

Verwaltungsreform

1. Begriffsdefinition

Der Begriff der Verwaltungsreform erfreut sich insbesondere seit Ende der 1960er-Jahre zunehmender Beliebtheit. Er steht für das Bemühen, mit politischen Zielsetzungen der Verwaltung und ihren schleichenden Wachstums- und Veränderungsprozessen gegenüberzutreten.

Verwaltungsreformen können von daher als geplante Veränderungen von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen der Verwaltung definiert werden.

2. Gegenstandsbereich

Verwaltungsreformen sind in Deutschland vor allem Sache der Länder, die für die meisten Verwaltungstätigkeiten zuständig sind. Die Länder organisieren ihre eigene Verwaltung und setzen den Gemeinden über die Gemeindeordnungen einen entsprechenden Rahmen. Der Bund ist vor allem für die Reform des öffentlichen Dienstrechts zuständig und beeinflusst durch die Ausweitung oder Verlagerung öffentlicher Aufgaben die Verwaltungstätigkeiten der anderen Gebietskörperschaften. Auch die Gemeinden sind keine reinen Vollstreckungseinrichtungen, da sie neben der Organisationshoheit für die eigene Verwaltung auch über

mitunter nicht unbeträchtliche Handlungsspielräume beim Vollzug von Maßnahmen verfügen.

Will man die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland überblicksartig charakterisieren, so kommt man zu einem eher widersprüchlichem Bild. Zum einen gibt es Tendenzen einer außerordentlichen Kontinuität des deutschen Verwaltungssystems, aber auf der anderen Seite sind ebenfalls deutliche Veränderungen unübersehbar. Heute wie vor fünfzig Jahren, ist unsere öffentliche Verwaltung durch die Merkmale einer klassischen weberianischen Bürokratie gekennzeichnet, also durch Aktenmäßigkeit, Amtshierarchie, generell geordnete Kompetenzen, Regelgebundenheit der Amtsführung und ähnliches. Die bestimmenden Strukturmerkmale der Verwaltung, sei es im Bereich des Personals (Berufsbeamtentum), der Makro- und Mikroorganisation (Dreistufigkeit, Linienorganisation), der Verfahren (Rechtsförmigkeit, Justiziabilität) und der Finanzen (Kameralistik) wurden, trotz kontinuierlicher Reformversuche, nicht grundlegend verändert.

Aber dennoch ist die öffentliche Verwaltung von 1949 nicht mit der des Jahres 2004 gleichzusetzen, ganz zu schweigen mit der Verwaltung des Kaiserreichs. Die moderne Verwaltung unterscheidet sich aufgrund ihrer Aufgaben, ihres Umfangs, ihrer Differenzierung und Professionalisierung, der Einstellungen und Qualifikationen

ihrer Mitarbeiter, ihrer Techniken, Kommunikationsmittel und Verfahrensweisen und nicht zuletzt aufgrund ihrer vielfältigen Verflechtungen mit ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umwelt und ihrer politischen Steuerung grundlegend von ihren Vorgängern.

3. Phasen der Verwaltungsreform in Deutschland

Überblicksartig lassen sich vier große Phasen der Verwaltungsreform in der Nachkriegszeit in Deutschland unterscheiden:

- die Phase der „Aktiven Politik“ sowie die kommunale Gebietsreform Ende der 1960er und Anfang der 1970er-Jahre,

- die Bemühungen um Entbürokratisierung, Entstaatlichung und mehr Bürgernähe und Verwaltungsvereinfachung seit Mitte der 1970er-Jahre und in den 1980er-Jahren

- die betriebswirtschaftlich inspirierte Binnenmodernisierung der Verwaltung im Zuge der Public-Managementbewegung seit Anfang der 1990er-Jahre (vgl. hierzu den Beitrag von Reichard) sowie

- die aktuellen Diskussionen um den Aktivierenden Staat bzw. den Gewährleistungsstaat und die Bürgergesellschaft seit Ende der 90er Jahre.

