

Sylvia Veit
Christoph Reichard
Göttrik Wewer *Hrsg.*

Handbuch zur Verwaltungsreform

5. Auflage



Springer VS

Handbuch zur Verwaltungsreform

Sylvia Veit • Christoph Reichard
Göttrik Wewer
Hrsg.

Handbuch zur Verwaltungsreform

5., vollständig überarbeitete Auflage

mit 12 Abbildungen und 8 Tabellen

Hrsg.

Sylvia Veit
Universität Kassel
Kassel, Deutschland

Christoph Reichard
Universität Potsdam
Potsdam, Deutschland

Göttrik Wewer
Hamburg, Deutschland

ISBN 978-3-658-21562-0

ISBN 978-3-658-21563-7 (eBook)

ISBN 978-3-658-26725-4 (Bundle)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7>

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 1998, 2001, 2005, 2011, 2019
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Einleitung

Die erste Auflage des Handbuchs zur Verwaltungsreform ist 1998 erschienen, also vor mehr als zwanzig Jahren; eine vierte, aktualisierte und ergänzte Auflage kam 2011 heraus. Das Handbuch ist seither zum Standardwerk für alle geworden, die sich in Theorie und Praxis mit Konzepten, Instrumenten und Wirkungen von Verwaltungsreformen auseinandersetzen. Seine Besonderheit lag von Beginn an darin, dass es in den einzelnen Artikeln nicht nur um die Verwaltung im engeren Sinne gehen, sondern immer auch danach gefragt werden sollte, welches Staatsverständnis sich hinter bestimmten Reformkonzepten verbirgt, also in der Verknüpfung von Reformpraxis mit Staatstheorie.

Seit der ersten Auflage hat sich die Welt in vielerlei Hinsicht verändert, nicht nur durch die Verbreitung des Internets und der „Sozialen Medien“. Ob sich die „digitale Verwaltung“ oder „Regieren als Plattform“ als Reformleitbilder durchsetzen und was sie im Behördenalltag bedeuten, muss sich noch zeigen. Aber dass im digitalen Zeitalter andere Erwartungen an die Verwaltung herangetragen werden als noch vor zwanzig Jahren, dürfte unmittelbar einleuchten. Indem es Schlagwörter und Modebegriffe einordnet, soll das Handbuch insgesamt die Orientierung erleichtern.

Die fünfte Auflage dieses Handbuchs ist insofern eine Neuauflage, als auf einige Themen aus früheren Auflagen verzichtet werden musste, um Platz zu schaffen für digitale Themen. Sie bietet in insgesamt 60 Artikeln eine spezifische Mischung aus organisatorischem, personellem und sonstigem Basiswissen, das für Reformerinnen und Reformer unverzichtbar ist, und neuen Themen, die im digitalen Zeitalter absehbar auf die Verwaltung zukommen. Wir Herausgebenden hoffen, die richtige Mischung für einen möglichst hohen Nutzwert in Wissenschaft und Verwaltung gefunden zu haben.

Alle Artikel, die aus der vierten Auflage übernommen wurden, sind für diese Neuauflage grundlegend überarbeitet worden. Wer dieses Handbuch nutzt, bekommt also in allen Fällen den neuesten Stand der Diskussion geboten. Wir danken allen 61 Autorinnen und Autoren, die sich auf diese aufwändige Prozedur und vielfältige Wünsche der Herausgebenden eingelassen haben. Und wir danken dem Verlag Springer VS, insbesondere Frau Hoffmann, für das Interesse an einer Neuauflage und für die professionelle Zusammenarbeit.

Mit dieser Neuauflage ist Sylvia Veit, die den Staffelstab weitertragen kann, wenn es weitere Auflagen geben sollte, anstelle von Frank Nullmeier in den Kreis der

Herausgebenden eingetreten. Ohne Bernhard Blanke, der 2014 viel zu früh verstorben ist, hätte es die ersten vier Auflagen dieses Handbuchs nicht gegeben. Dem Gedenken an ihn, den Mentor, Kollegen und Freund, der auch die Zeitschrift „der moderne staat“ aus der Taufe gehoben hat, ist diese Neuauflage gewidmet.

Hamburg, Kassel und Potsdam im März 2019

Die Herausgebenden

Inhaltsverzeichnis

Verwaltungsreform – eine Daueraufgabe	1
Christoph Reichard, Sylvia Veit und Götrik Wewer	
Teil I Grundlagen	15
Staat und Verwaltung	17
Marian Döhler	
Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre	27
Werner Jann	
Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich	39
Sabine Kuhlmann	
Verwaltungsstile	51
Stephan Grohs	
Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform	63
Tobias Bach und Sylvia Veit	
Europäischer Verwaltungsraum/Europäische Mehrebenenverwaltung	77
Eva G. Heidbreder	
Verwaltung als Mehrebenensystem	87
Arthur Benz	
Rechtliche Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform	99
Veith Mehde	
Teil II Reformkonzepte	113
New Public Management	115
Eckhard Schröter	
Neues Steuerungsmodell	127
Werner Jann	

Neo-Weberianischer Staat	139
Sabine Kuhlmann und Jörg Bogumil	
Governance	153
Tanja Klenk	
Bürger und Verwaltung	165
Jörg Bogumil und Lars Holtkamp	
Verwaltung und der Umgang mit Krisen und Katastrophen	181
Thurid Hustedt	
Verwaltung und Wicked Problems	191
Harald Fuhr	
Nachhaltige Verwaltung	201
Harald Heinrichs und Ferdinand Schuster	
Digitalpolitik, Digitalstaat, Digitalverwaltung	213
Göttrik Wewer	
Transparente Verwaltung	225
Leopold Ringel und Georg Reischauer	
Teil III Aufgabenverteilung, Steuerung und Organisation	237
Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung	239
Sabine Kuhlmann	
Verwaltungs(struktur)reformen in den Bundesländern	251
Jörg Bogumil und Falk Ebinger	
Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben – Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung	263
Christoph Reichard und Manfred Röber	
Public Private Partnership/Öffentlich-Private Partnerschaften	275
Detlef Sack	
Agencies	285
Tobias Bach	
Shared Service Center	297
Tino Schuppan	
Organisationsreformen	305
Isabella Proeller und Jan Paul Adam	
Public Corporate Governance	319
Ulf Papenfuß	

Strategisches Management	333
John Philipp Siegel	
Performance Management	345
Iris Saliterer	
Qualitätsmanagement	359
Elke Löffler	
Teil IV Personal, Finanzen und Recht	371
Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich	373
Christoph Demmke	
Personalmanagement	385
Christoph Reichard	
Ausbildung, Rekrutierung und Personalentwicklung	395
Christoph Reichard und Manfred Röber	
Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung	407
Dominik Vogel	
Führung im öffentlichen Sektor	419
Adrian Ritz	
Finanzierung im öffentlichen Sektor	433
Christina Schaefer und Benjamin Friedländer	
Öffentliches Rechnungswesen	443
Berit Adam	
Kosten- und Leistungsrechnung	457
Sanja Korać	
Budgetreformen	471
Tobias Polzer	
Budgetpolitik, insbesondere Haushaltskonsolidierung	483
Lars Holtkamp	
Bürgerhaushalte	495
Carsten Herzberg, Yves Sintomer und Anja Röcke	
Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung	509
Bastian Jantz und Sylvia Veit	
Teil V Digitale Transformation der Verwaltung	521
Internationale Entwicklungen digitaler Verwaltungstransformation	523
Tino Schuppan	

Elektronisches Regieren und Verwalten (E-Government)	537
Tino Schuppan	
Offeneres Regieren und Verwalten (Open Government)	547
Göttrik Wewer	
Offene Daten (Open Data)	559
Göttrik Wewer	
Intelligente Steuerung – Zur Umsetzung von Ansätzen smarter Städte und Regionen	571
Jens Libbe	
Digitale Prozesse	581
Martin Brüggemeier	
Social Media: Einsatz in der öffentlichen Verwaltung	593
Sönke E. Schulz	
Elektronischer Rechtsverkehr	605
Dirk Heckmann und Anne Paschke	
Elektronische Schriftkommunikation (De-Mail, Vertrauensdienste) ...	617
Alexander Roßnagel	
Elektronischer Identitätsnachweis	629
Margrit Seckelmann	
Bürgerkonto, Portalverbund	639
Mario Martini und Cornelius Wiesner	
Wissensmanagement	653
Göttrik Wewer und Caroline Fischer	
Teil VI Umsetzung von Verwaltungsreformen – Instrumente und Erfahrungen	665
Benchmarking von Verwaltungsreformen	667
Stephan von Bandemer	
Aufgabenkritik	677
Manfred Röber	
Change Management	691
Henning Schridde	
Organisationslernen	705
Arjan Kozica, Stephan Kaiser und Julia Brandl	

Verwaltungsberatung	717
Ferdinand Schuster		
Evaluation von Verwaltungsreformen	729
Markus Seyfried		
Stichwortverzeichnis	739

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Berit Adam Fachbereich 3, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Berlin, Deutschland

Jan Paul Adam Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

Tobias Bach Department of Political Science, University of Oslo, Oslo, Norwegen

Stephan von Bandemer Institut Arbeit und Technik, Westfälische Hochschule, Gelsenkirchen, Deutschland

Arthur Benz Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt, Darmstadt, Deutschland

Jörg Bogumil Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum, Bochum, Deutschland

Julia Brandl School of Management, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Martin Brüggemeier Fachbereich 3 – Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Berlin, Deutschland

Christoph Demmke Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

Marian Döhler Institut für Politikwissenschaft, Leibniz Universität Hannover, Hannover, Deutschland

Falk Ebinger WU Vienna University of Economics and Business, Wien, Österreich

Caroline Fischer Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

Benjamin Friedländer Helmut Schmidt Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg, Deutschland

Harald Fuhr Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

Stephan Grohs Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer/Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer, Deutschland

Dirk Heckmann Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht, Universität Passau, Passau, Deutschland

Eva G. Heidbreder Otto-von-Guericke Universität, Magdeburg, Deutschland

Harald Heinrichs Institut für öffentliche Nachhaltigkeitssteuerung, Leuphana Universität Lüneburg, Lüneburg, Deutschland

Carsten Herzberg nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung, Berlin, Deutschland

Lars Holtkamp Institut für Politikwissenschaft, FernUniversität Hagen, Hagen, Deutschland

Thurid Hustedt Hertie School of Governance, Berlin, Deutschland

Werner Jann Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

Bastian Jantz Progressives Zentrum, Berlin, Deutschland

Stephan Kaiser Wirtschafts- und Organisationswissenschaftliche Fakultät, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg, Deutschland

Tanja Klenk Helmut-Schmidt Universität/Universität der Bundeswehr, Hamburg, Deutschland

Sanja Korać Institut für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, Klagenfurt, Österreich

Arjan Kozica ESB Business School, Hochschule Reutlingen, Reutlingen, Deutschland

Sabine Kuhlmann Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

Elke Löffler Geschäftsführerin, Governance International, Birmingham, Großbritannien

Jens Libbe Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Deutschland

Mario Martini Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), Speyer, Deutschland

Veith Mehde Juristische Fakultät, Leibniz Universität Hannover, Hannover, Deutschland

Ulf Papenfuß Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen, Friedrichshafen, Deutschland

Anne Paschke Forschungsstelle für IT-Recht und Netzpolitik, Universität Passau, Passau, Deutschland

Tobias Polzer University of Sussex Business School, Brighton, Großbritannien

Isabella Proeller Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

Christoph Reichard Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

Georg Reischauer Hertie School of Governance, Berlin, Deutschland

Leopold Ringel Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, Bielefeld, Deutschland

Adrian Ritz Universität Bern, Bern, Schweiz

Manfred Röber Universität Leipzig, Leipzig, Deutschland

Andrássy Universität Budapest, Budapest, Ungarn

Anja Röcke Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Deutschland

Alexander Roßnagel Institut für Wirtschaftsrecht, Universität Kassel, Kassel, Deutschland

Detlef Sack Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, Bielefeld, Deutschland

Iris Saliterer Universität Freiburg, Freiburg, Deutschland

Christina Schaefer Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen, Helmut Schmidt Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg, Deutschland

Eckhard Schröter Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, Deutschland

Henning Schridde Statistik-Service Nordost, Bundesagentur für Arbeit, Hannover, Deutschland

Sönke E. Schulz Schleswig-Holsteinischer Landkreistag, Kiel, Deutschland

Tino Schuppan Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin, Deutschland

Ferdinand Schuster Institut für den öffentlichen Sektor e.V., Berlin, Deutschland

Margrit Seckelmann Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), Speyer, Deutschland

Markus Seyfried Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

John Philipp Siegel HAW Hamburg, Hamburg, Deutschland

Yves Sintomer Forschungszentrum CRESPA (CNRS/ Paris 8 Universität), Paris, Frankreich

Sylvia Veit Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Kassel, Kassel, Deutschland

Dominik Vogel Universität Hamburg, Hamburg, Deutschland

Göttrik Wewer Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI), Hamburg, Deutschland

Cornelius Wiesner Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), Speyer, Deutschland



Verwaltungsreform – eine Daueraufgabe

Christoph Reichard, Sylvia Veit und Götztrik Wewer

Inhalt

1	Zwischen Reformmüdigkeit und Reformbedarf	2
2	Begriffsklärung	3
3	Vielschichtigkeit von Verwaltungsreformen	4
4	Internationale Reformwellen und ihr Widerhall in Deutschland	7
5	Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreformen	10
	Literatur	12

Zusammenfassung

Verwaltungsreformen sind eine Daueraufgabe. Reformmüdigkeit in der Praxis führt oft daher, dass immer neue Schlagwörter und Reformkonzepte propagiert werden. Die Umsetzung von Verwaltungsreformen gestaltet sich aber oft schwierig, bindet zahlreiche Ressourcen und führt nicht immer zu den gewünschten Ergebnissen. Eine realistische Formulierung von Reformzielen, die Entwicklung eines tragfähigen Reformkonzeptes und eine stimulierende Reformstrategie können die Erfolgsschancen von Verwaltungsreformen erhöhen.

C. Reichard (✉)

Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

E-Mail: reichard@t-online.de; reichard@uni-potsdam.de

S. Veit

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Kassel, Kassel, Deutschland

E-Mail: sveit@uni-kassel.de

G. Wewer

Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI), Hamburg, Deutschland

E-Mail: goetztrik.wewer@deutschepost.de

Schlüsselwörter

Erfolgsfaktoren · Reformmüdigkeit · Staatsreform · Reformleitbilder · New Public Management

1 Zwischen Reformmüdigkeit und Reformbedarf

Seit es öffentliche Verwaltungen gibt, werden diese immer wieder auch reformiert. Schon im alten Rom gab es weitreichende Reformen in Staat und Verwaltung, etwa Land- oder Heeresreformen (Ruck 2018, S. 1186). Und seit dem 18. Jahrhundert wissen wir, dass z. B. die Französische Revolution oder etwa die Preußischen Reformen auch in wesentlichen Teilen Verwaltungsreformen waren. Die öffentliche Verwaltung sei der ständigen Reformen müde, kann man bisweilen hören. Nun ist es nicht so, dass in der Geschichte der Republik in kürzeren Abständen mit immer neuen Konzepten daran gearbeitet wurde, die Verwaltung besser zu machen oder sie unter veränderten Umständen zu befähigen, ihre Aufgaben besser erfüllen zu können. Reformkonjunkturen kommen und gehen eher in größeren Wellen und die Leitbilder, wie Verwaltung sein und arbeiten sollte, lösen einander meist in längeren Zeiträumen ab. Richtig ist jedoch, dass ständig neue Schlagwörter auftauchen, wie die Verwaltung künftig sein müsse: agil, mobil, offen, transparent, smart, vernetzt – und das möglichst alles zusammen.

Wie man auf Kongressen sehen und hören kann, haben die Führungskräfte, aber auch die Mitarbeiter¹ der Verwaltung gelernt, neue Schlagwörter relativ rasch aufzugreifen und für das eigene Tun zu reklamieren. Sie haben aber auch gelernt, die Konzepte, die damit verbunden sind, pragmatisch zu interpretieren, damit sie im Behördentag damit umgehen können. Richtig ist auch, dass es derzeit kein übergeordnetes, allgemein akzeptiertes *Leitbild* gibt, an dem sich Reformer orientieren könnten, wie es seinerzeit der „schlanke Staat“ oder der „aktivierende Staat“, das *New Public Management* (NPM) oder das Neue Steuerungsmodell gewesen sind. Die aktuellen Modewörter, die eher die Mittel betonen, als den Zweck von Staat und Verwaltung, haben sicher nicht das Potenzial, grundlegende Reformen anzuleiten. Auch das könnte den Eindruck vermitteln, die Reformwellen seien inzwischen verebbt.

Dass gegenwärtig kein dominantes Reformmodell zu erkennen ist, heißt aber nicht, dass sich die öffentliche Verwaltung nicht immer wieder kleineren oder größeren Reformen unterzieht. Verwaltungen müssen sich immer wieder an neue gesellschaftliche Entwicklungen und politische Rahmenbedingungen anpassen; Verwaltungsreform ist und bleibt deshalb eine Daueraufgabe, eine Führungsaufgabe, unabhängig davon, welche Modewörter oder Leitbilder gerade diskutiert werden.

In dieser Einführung zur Neuauflage des Handbuchs zur Verwaltungsreform werden typische Reformauslöser, -ziele, -leitbilder und -erfahrungen dargestellt.

¹Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden das generische Maskulinum verwendet. Damit sind immer beide Geschlechter gemeint.

Praktikerinnen und Praktikern soll dieser Überblick helfen, ihren eigenen Weg zu finden. Forschenden und Studierenden soll ein kompakter Einstieg ermöglicht werden, der den wissenschaftlichen Kenntnisstand zusammenfasst. Eine solche Darstellung kann nicht den Anspruch erheben, alle Facetten und Aspekte ansprechen zu können, die in den komplexen und komplizierten Reformprozessen eine Rolle spielen. Das erfolgt eher in den einzelnen Artikeln dieses Handbuchs, in dem die jeweiligen Themen vertieft werden.

2 Begriffsklärung

Verwaltungsreform ist die zielgerichtete, geplante Umgestaltung bestimmter Elemente der öffentlichen Verwaltung (Bogumil und Jann 2009, S. 219; Reichard 2000, S. 739). Der Begriff bezieht sich somit nur auf intendierte und gewollte Veränderungen und unterscheidet sich von benachbarten Begriffen wie Wandel oder Evolution (Ruck 2018, S. 1183). Ohne Zweifel verändert sich Verwaltung „schleichend“ auch ohne planvolle Eingriffe, indem sich zum Beispiel Strukturen ausdifferenzieren oder neue Praktiken herausbilden. Hier stehen indes planvolle Änderungen im Zentrum.

Begriffe mit einer ähnlichen Bedeutung wie „Reform“ sind zum Beispiel „Modernisierung“, „Restrukturierung“, „Innovation“ oder „Transformation“ der Verwaltung. Während Modernisierung und Verwaltungsreform das Gleiche meinen, betont Restrukturierung vor allem die Veränderung der Makro- und Mikroorganisation der öffentlichen Verwaltung. Die Innovationsdiskussion hingegen legt den Fokus insbesondere auf die Rahmenbedingungen, unter denen neuartige Ideen entstehen und implementiert werden. Innovationen werden dabei klar von inkrementellen Verbesserungen abgegrenzt: „Innovation is disruptive, involving step-change, not just incremental improvements“ (Hartley und Rashman 2018, S. 234). Der Transformationsbegriff ist schließlich weiter gefasst und wird für eine grundlegende Umgestaltung von Staat und Gesellschaft verwendet, etwa in Richtung einer verstärkten Nachhaltigkeit. Umfassende Veränderungen der Verwaltung werden hierfür als unabdingbar angesehen. In der Praxis werden die genannten Begriffe jedoch oft synonym und nicht trennscharf verwendet. So werden etwa der Modernisierungs- und der Innovationsbegriff mit ihren positiven Konnotationen manchmal dem Reformbegriff vorgezogen, weil dieser erfahrungsbasiert zum Teil negativ besetzt ist, mit einer bestimmten Reformausrichtung oder Ideologie (etwa Ökonomisierung, Neo-Liberalismus) verbunden wird oder schlicht weniger modern klingt.

Im Übrigen ist der Begriff „Verwaltungsreform“ auch in seiner Relation zur Reform von Staat und Politik zu sehen: Staatsreform ist hier der übergeordnete Begriff, weil die öffentliche Verwaltung einen Teil des Staates darstellt. „Politikreform“ ist demgegenüber eher ein benachbarter Begriff, der primär auf die Umgestaltung von „Politik“ als Summe der drei englischsprachigen Varianten *Polity*, *Politics* und *Policy* abstellt. Und obwohl es große Schnittmengen gibt, grenzt sich Verwaltungsreform schließlich auch von „Reform des öffentlichen Sektors“ (*Public Sector Reform*) ab, weil letzteres sowohl die Politikebene als auch öffentliche

Einrichtungen außerhalb der Verwaltung wie etwa öffentliche Unternehmen umfasst (vgl. auch Blanke 2011, S. 4). Ferner steht Verwaltungsreform in enger Beziehung zu „Verwaltungspolitik“ als der politischen Planung und Steuerung der Veränderungen von Verwaltung (siehe Kap. ► „[Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform](#)“ in diesem Handbuch).

3 Vielschichtigkeit von Verwaltungsreformen

Verwaltungsreformen können in verschiedener Form kategorisiert werden. Besonders gängig sind die drei folgenden Systematisierungen:

- (a) Reformebene (Makro-, Meso- oder Mikroebene): Im Zentrum vieler Reformen steht die Organisationsebene der einzelnen Verwaltungen (*Meso-Ebene*), indem zum Beispiel Strukturen oder Prozesse innerhalb einzelner Behörden oder Verwaltungsbereiche verändert werden. Dies hat jedoch in der Regel einerseits Auswirkungen auf die einzelnen Beschäftigten (*Mikro-Ebene*), andererseits aber auch auf das gesamte Verwaltungssystem eines Staates (*Makro-Ebene*, vgl. McTaggart und O‘Flynn 2015). Ein Beispiel für eine primär auf die Mikro-Ebene abzielende Reform ist die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung, mit der finanzielle Anreize für eine erhöhte Arbeitsleistung geschaffen werden sollen (Weibel et al. 2009). Eine typische Reform mit Fokus auf die Meso-Ebene ist die Organisationsreform im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung (Klenk 2008). Reformen auf der Makro-Ebene sind in Deutschland aufgrund des föderalen Aufbaus, der kommunalen Selbstverwaltung und des starken Ressortprinzips für die Bundesebene eher selten. Ein Beispiel auf Landesebene wären aber umfassende Strukturreformen der Länder, wie beispielsweise die Abschaffung der Mittelinstanzen in Niedersachsen im Jahr 2005 (siehe Kap. ► „[Verwaltungs\(struktur\)reformen in den Bundesländern](#)“ in diesem Handbuch).
- (b) Ausrichtung (extern oder intern): Nach Sabine Kuhlmann und Hellmut Wollmann (2013, S. 44–46) lassen sich externe sowie interne Verwaltungsreformen unterscheiden. Zu den *externen Verwaltungsreformen* rechnen Veränderungen im staatlichen Mehrebenensystem, z. B. durch Zentralisierung oder Dezentralisierung von Zuständigkeiten. Aber auch Territorialreformen im Sinne der Neugliederung von Gebietskörperschaften sind zu dieser Kategorie zu zählen. Als dritter Fall sind Reformen in Bezug auf die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem, privat-kommerziellem und privat-gemeinnützigem Sektor zu erwähnen (etwa Privatisierungen oder Verstaatlichungen). Im Gegensatz hierzu beschäftigen sich *interne Verwaltungsreformen* mit den Organisations- und Managementstrukturen von Verwaltungen, mit dem Personalsystem (wie etwa der Umgestaltung des öffentlichen Dienstes), mit dem Finanz- und Rechnungswesen sowie mit den Informations- und Kommunikationsstrukturen innerhalb der Verwaltungen sowie im Verhältnis zu diversen externen Adressaten. Quer zu dieser Aufteilungslogik befinden sich schließlich Reformen, die sich auf das

rechtliche Regelungssystem der öffentlichen Verwaltung richten (z. B. Anpassung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder „Entbürokratisierung“ durch Verringerung der Regelungsintensität).

- (c) Reformbereich: Verwaltungsreformen beziehen sich oft primär auf einen bestimmten Bereich, etwa das Personal, die Organisation oder die Finanzen. So ist die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung dem Personalbereich zuzuordnen, während sich die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens von Kameralistik auf Doppik dem Finanzbereich zuordnen lässt. Primär auf den Organisationsbereich zielen hingegen beispielsweise Behördensfusionen ab. Klar ist, dass die Kategorisierung nach Reformbereich nur den jeweiligen Schwerpunkt widerspiegelt, reale Reformen haben üblicherweise Auswirkungen auf alle der genannten Bereiche.

Auslöser von Verwaltungsreformen können sich außerhalb und innerhalb der öffentlichen Verwaltung befinden. Beispielsweise kann ein Wandel der politischen oder ökonomischen Rahmenbedingungen Reformen auslösen (etwa ein Rückgang der Staatseinnahmen). Auch eine Verschiebung der Grenzlinien zwischen der Verwaltung und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen kann Reformen auslösen (z. B. vermehrte Kooperation zwischen Verwaltung und Unternehmen). So nennt Geert Bouckaert drei Gründe, weshalb es in den 1990er-Jahren zu Verwaltungsreformen gekommen ist (Bouckaert 2004, S. 25–32): zunehmender Druck von innen wie von außen auf das Verwaltungssystem, zunehmende Spezialisierung sowie schließlich stärkere Einbindung von Unternehmen wie auch Bürgern in die Leistungserstellung.

Generell wird mit Verwaltungsreformen das *Ziel* verfolgt, bestimmte Aspekte und Elemente der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu verbessern. Häufig formulierte Reformziele sind:

- Steigerung der *Effektivität* der Aufgabenerfüllung, d. h. zum einen eine Verbesserung des Outputs von Verwaltungen (z. B. erhöhte Leistungszahlen), zum anderen eine Verbesserung der Wirkungen (Outcomes) von Verwaltungshandeln (z. B. stärkere Bürgernähe oder eine verbesserte Implementierung von Policies).
- Steigerung der *Effizienz* der öffentlichen Verwaltung durch Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, vor allem mithilfe von Kostensenkungen. Maßnahmen zur Effizienzsteigerung beziehen sich häufig nicht nur auf die Verwaltung im engeren Sinne, sondern schließen auch Rechtsformveränderungen (z. B. Umwandlung einer klassischen Behörde in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts oder formale Privatisierung) und die Kooperation mit Privaten (z. B. *Outsourcing*, *Public Private Partnerships*) bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit ein.
- Stärkung der *Legitimation* des Verwaltungshandelns. Darüber hinaus können Reformen aber auch primär darauf abzielen, bestimmte gesellschaftliche und politische Anforderungen aufzugreifen, z. B. durch eine verstärkte Beachtung von Nachhaltigkeitszielen, eine vermehrte Bürgerbeteiligung (Partizipation) oder eine höhere Transparenz des Verwaltungshandelns (Bogumil und Kuhlmann

2015, siehe Kap. ► „Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform“ in diesem Handbuch). Legitimation kann auch als übergeordnetes Reformziel angesehen werden, weil Maßnahmen zur Effektivitäts- oder Effizienzsteigerung in aller Regel auch dem Legitimationserhalt dienen.

Vor allem umfangreichere Verwaltungsreformen verfolgen in der Regel unterschiedliche Ziele, die im Konflikt stehen und zu oft schwer auflösbaren Spannungen führen können.

Die an sich schon beachtliche Komplexität vieler Verwaltungsreformen wird noch einmal dadurch gesteigert, dass an ihnen meist zahlreiche *Akteursgruppen* beteiligt sind, die durchaus nicht immer „an einem Strick ziehen“. Die Kernakteure eines Reformprojektes werden in vielen Fällen Vertreter der exekutiven Politik sein, etwa Minister oder Bürgermeister. Hinzu kommen häufig Vertreter der Legislative (Parlament, Gemeinderat), die eigenständige Ziele verfolgen und nach anderen Logiken handeln. Eine weitere zentrale Akteursgruppe wird in aller Regel die Leitung der betreffenden Verwaltungsorganisation sein, also Behördenchefs oder Dezernenten. Auch die unterhalb der Leitungsebene befindlichen Managementebenen haben eigene Zielvorstellungen und versuchen, Einfluss auf Reformvorhaben zu nehmen. Da viele Reformen in Projektstrukturen durchgeführt werden, spielen auch die Projektmanager eine Rolle. Hinzu kommen ferner die Beschäftigten in der betreffenden Organisation sowie deren Vertretungsorgane (Personalräte). In zahlreichen Reformprojekten werden außerdem Beratungsunternehmen oder wissenschaftliche Gutachter engagiert, die bei der Konzeptentwicklung und teilweise der Umsetzung mitwirken. Zusätzlich Einfluss ausüben können darüber hinaus Vertreter von Parteien und Verbänden, Repräsentanten der Medien und schließlich in etlichen Fällen auch die Bürgerinnen und Bürger als häufige Adressaten der Reformen (in ihren verschiedenen Rollen als Leistungsempfänger, Wähler oder Steuerzahler). Diese hier nur angedeuteten komplexen Akteursstrukturen vieler Reformprojekte machen deutlich, dass bei Verwaltungsreformen eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen zu beachten sind und dass viele der genannten Akteure bei der Planung und Durchführung von Reformen angemessen eingebunden und koordiniert werden müssen.

Verwaltungsreform ist also ein ausgesprochen komplexes Thema, das nur aus unterschiedlichen Disziplinen und mit verschiedenen theoretischen Ansätzen hinreichend verstanden und erklärt werden kann (Blanke 2011, S. 9–10). Die rechtlichen Regelungen und Mechanismen bedürfen einer Analyse aus juristischer Sicht, die Planung, Implementierung und dann auch Evaluierung von Reformvorhaben können aus dem Blickwinkel der *Policy-Analyse* untersucht werden („Verwaltungspolitik“), die konkrete interne Umsetzung von Reformen ist Gegenstand einer managementorientierten Perspektive (siehe Kap. ► „Change Management“ in diesem Handbuch).

Für die Erklärung der Entscheidungen, die im Zuge von Reformvorhaben getroffen und umgesetzt werden, sind die verschiedenen Varianten neo-institutionalistischer Theorieansätze besonders hilfreich (Walgenbach und Meyer 2008). Nils Brunsson unterscheidet in diesem Theorierahmen zwischen den Stufen *Talk*,

Decision und *Action*, die bei Reformen in Organisationen mitunter unverbunden nebeneinanderstehen und in denen – manchmal mithilfe von Heuchelei – durchaus unterschiedliche Ziele und Strategien verfolgt werden (Brunsson 1989). Es macht jedenfalls Sinn, bei Verwaltungsreformen diese Stufen zu unterscheiden und man kann annehmen, dass „Talk“ eine wichtige Komponente von Verwaltungsreformen ist und nicht immer so in „Action“ umgesetzt wird, wie das angekündigt wurde (Pollitt 2001).

4 Internationale Reformwellen und ihr Widerhall in Deutschland

Trotz unterschiedlicher Staats- und Verwaltungsstrukturen lassen sich international, zumindest jedoch innerhalb Europas, einige gleichlautende Reformdiskurse beobachten, die sich dann auch in einigen Fällen in ähnlich verlaufenden Reformen niedergeschlagen haben (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 113–116). Ein wichtiger Reformdiskurs in jüngerer Zeit fand unter dem Label NPM ab Ende der 1970er-Jahre statt (siehe Kap. ► „[New Public Management](#)“ in diesem Handbuch). Diese Reformwelle wurde einerseits durch anhaltende Budgetkrisen und Kostensteigerungen im öffentlichen Sektor, andererseits aber auch durch ideologische Einflüsse gefördert, die eine Überlegenheit marktorientierter und unternehmerischer Strukturen und Mechanismen gegenüber der herkömmlichen Verwaltung postulierten.

Der Diskurs über NPM wurde ab etwa Mitte der 1990er-Jahre durch eine gewandelte Akzentsetzung abgelöst, die stärker auf die Kooperation der verschiedenen Akteure rund um öffentliche Aufgaben abstellt und die Rolle von Netzwerken betonte. Als Schlagwort fand sie unter „[New Public Governance](#)“ (NPG) in den Reformdiskursen Verbreitung (Pollitt und Bouckaert 2017; siehe auch Kap. ► „[Governance](#)“ in diesem Handbuch). Als weiterer Diskursstrang kann das Konzept des „Neo-Weberianischen Staates“ erwähnt werden, das Zwischenlösungen zwischen dem klassischen Bürokratiemodell im Sinne Max Webers und dem NPM betont und als eine Art Kompromisslösung zwischen diesen beiden Mustern angesehen werden kann (Bouckaert 2004; siehe auch Kap. ► „[Neo-Weberianischer Staat](#)“ in diesem Handbuch). Diese Sichtweise dient zwar in der akademischen Diskussion als ein wichtiger Bezugsrahmen, in der Praxis hat dieses Schlagwort allerdings weniger Widerhall gefunden.

Ob und inwieweit die „agile“, die „mobile“, die „offene“, die „smarte“ oder die „vernetzte“ „Verwaltung“, wie einige der aktuellen Schlagworte lauten, dazu taugen, zum übergeordneten Leitbild für künftige Reformen zu werden, muss sich erst noch zeigen. Da die Digitalisierung aller Lebensbereiche das Megathema des frühen 21. Jahrhunderts ist, könnte die „digitale Verwaltung“ eine gewisse Dominanz bekommen, auch wenn noch nicht klar erkennbar ist, welches Verständnis von Staat und Verwaltung sich dahinter verbirgt (siehe die Kapitel im Teil ► „[Internationale Entwicklungen digitaler Verwaltungstransformation](#)“ in diesem Handbuch).

Einige dieser – hier nur kuriosisch erwähnten – Leitbilder und Diskurswellen und die mit ihnen verbundenen Reformansätze haben retrospektiv betrachtet durchaus

einen gewissen Modecharakter gehabt; dies gilt insbesondere für das NPM. Auch künftig wird es wieder „Reformmoden“ geben, die dann für eine gewisse Zeit die Diskurse um mögliche Verwaltungsreformen bestimmen werden (Jann 2002). Ursächlich hierfür sind mimetische Prozesse, also die Tendenz zur Orientierung an Reformvorbildern, die durch international agierende Reformpromotoren wie etwa die OECD verstärkt wird. Die Orientierung an Leitbildern und *best practices* ist ein attraktiver Weg, um die Verwaltung als veränderungswillig und innovativ darzustellen und damit deren Legitimität zu erhalten.

Was in der Praxis tatsächlich aus diesen übergeordneten Reformideen gemacht wird, ist erstaunlich divers. Manchmal werden Reformleitbilder und -maßnahmen nur „auf dem Papier“ aufgegriffen und in den Verwaltungen gar nicht richtig implementiert. Weit verbreitet ist in jedem Fall ein pragmatischer Umgang mit den „großen Konzepten“ der Verwaltungsreform. Beispielhaft hierfür ist die Studie von Martin Kornberger et al. zur Stadt Wien. Diese zeigt, wie die Verwaltung Modebegriffe wie „Open Government“ relativ rasch adaptiert, dabei aber so umdeutet, dass sie in der Praxis damit umgehen kann, ohne überfordert zu werden (Kornberger et al. 2017).

Im Gegensatz zu dem Gleichklang auf Diskusebene haben sich die tatsächlichen Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich unterschiedlich entwickelt, was angesichts verschiedenartiger Ausgangslagen, Strukturen, Traditionen und ideologischer Positionen von Akteuren auch kein Wunder ist. Dennoch lässt sich im Hinblick auf externe Verwaltungsreformen ein gewisser Trend in etlichen europäischen Staaten in Richtung Föderalisierung, Dezentralisierung und Regionalisierung und darüber hinaus auch in Richtung stärkere Kooperation mit dem Privatsektor beobachten (Kuhlmann und Wollmann 2013, siehe auch Kap. ▶ „Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung“ in diesem Handbuch). Mit Bezug auf interne Verwaltungsreformen haben – wie erwähnt – von den späten 1970er- bis zu den 2000er-Jahren Reformen auf Basis des NPM eine bedeutende Rolle gespielt, was in der Literatur umfassend dokumentiert und kritisch kommentiert worden ist (z. B. Pollitt und Bouckaert 2017; Hammerschmid et al. 2016; Schröter 2001). Dabei muss jedoch beachtet werden, dass gerade NPM-Reformen in den verschiedenen Ländern ausgesprochen unterschiedlich verlaufen sind, sowohl bei den gesetzten Schwerpunkten als auch bei der Intensität der Reformen (Pollitt und Bouckaert 2017; Hammerschmid et al. 2016). Besonderen Herausforderungen waren in den vergangenen Jahrzehnten die Verwaltungen in Mittel- und Osteuropa ausgesetzt. Infolge des Zusammenbruchs des sozialistischen Systems mussten sich die verschiedenen Staaten einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform unterziehen, die sich auf alle Bereiche des öffentlichen Sektors erstreckte und teilweise bis heute nicht vollständig abgeschlossen werden konnte. Der Einfluss der Europäischen Union bewirkt hier eine gewisse Konvergenz in Bezug auf Reforminhalte und -ziele (Goetz 2006). Generell bewirkt die Anpassung von Strukturen, Regelungen und Mechanismen an die Erfordernisse des europäischen Mehrebenensystems eine stärkere Orientierung der verschiedenen nationalstaatlichen Verwaltungen aneinander sowie an den Vorgaben der europäischen Ebene (siehe Kap. ▶ „Europäischer Verwaltungsraum/Europäische Mehrebenenverwaltung“ in diesem Handbuch).

Auch in Deutschland spielten und spielen alle der oben genannten Reformleitbilder eine Rolle, aber in unterschiedlicher Ausprägung und zum Teil in eigenständigen Varianten und mit anderen Bezeichnungen. So wurden einige Aspekte auf Bundesebene vor allem im Rahmen der Diskussion um einen „schlanken Staat“ aufgegriffen, obwohl das *New Public Management* dort eine eher geringe Rolle spielte, während auf kommunaler Ebene das „Neue Steuerungsmodell“ in den 1990er- und 2000er-Jahre sehr einflussreich war (Reichard 1994; siehe auch Kap. ► „[Neues Steuerungsmodell](#)“ in diesem Handbuch). Später wurden diese am NPM orientierten Reformansätze ergänzt (und teilweise abgelöst) durch das Leitbild des „aktivierenden Staates“, bei welchem die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie nicht-staatlichen Organisationen – auch im Sinne des internationalen Diskurses über *New Public Governance* – stärker betont wurden (Jann 2002). Vor allem die Kommunen bemühen sich um eine stärkere Einbindung von Bürgern und Zivilgesellschaft in administrative Aktivitäten, teilweise im Sinne direktdemokratischer Mitwirkung, teilweise zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, wie im Zuge der Bewältigung der Flüchtlingsströme seit 2015. In jüngerer Zeit treten Reformen zur Digitalisierung der Verwaltung und damit zusammenhängende Leitbilder immer stärker in den Vordergrund (siehe Teil V dieses Handbuchs).

Nicht alle Verwaltungsreformen lassen sich klar einem bestimmten Reformleitbild zuordnen und einige Themen tauchen in Wellenform immer wieder auf der verwaltungs-politischen Reformagenda auf. Ein Beispiel hierfür sind Territorialreformen. Während die föderale Struktur der Bundesrepublik im Wesentlichen unverändert blieb, kam es im Laufe der Zeit zu verschiedenen Territorialreformen auf subnationaler Ebene, vor allem zu Kreis- und Gemeindefusionen sowie zur Regionalisierung in urbanen Ballungsräumen. Auch verschiedene Varianten von Dezentralisierung – etwa Aufgabenverlagerung auf Kommunen – sind durchgeführt worden (siehe Kap. ► „[Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung](#)“ sowie „[Verwaltungs\(struktur\)reformen in den Bundesländern](#)“ in diesem Handbuch). Ähnlich verhält es sich beim Thema Entbürokratisierung: So gab es bereits in den 1980er-Jahren eine erste „Entbürokratisierungs-Bewegung“, die sich in verschiedenen Reformkommissionen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, aber auch in Bemühungen um mehr Bürgernähe – vor allem auf Kommunalebene – äußerten (Seibel 1997). Neuen Auftrieb bekam das Thema ab 2006 mit der Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates und der Einführung einer Bürokratiekostenabschätzung auf Bundesebene (siehe Kap. ► „[Entbürokratisierung und bessere Rechtssetzung](#)“ in diesem Handbuch).

Im Rückblick kann man feststellen, dass sich die öffentliche Verwaltung in Deutschland über die Jahre als sehr stabil erwiesen hat. Es gab zwar etliche Ankündigungen von – oft vielversprechenden – Reformvorhaben, aber in vielen Fällen wurden Vorhaben abgebrochen bzw. erreichten auch nicht ansatzweise die gesetzten Ziele. Die Bundesverwaltung gilt als besonders reformabstinent, was unter anderem mit der etablierten legalistischen Verwaltungskultur, dem – vor allem im Vergleich zur Kommunalebene – geringen Veränderungsdruck und einer nur begrenzten Innovationsbereitschaft der Verwaltungsführung erklärt werden kann (Veit 2018). Gleichzeitig spiegelt sich in dieser Sichtweise aber auch wider, dass viele Reformen der Bundesverwaltung – wie etwa die aktuelle Konsolidierung der Rechenzentren, der

Umbau des Bundesverwaltungsamtes zum zentralen Dienstleister der Bundesministerien oder die Reformen im Bereich der Ressortforschungseinrichtungen – wenig verwaltungswissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren haben. Trotz der insgesamt vorhandenen Stabilität gibt es auch in Deutschland zahlreiche Beispiele für erfolgreich implementierte Reformen der Verwaltung. Viele Behörden in Deutschland sehen heute anders aus als vor zehn, zwanzig oder dreißig Jahren. In der überwiegenden Anzahl der Fälle ist das jedoch nicht auf eine einzelne große Reform zurückzuführen, sondern auf eine Vielzahl kleinerer und größerer Veränderungen.

