worden. Generell wird sogar die Globalisierung mit wirtschaftlicher und finanzieller Globalisierung gleichgestellt. Demgemäß bedeutet sie, daß "die Länder in der Welt wirtschaftlich zusammenwachsen, die Verflechtung der Märkte enger wird und die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital über nationale Grenzen hinweg zunimmt"²⁶). Mit dem wirtschaftlichen Prozeß sind Veränderungen in allen Bereichen des Lebens, in der Kultur, in der Arbeitswelt, in der Gesellschaft und Politik verbunden.

Die Globalisierung bringt es mit sich, daß die Innenpolitik eines Staates immer mehr dem Einfluß internationaler Faktoren unterliegt, wodurch der Spielraum für einzelstaatliche Entscheidungen eingeschränkt wird²⁷). Sie schwächt die hergebrachte Staatlichkeit und untergräbt die Wirksamkeit territorial organisierter demokratischer Kontrolle. Die größte Gefahr der Globalisierung besteht überhaupt darin, daß sie zur Erosion des Nationalstaates führen könnte²⁸). Daher stellt die Globalisierung für den Nationalstaat eine Herausforderung dar. Der

24) Siedentopf, H., Das Personal, die entscheidende Ressource in der öffentlichen Verwaltung, in: Görner, R. (Hrsg.), *Lean Administration*, 1995, S. 42.

25) Zu den Begriffen der Globalisierung vgl. Beisheim, M./Walter, G., Globalisierung - Kinderkrankheiten eines Konzeptes, in: ZfB 1/1997, S. 153ff.; Friedrichs, J., Globalisierung - Begriff und grundlegende Annahmen, in: APuZ B33-34/1997, S. 3ff.

26) Donges, J. B., Was heißt Globalisierung?, in: Donges, J. B./ Freytag, A. (Hrsg.), 1998, S. 1.

27) Dazu siehe Scharpf, F. W., Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, MPIfG Discussions Paper 1, 1997; Voigt, R., Ende der Innenpolitik? Politik und Recht im Zeichen der Globalisierung, in: APuZ B29-30/1998, S. 3ff.

28) Vgl. Finger, M., Nationalstaat und Globalisierung - Kritische Überlegungen zur Zukunft des Nationalstaates im Zeitalter der Globalisierung, in: Weizsäcker, E. U. v. (Hrsg.), 1997, S. 62ff.

Globalisierungstrend schlägt sich insbesondere in Wirtschaftssektoren wie Handel, Finanz und Standortwettbewerb nieder. Der weltweit zunehmende Wettbewerb in Wirtschaft und Industrie schließt den Wettbewerb zwischen den Staaten ein. Der Globalisierungsprozeß spitzt die Tendenz zum Standortwettbewerb zwischen den einzelnen Staaten unaufhaltsam zu.

Die Rolle des Staates verändert sich im Rahmen dieser Prozesse. Diese Prozesse sind es, die den Einfluß und die Möglichkeiten der nationalen Regierungen und ihrer Parlamente verringern. Globalisierung zwingt auch die öffentliche Verwaltung zu ständigen Anpassungen, um dem weiter zunehmenden Konkurrenzdruck auf der internationalen Bühne langfristig standzuhalten. Was dringend nachgefragt wird, ist ein effizienter Staat, der sich der Globalisierung stellen und mit ihr Schritt halten kann. Die öffentliche Verwaltung soll nicht nur Effizienz und Rechtssicherheit, sondern auch Transparenz und Flexibilität als Handlungsmaßstäbe gewährleisten. Dafür muß sich der Staat selbst einer Schlankheitskur unterziehen²⁹⁾, wie es die globalen Akteure - Weltbank und OECD - als Reformkonzept allgemein empfehlen. Wenn ein Staat z. B. seinen Wirtschaftsstandort weltweit konkurrenzfähig halten wollte, muß er in möglichst vielen Bereichen Spitzenqualität und eine bessere Infrastruktur für Investoren anbieten. In diesem Zusammenhang spielt auch die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren als Wettbewerbsfaktor eine Rolle.

Außerdem zwingt der Globalisierungstrend dem Nationalstaat die Entwicklung einer tragfähigen Konzeption zwecks rechtlicher Anpassungen im weltweiten Wirtschaftsrahmen auf. Die Globalisierung der Finanz- und Gütermärkte erfordert mehr oder weniger zwangsläufig neue Spielregeln, zu denen auch eine entsprechende Veränderung der ordnungs- und wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen gehört. In einer sich international vernetzenden Wirtschaft muß das Recht neu konzipiert werden. Dementsprechend entwickelt sich "globales Recht", das weltweit in Form von marktgerechten Rechtssystemen neben den nationalstaatlichen Rechtsordnungen etabliert wird.

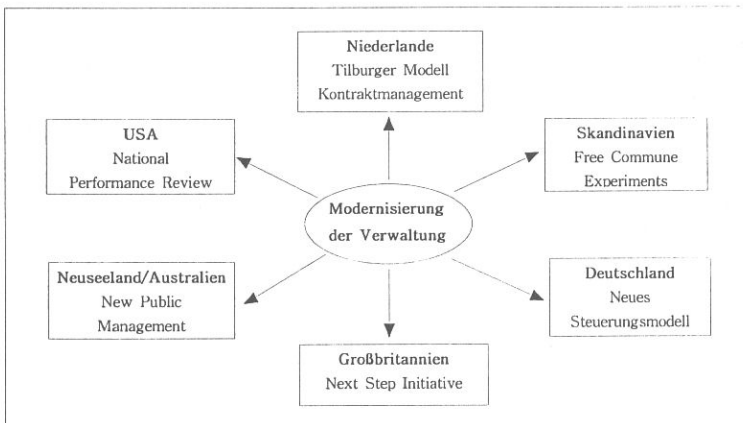
29) Ausführlich dazu siehe Metzgen, H., Schlankheitskur für den Staat. Lean Management in der öffentlichen Verwaltung, 1994.