In der Phase der „Aktiven Politik“ war den Reformversuchen die Überzeugung gemeinsam, eine

modernisierte Verwaltung sei notwendige Voraussetzung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Die Verwaltung sollte reformiert werden, um die Bedingungen für weitere Modernisierungen zu schaffen, insbesondere sollte sie in die Lage versetzt werden, eine vorausschauende und integrative staatliche Politik zu ermöglichen und zu unterstützen. Planung und aktive Politik waren sowohl die Schlagworte der allgemeinen politischen Diskussion (Bildungsplanung, Globalsteuerung, Raumordnung, Infrastrukturplanung bis hin zur Investitionslenkung) wie der Verwaltungsreform auf Ebene des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Aufgabe des Staates war die Korrektur von Marktversagen oder sogar dessen vorausschauende Verhinderung. Der „organisierte Kapitalismus“ erforderte ein intelligentes, vorausschauendes und aktives politisch-administratives System. Die verwaltungspolitischen Maßnahmen und Diskussionen dieser Reformperiode waren die Finanzreform, die Gebiets- und Funktionalreform, die Planungsorganisation und Ministerialreform sowie die Dienstrechtsreform.

Bei der *Finanzreform* von 1969 ging es um eine stärkere Homogenisierung der infrastrukturellen Leistungsfähigkeit zwischen den Bundesländern durch die Schaffung eines Länderfinanzausgleich und das neue

Instrumentarium der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 104a, Abs. 4 GG). Sie gilt insgesamt als erfolgreich, ist doch ihr wesentlicher Effekt unbestritten, eine weitgehende Homogenisierung der Finanzausstattung von Ländern und Kommunen.

Die *Ministerialreform* zielte auf die Stärkung der Planungs- und Koordinierungskapazitäten der zentralstaatlichen Ebene. Hierzu wurde eine Projektgruppe noch zur Zeit der großen Koalition eingesetzt und arbeitete von Anfang 1969 bis Ende 1975. Während die Empfehlungen des ersten Berichtes zur Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche, der Stellung und Aufgaben der Parlamentarischen Staatssekretäre und der Verbesserung des Führungsinstrumentariums von Kanzler und Bundesregierung bei der Regierungsneubildung im Herbst 1969 weitgehend berücksichtigt wurden, stellten sich bei den späteren Vorschlägen zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, zur Fortentwicklung politischer Planung, zur Verbesserung der inneren Organisation der Bundesministerien, zu den Problemen der Ressortabgrenzung und zur Schaffung von Querschnittseinrichtungen und interministeriellen Zusammenarbeit nicht unerhebliche Umsetzungsprobleme ein und das Interesse an der Kommission schwand.

Auch die vom Bund zu verantwortende *Reform des öffentlichen Dienstrechtes* in den 70er-Jahren gilt als weitgehend gescheitert. Die Forderungen der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes von 1973 (samt Anlagen enthält der Bericht 4.500 Seiten) zur Schaffung eines einheitlichen Dienstrechtes und der Aufhebung der Dreiteilung von Beamten, Angestellten und Arbeitern verzögerte sich vor allem aufgrund des Bemühens um eine Reform aus einem Guss und scheiterte letztlich an Geldmangel, Verbändewiderständen, Widerstand auf Seiten der F.D.P, unklaren Vorgehensweisen und wachsender öffentlicher Kritik an den Privilegien des öffentlichen Dienstes.

Nachdem Gebietsreformen auf höheren föderalen Ebenen scheiterten, zielte die *kommunale Gebietsreform* auf die Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten.