5 Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreformen

Zwischen der Ankündigung und der erfolgreichen Implementierung von Verwaltungsreformen bestehen große Diskrepanzen. Während es eine intensive Ankündigungsretorik gibt, erfährt man meist wenig über die tatsächliche Umsetzung von Reformen und deren Wirkungen. Obwohl geeignete Methoden zur Verfügung stehen, mangelt es an empirisch gehaltvollen Evaluierungen von Reformen (siehe Kap. ► „Evaluation von Verwaltungsreformen“ in diesem Handbuch). Insgesamt gibt es damit auch wenig Wissen über den Erfolg von Verwaltungsreformen und die Bedingungen, die dafür gegeben sein müssen. Oft wird bereits das nächste Reformprojekt begonnen, bevor die vorhergehende Reform evaluiert worden ist (McTaggart und O’Flynn 2015). Allgemein können Verwaltungsreformen sowohl am ungeeigneten Reformkonzept scheitern („false theory“) wie auch an einer unzureichenden Umsetzungsstrategie („bad implementation“; Pressman und Wildavsky 1973).

Trotz nur begrenzter empirischer Fundierung können die folgenden Aspekte als Einflussfaktoren auf eine erfolgreiche Implementierung von Verwaltungsreformen angesehen werden:

- Ein erkennbarer externer Problemdruck, etwa eine länger anhaltende und belastende Knaptheit finanzieller Mittel oder anderer relevanter Ressourcen, fördert die erfolgreiche Umsetzung von Verwaltungsreformen. Der wahrgenommene Problemdruck ist nicht nur wichtig für die Initiierung einer Reform, sondern auch für deren Unterstützung durch die Mitarbeiter. Wenn der Problemdruck nicht unmittelbar spürbar ist (z. B. durch Bürgerkontakte), ist es eine wichtige Leitungsaufgabe, den Problemdruck zu vermitteln und negative Konsequenzen im Falle einer Untätigkeit konsequent aufzuzeigen (Bogumil und Jann 2009, S. 259–261).
- Verwaltungsreformen haben besonders gute Aussichten auf eine erfolgreiche Implementation, wenn rechtliche Verpflichtungen bestehen, Zwangsmechanismen wirken und Sanktionen bei Nicht-Implementation drohen (Kuhlmann und Wollmann 2013; Böhme 2017).
- Konkrete und realisierbare Reformziele, die ggf. auch eine schrittweise Implementation der geplanten Reformen erlauben, wirken sich ebenfalls positiv aus. Hilfreich ist auch ein weitreichender (z. B. parteiübergreifender) Konsens der

wesentlichen Reformakteure hinsichtlich der bestehenden Reformziele (Seibel 1997).

- Eine einflussreiche Meinungsführerschaft, die sich ggf. auch auf „*anerkannte Reformerfolge*“ in anderen Bereichen oder Ländern berufen kann, fördert die erfolgreiche Implementation von Verwaltungsreformen. Tatkräftige und einflussreiche Reformpromotoren wirken stark unterstützend für den Reformerfolg.
- Ebenfalls wichtig ist der Aufbau einer Führungskoalition innerhalb der Verwaltung, welche den Veränderungsprozess anleitet und unterstützt (Cunningham und Kempling 2009). Generell sind die Einstellungen der Führungskräfte und deren unterstützende Rolle im Reformprozess wichtig (Kroll et al. 2012; Böhme 2017; Lewis et al. 2018).
- Hinreichendes Unterstützungspotenzial für das Reformvorhaben auf Seiten der Beschäftigten und ihrer Personalvertretungen sowie bei anderen relevanten Stakeholdern, das durch zugkräftige Anreize abgesichert wird, ist ebenfalls von Vorteil. Kommunikation mit den Betroffenen sowie die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten sind von wesentlicher Bedeutung. Dies gilt insbesondere auch für diejenigen, welche sich (zunächst) als Kritiker des Reformprojektes positionieren (Reichard 2000).
- Eine tragfähige, breite Akzeptanz findende und auch motivierende Reformstrategie (tendenziell eher inkrementell statt „großer Wurf“) sowie ein bewusstes *Change Management* wirken sich positiv aus (siehe den einschlägigen Artikel in diesem Handbuch).
- Die Erfolgsaussichten von Reformen sind weiterhin von deren Passfähigkeit zur jeweiligen Rechtstradition und Verwaltungskultur abhängig. Am NPM orientierte Reformansätze waren in der angelsächsischen Ländergemeinde mit ihrer Tradition des *public interest* viel schneller und leichter zu verankern als in Ländern mit legalistischer Verwaltungskultur, wie beispielsweise Deutschland (Kuhlmann und Wollmann 2013; Pollitt und Bouckaert 2017; Knassmüller und Veit 2016). Auch erfordern diese Reformen umfassende Gestaltungsfreiraume der Verwaltungsleitung (siehe Kap. ► „*New Public Management*“ in diesem Handbuch).

Führt man sich vor Augen, welche durchaus unterschiedlichen, oft spannungsgeladenen Ziele mit Verwaltungsreformen verfolgt werden, welche hohe Zahl an Akteuren mit teilweise gegensätzlichen Zielvorstellungen an Reformen mitwirkt und welche oft kaum antizipierbaren Hürden und Widerstände in administrativen Reformprozessen überwunden werden müssen, dann ist es eigentlich erstaunlich, dass es dennoch immer wieder zu Reformerfolgen kommt. Eine realistische Formulierung von Reformzielen, die Entwicklung eines tragfähigen Reformkonzeptes und eine stimulierende Reformstrategie können die Erfolgschancen von Verwaltungsreformen jedenfalls erhöhen.

Dieses Handbuch soll denjenigen, die Verwaltungsreformen initiieren, entwickeln und umsetzen, eine intellektuelle Orientierung geben, aber auch Handwerkzeug für die Alltagsarbeit sein. Für Studierende und Forschende gibt die Neuauflage einen kompakten Überblick zum Stand der Forschung in Bezug auf den Inhalt, die Umsetzung und Wirkungen verschiedener Reformansätze. Grundlegendes zu Fragen

der Verwaltungsreform, institutionellen Rahmenbedingungen und Erklärungsfaktoren für Implementationsdefizite und -erfolge wird in den Artikeln in Teil I des Handbuchs erörtert. Teil II beschäftigt sich mit ausgewählten Reformleitbildern. Die Teile III bis V enthalten Artikel zu konkreten Reformansätzen und Maßnahmen(bündeln) in verschiedenen Bereichen. Aufgrund der hohen Relevanz der digitalen Transformation in allen Gesellschaftsbereichen ist Reformen in diesem Feld in dieser Auflage erstmals ein eigenständiges Kapitel (Teil V) gewidmet. Im abschließenden Teil VI des Handbuchs werden übergeordnete Fragen der Evaluation und Umsetzung von Verwaltungsreformen behandelt.

Literatur

- Blanke, Bernhard. 2011. Verwaltungsreform als Aufgabe des Regierens – Einleitung. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Hrsg. Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard und Götztrik Wewer, 4. Aufl., 3–11. Wiesbaden: Springer.
- Bogumil, Jörg, und Werner Jann. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, 2. Aufl. Opladen: Springer.
- Bogumil, Jörg, und Sabine Kuhlmann. 2015. Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten. *der moderne staat* 8(2): 237–251.
- Böhme, Doris. 2017. *Die Diffusion von Verwaltungsreformen. Eine Analyse der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens aus neo-institutionalistischer Perspektive*. Universität Bamberg: Universitätsverlag.
- Bouckaert, Geert. 2004. Die Dynamik von Verwaltungsreformen. In *Status-Report Verwaltungsreform*, Hrsg. Werner Jann et al., 22–35. Berlin: Edition Sigma.
- Brunsson, Nils. 1989. *The organization of hypocrisy: Talk, decisions, and actions in organizations*. Chichester: Wiley.
- Cunningham, J. Barton, und James S. Kempling. 2009. Implementing change in public sector organizations. *Management Decision* 47(2): 330–344.
- Goetz, Klaus H. 2006. Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung? In *Politik und Verwaltung PVS-Sonderheft* 37, Hrsg. Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier, 472–490. Wiesbaden: Springer.
- Hammerschmid, Gerhard, Steven Van de Walle, Rhys Andrews, und Philippe Bezès, Hrsg. 2016. *Public administration reforms in Europe. The view from the top*. Cheltenham/Northampton: Elgar.
- Hartley, Jean, und Lyndsay Rashman. 2018. Innovation and inter-organizational learning in the context of public sector reform. *International Review of Public Administration* 84(2): 231–248.
- Jann, Werner. 2002. Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder. Von Management zu Governance? In *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Hrsg. Klaus König, 279–303. Baden-Baden: Nomos.
- Klenk, Tanja. 2008. *Innovation und Kontinuität. Die Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung*. Wiesbaden: Springer.
- Knassmüller, Monika, und Sylvia Veit. 2016. Culture matters – the training of senior civil servants in Austria, Germany, the Netherlands and Switzerland. *Teaching Public Administration (TPA)* 34(2): 120–149.
- Kornberger, Martin, Renate Meyer, Christof Brandtner, und Markus Höllerer. 2017. When bureaucracy meets the crowd: Studying ‘open government’ in the Vienna City Administration. *Organization Studies* 38(2): 179–200.
- Kroll, Alexander, Tobias Krause, Dominik Vogel, und Isabella Proeller. 2012. Was bestimmt die Reformbereitschaft von Führungskräften in der Ministerialverwaltung? *Verwaltung und Management* 9(2): 75–80.

- Kuhlmann, Sabine, und Hellmut Wollmann. 2013. *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa*. Wiesbaden: Springer.
- Lewis, Jenny M., Lykke Margot Ricard, und Erik Hans Klijn. 2018. How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Public Administration* 84(2): 288–307.
- McTaggart, Doug, und Janine O'Flynn. 2015. Public sector reform. *Australian Journal of Public Administration* 74(1): 13–22.
- Pollitt, Christopher. 2001. Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review* 3(4): 471–492.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2017. *Public management reform*, 4. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey L., und Aaron B. Wildavsky. 1973. *Implementation: How great expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Reichard, Christoph. 1994. *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: Edition Sigma.
- Reichard, Christoph. 2000. Verwaltungsreformen. In *Politik-Lexikon*, Hrsg. Everhard Holtmann, 3. Aufl., 739–742. München/Wien: Oldenbourg.
- Ruck, Michael. 2018. Reformen. In *Handbuch Staat*, Hrsg. Rüdiger Voigt, 1183–1192. Wiesbaden: Springer.
- Schröter, Eckhard, Hrsg. 2001. Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile. In *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, 415–445. Opladen: Leske + Budrich.
- Seibel, Wolfgang. 1997. Verwaltungsreformen. In *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Hrsg. Klaus König und Heinrich Siedentopf, 87–106. Baden-Baden: Nomos.
- Veit, Sylvia. 2018. Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung: Eine kritische Bestandsaufnahme. In *Zukunft der Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Michael Bauer und Edgar Grande, 121–152. Baden-Baden: Nomos.
- Walgenbach, Peter, und Renate Meyer. 2008. *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Weibel, Antoinette, Katja Rost, und Margit Osterloh. 2009. Pay for performance in the public sector – Benefits and (Hidden) costs. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(2): 387–482.

Teil I

Grundlagen



Staat und Verwaltung

Marian Döhler

Inhalt

1 Staatsbegriff und Staatsdiskurse	18
2 Verhältnis zwischen Staat und Verwaltung	19
3 Merkmale des deutschen Verwaltungsmodells	20
4 Reform und Wandel	21
5 Entwicklungsperspektiven	24
Literatur	26

Zusammenfassung

Der moderne Staat ist einerseits durch eine wachsende Ausdifferenzierung von Aufgaben und Strukturen gekennzeichnet, was andererseits nicht verhindert, dass immer wieder über den Niedergang des Staates spekuliert wird. Bei näherer Betrachtung der Verwaltung als Kernelement des Staates kann diese Diagnose nicht bestätigt werden. Insbesondere im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung deutet vieles auf eine Kompetenzverschiebung in Richtung Verwaltung hin. Da sich diese Entwicklung größtenteils als nichtintendierter Wandel vollzieht, ist er weniger gut sichtbar als Verwaltungsreformen. Gleichwohl lassen sich die Dimensionen des Verwaltungswandels in Gestalt wachsender Fachexpertise, größerer Beurteilungsspielräume im Gesetzesvollzug und einer zunehmend auf internationale Gremien verlagerten Normsetzung nachzeichnen, an der die Verwaltung maßgeblich mitwirkt.

Schlüsselwörter

Staatsdiskurse · Reform · Aufgabewandel · Deutsches Verwaltungsmodell · Transnationalisierung · Expertisierung

M. Döhler (✉)

Institut für Politikwissenschaft, Leibniz Universität Hannover, Hannover, Deutschland
E-Mail: m.doehler@ipw.uni-hannover.de

1 Staatsbegriff und Staatsdiskurse

Die Beschäftigung mit dem Staat steht vor dem Problem, dass es sich um einen Gegenstand handelt, der zahllose Funktionen, Eigenschaften und normative Zuschreibungen auf sich vereint, die es erschweren, ohne qualifizierende Zusätze auszukommen. Daher ist in der Regel von Sozialstaat, Rechtsstaat oder Gewährleistungsstaat die Rede. Eine Theorie, die den Staat in seiner Gesamtheit zum Gegenstand hat, existiert nicht. Dominant sind vielmehr Partialtheorien, die sich auf spezielle Aspekte konzentrieren, wie etwa die Entwicklung von Staatstätigkeit, insbesondere in der Sozial- oder Umweltpolitik, oder den Einfluss von Europäisierung und Globalisierung auf die Handlungsfähigkeit von Nationalstaaten betrachten (Anter und Bleek 2013; Grande 1993; Nullmeier und Wolf 2015). Begreift man den Staat als Institution (Benz 2011), dann treten drei Elemente in den Vordergrund: ein Staatsgebiet mit Staatsbürgern und einer Staatsgewalt. Aus diesen Kernelementen lassen sich weitere Merkmale bzw. Staatsfunktionen ableiten, z. B. eine Verfassung oder die Verwaltung mit ihren diversen Aufgaben.

Die Verwaltung stand in den Staatsdiskussionen entweder im Hintergrund oder kommt gar nicht vor (so etwa bei Dyson 1980). Typisch für viele Staatsdiskurse ist das besondere Interesse am Souveränitätskonzept, das entweder um „eine kontraktualistische Urszene“ (Frankenberg 2009, S. 64) oder die autoritative Zusammenführung zentrifugaler Kräfte als Gründungsakt oder -mythos kreiste. Mittlerweile sind andere Aspekte in den Vordergrund gerückt, denn „die Performanz-Demokratie mit ihren Verfahren, Deliberationen und ruhelosen Bewegungen der Zivilgesellschaft ersetzt Stiftungsakt und Sozialkontrakt“ (Frankenberg 2009, S. 64). Das hat eine auf Hegel zurückgehende Besonderheit des deutschen Staatsverständnisses nicht beseitigt. Demnach agiert der Staat als Hüter der allgemeinen gegenüber den besonderen Interessen. Gesichert werden soll dies durch eine institutionelle Trennung von Staat und Gesellschaft. Dieser Dualismus hat u. a. zur Folge, dass noch immer von „Staatsdienern“ die Rede ist und nicht wie im angelsächsischen Verständnis von „civil servants“, die von der Gesellschaft beauftragt sind. Auch dass es zu verhindern gelte, dass Parteien den Staat „erobern“, oder die von Luhmann vertretene Sicht, der zufolge die Politik für die Legitimationsbeschaffung und die Verwaltung für die Legitimationsverwendung zuständig sei, verweisen im Kern auf die Dualismus-Konzeption.

Während die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft als konzeptionelle bzw. normative Orientierungsgröße an Bedeutung verloren hat, ist die Debatte über den Staat, seine Aufgaben und dessen Wandel weiter in Gang, wobei einerseits die Erwartungen in die staatliche Fähigkeit zur Lösung gesellschaftlicher und ökonomischer Probleme steigen, andererseits eine „Abschiedsliteratur“ (Anter 2012, S. 17) floriert, die das Ende oder den Niedergang des Staates behauptet. Diese eigentümliche Frontstellung ist keineswegs neu. Abgesänge auf den Staat wurden in unterschiedlichen Härtegraden von Diskursmoden wie Staatsableitung und Regierbarkeit (1970er), Reformblockaden (1980er), Staatsmodernisierung (1990er) oder Governance (2000er) transportiert. Angesichts der Verlagerung von Staatsaufgaben auf die europäische Ebene oder der Transnationalisierung nationalstaatlicher Regelungs-

kompetenzen in Feldern wie dem Klimaschutz, dem Welthandel oder dem Finanzmarkt, scheint die Abschiedsliteratur eine gewisse Berechtigung zu besitzen. Gleichwohl ist das Vordringen staatlicher Regelungen in immer weitere Lebensbereiche weder empirisch noch konzeptionell mit der Abdankung des Staates oder dessen Rückzug zu vereinbaren. Die Gleichzeitigkeit von „Aufgabenintensivierung als ... eigentliche[m] Kern der Staatsexpansion“ (Ellwein 1997, S. 36) einerseits sowie die Wahrnehmung von Staatsversagen und Überbürokratisierung andererseits stellt ein Dilemma dar, welches aufgrund konkurrierender Sichtweisen und Ansprüche kaum dauerhaft zu beseitigen ist. Folgt man dieser Überlegung, dann liegt es nahe, Staat und Verwaltung nicht primär unter Zerfalls- oder Versagensgesichtspunkten zu betrachten, sondern das Spannungsverhältnis zwischen institutioneller Ausdifferenzierung und normativ begründeten Erwartungen bzw. Diagnosen in den Mittelpunkt zu rücken (ausführlich Schimank 2009).

Während Staatskonzepte, insbesondere aus der Rechtswissenschaft, den Staat oftmals als Willenseinheit behandeln, folgt die Politik- und Verwaltungswissenschaft – mit Ausnahme der sog. „realistischen Schule“ der Internationalen Beziehungen – einer anderen Perspektive. Der Staat agiert als zusammengesetzter, also korporativer Akteur, der aus verschiedenen Ebenen und funktionalen Zuständigkeiten besteht (Grande 1993). Damit wird anerkannt, dass es zu unkoordiniertem Handeln kommen kann, was aber als unausweichliche Folge einer Staatsorganisation interpretiert wird, die der Vielfalt regionaler, gesellschaftlicher und ökonomischer Interessen Rechnung zu tragen vermag. Die Bundesländer verfügen in Gestalt des Bundesrates über einen wirkungsvollen Zugang zum Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene. Landesregierungen sind ihrerseits durch Wahlen legitimiert und vertreten nicht selten andere Positionen als die Bundesregierung. Die Kommunen wiederum sind zwar Teil des jeweiligen Bundeslandes und stehen unter dessen Aufsicht, besitzen allerdings in Gestalt der Selbstverwaltung die Legitimation zur eigenständigen Bearbeitung jener Aufgaben, die die „örtliche Gemeinschaft“ (Art. 28 Abs. 2 GG) betreffen. Diese Gliederungsprinzipien färben unweigerlich auf die Handlungsorientierung der jeweiligen Verwaltung ab. Das gilt nicht nur für das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Auch Behörden, die auf der gleichen Ebene angesiedelt sind, vertreten nicht selten konkurrierende Fachinteressen, die nach Durchsetzung streben und nur durch aufwändige, in der Regel aber funktionierende Koordinationsmechanismen in eine gemeinwohldienliche Richtung ausbalanciert werden müssen.

2 Verhältnis zwischen Staat und Verwaltung

Sieht man einmal von der emphatischen, aber wenig trennscharfen Definition der Verwaltung als „arbeitender Staat“ ab, dann existieren kaum analytische Bemühungen, Staat und Verwaltung in Beziehung zueinander zu setzen. Ersatzweise wird dafür umso intensiver über das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung diskutiert (Döhler 2015; Seibel 2016, S. 110–131). Mangels Alternativen wird Verwaltung, darin der Rechtswissenschaft folgend, zumeist als Element der Staatsorgani-

sation lokalisiert. Auch das führt jedoch nicht weiter als zu der Feststellung, dass Staat eine Art Oberbegriff darstellt. Für dessen innere Organisation wiederum dominiert eine Negativdefinition, nach der Verwaltung alles außer Regierung und Justiz ist. Diese Abgrenzung scheint vordergründig plausibel, stößt aber angesichts der Vielgestaltigkeit von Aufgaben und Organisation der Verwaltung an Grenzen. Das zeigt sich vor allem an unterschiedlichen Rechtsformen. So gehören Rechtsanwalts- oder Ärztekammern als Körperschaften öffentlichen Rechts der mittelbaren Staatsverwaltung an, der aufgrund ihrer Selbstverwaltungsrechte eine Staatsferne attestiert wird. Gemeinden, die unzweifelhaft einen wesentlichen Teil der Verwaltung darstellen, gelten nicht als Staat, sondern als kommunale Selbstverwaltung. Noch deutlicher wird die Bandbreite dessen, was Verwaltung darstellt, bei der Treuhandanstalt, die zwar als Anstalt öffentlichen Rechts firmierte, die Privatisierung der DDR-Staatsbetriebe de facto aber losgelöst von personal-, haushalts- und verfahrensrechtlichen Regeln der öffentlichen Verwaltung vollzog. Ähnliches gilt für die Deutsche Bahn, die sich in Bundesbesitz befindet, aber als Aktiengesellschaft wie ein Unternehmen geführt wird. Diese Formenvielfalt wird heute nicht mehr als Verlust der Einheit der Verwaltung gewertet, macht aber deutlich, dass Verwaltung nicht als klar abgrenzbare Einheit agiert (näheres dazu bei Döhler 2007, S. 48–56).

Die Antriebskraft hinter dieser Ausdifferenzierung ist in der Regel der Versuch einer Problemlösung, was nicht selten aber wie eine Flucht aus hierarchischen Organisationsformen sowie haushalts- und dienstrechtlichen Zwängen anmutet. Wenn dies im Zusammenspiel mit Europäisierung und der Zunahme transnationaler Kompetenzen und Behördennetzwerke den Eindruck einer – schnell negativ konnotierten – „Zerfaserung“ (Nullmeier und Wolf 2015, S. 438) des Staates erweckt, ist das kaum verwunderlich. Eine andere Lesart könnte darin bestehen, die Ausdifferenzierung der Verwaltung als funktionale Reaktion auf – zumeist gesellschaftlich artikulierte – Forderungen zu verstehen, denen ein administrativer „Ort“ der Interessenberücksichtigung geboten wird, was durchaus auf einem Tauschkalkül beruhen kann (Lehmbruch 1987).

3 Merkmale des deutschen Verwaltungsmodells

Verwaltungsbehörden stellen im deutschen Verständnis institutionalisierte Formen der Problemlösung dar. Ihre Einrichtung, die Zuweisung gesetzlicher Kompetenzen und Ressourcen mag einem konflikthaften Prozess entspringen, ihr operatives Geschäft steht dann aber unter der normativen Erwartung eines politikfreien Gesetzesvollzuges. Politik und Verwaltung sind demzufolge klar getrennt. Das bedeutet auch, dass die Verwaltung Adressat politischen Handelns ist und kein Teilnehmer am politischen Prozess. Für etwaig auftretende Streitigkeiten sind die Gerichte zuständig, die einen universellen, wenn auch langsam arbeitenden Rechtsschutz bieten, dessen Vorwirkung als wesentliche Ursache für die ausgeprägt legalistische, d. h. auf Gerichtsfestigkeit ausgerichtete Verwaltungspraxis gelten kann.

Im Kern des deutschen Verwaltungsmodells stehen drei miteinander verbundene normative Erwartungen, die nur teilweise rechtlich fixiert sind. Unbestritten ist

erstens, dass Verwaltung als Instanz der Willensausführung fungieren soll und damit der politischen Willensbildung folgt. Anders formuliert: Die Politik setzt das Recht, die Verwaltung vollzieht das Gesetz. Daraus leitet sich zweitens die Anforderung ab, dass die Verwaltung neutral bleibt, nicht im Dienste politischer Interessen steht und allein aus der Bindung an Recht und Gesetz ihre Legitimation bezieht. Dies wird als Input-Legitimation bezeichnet. Drittens schließlich soll die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns durch eine strikt hierarchische Organisation und Weisungsbindung gesichert werden. Autonome Behörden, die der politischen Kontrolle auch nur teilweise entzogen sind, gelten bis heute als besonders begründungsbedürftige Ausnahmen. Dass im verfassungsrechtlichen Anforderungsprofil Grauzonen und Fiktionen enthalten sind, wie etwa die Vorstellung, dass Minister/innen bei der Verwaltungskontrolle ausschließlich als Treuhänder des Gesetzgebers agieren, hat der Geltung dieses Modells keinen Abbruch getan. Wohlgemerkt spiegeln sich hier primär normativ begründete Soll-Werte wider, die mit der Verwaltungspraxis nicht zwangsläufig übereinstimmen. Dass Teile dieses – fälschlicherweise immer wieder als Webers Bürokratiemodell bezeichneten – Merkmalkatalogs Gegenstand einer lang anhaltenden Reformdebatte wurden, hatte andere Ursachen, die sowohl funktional wie auch politisch begründet waren.

4 Reform und Wandel

Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform sind stark strapazierte Begriffe mit ausdeutbarem Inhalt. Tendenziell wird unter Staatsmodernisierung eher die Umgestaltung verfassungsrechtlicher Zuständigkeiten, etwa im Zuge der beiden Föderalismusreformen 2006 und 2009, oder aber Strukturreformen auf Landesebene verstanden. Verwaltungsreform bzw. -modernisierung bezieht sich hingegen stärker auf Arbeitsabläufe und Umfang von Verwaltungstätigkeit. Das seit den frühen 1990er-Jahren zunächst auf kommunaler Ebene propagierte Neue Steuerungsmodell beinhaltet den dazu gehörigen Instrumenten-Baukasten. Die bis heute verwendete Formel „Moderner Staat – moderne Verwaltung“ geht ursprünglich auf Reforminitiativen in den Mitte der 1990er-Jahre SPD-regierten Bundesländern Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen zurück, die von der Bundespartei sowie der Friedrich-Ebert-Stiftung aufgegriffen wurden. In NRW hatte sich bis 1997 eine Kommission „Moderner Staat“ vor allem mit Struktur und Aufgaben der Bezirksregierungen beschäftigt. Die Rot-Grüne Bundesregierung hingegen wollte sich mit ihrem Vorhaben „Moderner Staat – moderne Verwaltung“ von der Regierung Kohl absetzen, die noch 1996 mit der Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“ den mit wenig Nachdruck verfolgten Versuch unternommen hatte, Vorwürfe auszuräumen, sie würde Probleme einer modernisierungsbedürftigen Verwaltung ignorieren.

Das federführende Bundesministerium des Inneren hat das Label – mittlerweile nur noch „moderne Verwaltung“ – unter wechselnden Bundesregierungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierungsprogramme als Überschrift für ein Sammelsurium an Maßnahmen verwendet, die nur noch im weitesten Sinne mit Verwaltungs-

reform zusammenhängen. Dazu gehören u. a. die einheitliche Behördenrufnummer, die „E-Beschaffung“ oder der „Portalverbund digitaler Verwaltungsdienstleistungen“. Die Kritik an der Privatisierung von Bundes-, aber auch Landes- und Kommunalbeteiligungen in der Telekommunikation, der Post, dem Verkehr oder der Energieversorgung während der 1990er-Jahre ist entweder abgeflacht oder infolge von „Re-Kommunalisierungen“ gegenstandslos geworden. Die politisch ehemals aufgeladene Forderung nach Modernisierung von Staat und Verwaltung ist auf Bundesebene insgesamt zu einer weitgehend akzeptierten, allerdings auch ambitionsarmen Reformroutine mutiert. Auch bei den Kommunen haben die über zwei Jahrzehnte andauernden Reformaktivitäten mittlerweile erheblich nachgelassen. Eine Ausnahme von der verbreiteten Reformmüdigkeit bilden die Länder, deren Verwaltungsstrukturen infolge zahlreicher Funktional- und Gebietsreformen einer sichtbaren „Heterogenisierung“ (Bogumil 2015) unterliegen. Das ist insofern bemerkenswert, als Politiker unabhängig von ihrer Parteibindung häufig vor Reformen der Landesverwaltung zurückgeschreckten. Die Befürchtung, auf harten Widerstand gegen Personalabbau oder Kompetenzverlagerung zu stoßen, scheint mittlerweile kein Hindernis mehr dazustellen.

Das sollte nicht zu dem Schluss führen, dass die Verwaltung sich nur aufgrund bewusst initierter und mit klaren Zielen versehener Reformen bewegt. Wichtig ist darüber hinaus die Dimension des Wandels, der sich als Summe aller Veränderungen definieren lässt, die nicht zielgerichtet entstehen, sondern als Resultat einer „reagierenden Anpassung“ (Ellwein 1994, S. 83) an neue Aufgaben und Umweltanforderungen. Die Anstöße dafür sind zahlreich. Sie röhren von neuen gesetzlichen Aufgaben, dem Europäisierungsprozess oder dem technischen Fortschritt her, wie etwa dem Internet, in dessen Folge sich Geschäftsprozesse und die Umweltkontakte der Verwaltung verändern. Die Vielfalt dieser Einflussfaktoren lässt erwarten, dass Verwaltungswandel deutlich gravierendere Spuren hinterlässt als Verwaltungsreformen. Da Wandel aber nicht explizit „gewollt“ wird, ist er weniger augenfällig und wird daher leicht übersehen. Einen annähernden Eindruck von dessen Intensität vermittelt ein Blick auf Umbrüche staatlicher Aufgaben, deren Verlagerung in europäische oder transnationale Behördennetzwerke, z. B. die Agency for the Cooperation of European Energy Regulators (Ruffing 2015), sowie die daraus erwachsende Zunahme administrativer Handlungsspielräume.

Dass sich Staatsaufgaben in einem beständigen Umbruch befinden, ist eine triviale Feststellung, die aber dann an Bedeutung gewinnt, wenn daraus Kompetenzverschiebungen innerhalb des Regierungssystems resultieren. Dies könnte sowohl auf Regulierung als neuem Typ von Staatstätigkeit zutreffen (Döhler und Wegrich 2010), wie auch auf die wachsende Bedeutung wissenschaftlicher Expertise im Verwaltungshandeln. Die Risiko- bzw. Marktregulierung ergänzt und überlagert teilweise traditionelle Handlungsformen wie die Gefahrenabwehr und die Wirtschaftsaufsicht, die auf einer defensiven Eingriffphilosophie beruhen, durch eine proaktive, auf administrativer Regelbildung basierende Entscheidungsfindung. Die Expertisierung der Verwaltung, die vor allem im Kontext umwelt- oder gesundheitsgefährdender Stoffe und Technologien zu beobachten ist, wirkt in eine ähnliche Richtung (Döhler 2015, S. 99–102). Dabei weichen ehedem stabile gesetzliche

Vorgaben unter Änderungsvorbehalt stehenden Gleitformeln, wie dem „Stand von Wissenschaft und Technik“, die der Verwaltung eine dauerhafte Überwachungsfunktion mit großen Beurteilungsspielräumen übertragen. Auch wenn dies aus Sicht der gesetzgebenden Politik eine Entlastung von kontroversen Entscheidungen darstellt, ist damit die Vermutung einer Kompetenzverschiebung zwischen Politik und Verwaltung nicht entkräftet.

Am deutlichsten ist hier die Rechtswissenschaft, wo die abnehmende Bindungskraft des „Gesetzesbefehls“ als bedenkliche Kompetenzdelegation auf die Vollzugsverwaltung diskutiert worden ist. Als problematisch wird der Regelungsverzicht deshalb gewertet, weil die Politik sich ihrer Verantwortung entzieht, wesentliche Gesetzesinhalte selbst zu bestimmen, und damit nicht nur die Konkretisierung vage formulierter Norminhalte, sondern auch die damit verbundene Legitimationsbeschaffung der Verwaltung überlässt. Die Politik- und Verwaltungswissenschaft sieht darin hingegen eher eine Reaktion auf funktionale Anforderungen. Selbst wenn das einen Trend hin zu einer stärker autonomen Verwaltung bedeuten sollte, gilt dies nicht als problematisch. Vielmehr könnte die Verschiebung von der Input- zur Output-Legitimation – etwa durch mehr Betroffenenbeteiligung – sogar zu einer Ausweitung demokratischer Teilhaberechte beitragen.

Während sich der Aufstieg der Markt- und Risikoregulierung sowie die Expertisierung des Verwaltungshandelns noch auf bestimmte Politikfelder eingrenzen lassen, ist dies bei Transnationalisierung sowie der Europäisierung als Unterkategorie deutlich schwieriger. Denn eingeschlossen sind darin nahezu alle Politikfelder, auf die internationale Verträge Anwendung finden. Die dort ausgehandelten Verpflichtungen entfalten nicht nur Bindungswirkung für die beteiligten Nationalstaaten, sondern umfassen häufig auch den Transfer von Entscheidungskompetenzen auf internationale Organisationen. Sowohl bei EU-Richtlinien wie auch bei internationalen Abkommen in der Klimaschutz- oder Handelspolitik unterwerfen sich die Mitglieds- bzw. Vertragsstaaten Regelungen und Verfahren, die zwar von nationalen Regierungen ratifiziert, aber von nachgeordneten Behörden ausgehandelt werden. Damit verbunden sind Richtungsentscheidungen, die infolge multilateraler Verhandlungsergebnisse kaum reversibel sind. Da Behörden wie das Umweltbundesamt, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht oder die Bundesnetzagentur, die alle deutlich größer sind als ihre aussichtsführenden Ministerien, in zahllosen europäischen und transnationalen Verwaltungsnetzwerken vertreten sind, leuchtet ein, dass dies in eine Informationsasymmetrie zulasten der Politik münden muss. Selbst eine formal unveränderte Entscheidungskompetenz der politisch legitimierten Ministerien kann den Autonomiezuwachs der nachgeordneten Verwaltung, die über fachliche Expertise und situatives Verhandlungswissen verfügt, nicht verhindern (Ruffing 2015). Unabhängig davon, ob dies als Souveränitätsverlust des Nationalstaates oder als „Rise of the Unelected“ (Vibert 2007) interpretiert wird, kann als sicher gelten, dass die genannten Entwicklungen einen Zugewinn an administrativen Kompetenzen bedeuten.

Beurteilungs- und Ermessensspielräume der Verwaltung sind hierzulande stärker als in vergleichbaren Ländern als drohende Einschränkung des individuellen Rechtsschutzes wahrgenommen worden. Insbesondere die Verwaltungsgerichte streben

daher nach einer möglichst lückenlosen Kontrolle der Verwaltung. Dahinter steht die Befürchtung, dass eine Einschränkung gerichtlicher Kontrolle Willkür und Ungleichbehandlung provoziert. Die deutsche Verwaltung macht Fehler und arbeitet nicht immer effizient. An der Gesetzestreue bzw. dem Bemühen, auch bei vagen, unklaren oder widersprüchlichen Anforderungen zu Entscheidungen zu gelangen, die letztlich dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, können indes kaum empirisch begründete Zweifel erhoben werden. Ein Indiz dafür ist die bekannte Figur der Selbstbindung der Verwaltung, die der Gleichbehandlung der Adressaten insbesondere bei begünstigenden Verwaltungsakten mit Ermessensspielräumen dient. Man muss als Motiv dafür gar keine Gerechtigkeits- oder Gleichbehandlungs erwägungen bemühen. Die Selbstbindung, die meist auf internen Verwaltungsvorschriften basiert, ist vielmehr eine Strategie zur Bewältigung von Unsicherheit, mit deren Hilfe sich Klagen abwenden und verfahrensentlastende Standards einführen lassen.

Wenn administrative Beurteilungsspielräume gewollt oder ungewollt wachsen, ist das nicht allein ein Problem des Rechtsschutzes, sondern auch des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, und zwar nicht nur im Hinblick auf eine bedenkliche Verselbstständigung sowie die schwieriger werdende politische Steuerung expertisierter Verwaltungen, sondern auch als grundsätzliche Frage nach der Kompetenz der Politik zur Formulierung eines klaren *Gesetzgeberwillens*. Dass Gesetze allein keine ausreichende Steuerung der Verwaltung bewirken, zeigte sich bereits in den 1950er-Jahren, als die Klage über den Trend zum „motorisierten Gesetzgeber“ (C. Schmitt, zit. nach Döhler 2006, S. 213) aufkam, der vor der Änderungsgeschwindigkeit der Regelungsgegenstände zu kapitulieren drohte. Dieses Problem wurde zwar dadurch entschärft, dass die normativen Erwartungen an die Steuerungskraft des Gesetzes realitätskonform abnahmen. Allerdings hat die Zunahme untergesetzlicher Regelungsformen wie Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Verweise auf technische oder sonstige Normen in vielen Politikfeldern eine Regelungsdichte entstehen lassen, die sich für die Verwaltung in zweifacher Hinsicht negativ auswirkt. Zum einen durch den Aufwand zur Vorschriften- und Rechtsprechungsberücksichtigung, der Personal bindet, Abläufe verkompliziert und Entscheidungen verzögert. Zum anderen aber auch, weil die Politik unter dem missverständlichen Label „Bürokratieabbau“ die Urheberschaft für Überregelung auf die Verwaltung abzuwälzen trachtet. Ohne eine Unterscheidung zwischen Politik- und Bürokratieversagen bleibt – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung – die Verwaltung in der Sündenbock-Rolle.

5 Entwicklungsperspektiven

Das kompakte Image eines einheitlich agierenden Staates hat unter dem Einfluss veränderter und steigender Anforderungen an Bedeutung verloren. Auch die Zunahme transnationaler bzw. europäischer Normen, die nicht mehr auf nationaler

Ebene ausgehandelt werden, sowie die Kompetenzverlagerung weg vom Nationalstaat haben den Eindruck von Souveränitätsverlusten oder Entstaatlichung entstehen lassen. Daran ist sicherlich einiges richtig. Allerdings hat Anter (2012) plausibel dargelegt, dass die Niedergangsdagnostik zu erheblichen Teilen einem überhöhten Wunschbild von Staat entspringt. Selbst empirische Analysen der Staatstätigkeit sind durchweg selektiv und tendieren daher zu Generalisierungen, in denen die Ungleichzeitigkeiten und Wellenbewegung von mehr oder weniger Staat nur unzureichend abgebildet sind. Anstatt also den Abschied vom Staat zu diagnostizieren, um dann – wie im Anschluss an die Finanzkrise von 2008 – „ein vorhersehbares Comeback“ (Schimank 2009) konstatieren zu müssen, sollte der nie ganz aus der Mode geratenen Wendung vom Formwandel des Staates der Vorzug gegeben werden. Damit lassen sich nicht nur Richtungsänderungen der Staatstätigkeit besser einfangen, sondern auch der Wandel der Verwaltung angemessen beschreiben.

Der Formwandel von Staat und Verwaltung kann in Anlehnung an Ellwein (1997, S. 42–44) in vier Entwicklungsprozesse zusammengefasst werden, die die Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schwächung des Staates plausibel machen. Die Expansion von Staatstätigkeit als erste und wichtigste Entwicklung ist unweigerlich mit der Wahrnehmung von Größe und Unbeweglichkeit verknüpft. Gerade weil der Staat immer mehr Steuerungsleistungen erbringt, steigt die Unübersichtlichkeit und damit der Eindruck von Steuerungsversagen bzw. sinkender Ereignisbeherrschung. Das hängt zweitens unmittelbar mit der Ausdifferenzierung der Verwaltung und ihrer Aufgaben zusammen. Dass Bund und Länder sich wechselseitig blockieren können und dies auch zur Genüge praktiziert haben, hat immerhin zwei Föderalismusreformen ausgelöst, die die vertikale Zuständigkeits- und Finanzverflechtung zurückzudrängen suchten. Davon unberührt geblieben ist die horizontale Dimension der Ausdifferenzierung, in der zunehmend spezialisierte Fachverwaltungen ihren Eigenrationaleitäten folgen, die zwar gesellschaftliche Anliegen vertreten, dabei jedoch zwangsläufig in Konkurrenz zueinander geraten. Damit wird drittens der Anspruch des Staates, die allgemeinen gegenüber den besonderen Interessen durchzusetzen, fraglich. Spezialisierte Fachverwaltungen vertreten gewollt oder ungewollt die Sonderwünsche gesellschaftlicher Interessen und werden dadurch – ja nach Betroffenheit – zu Verbündeten oder Gegnern. Dies führt schließlich zur vierten Entwicklung, die sich als Öffnung der Verwaltung beschreiben lässt. Die aus hoheitlicher Distanz, von gesellschaftlichen Einflüssen unbeeindruckte Verwaltung – wenn sie jemals diesem Bild entsprochen hat – gehört der Vergangenheit an. Verwaltungshandeln ist heute vielfach auf Kooperation und Beteiligung der Adressaten ausgerichtet. Dies ist nicht nur ein Resultat gesetzlicher Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern auch dem Informationsbedarf der Verwaltung geschuldet, die Widerstände bei den Adressaten antizipieren und ausgleichen möchte. Wenn die Verwaltung dadurch weniger als Teil des Staates, sondern mehr über die Problemlagen wahrgenommen wird, zu deren Bearbeitung sie eingerichtet wurde, kann das durchaus als verringerte Distanz zwischen Staat und Gesellschaft gesehen werden.