III. Neues Steuerungsmodell als Reformkonzept auf kommunaler Ebene

1. Entwicklung der Verwaltungsreform

Auf internationaler Ebene haben "Verwaltungsreformen im Stile des NPM"³⁰⁾ trotz der großen Unterschiede der Verwaltungssysteme stattgefunden. Seit den 80er Jahren wurden international zahlreiche Konzepte zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung entwickelt, die sich im Hinblick auf ihre Kernbestandteile stark ähneln. Viele Konzepte zeigen die Vielfältigkeit der Verwaltungsreformen auf internationaler Ebene, wie der Überblick in der Abbildung 1 zeigt.

Abbildung 1: Internationale Trends in der Verwaltungsmodernisierung



Verwaltungsmodernisierung wird sowohl in der Theorie als auch in der Praxis als ein kontinuierlicher Prozeß angesehen³¹⁾. Stichworte wie Aufgabenkritik, Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Entbürokratisierung und Deregulierung stehen als Beispiele für diesen kontinuierlichen Prozeß in der Vergangenheit³²⁾. Zu Beginn der 90er Jahre setzte eine breite Diskussion über die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ein. Ein Neues Steuerungsmodell³³⁾, das von der

30) Reichard, C., Neue Ansätze der Führung und Leitung, in: König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.), 1997, S. 647.

31) Klages, H., Modernisierung als Prozeß, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.), 1995a, S. 7ff.

32) Vgl. Seibel, W., Verwaltungsreformen, in: König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.), 1997, S. 87ff.

33) KGSt (Hrsg.), Das neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, Nr. 5, 1993.

Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung(KGSt) im Jahre 1993 konzipiert wurde, ist darauf angelegt, die bürokratischen Verwaltungen in Dienstleistungskonzerne umzuwandeln. Die KGSt spricht hierfür vom neuen Leitbild "Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung"³⁴⁾. Die Reformlandschaft der Kommunalverwaltung ist von einer Vielzahl von Modellen und Konzepten geprägt³⁵⁾, wobei eine Unübersichtlichkeit der Reformlandschaft vorherrscht. Trotz der Unterschiede im einzelnen bildet das Neue Steuerungsmodell den Ausgangspunkt der Reformüberlegungen zahlreicher Kommunen. Die Kommunen und Länder zielen durch die Reformen auf die Erhöhung der Effizienz und Effektivität und auf die bessere Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf die Bürgerschaft ab.

2 Bestandteile des Neuen Steuerungsmodells

Das neue Steuerungsmodell zielt im wesentlichen auf den Aufbau einer konzernähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur in den öffentlichen Verwaltungen. Das ist durch folgende Instrumente geprägt³⁶⁾:

▷ Klare Abgrenzung zwischen Politik und Verwaltung: Während die Politik für das "was", d.h. für die Inhalte zuständig ist, ist die Verwaltung für das "wie", d.h. für die detaillierte Entwicklung und die tatsächliche Erbringung der Leistung verantwortlich. Die Politik konzentriert sich ausschließlich auf die Vorgabe der strategischen Zielsetzungen und der hierzu geltenden Regelungen für die Verwaltung. Der Weg zur Zielerreichung bleibt der Verwaltung überlassen, auch die Verwendung der Ressourcen und die Organisation der Aufgabenerfüllung.

▷ **Führung** durch Zielvereinbarung (Kontraktmanagement): Eine Führung durch Zielvereinbarung bedeutet "die strategische Steuerung über Zielvorgaben"³⁷⁾. Es kann auf allen Entscheidungsebenen erfolgen. In einem Kontraktmanagement werden verbindliche Leistungs- und Budgetvereinbarungen zwischen der politischen Führung und der Verwaltungsspitze ("politischer Kontrakt") sowie zwischen der Verwaltungsspitze und den einzelnen Facheinheiten

34) Ebenda, S. 3.

35) Klages, H., Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, in: VM 3/1997, S. 132ff.

36) Vgl. Hill, H., Einführung eines neuen Steuerungsmodells, in: Verwaltungsorganisation 1/1995b, S. 6ff.; KGSt (Hrsg.), a.a.O., Nr. 5, 1993.

37) Hill, H., a.a.O., 1995b, S. 6.

Modernisierung der deutschen Verwaltung in den 90er Jahren

(„Managementkontrakt“) getroffen. Beide Seiten einigen sich für die Dauer eines Jahres über die von Fachämtern zu erfüllenden Aufgaben und die dafür zur Verfügung gestellten Finanzmittel. Die Einhaltung der Zielvereinbarung wird kontrolliert über ein Controlling-System, das bei der Organisationsleitung angesiedelt ist.

- **Dezentrale Ressourcenverantwortung:** Der Widerspruch zwischen zentraler Ressourcenverantwortung und dezentraler Aufgabenverantwortung muß sicherlich aufgelöst werden. Die Fachämter, die für die fachliche Seite der Aufgabenerfüllung zuständig sind, haben auch die Verantwortung für die zugewiesenen Finanzen. Die Budgetierung wird um die dezentrale Ressourcenverantwortung ergänzt.
- **Output- und Ergebnisorientierung:** Die bürokratische Steuerung der Verwaltung erfolgt meisten über die Zuteilung der Ressourcen. Sie liefert keine Fakten darüber, welche Leistungen die Verwaltung mit dem zugewiesenen Geld produzieren soll. Um das Auseinanderklappen zwischen Input und Leistung zu vermeiden, müssen sich die Verwaltungen mehr auf die Ergebnisse orientieren.
- **Aktivierung durch Wettbewerb bzw. Wettbewerbssurrogate:** Die öffentlichen Verwaltungen müssen für den Wettbewerb geöffnet werden, womit eine erhebliche Produktivitätssteigerung bezweckt wird. Da in weiten Teilen keine Marktleistungen und damit kein Wettbewerb existieren, müssen Wettbewerbs-surrogate ausreichen. Dazu zählen unter anderem interkommunale Leistungsvergleiche, sowie Vergleiche mit privaten Anbietern.