Ausgangspunkt war die Feststellung, dass eine weitgehend dezentrale Aufgabenwahrnehmung nur dann funktioniert, wenn die Territorien der Gebietskörperschaften so beschaffen sein, dass eine Aufgabenübertragung organisatorisch und wirtschaftlich möglich ist. Es bedarf also eines austarierten Verhältnisses von Einwohnerzahl, Verwaltungskraft, demokratischer Legitimation und Infrastrukturmöglichkeiten (Schule, Verkehr, Bäder). Insgesamt gelang es innerhalb eines Jahrzehnts, trotz eines z. T. beachtlichen

Widerstandes einiger eingemeindeter Kommunen, in allen acht Flächenländern der alten BRD zu einer drastischen Reduktion der Zahl der Kreise und Gemeinden zu kommen (Reduktion von 24.411 auf 8.513 Gemeinden). Auch in den östlichen Bundesländer kam es nach der deutschen Vereinigung zur Gebietsreform, allerdings wurde die Zahl der Gemeinden nicht so drastisch reduziert, wie in den westdeutschen Ländern 30 Jahre zuvor.

Der Beginn der nächsten verwaltungspolitischen Themenkonjunktur ist Mitte der siebziger Jahre erkennbar. Hintergrund dieser Aktivitäten war die Mitte der siebziger Jahre international und etwas später in Deutschland sich verstärkende neoliberale Staatskritik, die als größten Hinderungsgrund sozio-ökonomischen Fortschritts nicht länger Marktversagen, sondern im Gegenteil Staats- und Bürokratieversagen identifizierte. Bürokratisierung wurde nun der Sammelbegriff für vielfältige Kritik am modernen Wohlfahrtsstaat.

Zum einen ging es um *Überregelung und Verrechtlichung*, also die zunehmende staatliche Intervention in gesellschaftliche Teilbereiche durch Gesetze und Verordnungen, die zur Verschwendung gesellschaftlicher Ressourcen, der Behinderung privater Initiativen und zu einer ständig steigenden Staatsquote führe, zum anderen um die zunehmenden

bürokratischen Strukturen und Funktionsweisen der Verwaltung, also *Bürgerferne und Amtsschimmel*, Unpersönlichkeit und mangelnde Dienstleistungsorientierung.

1978 begannen fast alle Bundesländer, eigene Verwaltungsreformkommissionen einzusetzen, 1983, nach dem Regierungswechsel, kam auch auf Bundesebene eine „Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“ hinzu. Die Vereinfachungsbemühungen waren hinsichtlich des *Abbaus von Regelungen* durchaus erfolgreich, denn es wurde eine erhebliche Anzahl von Gesetzen und Verordnungen vereinfacht und gelegentlich sogar aufgehoben. Allerdings wurden auch die Grenzen deutlich, die in den wesentlichen Ursachen für die zunehmende Regelungsdichte liegen. Zu nennen sind das Auseinanderklaffen der Ebene der Politikformulierung und des Vollzugs, der Föderalismus und die kommunale Selbstverwaltung, die horizontale und vertikale Koordination nach bürokratischen Kriterien und die komplexen finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften.

Parallel zu den Diskussionen um Entbürokratisierung machte seit den 70er-Jahren die Vorstellung von mehr „Bürgernähe“ in den öffentlichen Verwaltungen eine rasante Karriere. In dem Maße, wie staatliche Interventionstätigkeiten zunehmen, Probleme der Lei-

stungsfähigkeit und Steuerbarkeit staatlichen Handelns offensichtlicher werden, öffentliche Verwaltungen den Anliegen der Bürger immer weniger entsprechen und die Wirksamkeit bestimmter Dienstleistungen von der Mitwirkung der Bürger abhängig ist, bekommen Vorstellungen von einer bürgernahen Verwaltung eine stärkere Bedeutung. Bürgernähe avanciert neben den Zielvorstellungen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit zu einem vierten Hauptkriterium, unter dem der Erfolg von Verwaltungshandeln zu betrachten ist. Durch die Veränderung der bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen (Bundesbaugesetzbuch und Städtebauförderungsgesetz) wurde darüber hinaus in den Kommunen ein Ausbau der Bürgerbeteiligungsangebote bei räumlichen Planungsprozessen induziert.