Literatur

- Anter, Andreas. 2012. Der Staat als Beobachtungsobjekt der Sozialwissenschaften. Das Trugbild vom verschwindenden Staat und die Normativität des Gegenstandes. *Zeitschrift für Politik: Sonderheft* 5:15–29.
- Anter, Andreas, und Wilhelm Bleek. 2013. *Staatskonzepte: die Theorien der bundesdeutschen Politikwissenschaft*, Bd. 18. Frankfurt a. M.: Campus.
- Benz, Arthur. 2011. *Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse*. Berlin: de Gruyter.
- Bogumil, Jörg. 2015. Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, Hrsg. Marian Döhler, Jochen Franzke und Kai Wegrich, 273–299. Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian. 2006. Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung. *Politische Vierteljahrsschrift: Sonderheft* 37:208–227.
- Döhler, Marian. 2007. *Die politische Steuerung der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian. 2015. Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Wandel – über das Ende alter Gewissheiten. In *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, Hrsg. Marian Döhler, Jochen Franzke und Kai Wegrich, 91–108. Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian, und Kai Wegrich. 2010. Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit. *der moderne staat* 3(1): 31–52.
- Dyson, Kenneth. 1980. *The state tradition in Western Europe: A study of an idea and institution*. New York: Oxford University Press.
- Ellwein, Thomas. 1994. *Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*. Mannheim: BI-Taschenbuchverlag.
- Ellwein, Thomas. 1997. *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit: Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe Band 2: Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919–1990*. Opladen: Westdeutscher.
- Frankenberg, Günter. 2009. Staat als Begriff und Vorstellung. *Rechtsgeschichte-Legal History* 15: 145–168.
- Grande, Edgar. 1993. Die neue Architektur des Staates. In *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Hrsg. Manfred G. Schmidt und Roland Czada, 51–71. Opladen: Westdeutscher.
- Lehmbruch, Gerhard. 1987. Administrative Interessenvermittlung. In *Verwaltung und ihre Umwelt*, Hrsg. Adrienne Windhoff-Héritier, 11–43. Wiesbaden: Springer.
- Nullmeier, Frank, und Dieter Wolf. 2015. Staatlichkeit im Wandel. Bericht aus dem Bremer Sonderforschungsbereich. *der moderne staat* 8(1): 435–461.
- Ruffing, Eva. 2015. Agencies between two worlds: Information asymmetry in multilevel policy-making. *Journal of European Public Policy* 22(8): 1109–1126.
- Schimank, Uwe. 2009. „Vater Staat“: ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staats-tätigkeit in der Moderne. *der moderne staat* 2(2): 249–270.
- Seibel, Wolfgang. 2016. *Verwaltung verstehen: eine theoriegeschichtliche Einführung*. Berlin: Suhrkamp.
- Vibert, Frank. 2007. *The rise of the unelected: Democracy and the new separation of powers*. Cambridge: Cambridge University Press.



Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre

Werner Jann

Inhalt

1 Einleitung	27
2 Entwicklungslinien in Deutschland	30
3 Perspektiven: Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft	35
Literatur	36

Zusammenfassung

Verwaltungswissenschaft hat in Deutschland eine lange Geschichte, konnte sich aber als moderne Sozialwissenschaft erst vor gut 50 Jahren neu etablieren. In wechselnden Themenkonjunkturen konkurrieren seitdem unterschiedliche Sichtweisen und Schwerpunktsetzungen. Der Schnittpunkt von Politikinhalten, Management und deren institutionellen Voraussetzungen wird dabei auch in Zukunft den Standort einer modernen Verwaltungswissenschaft definieren.

Schlüsselwörter

Policy · Management · Geschichte · Themenzyklen · Disziplinen

1 Einleitung

1.1 Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft

Verwaltung, hier immer verstanden als öffentliche Verwaltung, ist seit langer Zeit Objekt einer ganzen Reihe von wissenschaftlichen Disziplinen. In Deutschland sind dies traditionell die Jurisprudenz mit den hoch differenzierten Bereichen des allge-

W. Jann (✉)
Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland
E-Mail: jann@uni-potsdam.de

meinen und besonderen Verwaltungsrechts, die Volkswirtschaftslehre vorrangig mit dem Fach Finanzwissenschaft, aber auch einer ökonomischen Theorie der Bürokratie, die Betriebswirtschaftslehre, die früher eine eigenständige Verwaltungsbetriebslehre (ÖBWL) aufwies und sich inzwischen meistens *Public Management* nennt, oder die Organisations- und Verwaltungssoziologie, aber etwa auch Fächer wie Verwaltungsgeschichte, Verwaltungsgeografie oder Verwaltungspychologie – und natürlich die Politikwissenschaft.

Inwieweit es neben diesen klassischen Verwaltungswissenschaften (im Plural, siehe auch die Bezeichnung der „Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften“ in Speyer) eine eigenständige Disziplin „Verwaltungswissenschaft“ gibt, ist umstritten. Immerhin gibt es zweifellos eine ganze Reihe von „Verwaltungswissenschaftlern“ unterschiedlichster Herkunft, die überdies außerordentlich produktiv sind, und auch die übrigen Insignien einer wissenschaftlichen Disziplin, wie etwa eigene Zeitschriften, Handbücher, wissenschaftliche Vereinigungen, und auch die Verankerung an Universitäten durch eigenständige Professuren, Institute und Studiengänge, sind erkennbar (Bauer und Becker 2017). Allerdings konnte sich Verwaltungswissenschaft als universitärer Studiengang nur sporadisch etablieren, und auch an den Fachhochschulen werden oft alle möglichen Fächer in verwaltungswissenschaftlichen Studiengängen gelehrt, aber keine einheitliche Verwaltungswissenschaft. Gleichzeitig rekrutieren deutsche Behörden im höheren Dienst eher zufällig, auf jeden Fall aber nicht systematisch Absolventen verwaltungswissenschaftlicher Studiengänge.

Tatsächlich zeichnet sich Verwaltungswissenschaft in Deutschland durch eine Vielzahl von Fragestellungen, Konzepten, Methoden und theoretischen Ansätzen aus, und durch nur geringe Anstrengungen der Integration. Wenn über Verwaltungswissenschaft reflektiert wird, dürfen daher die traditionellen disziplinären Fachgrenzen nicht zu ernst genommen werden. Verwaltungswissenschaft ist in diesem Sinne ein eklektisches Fach, sie findet in aller Regel in der Art des disziplinären Mehrkampfs statt. Es gibt weder einen eindeutig fest umrissenen Gegenstand, denn der gesamte öffentliche Sektor, der „arbeitende Staat“ ist Untersuchungsobjekt, noch eine genuine verwaltungswissenschaftliche Methode, denn sämtliche Methoden der modernen Sozialwissenschaften sind vertreten, und es gibt auch keine typischen, das gesamte Fach definierende Fragestellungen oder Theorien, allerdings gibt es durchaus gemeinsame Themenkonjunkturen. Im Folgenden soll zunächst die Entwicklung zentraler verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen und Antworten nachgezeichnet werden. Abschließend werden einige Hinweise auf mögliche und wünschbare zukünftige Entwicklungen gegeben.

1.2 Historische Grundlagen

Historisch gesehen hat Verwaltungswissenschaft in Deutschland eine lange Tradition. Die politische Wissenschaft der frühen deutschen Territorialstaaten nach dem 30-jährigen Krieg nannte sich Policeywissenschaft, wobei „Policey“ der Inbegriff sämtlicher staatlicher Aktivitäten war, ähnlich dem angelsächsischen Konzept der *Policy*. Policeywissenschaft war Gesetzgebungs-, Regierungs- und Verwaltungs-

lehre, und zwar nicht als Verwaltungstechnik, sondern als Lehre von der inneren Staatsgestaltung zum Zwecke des „guten Lebens“.

Im 18. Jahrhundert wurde diese Policeywissenschaft unter dem Label „Kameralistik“ als extrem populäres und erfolgreiches Fach an fast allen deutschen Universitäten eingeführt, nachdem deutlich wurde, dass die Staatsdiener des aufgeklärten Staates nicht nur juristische, sondern vor allem auch wirtschaftliche und verwaltungstechnische Kenntnisse benötigten. Im 19. Jahrhundert, nachdem der Stoff der klassischen *Kameralistik* immer weiter gewachsen war, spaltete er sich in drei unterschiedliche Bereiche: Die *Kameralistik* i.e.S. wurde die Lehre vom staatlichen Wirtschaften und damit die Vorgängerin der heutigen Finanzwissenschaft (und noch heute werden die meisten öffentlichen Haushalte ja nach kameralistischem Prinzip aufgestellt); die technischen Fächer, wie Land-, und Forstwirtschaft oder Gewerbe- und Handelspolitik entwickelten sich zur *Ökonomik*, und damit zu den Vorläufern der heutigen Wirtschaftspolitik und theoretischen Volkswirtschaftslehre; der dritte Bereich wurde schließlich die *Staatswissenschaft*, die sich rasch zu einer rein normativ argumentierenden Staatsrechtslehre entwickelte.

Die ursprünglich sehr populäre und stark inhaltlich ausgerichtete Verwaltungswissenschaft verschwand im 19. Jahrhundert damit praktisch vollständig von der Bildfläche. Sie überlebte allenfalls noch als Verwaltungslehre oder -kunde, als extrem pragmatisches Beifach der juristischen Fakultät. Die empirischen wie theoretischen Fragen der Ausgestaltung der Verwaltung – und auch der Politik – wurden als „unwissenschaftlich“ und „bloß praxisbezogen“ aus der wissenschaftlichen Ökonomie wie auch der juristischen Staatslehre und damit auch von den Universitäten verbannt.

1.3 Ausländische Inspirationen

In Deutschland hat sich die Verwaltungswissenschaft – wie die Politikwissenschaft – erst nach dem 2. Weltkrieg von dieser Entwicklung erholt. Eine entscheidende Rolle spielten dabei Inspirationen aus den USA – nicht zuletzt re-importiert von zurückgekehrten Emigranten. Tatsächlich ist die moderne Verwaltungswissenschaft – wie offenkundig auch die moderne Politikwissenschaft und Managementlehre – ohne die Entwicklung in den USA nicht zu verstehen.

Die Geschichte der amerikanischen Verwaltungswissenschaft ist zunächst eine außergewöhnliche Erfolgsgeschichte. Sie beginnt mit dem Erscheinen des Aufsatzes „*The Study of Administration*“ von Woodrow Wilson, dem späteren amerikanischen Präsidenten, im 2. Jahrgang der gerade gegründeten *American Political Science Review* (1887). Von Anfang an war die amerikanische Verwaltungswissenschaft damit Teil der Politikwissenschaft. Sie war progressive Reformwissenschaft mit dem Ziel, das politische System – gekennzeichnet durch das berüchtigte *Spoils System*, also die Vergabe administrativer Posten an politische Freunde, und damit das Fehlen eines professionellen Regierungsapparates – gründlich zu erneuern. Von entscheidender Bedeutung war dabei die von Wilson formulierte Doktrin der Trennung von Politik und Verwaltung, die *politics-administration-dichotomy*. Die Kernthese besagt, dass es eigenständige Rationalitätskriterien für administratives

Handeln gibt, unabhängig von der Politik, und es daher notwendig sei, eine professionelle Ausbildung für einen von direkten politischen Einflüssen unabhängigen Verwaltungsapparat zu schaffen. Im Kern ist dies genau die gleiche These, die gleichzeitig in Deutschland Max Weber in seiner Bürokratietheorie entwickelte.

Nach dem 1. Weltkrieg trat eine weitere wichtige Inspirationsquelle hinzu, nämlich *Scientific Management*, die wissenschaftliche Untersuchung der Steuerung und Koordination von Arbeitsabläufen in Großorganisationen, wie sie vor allem mit den Namen *Taylor* und *Fayol* verbunden wird. Zentraler Ansatzpunkt waren hier die organisatorischen Voraussetzungen von Effizienz, wie sie in großen Industriebetrieben beobachtet wurden, also die Notwendigkeit der Arbeitsteilung, Spezialisierung und Hierarchie, mit Konzepten wie Stab- und Linienorganisation, Kontrollspanne, Arbeitsteilung nach Zweck, Prozess, Ort oder Klientel usw.. *Scientific Management* nahm nicht nur maßgeblichen Einfluss auf die weitere Entwicklung der Verwaltungswissenschaft, sondern wurde auch die entscheidende Inspirationsquelle der modernen Managementlehre.

Diese Dominanz der klassischen Verwaltungswissenschaft endete in den USA nach dem 2. Weltkrieg. Grund dafür war Kritik aus zwei sehr unterschiedlichen Lagern. Zum einen kritisierte der spätere Nobelpreisträger für Ökonomie *Herbert Simon*, der ursprünglich Verwaltungswissenschaftler war, die präskriptiven Aussagen der *Public Administration*. Sie seien nicht, wie behauptet, universell anwendbar, wissenschaftlich formuliert und aus Erfahrung gewonnen, sondern statt dessen kulturbedingt, normativ und kontextabhängig und würden sich überdies noch widersprechen, seien also nur „*Proverbs of Administration*“, die berühmten Sprichworte der Verwaltung (Simon 1947). Eine weitere Kritik kam aus der Ecke erfahrener Praktiker, zum größten Teil Professoren der *Public Administration*, die während des Krieges und des *New Deal* Gelegenheit hatten, praktische Erfahrungen in der Verwaltung zu sammeln. Sie argumentierten, die grundsätzliche Politics-Administration Dichotomie sei unhaltbar. Öffentliche Verwaltung könne nicht anhand abstrakter Prinzipien verstanden werden, sondern nur im Kontext politischer Institutionen und spezieller Politikfelder.

Genau dies war die Grundlage der sich entwickelnden *Policy-Forschung*, die seit den sechziger Jahren in den USA die etablierte Verwaltungswissenschaft verdrängte. Im Zentrum standen nicht mehr die öffentlichen Verwaltungen als Organisationen, sondern Politikinhalte (Policies), deren Formulierung, Durchführung und Wirkung analysiert und erklärt werden sollte, nach einer klassischen Formulierung „what governments do, why they do it and what difference it makes“ (Dye 1976; als Übersicht Schubert und Bandelow 2014).

2 Entwicklungslien in Deutschland

2.1 Planung und Verwaltungsreform

Genau hier setzte die deutsche Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg an. Allerdings erst Mitte der sechziger Jahre, nachdem der Wiederaufbau weitgehend abgeschlossen war, und damit – als Reaktion auf die Nazi-Diktatur – zum einen das juristische

Programm der Durchsetzung und Durchstrukturierung des Rechtsstaates, wie auch das politikwissenschaftliche Ziel der Erarbeitung und Verdeutlichung der wichtigsten Grundlagen einer modernen, westlichen Demokratie, begann man in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sich speziellen Fragen der öffentlichen Verwaltung zuzuwenden.

Programmatisch wurde „Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft“ definiert (Scharpf 1973), d. h. eindeutig in Abgrenzung zur normativen Verwaltungslehre der Juristen. Ausgangspunkt war das amerikanische Konzept der Policy-Forschung, also ein Politikverständnis, nach dem Politik als Prozess, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegungen gewählt werden, aufgefasst werden kann. Politik wurde also als *Policy-Making* konzipiert, als Formulierung, Implementierung und schließlich auch Evaluierung von Politikinhalten (*Policies*). Die herausragende Bedeutung der Verwaltung ergab sich aus der plausiblen Vermutung, dass in einem modernen, hoch-komplexen und differenzierten öffentlichen Sektor die „Politik“ mit ihren Institutionen in Regierungen, Parlamenten und Parteien nur einen kleinen Teil – und bei quantitativer Betrachtung vermutlich den weitaus kleineren Teil – der insgesamt produzierten Policies bestimmen kann.

Grundlegend wurde damit die Frage nach einer effektiveren Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme und den dafür notwendigen organisatorischen Voraussetzungen. Das politisch-administrative System (PAS) sollte besser in die Lage versetzt werden, umfassende und längerfristige politische Programme zu planen, zu koordinieren und politisch durchzusetzen. Policy- und Verwaltungsforschung wurden dabei als weitgehend identisch angesehen. Symptomatisch für diesen Ansatz war die 1968 eingesetzte „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“, die Vorschläge zur Reform der klassischen Ministerialverwaltung entwickeln sollte und dabei die ersten empirischen Untersuchungen in diesem Bereich vorlegte, oder auch die in dieser Zeit zum ersten Mal durchgeführten kommunalen Gebietsreformen (siehe Bogumil und Jann 2009 m. w. A.).

2.2 Implementation und Steuerung

Die enge Verbindung zwischen Policy- und Verwaltungsforschung blieb auch nach einem ersten Themenwechsel von der Planungs- zur Implementationsforschung bestehen. Auch dieser Themenwechsel wurde vor allem durch praktische Probleme eingeleitet und vorangetrieben. Nach dem ökonomischen Abschwung in der Folge der steigenden Energiepreise (Ölpreisschock) Mitte der siebziger Jahre ging es zunehmend darum zu verstehen, warum so viele der Reformvorhaben scheiterten oder zumindest die intendierten Ziele nicht erreicht wurden, auch damals schon vor allem in der Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik. Bereits 1974 formulierte der Sachverständigenrat für Umweltfragen die Vermutung, dass die Umweltpolitik durch „Vollzugsdefizite“ gekennzeichnet sei, und vergab erste Gutachten zu deren Untersuchung und 1976 wurde ein Forschungsverbund „Implementationsforschung“ etabliert. Ähnliches gilt für die sich in diesem Zeitraum entwickelnde

Evaluationsforschung, die anhand praktischer Probleme, z. B. der Städtebaupolitik, begann, sich mit grundsätzlichen theoretischen und vor allem auch methodologischen Problemen auseinanderzusetzen. Daraus ergaben sich dann weitere Fragen nach der adäquaten Wahl von Steuerungsinstrumenten und Programmtypen, nach den Beziehungen zwischen unterschiedlichen Policies, politisch-administrativen Prozessen und Strukturen und ihrer Wirkung.

2.3 Politikfelder und Netzwerke

Policy- und Verwaltungsforschung sind in den in den sechziger und siebziger Jahren, kaum voneinander zu unterscheiden. Dies änderte sich in den achtziger Jahren, in deren Verlauf der Staat als zentraler Akteur politischer Steuerung zunehmend infrage gestellt wurde. Damit einher ging allerdings auch ein Bedeutungsverlust der Verwaltung als Gegenstand der Forschung.

Die Forschung entwickelte sich – genau wie ihr amerikanisches Vorbild – von einer auf *Public Administration*, also Organisationsfragen, zu einer auf *Public Policies*, also auf Fragen der Voraussetzungen und Folgen politischer Problemverarbeitung, fokussierten Wissenschaft. Das Interesse richtete sich damit auf eine gesellschaftliche Steuerungstheorie, bei der weniger Merkmale des Steuerungssubjekts „Staat“, also Regierung und Verwaltung, sondern vielmehr Charakteristika der Steuerungsobjekte und des Politikfeldes – also der gesellschaftlichen Teilsysteme und deren interne Strukturen, Verflechtung und Beeinflussung – im Vordergrund standen. Die Policy Forschung, die in Deutschland als verwaltungswissenschaftlicher Teil der Politikwissenschaft gestartet war, verlor somit zunehmend die Verwaltung und den Staatsapparat aus den Augen. Gleichzeitig wurde sie als Steuerungstheorie ein eigenständiger Bereich der Politikwissenschaft. Ins Zentrum des Interesses gerieten Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme als Instrumente erfolgreicher politischer Steuerung, die interne Organisation des politisch-administrativen Systems und seine Probleme wurden zunehmend uninteressant.

2.4 Management und Modernisierung

Auch der nächste Themenwechsel war wiederum extern bedingt. Hintergrund war die international Mitte der siebziger Jahre aufkommende neo-liberale Staatskritik. Diese sah als zentrales Problem sozio-ökonomischen Fortschritts nicht Marktversagen (wie in der Phase der Planungsreform), sondern im Gegenteil Staats- und Bürokratieversagen. Auch in Deutschland war Bürokratisierung als Sammelbegriff für vielfältige Kritik am modernen Wohlfahrtsstaat schon seit Ende der siebziger Jahre populär (vgl. Tagungen von CDU und SPD 1979 und die Entbürokratisierungskommissionen fast aller Bundesländer). Kritisiert wurden zunehmende Gesetzesflut und Verrechtlichung, die stete Vermehrung staatlicher Aufgaben und damit der Staatsquote, das Wachstum des „bürokratischen Apparats“, die damit einhergehende zunehmende Abhängigkeit der Bürger von staatli-

cher Verwaltung bis hin zur Entmündigung der Klienten und schließlich die Tendenz zur Verselbstständigung der Verwaltung.

Da die Politikwissenschaft allerdings die Steuerungsfähigkeit und die internen Strukturen und Prozesse des politisch-administrativen Apparats zunehmend ignorierte, wurde diese Lücke in den achtziger und neunziger Jahren von einer betriebswirtschaftlich inspirierten Managementlehre gefüllt. Während deutsche Politikwissenschaftler (anders als etwa in Skandinavien) aufgrund des Siegeszugs der Policy-Orientierung das Interesse an der Verwaltung verloren, geriet sie zunehmend in das Zentrum einer mikro-ökonomisch inspirierten Managementlehre. Verwaltungswissenschaft wurde als *Public Management* „modernisiert“, weitgehend ohne theoretische Anbindung und Inspiration der Politikwissenschaft (Schedler und Proeller 2009).

Auch für die Managementlehre gilt, dass weder ihr Gebiet eindeutig umrissen ist noch Einigkeit über den Begriff des Managements besteht. Gleichzeitig ist unverkennbar, dass Management ein extrem beliebter Allerweltsbegriff ist, der oft mehr wegen seiner Komnotationen und seiner Signalkraft als wegen seines Begriffsgehalts verwendet wird. Allgemein ist Management im angelsächsischen „the organization and direction of resources to achieve a desired result“. Genau dies versteht man im Deutschen unter Steuerung.

Auch in der deutschen Betriebswirtschaftslehre meint Management den Komplex von Aufgaben, die zur Steuerung eines Systems erfüllt werden müssen, oder genauer, Steuerungsaufgaben, die zur Leistungserstellung und -sicherung in arbeitsteiligen Systemen notwendig sind (funktionaler Begriff). Management kann daher als zielorientierte Steuerung aufgefasst werden, als die Gestaltung und Lenkung von Organisationen, um diese und ihre Mitglieder auf bestimmte Ziele auszurichten. Im Deutschen spricht man in diesem Zusammenhang traditionell von Führung und Lenkung, und Manager sind daher zunächst nichts anderes als Führungskräfte. International vollzog sich der Siegeszug der Managementlehre unter der Überschrift des New Public Management, in Deutschland unter der des Neuen Steuerungsmodells. Beide konzentrierten sich wie die klassische Managementlehre auf die interne Steuerung komplexer Organisationen oder Organisationsnetzwerke.

Dabei gibt es einige Unterschiede zwischen Managementlehre und Verwaltungswissenschaft. Die Managementlehre weist, wie alle „Lehren“ (Staatslehre, Regierungslehre, Verwaltungslehre und insbesondere Betriebswirtschaftslehre) einen starken normativen und präskriptiven Bezug auf, denn Ausgangspunkt sind praktische Probleme. Damit ist die Managementlehre eine problembezogene Wissenschaft, wie etwa auch die Ingenieurwissenschaften oder die Medizin. Dies impliziert keineswegs, dass sie unwissenschaftlich ist. Sie muss allerdings ihre normativen Empfehlungen so formulieren, dass deren theoretische Begründungen und/oder empirische Auswirkungen intersubjektiv nachprüfbar werden. Dies ist, zumindest in den Augen ihrer Kritiker, nicht immer der Fall.

2.5 Institutionen und Governance

Die aktuellste erkennbare Themenkonjunktur beschäftigt sich schließlich zentral mit der Erklärung und Wirkung organisatorischer und institutioneller Kontexte. Es geht es

um den *institutional turn*, der seit den neunziger Jahren sowohl die Politikwissenschaft wie die Managementlehre beeinflusst, und der entscheidend durch verwaltungswissenschaftliche Anstöße und Autoren geprägt wurde (March and Olsen 1989, als Übersicht Jann 2006). Im Zentrum steht die Frage, wie Organisationen Werte, Entscheidungsprämissen und Aktivitäten politischer und administrativer Akteure und damit Politikinhalte prägen. Zentrales Schlagwort wurde dabei Governance.

Die beispiellose Karriere des Governance-Konzepts erweckt gelegentlich den Eindruck, dass hier eher eine semantische als eine konzeptionelle oder gar theoretische Revolution zu beobachten ist, aber dennoch ist kaum zu bestreiten, dass hinter der überbordenden Verwendung des Begriffs sowohl reale Entwicklungen und Veränderungen wie auch eine veränderte Interpretation der Wirklichkeit stehen (Schuppert 2007). Klassische Mechanismen staatlicher, d. h. hierarchischer Steuerung werden, so die Diagnose, zunehmend durch *co-arrangements* oder hybride Strukturen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft abgelöst, was zu einer Verwischung der überkommenen Grenzen führt. Verwiesen wird auf eine Vielzahl staatlicher Entscheidungszentren ohne eindeutige Hierarchie, die Bedeutung von Netzwerken und Verhandlungen und eine zunehmende Formalisierung des Regierens. Die Koordination und Zusammenarbeit öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure, die Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen, eine neuartige Aufgabenteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sowie die Koproduktion kollektiver Güter und die Zunahme gesellschaftlicher und ökonomischer Selbstkoordination ohne direkte staatliche Intervention gewinnen an Bedeutung.

Diese Entwicklungen sind keineswegs neu und wurden bereits seit den siebziger Jahren in der Neokorporatismusforschung, in der Netzwerkanalyse und auch in der akteurtheoretischen Steuerungstheorie von Politik- und Verwaltungswissenschaft thematisiert und mit Konzepten wie kooperativer Staat, kooperative Verwaltung oder auch „Interdependenzmanagement“ charakterisiert, aber dennoch setzt Governance neue Akzente. Auf der einen Seite betont Governance diese „neuen“ Formen der kollektiven Handlungskoordination und -abstimmung, also vor allem nicht-hierarchische, netzwerkartige, durch die systematische Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure und der Zivilgesellschaft gekennzeichnete Koordinations- und Interaktionsformen jenseits des klassischen Repertoires von Regierung und Verwaltung. Dieses „enge“ Konzept von Governance kennzeichnet auch die normative und programmatische Verwendung des Konzepts in der verwaltungswissenschaftlichen und vor allem verwaltungspolitischen Diskussion, insbesondere im Konzept des „aktivierenden Staates“.

Auf der anderen Seite geht es bei Governance aber um sämtliche denkbaren Modi kollektiven Handelns, also z. B. auch um die klassischen Formen Markt und Hierarchie. Das besondere an dieser Sichtweise ist ein verändertes Verständnis oder zumindest eine andere Perspektive der traditionellen Auffassung staatlicher Steuerung. Bei der klassischen Steuerungstheorie, die seit den sechziger Jahren die deutsche Politik- und Verwaltungswissenschaft, aber auch die Managementlehre dominiert hatte, steht das handelnde Steuerungssubjekt im Vordergrund, d. h. letztendlich die Regierung (zumindest in der klassischen *top-down* Perspektive), während die Governance-Perspektive die Aufmerksamkeit auf die Regelungsstrukturen

lenkt, also auf die institutionelle Einbettung sämtlicher Akteure, und auch hier ‚der arbeitende Staat‘ daher eher vernachlässigt wird (Wegrich 2017).

3 Perspektiven: Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft

Der kurorische Durchgang durch die Themen und Themenkonjunkturen der deutschen Verwaltungsforschung zeigt eine beeindruckende Vielfalt und Fülle sowohl empirischer Studien wie theoretischer und praktischer Fragestellungen und Einsichten. Wir wissen heute viel mehr über die Rolle von Politik und Verwaltung in den unterschiedlichsten Politikfeldern und in den verschiedenen Phasen des politischen Prozesses als vor fünfzig Jahren (Jann 2009). Policy-Forschung, Managementlehre und Verwaltungswissenschaft haben diese Fortschritte gemacht, weil sie sich immer wieder auf aktuelle und praktische Fragestellungen eingelassen haben. Vermutlich gibt es nur wenige Wissenschaften, bei denen sich die wissenschaftliche Disziplin und ihr Gegenstand ähnlich stark wechselseitig beeinflusst haben, wie dies in Deutschland lange Zeit zwischen verwaltungswissenschaftlicher Forschung und öffentlicher Verwaltung der Fall war. Bei den verwaltungspolitischen und politischen Themenzyklen ging es grob vereinfacht zunächst um die Rolle der Verwaltung im keyneschen Interventionsstaat (Planung im „aktiven Staat“), während später zunehmend ihre Rolle im vermeintlichen Staatsversagen problematisiert wurde (Management im „schlanker Staat“), und schließlich zunehmend die Interaktionen zwischen öffentlichem, privatem und drittem Sektor in die Aufmerksamkeit gerieten (Governance im „aktivierenden Staat“).

Aber wie geht es weiter? Dabei ist nicht gemeint, welche „neuen“ Konzept die Diskussionen der nächsten Jahre bestimmen werden, also „open, digital, co-operative government or governance“, oder was auch immer derzeit von interessierter Seite propagiert wird, sondern ob und wie sich seriöse verwaltungswissenschaftliche Forschung und Lehre weiter profilieren und etablieren können. Offenkundig ist dies eine Frage, die aktuell sowohl in Deutschland, aber auch in Europa und darüber hinaus die Verwaltungswissenschaftler umtreibt (vgl. Bauer und Grande 2018; Bouckaert und Jann 2017). Auch wenn ein umfassender Konsens nicht in Sicht ist, gibt es doch einige bemerkenswerte Erkenntnisse. Zum einen ist klar, dass Verwaltungswissenschaft nicht auf die etablierten Disziplinen, deren Theorien, Konzepte und Methoden verzichten kann, und dass auch eher traditionelle Disziplinen wie Jura und Soziologie, aber etwa auch Psychologie und Anthropologie wieder stärker in den Dialog einbezogen werden sollten. Zum anderen sollte die ewige Suche nach einer einheitlichen, eigenständigen Disziplin ‚Verwaltungswissenschaft‘ aufgegeben werden. Die disziplinäre Vielfalt ist eine Stärke der Verwaltungswissenschaft, nicht ihre Schwäche. Allerdings kann und sollte der Dialog und der Austausch zwischen unterschiedlichen Methoden, Theorien und Konzepten verstärkt werden. Dafür, und auch für eine sichtbarere praktische Relevanz der Verwaltungswissenschaft und der Verwaltungswissenschaftler, bedarf es aber institutioneller Voraussetzungen, die in Deutschland kaum gegeben sind. Um das vorhandene Potenzial auszuschöpfen und insbesondere zu erweitern, braucht es sichtbare und

leistungsfähige Zentren der verwaltungswissenschaftlichen Forschung und Lehre, in denen die relevanten Ansätze und Disziplinen in einen kontinuierlichen Dialog gezwungen werden. Anders als bei unseren skandinavischen und niederländischen Nachbarn reichen die bisher in Deutschland vorhandenen Zentren, etwa in Speyer, Konstanz und Potsdam, dafür nicht aus.

Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Management gehören dabei auch in Zukunft zusammen. Gleichzeitig sind die klassischen Disziplinen Politikwissenschaft, Ökonomie, Jura, Soziologie und andere unverzichtbar. Wenn man staatliche Steuerung, *Public Policies* und deren Entstehung und Umsetzung verstehen, erklären und verbessern will, braucht man ein realistisches Verständnis von Verwaltung, von den Organisationen und Institutionen, die Politikinhalte entscheidend formulieren, implementieren und evaluieren. Wirksame politische Steuerung setzt nicht nur adäquates Wissen über das Steuerungsobjekt, sondern auch über die Binnenstruktur des Steuerungssubjekts voraus. Und wenn man Verwaltungen verstehen will, genügt es nicht, sich auf die internen Strukturen und Prozesse zu konzentrieren, auf Effizienz und Management, denn dann bekommt man den zentralen Kontext der Verwaltung nicht in den Blick.

In Zukunft wird es darauf ankommen, die Perspektiven der internen und externen Steuerungsprobleme des öffentlichen Sektors, *Public Management* und *Public Policies*, und deren institutionelle und auch rechtliche Bedingungen wieder stärker zusammenzufügen. Der gemeinsame Bezug sind dabei Fragen der intra- und interorganisatorischen Steuerung, deren Grenzen und Voraussetzung. Organisations-, Management- und Politikwissenschaft, aber auch Jura und Soziologie haben weit größere Bereiche gemeinsamer Fragestellungen und Konzepte, als lange Zeit wahrgenommen und akzeptiert wurde. Während sich die moderne Managementlehre mit der „grenzenlosen Unternehmung“ beschäftigt, deren Schnittstellen zwischen innen und außen zunehmend verschwimmen, treibt die Politikwissenschaft genau die gleiche Fragestellung bezüglich des Staates um. Beide versuchen diese Problematik mit neuen Theorien öffentlicher und privater Institutionen in den Griff zu bekommen. Dass dabei die ökonomisch inspirierte Managementlehre eher auf Institutionenökonomie zurückgreift und die Politikwissenschaft auf sozialwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus oder systemtheoretische Ansätze, sollte die Zusammenarbeit nicht behindern, eher im Gegenteil, zumal in letzter Zeit neo-institutionalistische Ansätze auch und gerade in der Managementlehre an Bedeutung gewinnen. Der Schnittpunkt von Policy und Management und deren organisatorische und institutionelle Einbettung definiert daher genau den Standort einer modernen Verwaltungswissenschaft.

Literatur

- Bauer, Michael, und Becker, Stefan. 2017. Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Relevanz und Reputation im Urteil der Fachvertreterinnen und Fachvertreter. *der moderne staat* 10:31–48.
Bauer, Michael, und Edgar Grande, Hrsg. 2018. *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos.

- Bogumil, Jörg, Jann Werner, und Nullmeier Frank, Hrsg. 2006. *Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37*. Wiesbaden: Springer.
- Bogumil, Jörg, und Werner Jann. 2009. *Verwaltung- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2. Aufl. Wiesbaden: Springer.
- Bouckaert, Geert, und Werner Jann. 2017. Current and future trends in European public sector research. In *Starke Kommunen – Wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, Hrsg. Sabine Kuhlmann und Oliver Schwab, 43–62. Wiesbaden: Springer.
- Dye, Thomas R. 1976. *Policy analysis: What governments do, why they do it and what difference it makes*. Tuscaloosa: Alabama University Programs.
- Jann, Werner. 2006. Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie. In *Politik und Verwaltung*, Hrsg. Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier, 121–148. Wiesbaden: Springer.
- Jann, Werner. 2009. Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung. *Politische Vierteljahresschrift* 50:476–505.
- March, James G., und Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York/London: Free Press.
- Scharpf, Fritz W. 1973. Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In *Planung als Politischer Prozess*, 9–32. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Schedler, Kuno, und Isabella Proeller. 2009. *New public management*, 4. Aufl. Stuttgart: UTB.
- Schubert, Klaus, und Nils C. Bandelow. 2014. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Bd. 3. Berlin: de Gruyter.
- Schuppert, Gunnar Folke. 2007. Was und Wozu Governance? *Die Verwaltung* 40:463–511.
- Simon, Herbert. 1947. *Administrative behaviour: A study of decision-making processes in administrative organizations*. New York: Macmillan.
- Wegrich, Kai. 2017. Ironie des Schicksals – Verwaltungswissenschaft im Zeitalter von Governance. *der moderne staat* 10(1): 3–30.
- Wilson, Woodrow. 1887. The study of administration. *Political Science Quarterly* 2(2): 197–222.



Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich

Sabine Kuhlmann

Inhalt

1 Einleitung: Typenbildung in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft	40
2 Fünf Typen von Verwaltungssystemen in Europa	42
3 Ausblick	47
Literatur	48

Zusammenfassung

Der Beitrag behandelt Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme in Europa, wobei jeweils zwischen institutionellen, kulturellen und historischen Vergleichsdimensionen unterschieden wird. Es werden fünf Typen von Verwaltungsprofilen vorgestellt: (1) das kontinentaleuropäisch-napoleonische, (2) das kontinentaleuropäisch-föderale, (3) das angelsächsische, (4) das nordisch-skandinavische und (5) das mittel- und südosteuropäische Verwaltungsprofil. Diese fünf Verwaltungsprofile zeichnen sich jeweils durch typische Kombinationen der genannten Vergleichskriterien aus, welche ihrerseits Einfluss auf die Responsivität der Verwaltungssysteme gegenüber verschiedenen Ansätzen der Verwaltungsreform haben.

Schlüsselwörter

Verwaltungssystem · Vergleich · Verwaltungskultur · Verwaltungstradition · Verwaltung in Europa

S. Kuhlmann (✉)

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

E-Mail: sabine.kuhlmann@uni-potsdam.de

1 Einleitung: Typenbildung in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft

Die vergleichende Verwaltungswissenschaft befasst sich mit der Analyse der Strukturen, Prozesse, Akteure und Reformen öffentlicher Verwaltungen aus einer ländervergleichenden Perspektive (Pollitt 2011, S. 115; Fitzpatrick et al. 2011, S. 823). Dabei können unterschiedliche Ebenen (zentralstaatlich/regional/lokal) und Funktionsbereiche der Verwaltung (z. B. Ordnungsverwaltung, Leistungsverwaltung) im Mittelpunkt stehen. Bürokratie-, Ministerial- und Beamteneliten bilden ebenso einen relevanten Gegenstandsbereich der vergleichenden Forschung wie Organisationsstrukturen, formale und informale Regeln in der Verwaltung oder administrative Entscheidungsprozesse, ihre Ergebnisse und Wirkungen. Ein möglicher Zugang zum internationalen Verwaltungsvergleich ist die Bildung von Länderclustern und Typen von Verwaltungsmodellen (Painter und Peters 2010; Kuhlmann und Wollmann 2014). Typologien haben dabei die Funktion, Komplexität zu reduzieren, indem relevante Vergleichskriterien ausgewählt und andere Merkmalsbereiche, die möglicherweise auch einen Fall vom anderen unterscheiden können, ausgeklammert werden (Heinelt et al. 2018, S. 20). So wird es möglich, die Nähe oder den Abstand zwischen einem Idealtypus und dem Realfall zu ermitteln und auf dieser Basis Cluster von Fällen mit ähnlichen Merkmalskonfigurationen zu bilden. Da Verwaltungssysteme vielgestaltig und vieldimensional sind, ist für die Bildung solcher Typologien eine Auswahl von (wenigen) Vergleichskriterien nötig, die mit Blick auf den jeweiligen Forschungsgegenstand als relevant angesehen werden. Aus der Kombination dieser Kriterien lassen sich Typen bilden, die zum Vergleich von Verwaltungssystemen herangezogen werden können (Wayenberg und Kuhlmann 2018; Heinelt et al. 2018; Ongaro et al. 2018). In Anlehnung an Kuhlmann und Wollmann (2014), auf deren Typologie die im Folgenden darzustellenden Länderprofile aufbauen, werden hier drei Dimensionen des Verwaltungsvergleichs unterschieden:

- (1) eine institutionelle Dimension, bei welcher der vertikale Aufbau und die institutionellen Makrostrukturen von Staat und Verwaltung im Zentrum stehen;
- (2) eine kulturelle Dimension, die sich auf Rechtsfamilien und Verwaltungskulturen bezieht;
- (3) eine historische Dimension, die die unterschiedlichen Entwicklungspfade der öffentlichen Verwaltung, insbesondere im Ost-West-Vergleich, adressiert.

Ad 1) In Bezug auf die institutionelle Dimension sind der vertikale Staatsaufbau und die Makrostruktur der Verwaltung, insbesondere der Grad der Zentralisierung oder Dezentralisierung und das Verhältnis zwischen zentralstaatlicher und subnational-dezentraler Verwaltung entscheidend. Im Hinblick auf diese Kriterien lassen sich grob drei Varianten unterscheiden: föderale Systeme (darunter Verbund- vs. Trennsysteme), unitarisch-zentralistische Systeme und unitarisch-dezentrale Systeme.

Ad 2) Im Hinblick auf die Verwaltungskulturen werden in der vergleichenden Forschung zwei Idealtypen unterschieden: die klassische kontinentaleuropäische

Rechtsstaatskultur einerseits und die angelsächsische Public Interest-Kultur andererseits (Pollitt und Bouckaert 2017; Halligan 2015). Grundlage ist hier ein weites Verwaltungskulturverständnis, das die Systemrationalität von öffentlichen Verwaltungen durch Abgrenzung und Sich-Unterscheiden zu erfassen versucht und deshalb relativ grob bleiben muss. Es bezieht sich sowohl auf formale Regelsysteme als auch die informalen, historisch verfestigten kognitiv-kulturellen Handlungsdispositionen in der Verwaltung und ist insofern von einem eher „engen“ Verwaltungskulturbegriff zu unterscheiden, der sich auf Einstellungen und Denkmuster gegenüber der Verwaltung als Teil der allgemeinen politischen Kultur eines Landes beschränkt. Die Zugehörigkeit zu einem Verwaltungskulturreis ist dabei wesentlich durch die Rechtstradition und Zuordnung des jeweiligen Landes zu bestimmten Rechtsfamilien geprägt (für Europa: Common Law; Römisch-französisch; Römisch-deutsch; Römisch-skandinavisch). Dabei haben sich das französische, deutsche, britische, italienische und österreichische Verwaltungsrechtssystem am stärksten auf die Rechtssysteme anderer Länder ausgewirkt. Eine wichtige Annahme besteht darin, dass die wesentlichen Werte im Verwaltungshandeln, die Handlungsroutinen im Verwaltungsvollzug und die Interaktionsbeziehungen zwischen Politik, Bürger und Verwaltung maßgeblich durch die Rechtstradition eines Landes und seine Zugehörigkeit zu einem bestimmten Verwaltungskulturreis geprägt werden.

Ad 3) Die historische Dimension spielt in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft eine zunehmend wichtige Rolle, da sie institutionelle Pfadabhängigkeiten, „Hinterlassenschaften“ (*legacies*) und vorgeprägte Handlungskorridore für Verwaltungsreformen ins Blickfeld rückt. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die unterschiedlichen institutionellen Entwicklungspfade der öffentlichen Verwaltung in West- und Osteuropa, der Systemwechsel und die administrative Transformation in Osteuropa sowie die Unterschiede zwischen der west- und osteuropäischen Verwaltungsgeschichte wesentlich (Swianiewicz 2014; Nemec und de Vries 2018, S. 868). Im Gegensatz zu den klassisch Weberianischen westlichen Bürokratiemodellen wurde die Entwicklungslogik in den postkommunistischen Verwaltungssystemen durch tief greifende institutionelle Transformationen im Zuge des politischen Systemwechsels nach 1990 bestimmt, in deren Verlauf sich – in Wiederanknüpfung an unterschiedliche vorkommunistische Traditionen – unterschiedliche Verwaltungsmodelle herausbildeten. Im Ergebnis ist eine Bandbreite verschiedener osteuropäischer Verwaltungsmodelle entstanden. Diese werden im Folgenden anhand der (vergrößernden) Unterscheidung zwischen einem mittelosteuropäischen und einem südosteuropäischen Modell typologisch gruppiert.