Verschiedene Instrumente im NSM sind nicht ganz neu und wurden schon früher diskutiert³⁸⁾. Das NSM versucht die verschiedenen Instrumente zu einem ganzheitlichen Konzept zusammenzufassen. Das wirklich Neue besteht in der systematischen und umfassenden Vorgehensweise bei der Änderung, von der alle Beteiligten erfaßt werden. Daher ist das Konzept des NSM „in ihrer Ganzheitlichkeit, Radikalität und entschiedenen Umsetzung in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland ohne Vorbild“³⁹⁾. In erster Linie dient NSM dazu, „ein professionelleres Management öffentlicher Verwaltung, also eine ganzheitliche Konzeption, Umsetzung und Kontrolle bei der Erfüllung

38) Vgl. Reichard, C., 1997, S. 647.

39) Hill, H., a.a.O., 1997a, S. 8.

öffentlicher Aufgaben zu erreichen“⁴⁰⁾.

3. Ausblick der Modernisierung auf kommunaler Ebene

Viele Kommunen haben seit 1990 angefangen, Elemente des NSM zu erproben. Die Einführung des NSM erfolgt unterschiedlich und beginnt mit vereinzelt Pilotprojekten in mehreren Kommunen. Inzwischen hat die Modernisierung fast alle Kommunen erfaßt, wie die jüngste Umfrage des Deutschen Städtetags belegt⁴¹⁾. Mehrere Kommunen versuchen in erster Linie durch die Reform den Haushalt zu konsolidieren. Nach der obigen Umfrage sind weiterhin die Kosten- und Leistungsrechnung und die Budgetierung die vorrangigen Ziele der Modernisierungsprozesses⁴²⁾.

Im Gegensatz zu bisherigen Reformen steht diesmal "die Ökonomisierung der öffentlichen Angelegenheiten auf der Tagesordnung"⁴³⁾. Die Betonung der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns vernachlässigt die anderen Maßstäbe wie Demokratie und Rechtsmäßigkeit. Ferner erscheint die Ökonomisierung der Verwaltung ohne marktförmige Umwelt widersprüchlich⁴⁴⁾, das NSM muß dieser Tatsache Rechnung tragen. Problematisch ist die einseitige Ausrichtung des NSM auf betriebswirtschaftliche Instrumente. Viele Konzepte, die in der Privatwirtschaft entwickelt und angewendet wurden, können nicht ohne Bedenken eins zu eins auf die Verwaltung übertragen werden. Einer der wichtigsten Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft ist die Gemeinwohlorientierung.

Es kann bei den anstehenden Reformen nicht um eine Ersetzung rechtmäßigen Handelns durch wirtschaftliches Handeln gehen, sondern vielmehr um eine Einpassung der neuen Konzepte in eine rechtsstaatliche Verwaltung, wie folgende Aussage mit Nachdruck bestätigt. "Die Aufgabenerfüllung zugunsten des Gemeinwohls steht bei öffentlichen Verwaltungen unverrückbar im Vordergrund.... Die Systemsteuerung durch Gemeinwohrecht ist nicht ersetzbar.

40) Hill, H., a.a.O., 1995b, S. 6.

41) Vgl. Grömig, E./Gruner, K., Reform in den Rathäusern, in: der städtetag 8/1998, S. 581ff.

42) Ebenda, S. 584f.

43) König, K., Markt und Wirtschaft als Staats- und Verwaltungsprinzipien, in: DVBl 1997, S. 240.

44) König, K., "Neue" Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungsmodernisierung in den 90er Jahren, in: DÖV 1995, S. 356.

Modernisierung der deutschen Verwaltung in den 90er Jahren

Deshalb kann es recht eigentlich auch kein "Neues Steuerungsmodell" für die gesamte öffentliche Verwaltung geben. Stattdessen und im "Gemeinwohlgehäuse" des Rechts wird eine aufgaben- und funktionsorientierte Anpassung des öffentlichen Sektors gemeint. Sie ermöglicht es unter gleichzeitiger Fortbildung des Rechts, die jeweils gestellte Aufgabe so vollständig und wirksam wie möglich, mit einem hohen Grad an Effektivität und zu minimalen Kosten zu erfüllen⁴⁵⁾.

Ganz anders als frühere Reformen, die eigentlich von Wissenschaftlern und Beratern bearbeitet und am Ende in die Schubladen gelegt wurden, ist NSM "ein Kind der Praxis"⁴⁶⁾. Das bedeutet, die Verwaltungen haben selbst bemerkt, daß sie sich ändern müssen, und Überlegungen zur grundsätzlichen Reform aufgenommen. Darin liegen die Erfolgchancen für die praktische Umsetzung des NSM. Dennoch ist das NSM auch mit offenen Fragen und vielen Kritiken eng verbunden⁴⁷⁾, aber ich will hierbei auf Einzelheiten nicht weiter eingehen. Derzeit ist es noch nicht möglich, die Erfolge und Auswirkungen der Reformen zu ermitteln, da es bislang an theoretischen und empirischen Bestandsaufnahmen und Bewertungen der durchgeführten Reformprojekte fehlt⁴⁸⁾. Die Lösung sämtlicher Probleme der öffentlichen Verwaltung kann durch die Ökonomisierung im Rahmen des NSM noch nicht stattfinden. Vielmehr wird es darum gehen, einen eigenen Weg für die Verwaltung zu finden, hierzu können einige Elemente des NSM sicherlich sehr hilfreich sein.