In der dritten Phase, der Public Managementbewegung (vgl. hierzu ausführlich das Stichwort PM), lag der Schwerpunkt der Regierungen Kohl zunächst im Bereich der Privatisierung. Zwischen 1983 und 1990 zog sich der Bund vollständig aus den großen Industriekonzernen zurück (Volkswagen AG, VEBA AG, VIAG AG und Salzgitter AG). Bereits vorbereitet wurde in dieser Zeit ein weiterer Schwerpunkt, nämlich die Privatisierung der Kommunikations- und Verkehrsbereiche, die ab 1989 umgesetzt wurden. Insgesamt

wurden im Zeitraum von 1982 bis 1994 die Unternehmensbeteiligungen des Bundes von 958 auf weniger als 400 reduziert. Erzielt werden konnte ein Gesamterlös von 12 Mrd. DM und rund 1 Mio. Mitarbeiter schieden aus dem öffentlichen Dienst aus. Zu nennen sind insbesondere die Privatisierung der Deutschen Bundesbahn (seit 1.1.1994 Deutsche Bahn AG), der Unternehmen der Deutschen Bundespost (Postdienst, Postbank, Telekom) sowie der Flugsicherung (1993).

Die unbestrittene Dominanz des Management-Leitbildes ist Ende der 90er Jahre vorüber, zumindest hat sie ihren Zenit überschritten. Insbesondere die politische Debatte ist seit einigen Jahren dabei, sich vom schlanken dem „aktivierenden Staat“ zuzuwenden. In dieser vierten großen Reformphase lauten die Schlagworte jetzt Bürger- oder Zivilgesellschaft und Sozialkapital, statt vom „Unternehmen Verwaltung“ wird über den „Gewährleistungsstaat“ diskutiert. Hinter diesen neuen Begriffen verbirgt sich zum einen das Bedürfnis, dem von der liberal-konservativen Regierung propagierten Leitbild des schlanken Staates eine erkennbare Alternative entgegenzusetzen, zum anderen aber durchaus auch eine veränderte Problemsicht.

So hat in der politischen Debatte auf Bundesebene die rot-grüne Bundesregierung mit dem Programm „Moderner Staat-Moderne Verwaltung“ vom 1. Dezember 1999

die Stichworte „Neue Verantwortungsteilung“ und „Stärkung der Bürgergesellschaft“ und aktivierender Staat besetzt. In diesem Zusammenhang wurde im Deutschen Bundestag eine Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ installiert. Die Probleme politischer Steuerung, also die Unzulänglichkeiten des öffentlichen Sektors, politische Ziele umzusetzen und gesellschaftliche Veränderungen zu erreichen, werden nicht mehr nur dem Staat oder der Bürokratie zugewiesen, sondern auch der Gesellschaft selbst. Die Einsichten der sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorie sind inzwischen so weit in das politische System „eingesickert“, dass nicht allein die Steuerungsfähigkeit des Staates, sondern auch und zunehmend die Steuerbarkeit gesellschaftlicher Subsysteme problematisiert wird. Gesellschaftliche Akteure sollen nun in die Problembewältigung eingebunden werden, sie sind zu motivieren und zu aktivieren und nicht länger von oben herab zu steuern oder zu versorgen.

Auf lokaler Ebene wird parallel versucht, das Modell der Dienstleistungskommune zu dem der Bürgerkommune weiterzuentwickeln. Hier sind geht es seit 1998 vor allem um die Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Sinne zivilgesellschaftlicher Mitgestaltung. Beobachtbar sind zunehmende Versuche, die Bürger (wieder) in die

öffentliche Dienstleistungsproduktion einzubeziehen. Insbesondere in kleineren und mittleren Kommunen gibt es innovative Praxisbeispiele in den kommunalen Politikfeldern Sport, Freizeit, Schulen, Soziales, Jugend, Kultur, Seniorenarbeit, integrative Stadtteilarbeit und Stadtmarketing.