In der vergleichenden Forschung über Verwaltungsreformen spielen die Typen von Verwaltungssystemen eine wichtige Rolle, sowohl als abhängige als auch als unabhängige Variablen. Zum einen hat die bisherige Forschung gezeigt, dass es einen nachweisbaren Zusammenhang zwischen dem Verwaltungsprofil (historisch/kulturell/institutionell) eines Landes und der Offenheit gegenüber bestimmten Reformansätzen gibt. So zeigte sich beispielsweise bei der Umsetzung des New Public Management (NPM), dass die angelsächsischen Länder, aber auch die skandinavischen Verwaltungen deutlich offener und responsiver gegenüber NPM-Maßnahmen waren, bis hin zu sehr weitreichenden und radikalen Reformen im Vereinigten

Königreich, die dann entsprechende Korrekturen und Gegenmaßnahmen auslösten, als die klassisch-kontinentaleuropäischen Verwaltungen, die dem Reformkonzept mit mehr Zurückhaltung und Skepsis begegneten und es zögerlicher umsetzten (siehe Kap. ► „[Neo-Weberianischer Staat](#)“ in diesem Band). Zum anderen wirken sich verschiedene Ansätze der Verwaltungsreform ihrerseits auf die jeweiligen nationalen Verwaltungsprofile aus und verändern diese teilweise gravierend, was die Frage nach den Bedingungen und Treibern für solche institutionellen „Pfadwechsel“ aufwirft. So stellen Regionalisierungs- und Dezentralisierungsreformen, insbesondere in den unitarisch-zentralistisch geprägten Verwaltungssystemen, einen erheblichen institutionellen Einschnitt dar, der das historisch gewachsene und kulturell verankerte Verwaltungsprofil dieser Länder in Frage stellt (siehe Kap. ► „[Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung](#)“ in diesem Band).

Im Folgenden sollen fünf wesentliche Typen von Verwaltungssystemen näher betrachtet werden, die auch für die Verwaltungsreformforschung von besonderer Bedeutung sind.

2 Fünf Typen von Verwaltungssystemen in Europa

Kombiniert man diese drei Kriterienbündel, so ergeben sich für den europäischen Verwaltungsraum fünf Typen von traditionellen Verwaltungssystemen, die jeweils durch spezifische Kombinationen institutioneller, kultureller und historischer Schlüsselmerkmale gekennzeichnet sind und innerhalb derer wiederum Subgruppen und Varianten unterschieden werden können (Kuhlmann und Wollmann [2014](#), S. 56–96; siehe auch Ongaro et al. [2018](#)):

- das kontinentaleuropäisch-napoleonische Verwaltungsprofil (mit einer südeuropäischen Subgruppe);
- das kontinentaleuropäisch-föderale Verwaltungsprofil;
- das nordisch-skandinavische Verwaltungsprofil;
- das angelsächsische Verwaltungsprofil;
- das mittel- und südosteuropäische Verwaltungsprofil.

2.1 Kontinentaleuropäisch-napoleonisches Verwaltungsprofil

Die gemeinsame römisch-französische Rechtstradition und, damit einhergehend, der zentrale Stellenwert des kodifizierten Rechts, eine ausgebaut Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie ein Verwaltungsverständnis, das durch das Legalitätsprinzip (*principe de légalité*) bestimmt ist, bilden die gemeinsame verwaltungskulturelle Basis des kontinentaleuropäisch-napoleonischen Verwaltungsprofils (Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland, Portugal, teils Belgien). Im Hinblick auf den Sonderfall Belgien, das inzwischen föderalisiert ist, gilt es zwischen Flandern, das eher der nordischen Verwaltungstradition nahestehet, und Wallonien mit eher napoleonischer Tradition zu unterscheiden. Zur Vereinfachung wird Belgien, obzwar ein hybrider Fall, im

Folgenden dem kontinentaleuropäisch-napoleonischen Verwaltungsprofil zugeordnet (siehe auch Bouckaert und Kuhlmann 2016, S. 10). Wie auf dem europäischen Kontinent insgesamt (auch in Deutschland), stellt die öffentliche Verwaltung ein institutionelles Erbe des Absolutismus dar und befand sich bis ins späte 19. Jahrhundert in der Hand eines konstitutionellen Monarchen. Dabei waren insbesondere die unter Napoléon Bonaparte zu Beginn des 19. Jahrhunderts durchgeführten Reformen wegweisend. Diese prägten zunächst die französische Verwaltung und strahlten sodann auf die Benelux-Länder sowie Südeuropa aus. Ein wesentliches institutionelles Merkmal ist der starke Zentralstaat, der sich auf eine historisch-kulturell verwurzelte Akzeptanz seiner Regelungsautorität und eine mächtige Bürokratie stützen kann, deren sektorale Behördenstrände zumeist von der zentralen bis auf die lokale Ebene reichen und die durch den zentralstaatlich ernannten Präfekten personifiziert wird. Dagegen kommt den subnationalen und lokalen Ebenen innerhalb des traditionellen kontinentaleuropäisch-napoleonischen Verwaltungsprofils eher eine Kümmerfunktion zu.

Trotz der genannten Gemeinsamkeiten gibt es innerhalb der kontinentaleuropäisch-napoleonischen Gruppe zahlreiche Unterschiede zwischen den Ländern. So lässt sich eine südeuropäische Sub-Gruppe von Ländern identifizieren (Italien, Portugal, Griechenland, Spanien), deren Verwaltungssysteme zwar formal als legalistisch gelten, durch das Prinzip rechtsstaatlicher Verwaltung und einer meritokratischen Personalrekrutierung im öffentlichen Dienst charakterisiert sind, in deren Verwaltungspraxis diese Vorgaben jedoch oft umgangen werden. Stattdessen sind vielfach Politisierung, klientelistische Beziehungen und Parteipatronage bei Rekrutierungen im öffentlichen Sektor vorherrschend (Sotiropoulos 2018; Kickert 2011, S. 107). Dies hängt insbesondere mit der spezifischen Rolle der politischen Parteien in diesen Ländern zusammen, die einen erheblichen Einfluss auf die Vergabe von Verwaltungsposten sowie auf die Bezahlungs- und Beförderungsmodalitäten in der öffentlichen Verwaltung ausüben, um dadurch „politische Freunde“ zu unterstützen (Kickert 2011, S. 107).

2.2 Kontinentaleuropäisch-föderales Verwaltungsprofil

Die legalistische Ausrichtung der Verwaltung und die Rechtsstaatskultur, die auf der römischen Rechtstradition basiert, stellen zunächst eine wichtige Gemeinsamkeit des kontinentaleuropäisch-föderalen Verwaltungsprofils (Deutschland, Österreich, Schweiz) mit der napoleonischen Tradition dar. Der Verwaltungsakt stellt die klassische Form administrativen Handelns dar und die rechtliche Korrektheit von Verwaltungsentscheidungen gilt nach wie vor als wichtigstes Qualitätskriterium, nicht zuletzt für die Aus- und Fortbildung im öffentlichen Dienst (Seibel 2016, S. 175, 186; Reichard und Schröter 2018, S. 47). Im Unterschied zur napoleonischen Verwaltungstradition kommt den subnational-dezentralen Ebenen und dem Subsidiaritätsprinzip innerhalb der kontinentaleuropäisch-föderalen Ländergruppe eine wesentliche Bedeutung zu mit der Folge, dass die zentralstaatliche Bürokratie traditionell deutlich schwächer ist und die „Verwaltungslast“ im Wesentlichen bei

den subnational-dezentralen Institutionen und einer starken kommunalen Selbstverwaltung liegt. Der Verwaltungsaufbau in diesen Ländern orientiert sich stärker am Territorialprinzip und an einer gebietsbezogenen Organisationsform (*multi purpose model*).

Auch in dieser Gruppe lassen sich trotz aller Gemeinsamkeiten wichtige Unterschiede zwischen den Ländern, insbesondere im Hinblick auf das Staatsverständnis und die Stellung des Beamtentums, feststellen. Während die Beamten in Deutschland und Österreich traditionell eher als „Staatsdiener“ angesehen werden, die als der gesellschaftlichen Sphäre übergeordnet gelten, betrachtet man sie in der Schweiz (mit regionalen Unterscheiden) eher als „Angestellte des Volkes“ und weniger als über der Gesellschaft stehend. Im Politik- und Verwaltungsverständnis der Schweizer herrscht insgesamt eine geringere Hierarchisierung zwischen öffentlicher und gesellschaftlicher Sphäre vor. Außerdem gilt es, die unterschiedlichen Verwaltungskulturen der drei Nationen und Sprachgemeinschaften (deutsch, französisch, italienisch) in der Schweiz zu berücksichtigen sowie die wichtige Rolle der direkten Demokratie, die auch das Verwaltungshandeln prägt. Schließlich sind eine stärkere Wettbewerbsorientierung auf den subnationalen Verwaltungsebenen (z. B. Steuerwettbewerb zwischen Kommunen) und die höhere Lokalautonomie zu beachten, die die Schweiz – trotz aller typologisch verbindenden Merkmale – von Deutschland und Österreich unterscheiden.

2.3 Nordisch-skandinavisches Verwaltungsprofil

Die römische Rechtstradition stellt auch für die Länder der nordisch-skandinavischen Gruppe (Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland, Niederlande) ein verbindendes Element mit den kontinentaleuropäisch-föderalen und auch den napoleonischen Ländern dar. Wichtige Distinktionsmerkmale sind jedoch die Offenheit der Rekrutierungs- und Karrieresysteme des öffentlichen Dienstes und die ausdrückliche Öffnung des Verwaltungssystems zur Bürgerschaft (Informationsfreiheit, Transparenz nach außen, Bürgerbeteiligung, Nutzerdemokratie). Dagegen sind in der subsidiär bestimmten Aufgabenverteilung und in der wichtigen Rolle der kommunalen Selbstverwaltung deutliche Ähnlichkeiten mit der kontinentaleuropäisch-föderalen Ländergruppe zu erkennen. Der Verwaltungsaufbau ist hochgradig dezentral und die Kommunen verfügen traditionell über eine funktional und politisch starke Stellung sowie einen hohen Autonomiegrad (Ladner 2017). Vor diesem Hintergrund erscheint der „Dezentralitätsgrad“ in den Ländern des nordisch-skandinavischen Verwaltungsprofils – trotz ihres unitarischen Staatsaufbaus – teilweise höher als in föderalen Ländern. Die Niederlande stellen in dieser Gruppe einen ansatzweise hybriden Sonderfall dar, da ihr Verwaltungsprofil einerseits historisch durch napoleonische Einflüsse geprägt wurde. Andererseits weist der Verwaltungsaufbau in vielerlei Hinsicht Gemeinsamkeiten mit den nordischen Ländern auf, was durch jüngere Dezentralisierungsreformen weiter gestärkt worden ist (Bouckaert und Kuhlmann 2016, S. 12–13 m. w. N.).

2.4 Angelsächsisches Verwaltungsprofil

Im Unterschied zu Kontinentaleuropa gehören die Länder des angelsächsischen Verwaltungsprofils (Vereinigtes Königreich, Malta, Irland) zur Public Interest- oder Civic-Culture-Tradition, welche durch ein instrumentelles Staatsverständnis mit *government* als handelnde Regierung (und nicht *state* als Wert an sich) im Mittelpunkt steht. Eingebettet in eine bürgerlich-kulturelle (*civic culture*) und individuлистische Tradition, haben sich im britischen Verwaltungssystem die kognitiven und normativen Unterscheidungen zwischen der staatlichen und der gesellschaftlich-ökonomischen Sphäre wenig ausprägt. Die für das kontinentaleuropäische Verwaltungsverständnis wesentliche Trennung von öffentlicher und privater Rechtssphäre (siehe oben) ist den Ländern der Public Interest-Tradition weitgehend fremd. Vor diesem Hintergrund gestaltet sich auch der Konzept- und Ideentransfer zwischen öffentlicher und gesellschaftlich-marktlicher Sphäre reibungsloser, da die managementellen Handlungsprinzipien des New Public Management (NPM) tief in der Verwaltungskultur verankert sind (König 2006). Kennzeichnend für das Rechts- und Verwaltungsverständnis ist die Dominanz des Common Law, also des Fall- und Richterrechts, das nicht durch positive Rechtsetzung, sondern in erster Linie durch Rechtsprechung (*judge made law*) entsteht. Wesentlich für das britische Verwaltungsverständnis ist zudem die Verfassungsdoktrin der uneingeschränkten Parlamentssouveränität, die keinerlei vertikale Gewaltenteilung zulässt und der zufolge das souveräne Parlament die Ausübung der Staatsgewalt auf regionale und lokale Körperschaften bzw. Parlamente lediglich delegieren (*devolution*), nicht aber im Sinne einer Allzuständigkeitsvermutung übertragen kann. Vor diesem Hintergrund stellt die Devolutionspolitik, also die zunehmende Abtretung von Souveränitätsrechten an die parlamentarischen Vertretungen der nicht-englischen Nationen (Schottland, Nordirland, Wales), die seit dem Regierungsantritt von Tony Blair im Jahre 1997 verstärkt praktiziert wird und die den Weg für eine asymmetrische Dezentralisierung und Quasi-Föderalisierung geebnet hat, eine besondere Herausforderung für das Westminster-Regierungs- und Verwaltungssystem dar. Denn aus dem Grundsatz der Parlamentssouveränität leitet sich auch die Regel ab, dass den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nur diejenigen Aufgaben zufallen, die ihnen ausdrücklich durch Parlamentsgesetz übertragen werden. Diese als *ultra-vires*-Regel bezeichnete Aufgabenlogik stellt das Gegenmodell zur kontinentaleuropäischen „Allzuständigkeitsvermutung“ zugunsten der kommunalen Vertretungskörperschaften dar und beinhaltet die - mehrfach praktizierte – Möglichkeit, den dezentralen Institutionen die einmal übertragenen Aufgaben jederzeit durch einfaches Parlamentsgesetz wieder zu entziehen. Allerdings beschäftigte sich die Zentralregierung in Westminster traditionell weniger mit Vollzugsverwaltung als mit der Gesetzgebung und ganz allgemein mit dem „Regieren“ (*high politics*), wohingegen den Gebietskörperschaften (*counties, districts*) die Erledigung der gesamten öffentlichen Aufgaben und der Löwenanteil der „kleinen Politik“ (*low politics*) überlassen wurde. Innerhalb dieser – auch als *dual polity* bezeichneten – Trennung von zentralstaatlicher und lokaler Verwaltungsebene hatten die britischen Kommunen unbeschadet ihrer fehlenden verfassungsmäßigen Absicherung sehr weitreichende Handlungs-

freiheiten und ein breites Aufgabenspektrum. Zudem wurde mit dem Localism Act von 2011 für die Kommunen eine Art Allzuständigkeit eingeführt, worin sich eine (formale) Annäherung an das kontinentaleuropäische Modell andeutet. Darüber hinaus wurde das traditionelle britische Verwaltungsprofil insbesondere im Zuge von NPM nachhaltig verändert. Zu den wesentlichen Elementen der Reformen sind u. a. die massive Bildung zentralstaatlicher Agenturen und sog. Quangos (*quasi non-governmental organizations*), Privatisierung, Outsourcing sowie weitreichende Einschnitte in der Lokalautonomie zu zählen, was auch als Aushöhlung des starken Funktionalprofils britischer Kommunen und als Abwendung von der überkommenen *dual polity*-Tradition interpretiert worden ist.

2.5 Mittel- und südosteuropäisches Verwaltungsprofil

Die Länder Mittel- und Südosteupas weisen als verwaltungshistorische Gemeinsamkeit die Prägung durch das sozialistische Staatsorganisationsmodell und die real-sozialistische Kaderverwaltung auf. Charakteristisch waren die „doppelte Unterstellung“ der staatlichen Verwaltung unter die zentralistische Parteierrschaft, die Abschaffung der Gewaltenteilung, die Parteilichkeit des Verwaltungspersonals und eine rudimentäre Ausrichtung politisch-administrativen Handelns an Rechtsnormen (sog. Rechtsnihilismus). Dies ist verwaltungstypologisch auch als *Soviet Tradition* bezeichnet worden (Painter und Peters 2010, S. 27–28). Nach dem Systemwechsel kam die Transformation in den Ländern Mittel- und Südosteupas wesentlich in der Ablösung der realsozialistischen Staatsorganisation und der (Wieder-) Einführung des westlich-kontinentaleuropäischen Verfassungs-, Staats- und Verwaltungsmodells zum Ausdruck. Allerdings war die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in den verschiedenen Ländern stark durch ihre jeweiligen landesspezifischen politisch-institutionellen Gegebenheiten sowie vor-kommunistischen Verwaltungstraditionen geprägt und auch durch unterschiedliche Geschwindigkeiten bestimmt (Swianiewicz 2014; Nemec und de Vries 2018). So wurde in den mittelosteuropäischen Ländern ein deutlich radikalerer Bruch mit der überkommenen real-sozialistischen Institutionenwelt vollzogen, als in einigen der südosteuropäischen Ländern, die teils noch beträchtliche administrative Hinterlassenschaften aufweisen. Ungarn und Polen stehen dabei stellvertretend für jene Länder des mittelosteuropäischen Verwaltungsprofils, die aufgrund der geopolitischen Entwicklung historisch vor allem durch das kontinentaleuropäische, speziell österreichische bzw. preußische Verwaltungsmodell geprägt wurden. Dabei schritt die (Wieder-) Begründung des kontinental-europäischen Verfassungs- und Verwaltungsmodells in Ungarn zunächst besonders rasch voran, da diese bereits von „Reformkommunisten“ im Verlaufe der 1980er-Jahre eingeleitet und vom erwarteten bzw. vollzogenen Beitritt zur EU beschleunigt worden war. Die öffentliche Verwaltung unterlag weitreichenden Dezentralisierungsprozessen, in deren Ergebnis den lokalen Gebietskörperschaften breite Aufgabenportfolios (mit unterschiedlichen Graden der Steuerautonomie) zugewiesen wurden. Jedoch sind, etwa in Ungarn, seit den 2010er-Jahren teils erhebliche Re-Zentralisierungsprozesse und Tendenzen der „Ent-Demokratisierung“

zu erkennen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Verwaltungssysteme der baltischen Staaten (Estland, Lettland und Litauen) in einigen Merkmalsbereichen starke Überlappungen mit dem nordisch-skandinavischen Verwaltungsprofil aufweisen. Dies gilt etwa für die Transparenz von Verwaltung und die Öffnung zum Bürger oder auch für den Gebietszuschnitt von Kommunalverwaltungen, die z. B. in Litauen mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl der Gemeinden von 57.000 im Vergleich mit anderen mittel- und südosteuropäischen Ländern besonders hoch ist (Heinelt et al. 2018, S. 55). Die Verwaltungssysteme der südosteuropäischen Länder (z. B. Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Slowenien), die geografisch alle auf dem Balkan liegen, weisen institutionell Gemeinsamkeiten mit dem kontinental-europäisch-napoleonischen Verwaltungsprofil auf, z. B. die funktionale Schwäche der kommunalen Gebietskörperschaften und die starke Position der lokalen Exekutiven. Zudem folgte die Verwaltungsentwicklung in Ländern wie Bulgarien und Rumänien eher einer zentralistischen Logik und war nach 1990 zunächst stark von der postkommunistischen Elite bestimmt. Im Ergebnis ist die öffentliche Verwaltung der südosteuropäischen Länder nach wie vor stärker zentralisiert und der Aufbau dezentraler Selbstverwaltungsstrukturen macht nur langsam Fortschritte.

3 Ausblick

Die vergleichende Forschung hat gezeigt, dass es klare Zusammenhänge zwischen dem Verwaltungsprofil eines Landes und der Responsivität gegenüber verschiedenen Reformansätzen gibt, was unter anderem im Bereich bei NPM-Reformen besonders sichtbar geworden ist. Während managerielle Handlungsprinzipien innerhalb der angelsächsischen Public Interest-Kultur tief verankert sind und der Konzepttransfer zwischen öffentlicher und gesellschaftlich-marktlicher Sphäre dadurch vergleichsweise reibungslos von statthaft geht, gibt es in der legalistisch geprägten klassisch-kontinentaleuropäischen Verwaltungskultur, aber auch in Mittelost- und Südeuropa, teilweise erhebliche „Abstoßungsreaktionen“ (misfit). Im Ergebnis funktioniert dort die neue Mischung aus NPM- und klassisch Weberianischen Elementen, teils ergänzt durch post-sozialistische institutionelle Hinterlassenschaften, nur begrenzt (siehe Kap. ► „[Neo-Weberianischer Staat](#)“ in diesem Band). Hieraus ist die normative Forderung abzuleiten, dass Reformprojekte in der öffentlichen Verwaltung stets den institutionellen, historischen und kulturellen Kontext, also das gegebene Verwaltungsprofil eines Landes, im Auge behalten müssen, wenn Reformmaßnahmen die erwünschten Wirkungen erzielen sollen. Denn Reforminstrumente, die sich innerhalb eines Verwaltungsprofils als fruchtbar erweisen, können in einem anderen Länderkontext durchaus kontraproduktiv wirken, was es beim Zuschnitt, Transfer und bei der „Übersetzung“ von Reformkonzepten zu beachten gilt.

Insgesamt legt der europäische Verwaltungsvergleich den Schluss nahe, dass die Entwicklungslinien und Reformansätze der öffentlichen Verwaltung heute vielfältiger und teils auch divergierender sind als in früheren Phasen. Die zukünftige international vergleichende Verwaltungsforschung steht somit vor der Herausforderung, Konzepte, Designs und methodische Instrumente zu entwickeln, die dieser

Komplexität, Vielfalt und Dynamik europäischer Verwaltungsrealität gerecht werden. Dies schließt einerseits die für sozialwissenschaftliche Forschung generell geltende Verpflichtung ein, auf der Basis empirischer Befunde verallgemeinerbares Wissen zu generieren und zur Theoriebildung beizutragen, was eine Abstraktion vom Einzelfall und die Suche nach allgemeingültigen Mustern erfordert. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die öffentliche Verwaltung im europäischen Raum etwa 30 Länder umfasst, die sich trotz gemeinsamer Merkmale und Prägungen in wichtigen politisch-institutionellen, historisch-kulturellen und sozio-ökonomischen Dimensionen markant unterscheiden und eigene pfadabhängige Entwicklungen aufweisen. In genau dieser Mischung aus länderübergreifenden Gemeinsamkeiten und länder(gruppen)spezifischen Varianzen ist jedoch eine Besonderheit, wenn nicht sogar Einzigartigkeit, des europäischen Verwaltungsraums und der „europäischen Verwaltung“ zu sehen, die weiter zu erforschen eine wesentliche Aufgabe für die zukünftige vergleichende Verwaltungswissenschaft darstellt (Ongaro und van Thiel 2018, S. 3).

Literatur

- Bouckaert, Geert, und Sabine Kuhlmann, Hrsg. 2016. Comparing local public sector reforms: Institutional policies in context. In *Local public sector reforms: National trajectories and international comparisons*, 1–20. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- Fitzpatrick, Jody, Malcolm Goggin, Tanya Heikkila, Donald Klingner, Jason Machado, und Christine Martell. 2011. A new look at comparative public administration. Trends in research and an agenda for the future. *Public Administration Review* 71(6): 821–830.
- Halligan, John. 2015. Anglophone systems: Diffusion and policy transfer within an administrative tradition. In *Comparative civil service systems in the 21st century*, Hrsg. Fritz van der Meer, Jos Raadschelders und Theo Toonen, 57–76. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- Heinelt, Hubert, Niklos Hlepas, Sabine Kuhlmann, und Paweł Swianiewicz. 2018. Local government systems: Grasping the institutional environment of mayors. In *Political leaders and changing local democracy*, Hrsg. Hubert Heinelt, Annik Magnier, Marcello Cabria und Herwig Reynaert, 19–78. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- Kickert, Walter J. M. 2011. Public management reform in Continental Europe. National distinctiveness. In *The ashgate research companion to new public management*, Hrsg. Tom Christensen und Per Laegreid, 97–112. Aldershot: Ashgate.
- König, Klaus. 2006. Öffentliches Management in einer legalistischen Verwaltungskultur. In *Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag*, Hrsg. Jann Werner, Manfred Röber und Hellmut Wollmann, 23–34. Wiesbaden: Edition Sigma.
- Kuhlmann, Sabine, und Hellmut Wollmann. 2014. *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Ladner, Andreas. 2017. Autonomy and austerity: Re-investing in local government. In *The future of local government in Europe: Lessons from research and practice in 31 countries*, Hrsg. Christian Schwab, Geert Bouckaert und Sabine Kuhlmann, 23–52. Berlin: Nomos/Ed. Sigma.
- Nemec, Jurac, und Michiel S. de Vries. 2018. Factors and determinants of the quality of public administration in the CEE-region. In *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro und Sandra Van Thiel, 865–880. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- Ongaro, Edoardo, und Sandra van Thiel. 2018. *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.

- Ongaro, Edoardo, Sandra van Thiel, Andrew Massey, Jon Pierre, und Hellmut Wollmann. 2018. Public administration and public management research in Europe: Traditions and trends. In *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro und Sandra van Thiel, 11–39. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- Painter, Martin, und Brainard Guy Peters, Hrsg. 2010. Administrative traditions in comparative perspective: Families, groups and hybrids. In *Tradition and public administration*, 19–30. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher. 2011. Not odious but onerous: Comparative public administration. *Public Administration* 89(1): 114–127.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2017. *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*, 5. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Reichard, Christoph, und Eckhard Schröter. 2018. Education and training in public administration and management in Europe. In *The palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro und Sandra Van Thiel, 41–60. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- Seibel, Wolfgang. 2016. *Verwaltung verstehen: eine theoriegeschichtliche Einführung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Sotiropoulos, Dimitri A. 2018. Public administration in Europe North and South: Enduring differences and New Cleavages? In *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro und Sandra Van Thiel, 881–898. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- Swianiewicz, Paweł. 2014. An empirical typology of local government systems in Eastern Europe. *Local Government Studies* 40(2): 292–311.
- Wayenberg, Ellen, und Sabine Kuhlmann. 2018. Comparative local government research: Theoretical concepts and empirical findings from a European perspective. In *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro und Sandra van Thiel, 841–864. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.



Verwaltungsstile

Stephan Grohs

Inhalt

1 Einleitung	52
2 Verwaltungsstile und Verwaltungskultur	53
3 Verwaltungsstile auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Sektoren	55
4 Verwaltungsstile und Verwaltungsreformen: Abhängige oder unabhängige Variable?	57
5 Fazit: Verdienste und Grenzen	59
Literatur	60

Zusammenfassung

Verwaltungsstile beschreiben das alltägliche Verhalten in und von Verwaltungen. In Verwaltungen entstehen Routinen und informelle Praktiken, um mit der Knappheit an Wissen, Zeit und Informationsverarbeitungskapazitäten umzugehen. Sie strukturieren Verwaltungshandeln mindestens so stark wie formale Strukturen und politische Vorgaben. Damit sind sie ein analytischer Schlüssel zum Verständnis von Reformhindernissen und -potenzialen im öffentlichen Sektor.

Schlüsselwörter

Verwaltungsstile · Verwaltungskultur · Change Management · Informalität · Verwaltungsreform

S. Grohs (✉)

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer/
Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer, Deutschland
E-Mail: grohs@uni-speyer.de

1 Einleitung

Verwaltungen werden nicht nur durch formale Strukturen, Ressourcen und politische Vorgaben geprägt, sondern auch durch die informellen Routinen und Normen, die das Verhalten der Mitarbeiter und in aggregierter Form auch das ganzer Verwaltungseinheiten anleiten. Diese im Weiteren als Verwaltungsstile bezeichneten alltäglichen Arbeits- und Verhaltensweisen von Verwaltungen sind wesentliche analytische Bausteine zum Verständnis von Verwaltungshandeln und von hoher praktischer Bedeutung in Veränderungsprozessen im öffentlichen Sektor. Werden diese vermeintlich „weichen“ Faktoren in Verwaltungsreformen nicht beachtet, können Widerstände und andere nichtintendierte Folgen kaum antizipiert und verhindert werden.

Theoretisch ist das Konzept des Verwaltungsstils der Versuch, kulturbasierte Erklärungen von Verwaltungshandeln im Spannungsfeld von struktur- und handlungsbasierten Ansätzen zu entwickeln. Als Konzept von mittlerer Reichweite vereint es ein hohes Abstraktionspotenzial mit einer guten Operationalisierbarkeit. Auch wenn der Stil einer Behörde nicht auf einen einfachen Punkt gebracht werden kann, können Praktiker so einzelne Elemente identifizieren, die in Reformvorhaben von Bedeutung sein können, z. B. das Verhältnis von Regel- und Problemlösungsorientierung oder die Neigung der Mitarbeiter, bei der Implementierung von Vorgaben konsensorientiert vorzugehen oder lieber den Konflikt zu suchen.

Sogenannte Policy-Stile wurden zunächst in der vergleichenden Policy-Analyse entwickelt, um unterschiedliche Muster nationaler Problemdefinition und -bearbeitung zu beschreiben (Richardson et al. 1982). Das daraus abgeleitete Konzept des Verwaltungsstils fokussiert auf den engeren Bereich der nationalen Verwaltungen und stellt die Frage, wie unterschiedlich Verwaltungen in Fragen der Problemdefinition, Problembehandlung und Implementation „ticken“. Auf die Unterschiede nationaler Verwaltungen bezogen nähert sich der Begriff daher den Verwaltungstraditionen an (siehe Kap. ► „[Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich](#)“ in diesem Band). Das Konzept erwies sich aber als offen und wandlungsfähig, sodass sich in der Literatur Anwendungen von der kommunalen und subnationalen Ebene bis hin zu den Verwaltungen internationaler Organisationen (Knill et al. 2017) finden.

Im Kontext von Verwaltungsreformen können Verwaltungsstile sowohl als unabhängige wie als abhängige Variable betrachtet werden. Als unabhängige Variable können sie unterschiedliche Reformverläufe bedingen. Internationale oder nationale Reformkonzepte werden in ihrer Umsetzung wesentlich durch die Verwaltungspraktiken vor Ort gefiltert und modifiziert. Die vielfältigen Adaptionen an das dominante Reformleitbild des New Public Management oder die unterschiedlichen Anpassungsanforderungen durch die Europäisierung sind nur zwei Beispiele für die Bedeutung divergierender Verwaltungsstile. Schon die Lernfähigkeit von Verwaltungen und ihre Offenheit für neue Ansätze kann als wichtiges Element eines Verwaltungsstils betrachtet werden. Auf der anderen Seite ist die Veränderung von Routinen ein wesentliches Problem in Verwaltungsreformen, das insbesondere in

den Konzepten des Change Management eine wichtige Rolle spielt (siehe Kap. ► „[Change Management](#)“ in diesem Band).

Im Folgenden wird zunächst das Konzept des Verwaltungsstils eingeführt und vom breiteren Begriff der Verwaltungskultur abgegrenzt (2). Danach werden wesentliche Anwendungsfelder skizziert und die jeweilige Operationalisierung von Verwaltungsstilen diskutiert (3). Im Anschluss wird die Bedeutung von Verwaltungsstilen als unabhängige und abhängige Variable in Verwaltungsreformprozessen herausgearbeitet (4). Abschließend werden Verdienste und Grenzen des Konzepts diskutiert (5).

2 Verwaltungsstile und Verwaltungskultur

Verwaltungsstile können dem breiteren Konzept der Verwaltungskultur zugerechnet werden. Der übergreifende Begriff der Verwaltungskultur bleibt jedoch schillernd und wird in der Literatur unterschiedlich gehandhabt. Hilfreich ist die von Jann (2002) vorgenommene Unterscheidung von Mikrokonzeptionen von Verwaltungskultur auf der einen Seite, die auf die Einstellungsmuster zur Verwaltung in der Bevölkerung („Verwaltungskultur I“) sowie die Einstellungsmuster von Verwaltungsmitarbeitern („Verwaltungskultur II“) fokussieren und Makrokonzeptionen auf der anderen Seite, die auf abstrakte Verwaltungstraditionen wie die kontinental-europäische Rechtsstaatskultur und die angelsächsische Public-Interest-Kultur („Verwaltungskultur IV“) Bezug nehmen. Eine vierte Perspektive, die hier weiterverfolgt werden soll, betrachtet demgegenüber spezifische Ausgestaltungen von Institutionen und Prozessen („Verwaltungskultur III“). Ein solches Meso-Konzept wird im Weiteren als „Verwaltungsstil“ bezeichnet. Dieses stellt auf die formellen und informellen Routinen ab, mit denen Verwaltungen typischerweise Aufgaben bearbeiten.

Im Fokus des Konzepts des Verwaltungsstils stehen *Verhaltensaspekte* administrativer Einheiten bzw. von Verwaltungsakteuren. Sie stellen neben den strukturellen Eigenschaften administrativer Organisationseinheiten (politische Autonomie, Größe, organisatorische Differenzierung, Ressourcen, Aufgaben, Heterogenität) sowie den formellen Verwaltungsvorschriften ein Konzept zur Erklärung und Einordnung administrativen Handelns dar. Das Konzept des Verwaltungsstils geht auf frühe Versuche zurück, die unterschiedlichen Wege zu charakterisieren und zu erklären, mit denen Akteure Standardaufgaben in Verwaltungen bewältigen. Unter den Grundbedingungen von Unsicherheit und Komplexität entwickeln in der Verwaltung Tätige sog. „standard operating procedures“, also Routinen und informelle Praktiken, um mit der Knappeit an Wissen, Zeit und Informationsverarbeitungskapazitäten umzugehen (Simon 1997). Auf Ebene der Organisation können sich solche Routinen zu stabilen Mustern des Problemlösungsverhaltens verstetigen. Problemidentifikation, die Entwicklung von Lösungsstrategien und materielle Politiken, die in der Vergangenheit zufriedenstellende Lösungen mit sich gebracht haben, werden in Organisationen wiederholt und von den Mitarbeitern mehr oder weniger kodifiziert („Das hat man schon immer so gemacht“). Diese Problemlö-

sungsstile werden so Teil der organisationalen Identität und gerinnen im Laufe der Zeit zu informellen Institutionen (Wilson 1989). Diese informellen Institutionen beschränken sich nicht nur auf Routinen, sondern umfassen auch generelle Orientierungen, mit denen Organisationen ihrer Umwelt begegnen. Es wäre also ein Fehlschluss, Verwaltungsstile nur mit Beharrung in Verbindung zu bringen. Auch die prinzipielle Offenheit für Veränderungen und die Lernfähigkeit von Verwaltungen sind wesentliche Elemente von Verwaltungsstilen, die habitualisiert werden können.

Verwaltungsstile vermitteln also zwischen dem strukturellen Handlungsrahmen und den individuellen Handlungsdispositionen: „Structure and behaviour are joined together in a distinct administrative style, a typical way of doing business is both institutionally and psychologically rooted“ (Howlett 2003, S. 476). Sie können als der „Habitus“ von Verwaltungen verstanden werden. Das schwierige Verhältnis von verwaltungsstrukturellen und verhaltensbezogenen Elementen ist ein häufig kritizierter Aspekt des Stilkonzeptes (Howlett 2003, S. 475). Auf der einen Seite prägen Verwaltungsstrukturen das Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter, andererseits determinieren sie dieses Handeln nicht. In zeitlicher Perspektive entstehen formale Elemente von Verwaltungen (z. B. Satzungen) häufig durch die Kodifizierung vorher informell entstandener Handlungspraktiken (Institutionalisierung). Schreibt man einer Verwaltungseinheit einen Stil zu, beschreibt man Regelmäßigkeiten im Verwaltungshandeln, die von Abweichungen im Einzelfall nicht außer Kraft gesetzt werden. Häufen sich dagegen Abweichungen, kann der Stil als im Wandel oder in Auflösung begriffen betrachtet werden (Deinstitutionalisierung). In diesem Sinne entspricht es dem Doppelcharakter von Institutionen im Neo-Institutionalismus. Danach weisen Institutionen immer formelle und informelle Elemente auf, wobei das Stilkonzept die informellen Elemente betont, aber nie losgelöst von formellen Elementen begreift. Verwaltungsmitarbeiter internalisieren durch die Sozialisation in den Verwaltungen Werte und Normen, die fortan den Erwartungshorizont für die Angemessenheit ihres Handelns bilden und manifestieren durch ihre konkreten Praktiken diese als Stil. Durch bewusste oder unbewusste Übertretung sind die handelnden Akteure aber auch in der Lage, den Stil umzudeuten, weiterzuentwickeln oder gar gegen ihn zu verstößen. Ob sich solche Heterodoxien jedoch durchsetzen, ist von der Organisationsdynamik abhängig und liegt nicht bei einzelnen Akteuren. Stile sind daher zwar immer in Bewegung und schwer steuerbar, aber doch relativ stabil und insofern berechenbar.

Nach diesem Verständnis können Verwaltungsstile in vielfältiger Form auftreten und relevant werden. Sie sind nicht auf einzelne administrative Ebenen, Sachverhalte und Probleme beschränkt. Insofern können im Verwaltungsreformkontext andere Stilelemente relevant werden als beispielsweise im viel diskutierten Europäisierungskontext (Knill 2001). Kommunen und Regionen können (auch untereinander) andere Stile aufweisen als die nationale Ebene (Knott 1998). Ebenso können funktionale Aufgabengebiete (Sektoren) und einzelne Verwaltungsbehörden jeweils spezifische Verwaltungsstile aufweisen (Freeman 1985).

3 Verwaltungsstile auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Sektoren

Das Konzept des Policy- bzw. Verwaltungsstils wurde zunächst für die national-staatliche Ebene und spezifischer den Nationenvergleich entwickelt und geht von relativ stabilen nationalen Stilen aus. Richardson et al. (1982) unterscheiden in ihrem grundlegenden Werk „Policy Styles in Western Europe“ zwischen zwei wesentlichen Dimensionen: dem Problemlösungsansatz, der entweder antizipierend oder reaktiv sein kann und einem Beziehungsmuster zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen, das entweder auf Konsens ausgelegt ist oder Konflikt in Kauf nimmt (*imposition*). Aus der Kombination dieser Dimensionen werden vier nationale Politikstile entwickelt. Deutschland wird hier ein „*Rationalist Consensus*“ Stil zugeschrieben, der einerseits auf antizipierender und Alternativen abwägender Problemlösung, andererseits auf dem Versuch der Konsensbildung mit wichtigen gesellschaftlichen Interessengruppen beruht. In Letzterem ähnle Deutschland Großbritannien, das aber im Problemlösungsverhalten eher reaktiv auf Problemlagen reagiere. Dieser Stil wird als verhandelnd (*negotiation*) gekennzeichnet. Das antizipierende Verhalten teile Deutschland stattdessen mit Frankreich, das aber im Zweifel Politiken im Konflikt mit den Interessengruppen durchsetze (*concertation*). Die Niederlande schließlich kombinierten reaktives Problemlösungsverhalten mit Konfliktbereitschaft (*negotiation and conflict*).

In ähnlicher Manier haben andere Autoren versucht, idealtypische nationale Policy- oder Verwaltungsstile zu typologisieren, wie zum Beispiel Frans van Waarden mit der Gegenüberstellung von korporatistischen, liberal-pluralistischen und etatistischen Policystilen – eine Unterscheidung, die sich wiederum primär auf das Verhältnis des politisch-administrativen Systems zu gesellschaftlichen Interessen bezieht (van Waarden 1995, S. 335). Liberal-pluralistische Stile bevorzugen Markt-lösungen und offene Netzwerkstrukturen, etatistische Stile bevorzugen staatliche Lösungen und eine Dominanz staatlicher Akteure über gesellschaftliche Interessen. Korporatistische Stile bevorzugen demgegenüber Lösungen unter Einbezug von Spaltenverbänden und die Selbstregulierung gesellschaftlicher Interessen. Andere, häufig dichotomisierende Gegenüberstellungen unterscheiden wiederum „aktive“ versus „reaktive“, „umfassende“ versus „inkrementelle“, „adversielle“ versus „kon-sensuelle“, „legalistische“ versus „pragmatische“, „formale“ versus „informelle“ Stile (van Waarden 1995). Die große Anzahl von Stilkonzeptionen trug zur viel kritisierten Unschärfe des Konzepts bei. Gemeinsamer Nenner blieb aber die Suche nach prägenden Unterscheidungen für unterschiedliches Problemlösungsverhalten von Verwaltungen und die Beziehungen des politisch-administrativen Systems zu gesellschaftlichen Interessen. Spätere Beiträge ergänzten diese beiden Dimensionen noch um generelle kognitive Muster und Orientierungen, die Verwaltungseinheiten prägen.

In der weiteren Debatte wurde zum einen die Orientierung an *nationalen* Policy- und Verwaltungsstilen kritisiert und auf die Bedeutung *sektoraler* Stile hingewiesen (Freeman 1985). Die materiellen Besonderheiten und spezifischen Akteurkonstellationen in den Politikfeldern wurden als mindestens ebenso bedeutsam erachtet wie

nationale Besonderheiten. Zum anderen entwickelte sich eine Kritik an der Fokussierung auf zentralstaatliche Policy- und Verwaltungsstile und subnationale Politik- und Verwaltungsmuster gerieten verstärkt ins Blickfeld (Knott 1998). In der Konsequenz wurde das Stilkonzept schließlich auf einzelne Organisationen heruntergebrochen – in der jüngeren Zeit wurde dies für internationale Organisationen und ihre Verwaltungsstäbe am intensivsten weiterverfolgt (Knill et al. 2017).