IV. Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene

1. "Schlanker Staat" als Modernisierungskonzept

In jüngster Zeit ist in der Politik und Verwaltung eine "Zauberformel"⁴⁹⁾ geprägt worden: der "Schlanke Staat". Es ist "der leistungsfähige Staat, der wirkungsvoll für die Belange seiner Bürger da ist, weinger Finanzmittel dafür benötigt und

45) Pitschas, R., Verwaltungsmodernisierung im Spannungsfeld von öffentlichen Dienstleistungsmanagement und dem Steuerungsanspruch des Rechts, in: Merchel, J./Schrappner, C. (Hrsg.), 1996, S. 119f.

46) Reichard, C., a.a.O., 1997, S. 655.

47) Vgl. Jann, W., Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: König, K./ Führtner, N. (Hrsg.), 1998, S. 261ff.

48) Reichard, C., a.a.O., 1997, S. 656.

49) Anter, A., Schlanker Staat - Neue politische Schönheitslehre, in: PVS 4/1997, S. 855.

deshalb die bürgerlichen Entfaltungschancen wieder verbessert⁵⁰⁾. Das Leitbild des "Schlanken Staates" stammt aus dem privatwirtschaftlichen Konzept des Lean Management. Es bedeutet die Aufhebung starrer Arbeitsteilung, die Abschaffung von starren Hierarchien und Dezentralisierung von Entscheidungen und ihrer Umsetzung. Dieses Konzept wird heute sowohl im privaten Sektor als auch im öffentlichen als Schlüssel zu Kostensenkung und Leistungssteigerung angesehen⁵¹⁾.

In Anlehnung an das Lean Management in der Wirtschaft soll der Staat seine Handlungsfähigkeit durch seine Schlankheitskur wiedererlangen. Gemeint ist damit in der Regel die Reduzierung von Staatsaufgaben⁵²⁾ und eine Verkleinerung des Staatsapparats. "Schlanker Staat" sollte sich nicht darin erschöpfen "Personalabbau für die öffentliche Verwaltung zu fördern". Verschlanung des Staates bedeutet die Reform der Verwaltungen und läuft auf "ein grundlegendes und grundsätzliches Revisionsgebot"⁵³⁾ hinaus. Alles ist auf den Prüfstand zu stellen sowohl bezüglich einer leistungsfähigeren, kostengünsteren und bürgernäheren Staatlichkeit, als auch im Hinblick auf eine mehr gesellschaftliche Eigenverantwortung und Freiheit, Produktivität und Wirtschaftlichkeit⁵⁴⁾. Das Entscheidende liegt ausschließlich darin, daß öffentliche Verwaltungen wieder stark auf das Prinzip einer "ganzheitlichen Verwaltung" zurückgeführt werden müssen⁵⁵⁾.

Die Modernisierungsbewegung auf Bundesebene ist später als in Kommunen und Lädern in Gang gekommen. Im Juni 1995 hat die Bundesregierung den unabhängigen Sachverständigenrat "Schlanker Staat" eingesetzt. Schlanker Staat hatte den Auftrag, "staatliches Handeln im normativen, administrativen und gerichtlichen Bereich auf das notwendige Maß zu beschränken". Dem Gremium gehören 18 Mitglieder aus Wissenschaft, Bundesländern, Kommunen, Wirtschaft,

50) Schmidt-Jortzig, E., Mehr als ein Schlagwort - Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als Baustein zum Schlanken Staat, in: Rengeling, H. W. (Hrsg.), 1997, S. 2.

51) Eichener, V./Mai, M., Das Leitbild der schlanken Verwaltung, in: Eichener, V./Klein, B. (Hrsg.), 1995, S. 11.

52) Ossenkampf, H., Verschlanung des Staates heißt vor allem: Reduzierung der Staatsaufgaben, in: ZG 1996, S. 160.

53) Scholz, R., Weniger Staat, aber wie?, in: Die politische Meinung 8/1997a, S. 77.

54) Scholz, R./Hofmann, B., Der Sachverständigenrat Schlanker Staat: Vorschläge und Umsetzungsergebnisse, in: Die Personalvertretung 6/1998, S. 334.

55) Scholz, R., Die Empfehlung des Sachverständigenrates "Schlanker Staat", in: Wirtschaftsdienst 11/1997b, S. 622.

—
—
—
—

Modernisierung der deutschen Verwaltung in den 90er Jahren

Gewerkschaften, Parteien und der Bundesregierung an. Der Tätigkeitsbereich des Sachverständigenrates war sehr umfangreich und umfaßte "die Themenfelder Aufgabenkritik, Rationalisierung der Gesetzgebung, Flexibilisierung des Haushaltsrechts, Privatisierungsmaßnahmen, Straffung der Behördenorganisation, Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung sowie Justizentlastung"⁵⁶).

2. Bestandteile des "Schlanken Staates"

Als Basis für schnelle und praktikable Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung hat der Sachverständigenrat im Lauf seiner zweijährigen Tätigkeit insgesamt 15 themenbezogene Beschlüsse erarbeitet, die teilweise schon in die Tat umgesetzt wurden⁵⁷). Abbildung 2 zeigt die erarbeiteten Beschlüsse des Sachverständigenrates.