4. Erfahrungen mit Verwaltungsreformen

Betrachtet man nun die bisherigen Erfahrungen mit gelungenen oder gescheiterten Verwaltungsreformen, so lässt sich stichpunktartig daraus folgendes lernen:

a) Staatliche Programme werden immer massiv durch die relative Autonomie der Durchsetzungsinstanzen beeinflusst. Neben der Festlegung der Ziele einer Verwaltungsreform ist daher die *Festlegung der Umsetzungsprozesse* von gleicher Bedeutung. Institutionelle Reformen beginnen erst nach der politischen Durchsetzung und man braucht daher einen langen Atem.

b) Am *reformfähigsten* ist generell die *kommunale* Ebene, da sie am stärksten unter Öffentlichkeitsdruck steht und am wenigsten autonom ist. Je autonomer eine Verwaltung, desto reformresistenter, wie sich am Beispiel der Ministerialverwaltungen zeigt.

c) Verwaltungsreformen scheitern nicht so sehr an fehlenden

Konzepten, sondern vor allem *an starken Beharrungskräften* in den Organisationen. Ohne externen Druck reicht die Innovationsfähigkeit der Verwaltung oft nicht aus, zu strukturellen Veränderungen zu kommen. Dabei steigen die Erfolgchancen von Reformen, wenn es einen breiten politischen Grundkonsens gibt, wenn es gelingt, die wichtigsten Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung auf gemeinsame Ziele zu verpflichten. Gelingt dies nicht oder unzureichend, ist ein Scheitern vorprogrammiert. Allerdings muss der Reformprozess auch in der Organisation selbst stattfinden. Er muss zwar von außen unterstützt werden, lässt sich aber kaum von außen erzwingen oder steuern.

d) Es bedarf immer der *Schaffung eines institutionellen und auch individuellen Eigennutzes* und einer aktiven Gestaltung von Reformprozessen. Nur so ist es möglich, die zum Organisationsalltag gehörenden, aber oftmals wenig thematisierten mikropolitischen Prozesse so zu „steuern“, dass sie im Sinne der Reformmaßnahmen eingesetzt werden können. Immer dann, wenn ein Reformprozess Gewinner und Verlierer produziert, was die Regel und nicht die Ausnahme ist, verschärfen sich die mikropolitischen Auseinandersetzungen in Organisationen. Angesichts der institutionellen Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst, die vielen Akteuren erhebliche Machtpotenziale

zuweisen, ist gerade hier die Beachtung der Machtspiele in Reformprozessen unerlässlich.

e) Aufgaben- und institutionenspezifische *Differenzierungen* erscheinen erfolgreicher durchsetzbar als Globalkonzepte. Dies hat zum einen mit dem Anspruch des „großen Wurfs“ zu tun, der in der Regel immer scheitert und zum anderen mit der Vielgestaltigkeit öffentlicher Verwaltung, die sich eines generellen Zugriff weitgehend sperrt. Es macht einen Unterschied, ob man eine Ordnungsverwaltung, eine Dienstleistungsverwaltung oder eine politische Verwaltung verändern will.

f) Bei umfassenden Veränderungsprozessen in Organisationen muss immer ein vorübergehender *Funktionsverlust* in Kauf genommen werden, eine wesentliche Reformsperre für solche Veränderungskonzepte gerade in öffentlichen Verwaltungen. Umfassende Reformprozesse tendieren dazu, die Organisation zu überfordern, mit dem Ergebnis, dass sie selten Ergebnisse zeitigen.

Jörg Bogumil

Literatur:

- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2005: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag
 Ellwein, Thomas 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur

und Verwaltungsreform in Deutschland.
Mannheim

König, Klaus/Siedentopf, Heinrich
(Hrs.) 1998: Öffentliche Verwaltung in
Deutschland, Baden-Baden

Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg 2000:
Modernisierung des Staates. New Public
Management in deutscher und internati-
oner Perspektive, Reihe Grundwissen
Politik, Band 22, Opladen: Leske und
Budrich (2. vollständig aktualisierte und
stark erweiterte Auflage)

Seibel, Wolfgang 1998: Verwaltungsre-
formen, in: König/Siedentopf (Hrsg.)
1998, S. 87-108.