Mittlerweile wird bei der Anwendung des Stilkonzepts stärkeres Augenmerk auf die Heterogenität administrativer Organisationen und deren Verwobenheit gelegt: „Multiple administrative styles exist in a nested relationship to each other“ (Howlett 2003, S. 483). Während über die grundlegenden Charakteristika von Verwaltungsstilen Einigkeit besteht, gibt es immer noch zahlreiche Varianten der detaillierteren Spezifikation. Dies lässt sich zum einen durch unterschiedliche empirische Fragestellungen erklären. Zum anderen hat sich noch kein etabliertes Set an Operationalisierungen und Indikatoren ergeben, das von mehreren Autoren geteilt wird und das den Anspruch hat, auf unterschiedliche Verwaltungstypen übertragbar zu sein. Howlett (2003) und Knill et al. (2017) kommen diesem Anspruch näher, indem sie ihren Stilkonzepten grundlegende Phasen des Policy-Cycle zugrunde legen. Zwar unterscheidet sich die Bedeutung der unterschiedlichen Phasen von Verwaltungseinheit zu Verwaltungseinheit, grundsätzlich sind jedoch alle in einer Form von ihnen tangiert. Während Ministerialverwaltungen oder internationale Verwaltungen eher in den Phasen der Problemdefinition und Endscheidungsfindung involviert sind, haben die lokalen, regionalen und sektoralen Verwaltungen eher einen Schwerpunkt auf der Implementationsphase. Im Konzept von Knill et al. (2017) werden so folgende Stildimensionen unterschieden:

Die erste Dimension – „*Policy-Initiierung*“ – bezieht sich auf die Rolle von Bürokratien während der Phasen der Problemdefinition und des Agendasettings. Von zentraler Bedeutung ist die Frage, inwiefern sich die Verwaltungseinheit durch ein aktives oder reaktives Verhaltensmuster auszeichnet. Aktive Muster greifen dabei proaktiv eigene Themen auf und versuchen Unterstützung für die Vorhaben (z. B. bei Politik und Interessengruppen) zu mobilisieren. Sie beobachten dabei früh den politischen Raum und identifizieren Gelegenheiten, ihre Themen zu platzieren.

In der zweiten Phase, dem „*Policy-drafting*“ geht es um den Einfluss bei der Vorbereitung und Formulierung von konkreten Gesetzesvorschlägen und anderen Programmen. Beides gehört nicht nur zu den zentralen Aufgaben einer Verwaltung, sondern ist auch die wichtigste Möglichkeit zur Einflussnahme von Verwaltung. Hierbei lassen sich im Anschluss an Simon ein „optimierender“ (*optimicing*) und ein „zufriedenstellender“ (*satisficing*) Problemlösungsstil unterscheiden (Simon 1997). Bei ersterem werden gezielt Alternativen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen, bei letzterem wird auf „übliche“ Lösungsansätze zurückgegriffen. Ersterer versucht, offensive Koordination mit anderen Ressorts herzustellen, während dies im zweiten Fall vermieden wird. Schließlich findet sich in ersterem Stil eine Antizipation der politischen Positionen, also eine funktionale Politisierung.

Bei den *Implementationsstilen* lassen sich schließlich ein aktiver Stil, der eine konsequente Umsetzung und Kontrolle der Politikergebnisse gewährleisten will, von einem vermittelnden Stil unterscheiden, der bei der Implementation eher den Dialog

mit Umsetzenden und Betroffenen sucht. Als Indikatoren für diese Unterschiede lassen sich die Nutzung formaler Instrumente (z. B. des Instruments der Fachaufsicht), die aktive Förderung der Umsetzung und eine konsequente Evaluierung der Politikergebnisse anführen.

Zwar wurde diese Unterscheidung spezifisch für die Verwaltungen internationaler Organisationen entwickelt, grundsätzlich ließe sich die Konzeptspezifikation aber auch auf andere Verwaltungen übertragen und hier gegebenenfalls fragestellungsbezogen ausdifferenzieren. Im Weiteren soll insbesondere die Übertragbarkeit auf den Verwaltungsreformkontext behandelt werden.

4 **Verwaltungsstile und Verwaltungsreformen: Abhängige oder unabhängige Variable?**

Verwaltungsstile sind bei Verwaltungsreformen sowohl als unabhängige wie auch als abhängige Variable von Bedeutung. Einerseits prägen sie Zustandekommen, Verlauf und Erfolg von Verwaltungsreformen. Andererseits sind Verwaltungsstile auch Gegenstand von Verwaltungsreformen. Appelle daran, mit althergebrachten Routinen zu brechen, sind im Verwaltungsreformdiskurs allgegenwärtig und Gegenstand von Change Management und Leitbilddiskussionen.

4.1 **Verwaltungsstile als unabhängige Variable**

„Reform efforts must be at least compatible with important aspects of existing styles if they are to have any chance of success“ (Howlett 2003, S. 587).

Verwaltungsstile werden meist als Hemmnis für die Umsetzung von weitreichenden Reformansätzen gesehen, da ihnen eine große Stabilität nachgesagt wird (van Waarden 1995). Aus dieser Sichtweise hindern die informellen Routinen die Umsetzung von Reforminstrumenten, die dem dominanten Stil nicht entsprechen, bzw. Reforminstrumente verfehlten dadurch ihre Ziele, dass sie durchaus subversiv in den dominanten Stil integriert werden (Grohs 2010). Tatsächlich sind Verwaltungsstile ein wichtiger Grund für die Pfadabhängigkeit von Verwaltungsreformen: Ein grober Bruch mit den in einer Organisation vorherrschenden Vorstellungen angemessener Verhaltensweisen erzeugt Widerstände und macht Reformen anfällig für Blockaden und subversive Aneignung. Andererseits prägen Verwaltungsstile auch Lernwillen und -fähigkeit einer Verwaltung: Diese sind auch vom im jeweiligen Stil verkörperten Willen und der Kapazität einer Verwaltung (Howlett et al. 2009, S. 192) und der Verfügbarkeit über interne und externe Wissensressourcen abhängig.

Legt man die oben skizzierten Dimensionen eines Verwaltungsstils zu Grunde, liegt der Schluss nahe, dass Verwaltungen in unterschiedlichem Maße offen für Reformen sind. Verwaltungen, die gewohnt sind, substanzelle oder institutionelle Policies aus der eigenen Bürokratie heraus zu initiieren und andere Verwaltungen beobachten, Alternativen vergleichend evidenzbasiert entwickeln und den Implementationsprozess

kontinuierlich evaluieren, sind auch offener für Reformen. Anders sieht es hingegen bei Verwaltungen aus, die reaktiv auf Anforderungen reagieren, sich an ihren jeweiligen Standardlösungen orientieren und sich für die tatsächlichen Auswirkungen der Implementierung nicht interessieren: Von ihnen ist keine ausgeprägte Offenheit gegenüber reformorientierten Policies zu erwarten. Verwaltungsreformerfahrungen zeigen, dass die Bereitstellung von Information (z. B. durch Performancemanagement oder Evaluationen) nur dann zu tatsächlichem Handeln führt, wenn eine grundsätzliche Offenheit für neue Informationen besteht und diese nicht grundlegenden Maßstäben der Verwaltungsspitze und/oder der politischen Führung widersprechen. Im deutschen Verwaltungskontext stellt diese Situation jedoch den absoluten Ausnahmefall dar (z. B. Bogumil et al. 2007).

Wichtig für den Erfolg von Verwaltungsreformen ist daher eine prinzipielle Offenheit von Verwaltungen, die sich durch Lernbereitschaft und -fähigkeit sowie Fehlertoleranz auszeichnet. Lernfähigkeit bedeutet u. a. die Fähigkeit, gewohnte Denk- und Handlungsstrukturen in Frage zu stellen und zu verändern. Dabei sind Organisationen immer auch durch den Verwaltungsstil geprägt: Problemdruck durch externe Ereignisse und externer politischer Druck wirken nicht direkt in Richtung Reformen, sondern müssen durch organisationale Filter und speziell etablierte Routinen vermittelt und neu gedeutet werden: „organizations are seen as learning by encoding inferences from history into routines that guide behavior“ (Levitt and March 1988, S. 320). Verwaltungsstile stellen solche Routinen zur Verfügung, die bestimmte prozedurale Aspekte des Problemlösungsverhaltens betonen (und andere vernachlässigen).

4.2 Verwaltungsstile als abhängige Variable

Nach Howlett (2003, S. 474) können Verwaltungsstile auch einen „Benchmark“ für Verwaltungsreformen darstellen, d. h. weitreichende Verwaltungsreformen sind auch daran zu bemessen, ob es ihnen gelingt, den jeweiligen Verwaltungsstil im Sinne der Reformziele zu verändern. Nun werden Verwaltungsstile gerne als schwer veränderlich und tief in den kognitiven Strukturen der Verwaltungsakteure „eingeschrieben“ betrachtet. Insofern sind Stilelemente auch wichtige Indikatoren für Evaluationen von Verwaltungsreformen. Die Evaluation des Neuen Steuerungsmodells zeigte beispielsweise, dass sich einige Stilelemente des typischen Verwaltungsstils deutscher Kommunalverwaltungen als änderungsresistent (etwa das Verhältnis von Politik und Verwaltung), andere dagegen als durchaus änderbar erwiesen haben (etwa das Verhältnis zum Bürger oder der Einzug von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ins Handeln der Mitarbeiter) (Bogumil et al. 2007, S. 300–305). Verwaltungsstile sind also nicht fest determiniert, sondern wie oben beschrieben in unterschiedlichem Grade institutionalisiert und veränderbar. Warum sich manche Stilelemente als wandelbar erweisen als andere, hat u. a. mit der Stärke der damit verknüpften Interessen und/oder der kognitiven Geschlossenheit, aber auch mit der Funktionalität der zu Grunde liegenden Arrangements zu tun.

Die Veränderbarkeit von überkommenen Verwaltungsstilen ist also eine strategische Größe im Verwaltungsreformdiskurs. Die Beachtung von Verwaltungsstilen und -kulturen ist ein Schlüsselement des sog. Change Managements (siehe Kap. ► „Change Management“ in diesem Band). Lewins verbreitete Trias des *Unfreezing*, *Moving* und *Refreezing* (Schein 2003) kann auch auf die wesentlichen Stilelemente bezogen werden. Als *Unfreezing* wird hier das „Auftauen“ überkommener Routinen und die Öffnung der Organisation als Vorbereitung auf Wandel verstanden. *Moving* bedeutet den eigentlichen Reformakt, in dem neue Regeln etabliert werden. Unter *Refreezing* wird schließlich die Habitualisierung der neuen Regeln hin zu Routinen und neuen Selbstverständlichkeiten verstanden. Auch hier lassen sich aus den Dimensionen von Verwaltungsstilen nach Knill et al. (2017) einige Aspekte herausarbeiten, die Instrumente einer „Stiländerung“ nahelegen: Eine Veränderung des Verhaltens der Verwaltung in der Phase der Politikinitiierung setzt voraus, dass die Verwaltung tatsächlich die Kapazitäten einer aktiven Beschäftigung mit ihren eigenen institutionellen Voraussetzungen erhält und in die Lage versetzt wird, Unterstützung von außen zu mobilisieren. Dies tritt notwendig in Konflikt mit effizienzgetriebenen Konsolidierungsvorhaben und dem Bestreben der Politik, ihren eigenen Einfluss auf die Verwaltung aufrecht zu erhalten. Auf der anderen Seite konnte gezeigt werden, dass ein eigenständiges Modernisierungsmanagement und die Involvierung in Modernisierungsnetzwerke ein Erfolgsfaktor für Reformen war (Bogumil et al. 2007, S. 310). Hinsichtlich der Entscheidung über die Reformdetails hat sich erwiesen, dass eine intensive Beteiligung über Ressortgrenzen hinweg (sprich eine Lösungssuche, die sich dem „Optimizing“ annähert und nicht nur „negativ“ koordiniert) erfolgsförderlich war (Bogumil et al. 2007, S. 310). Schließlich kann eine stete Begleitung der Reform in der Implementierung die Reformbereitschaft erhöhen und helfen, Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen.

5 Fazit: Verdienste und Grenzen

Die Beschäftigung mit Verwaltungsstilen eröffnet neue Perspektiven auf klassische Probleme der Verwaltungsreform. Sie ermöglicht ein besseres Verständnis der Mechanismen, mit denen sich Verwaltungen und ihre Verwaltungsstile reproduzieren und steckt die Möglichkeiten der intentionalen Änderung von Verwaltungsstilen ab. Schließlich erlaubt das Konzept, die Auswirkungen von Verwaltungsstilen auf Ergebnisse von Verwaltungshandeln besser zu verstehen. Das Konzept richtet den Blick auf Kultur und Informalität: Die Missachtung dieser mikropolitisch wichtigen Aspekte in Verwaltungsreformen ließ Verwaltungsreformpraktiker auf erhebliche Implementationshindernisse stoßen und verleitete wissenschaftliche Analysten in der Vergangenheit zu Fehlschlüssen.

Im Kontext von Verwaltungsreformen sind Verwaltungsstile von dreifacher Relevanz sowohl für Grundlagenforschung wie für Anwendungsfragen:

- als unabhängige Variable zur Erklärung von spezifischen Reformverläufen und nichtintendierten Effekten,

- als abhängige Variable zur Identifizierung spezifischer Mechanismen, die Verwaltungsstile verfestigen und reproduzieren (und damit Hinweise auf deren Veränderbarkeit geben),
- als Benchmark der Veränderungstiefe (formelle versus informelle Institutionen: talk vs. action).

Im Bereich der vergleichenden Verwaltungswissenschaft leistet das Konzept auf Grund des hohen Abstraktionspotenzials und gleichzeitig guter Operationalisierbarkeit einen wichtigen Beitrag zum Verständnis unterschiedlicher Reformpfade. Die Beachtung verwaltungskultureller Aspekte bei Public Management Reformen eröffnet so die Sensibilisierung für kulturelle „Übersetzungsschwierigkeiten“ bei der Übernahme von Reformmodellen, insbesondere im internationalen Kontext. Verwaltungsstile erweisen sich so nur vermeintlich als „weicher“ Faktor: Sie sind immer mit etablierten Interessen verbunden und können für und gegen Reformen mobilisiert werden. In Reformprozessen ist die Identifikation von Schlüsselakteuren, deren Basisinteressen und Wissensbeständen notwendig: Verwaltungsreform muss sich mit der informellen Fundierung von Machtstrukturen auseinandersetzen und Strategien zum Umgang mit Routinen und Überzeugungssystemen erarbeiten und diese produktiv nutzen. Dabei müssen auch sektorale Fachkulturen innerhalb der Verwaltung beachtet werden, die die Durchdringung mit neuen Stilen unterschiedlich schwer gestalten.

Verwaltungsstile sind sicherlich nur ein Aspekt von vielen, die den Verlauf von Verwaltungsreformen erklären können und Verwaltungsreformern Hinweise auf wichtige Stolpersteine liefern können. Ressourcen, Macht und strukturelle Erblasten sind mindestens ebenso bedeutsam. Um das Stilkonzept fruchtbar zu machen, ist es notwendig, dass eine einheitlichere Verwendung von Konzepten und Begrifflichkeiten erfolgt.

Literatur

- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann, und Anna K. Ohm. 2007. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*. Berlin: Edition Sigma.
- Freeman, Gary P. 1985. National styles and policy sectors: Explaining structured variation. *Journal of Public Policy* 5(4): 467–496.
- Grohs, Stephan. 2010. *Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus*. Wiesbaden: Springer.
- Howlett, Michael. 2003. Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture. *Canadian Public Administration* 46(4): 471–494.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, und Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Jann, Werner. 2002. Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirischen und internationale vergleichenden Forschung. In *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Hrsg. Klaus König, 425–448. Baden-Baden: Nomos.
- Knill, Christoph. 2001. *The Europeanisation of national administrations: Patterns of institutional change and persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Knill, Christoph, Jan Enkler, Sylvia Schmidt, Steffen Eckhard, und Stephan Grohs. 2017. Administrative styles of international organizations: Can we find them, do they matter? In *International bureaucracy: Challenges and lessons for public administration research*, Hrsg. Michael W. Bauer, Christoph Knill und Steffen Eckhard, 43–71. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Knott, Michèle. 1998. Die Prägkraft regionaler Politikstile. In *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Hrsg. Beate Kohler-Koch, 97–124. Opladen: Leske + Budrich.
- Levitt, Barbara, und James G. March. 1988. Organizational learning. *Annual Review of Sociology* 14:319–338.
- Richardson, Jeremy, Gunnar Gustafsson, und Grant Jordan. 1982. The concept of policy style. In *Policy styles in Western Europe*, Hrsg. Jeremy Richardson, 1–17. London: Georg Allen & Unwin.
- Schein, Edgar H. 2003. *Organisationskultur*. Bergisch Gladbach: EHP.
- Simon, Herbert. 1997. *Administrative behaviour*, 4. Aufl. New York: The Free Press.
- Waarden, Frans van. 1995. Persistence of national policy styles: A study of their institutional foundations. In *Convergence or diversity?* Hrsg. Brigitte Unger und Frans van Waarden, 333–372. Vermont: Ashgate.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy*. New York: Basic Books.



Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform

Tobias Bach und Sylvia Veit

Inhalt

1 Einleitung	64
2 Begriffsbestimmungen: Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform	64
3 Theoretische Perspektiven	65
4 Verwaltungspolitik in Deutschland	69
5 Fazit	73
Literatur	74

Zusammenfassung

Der Beitrag setzt sich mit der politischen Dimension von Verwaltungsreformen auseinander. Es wird gezeigt, dass das rationale Problemlösungsmodell die Realität von Verwaltungsreformen nicht adäquat erfasst. Stattdessen spielen (mikro) politische Faktoren eine große Rolle für das Zustandekommen und die Umsetzung von Reformen. Dabei handelt es sich in der Regel weniger um ideologische Präferenzen, sondern eher um Reaktionen auf externe Erwartungen sowie um institutionelle Eigeninteressen der beteiligten Akteure. Betont wird zudem der symbolische Charakter von Verwaltungsreformen.

Schlüsselwörter

Verwaltungsmodernisierung · Verwaltung als Politikfeld · Rationales Entscheidungsmodell · Garbage Can Modell · Implementation von Reformen

T. Bach (✉)

Department of Political Science, University of Oslo, Oslo, Norwegen

E-Mail: tobias.bach@stv.uio.no

S. Veit

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Kassel, Kassel, Deutschland

E-Mail: sveit@uni-kassel.de

1 Einleitung

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über zentrale Merkmale von *Verwaltungspolitik* und *Verwaltungsreformen*. Ein besonderer Fokus wird dabei auf die politische Dimension von Verwaltungsreformen gelegt, also auf die Akteurskonstellationen, Machtverhältnisse, Institutionen und dominierenden Entscheidungsmodi, welche für dieses *Politikfeld* charakteristisch sind. Hierzu werden im ersten Teil zentrale Begrifflichkeiten geklärt (Verwaltungspolitik, Verwaltungsreform). Im zweiten Teil werden grundlegende theoretische Perspektiven auf Verwaltungs(reform)politik vor gestellt. Diese helfen, zentrale Merkmale dieses Politikbereiches zu beschreiben und ermöglichen ein besseres Verständnis der Triebkräfte von Verwaltungsreformen. Danach werden die Charakteristika von Verwaltungs(reform)politik auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in Deutschland in konziser Form herausgearbeitet. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung der Kernmerkmale und zentralen Herausforderungen von Verwaltungspolitik.

2 Begriffsbestimmungen: Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform

Nach einer verbreiteten Definition ist *Verwaltungspolitik* die „von der legitimierten politischen Führung mittels Entwicklung, Durchsetzung und Kontrolle von Prinzipien administrativen Handelns ausgeübte politische Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit sowie der Organisations- und Personalstruktur der öffentlichen Verwaltung“ (Böhret 2011, S. 62). Diese Begriffsbestimmung beinhaltet mehrere umstrittene Prämissen: Erstens wird Verwaltungspolitik nicht nur von der politischen Führung ausgeübt, sondern auch von administrativen Akteuren; zweitens beziehen sich verwaltungspolitische Maßnahmen nicht nur auf die Prinzipien administrativen Handelns, sondern es findet auch Detailsteuerung statt; drittens umfasst Verwaltungspolitik auch das Verhältnis von Politik und Verwaltung, etwa wenn eine klarere Trennung von Politik und Verwaltung als Zielvorstellung von Verwaltungsreformen formuliert wird (Brandenstein und Strüngmann 2017).

Eine als „Politik zur Steuerung der Verwaltung“ (Bogumil und Jann 2009, S. 296) verstandene Verwaltungspolitik zielt typischerweise auf eine Veränderung der Verwaltung mit dem Ziel der Verbesserung ab (z. B. Effizienz- oder Effektivitätssteigerung). Verwaltungspolitik wird also als Verwaltungsreformpolitik (oder Verwaltungsmodernisierungspolitik) verstanden (Jann 2001, S. 328). Zweifelsohne ist die Verbesserung ein häufiges Ziel verwaltungspolitischer Maßnahmen, allerdings kann Verwaltungspolitik auch auf die Bewahrung des Status Quo abzielen oder Maßnahmen beinhalten, die gemeinhin nicht mit einer „Verbesserung“ assoziiert werden. So sind beispielsweise Personalabbaumaßnahmen zweifelsohne verwaltungspolitische Entscheidungen, die aber nicht zwingend mit einer substantiellen Reformagenda verknüpft sind. Ein anderes Beispiel sind Entscheidungen über den Standort von Behörden, die typischerweise dem legitimen Ziel einer ausgewogenen geogra-

fischen Verteilung öffentlicher Arbeitsplätze dienen. Verwaltungspolitik ist also mehr als „nur“ Verwaltungsreform.

Auch im Zusammenhang mit sektoralen Reformen (z. B. der Arbeitsmarkt- oder Verbraucherschutzpolitik) werden administrative Strukturen und Prozesse verändert. Zudem kann zwischen sektorübergreifenden Reformen, die sich an unterschiedliche Organisationen richten, und auf einen bestimmten Sektor begrenzten Reformen unterschieden werden. Beispiele für sektorübergreifende Reformen sind Veränderungen des öffentlichen Rechnungswesens in einem Bundesland oder die Einführung verbindlicher Gesetzesfolgenabschätzungen in der Ministerialverwaltung. Beispiele für sektorale Reformen sind der Umbau der Arbeitsmarktverwaltung oder die Reform der Bundeswehrverwaltung.

3 Theoretische Perspektiven

Dieser Abschnitt skizziert zentrale theoretische Annahmen und empirische Befunde der verwaltungswissenschaftlichen Forschung zu den Ursachen, Voraussetzungen, Zielsetzungen und Folgen von Verwaltungsreformen. Aus theoretischer Sicht können Reformen aus unterschiedlichen Gründen angestoßen werden. Ein konventionelles Verständnis von Reformen beinhaltet einen Ziel-Mittel Zusammenhang, wonach Reformen zur Verwirklichung eines bestimmten Ziels beitragen sollen. Wie bereits ausgeführt, ist das unmittelbare Ziel von Reformen die Veränderung der Verwaltung selbst, die beispielsweise effektiver oder transparenter werden soll, was sich jedoch mittelbar auch auf das Verhältnis zwischen Verwaltung, Bürger*innen und Unternehmen auswirken soll. Verwaltungspolitische Reformziele reflektieren dabei (sich über die Zeit verändernde) „Anforderungen an die öffentliche Verwaltung (...), die ihrerseits eng mit sich wandelnden Staatsvorstellungen zusammenhängen“ (Mayntz 1997, S. 65).

3.1 Reform als rationale Problemlösung

Eine Reform kann modellhaft als rationaler Prozess der Problemlösung verstanden werden, in dem diejenige Handlungsalternative ausgewählt wird, die am besten zur Erreichung eines bestimmten Ziels beiträgt. Dieses rationale Modell ist jedoch sehr voraussetzungsvoll (Christensen et al. 2002): So geht das Modell davon aus, dass

- Reformprozesse hierarchisch gesteuert werden können;
- eine klare und realistische Vorstellung über Reformziele und die Verbindung zwischen Zielen und Mitteln vorliegt;
- die Effekte alternativer Organisationsformen bekannt sind, jede Veränderung der Verwaltung also absehbare Folgewirkungen besitzt;
- eindeutige Kriterien vorhanden sind, um Erfolg oder Misserfolg von Reformen zu bewerten.

Eine Reform ist demnach dann erfolgreich, wenn die Reformziele/Wirkungen erreicht und ungewünschte negative Nebeneffekte weitgehend vermieden werden.

3.2 Reform als konfliktreicher Prozess

Die erste Annahme des rationalen Modells beruht auf der Idee der hierarchischen Steuerbarkeit von Reformprozessen und einer maßgeblichen Rolle der politischen und administrativen Führungsebene in diesen Prozessen. Es kann jedoch bezweifelt werden, dass Entscheidungsträger*innen über widerspruchsfreie Präferenzen, umfassende Einsichten in die Effekte von Reformalternativen und die uneingeschränkte Fähigkeit zur Durchsetzung von Reformen besitzen (Brunsson und Olsen 1993). Zudem unterliegt die Aufmerksamkeitsspanne der politischen und administrativen Führung klaren Begrenzungen, sowohl im Hinblick auf die Verarbeitung von Informationen als auch bezüglich der Lösung von Konflikten. Reformen laufen in der Regel nicht konfliktfrei ab, sondern rufen – da sie institutionelle Eigeninteressen berühren (Scharpf 1987) – Widerstände innerhalb der Verwaltung selbst, aber auch bei Interessengruppen, Bürger*innen und Unternehmen hervor; man denke etwa an kommunale Gebietsreformen oder Verwaltungsstrukturreformen (siehe „Verwaltungsstrukturreformen und Gebietsreformen“ in diesem Band).

Insbesondere sektorübergreifende Reformen stoßen in der Umsetzung auf Probleme, wenn generelle Prinzipien und Zielsetzungen für einzelne Organisationen konkretisiert werden sollen. Während es für Politiker*innen durchaus attraktiv sein mag, umfassende Reformen anzukündigen, dürfte sich der politische Ertrag aus der konkreten Umsetzung von Reformen als begrenzt erweisen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass greifbare Ergebnisse von Reformen oft erst Jahre später sichtbar werden, während die laufende Wahlperiode der relevante Zeithorizont für gewählte Politiker*innen ist. Ein weiterer Aspekt ist, dass Reformen nicht einfach „top down“ verordnet werden können, sondern typischerweise Gegenstand von Verhandlungen sind, entweder zwischen unterschiedlichen Ressorts, wenn es sich um sektorübergreifende Reformen handelt, oder innerhalb von Organisationen, etwa durch die Beteiligung der Interessenvertretung der Beschäftigten.

3.3 Reform als Symbol

Die zweite Annahme des rationalen Modells betont eindeutige Ziele und eine klare Verbindung zwischen Mitteln und Zielen. Diese Annahme entspricht einer normativ erwünschten Vorstellung darüber, was Reformen sein sollen, nämlich zielgerichtetes, rationales Handeln. Es erscheint kaum vorstellbar, dass eine Reform *nicht* mit Zielen wie Effizienz- und Effektivitätssteigerung oder einer verbesserten Servicequalität begründet würde. Die einschlägige Forschung zeigt aber, dass eine solche instrumentelle Verknüpfung von Zielen und Mitteln eher die Ausnahme als die Regel ist.

Ein wichtiger Aspekt hierbei ist der symbolische Charakter von Reformen. Reformen sind positiv konnotiert und symbolisieren eine Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Zustand der Verwaltung (March und Olsen 1983). Niemand möchte sich einer Verbesserung des Status Quo verschließen, auch wenn die Erfolgsausichten von Reformen eher ungewiss erscheinen. Zu diesem Aspekt gehört auch, dass politische und administrative Führungskräfte mit einem Erwartungsdruck konfrontiert werden, Reformen anzupacken (Brunsson und Olsen 1993). Meyer und Rowan (1977) zeigen, dass dieser Erwartungsdruck sich auch auf die inhaltliche Ausgestaltung von Reformen auswirkt.

Diese neo-institutionalistische Sichtweise betont, dass Organisationsreformen nicht primär der instrumentellen Problemlösung, sondern der Aufrechterhaltung der Legitimität einer Organisation dienen. Eine moderne Verwaltung hat demnach bestimmte Merkmale, und um dieser idealtypischen Vorstellung zu entsprechen, werden Strukturen und Prozesse von anderen Organisationen übernommen, die als Vorreiter gelten. Dieser Mechanismus wird auch als „Isomorphie durch mimetische Prozesse“ (DiMaggio und Powell 1983) bezeichnet. Unterstützt wird dies zusätzlich dadurch, dass oft eine hohe Unsicherheit über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge von Reformen besteht. Deshalb ist die Bezugnahme auf (internationale) Reformleitbilder attraktiv und weit verbreitet. Reformleitbilder und innovative Instrumente können sich vor diesem Hintergrund (auch ohne „Erfolgsnachweis“) schnell verbreiten, wofür auch der Begriff der „Reformmoden“ verwendet wird (Jann 2002).

3.4 Reform als „Mülleimer“

Ein weiterer Theorieansatz, welcher den Ziel-Mittel-Zusammenhang von Reformen in Frage stellt, ist das sogenannte *Mülleimer-Modell* („garbage can theory“) organisatorischer Entscheidungsfindung (March und Olsen 1983). Der Kern der Argumentation in diesem Modell lautet, dass Ziele, Probleme und Mittel zur Problemlösung nicht durch einen analytischen Prozess miteinander verknüpft werden, sondern dass sie unabhängig voneinander existieren und in Entscheidungssituationen eher zufällig miteinander verknüpft werden – ähnlich wie unterschiedliche Dinge, die eigentlich wenig miteinander zu tun haben, aber zufällig im selben Mülleimer gelandet sind (siehe Jann 2015 für eine ausführliche Erläuterung des Modells). Anders formuliert: Es gibt in jedem Reformprozess eine Vielzahl von Problem- und Zieldefinitionen sowie Instrumenten. Letztere können grundsätzlich für unterschiedliche Probleme zu Anwendung kommen – beispielsweise können Zielvereinbarungen in erster Linie deshalb eingeführt werden, weil es Effizienzprobleme beim Personal gibt; Zielvereinbarungen können aber auch primär ein Instrument zur Steigerung der Arbeitsmotivation und Mitarbeiterzufriedenheit sein oder eine Steuerungsentlastung für Führungskräfte darstellen.

Welche Problemlösung gewählt wird, hängt aus Perspektive des Mülleimer-Modells nicht von den Ergebnissen einer ausführlichen Problemanalyse ab, sondern eher davon, welche Akteure in einer Entscheidungssituation „ihre“ Sichtweisen und Lösungen einbringen. Gerade Führungskräften fehlen meist die zeitlichen Ressour-

cen, um kontinuierlich an Reformprozessen beteiligt zu sein. Unrealistische Erwartungen über die zu erwartenden positiven Effekte von Reformen können in Entscheidungsprozessen als „Lockmittel“ für die Aufmerksamkeit von Führungskräften genutzt werden. Während das Mülleimer-Modell von einem eher zufälligen Zusammentreffen von Problemen und Lösungen ausgeht, betont das hierauf aufbauende „multiple streams“ Modell die Möglichkeit der absichtsvollen Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse (Kingdon 1984). Diesem Modell zufolge sind Reformen vor allem dann erfolgversprechend, wenn es Akteure gibt, die als politische Unternehmer („policy entrepreneurs“) agieren und eine günstige Gelegenheit ergreifen („window of opportunity“), zu der eine Lösung mit einem Problem verknüpft werden kann, sofern hierfür ausreichend politische Unterstützung vorhanden ist.

Reformen sind dadurch gekennzeichnet, dass es keine genauen Regeln dafür gibt, wie Entscheidungen zu treffen sind und welche Akteure einbezogen werden sollten. Reformen sind deshalb ein Anziehungspunkt für unterschiedlichste Akteure (insbesondere auch solche, die sonst wenig zu tun haben) und bieten ein Forum, um alle möglichen Probleme zu diskutieren (March und Olsen 1983). Je vager die Ziele einer Reform formuliert sind, desto größer erscheint die Wahrscheinlichkeit, dass sie Lösungen anziehen, die auf der Suche nach Problemen sind (z. B. eine bereits entwickelte Software, eine Methodik oder ein Fortbildungskonzept auf der Suche nach Anwendungen). Eine Reform, welche die Verwaltung insgesamt effizienter und bürgerfreundlicher machen soll, kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein und ist demnach für viele verschiedene Lösungen offen, während es für eine Reform des Rechnungswesens vermutlich nur eine begrenzte Anzahl möglicher Handlungsalternativen gibt. Aus Sicht des Mülleimer-Modells sind Reformen das Gegenteil instrumenteller Problemlösung durch rationale Auswahl der bestmöglichen Alternative.

3.5 Unsicherheit über Effekte von Reformen

Eine weitere Annahme des rationalen Modells betont, dass den Akteuren die Folgen verschiedener Entscheidungsalternativen bekannt sind. Diese Annahme ist problematisch, denn gerade bei komplexen Reformen sind deren Wirkungen kaum abzuschätzen. Selbst in der Forschung wird die Untersuchung der Wirkungen von Reformen stiefmütterlich behandelt (Kuhlmann und Wollmann 2013). Darüber hinaus besteht bei Reformakteuren typischerweise nur wenig Interesse an einer systematischen Untersuchung der Reformwirkungen.

Das mag einerseits daran liegen, dass der Nachweis von Reformeffekten mit zahlreichen methodischen Problemen verbunden ist. Andererseits lässt der Enthusiasmus für Reformen bei Führungskräften schnell nach, wenn viele Probleme auftauchen und Konflikte zu lösen sind. Eine Evaluation einer wenig erfolgreichen Reform erscheint aus politischer Perspektive wenig vorteilhaft. Dieser Zusammenhang wurde etwa von Brunsson und Olsen (1993) besonders betont: Wenn sie angestoßen werden, sehen Reformen oft beeindruckend aus und versprechen eine geordnete Zukunft; im Laufe des Reformprozesses werden jedoch Widersprüche

deutlich und Ziele verfehlt. Das entspricht nicht einem rationalen Verständnis von Verwaltungsreformen, ganz im Gegenteil. Brunsson und Olsen (1993) argumentieren daher, dass das beste Mittel, um eine missglückte Reform „loszuwerden“ darin besteht, neue Reformen anzustoßen (siehe Bach 2015 für eine Zusammenfassung).

3.6 Reformen und Zielkonflikte

Schließlich geht das rationale Reformmodell von eindeutigen Bewertungskriterien für den (Miss)Erfolg von Reformen aus. Allerdings verfolgt die öffentliche Verwaltung typischerweise mehrere Ziele gleichzeitig; zwischen diesen Zielen bestehen zudem regelmäßig Zielkonflikte. Die breit gefächerten Ziele der öffentlichen Verwaltung – hierzu zählen unter anderem Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Professionalität, politische Responsivität, die Beteiligung Betroffener und Transparenz – erschweren eine Bewertung von Reformen anhand eines einzigen Maßstabes.

Beispielsweise stand die Effizienz der Verwaltung im Mittelpunkt zahlreicher Reformen der vergangenen Jahrzehnte, die unter dem Schlagwort „New Public Management“ (NPM) zusammengefasst wurden. Eine Verwaltungsorganisation, die besonders effizient ist, läuft jedoch Gefahr, andere zentrale Werte der öffentlichen Verwaltung zu vernachlässigen; ebenso wie eine Verwaltung, die vor allem auf Rechtmäßigkeit bedacht ist, nicht notwendigerweise besonders effizient ist (Hood 1991). Welche Ziele die Verwaltung verfolgen soll, und was eine „gute Verwaltung“ ausmacht, ist demnach umstritten und wird es voraussichtlich auch immer bleiben. Unverkennbar ist jedoch, dass sich gängige Vorstellungen darüber, was gute Verwaltung ausmacht, im Zeitverlauf verändern und auch das gesellschaftspolitische Klima widerspiegeln.

4 Verwaltungspolitik in Deutschland

Wie spiegeln sich die dargestellten generellen Merkmale von Verwaltungspolitik am konkreten Beispiel Deutschlands wider? Besonders relevant erscheint hierbei, inwie weit die Voraussetzungen für eine hierarchische Steuerung von Reformen durch die politische und administrative Führungsebene gegeben sind, ob Reformen eher sektorübergreifend oder -spezifisch angelegt sind, und welche Bedeutung reformpolitische Leitbilder für die Verwaltungspolitik in Deutschland besitzen. In den Mittelpunkt rücken demnach die institutionellen Rahmenbedingungen für Verwaltungspolitik sowie der politische Stellenwert verwaltungspolitischer Fragen. Hierbei interessiert, welche Unterschiede zwischen den drei Verwaltungsebenen – Bund, Ländern und Kommunen – zu erkennen sind und wie Deutschland im internationalen Vergleich einzuordnen ist. Diese Fragen stehen im Zentrum dieses Abschnittes, was gleichzeitig bedeutet, dass spezifische Verwaltungsreforminhalte – die an anderer Stelle in diesem Handbuch ausführlich dargestellt werden – hier nur in illustrierender Form angesprochen werden können.

Im internationalen Vergleich gilt Deutschland als ein Land, welches durch eine hohe Kontinuität seines Verwaltungssystems gekennzeichnet ist. Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist von zentraler Bedeutung, man spricht deshalb auch von einer legalistischen Verwaltungskultur (Kuhlmann und Wollmann 2013). Die öffentliche Verwaltung ist hierarchisch strukturiert und funktional gegliedert. Das Personal ist fachgeschult und in hohem Maße innerhalb der Verwaltung sozialisiert, da Verwaltungskarrieren typischerweise durch eine geringe sektorenübergreifende und ressortübergreifende Mobilität gekennzeichnet sind. Vor diesem Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass der internationale Reformtrend des NPM in der deutschen Verwaltung – insbesondere auf Landes- und Bundesebene – vergleichsweise spät und zögerlich aufgegriffen wurde (Pollitt und Bouckaert 2011). Auch in Bezug auf die Digitalisierung der Verwaltung gehört Deutschland im internationalen Vergleich keinesfalls zu den Vorreitern (siehe „Digitale Transformation der Verwaltung im internationalen Vergleich“ in diesem Band).

Hierfür gibt es verschiedene Ursachen. Zentral sind neben kulturellen Faktoren – Reformansätze müssen zur etablierten Verwaltungskultur passen oder an diese adaptiert werden (Brunsson und Olsen 1993) – auch institutionelle Merkmale des politisch-administrativen Systems. Typisch für das deutsche, föderal-dezentrale Politiksystem ist, dass die verwaltungspolitischen Arenen und Diskurse deutlich fragmentierter sind als beispielsweise in vielen angelsächsischen Ländern, wo Verwaltungspolitik zentralistischer und mit klarerer politischer Führerschaft durchgeführt wird (Kuhlmann und Wollmann 2013). Dabei sind jedoch durchaus Unterschiede je nach Verwaltungsebene festzustellen.

4.1 Verwaltungspolitik auf Bundesebene

Das *Ressortprinzip* – nach § 65 des Grundgesetzes leiten die Minister*innen ihre Aufgabenbereiche selbstständig und in eigener Verantwortung – ist ein wesentlicher Grund dafür, dass Ansätze einer ressortübergreifenden Verwaltungspolitik (etwa eine ressortübergreifende Personalpolitik, zentral gesteuerte Organisationsreformen oder gemeinsame Reformstrategien) auf Bundesebene selten sind. Der zentrale verwaltungspolitische Akteur auf Bundesebene ist das traditionell für diesen Bereich zuständige Bundesministerium des Innern (BMI), wo das Thema wechselnd in Form von Projektgruppen, Stabsstellen, Geschäftsstellen oder klassischen Referaten verankert wird. Aufgrund des Ressortprinzips sind die verwaltungspolitischen Steuerungsmöglichkeiten des BMI eher schwach. Allgemein üblich ist deshalb ein auf Freiwilligkeit basierendes Zusammentragen von größeren und kleineren Reformprojekten der Ressorts, die dann in Verwaltungsreformprogrammen gebündelt und vom BMI koordiniert werden, welches deren Umsetzung aber nicht hierarchisch durchsetzen kann. Die Parallelen zum Mülleimer-Modell sind hier unschwer zu erkennen. Wichtige verwaltungspolitische Reformvorhaben tauchen oft gar nicht in den Reformprogrammen der Bundesregierung auf. Für die Umsetzung einzelner

Reformprojekte ist die Einrichtung von (ressortübergreifenden) Arbeits- und Projektgruppen eine übliche Organisationsform. Koordinations- und Steuerungsaufgaben auf Programmebene werden oft durch Staatssekretärsausschüsse wahrgenommen und auf Arbeitsebene durch Ressortansprechpartner*innen unterstützt. Neben dem BMI (und gelegentlich dem Kanzleramt) tritt der Bundesrechnungshof immer wieder als treibender Akteur im Zusammenhang mit Verwaltungsreformen auf, indem er durch veröffentlichte Gutachten, (z. B. zu Reformen des Haushalts- und Rechnungswesens) Anstöße für Verwaltungsreformen gibt und die Promotoren von Reformen argumentativ unterstützt.

Insgesamt ist der Bereich der Verwaltungsreformpolitik auf Bundesebene stark administrativ dominiert. Stärker politisch geführte Reformen der Verwaltung sind oft sektorale verankert – ein Beispiel ist die Strukturreform der Bundeswehrverwaltung – und zeigen nicht selten bessere Umsetzungsresultate als viele Reformprojekte der Verwaltungsreformprogramme, die häufig nach einer Pilotphase weitgehend im Sande verlaufen (Veit 2018). Verwaltungsreformen, die verfassungsgemäß eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit benötigen und vom Bund koordiniert werden, erfordern einen besonders langen Atem: Dies zeigt sich besonders deutlich im Bereich der *Digitalisierung* der Verwaltung. Selbst Leuchtturmprojekte wie die Einführung der einheitlichen Behördenrufnummer 115 basieren auf sehr langen und mühsamen Verhandlungsprozessen zwischen den Akteuren auf allen drei Verwaltungsebenen, und auch mehr als zehn Jahre nach Projektstart ist die 115 längst nicht flächendeckend in Betrieb.

Externe Akteure, die Politikformulierung und -umsetzung von Verwaltungsreformen auf Bundesebene unterstützen, sind traditionell Sachverständigenkommissionen, aber auch politische Stiftungen, Think Tanks, Wissenschaftler*innen und Beratungsunternehmen. Letztere sind vor allem in der Implementationsberatung in Bezug auf NPM-Instrumente und E-Government aktiv. Für einige Reformbereiche ist zudem der Einfluss supranationaler Akteure nicht zu unterschätzen (z. B. Europäische Kommission und OECD im Bereich „Bessere Rechtsetzung“). Der 2006 gegründete Nationale Normenkontrollrat etabliert sich seit den 2010er-Jahren zudem zunehmend als Promotor ebenenübergreifender Verwaltungsreformen, vor allem im Bereich der Digitalisierung.