Abbildung 2: Beschlüsse des Sachverständigenrates "Schlanker Staat" im Überblick

- Testkatalog für gesetzgeberische Vorhaben
- Mit einer konzentrierten und subsidiaritätsgerechten Rechtsetzung zu einem starken Europa
- Gemeinsame Ziele für Bund und Länder zur Verwaltungsmodernisierung
- Reduzierung der Staatsaufgaben tut not
- Privatisierung auf allen staatlichen Ebenen ernst nehmen
- Reduzierung von Verwaltungsvorschriften und Abbau von Standards
- Qualitätsverbesserung durch Rechtsvereinfachung: Umweltgesetzbuch - Projekt einer einheitlichen Vorhabensgenehmigung
- Stärkung privater Eigenverantwortung: Öko-Audit und Möglichkeit der Übertragbarkeit außerhalb des Umweltbereiches
- Soviel Statistik wie nötig, so wenig belastender Aufwand wie möglich
- Von der Ämterverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen
- Mit den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung
- Verbesserung des Haushaltswesens als wichtiger Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung
- Informationstechnik und neue Medien für eine zukunftsorientierte, effektive Verwaltung nutzen
- Gesetzliche Voraussetzungen schaffen für schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren
- Effektive Rechtspflege als Beitrag zum "Schlanken Staat"

56) Scholz, R./Hofmann, H., a.a.O., 1998, S. 326.

57) Ausführlich dazu Sachverständigenrat "Schlanker Staat" (Hrsg.), Abschlußbericht, Bd. 1, 1997, S. 15ff.

Nach den Vorschlägen des Sachverständigenrates sollen künftig unter anderem gesetzgeberische Vorhaben kritischer getestet und auch gestrichen, gestrafft und vereinfacht werden. Zentraler Bestandteil eines Prüfverfahrens ist ein verschärfter Rechtfertigungszwang zusammen mit einer konsequenten Gesetzesfolgenabschätzung. Planungs- und Genehmigungsverfahren sind für die Gewährleistung des Standorts zu beschleunigen. Der Vorschriftenbestand ist zu deregulieren bzw. abzubauen, die Staatstätigkeiten sollen auf das Wesentliche konzentriert werden, von der bürokratischen Verwaltung will man zum Dienstleistungsunternehmen übergehen, mit einem modernen Personalmanagement ist die Umstrukturierung zu verknüpfen, die Informations- und Kommunikationstechniken sind, stärker zu nutzen, das Haushaltswesen soll flexibilisiert und die Justiz entlastet werden. In den folgenden Ausführungen beschränke ich mich auf einige Bestandteile des "Schlanken Staates".

1) Abbau der staatlichen Aufgaben

Die öffentliche Verwaltung hat übermäßig viele Bereiche in der Vergangenheit an sich gezogen. Die Staatsquote⁵⁸⁾ stieg von 45,8 % im Jahr 1989 auf 50,6% im Jahre 1995. Die Zahl der Gesetze und Rechtsvorschriften häufen sich seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland mit galoppierendem Tempo. Im deutschen Bundesrecht gibt es derzeit 5.496 Gesetze, die vom Bundestag von 1949 bis 1998 (Stand am 10. August) beschlossen wurden⁵⁹⁾. Dazu kommen noch ca. 85.000 Rechtsvorschriften. Die Verwaltung ist damit nicht mehr in der Lage, sich neuen Herausforderungen z. B. Globalisierung und Europäisierung, zeitgemäß zu stellen. Ohne Korrekturmaßnahmen würde sie an der "Normenflut" ersticken. Der Rückzug des Staats ist in manchen Bereichen unabdingbar geworden⁶⁰⁾. Die Bürokratie muß auf das unerläßliche Maß beschränkt werden, welches für die rechtsstaatliche Wahrnehmung dieser Aufgaben notwendig ist. Die Belastung der staatlich verursachten Kosten für die Privatwirtschaft und Gesellschaft⁶¹⁾ würden sich auch beim Standortwettbewerb

58) Die Definition der Staatsquote ist das Verhältnis der gesamten Staatsausgaben zum Bruttosozialprodukt. Die Staatsquote gibt Aufschluß über Fragen nach dem Umfang und nach den Schwerpunkten der Staatstätigkeit.

59) Ziller, G., Die Gesetzgebungsarbeit von Bundestag und Bundesrat, in: Das Parlament, Nr. 39/1998, S. 14.

60) Vgl. Schuppert, G. F., Rückzug des Staates?, in: DÖV 1995, S. 761ff.

61) Nach einer Studie des Bonner Institutes für Mittelstandsforschung betragen diese Kosten 58 Milliarden DM im Jahr.

auf internationaler Ebene nachteilig für letztere auswirken.

Der Begriff "Schlanker Staat" bezieht sich vor allem auf der Reduzierung staatlicher Einflußnahme und Aufgabenwahrnehmung. Die öffentliche Verwaltung soll sich auf ihre "Kernaufgaben" konzentrieren⁶²⁾, die tatsächlichen hoheitlichen Aufgaben, auf diejenigen, die dem Gemeinwohl aller Bürger dienen. Aber es ist sehr umstritten, welche Tätigkeiten der Verwaltung zu den Kernaufgaben gehören. Im klassischen Sinne gehören nur die 5 Sektoren des Äußeren, des Kriegs, der Finanzen, der Justiz und des Inneren zu den Kernaufgaben des Staates⁶³⁾. Dies ist nicht a priori festgelegt, sondern nach dem Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft neu definierbar. Je wichtiger eine Aufgabe für das Gemeinwohl im Staat ist, desto eher hat der Staat eine Verantwortung dafür zu tragen.