Da die Problematik des Mehrebenensystems für die Verwaltungsmodernisierung mit dem Thema Digitalisierung stärker in den Fokus gerückt ist, nimmt der Bund zunehmend die Rolle einer zentralen Koordinationsinstanz für Reformen ein, die auch die Landes- und Kommunalverwaltungen einschließen und nur bei erfolgreicher Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen Wirksamkeit entfalten. Parteipolitisch sind Verwaltungsreformen auf Bundesebene dennoch nur selten von größerem Interesse. Zwar fehlen populäre Konsensthemen wie Bürokratieabbau oder Digitalisierung in keiner Regierungserklärung, im Parlament wird aber meist nur dann um verwaltungspolitische Themen gefochten, wenn es Probleme gibt – ein Beispiel wäre der BSE-Skandal, in dessen Folge die Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sowohl auf ministerieller Ebene als auch im nachgeordneten Bereich (nach EU-Vorbild) grundlegend reformiert wurde.

4.2 Verwaltungspolitik auf Landesebene

Auch auf der Landesebene finden Reformen sowohl sektoral als auch sektorübergreifend statt, und auch hier setzt das starke Ressortprinzip den Reformbemühungen Grenzen. Dennoch gibt es in einigen Ländern – stärker als auf Bundesebene – Versuche einer zentralen politischen Steuerung der Verwaltungsreformpolitik durch die Regierungszentralen, die Finanz- oder die Innenressorts. Zudem werden vielfach eigene Kabinetts- und Staatssekretärsausschüsse gebildet. Allerdings sind auch auf dezentraler Ebene – also bei den Fachressorts und den einzelnen Behörden – Projektbeauftragte, Arbeitsgruppen u. ä. anzutreffen.

Neben diesen verwaltungsinternen Akteuren sind weitere Akteure an der Formulierung und Umsetzung von Verwaltungsreformen der Länder beteiligt, wobei insbesondere Enquête-Kommissionen, Beratungsgremien (Regierungskommissionen, Sachverständigenräte), parlamentarische Ausschüsse, Rechnungshöfe, kommunale Spitzenverbände und privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen zu nennen sind. Auch die Gewerkschaften werden regelmäßig über Rahmenvereinbarungen oder über beratende Gremien in die Verwaltungsreform eingebunden. Dasselbe gilt für Wissenschaftler*innen, die – meist in Form von Gutachten – ihre Expertise in die Vorbereitung von Verwaltungsreformen auf Landesebene einbringen (Bogumil 2018). Schließlich werden gelegentlich auch die Adressat*innen des Verwaltungshandelns eingebunden, bspw. durch die Möglichkeit, Anregungen zum Bürokratieabbau zu geben.

Hinsichtlich der machtpolitischen Dimension zeichnen sich mehrere Konfliktlinien ab. Wie auch auf Bundesebene führt das Ressortprinzip zu einer fachlich versäulten Verwaltung, in der zentrale Reforminitiativen zumeist auf den scharfen Widerstand der Ressortleitungen treffen, die innerhalb ihrer jeweiligen Geschäftsbereiche möglichst wenig einsparen möchten oder nur „harmlose“ Reformvorschläge einbringen. In diesem Zusammenhang gelten die Einbindung externen Sachverständes oder des Parlaments sowie die strategische Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen als mögliche Strategien verwaltungspolitischer Generalist*innen, die Widerstände der Fachressorts gegen Reformen zu brechen.

Daneben zeichnen sich auch innerhalb der Verwaltung Konfliktlinien ab, etwa zwischen Landesverwaltung und Kommunen oder zwischen den maßgeblich an der Formulierung von Verwaltungsreformmaßnahmen beteiligten Ministerien und ihren Geschäftsbereichen, die vielfach nur wenig in die Politikformulierung eingebunden sind. Verwaltungsreformen in den Bundesländern sind häufig politisch sehr umstritten, da sie in Form von Struktur-, Funktional- und Gebietsreformen erhebliche und direkt spürbare Auswirkungen auf Bürger*innen haben und ein großer Personalkörper davon betroffen ist (siehe „Verwaltungsstrukturreformen und Gebietsreformen“ in diesem Band).

Ein weiteres Problem besteht in der Glaubwürdigkeit von Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung, wenn gleichzeitig das Ziel der Haushaltskonsolidierung durch Personalabbau verfolgt wird (Wegrich und Bach 2014). Auch Reformen, deren Notwendigkeit aus funktionaler Sicht kaum bezweifelt wird, können deshalb scheitern, etwa wenn Gebietsreformen zum Wahlkampfthema gemacht werden.

Über den Einfluss der Parteipolitik auf Verwaltungsreformen auf Landesebene ist sich die Forschung uneins: Während Bogumil (2018) konstatiert, dass sich in Bezug auf die inhaltlichen Positionen keine klaren parteipolitischen Linien erkennen lassen, zeigen Götz et al. (2018) einen deutlichen Einfluss der ideologischen Ausrichtung der Regierungspartei(en) auf Reorganisationen der Verwaltung.

4.3 Verwaltungspolitik auf kommunaler Ebene

Die Rahmenbedingungen für Verwaltungsreformen auf der Kommunalebene werden zum Teil stark durch Vorgaben der Länder beeinflusst (z. B. Einführung der Doppik). In den Kommunen hat die Verwaltungsspitze eine dominierende Stellung für die inhaltliche Ausgestaltung von Reformen, da hier die Modernisierungskonzepte erstellt und hierarchisch durchgesetzt werden. In Bezug auf die Einführung des *Neuen Steuerungsmodells* (NSM) ging in 71 % der Fälle die Initiative vom Bürgermeister bzw. Landrat aus, zusätzliche Impulse kamen aus der Leitung der Querschnittsämter (Bogumil et al. 2007). Ideologische Orientierungen spielen auf der Kommunalebene keine herausgehobene Rolle für die Ausgestaltung von Verwaltungsreformen. Allerdings wird der Parteienwettbewerb als eine Ursache dafür gesehen, dass sich die mit dem NSM verbundene Idee einer stärkeren Trennung von Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene nicht durchgesetzt hat (Holtkamp 2008). Der Einfluss der Kommunalvertretung erstreckt sich in erster Linie auf die Phase der Regelsetzung (Möltken und Pippke 2009), d. h. wenn im Kommunalparlament Grundsatzbeschlüsse zur Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen getroffen werden.

Die Aufmerksamkeit der Kommunalpolitiker*innen ist überwiegend selektiv und sporadisch; Verwaltungspolitik auf kommunaler Ebene ist in erster Linie eine verwaltungsinterne Angelegenheit. Eine weitreichende Bedeutung kommt hierbei den Personalvertretungen zu, die in den meisten Kommunen in einem frühen Stadium an Reformprozessen beteiligt werden. Als externer Meinungsführer des kommunalen Modernisierungsdiskurses fungiert insbesondere die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Bei einigen Themen konnten in der Vergangenheit aber auch andere Akteure (z. B. die Bertelsmann Stiftung bei der Leistungsmessung) durch Modellprojekte Einfluss entfalten.

5 Fazit

Verwaltungspolitik ist – auch wenn dies als Ideal angestrebt wird – kein rationaler Prozess der Problemlösung und das rationale Modell – das ist in den Ausführungen dieses Beitrags deutlich geworden – taugt auch nicht zur Beschreibung realer Reformprozesse. Diese Beobachtung ist jedoch nicht nur für die Verwaltungspolitik zutreffend, sondern gilt auch für andere Politikfelder. Allerdings weist Verwaltungspolitik einige Spezifika auf, die sie besonders anfällig für Rationalitätsmythen machen: Zu nennen sind hier insbesondere der symbolische Charakter von Verwal-

tungsreformen, die Tendenz zur Orientierung an (vermeintlich erfolgreichen) Leit- und Vorbildern und zur Übernahme von Reforminstrumenten aus anderen Ländern oder organisationalen Kontexten sowie die hohe Unsicherheit über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge in vielen inhaltlichen Fragen. Verwaltungsreformen spiegeln gesellschaftliche Anforderungen und Veränderungen wider: Sie werden also (auch) aus Legitimitätsgründen initiiert.

Implementationsprobleme lassen sich nicht nur darauf zurückführen, dass innovative Verfahren und Instrumente häufig vorschnell übernommen werden, sondern auch auf die Tatsache, dass Verwaltungsreformen institutionelle Eigeninteressen der betroffenen Organisationen berühren und hieraus ein erhebliches Widerstandspotenzial erwächst. Hinzu kommen weitere institutionelle Faktoren wie etwa das starke Ressortprinzip in Deutschland, welches zentral angelegte und umfassende Reformen erschwert. Für Politiker*innen sind viele verwaltungspolitische Themen und Reformansätze kaum interessant, da sie sich damit wenig profilieren können: Verwaltungsreformen sind deshalb vielfach Reformen „von der Verwaltung für die Verwaltung“ mit allenfalls punktueller politischer Unterstützung. Hiervon gibt es aber zahlreiche Ausnahmen wie etwa die sektoralen verwaltungspolitischen Maßnahmen im Zuge größerer politikfeldspezifischer Reformen oder die kommunalen Gebietsreformen, welche in der Bevölkerung hochumstritten und damit auch politisch ausgesprochen kontrovers sind.

Um das Zustandekommen, den Implementationsverlauf und die Effekte von Verwaltungsreformen zu verstehen und einzuordnen, ist es wichtig, diese nicht rein funktional zu betrachten, sondern als das, was sie letztlich auch sind: *Policies*, die nicht nur das Innere der Verwaltung berühren und keine rein technischen Übungen zur Optimierung der Verwaltung sind, sondern auch eine Außenwirkung entfalten; *Policies*, die ausgehandelt werden und wo (mikro)politische Konflikte und Verhandlungen nicht nur (und oft nicht primär) in der Phase der Politikformulierung, sondern auch in der Implementationsphase und im Zuge der Bewertung der Reformen stattfinden.

Literatur

- Bach, Tobias. 2015. Nils Brunsson und Johan P. Olsen. 1993. The reforming organization. In *Schlüsselwerke der Organisationsforschung*, Hrsg. Stefan Kühl, 133–136. Wiesbaden: Springer.
- Bogumil, Jörg. 2018. Die Logik der Politikberatung. Analysen am Beispiel der Verwaltungspolitik der Länder. In *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Michael W. Bauer und Edgar Grande, 153–182. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg, und Werner Jann. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, 2. Aufl. Wiesbaden: Springer.
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann, und Anna Ohm. 2007. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Edition Sigma.
- Böhret, Carl. 2011. Aktive Verwaltungspolitik. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Hrsg. Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard und Göttrik Wewer, 60–66. Wiesbaden: Springer.

- Brandenstein, Frederik, und Daniela Strüngmann. 2017. Das Politikfeld Verwaltungspolitik. In *Implementation in Politikfeldern: Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich*, Hrsg. Dieter Grunow, 337–380. Wiesbaden: Springer.
- Brunsson, Nils, und Johan P. Olsen. 1993. *The reforming organization*. London/New York: Routledge.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, und Lois R. Wise. 2002. Transforming administrative policy. *Public Administration* 80(1): 153–178.
- DiMaggio, Paul J., und Walter W. Powell. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2): 147–160.
- Götz, Alexander, Florian Grotz, und Till Weber. 2018. Party Government and Administrative Reform: Evidence From the German Länder. *Administration & Society* 50(6): 778–811.
- Holtkamp, Lars. 2008. Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *der moderne staat* 1(2): 423–446.
- Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1): 3–19.
- Jann, Werner. 2001. Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Hrsg. Eckhard Schröter, 321–344. Opladen: Leske + Budrich.
- Jann, Werner. 2002. Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Hrsg. Klaus König, 279–303. Baden-Baden: Nomos.
- Jann, Werner. 2015. Michael D. Cohen, James G. March, und Johan P. Olsen, „A garbage can model of organizational choice“. In *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*, Hrsg. Martin Lodge, Edward C. Page und Steven J. Balla, 300–315. Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- Kuhlmann, Sabine, und Hellmut Wollmann. 2013. *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer.
- March, James G., und Johan P. Olsen. 1983. Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review* 77(2): 281–296.
- Mayntz, Renate. 1997. Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In *Modernisierung des Staates?* Hrsg. Edgar Grande und Rainer Prätorius, 65–74. Baden-Baden: Nomos.
- Meyer, John W., und Brian Rowan. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83(2): 340–363.
- Möltken, Katrin, und Wolfgang Pippke. 2009. New Public Management und die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung. In *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Edwin Czerwick, Wolfgang H. Lorig und Erhard Treutner, 199–224. Wiesbaden: Springer.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2011. *Public management reform: A comparative analysis*, 3. Aufl. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1987. Grenzen der institutionellen Reform. In *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse und Renate Mayntz, 111–154. Baden-Baden: Nomos.
- Veit, Sylvia. 2018. Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung: Eine kritische Bestandsaufnahme. In *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Michael W. Bauer und Edgar Grande, 121–152. Baden-Baden: Nomos.
- Wegrich, Kai, und Tobias Bach. 2014. Unter Stress: Regierung und Verwaltung in stürmischen Zeiten. In *Die Hauptstädter – Berlin 25 Jahre nach dem Mauerfall. Die Hertie Berlin Studie 2014*, Hrsg. Helmut K. Anheier und Klaus Hurrelmann, 203–253. Hamburg: Hoffman und Campe.



Europäischer Verwaltungsraum/ Europäische Mehrebenenverwaltung

Eva G. Heidbreder

Inhalt

1 Begriffsklärung: Vom Verwaltungsraum zu Mehrebenenverwaltung	78
2 Das Konzept in der Praxis: Anwendungsfelder	79
3 Der Stand der Forschung: Empirische Erkenntnisse	81
4 Entwicklungsperspektiven: Theoretische und empirische Fragestellungen	83
Literatur	84

Zusammenfassung

Die Begriffe *Europäische Mehrebenenverwaltung/Europäischer Verwaltungsraum* beschreiben das komplex vernetzte System von Verwaltungseinheiten auf verschiedenen Ebenen. Als eigenständiger Erkenntnisgegenstand wird der Europäische Verwaltungsraum seit den frühen 2000er-Jahren untersucht. Die Forschung fokussiert vorrangig auf Fragen der Herausbildung einer europäischen Kernverwaltung, des Wandels (sub)staatlicher Verwaltungen und genuin neuer europäischer Verwaltungsstrukturen. Empirische Studien greifen zunehmend typische verwaltungswissenschaftliche Fragen auf, wie die Veränderung der Kommission durch die EU-Erweiterungen, interne Reformen, aber auch die Vernetzung verschiedener Akteure in den grenzüberschreitenden Verfahren. Fragen nach der Fähigkeit zu Reformen, deren Umsetzbarkeit und tatsächlichen Ergebnissen fokussieren vor allem auf die Europäische Kommission und die Verwaltungen in den zentral- und osteuropäischen Staaten, die 2004/07 der EU beitraten. Außerdem gewinnen Fragen nach den normativen, politischen und praktischen Konsequenzen von Verwaltungspraktiken jenseits staatlich begrenzter, vollautonomer Verwaltung an wissenschaftlicher und praktischer Bedeutung.

E. G. Heidbreder (✉)
Otto-von-Guericke Universität, Magdeburg, Deutschland
E-Mail: eva.heidbreder@ovgu.de

Schlüsselwörter

Europäischer Verwaltungsraum · Mehrebenenverwaltung · Verbundsverwaltung · Horizontale Verwaltungsprozesse · Vertikale Verwaltungsprozesse

1 Begriffsklärung: Vom Verwaltungsraum zu Mehrebenenverwaltung

Die Begriffe *Europäischer Verwaltungsraum* sowie *Europäische Mehrebenenverwaltung* beschreiben das vertikal und horizontal vernetzte Verwaltungssystem, das mit der Gestaltung und Umsetzung der Politiken der Europäischen Union (EU) und der gegenseitigen Rechtsanerkennung und Amtshilfe zwischen ihren Mitgliedstaaten befasst ist. Obschon administrative Strukturen und Akteure seit Beginn des europäischen Einigungsprozesses in den 1950er-Jahren wissenschaftliche Beachtung fanden, kam es erst im Vorfeld der östlichen Erweiterungsrunden 2004/07 zu einer expliziten politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Herausformung eines genuinen EU-Verwaltungssystems. Statt „klassischer Integrationstheorien“ kamen nun auch generische Ansätze der Verwaltungswissenschaft zunehmend zum Einsatz.

Die Genese des Begriffs des *Verwaltungsraumes* spiegelt die konzeptionellen Schwierigkeiten bei der Erfassung der sich inkrementell und wenig konsistent herausformenden Mehrebenenverwaltung wider. Konkret entwickelte sich das Verwaltungssystem zur Umsetzung gemeinschaftlicher EU-Politiken inkrementell und ohne einen kohärenten Ansatz. Die EU besitzt rechtlich keine direkten Kompetenzen für ein hierarchisches Eingreifen durch Regulierung staatlicher Verwaltungsstrukturen oder -abläufe (Heidbreder 2011). Stattdessen gilt prinzipiell, dass die Mitgliedstaaten und deren Verwaltungen autonom sind und als solche für die Umsetzung gemeinsamer Regulierungen Verantwortung tragen, wobei der Europäischen Kommission vor allem die Aufsicht der Umsetzung aber nur sehr begrenzte eigene Vollzugsaufgaben zukommen. Der Begriff des *Raumes* erfasst die fehlenden übergreifenden Systemeigenschaften, suggeriert aber gleichzeitig zunehmende Konvergenz zwischen staatlichen Verwaltungen. In der empirischen Analyse ist jedoch eine tatsächliche Annäherung auf ein kohärentes europäisches Verwaltungsmodell nicht nachweisbar (Goetz 2006). Statt des umstrittenen Begriffs des *Europäischen Verwaltungsraumes* wird deshalb in der jüngeren Forschung zunehmend der analytisch weniger ambivalente Begriff der *Mehrebenenverwaltung* verwandt (Bauer und Trondal 2015). In der umfassenden rechtswissenschaftlichen Literatur finden sich überdies Begriffe wie *Europäischer Verwaltungsbund*, *zusammengesetzte (composite)*, *geteilte (shared)* und *integrierte Verwaltung* oder *Exekutiv-Ordnung (executive order)*.

Als theoretisches Kernkonzept wird im Folgenden vorrangig der Begriff der *Europäischen Mehrebenenverwaltung* verwandt. Die Europäische Mehrebenenverwaltung wird definiert als System vertikal und horizontal verknüpfter Verwaltungseinheiten, die auf verschiedenen Ebenen (EU, staatlich, sub-staatlich), in verschiedenen Behördenformen (öffentliche, semi-autonome, private) und unter

verschiedenen Rechtsprinzipien (direkt oder indirekt wirksames EU-Recht, gegenseitige Rechtsanerkennung zwischen EU-Mitgliedstaaten, freiwillige Regulierung) und unter der Verwendung autonomieteilender Verfahren die Gesamtheit der EU-Politik administrativ gestalten.

Der Begriff geht konzeptionell über die Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Vollzug hinaus, die das Konzept des *Vollzugsföderalismus* kennzeichnet. Ursache hierfür ist, dass die EU zwar grundsätzlich auch auf den Prinzipien des direkten (v. a. durch die Kommission und Exekutivagenturen) und indirekten (durch (sub-)staatliche Behörden) Vollzugs beruht, dass sich aber parallel hierzu Praktiken des gemeinsamen Vollzugs entwickelt haben, in dem administrative Verantwortlichkeiten nicht klar einer Ebene zugewiesen sind und zunehmend in einem komplexen Netzwerk geteilter Zuständigkeiten ausgeführt werden. Obschon also die Mitgliedstaaten formalrechtlich ihre Verwaltungsaufonomie vor allem im Vollzug von EU-Recht bewahren, haben sich faktisch eine Vielzahl ebenen- und rechtssystemüberschreitender Verfahren entwickelt (Heidbreder 2011), die autonomieteilend statt autonomieseparierend wirken und somit die Herausbildung einer „*hybriden Bürokratie*“ (Grande und McCowan 2015) begründen.

2 Das Konzept in der Praxis: Anwendungsfelder

Praktische Anwendungsfelder des Konzepts der *Europäischen Mehrebenenverwaltung* und verwandter Konzepte finden sich zunächst in der Rechtswissenschaft. Sie betreffen vorrangig Fragen des Rechtsbehelfs in Verfahren, in denen die Rechtsverantwortlichkeit sequentiell oder parallel auf diverse handelnde Behörden im komplexen Verbundsystem entfällt. In diesen Fällen besteht somit keine klare Rechtszuständigkeit bzw. es müssen neue Standards definiert und in gemeinsamen Verfahren angewandt werden (Hofmann et al. 2014). Relevante Entwicklungen zur Überwindung widersprüchlicher Rechtsprinzipien in Verbundsverfahren, also der Anwendung alltäglicher Mehrebenenprozesse, finden sich in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union.

Stärker politisch motiviert sind weiterführende Fragen der EU-Rechtsanwendung, die im Kontext der *EU-Osterweiterung* aufkamen. Wegen wachsender Zweifel der EU-Seite, ob die künftigen Mitgliedstaaten verwaltungstechnisch EU-Recht adäquat anwenden könnten, wurde erstmalig die Notwendigkeit mitgliedstaatlicher Verwaltungskapazitäten auf der EU-Ebene formuliert. Da die EU jedoch keine Kompetenzen über staatliche Verwaltungen besitzt, entwickelte sie gemeinsam mit der OECD Kriterien, die indirekt aus gemeinsamen Standards eines nicht genau definierten Europäischen Verwaltungsraums abgeleitet wurden. Gleichzeitig wurden 1995 durch den Europäischen Rat hinreichende Verwaltungskapazitäten zu einer Voraussetzung für einen EU-Beitritt erhoben. Nach dem Beitritt dieser Staaten etablierte sich als indirekte Einflussnahme die konditionelle EU-Unterstützung staatlicher Verwaltungskapazitäten. Der Verweis auf mitgliedstaatliche Verwaltungskapazitäten wurde seit 2004 zunächst als Bedingung für die Mittelnutzung aus der

EU-Strukturpolitik entwickelt und vor allem seit der Banken- und Fiskalkrise seit 2008 als Förderlinie in der Regionalpolitik ausgebaut, um Staaten mit schwacher Abrufquote von EU-Mitteln administrativ zu stärken. Hinzu kommt eine gesteigerte Aufmerksamkeit für Verwaltung in Bereichen der Digitalisierung und vor allem der Vollendung des Binnenmarktes (Heidbreder 2014).

Seit 2015 werden die vielseitigen unterstützenden, meist an Konditionen gebundenen, Aufgaben, die in unterschiedlichen Generaldirektionen angesiedelt sind, organisatorisch in einer neuen Einheit der Kommission, dem *Structural Reform Support Service*, gebündelt. Die Kommission zielt unter der politisch festgelegten Priorität „governance and public administration“ unter anderem darauf ab, nicht nur kommissionsinterne Strukturen, sondern auch staatliche Verwaltungskapazitäten zu fördern (European Commission 2017). Die Kommission füllt somit die seit dem Vertrag von Lissabon (2009) bestehende „unterstützende“ Kompetenz im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit mit konkreten Maßnahmen, obschon sie weiterhin keine eigenständigen Durchsetzungskompetenzen gegenüber den Mitgliedstaaten hat. Weitere, bottom-up durch die Mitgliedstaaten gesteuerte Koordinierungsinitiativen laufen parallel. Vor allem das seit den 1970er-Jahren bestehende *European Public Administration Network (EUPAN)* versteht sich als informell arbeitendes Netzwerk, das „zur schrittweisen Schaffung eines Europäischen Verwaltungsraumes beiträgt“ (Ministry of Interior of the Slovak Republic 2016, Übersetzung EGH).

Tiefgreifender als die unterstützenden Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten sind die *Reformen der Kommission* selbst zu bewerten, vor allem nach dem Rücktritt der Kommission Santer (1999). Kommissionspräsident Prodi stärkte besonders die Rolle des Präsidenten gegenüber den Fachkommissaren. Die stärkere Zentralisierung und Kontrolle, besonders der Machtzugewinn des Generalsekretariats gegenüber den einzelnen Generaldirektionen, wurde von seinen Nachfolgern Barroso (2004–2009) sowie Juncker (seit 2014) fortgesetzt. Um die politische Rolle der Kommission zu stärken, führte Juncker überdies ein System von Vize-Präsidenten ein, welche die einzelnen Fachkommissare entlang größerer politischer Prioritäten politisch leiten. Überdies hat die Kommission seit 2002 ein umfassendes internes Evaluationssystem ihrer Arbeitsabläufe und Handlungskonsequenzen etabliert (*impact assessment*), welches stark in die EU-Politikumsetzung in den Mitgliedstaaten hineinwirkt. Gesetzesvorhaben soll so eine Kosten-Nutzen-Abschätzung vorschaltet werden.

Um die Transparenz und Legitimität ihrer Arbeit zu erhöhen, hat die Kommission seit der Veröffentlichung des Weißbuchs „Europäisches Regieren“ (2001) vielseitige Informations-, Konsultations- und Interaktionsmechanismen geschaffen, die Bürgern und Bürgerinnen einen direkten Zugang zu ihrer Arbeit gewähren. Hierzu gehört die Webseite *Your Voice in Europe*, auf der Interessensgruppen und Individuen Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben abgeben können. Durch diese Ansätze öffnet sich die Kommissionsverwaltung für direkte Bürgerbeiträge und den direkten Austausch in der Phase der Gesetzesinitiierung, obschon die letztliche Entscheidungshoheit über Initiativen allein bei der Kommission verbleibt.

Die Verknüpfung von EU- und mitgliedstaatlichen Verwaltungsakteuren wird zudem durch digitale Portale gestützt. Von besonderer Relevanz sind hierbei *EU*

Pilot (Kommunikation zwischen der Europäischen Kommission und einer oder mehreren mitgliedstaatlichen Verwaltungen) und *SOLVIT* (Kommunikation zwischen Verwaltungseinheiten zweier oder mehr Mitgliedstaaten), in denen frühzeitig und auf informellem Weg Probleme bei der EU-Rechtseinhaltung im direkten Dialog zwischen den Ebenen bzw. staatlichen Verwaltungen gelöst werden. Durch die Einrichtung dieser niedrigschwelligeren Kommunikationsplattformen konnten Fälle von fehlerhaftem Vollzug in grenzüberschreitenden Verfahren und daraus folgenden rechtlichen Schritten gegen einen Mitgliedstaat erheblich reduziert werden. Der Informationsaustausch ist vor allem in Fällen der gegenseitigen Amtshilfe, beispielsweise bei der Anerkennung offizieller Dokumente, bei der Übertragung von Sozialleistungen von einem in einen anderen Mitgliedstaat oder bei der Überwachung des Arbeitnehmerschutzes, besonders relevant und eine erhebliche Herausforderung für staatlich definierte Verwaltungen. Unter der Überschrift *Single Market Governance Cycle* bündelt die Kommission diese und weitere, vorrangig digitale Verwaltungsinstrumente, die die Interaktion zwischen den Ebenen und Staaten in der Rechtsformulierung und -anwendung befördern.

Das wissenschaftliche Konzept des *Europäischen Verwaltungsraumes* findet also in der praktischen Anwendung Resonanz und wird häufig als Folie für eine nicht klar zu fassende, normativ gewünschte oder funktional als notwendig erachtete Verwaltungsentwicklung genutzt. Die Reformansätze der Europäischen Kommission umfassen nicht nur die Effizienz- und Kapazitätssteigerung der Kommission selbst, sondern zielen zunehmend auf die Schaffung einer funktionsfähigen Mehrebenenverwaltung ab, in der auch die mitgliedstaatlichen Kapazitäten stärker auf die Notwendigkeiten gemeinsamer Politikgestaltung und Verwaltungsmodernisierung im weiteren Sinne angepasst werden sollen.

3 **Der Stand der Forschung: Empirische Erkenntnisse**

Empirische Studien befassen sich vor allem mit drei Themenkomplexen: der Schaffung zentralisierter EU-Verwaltungsstrukturen, der Europäisierung mitgliedstaatlicher Verwaltungen und der empirischen sowie konzeptionellen Erfassung der Funktionsweise europäischer Mehrebenenverwaltung. Während die ersten beiden Felder stärker mit dem Begriff des meist teleologisch definierten Konzeptes des *Europäischen Verwaltungsraumes* verbunden sind, verkörpert das letztgenannte Forschungsfeld die konzeptionelle Innovation zum stärker heuristischen Begriff der *Europäischen Mehrebenenverwaltung*.

Die Herausbildung einer genuinen *EU-Kernverwaltung* stellt das älteste Forschungsfeld dar. Dieses umfasst vorrangig Studien zur Genese und zu Funktionsweise der Europäischen Kommission. Diese Forschung war zunächst stark an klassische Integrationstheorien zur Systementwicklung der EU und deren möglichen finalen Zustand als *Polity* – also als Staat oder Staatenbund – angelehnt. In diesem Sinne stellte David Coombes in seinem einflussreichen frühen Beitrag die Kommission als sowohl politischen als auch administrativen Akteur dar und eröffnete somit die Debatte, ob die Kommission eher die Rolle der zentralen politischen Triebfeder

oder einer rein ausführenden Verwaltung gemeinsamer Politiken im Integrationsprozess einnimmt (Coombes 1970). Mit der Wende zu stärker verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen sowie dem Aufkommen von *New Public Management* Ansätzen rückte die Reform(un)fähigkeit der Kommission ins Zentrum der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit. In der aktuellen Literatur wird die Kommission zunehmend als bestehender Verwaltungsapparat unter Rückgriff auf verwaltungswissenschaftliche Ansätze und Fragestellungen analysiert. Diese Perspektive ist über die Kommission hinaus auf andere EU-Behörden, z. B. die des Europäischen Parlaments und des Rates, ausgeweitet worden. Trotz der stärkeren Betrachtung der Kommission als „normale“ Verwaltung bleibt das Thema der Herausbildung einer Kernverwaltung virulent, was sich am deutlichsten im Argument einer sich etablierenden „EU executive order“ zeigt. Die Debatte findet sich implizit auch in Studien zur Verwaltungsautonomie der Kommission wieder, wobei sich viele Arbeiten mit der wachsenden Rolle und Autonomieübernahme durch Regulierungs- und Exekutivagenturen beschäftigen. Eine der jüngsten Entwicklungen ist die Erweiterung auf eine vergleichende Perspektive der Autonomie internationaler Sekretariate und Behörden.

Das zweite prominente Forschungsfeld befasst sich mit der Veränderung (sub) staatlicher Verwaltung durch die europäische Integration. Während vor allem in der deutschen Europaforchung die Fusionsthese Wolfgang Wessels (1997) einige Aufmerksamkeit erlangte, setzte die intensive internationale Beschäftigung mit diesem Thema erst mit dem Aufkommen der *Europäisierungsforschung* ein, da der konzeptionelle Ansatz der Europäisierung die Möglichkeit bietet, EU-induzierte Veränderungen in den komplexen nationalen Verwaltungssystemen systematisch zu untersuchen. Eine Vielzahl empirischer Studien beschäftigt sich vergleichend oder in Einzelfallstudien mit Veränderungen auf (sub)staatlicher Ebene sowie mit der Frage nach einer zunehmenden Konvergenz staatlicher Verwaltungssysteme. Eine weitere Unterfrage beschäftigt sich mit den Bedingungen erfolgreicher Politikumsetzung in den EU-Mitgliedstaaten („Compliance-Forschung“). Während die frühe Compliance-Forschung versuchte, die Nicht-Einhaltung von EU-Recht durch die Mitgliedstaaten zu erklären und vor allem die Transposition in nationales Recht empirisch untersuchte, gehen neuere Studien weit hierüber hinaus und haben eine Vielzahl von Faktoren identifiziert, die für eine erfolgreiche EU-Politikumsetzung durch die ausführenden Organe verantwortlich sind (Börzel und Heidbreder 2017).

Nicht zuletzt die konzeptionelle Unzulänglichkeit der Compliance-Forschung, verallgemeinerbare Erklärungen zu generieren, begründet die Hinwendung zum dritten Forschungsschwerpunkt – der konzeptionellen Erfassung der Funktionsweise europäischer Mehrebenenverwaltung. Hierbei geht es um die empirische und theoretische Erfassung der direkten, indirekten und geteilten Verwaltung als System komplexer Mehrebenenverwaltung. Der inkrementell und eben nicht staatsgleiche EU-Verwaltungsraum wird also als neuartige Form von Mehrebenenverwaltung theoretisch und empirisch beleuchtet, ohne dabei Erwartungen wie die einer zunehmenden Konvergenz zwischen mitgliedstaatlichen Verwaltungen oder der Herausbildung einer staatsgleichen Kernverwaltung in Brüssel zu formulieren. Für diese Neudeinition ist die Verbindung mit Ansätzen der *Governance*-Forschung maß-

geblich (Benz et al. 2016; siehe auch „Governance-Konzepte“ und „Verwaltung als Mehrebenensystem“ in diesem Band). Der konzeptionelle Perspektivwechsel ermöglicht neue Blickwinkel auf bestimmte Prozesse, wie z. B. Politikumsetzung, den gesamten Politikzyklus (Heidbreder und Brandsma 2017), oder die verstärkte horizontale Verknüpfung staatlicher Kapazitäten als Alternative zur vertikalen Kompetenzverlagerung auf eine Kernverwaltung. Er erweitert die Perspektive auch auf Politikumsetzung (Heidbreder 2017), unter anderem an der Schnittstelle zu Bürgerinnen und Bürgern. Zu Fragen der Funktionsweise und theoretischen Konzeptualisierung der europäischen Mehrebenenverwaltung kommen normative Fragen über ihre Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln, da eine verzahnte Mehrebenenverwaltung zuvor geschlossene staatlich-hierarchische Systeme durchdringt, aufbricht und z. T. umgeht.

4 Entwicklungsperspektiven: Theoretische und empirische Fragestellungen

Entwicklungsperspektiven ergeben sich aufgrund der empirischen Befunde aus der vorrangig theoretischen Herausforderung, dass trotz der Anforderungen einer einheitlichen Rechtsumsetzung keine Konvergenz zwischen mitgliedstaatlichen Verwaltungen zu beobachten ist und auch die Herausbildung eines zentralisierten, voll integrierten EU-Verwaltungsapparates unrealistisch erscheint. Daher wirken die zunächst dominanten Fragestellungen um einen sich entwickelnden *Europäischen Verwaltungsraum* konzeptionell überholt.

Praktisch bleibt die EU-Mehrebenenverwaltung ein sehr vielseitiger und nicht klar hierarchisch strukturierter Funktionsapparat, in dem der Vollzug dezentral entsprechend der spezifischen mitgliedstaatlichen Verwaltungsstrukturen und -kulturen stattfindet und die Aufsicht bei der Kommission liegt. Eine zentrale Frage ist dabei, wie die vertikalen Verbindungen, also die Unterstützung durch die EU-Ebene im dezentralen Vollzug, und die horizontalen Verbindungen, also die wachsende Nachfrage nach grenzüberschreitender Amtshilfe, gewährleistet werden können.

Entwicklungsperspektiven ergeben sich vorrangig aus der Analyse der Strukturen, Prozesse und Entwicklungsdynamiken *europäischer Mehrebenenverwaltung*. Empirisch bietet in diesem Zusammenhang die Digitalisierung der Verwaltung besondere Möglichkeiten der praktischen Vernetzung und somit Ansätze, für die Mehrebenenverwaltung typische Verwaltungshemmisse mangelnder ebenen- und grenzüberschreitender Verknüpfung zu mildern oder gar zu überwinden (Heidbreder 2013). Die Koordinierungsinstrumente, welche die Kommission in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren eingeführt hat, verdeutlichen dies. Systeme wie das Binnenmarktinformationssystem, das dem dezentralen Informationsaustausch zwischen staatlichen Behörden dient, zielen letztlich darauf ab, Sachbearbeiter, die an einem Verfahren beteiligt sind, direkt miteinander zu verknüpfen. Exemplarisch ist dies im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen möglich, da Einträge in unterschiedliche Register oder länderspezifische andere Dokumentationsorte von einer zuständigen Behörde direkt an die entsprechende Behörde oder Dienststelle

in einem anderen Staat geschickt werden können, wobei vorformulierte Fragen auch eine automatische Sprachübersetzung bieten. Somit werden durch die Schaffung direkter elektronischer Austauschverfahren bisher nicht lösbare Probleme im grenzüberschreitenden EU-Vollzug gelöst. Der Rechtswissenschaft folgend erfordern diese beobachtbaren Veränderungen auch in den Verwaltungs- und Politikwissenschaften eine intensive Auseinandersetzung mit unvermeidlichen normativen und demokratietheoretischen Implikationen, weil vor allem die horizontale Vernetzung traditionelle innerstaatliche hierarchische Kontrollsysteme aufbricht.

Das heuristische Konzept der Mehrebenenverwaltung bietet überdies erweiterte Möglichkeiten für vergleichende Forschungsdesigns, um die EU als einen komparativen Fall mit anderen staatlichen, transnationalen oder internationalen Verwaltungssystemen in Relation zu setzen und so stärker generalisierbare Erkenntnisse über Verwaltung unter Bedingungen von Regieren jenseits des Staates zu generieren (Bauer et al. 2017; Heidbreder 2015). Letztlich stellt die EU durch die starke Rechts- und schwache Vollzugsintegration einen idealen Versuchraum dar, um Funktionsweise und Lösungsansätze für grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln zu untersuchen. Die Notwendigkeit der Verwaltungsvernetzung und prinzipiell somit die Relevanz der inkrementell entwickelten Verfahren lässt sich über den EU-Raum hinaus verallgemeinern. Genau wie im EU-Binnenmarkt sind internationale Handels-, Umwelt- oder Dienstleistungsabkommen darauf angewiesen, dass überstaatliche Regulierung durch effizient kooperierende dezentrale staatliche Verwaltungsstrukturen und trotz unterschiedlicher Verwaltungskulturen umgesetzt werden.

Literatur

- Bauer, Michael W., und Jarle Trondal, Hrsg. 2015. *The Palgrave handbook of the European administrative system*. Houndsills: Palgrave Macmillan.
- Bauer, Michael W., Christoph Knill, und Steffen Eckhard, Hrsg. 2017. *International bureaucracy: Challenges and lessons for public administration research*. London: Palgrave Macmillan.
- Benz, Arthur, Andreas Corcaci, und Jan Wolfgang Doser. 2016. Unravelling multilevel administration. Patterns and dynamics of administrative co-ordination in European governance. *Journal of European Public Policy* 23(7): 999–1018.
- Börzel, Tanja, und Eva G. Heidbreder. 2017. Enforcement and compliance. In *Research handbook on EU administrative law*, Hrsg. Carol Harlow, Päivi Leino-Sandberg und Giacinto Della Cananea, 241–262. Cheltenham: Edward Elgar.
- Coombes, David. 1970. *Politics and bureaucracy in the European community: A portrait of the Commission of the E.E.C.* London: George Allen & Unwin.
- European Commission. 2017. *Quality of public administration: A toolbox for practitioners*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>. Zugegriffen am 09.08.2018.
- Goetz, Klaus H. 2006. Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung? In *Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft*, 37, Hrsg. Jörg Bogumil, Jann Werner und Frank Nullmeier, 472–490. Wiesbaden: Springer.
- Grande, Edgar, und Martina Mccowan. 2015. The two logics of multilevel administration in the EU. In *The Palgrave handbook of the European administrative system*, Hrsg. Michael W. Bauer und Jarle Trondal, 48–65. Houndsills: Palgrave Macmillan.

- Heidbreder, Eva G. 2011. Structuring the European administrative space: Policy instruments of multi-level administration. *Journal of European Public Policy* 18(5): 709–726.
- Heidbreder, Eva G. 2013. Regulating capacity building by stealth: Pattern and extent of EU involvement in public administration. In *Beyond the regulatory polity*, Hrsg. Philipp Genschel und Markus Jachtenfuchs, 145–165. Oxford: Oxford University Press.
- Heidbreder, Eva G. 2014. Administrative capacities in the EU: Consequences of multilevel policy-making. In *Governance capacities of the contemporary state*, Hrsg. Martin Lodge und Kai Wegrich, 218–237. Oxford: Oxford University Press.
- Heidbreder, Eva G. 2015. Multilevel policy enforcement: Innovations in how to administer liberalized global markets. *Public Administration* 93(4): 940–955.
- Heidbreder, Eva G. 2017. Strategies in multilevel policy implementation: Moving beyond the limited focus on compliance. *Journal of European Public Policy* 24(9): 1367–1384.
- Heidbreder, Eva G., und Gijs Jan Brandsma. 2017. The EU policy process. In *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro und Sandra Van Thiel, 805–821. London: Palgrave Macmillan.
- Hofmann, Herwig C. H., Jens-Peter Schneider, und Jacques Ziller. 2014. *ReNEUAL model rules on EU administrative procedure*. http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf. Zugegriffen am 09.08.2018.
- Ministry of Interior of the Slovak Republic. 2016. *The EUPAN handbook: A concise manual*. http://www.eupan.eu.http://www.eupan.eu/files/repository/20170112093925_HandbookFinalWebsmallsize.pdf. Zugegriffen am 09.08.2018.
- Wessels, Wolfgang. 1997. Die Europäische Union der Zukunft – immer enger, weiter und ... komplexer? Die Fusionsthese. In *Europa 2020: Szenarien politischer Entwicklungen*, Hrsg. Thomas Jäger und Melanie Piepenschneider, 45–79. Opladen: Leske + Budrich.



Verwaltung als Mehrebenensystem

Arthur Benz

Inhalt

1 Einleitung	88
2 Konzept	88
3 Formen und Anwendungsfelder	89
4 Verwaltungsreformen im Mehrebenensystem	95
5 Entwicklungsperspektiven: Europäische und transnationale Mehrebenenverwaltung	96
Literatur	97

Zusammenfassung

Die öffentliche Verwaltung ist in der Regel territorial organisiert. Häufig interagieren die auf den verschiedenen territorialen Ebenen angesiedelten Verwaltungen miteinander. Aus kontinuierlichen Interaktionen bilden sich Systeme der Mehrebenenverwaltung. Diese variieren nach Strukturen und Koordinationsverfahren, wobei Kooperation in einer Hierarchie, Verhandlungen in administrativen Netzwerken und Leistungswettbewerbe als wichtigste Muster gelten. Mehrebenenstrukturen können Innovationen fördern und Raum für experimentelle Praxis bieten, aber auch lock-in-Effekte verursachen, die eine Verwaltungsreform erschweren.

Schlüsselwörter

Hierarchie · Koordination · Mehrebenenverwaltung · Verhandlungen ·
Netzwerke · Wettbewerb

A. Benz (✉)

Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt, Darmstadt, Deutschland
E-Mail: abenzen@pg.tu-darmstadt.de

1 Einleitung

Unter einer Verwaltung versteht man üblicherweise eine Einrichtung, die über personelle und sachliche Mittel verfügt und damit in der Lage ist, politische Entscheidungen vorzubereiten und konkrete Herrschaft auszuüben. Eine Verwaltung zeichnet sich ferner durch einen Zuständigkeitsbereich aus, der durch Aufgaben sowie ein Gebiet definiert wird. Entsprechend wird Verwaltung im Alltagsverständnis meistens mit einer Organisation (Behörde, Amt, Agentur) gleichgesetzt. In der Verwaltungswissenschaft betrachtet man die Verwaltung oft auch als ein System bzw. ein multiorganisatorisches Gebilde, das entsprechend der Staatsorganisation oder der Komplexität der Aufgaben vertikal wie horizontal differenziert ist.

So betrachtet erweist sich die Verwaltung meistens als ein Mehrebenensystem. Der Begriff Mehrebenenverwaltung wird neuerdings vor allem zur Charakterisierung der europäischen und internationalen Verwaltung verwendet (Benz et al. 2016a; Egeberg 2006; Heidbreder 2011; Trondal und Bauer 2017). In diesem Kontext arbeiten Verwaltungen der EU oder internationaler Organisationen sowie Verwaltungen der Mitgliedstaaten zusammen, weil sie ihre jeweils begrenzten Kompetenzen koordiniert ausüben müssen, um die von ihnen erwarteten Leistungen erbringen zu können. Mehrebenenstrukturen der Verwaltung finden wir aber auch im Staat, weil dessen Gesetze und Programme nur dezentral, also in regionalen oder lokalen Gebietseinheiten, in konkrete Herrschaft umgesetzt werden können, in Entscheidungen also, die abstrakte Regeln oder Ziele auf besondere Fälle anwenden.

2 Konzept

Der Begriff Mehrebenensystem verweist auf die Gliederung der Verwaltung in territoriale Einheiten, die sich überlagern. Ihnen werden, je nach Größe des Gebiets, spezifische Aufgaben zugewiesen. Auf der obersten Ebene werden Leitungsfunktionen erfüllt, also Ziele gesetzt und Programme entwickelt; hier wird oft auch über die Organisationsgestaltung und die Verteilung von Ressourcen entschieden. Behörden auf den untergeordneten Ebenen sind für ausführende Funktionen zuständig. Die Aufgaben, Vollzugsverwaltungen zu koordinieren und kontrollieren, sind oft auf einer mittleren Ebene angesiedelt. In größeren Territorialstaaten gliedert sich das Verwaltungssystem dementsprechend in mindestens drei, zum Teil auch in mehr Ebenen.

Eine besondere Ausprägung erfahren Mehrebenensysteme im Bundesstaat. Nach der normativen Theorie des Föderalismus soll in einem solchen Staat jede Ebene eine eigene Verwaltung für den Vollzug ihrer Gesetze besitzen. In der Realität ist dieses Prinzip selten verwirklicht. Im deutschen Bundesstaat obliegen die Gesetzgebungscompetenzen überwiegend dem Bund, während für die Verwaltung weitgehend die Länder zuständig sind. Eine funktionale Aufgabenteilung zwischen zentraler Gesetzgebung und dezentraler Verwaltung finden wir auch in anderen Bundesstaaten, weil damit strategische und operative Funktionen den dafür geeigneten Einheiten zugeordnet werden können. Andererseits darf nicht übersehen

werden, dass auch in Deutschland der Bund Verwaltungsaufgaben ausübt, die Auswirkungen auf Landes und Kommunalverwaltungen haben und Koordination erfordern; man denke an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die Bundeswehrverwaltung oder das Eisenbahnministerium. Die gesetzesvorbereitende Ministerialverwaltung des Bundes beaufsichtigt auch den Vollzug von Bundesgesetzen durch Landesbehörden. Die bundeseigene Verwaltung, die das Grundgesetz vorsieht, wird in zentralen Organisationen ausgeübt, die zum Teil Aufgaben auf regionale oder örtliche Außenstellen übertragen haben. Beispiele sind die Bundesagentur für Arbeit oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Genauso wie die sektorale Differenzierung der Organisation dient die Ebenendifferenzierung der Effektivitätssteigerung. Strategische Funktionen sollen von zentralen Einheiten erfüllt werden, die dadurch vom operativen Geschäft entlastet werden. Zudem ermöglicht die Mehrebenenstruktur eine Trennung von Vollzug und Kontrolle, die in einem Rechtsstaat geboten ist und die Legitimation der Verwaltung gewährleistet (Benz 2018). Aufgaben der operativen Verwaltungstätigkeit verlangen in der Regel Kontakte zu den Adressaten bzw. Klienten sowie Kenntnisse der Besonderheiten „vor Ort“. Sie müssen also in kleineren territorialen Einheiten erledigt werden. Regionale und lokale Verwaltungen wiederum neigen dazu, bei der Aufgabenerfüllung gesamtstaatliche Ziele auszublenden, weshalb ihre Tätigkeit zu lenken und zu koordinieren ist.

Als Mehrebenensystem betrachtet zeichnet sich die Verwaltung durch eine beträchtliche Vielfalt an Formen aus. In modernen Staaten dominiert nach wie vor das Modell einer hierarchisch gegliederten Verwaltung. Auch in dieser stellen die dezentralen Einheiten aber nicht bloß ausführende Instanzen dar, die Anweisungen der Zentrale durchführen, vielmehr interagieren beide in einem Beziehungsgeflecht, das durch Funktionsdifferenzierung und gegenläufige Machtverhältnisse geprägt ist. Jenseits der Verwaltung, die Gesetze ausführt, also in der planenden und Politik vorbereitenden Verwaltung sowie in der Leistungsverwaltung sind besondere Formen der Mehrebenenverwaltung entstanden. Wieder andere Formen entstanden im internationalen Kontext, vor allem in der Europäischen Union bzw. im europäischen Verwaltungsräum, aber auch in den unterschiedlichen Verwaltungen internationaler Organisationen, die auf Zusammenarbeit mit nationalen Verwaltungen angewiesen sind. Diese Entwicklungen geben Anlass, das überkommene Konzept einer hierarchischen Verwaltungsorganisation, in der die dezentralen Einheiten Anweisungen der Zentrale vollziehen, durch ein neues Verständnis der Verwaltung als komplexes Mehrebenensystem zu ersetzen. Dieser Begriff schließt verschiedene Strukturformen ein.

3 Formen und Anwendungsfelder

Aufgrund ihrer basalen Merkmale lassen sich diese Mehrebenenstrukturen nach Typen ordnen. In der Praxis kommen diese selbstverständlich nie in Reinform vor, sondern in Mischformen und Kombinationen. Ihre analytische Unterscheidung ist gleichwohl notwendig und geeignet, die spezifischen Funktionsmechanismen, die

im Mehrebenensystem der Verwaltung wirken, zu identifizieren. Auf der Grundlage vorliegender Theorien, etwa der Institutionenökonomie, der Verhandlungstheorie oder Ansätzen zur Erklärung von Multilevel Governance (Politikverflechtungstheorie, Theorien des Wettbewerbs in Mehrebenensystemen) lassen sich Aussagen über die Funktionsweisen und Folgen dieser Mechanismen treffen. Die Praxis kann von deren Kenntnis profitieren, sofern berücksichtigt wird, dass die Wirkungen von Mechanismen je nach Bedingungen unterschiedlich ausfallen.

3.1 Hierarchische Mehrebenenverwaltung

Die Verwaltung des modernen Staates, die Max Weber idealtypisch als Bürokratie beschrieb, bildet eine hierarchische Struktur aus über- und untergeordneten Behörden. Eine solche hierarchische Mehrebenenstruktur der Verwaltung existiert in Bundesstaaten wie in Einheitsstaaten. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Verhältnis von dezentralen Vollzugsbehörden und zentralen Aufsichtsinstanzen zu. Im deutschen Bundesstaat ist die Besonderheit zu vermerken, dass im Bereich des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen die Rechtsaufsicht und die Fachaufsicht getrennt sind. Während für Erstere der Bund zuständig ist, liegt Letztere bei den obersten Landesbehörden. Nur wenn Länderverwaltungen oder kommunale Behörden Gesetze im Auftrag des Bundes vollziehen, unterliegen sie auch der Fachaufsicht des Bundes.

In einem hierarchischen Mehrebenensystem verfügt die zentrale Aufsichtsinstanz über die Möglichkeit, in das Handeln der nachgeordneten Behörden einzugreifen. In bestimmten Bereichen, besonders bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur steuern zentrale Einheiten die dezentralen Verwaltungen auch durch Finanzzuweisungen, die mit Auflagen verbunden sind. Aufsicht und Anreize dienen dazu, die Ziele, die in Gesetzen oder Programmen definiert sind, gegenüber den mehr oder weniger autonomen Verwaltungen der Länder und Kommunen durchzusetzen.

In der Praxis stößt diese Steuerung „von oben“ in einer hierarchischen Struktur aber an Grenzen. Die entscheidenden Ursachen dafür liegen, wie die Principal-Agent-Theorie zeigt, in Informationsasymmetrien und Interessendivergenzen zwischen Akteuren, die auf den verschiedenen Ebenen handeln. Dezentrale Einheiten verfügen über detaillierte Kenntnisse darüber, wie Gesetze und Programme vollzogen werden können, während eine steuernde Zentraleinheit auf diese Informationen entweder nicht zugreifen oder sie nicht verarbeiten kann. Deswegen können Vollzugsbehörden Handlungsspielräume gewinnen und die Wirkung der zentralen Steuerung anpassen, wenn diese nicht ihren eigenen Interessen entspricht. Sie können sich etwa Weisungen von Aufsichtsbehörden entziehen, indem sie Vollzugsdefizite als flexible Regelanwendung oder als durch spezifische Umstände erzwungen darstellen. Sie können diese auch nur partiell befolgen, ohne dass dies der Aufsichtsbehörde bekannt werden muss. Finanzielle Anreize können dezentrale Instanzen selbst dann vereinnahmen, wenn sie die damit angestrebten Ziele auch ohne diese erreichen würden (Mitnahmeeffekte). Informationsasymmetrie bewirkt demnach, dass Weisungen ineffektiv und Finanzzuweisungen ineffizient werden.

Diese Probleme sind Praktikern bekannt und man bewältigt sie – ganz im Sinne der Institutionenökonomie – durch Kooperation. Es kommt höchst selten vor, dass eine Aufsichtsbehörde mit Weisungen oder gar Sanktionen gegen eine untergeordnete Verwaltung vorgeht. Normalerweise erfolgt die Steuerung in kontinuierlichen Kommunikationsbeziehungen zwischen den Ebenen, in denen divergierende Auffassungen und Praktiken geklärt werden. Statt Anordnungen werden in der Regel Empfehlungen ausgesprochen. Auch beim Einsatz von Finanzzuweisungen sind ergänzende kooperative Verfahren üblich. Sie dienen dazu, die Empfänger über die Programmziele und Förderbedingungen zu informieren, zugleich erfahren die für die Mittelvergabe zuständigen Stellen, wo wirkliche Bedarfe bestehen.

Verwaltungsbeziehungen im hierarchischen Mehrebenensystem sind deshalb gekennzeichnet durch Kooperation im Schatten der Hierarchie. Die Macht, Anweisungen zu erteilen oder Sanktionen zu vollziehen, bleibt als letzte Möglichkeit im Spiel, aber in der Regel werden Konflikte durch Verhandlungen gelöst und die dadurch intensivierte Kommunikation dient gleichzeitig der Abschwächung von Informationsasymmetrien (Scharpf 1993, S. 67–71).

Im deutschen Bundesstaat existiert eine besondere Form eines hierarchischen Mehrebenensystems, das Bundes-, Landes- bzw. Kommunalverwaltungen verbindet. Wenn Aufgaben, für die eine bundeseigene Verwaltung besteht, eng mit Aufgaben zusammenhängen, für die Landes- und Kommunalverwaltungen zuständig sind, so entsteht durch die Koordination eine komplexe Struktur, die man als „verschränkte Hierarchien“ bezeichnen kann. Dieser besondere Typ einer Mehrebenenverwaltung kann am Beispiel der Arbeitsmarktverwaltung illustriert werden (Wegrich 2015).

In diesem Bereich ist der Bund für die Verwaltung zuständig. Die Bundesagentur für Arbeit, die für die Versorgung und Vermittlung von Arbeitslosen sowie für die Förderung von Arbeitsbeschaffung verantwortlich ist, ist vertikal in eine Bundes- (Viertelgeviert), Landes- und lokale Ebene gegliedert. Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsmarktes treffen aber auch die Länder und Gemeinden im Rahmen ihrer regionalen und lokalen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sie fördern nicht nur die Schaffung von Arbeitsplätzen, sondern unterstützen auch im Arbeitsmarkt benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Effektiv sind die verschiedenen Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik aber nur, wenn sie aufeinander abgestimmt werden. Zudem müssen die bundeseigenen Ämter, die für die Arbeitsmarktvermittlung zuständig sind, mit den für Beschäftigungsförderung verantwortlichen regionalen und lokalen Stellen kooperieren, um spezifische Projekte realisieren zu können. Diese Zusammenarbeit funktioniert oft nicht reibungslos, weil die regionalen und lokalen Einheiten beider Verwaltungszweige in jeweils unterschiedliche hierarchische Mehrebenensysteme der Wirtschaftsförderung und Sozialpolitik eingebunden sind. Gleichwohl beobachten wir in diesem Aufgabenfeld eine zunehmende Verschränkung von fachlich spezialisierten Mehrebenensystemen.

Als Folge dieser Verschränkung gewinnen die regionalen und lokalen Ebenen an Eigenständigkeit, sofern sie kontinuierlich mit den dezentralen Stellen der Bundesverwaltung zusammenarbeiten. Im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung wurde diese Zusammenarbeit mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und

der Einrichtung von kommunalen Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II institutionalisiert, auf der Grundlage von Art. 91e GG. Durch die horizontale Verflechtung auf den dezentralen Ebenen sinken die Steuerungsmöglichkeiten der Zentralinstanzen. Während einfache Hierarchien vertikale Netzwerke von Fachbeamten begünstigen, bilden sich in verschränkten Hierarchien autonome Netzwerke von Akteuren aus unterschiedlichen Verwaltungszweigen. Der Grad an faktischer Dezentralisierung nimmt damit zu.

3.2 Verhandlungssysteme zwischen Verwaltungsebenen

Hierarchische Mehrebenensysteme in der Verwaltung zeichnen sich durch ein zumindest in formaler Hinsicht geltendes Verhältnis der Über- und Unterordnung aus. Im deutschen Bundesstaat sind Verwaltungsebenen aber auch durch Verhandlungssysteme verbunden, in denen Verwaltungen des Bundes, der Länder und/oder der Kommunen gleichberechtigt zusammenwirken. Faktisch trifft dies für die gesetzesvorbereitende Ministerialverwaltung zu, die in den zahlreichen Bund-Länder-Gremien der Exekutive kooperieren. Institutionalisiert finden wir diese Form insbesondere in den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a–e GG.

Verhandlungssysteme der Verwaltung dienen dem Erfahrungsaustausch, der Interessenvermittlung und der Koordination zwischen den Ebenen. Die Bundesministerien profitieren von den Kenntnissen der Vollzugsverwaltungen der Länder, wenn sie neue Gesetzesentwürfe erarbeiten. Die Vertreter der Länder können ihrerseits spezifische regionale Interessen in den Gesetzgebungsprozess im Bund einspeisen. Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, aber auch in der formal hierarchisch organisierten, faktisch aber kooperativ verwirklichten Raumordnung und Infrastrukturplanung stimmen der Bund und die Länder Ziele und Maßnahmen aufeinander ab.

Trotz aller Vorteile, die Verhandlungssysteme der Verwaltung zuzuschreiben sind, werden sie in Wissenschaft und Praxis vielfach kritisiert. Gesetze vorbereitende Netzwerke von Fachverwaltungen werden als Gefahr für die Demokratie betrachtet, weil sie die Dominanz der Exekutive gegenüber dem Parlament verstärken. Als noch problematischer gelten die verflochtenen Verwaltungen im Bereich der Planung. Ohne die Möglichkeit, auf eine unilaterale oder eine Mehrheitsentscheidung zurückzugreifen, können in ihnen Konflikte nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, unter Vermeidung von effektiven Strukturveränderungen oder Umverteilungen von Ressourcen geregelt werden. Zukunftorientierte, innovative Lösungen, die Konzentration von Mitteln, die gerade bei Planungen anzustreben wären, sind damit wenig wahrscheinlich (Scharpf et al. 1976).

Man muss allerdings anerkennen, dass die stabile Kooperation zwischen Verwaltungen des Bundes und der Länder Programme, die nur in längerer Frist wirken, gegen kurzfristig ausgerichtete Interventionen der Politik sichern konnten. Hinzu kommt, dass in den Netzwerken der Fachbeamten durchaus Lernprozesse möglich sind, insbesondere wenn sie durch wissenschaftliche Beratung gefördert werden. Expertennetze, die Wissenschaft und Praxis zusammenführen, funktionieren etwa in

der Regionalen Wirtschaftsförderung, in der Raumordnungspolitik und in der Forschungsförderung (Benz et al. 2016b).

Gemeinschaftsaufgaben sind aber veränderungsresistent. Programmatische Weichenstellungen dauern meistens recht lange. Institutionelle Reformen einschließlich der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben lassen sich gegen die Widerstände der Fachverwaltungen schwer durchsetzen. Das gilt auch für informelle Gremien der Bund-Länder-Koordination. Initiativen der Ministerpräsidentenkonferenz haben zwischenzeitlich zwar zu einer Reduktion von Gremien geführt, allerdings geschah dies in den einzelnen Aufgabenfeldern in unterschiedlichem Ausmaß (Zimmer 2010).

Das Zusammenwirken zwischen Verwaltungen in einer „föderativen“, vertikal gegliederten Organisation hängt nicht allein von den institutionellen Strukturen und Beziehungen zwischen den Ebenen ab, sondern auch von den internen Strukturen auf den einzelnen Ebenen, in welche die beteiligten Verwaltungsvertreter eingebunden sind. So macht es einen erheblichen Unterschied, ob in einem Mehrebenensystem ausschließlich Fachverwaltungen zusammenwirken oder ob es sich um politische Verwaltungen handelt, die stärker als ausführende Fachbehörden auf die Parteipolitik oder die Politik der Regierungen Rücksicht nehmen müssen.

Wenn im deutschen Bundesstaat die jeweils zuständigen Ministerialverwaltungen des Bundes und der Länder bei der Vorbereitung von Gesetzen kooperieren, so müssen sie in den Verhandlungen nicht nur fachliche Gesichtspunkte beachten, sondern auch die politische Ausrichtung ihrer Regierungen im Auge behalten. Dies kommt in der Zuordnung der beteiligten Vertreter nach Parteienlagern zum Ausdruck, die nicht nur für Ministerpräsidenten- oder Fachministerkonferenzen gilt, sondern auch Verfahrensweisen von Beamtenräten prägt. Sachliche Interessenkonflikte werden in diesen Strukturen durch Parteienkonflikte überlagert, und in einem dualistischen Parteiensystem, wie es in Deutschland lange bestand, gehen diese Konflikte leicht in eine Konfrontation über. Im hierarchischen Verhältnis zwischen Aufsichtsinstanz und ausführenden Verwaltungen verschärfen parteipolitische Orientierungen der Akteure zwar Konflikte, sie verhindern Entscheidungen aber nicht. In Verhandlungen dagegen können dualistische Konfliktstrukturen zwischen Akteuren, die ideologische Positionen von Parteien vertreten, eine Einigung blockieren, und wenn diese zustande kommt, dann meistens unter Ausklammerung der umstrittenen Themen, unter Vertagung von bestimmten Teilentscheidungen oder unter weitgehender Beibehaltung des Status quo. Inzwischen hat sich das Parteiensystem in Richtung eines gemäßigten Pluralismus gewandelt. Die frühere Einteilung in SPD- und CDU/CSU-geführte Länder taugt nicht mehr. Sie spielt in der Vorbereitung der Gesetzgebung noch eine Rolle, während in Fachkonferenzen die Parteipolitik an Bedeutung verloren hat (Hegele und Behnke 2017).

Für derartige Entscheidungsprobleme sind Verhandlungssysteme, in denen Experten oder eher politikferne Fachverwaltungen zusammenkommen, nicht anfällig, zumal wenn diese in dauerhaften Netzwerken verbunden sind. Identische Fachkompetenzen, professionelle Orientierungen und wechselseitiges Vertrauen erleichtern in solchen Strukturen der Mehrebenenverwaltung eine Einigung (Scharpf 1993, S. 71–77). Allerdings liegt gerade darin der Grund für die Verselbstständigung der „vertikalen Fachbruderschaften“, welche die Koordination zwischen Politikbereichen behindern und sich der politischen Steuerung und Kontrolle leicht entziehen.

3.3 Verwaltungswettbewerb im Mehrebenensystem

Ein dritter Typ eines Mehrebenensystems in der Verwaltung entsteht durch Leistungswettbewerb zwischen dezentralen Organisationen, der von einer zentralen Stelle organisiert und als Steuerungsmechanismus eingesetzt wird. Dass Wettbewerb zwischen Verwaltungen in letzter Zeit an Bedeutung gewann, ist nicht allein, wie man vielleicht annehmen könnte, auf die Konkurrenz zwischen Gebietskörperschaften und ihren Verwaltungen um Unternehmen, Steuerzahler oder mobile „Kunden“ zurückzuführen. Relevant wurde er als Mechanismus der politischen Steuerung im Mehrebenensystem, der Politikinnovationen und gute Praktiken dadurch fördert, indem diese durch öffentliche Zustimmung oder finanzielle Leistungen belohnt werden.

Man darf den Leistungswettbewerb im Mehrebenensystem auch nicht mit den Qualitätswettbewerben der Verwaltungsmodernisierung gleichsetzen. Letztere wurden, jedenfalls in Deutschland, außerhalb der Verwaltung organisiert und durch Wissenschaftler oder Beratungsunternehmen durchgeführt, die allein am Vergleich und der Entdeckung von „best practices“ interessiert waren. Verwaltungswettbewerbe als Steuerungsmodus im Mehrebenensystem setzen hingegen politisch definierte Ziele und spezifische Steuerungsabsichten einer legitimierten Zentralinstanz voraus. Beispiele dafür finden sich vor allem in den Bereichen der regionalen Wirtschaftsförderung, der Förderung ländlicher Räume, des Naturschutzes und der Bildungspolitik.

Bislang werden die meisten Wettbewerbe in der deutschen Verwaltung als zeitlich begrenzte Experimente durchgeführt. Diese Praxis begann Mitte der 1990er-Jahre, als Bundesministerien im Zuge einer Regionalisierung von Politik nicht mehr Maßnahmen förderten, die zentral bestimmt wurden, sondern von Regionen autonom entwickelte Programme und Projekte (Benz und Böcher 2011). Ähnliche Verfahren setzen in den genannten Verwaltungsbereichen auch die deutschen Länder sowie die EU ein.

In diesen Aufgabenfeldern der Verwaltung versprechen Leistungswettbewerbe eine Qualitäts- und Effektivitätssteigerung der Verwaltungsarbeiten. Sie können auch die Koordination zwischen Verwaltungseinheiten begünstigen, sofern sie auf Dauer angelegt sind. Gegenstand der Konkurrenz sind in der Regel die Inhalte oder Wirkungen von Programmen und Maßnahmen, aber auch Organisationsformen oder Verfahrensweisen. Letzteres bedeutet, dass nicht einzelne Aufgaben des Verwaltungshandelns, sondern die Verwaltung in einem Aufgabenfeld umfassend gesteuert werden kann. Im Mehrebenensystem eignet sich Wettbewerb auch, um die Probleme der Informationsasymmetrie und der Interessendifferenz zwischen zentralen und dezentralen Einheiten zu lösen. Die Steuerung beschränkt sich auf Zielsetzung und Monitoring, während der Wettbewerb die dezentralen Verwaltungen motivieren soll, ihre Potenziale für die Zielerreichung optimal zu nutzen. Aus der Sicht der Zentralinstanz bietet der Verwaltungswettbewerb ein Verfahren, nach optimalen Lösungen zu suchen, gleichzeitig können differenzierte, den regionalen und lokalen Gegebenheiten angemessene Verwaltungsentscheidungen ermöglicht werden.

Nach den bisherigen Erfahrungen können Kooperations- und Innovationshemmisse, die etwa durch bürokratische Verwaltungsorganisationen, routinierte Verfahren, strukturkonservative Fachbruderschaften, verfestigte Klientelbeziehungen oder unzureichende Ressourcenausstattungen verursacht worden sind, in Wettbewerben schwerlich überwunden werden. Auch lassen sich kaum generelle Aussagen über die Vorteile und Nachteile dieses Modus eines Mehrebenensystems treffen, weil die durch die Konkurrenz um „best practices“ ausgelösten Veränderungen von Region zu Region wie zwischen Politikfeldern variieren. Problemstrukturen, Akteurskonstellationen und institutionelle Bedingungen der Regionen beeinflussen die Wirkung der Steuerung durch Wettbewerb, zudem hängen die Effekte von der konkreten Ausgestaltung der Verfahren ab (Benz 2012).

Ein Mehrebenensystem, in dem dezentrale Verwaltungen durch Konkurrenz zur Leistungssteigerung und Innovation motiviert werden, stellt zweifellos eine interessante Alternative zu einem hierarchischen oder durch Verhandlungen verbundenen Verwaltungssystems dar. Insofern ist es bemerkenswert, dass Bund und Länder durch Verfassungsreform die Möglichkeit geschaffen haben, Leistungsvergleiche in der Verwaltung durchzuführen (Art 91 d GG). Bisher nutzten sie diese Option aber kaum, weil sich die Landesregierungen nicht auf Themen und Verfahren einigen konnten. Richtig umgesetzt können Leistungsvergleiche zu einer autonomieschonenden und innovationsfördernden Koordination zwischen den Landesverwaltungen beitragen. Voraussetzung dafür ist, dass ein Vergleich in einen Wettbewerb um beste Lösungen überführt wird. Diesen erreicht man nicht, wenn eine Evaluationsagentur Modelle ermittelt und diese zum Standard erhebt. Vielmehr müssen Landesregierungen durch öffentliche Diskussion über Vor- und Nachteile einzelner Organisationsformen und Verfahrensweisen zu ständiger Innovation motiviert werden.

4 Verwaltungsreformen im Mehrebenensystem

Betrachtet man die Verwaltung als Mehrebenensystem, so ergeben sich neue Einsichten in die Funktionsweise der Verwaltung in unterschiedlichen Kontexten. Diese analytische Perspektive liefert darüber hinaus Hinweise auf die Möglichkeiten und Grenzen von Verwaltungsreformen. Theorien, Konzepte und praktische Projekte der Verwaltungsmodernisierung haben die Interdependenzen der Ebenen des Verwaltungssystems zu wenig berücksichtigt. Dabei ist zu vermuten, dass diese Zusammenhänge Reformbemühungen behindert und die Wirkung von Reformen beeinträchtigt haben.

Dabei folgt aus einer Mehrebenenperspektive auf die Verwaltung gerade nicht, dass Reformen sich auf das gesamte System erstrecken müssten. Solche umfassenden Reformansätze würden an ihrer Komplexität scheitern. Aber Reformen, die auf einer Ebene ansetzen, scheitern ebenso, wenn sie die Kontexte des Mehrebenensystems der Verwaltung und die Interdependenzen zwischen den Ebenen ausblenden. Zu beachten sind dabei nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern auch Finanzbeziehungen oder vertikale und horizontale Koordinationsverfahren, welche

Spielräume für eine autonome Gestaltung von Verwaltungsorganisationen auf den einzelnen Ebenen einengen können.

Der Mehrebenenkontext darf jedoch nicht nur als Reformhindernis begriffen werden. Er bietet auch Chancen, die strategisch für Innovationen genutzt werden können. Innerhalb der territorial differenzierten Verwaltung können Inseln von Verwaltungsreformen entstehen, wenn Experimente zugelassen werden. In der Hierarchie können solche Insellösungen durch Experimentierklauseln leicht geschaffen werden, im Wettbewerb werden sie durch Innovationsanreize begünstigt, in einem Verhandlungssystem, wie es etwa in den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern angelegt ist erfordern sie einen Konsens über ein befristetes „opting-out“ einzelner Verwaltungen. Die Mehrebenenstruktur der Verwaltung kann auch die vertikale und horizontale Diffusion von Innovationen fördern. Auch insoweit haben Wettbewerbssysteme Vorteile, während sich Verhandlungssysteme eher inkrementell verändern und Hierarchien in der Regel ein Reformmodell bevorzugen, das aber nicht das Beste sein muss. Im Wettbewerb wiederum besteht die Gefahr, dass Innovationszyklen entstehen, in denen sich ein Reformkonzept rasch als dominierendes Modell verbreitet, das aber infolge des Konkurrenzdrucks ebenso rasch durch alternative Modelle abgelöst wird.

Das hier skizzierte analytische Konzept der Verwaltung verweist im Übrigen auf ein Dilemma der Verwaltungsreform. Deren Erfolg hängt davon ab, dass die Interdependenzen zwischen Aufgaben, die von Verwaltungen auf den verschiedenen Ebenen erfüllt werden, beachtet werden, weshalb sich auf einzelne Verwaltungsorganisationen oder -ebene begrenzte Änderungen oft als unzureichend erweisen. Doch wenn die Strukturen und Verfahren der Mehrebenenverwaltung selbst zum Gegenstand der Reform werden, droht diese überkomplex zu werden, weil viele unterschiedliche Materien und Interessen betroffen sind. Zu bedenken ist auch, dass sich kein Muster eines Mehrebenensystems per se als vorzugswürdig anbietet. Komplexe Verwaltungsmodelle entwickeln sich meistens „pfadabhängig“, wobei die Mehrebenenstrukturen den Kontext für zentrale, regionale oder lokale Reformen bilden. Reformer müssen daher den Entwicklungspfad, seine Richtung wie seine Spielräume erkennen und bei ihren Strategien wie Modellkonstruktionen beachten. Internationale Untersuchungen zur Verwaltungmodernisierung belegten dies insofern, als sie auf spezifische nationale Ausprägungen der „New Public Management“-Konzepte aufmerksam machten (Kuhlmann und Bouckaert 2016; Pollitt und Bouckaert 2017). Diese Variationen sind nicht allein mit der Staatstradition und Verwaltungskultur, sondern auch mit den strukturellen Bedingungen des Mehrebenensystems der Verwaltung zu erklären.

5 **Entwicklungsperspektiven: Europäische und transnationale Mehrebenenverwaltung**

Mehrebenensysteme der Verwaltung finden wir auch jenseits des Nationalstaats, und zwar in zunehmender Dichte. Die Verwaltungsforschung hat erst in den letzten Jahren damit begonnen, die in diesem Kontext entstandenen Formen zu untersuchen. Die Entwicklung des „europäischen Verwaltungsraums“ zeichnet sich in besonderem Maße durch Verwaltungsverflechtungen aus (Heidbreder 2011). Auch zwischen

den Mitgliedstaaten entstanden Verwaltungsbeziehungen, die allerdings außerhalb von Grenzregionen kaum institutionalisiert und instabil sind. Koordination erfolgt entweder durch wechselseitige Anpassung oder bilaterale Verhandlungen (Hartlapp und Heidbreder 2018)

Ein besonderes Mehrebenensystem der Verwaltung, das im Wesentlichen durch Verhandlungen funktioniert, entstand mit der Entwicklung der Europäischen Kommission, die sowohl Regierungsfunktionen als auch Verwaltungsfunktionen ausübt. Wolfgang Wessels führte hierfür den Begriff der „fusionierten Verwaltung“ ein, die er wie folgt beschrieb: „Administrationen aller Ebenen des EU-Systems gestalten gemeinsam jede Phase des Politikzyklus, d. h. die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle verbindlicher Entscheidungen. Trotz fortbestehender rechtlicher Kompetenzabgrenzungen entsteht eine derart enge, de facto nicht revidierbare Verflechtung staatlicher Verwaltungen mehrerer Ebenen (. .)“ (Wessels 2003, S. 354). Verflochten sind Verwaltungen durch Verhandlungs- und Kooperationsbeziehungen, die Mitarbeiter der Kommission mit Vertretern nationaler oder regionaler Verwaltungen unterhalten, um Rechtssetzungsinitsiativen abzustimmen oder den Vollzug des europäischen Rechts bzw. europäischer Förderprogramme zu steuern. Anders als in den deutschen Gemeinschaftsaufgaben fehlt es in diesen Verhandlungssystemen meistens an einer Rechtsgrundlage, einer klaren Struktur und explizit definierten Entscheidungsregeln. In einzelnen Bereichen der regulativen Politik haben sich in der EU aber auch Formen eines hierarchischen Mehrebenensystems herausgebildet, mit der bekannten Praxis der Kooperation im Schatten der Hierarchie.

Auch Verwaltungen von internationalen Organisationen bilden zusammen mit nationalen Verwaltungen besondere Mehrebenenstrukturen. Zur Entwicklung und Verwirklichung von Programmen benötigen internationale Behörden die Unterstützung nationaler Vollzugsverwaltungen, sei es bei der Beschaffung von Informationen oder der Durchführung von Maßnahmen. In der Regel wird die konkrete Zusammenarbeit im Einzelfall ausgehandelt, wobei diese Verhandlungen vielfach durch dauerhafte Kommunikationsbeziehungen oder Netzwerke zwischen fachlich spezialisierten nationalen und internationalen Verwaltungsstäben gefördert werden. Die Passfähigkeit von Strukturen und Verfahren sowie Vertrauen zwischen Personen sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass diese projektbezogene Kooperation funktioniert. Hierarchische Strukturen können jenseits des Staates nicht entstehen, dauerhaft institutionalisierte Verhandlungssysteme finden sich eher selten und auch Verwaltungswettbewerbe werden nur in Ausnahmefällen eingesetzt (Doser 2017). Verwaltungsherrschaft verwirklicht sich in diesen Mehrebenensystemen in einer Verbindung von fachlicher Autorität internationaler und rechtlich geregelten Kompetenzen nationaler Verwaltungen.

Literatur

- Benz, Arthur. 2012. Yardstick competition and policy learning in multilevel systems. *Regional and Federal Studies* 22(3): 251–267.
- Benz, Arthur. 2018. Zur Legitimation administrativer Entscheidungen. In *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Michael W. Bauer und Edgar Grande, 49–77. Baden-Baden: Nomos.

- Benz, Arthur, und Michael Böcher. 2011. Regionalpolitik durch Leistungswettbewerb. In *Städte und Regionen im Standortwettbewerb*, Hrsg. Albrecht Kauffmann und Martin Rosenfeld, 71–89. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Benz, Arthur, Andreas Corcaci, und Jan W. Doser. 2016a. Unravelling multilevel administration. Patterns and dynamics of administrative co-ordination in European governance. *Journal of European Public Policy* 23(7): 999–1018.
- Benz, Arthur, Jessica Detemple, und Dominic Heinz. 2016b. *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung*. Baden-Baden: Nomos.
- Doser, Jan W. 2017. *Verwaltungskoordination in Mehrebenensystemen: Strukturen und Prozesse im internationalen Kontext*. Baden-Baden: Nomos.
- Egeberg, Morten, Hrsg. 2006. *Multilevel union administration: The transformation of executive politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hartlapp, Miriam, und Eva G. Heidbreder. 2018. Mending the hole in multilevel implementation: Administrative cooperation related to worker mobility. *Governance* 31(1): 27–43.
- Hegele, Yvonne, und Nathalie Behnke. 2017. Horizontal coordination in cooperative federalism: The purpose of ministerial conferences in Germany. *Regional and Federal Studies* 27(5): 529–548.
- Heidbreder, Eva G. 2011. Structuring the European administrative space: Policy instruments of multilevel administration. *Journal of European Public Policy* 18(5): 709–727.
- Kuhlmann, Sabine, und Geert Bouckaert, Hrsg. 2016. *Local public sector reforms in times of crisis. National trajectories and international comparisons*. London: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2017. *Public management reform: A comparative analysis*, 4. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1993. Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In *Policy-Analyse. PVS-Sonderheft*, Hrsg. Adrienne Héritier, Bd. 24, 57–83. Opladen: Westdeutscher.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert, und Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts: Scriptor.
- Trondal, Jarle, und Michael Bauer. 2017. Conceptualizing the European multilevel administrative order: Capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review* 9(1): 73–94.
- Wegrich, Kai. 2015. Accommodating a Foreign Object: Federalism, coordination and performance management in the reform of German employment administration. *Public Management Review* 17(7): 940–959.
- Wessels, Wolfgang. 2003. Beamtenregime im EU-Mehrebenensystem – Fusion von Administrationen? In *Europäische Integration*, Hrsg. Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch, 2. Aufl., 353–383. Opladen: Leske + Budrich.
- Zimmer, Christina. 2010. Politikkoordination im deutschen Bundesstaat: Wandel in den Arbeitsstrukturen? *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41(3): 677–692.



Rechtliche Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform

Veith Mehde

Inhalt

1	Die multidimensionale Rechtsordnung	99
2	Rollen des Rechts	100
3	Staatsstrukturprinzipien als Grenze	103
4	Sonstige Grenzen	107
5	Fazit	110
	Literatur	111

Zusammenfassung

In einer Reihe von Fällen beschränkt sich die Rolle des Rechts in der Verwaltungsreform nicht auf die Rahmensexektion, sondern ermöglicht diese aktiv, sorgt als Instrument für solche Reformen oder setzt sie sogar unmittelbar durch. Der Beitrag analysiert diese verschiedenen Rollen und nennt Beispiele dafür. Darüber hinaus werden typische Grenzziehungen aus rechtlicher Sicht benannt und beschrieben.

Schlüsselwörter

Normenhierarchie · Rechtsordnung · Rechtsrahmen · Staatsstrukturprinzipien · Verfassungsrecht

1 Die multidimensionale Rechtsordnung

Verwaltungsreformen sind nicht notwendigerweise mit *Rechtsänderungen* verbunden. Das jeweilige Reformvorhaben muss sich aber in den rechtlichen Rahmen einfügen. Bei reinen *Vollzugsmaßnahmen* impliziert das die Beachtung aller für

V. Mehde (✉)

Juristische Fakultät, Leibniz Universität Hannover, Hannover, Deutschland

E-Mail: mehde@jura.uni-hannover.de

die jeweilige Stelle geltenden und auf den konkreten Fall anwendbaren *Rechtsvorschriften*. Soweit es zu Rechtsänderungen kommt, müssen auch die in diesem Zusammenhang geschaffenen Normen das höherrangige Recht beachten. Diese Ausrichtung am höherrangigen Recht kennzeichnen die Vorgaben der Normenhierarchie und des Gesetzesvorangs. Die Bestimmung der Normen, die als vorrangig zu betrachten sind, stellt sich in dem ausgeprägten Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland als komplexe Aufgabe dar. Es lässt sich aber grundsätzlich feststellen, dass die „Hierarchie“ von den Gemeinden über die Landkreise, die Länder und den Bund hin zur Europäischen Union reicht. Prinzipiell nimmt die jeweils höherrangige Ebene für das von ihr geschaffene Recht zumindest einen *Anwendungsvorrang* in Anspruch. Allerdings ist dieser Vorrang an eine bestehende Rechtsetzungskompetenz geknüpft. Die Justiz auf der jeweiligen Ebene kann im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens überprüfen, ob überhaupt eine solche Kompetenz vorhanden war. Wird dies verneint, so können die zuständigen Gerichte die Norm für nichtig erklären und damit natürlich auch deren Anwendbarkeit und erst recht einen Anwendungsvorrang beseitigen. Der vom Grundgesetz in Art. 31 formulierte, plakative Satz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ ist also zumindest eine Vereinfachung, mit der die detailliert ausgestaltete Kompetenzordnung selbstverständlich nicht ausgehebelt werden kann. Das Grundgesetz geht in seinen Art. 70 ff. von einer sich wechselseitig ergänzenden Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern aus. Selbst im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Art. 73 GG kann der Bund die Länder gemäß Art. 71 GG zur Gesetzgebung ermächtigen. Auf europäischer Ebene sieht die Rechtsform der Richtlinie ihre Umsetzung im nationalen Recht ausdrücklich vor (Art. 288 AEUV).

Hinzu kommen die unterschiedlichen Rechtsebenen, die auf der jeweiligen Stufe im Staatsaufbau vorzufinden sind. Rechtliche Regelungen sind jeweils an allen in der Normenhierarchie höherrangigen zu messen. Bei den Staaten – also dem Bund und den Bundesländern – verläuft diese vom Verfassungsrecht über einfache Parlamentsgesetze und Rechtsverordnungen hin zu Satzungen. Die Kommunen dürfen bei ausdrücklicher Ermächtigung Rechtsverordnungen erlassen, ihre eigenen Angelegenheiten regeln sie – wie andere Selbstverwaltungskörperschaften auch – durch Satzungsrecht. Auf derselben Rechtsebene gilt für das Verhältnis unterschiedlicher Normen zueinander, dass das spätere das frühere Recht verdrängt.

2 Rollen des Rechts

Das Recht kann bei der Verwaltungsreform ganz unterschiedliche Rollen einnehmen (dazu mit Blick auf Reformen auf kommunaler Ebene: Mehde 2006).