Abbau der staatlichen Tätigkeiten wird nur dadurch möglich, daß eine intensive Aufgabenkritik⁶⁴⁾ greift. Die KGSt entwickelte schon im Jahre 1974 den systematischen Ansatz zur Aufgabenkritik⁶⁵⁾. Aufgabenkritik ist zuerst "Anpassungsplanung an die ständig vorhandene Diskrepanz zwischen öffentlichen Aufgaben und zur Verfügung stehenden Ressourcen"⁶⁶⁾. Sie wird von Vollzugskritik und Zweckkritik unterschieden. Vollzugskritik will sicherstellen, daß der vorhandene Aufgabenbestand im Hinblick auf die Handlungsmaßstäbe bestmöglich erfüllt wird. Sie kann weitgehend von der Verwaltung selbst betrieben werden. Gegenstand der Zweckkritik ist demgegenüber der Aufgabenbestand selbst. Geprüft wird, ob und in welchem Maß Aufgaben im Hinblick auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse und deren Dringlichkeit notwendig bzw. entbehrlich sind. Zweckkritik bedarf auch des Engagements der politischen Entscheidungsträger und des Gesetzgebers.

Bei der Aufgabenkritik wird die gesamte Aufgabenfülle darauf überprüft, welche Aufgaben

- ganz oder teilweise entbehrlich sind
- möglichst auf die unteren Verwaltungsbehörden delegiert werden können

62) Busse, V., Regierungs- und Verwaltungsreformen auf Bundesebene: Veränderungen auf dem Weg zum "Schlanken Staat", in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3/1997, S. 410.

63) Ellwein, T./Hesse, J. J., Der überforderte Staat, 1997, S. 163.

64) Vgl. König, K., Kritiken öffentlicher Aufgaben, 1989.

65) Vgl. KGSt (Hrsg.), Aufgabenkritik, Nr. 21, 1974.

66) Bull, H. P., Aufgabenentwicklung und Aufgabenkritik, in: König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.), 1997, S. 350.

- privatisiert sind
- kommunalisierbar oder sonst dezentalisierbar sind oder
- wesentlich vereinfacht werden können.

Sie zielt dadurch auf die Veränderung gegebener Aufgabenstrukturen und erfordert ein systematisches Hinterfragen aller Verwaltungsaufgaben im Systemzusammenhang. Aufgabenkritik darf nicht nur eine einmalige Aktion sein, sondern muß permanent durchgeführt werden.

2) Privatisierung

Die Privatisierung ist sicher eine der radikalen Methoden zur Verschlingung öffentlichen Sektors. Eine Parole wird nach wie vor in den Privatisierungsdiskussionen laut: "Mehr Markt und weniger Staat". Im wesentlichen ergibt sich die Überlegenheit privatwirtschaftlicher Leistungserstellung einerseits aus der größeren Flexibilität und andererseits aus der Kostensenkung durch den ständigen Wettbewerb. Es gibt viele Formen der Privatisierung⁶⁷⁾, aber vereinfacht läßt sich die formale und materielle Privatisierung unterscheiden. Bei der formalen Privatisierung bleibt eine Aufgabe öffentlich, wird aber entweder durch reinen Rechtsformwechsel in privater Rechtsform - z. B. als Eigengesellschaft in Form einer GmbH oder AG - weitergeführt (Organisationsprivatisierung) oder unter Auflagen bzw. Konzessionen an die Privatwirtschaft vergeben. Für diese zweite Form der formalen Privatisierung existieren auch Bezeichnungen wie "contracting out" oder Outsourcing.

Materielle Privatisierung bezieht sich auf die vollständige Verlagerung einer öffentlichen Aufgabe in den privaten Sektor. Die Erledigung dieser Aufgabe liegt dem eigenen unternehmerischen Engagement und wirtschaftlichen Risiko des Privaten. Die materielle Privatisierung ist mit einem weitgehenden Verlust von Steuerungs- und Kontrollrechten für die öffentliche Hand verbunden. Der staatliche Einfluß auf die Aufgabenerfüllung ist sehr begrenzt. Daneben gibt es verschiedene Handlungsfelder der Zusammenarbeit von öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft, die unter dem Begriff Public-Private-Partnership⁶⁸⁾ diskutiert werden. Die Auseinandersetzung mit der Public-Private-Partnership

67) Ausführlich dazu Schoch, F., Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: DVBl 1994, S. 962f.

68) Zur Begrifflichkeit siehe Budäus, D./Grünnig, G., Public Private Partnership. Notwendigkeit und Ansatz einer begrifflichen Strukturierung, in: VM 1996, S. 278ff.

aktualisiert die Diskussion über die Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft⁶⁹⁾.

Öffentliche Aufgaben sollen dann privatisiert werden, wenn sie keinen hoheitlichen Charakter haben und die Privatwirtschaft sie besser oder günstiger erledigen kann. Es gibt keine eindeutigen Belege dafür, daß die Privatwirtschaft von vornherein effizienter oder effektiver ist. Außerdem ist es auch schwer zu entscheiden, welche öffentlichen Aufgaben tatsächlich kostengünstiger privatisiert werden können. Erforderlich ist nicht einfach "weniger Staat", sondern eine produktive Kooperation zwischen Verwaltung und Wirtschaft, bei der jeder die Aufgaben übernimmt, die er am besten realisieren kann. Aufgaben der klassischen Hoheits- und Eingriffsverwaltung⁷⁰⁾ können schon aus Rechtsgründen nicht privatisiert werden.

3) Verantwortungsteilung zwischen Staat und Wirtschaft

Neben den Zuwächsen der staatlichen Aufgaben hat die Verantwortung auch dementsprechend zugenommen. Diese Tendenz hat teilweise zur Überforderung des Staates beitragen. Es ist unverkennbar, daß der Staat sich von der Leistungserstellung zurückziehen muß. Hinsichtlich der administrativen Ineffizienz und der Korruption ist die Verwaltung nicht in der Lage, alle Güter selber zu produzieren. Er tritt nicht mehr unmittelbar als Produzent von Leistungserbringung auf, sondern gewährleistet nur noch ihre Erbringung. Hierbei findet der Wandel staatlichen Verantwortung von der Erfüllungsverantwortung zur Gewährleistungsverantwortung statt⁷¹⁾. Im Zuge der Verschlinkung muß die staatliche Verantwortung im Sinne der neuen Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft neu geregelt werden. Es ist konsequenterweise notwendig, wenn Leistungen der Verwaltung abgebaut und privatisiert werden. Die Privatwirtschaft oder Gesellschaft müssen mehr Verantwortung als je zuvor tragen, obwohl die Befugnis der Letztentscheidung auf den Staat zurückgeführt werden muß.

69) Scholz, R., a.a.O., 1997a, S. 76.

70) Die Eingriffsverwaltung ist durch Befehls- und Zwangsgewalt geprägt. Ein Hauptinstrument ist der belastende Verwaltungsakt, für den immerhin eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Dazu gehören vor allem das System der Erhebung von Abgaben sowie die Organisationsfunktionen.

71) Schuppert, G. F., Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen, in: König, K./Benz, A. (Hrsg.), 1997, S. 550f.

Die Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft, deren Notwendigkeit in den Diskussionen um den kooperativen Staat⁷²⁾ hervorgehoben wurde, kann in der Zukunft zu einer effektiven Staatsentlastung durch "duale Verantwortung"⁷³⁾ oder "Verantwortungsteilung"⁷⁴⁾ führen. Die Verschlinkung der öffentlichen Verwaltung soll nicht zum "Minimalstaat" führen, wie es in den USA der Fall ist. Die verfassungsrechtliche Garantie des sozialen Rechtsstaats muß sogar unter den Sparzwängen gewährleistet werden.

4) Straffung von Bundesbehörden

Verschlinkung der öffentlichen Verwaltung erfordert eine kritische Überprüfung der Bundesbehörden und der inneren Verwaltungsstruktur. Die herkömmliche Problemlösungsstrategie der Verwaltung und Politik, die neue auftauchende Probleme durch neue Organisationseinheiten und zusätzliche Aufstockung des Personals zu bewältigen suchte, hat zu einem aufgeblähten Verwaltungssystem und zur stetigen Expansion des Haushalts geführt. Dies ist aufgrund der finanziellen Misere heute nicht möglich. Die Reduzierung der wildwüchsig gewachsenen Organisation ist notwendig. Die Reduzierung der Organisationsvielfalt der Verwaltungen durch Auflösung und Reintegration ist sowohl im Interesse demokratischer Steuerung und Kontrolle als auch zur Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns erforderlich. Dabei ist die Zahl der Bundesbehörden durch Auflösung oder Zusammenlegung von Aufgaben zu verringern. Dazu gehört aber auch die Schaffung besserer Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Ministerien. Die Vernetzung durch die IuK-Techniken ermöglicht die Straffung der Organisationen und des Personals. Darüber hinaus sind die Privatisierungsmöglichkeiten von Serviceeinrichtungen zu überprüfen.

Von der Auflösung von Behörden betroffen sind Bundesvermögensverwaltung, Hauptzollämter, zivile Bundesverwaltung, Oberfinanzdirektion und Außenstelle des Eisenbahnbundesamtes. Darüber hinaus sind einige Behörden ganz oder teilweise von der Zusammenlegung betroffen⁷⁵⁾. Im Rahmen der Reorganisation konnten

72) Vgl. Ritter, E. H., Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: AöR 1979, S. 389ff.; Voigt, R., Der kooperative Staat. Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus, in: Voigt, R. (Hrsg.), 1995, S. 33ff.

73) Pitschas hat diesen Begriff im Bereich des Umweltschutzes benutzt. Siehe dazu Pitschas, R., Verwaltungsmodernisierung nach der Wiedervereinigung Deutschlands, 1996a, S. 17.

74) Pitschas, R., Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im staatlichen Modernisierungsprozeß, in: Blümel, W./Pitschas, R. (Hrsg.), 1997, S. 31.

viele Dezernate und Referate verkleinert werden.

3. Kritische Betrachtungen der Verschlinkung

Die Diskussion der Verschlinkung in den Beschlüssen des Sachverständigenrates befaßt sich mehr mit Symptomen als mit Therapie⁷⁶⁾. Für die richtige Therapie bevorzugen viele Betriebswirte die Einführung des Marktmechanismus in die Verwaltung. Es ist fast unvermeidbar, eine Frage danach zu stellen, ob die Modernisierung auf Bundesebene wie auf Kommunalebene mit dem Stempel von einem "Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor"⁷⁷⁾ besiegelt werden kann. Niemand wäre dagegen, die marktwirtschaftlichen Instrumente in die Verwaltung einzuführen, falls der Markt für Problemlösungen besser geeignet als der Staat ist. Dies ist nicht immer der Fall. Von Natur aus ist der Verwaltung die Anwendung marktwirtschaftlicher Instrumente sehr begrenzt. Es wäre falsch, Modernisierung einseitig an der ökonomischen Effizienz und Effektivität zu orientieren. Nach König muß "die Verwaltung auf dem Weg der primären Steuerung ihre kultur- oder soziopolitischen Rationalitäten bewahren und erst über die sekundäre Steuerung ökonomischen Kalkülen die Bahn ebnen"⁷⁸⁾.

Nach dem Vorschlag des Sachverständigenrates "Schlanken Staat" muß sich der Staat bei der Steuerung der Gesellschaft und Wirtschaft auf seine Kernaufgaben besinnen. Es ist sehr unklar, was man unter dem Begriff der Kernaufgaben in der Verwaltung verstehen kann. Hier fehlt es immer noch an einer genaueren Definition. Nach Hablützel geht es bei den Kernaufgaben darum, daß "der Staat sich auf diejenigen Aufgaben konzentrieren solle, durch die politische Werte geschaffen werden, und verbleibende Aufgaben als "Support-Prozesse" nach Außen vergeben könne"⁷⁹⁾. Die Bedeutung der Kernaufgaben im Staat kann nicht mit der Kernkompetenz in der Wirtschaft gleichgesetzt werden.

Eine andere Kritik bezieht sich auf die Zielkonflikte, die nicht ohne Probleme

75) Zu den Einzelheiten vgl. Busse, V., Verfahrenswege zu einem "schlanken Staat", in: DÖV 10/1996, S. 391ff.

76) Eichhorn, P., Sachverständigenrat "Schlanker Staat" kuriert Symptome, in: Blick durch die Wirtschaft am 20. Juli 1998, S. 5.

77) Lüder, K., "Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?" - einige Anmerkungen zur aktuellen Verwaltungsreformdiskussion, in: DÖV 1996, S. 93ff.

78) Füchtner, N., Diskussionsbericht zum Seminar "Schlanker Staat - Verwaltungsmodernisierung im Bund", in: König, K./Füchtner, N. (Hrsg.), 1998, S. 331.

79) Ebenda, S. 328.

unter einen Hut zu bringen sind. Der Sachverständigenrat hat ganz verschiedene Elemente für die Modernisierung vorgeschlagen. Die Konzepte des Sachverständigenrates beinhalten eine Kombination von vagen, unklaren und konfliktären Bestandteilen. Daher sind Konflikte zwischen diesen Elementen untereinander schon im Keim vorprogrammiert. In manchen Bereichen können die Ziele auf Kosten von anderen Elementen erreicht werden. Zum Beispiel sollte die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren nicht um den Preis der Belastung der Justiz erzielt werden. Mit anderen Worten, es muß auf jeden Fall vermieden werden, daß "Verfahren, die nur schnell sind, nur schneller vor Gericht führen"⁸⁰⁾. Bei diesem Fall ist es unklar, wie Konflikte besser überwunden werden können. Diese oben erwähnten Kritiken müssen im vorantreibenden Reformprozeß weiter bearbeitet und künftig Lösungen dafür gefunden werden, bevor Reformkritiker den "Schlanken Staat" als "neue politische Schönheitslehre"⁸¹⁾ bezeichnen.

V. Schlußfolgerungen

Die Modernisierung der Kommunal- und Bundesverwaltung orientiert sich an dem Reformkonzept des NPM, in dem die Logik der Betriebswirtschaft und der Ökonomie herrscht. Es ist nötig und zweckmäßig, betriebswirtschaftliche Instrumente für die Analyse und Steuerung der Leistungserstellung zu nutzen. Gefordert ist daher unter der Perspektive von NPM der stärkere Einsatz sowie Effizienz und Effektivität als Leistungsmaßstab der öffentlichen Verwaltung. Dies bedeutet jedoch auf keinen Fall, daß die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln durch Effizienz und Effektivität ersetzt werden darf. Die Qualität der öffentlichen Verwaltung, die sich auf dem hohen Stand der Rechtsstaatlichkeit gründet, zeichnet sich durch ihre Multifunktionalität aus und darf nicht bloß in die Dimension der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns degradiert werden. Im Vordergrund stehen also Leistungs- und Lernfähigkeit sowie Verantwortung für das Bild von der Verwaltungsmodernisierung und nicht wirtschaftliche Mechanismen, die auf die Surrogate von Wettbewerb und Kosten-Nutzen-Analyse Wert legen. Weder Markt noch Staat können dem Menschen absolute Garantie für beste Leistungen geben. Aber wenn irgendjemand etwas "Soziales" bieten und gewährleisten kann, dann nur der

80) Pitschas, R. a.a.O., 1997, S. 38.

81) Vgl. Anter, A. a.a.O., 1997, S. 855ff.

Modernisierung der deutschen Verwaltung in den 90er Jahren

Staat. Daher geht die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland weit über die Konzepte des NPM oder "Reinventing Government" der anglo-amerikanischen Länder hinaus.

Trotz aller Schwächen und Kritiken haben das Neue Steuerungsmodell und "Schlanker Staat" als Konzepte für die Modernisierung einen neuen Horizont für die reformwilligen Länder eröffnet. Die Verwaltungen sollen durch die Einführung der betriebswirtschaftlichen Elemente und durch die Schlankheitskur in die Lage versetzt werden, sich den immer schneller wandelnden Anforderungen der Bürger und der Wirtschaft besser anpassen zu können und die Qualität der Leistungen insgesamt zu verbessern. Alles in allem kann man behaupten, daß die beiden Reformkonzepte positive Auswirkungen auf die Erhöhung der Effizienz und Effektivität und auf die Verschlinkung der öffentlichen Verwaltung ausüben.

Um die Reform im Sinne der nachhaltigen Entwicklung weiter voranzutreiben, muß die öffentliche Verwaltung sich dem Wandel von der bürokratischen zur leistungsorientierten Kultur unterziehen. Der Wandel ist mit grundlegenden Strukturveränderungen einschließlich neuer Leitbilder und neuer Wertorientierungen verbunden. Er wird nur gelingen, wenn Politik, Verwaltungsführung und Mitarbeiter sich gemeinsam dafür einsetzen und entsprechend qualifizieren. Er verlangt nicht nur Flexibilität in einer Organisation, sondern auch Beweglichkeit und Wandel des Bewußtseins der Politiker, Führungskräfte und Mitarbeiter. Dadurch kann eine neue Perspektive für die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in der Zukunft gegeben werden, wobei die ganzheitliche Betrachtung der Verwaltungsmodernisierung und das Herbeiführen des Kulturwandels im öffentlichen Sektor ermöglicht werden.