2.1 Recht als Ermöglicher

Verwaltungsreformen finden im Kontext der geschilderten ausdifferenzierten Rechtsordnung statt. Viele der zu reformierenden Strukturen sind rechtlich vorgeprägt oder

sogar ausdrücklich festgeschrieben. Reformen können also in vielen Fällen überhaupt erst dann verwirklicht werden, wenn der Gesetzgeber eine entsprechende Möglichkeit schafft, sich von den bisherigen, rechtlich vorgeprägten Strukturen zu lösen (Mehde 2006, S. 172–173). Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist das etwa dann der Fall, wenn eine bestimmte *Organisationsform* rechtliche Bedenken nach sich gezogen hat, diese Bedenken aber durch eine ausdrückliche Regelung beseitigt werden können. Zu nennen ist hier etwa Art. 91c GG, der im Jahr 2017 durch einen Absatz 5 ergänzt wurde, nach dem ein gemeinsames Zugangsportal für Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern durch Bundesgesetz geschaffen werden kann. Mit Art. 91e 66 wurde eine Rechtsgrundlage für den Fortbestand der sogenannten „*Arbeitsgemeinschaften*“ geschaffen, in denen die *Bundesagentur für Arbeit* mit den Kommunen zusammenarbeitet, nachdem das Bundesverfassungsgericht diese Zusammenarbeit im Jahr 2007 für verfassungswidrig erklärt hatte (Bundesverfassungsgericht 2007b).

Eine wirksame Möglichkeit in dieser Hinsicht ist natürlich die vollständige Abschaffung zwingender Vorgaben, um Reformen auf diese Art zu ermöglichen. So hat etwa der Bundesgesetzgeber in § 68 VwGO den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, das Widerspruchsverfahren abzuschaffen, das zuvor stets vor der Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage zu durchlaufen war. Einige Länder haben von dieser Option Gebrauch gemacht. Eine ähnliche Konstellation findet sich bei Öffnungsklauseln, die es beispielsweise den Kommunen gestatten, von rechtlich vorgeschriebenen Standards abzuweichen. Auf diese Weise kann in einem räumlich und fachlich eingegrenzten Bereich getestet werden, ob auf bestimmte Standards verzichtet werden kann. Im Fall der Bewährung kann der jeweilige Rechtsetzer diesen Regelungsverzicht auf das gesamte Gebiet ausdehnen. Die Kehrseite dieses Ansatzes ist in der damit verbundenen Unübersichtlichkeit zu sehen. Während Einzelne von einer abgesenkten Regulierungslast profitieren mögen, ist es im Vergleich zu einer flächendeckend greifenden Regelung grundsätzlich für alle Betroffenen schwieriger, das auf sie anzuwendende Recht zu finden.

Experimenterklauseln sind etwa im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in die Gemeindeordnungen der Bundesländer aufgenommen worden. So wollten die Landesgesetzgeber zwar einerseits die Umsetzung des NSM den Kommunen nicht aufzwingen, erkannten aber andererseits, dass ohne die Möglichkeit zur Abweichung von den ansonsten geltenden Organisations- und insbesondere Haushaltsregelungen eine vollständige Umsetzung des NSM nicht machbar war. Die flächendeckende Umsetzung des NSM wurde mit dieser Strategie allerdings nicht erreicht (siehe Kap. ► „*Neues Steuerungsmodell*“ in diesem Band). Die Gesetzgeber auf Landesebene sind daher schließlich dazu übergegangen, den Kommunen wesentliche Elemente des NSM in Gestalt der haushaltrechtlichen Verpflichtung auf die Doppik verbindlich vorzugeben (dazu noch unter Abschn. 2.2).

Eher um die tatsächlichen Umsetzungschancen eines Reformvorhabens geht es dann, wenn der Gesetzgeber zwar keine rechtlichen Hindernisse aufgebaut hat, der bestehende Rechtsrahmen aber bestimmte Reformvorhaben als unattraktiv erscheinen lässt. So zielte etwa das 2005 geschaffene Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für *Öffentlich-Private-Partnerschaften* (ÖPP-Gesetz)

weniger auf die Beseitigung rechtlicher Hindernisse, als vielmehr auf die finanzielle Privilegierung dieser Vorhaben gegenüber anderen Formen der Leistungsbereitstellung. Gerade die Gleichbehandlung mit anderen Investitionsvorhaben hatte nämlich die planmäßige Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Stellen bis dahin weniger attraktiv erscheinen lassen als dies politisch gewünscht war.

2.2 Recht als Instrument

Der Gesetzgeber kann darüber hinaus das Recht als ein Instrument einsetzen, um der Verwaltung bestimmte Reformen verbindlich vorzuschreiben, ohne dass diese bereits selbst den zentralen Gegenstand des Reformvorhabens darstellen. Der eigentliche Erfolg einer Reform hängt in diesem Fall also von der Frage ab, ob die Umsetzung tatsächlich in der vom Gesetzgeber gewünschten Weise erfolgt oder ob Umgehungsstrategien möglich bleiben. Dies ist insbesondere dann der Kern der Fragestellung, wenn der Gesetzgeber nicht nur ermöglicht Instrumente als eine Art Rechtsformangebot bereitstellt, sondern deren Einsatz verbindlich vorschreibt. Die zwingende Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft auf die *Doppik* ist hierfür ein Beispiel (siehe „Öffentliches Rechnungswesen“ in diesem Band). Zu nennen ist in dieser Kategorie auch die Europäische *Dienstleistungsrichtlinie*, die bis Ende 2009 umgesetzt werden musste. Gemäß Art. 6 dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen Einheitlichen Ansprechpartner zu schaffen, bei dem ausländische Dienstleister alle erforderlichen Genehmigungen beantragen können. Ganz im Sinne des Regelungsansatzes der Richtlinie wurde dabei den Mitgliedstaaten nicht vorgeschrieben, auf welche Art und Weise dies umzusetzen ist. In der Bundesrepublik Deutschland sind in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Organisationsformen gefunden worden. Hier wurden also ein konkretes Ergebnis, nicht hingegen die einzelnen Mittel einer Organisationsreform im Recht verbindlich festgeschrieben, was erhebliche Folgewirkungen sowohl im Recht wie auch in der Verwaltung hatte.

In die Kategorie des Rechts als Instrument sind auch jene Normen einzuordnen, die eine bestimmte Reformoption ausdrücklich festschreiben, ohne dass es dafür eine Notwendigkeit gegeben hätte, da die Reform auch ohne weitere gesetzliche Grundlage hätte durchgeführt werden können. Exemplarisch steht hierfür Art. 91d GG. Die in diesem Artikel vorgesehenen Vergleichsstudien im Sinne eines *Benchmarking* hätten auch ohne eine solche grundgesetzliche Grundlage erfolgen können und sind auch tatsächlich in vielen Fällen von privaten wie öffentlichen Stellen eingesetzt worden. Dennoch kann man sich durch die ausdrückliche Aufnahme in das Grundgesetz einen besonderen Impuls in Richtung auf die regelmäßige Durchführung erhoffen.

2.3 Recht als Reform

Stärker wird die auf Reformen ziellende Steuerungswirkung des Rechts in den Konstellationen, in denen die Rechtsänderung der zentrale Bestandteil einer Verwaltungsreform ist. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Gesetzgeber bestimmte

Organisationen oder Organisationsformen durch Rechtsakte geschaffen hat. Dann erfolgt auch deren Abschaffung oder Umstrukturierung in Form eines Gesetzes. Die Rechtsänderung selbst ist dann bereits zu einem nicht unerheblichen Anteil Gegenstand und gegebenenfalls auch der Erfolg der Reform. Beispiele hierfür sind die Auflösung einer bestimmten Behörde bei Eingliederung der Mitarbeiter in eine neu zu schaffende oder bereits bestehende. Auch kommunale *Gebietsreformen* fallen in diese Kategorie. Hierbei werden Gebietskörperschaften zu einem bestimmten Termin kraft Gesetzes fusioniert. Das Recht gestaltet also die künftige Struktur der Gebietskörperschaft unmittelbar und gleicht in dieser Hinsicht durchaus einer administrativen Einzelentscheidung. Die Verfassungsgerichte wenden bei ihrer Überprüfung daher auch oftmals Maßstäbe an, die eher an die Überprüfung eines Verwaltungsakts und an die Kontrolle des Verwaltungsverfahrens erinnern.

Auch die Überleitung von Mitarbeitern kann durchaus unmittelbar kraft Gesetzes erfolgen, was nicht nur bei Gebietsreformen ein Thema ist, sondern etwa auch bei der Umgestaltung von Körperschaften, bei denen eine neue Dienstherrenbefugnis geschaffen wird. Die Rechtsprechung hat dies etwa im Zusammenhang mit der Verleihung der *Dienstherrenfähigkeit* an Universitäten beschäftigt, wobei die Professoren aus dem Landesbeamtenverhältnis ausschieden und in ein Beamtenverhältnis zur jeweiligen Universität eingetreten sind.

3 Staatsstrukturprinzipien als Grenze

Spricht man über die Grenzen, die das Recht der Verwaltungsreform zieht, so wird damit in erster Linie auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben abgestellt. Große Verwaltungsreformen stützen sich in der Regel auf politische Mehrheiten, die auch entsprechende gesetzliche Veränderungen tragen können. Die letztlich entscheidende Grenze wird dann also nicht von den Gesetzen gezogen, sondern vom verfassungs- bzw. europarechtlichen Rahmen. Dieser gilt im Übrigen auch für die Kommunen, die dazu noch an die sonstigen, von Bund und Ländern getroffenen gesetzlichen Vorgaben gebunden sind. Da das Europarecht auf der Ebene der grundlegenden Prinzipien bislang wenig rechtsdogmatische Anforderungen mit einer entsprechenden Tiefenschärfe aufweist, scheitert die Zulässigkeit von Reformvorhaben – wenn überhaupt – regelmäßig nur an Verfassungsverstößen. Dabei wird im Folgenden zunächst auf die Staatsstrukturprinzipien eingegangen, wie sie in Art. 20 GG angesprochen sind.

3.1 Demokratieprinzip

Das *Demokratieprinzip* stellt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Anforderungen an die Verwaltungsorganisation. Gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geht alle *Staatsgewalt* vom Volke aus. Staatsgewalt i. S. d. Vorschrift ist dabei nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts jedes amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter. Im Mittelpunkt der Erwägungen steht in dieser Hinsicht die Frage der parlamentarischen Verantwortlichkeit des zuständigen Fachministers (Mehde 2000,

S. 186–189; Trute 2012, S. 367–371). Da auch die Bindung der Verwaltung an die Gesetze nämlich stets Spielräume bei der Anwendung lässt, besteht eine Notwendigkeit zu einer darüber hinausgehenden Rückbindung auch einzelner Entscheidungen an das Parlament. Hierbei wird auf den Verwaltungsvollzug abgestellt, so dass die entsprechende Verbindung nur über den Minister hergestellt werden kann, der gegenüber dem Parlament für die Arbeit in seinem Ministerium verantwortlich ist.

Daraus folgt zunächst einmal, dass ein sogenannter „ministerialfreier“ Raum grundsätzlich unzulässig ist, Verwaltungseinheiten also – abgesehen von verfassungsrechtlich gerechtfertigten Ausnahmen – nicht in einer Weise verselbstständigt werden dürfen, die dem Parlament effektiv die Kontrollmechanismen raubt (Mehde 2000, S. 369–374). Darüber hinaus wird aber aus der Überlegung auch geschlossen, dass dem Minister ein seiner Verantwortlichkeit entsprechendes Steuerungsinstrumentarium in sein Ministerium hinein zur Verfügung stehen muss. Dieses sieht das Bundesverfassungsgericht in der Einzelweisungsbefugnis (Bundesverfassungsgericht 1995, S. 67). Nur wenn der Minister jede Entscheidung selbst unmittelbar beeinflussen darf, so lautet die Argumentation, kann er auch für diese vom Parlament verantwortlich gemacht werden (Bundesverfassungsgericht 1995, S. 67). Dabei wird die Frage der faktischen Kenntnisnahmemöglichkeit von vornherein ausgeblendet und ausschließlich auf die rechtliche Möglichkeit abgestellt (Mehde 2000, S. 189).

Eine gewisse Öffnung des Konzepts hat das Bundesverfassungsgericht für die sogenannte *funktionale Selbstverwaltung* vorgenommen. Konkret geht es dabei um den praktisch wichtigen Bereich der Selbstverwaltungskörperschaften, also organisatorisch verselbstständigter Einheiten, die ihre Legitimation zumindest teilweise aus Wahlen ihrer Mitglieder generieren (z. B. Universitäten, Kammern). Hier findet nicht ausschließlich eine Rückbindung auf das Gesamtvolk, sondern auch auf ein Teilvolk in Gestalt der Mitglieder der Organisation statt. In seiner Entscheidung zur Emschergenossenschaft, die in einigen Teilen Nordrhein-Westfalens die Abwasserentsorgung durchführt, hat das Bundesverfassungsgericht trotz seines ansonsten im Kern auf Hierarchien ziellenden Demokratieverständnisses herausgearbeitet, dass Selbstverwaltung und Demokratie nicht in einem Gegensatz stehen (Bundesverfassungsgericht 2002, S. 89–94; Bundesverfassungsgericht 2017, S. 209–216). Außerdem hat das Gericht dem Gesetzgeber weite Spielräume für die organisationsrechtliche Ausgestaltung der *Hochschulen* gelassen, wobei allerdings die Anforderungen der Wissenschafts-, Forschungs- und Lehrfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) jene des Demokratieprinzips überlagern (Bundesverfassungsgericht 2004). Bestätigt hat es diese Linie in späteren Entscheidungen, die auch über den engeren Bereich der funktionalen Selbstverwaltung hinausgehende, durch Gesetze geschaffene Verselbstständigungen in der Verwaltungsorganisation für zulässig erachtet haben (vgl. Bundesverfassungsgericht 2014a; Bundesverfassungsgericht 2014b).

3.2 Bundesstaatlichkeit

Die deutsche Verfassungsordnung ist wesentlich durch das *Bundesstaatsprinzip* geprägt. Daraus ergeben sich vielfältige Implikationen, die den Rechtsrahmen von

Verwaltungsreformen prägen. So ist gemäß Art. 83 GG der *Vollzug der Bundesgesetze* grundsätzlich eine Angelegenheit der Länder. Nach der Grundkonzeption darf der Bund in diesen Gesetzen nur materiellrechtliche Vorgaben machen, muss die Länder aber die Errichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln lassen. Außerdem darf er nach dem im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 eingefügten Art. 84 Abs. 1 S. 7 und 85 Abs. 1 S. 2 GG den Kommunen keine Aufgaben übertragen. Damit sind die Länder nach der verfassungsrechtlichen Vorgabe im Bereich der administrativen Aufgabenerfüllung eindeutig dominierend. Das Landesverfassungsgericht eröffnet den Landesgesetzgebern wiederum typischerweise die Möglichkeit der Übertragung der Aufgabenerfüllung auf die Kommunen.

Da die Länder zudem die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht haben und die Organisationshoheit der Gemeinden nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „nur relativ gewährleistet“ ist (Bundesverfassungsgericht 1994, S. 240), finden Verwaltungsreformen in aller Regel durch oder im Zusammenspiel mit den Ländern statt. So musste auch die Umsetzung der bereits erwähnten Europäischen Dienstleistungsrichtlinie im Wesentlichen von den Ländern geschultert werden, was zu unterschiedlichen Organisationsmodellen geführt hat. Das Bundesstaatsprinzip spielt auch eine zentrale Rolle im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung, auf das später noch gesondert einzugehen sein wird.

3.3 Gesetzesvorbehalt/Wesentlichkeitstheorie

Aus dem Rechtsstaatsprinzip, wie es in Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommt, werden in Rechtsprechung und Literatur vielfältige Einzelregelungen hergeleitet. Generell betreffen diese eher die Art und Weise der administrativen Tätigkeit als die Strukturen, in denen diese zu erfolgen hat. Zu erwähnen sind wichtige Grundsätze wie die Klarheit der Zuständigkeitsordnung oder auch die rechtliche Forderung nach einer funktionsgerechten Aufgabenwahrnehmung. Insgesamt sind dies aber Anforderungen, die eine nicht besonders schwer zu überspringende Hürde darstellen.

Das *Rechtsstaatsprinzip* kann dennoch auch als Rechtmäßigkeitsmaßstab relevant werden, wenn es um die Frage geht, ob eine bestimmte organisationsrechtlich relevante Maßnahme durch Gesetz getroffen werden muss oder der Gestaltungsspielraum der Exekutive ausreicht. Hier greift unter Umständen der sogenannte *institutionelle Gesetzesvorbehalt* (dazu ausführlich Burmeister 1991), also die Notwendigkeit, bestimmte institutionelle Arrangements im Gesetz zu regeln. Eng damit verbunden ist die *Wesentlichkeitstheorie*. Danach muss der Gesetzgeber die wesentlichen Angelegenheiten selbst regeln, kann diese also nicht anderen Staatsgewalten zur Entscheidung überlassen. Hier spielt neben dem Rechtsstaats- auch das Demokratieprinzip hinein, da damit explizit auch die Frage angesprochen ist, welche Entscheidungen das Parlament als einziges direkt vom Volk legitimiertes Verfassungsorgan zu treffen hat. Da das Bundesverfassungsgericht bei der Untersuchung nach den Maßstäben der Wesentlichkeitstheorie stark auf die Bedeutung für die

Grundrechte abstellt, sind die Maßstäbe im nicht grundrechtsrelevanten Bereich des Organisationsrechts nicht eindeutig konturiert.

In der Praxis muss schon deswegen oftmals eine Regelung durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, weil die bisherige Konstellation bereits durch rechtliche Regelungen geprägt wurde, so dass man sich von den „alten“ Vorgaben nur durch ein neues Gesetz lösen kann.

3.4 Kommunale Selbstverwaltung

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist zwar nicht als eines der Staatsstrukturprinzipien in Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG genannt. Sie tritt aber neben das Bundesstaatsprinzip als zentrale Regelung zur Verteilung der Aufgaben wie auch der *Verwaltungskompetenzen* in Deutschland. Darüber hinaus ist sie in den Landesverfassungen der Flächenländer verankert, wo die den Gemeinden zugeschriebenen Aufgaben zum Teil sogar noch über die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“, wie es in Art. 28 Abs. 2 GG heißt, hinausgehen. Regelungen, die Auswirkungen auf die Aufgaben, die Organisation oder gar die Existenz der kommunalen Gebietskörperschaft haben, sind an der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu messen.

Gebietsreformen betreffen die Existenz einzelner Gemeinden oder Landkreise. Allerdings wird die Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung so verstanden, dass zwar die Institution der Selbstverwaltung auf kommunaler Ebene als solche, nicht aber die individuelle Gemeinde oder der individuelle Gemeindeverband in ihrer bzw. Seiner Existenz geschützt sind. Die Landesgesetzgeber dürfen Gebietsreformen aber nur unter bestimmten Voraussetzungen durchführen. Traditionell gehört dazu die Anhörung der betroffenen Körperschaften. Die Rechtsprechung hat inzwischen darüber hinausgehende Anforderungen entwickelt, die das Verfahren und auch die Begründung der Reformen betreffen. Insbesondere wird die Kohärenz des Entscheidungsprozesses von der Entwicklung des Konzepts bis zu seiner Umsetzung überprüft, wobei allerdings dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zugebilligt wird. Eine absolute Grenze, also etwa die maximal zulässige Größe einer solchen Gebietskörperschaft, hat die Rechtsprechung bislang nicht ermittelt. Insofern haben die Landesgesetzgeber hier nach wie vor große Spielräume zur Durchführung entsprechender Reformen.

Diese werden heutzutage vielfach genutzt, um Optionen für eine Funktionalreform zu schaffen. Es sollen Einheiten entstehen, die groß genug sind, um die erforderliche Verwaltungskraft aufzubringen. Gegen eine solche Aufgabenübertragung bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Durch das in den Landesverfassungen verankerte *Konnexitätsprinzip* schulden die Länder den die Aufgaben übernehmenden Gebietskörperschaften einen entsprechenden finanziellen Ausgleich. Der teilweise vorzufindenden Auffassung, auch durch eine Aufgabenübertragung könne der Spielraum für die kommunale Selbstverwaltung so reduziert sein, dass darin eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie zu sehen sei, wird damit

weitgehend der Boden entzogen. Verbleibende Bedenken gegen eine solche Übertragung sind eher theoretischer Natur.

Wenig geschützt sind die Kommunen gegen organisatorische Vorgaben der Länder („Kommunalverfassungsrecht“). Die Entscheidungsprozesse in den Kommunen sind schon immer stark durch die entsprechenden Gemeinde- und Kreisordnungen der Länder vorgezeichnet gewesen. Das Bundesverfassungsgericht hat daher in der Entscheidung, die auf einer Beschwerde gegen die Verpflichtung zur Bestellung einer Gleichstellungsbeauftragten beruhte, die *Organisationshoheit* der Kommunen als von vornherein nur relativ gewährleistet beschrieben. Auch hier kommt den Landesgesetzgebern also ein großer Spielraum für Reformvorhaben zu. Zu den Kompetenzen des Gesetzgebers gehört es beispielsweise auch, die jeweiligen Regelungen zur Aufstellung des Haushalts und zum Rechnungswesen zu treffen. Die erfolgte Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik stellt daher keine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie dar.

3.5 Verbot der Mischverwaltung

Im Zusammenspiel der Anforderungen des Demokratieprinzips, des Bundesstaatsprinzips sowie des rechtsstaatlichen Gebots der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung spiegelt sich das grundsätzliche Verbot der *Mischverwaltung*. Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass dieses Verbot kein generelles und mit der Einschlägigkeit dieses Schlagworts noch nicht automatisch die Verfassungswidrigkeit erklärt sei (vgl. Bundesverfassungsgericht 2007b, S. 363–367). Mit aller Deutlichkeit wurde allerdings das Modell der von kommunalen Trägern und der Agentur für Arbeit gemeinsam gebildeten Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II als verfassungswidrig verworfen (Bundesverfassungsgericht 2007b, S. 367–385). Das Gericht kennzeichnet hier die Mischverwaltung in einer Weise, die die genannten rechtlichen Probleme betont und wenig Spielräume für die Bildung ebenenübergreifender Verwaltungseinheiten lässt, sofern diese über die räumliche Zusammenfassung grundsätzlich selbstständiger Stellen hinausgeht. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat diesen Verstoß geheilt, indem er die entsprechende Mischverwaltung in Art. 91e GG ausdrücklich für verfassungsrechtlich zulässig erklärt hat. Das Bundesverfassungsgericht hielt diese Verfassungsänderung für zulässig (Bundesverfassungsgericht 2014c).

4 Sonstige Grenzen

Neben den genannten Staatsstrukturprinzipien finden sich vielfältige Grenzen für Verwaltungsreformen in einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes.

4.1 Gesetzgebungskompetenzen

Eine erste entscheidende Fragestellung betrifft die Gesetzgebungskompetenzen. Diese sind in den Art. 70 ff. GG zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Hinzu kommt in einem erheblichen Umfang die Gesetzgebung der EU, deren Umfang auf den von der Bundesrepublik Deutschland übertragenen Kompetenzen beruht. Die europäischen Rechtsnormen können Regelungsbereiche betreffen, die ansonsten in die Bundesgesetzgebungskompetenz fallen, sich in vielen Fällen aber auch mit Gegenständen der Landesgesetzgebung überschneiden. Verwaltungsreformvorhaben stießen dabei immer wieder auch an die Grenzen der Zuständigkeitsbereiche. So hatten die Länder traditionell wenige Möglichkeiten, im Bereich des Beamtenrechts Akzente zu setzen, weil sowohl die Rechte und Pflichten der Beamten als auch ihre Besoldung und Versorgung bürgerrechtlich fast vollständig vorgezeichnet waren. Inzwischen ist der Spielraum der Länder durch die Föderalismusreform I (2006) sehr stark erweitert worden – mit der Folge, dass die Unterschiede in der Besoldungshöhe zwischen den Ländern inzwischen signifikant sind. Auch die Reduzierung der Bundeskompetenzen für den Hochschulbereich ist in der Praxis durchaus wahrnehmbar. Bereits erwähnt wurde, dass auch im Bereich der Errichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens der Kompetenzbereich des Bundes gemäß Art. 83 Abs. 1 GG sehr stark eingeschränkt ist. Insofern dürfte nunmehr ein Reformvorhaben, das von einem Land für sich selbst oder für die Kommunen betrieben wird, kaum noch an den Grenzen der Gesetzgebungskompetenz scheitern.

4.2 Art. 33 Abs. 4 GG

Nach dem sogenannten *Funktionsvorbehalt* des Art. 33 Abs. 4 GG müssen hoheitliche Tätigkeiten in der Regel von Beamten wahrgenommen werden. Die Norm betrifft also zunächst einmal die Abgrenzung zwischen den Tätigkeiten innerhalb der Behörden, die regelmäßig von Beamten wahrgenommen sind, und solchen, die auch von Tarifbeschäftigten durchgeführt werden können. Entsprechende Diskussionen hat es lange Zeit um die Beschäftigung von Lehrern, Hochschullehrern und sogar um die Möglichkeit gegeben, nicht verbeamtete Personen als Gehilfen für die Polizei einzusetzen. Allerdings haben sich die vor allem in der Literatur aufgestellten Thesen in diesem Zusammenhang als nicht besonders praxiswirksam erwiesen.

Größere Bedeutung erlangt heute die Frage, ob die Norm einer Privatisierung von Aufgaben entgegensteht. Es handelt sich um eine Beschränkung, die nur durch die Tatsache vermittelt wird, dass bei privaten Unternehmen – mit Ausnahme jener aufgrund von Übergangsvorschriften bei Bahn, Telekom und Post sowie ggf. auch den Fluglotsen weiter beschäftigten – keine Beamten arbeiten. Da aber ansonsten das Grundgesetz außerhalb bestimmter Detailfragen keine klaren Grenzen für Privatisierungen regelt, handelt es sich nicht um ein zentrales Hindernis für entsprechende Vorhaben.

4.3 Art. 33 Abs. 5 GG

Dem Gesetzgeber ist aufgegeben, die *hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums* bei seiner Regelung der Materie zu berücksichtigen. Darunter werden jene für das Beamtenamt prägenden Grundsätze, die spätestens unter der Weimarer Reichsverfassung akzeptiert waren, verstanden. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer uneingeschränkten Umsetzung. Vielmehr sollen nur besonders zentrale Aspekte zu beachten, also trotz bestehender widerstreitender Gesichtspunkte vorzuziehen sein. Dem Bundesverfassungsgericht kommt ein weiter Spielraum bei der Beantwortung der Frage zu, welche der Grundsätze es mit welcher Intensität auf ihre Umsetzung im Beamtenrecht hin kontrolliert. Für Reformansätze im Bereich der Personalwirtschaft haben sich die Regelung und die verfassungsgerichtliche Überprüfung als Hindernis erwiesen, namentlich bei der Übertragung von Führungspositionen auf Probe und bei der Einstellungszeit. Daran hat auch die im Jahr 2006 in Art. 33 Abs. 5 GG aufgenommene Regelung nichts geändert, die ausdrücklich auch die Fortentwicklung des Beamtenrechts als Aufgabe des Gesetzgebers vorsieht. Das argumentative Potenzial, das in dieser Regelung ohne Weiteres hätte gesehen werden können, ist vom Bundesverfassungsgericht nicht genutzt worden (vgl. zum Fortbestehen der zuvor entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe: Bundesverfassungsgericht 2007a, S. 272–273; Bundesverfassungsgericht 2008, S. 232). Vielmehr wird die Bedeutung der Neuregelung für die Ausgestaltung der Anforderungen letztlich negiert.

4.4 Ressortprinzip

Die Verantwortung für den jeweiligen Sachbereich in der Verwaltung trägt nach Art. 65 S. 2 GG und den entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen der zuständige Bundes- bzw. Landesminister. Das umschließt auch die Vorgaben für die Struktur und die Organisation der Behörde, soweit diese nicht durch Gesetze geregelt sind. Hindernisse für die Verwaltungsreform ergeben sich aus dieser Zuständigkeitsverteilung immer dann, wenn das jeweilige Ressort Organisationsveränderungen nicht durchzuführen bereit ist und gleichzeitig keine hinreichende Mehrheit für eine gesetzgeberische Umsetzung der Reform besteht.

4.5 Haushaltsrecht

Wegen der Mängel des kameralistischen Systems ist das *Haushaltsrecht* eine besondere Reformbaustelle. Eine vollständige Umstellung auf die Doppik ist bislang aber nur für die Kommunen verbindlich erfolgt – jedenfalls in der weit überwiegenden Mehrzahl der Bundesländer. Mit Blick auf das Haushaltsrecht sind die Kommunen gleich in doppelter Hinsicht von den Ländern abhängig. Zum einen regeln die

Landtage das Haushaltsrecht, zum anderen wird die Einhaltung der Vorgaben von der Kommunalaufsicht überwacht, an deren Spitze das für Kommunen zuständige Landesministerium steht. Traditionell wurde das Recht in allen Bundesländern weitgehend identisch ausgestaltet. Inzwischen finden sich in der Umsetzung der Doppik jedoch nicht unerhebliche Unterschiede, da die Absprache, die in der Innenministerkonferenz im Jahr 2003 getroffen wurde, zwar die Einführung der Doppik umfasste, aber ansonsten keine ausgeprägte Tiefenschärfe aufwies. Im Übrigen würde auch die vollständige Abkehr von der Doppik keinen Rechtsverstoß darstellen, sind doch Vereinbarungen der Innenministerkonferenz nicht rechtsverbindlich.

Die Länder selbst sind – ebenso wie der Bund – an das Haushaltsgrundsätzege- setz gebunden. Die Gesetzgebungskompetenz für dieses Gesetz, dessen Rechtsnatur und Bindungswirkung im deutschen Föderalismus eigentlich als systemwidrig anzusehen sind, findet sich in Art. 109 Abs. 4 GG. Die Länder setzen dies entsprechend in den Landesverfassungen sowie in den Haushaltordnungen um. Auch der Bund muss sich beim Erlass der Bundeshaushaltordnung an dieses von ihm selbst erlassene Gesetz halten. Auch wenn der Gesetzgeber rechtssystematisch ansonsten nicht an das von ihm selbst erlassene einfache Gesetzesrecht gebunden ist, gilt doch der Grundsatz, dass das spätere das frühere Recht verdrängt.

4.6 Spezielle Regelungsbereiche

Schließlich gibt es noch spezielle rechtliche Vorgaben mit Verfassungsrang, die den Gestaltungsspielraum für Reformen in diesen Bereichen zum Teil erheblich einschränken. Beispielhaft sind hier die für die Privatisierung der seinerzeitigen Bundespost und Bundesbahn ins Grundgesetz aufgenommenen Art. 87e und f sowie Art. 143a und b zu nennen. In beiden Fällen finden sich klare Vorgaben für die Organisationsstruktur und die Übernahme der Beamten. Bei der Bahn ist hervorzuheben, dass dem Bund vorgeschrieben wird, die Mehrheit der Anteile am Schienennetz zu behalten. Insofern ergibt sich hier eine Grenze für etwaige Pläne für eine materielle Privatisierung.

5 Fazit

Dem Recht kommen im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform höchst unterschiedliche Rollen zu. Vermutlich ist es ein Ausweis der legalistischen Verwaltungstradition in Deutschland, dass Reformen selten ohne Rechtsänderungen erfolgen und in vielen Fällen die Veränderung der Verwaltung erst dann auf den Weg gebracht wird, wenn das Recht eine solche verlangt. Es spricht also viel dafür, bei Diskussionen über Reformkonzepte die juristische Perspektive nicht aus dem Blick zu verlieren.

Literatur

- Bundesverfassungsgericht. 1994. Entscheidungen Bd. 91, 228.
- Bundesverfassungsgericht. 1995. Entscheidungen Bd. 93, 37.
- Bundesverfassungsgericht. 2002. Entscheidungen Bd. 107, 59.
- Bundesverfassungsgericht. 2004. Entscheidungen Bd. 111, 333.
- Bundesverfassungsgericht. 2007a. Entscheidungen Bd. 119, 247.
- Bundesverfassungsgericht. 2007b. Entscheidungen Bd. 119, 331.
- Bundesverfassungsgericht. 2008. Entscheidungen Bd. 121, 205.
- Bundesverfassungsgericht. 2014a. Entscheidungen Bd. 135, 155.
- Bundesverfassungsgericht. 2014b. Entscheidungen Bd. 136, 194.
- Bundesverfassungsgericht. 2014c. Entscheidungen Bd. 137, 108.
- Bundesverfassungsgericht. 2017. Entscheidungen Bd. 146, 164.
- Burmeister, Günter Cornelius. 1991. *Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Verwaltungsorganisationsrechts*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Mehde, Veith. 2000. *Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Mehde, Veith. 2006. Steering, supporting, enabling: The role of law in local government reforms. *Law & Policy* 28:164–181.
- Trute, Hans-Heinrich. 2012. Die demokratische Legitimation der Verwaltung. In *Grundlagen des Verwaltungsrechts – Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, Hrsg. Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle, 2. Aufl., 341–435. München: C. H. Beck.

Teil II

Reformkonzepte



New Public Management

Eckhard Schröter

Inhalt

1 Klärung und Abgrenzung des Begriffs	116
2 Reinformat des NPM	117
3 Theoretische Rechtfertigungen	119
4 Ansätze zur Konzeptkritik	121
5 New Public Management in der internationalen Reformpraxis	122
6 Entwicklungsperspektiven	125
Literatur	126

Zusammenfassung

Das „New Public Management“ (NPM) umfasst idealtypisch einen inhaltlichen Kern von Reformprinzipien und -maßnahmen, die sich durch die Neue Institutionentheorie und die Public-Choice Literatur begründen lassen. Dieses Reformbündel zielt auf den Um- und Neubau des öffentlichen Sektors nach mikroökonomischer Logik. Dabei lässt sich ein Reformstrang, der das Außenverhältnis öffentlicher Organisationen zum Gegenstand hat, von einem anderen Maßnahmenbündel unterscheiden, das sich auf binnenorganisatorische Reformen richtet.

Schlüsselwörter

New Public Management · Verwaltungssteuerung · Public Choice ·
Institutionenökonomie · Neo-liberaler Staat

E. Schröter (✉)
Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, Deutschland
E-Mail: Eckhard.Schroeter@dhpol.de

1 Klärung und Abgrenzung des Begriffs

Das „New Public Management“ (hiernach: NPM) ist eine Leitvorstellung für den Um- und Neubau des öffentlichen Sektors, die sich maßgeblich auf eine mikroökonomische Logik stützt (Aucoin 1990; Hood 1991). Nach einer eigenen Reformgeschichte von nahezu vier Jahrzehnten gehört dieser ehemals „neue“ Steuerungsansatz inzwischen selbst zum etablierten Kanon der Staats- und Verwaltungsentwicklung (Laegreid und Christensen 2001; Kettl 2005; OECD 2010; Pollitt und Bouckaert 2017). Das gilt nicht nur für ökonomisch hochentwickelte und demokratisch verfasste Staaten (von denen das NPM vornehmlich in angelsächsischen Staaten wie Neuseeland und dem Vereinigten Königreich seinen Ausgang nahm), sondern auch in vielen der sogenannten Schwellen- und Entwicklungsländer (Levy 2010; De Vries und Nemec 2013; Dan und Pollitt 2015; Shamsul Haque 2016). Die folgende Darstellung lässt sich von einer idealtypischen NPM-Konzeption leiten, dem Fluchtpunkt also, auf den eine allein wettbewerbs- und effizienzorientierte Managementreform im öffentlichen Sektor zulaufen müsste. Der Gesamtansatz des NPM-Reformstranges kann grob in zwei Dimensionen untergliedert werden:

- a) Die ordnungspolitische (Makro-) Dimension, innerhalb derer eine Neukonzeption des öffentlichen Sektors mit dem Ziel versucht wird, den Aktionsradius staatlicher und kommunaler Verwaltungen auf ihre „Kernaufgaben“ zu begrenzen. Zu dieser Makro-Dimension gehört auch die Neuregelung der Beziehungen einzelner Verwaltungen (bzw. Verwaltungsebenen) untereinander sowie zwischen den öffentlichen Verwaltungen, ihren Adressaten und sonstigen gesellschaftlichen Kräften.
- b) Die binnenstrukturelle (Mikro-) Dimension, in deren Kontext Vorschläge für eine Reform der internen Verwaltungsführung mit Blick auf neuartige Organisationsformen, Personalkonzepte, Steuerungsinstrumente oder Technikanwendungen gemacht werden (sog. „Mikroökonomisierung“ öffentlicher Verwaltungen). Diese Bemühungen richten sich in der Hauptsache darauf, die tradierten bürokratischen Strukturen durch Formen der Leitungsorganisation abzulösen, die privatwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen entlehnt sind.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die nachstehenden Kernthesen einer strikt NPM-orientierten Reform des öffentlichen Sektors identifizieren (Hood 1991):

- a) Das Aufgabenspektrum des öffentlichen Sektors ist auf solche Aufgaben zu begrenzen, die nicht ebenso gut oder gleichgünstig von nicht-öffentlichen Trägern erledigt werden könnten.
- b) Im öffentlichen Sektor sind erprobte privatwirtschaftliche Managementmethoden (inkl. des Personalmanagements) anzuwenden, wobei besonderer Wert auf die Eigenverantwortung der Führungskräfte zu legen ist.
- c) Die Steuerung des Verwaltungshandelns ist auf klare Ergebnisvorgaben auszurichten, deren Einhaltung anhand aussagekräftiger Leistungsindikatoren zu überprüfen ist.

-
- d) Die monolithische Verwaltungsorganisation ist aufzulösen und durch dezentrale Strukturen zu ersetzen, in denen (teil-)verselbstständigte Einheiten mit Hilfe des Kontraktmanagements geführt werden.
 - e) Der Wettbewerbsgedanke ist im öffentlichen Sektor als entscheidende Triebfeder für verbesserte Leistungsqualität und größere Kostendisziplin zu fördern.
-

2 Reinformat des NPM

Der neue öffentliche *Managerialismus* repräsentiert unter den elementaren Reformoptionen eine eindeutig marktorientierte Variante, die normativ und methodologisch von einer hochgradig individualistischen Gesellschaftsvorstellung ausgeht und sich von einem rational-ökonomischen Menschenbild (*homo oeconomicus*) leiten lässt. Verfolgt man diese Grundannahmen weiter, dann lassen sich konkretere Aussagen darüber ableiten, wie nach den idealtypischen Leitlinien des öffentlichen Managerialismus die Grenzen zwischen Öffentlich und Privat verlaufen und nach welcher Steuerungslogik und Leitungsstruktur öffentliche Organisationen geführt werden.

Bei der Neubestimmung des öffentlichen Aufgabenverständnisses liegt eine Interpretation nahe, die staatlicher beziehungsweise öffentlicher Aufgabenwahrnehmung nur eine nachrangige Rolle beimisst und eine Kompetenzvermutung zugunsten des Marktes ausspricht. Im Grunde kann das Eintreten des öffentlichen Sektors in eine Leistungsverantwortung erst durch das Versagen des Marktes legitimiert werden. Dieses als wichtiger Wegweiser für die neuen Grenzziehungen zwischen Privat und Öffentlich anerkannte Subsidiaritätsprinzip gilt auch für das Verhältnis zwischen Regierungs- und Verwaltungsebenen untereinander, wobei die dezentralen Einheiten Vorrang vor den übergeordneten Ebenen erhalten sollen. Die Entscheidung über mögliche Aufgaben(rück)verlagerungen vom öffentlichen in den privaten Sektor setzt dabei eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Prozessschritte im Zuge einer ganzen Wertschöpfungskette öffentlicher Leistungserbringung voraus. Im Endeffekt könnten einzelne oder gar alle Teilschritte der Leistungserbringung fremdvergeben bzw. ausgelagert werden (*contracting-out*), die generelle Verantwortung für die grundsätzliche Gewährleistung der Leistung jedoch in öffentlicher Zuständigkeit verbleiben (Gewährleistungsmodell).

Im Sinne dieser marktorientierten Verwaltungsreform geht es neben dem Eigentumsübergang in private Hände (materielle Privatisierung) vorrangig um neu etablierte wettbewerbliche Anreizstrukturen, die den effizienzsteigernden Marktkräften erst volle Wirkung verschaffen. Eine wichtige Voraussetzung für solche Privatisierungs- und Vergabeformen sind daher wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren (*competitive tendering*). Mit dem Ziel des „minimalen Staates“ sollen mit diesen Reformbestrebungen neue Märkte (oder zumindest Quasi-Märkte, in denen sich öffentliche Stellen als „Auftraggeber“ und „Auftraggeber“ gegenüberstehen) geschaffen werden.

Die Deregulierung privatwirtschaftlichen Handels und vornehmlich die Liberalisierung von Märkten gehört ebenfalls zu den Kernkomponenten des öffentlichen Managerialismus. Unter der Voraussetzung, dass auf ein mögliches Marktversagen – zum Beispiel mit Blick auf die Netzindustrien und sogenannte „natürliche Mono-

pole“ – reagiert werden muss, werden Interventionen von Seiten spezialisierter Regulierungsbehörden jedoch akzeptiert. Das gilt insbesondere für solche Fälle, in denen an die Stelle des öffentlichen Eigentums an Versorgungs- und Infrastrukturreinrichtungen ein liberalisierter Markt mit privatwirtschaftlichen Anbieterstrukturen getreten ist. In diesen Fällen tritt der Staat von der direkten Leistungserbringung zurück und tendiert so vom Leistungsstaat zum Regulierungsstaat (*regulatory state*), der auf die Marktteilnehmer mit rechtlichen Vorgaben und Aufsichtsbehörden Einfluss zu nehmen versucht. Mit umfangreichen Privatisierungen und Marktliberalisierung sind daher oft Re-Regulierungen und neue Regulierungsbehörden verbunden.

Zur Marktanalogie gehört auch die Kundenrolle, die zum Leitbild für die Beziehung zwischen öffentlichen Organisationen und ihren Adressaten erhoben wird. Die Leistungsempfänger sollen als Kunden daher eine Auswahl hinsichtlich der Leistungen und ihrer Anbieter treffen können (*Exit- oder Austritts-Option*). Sie werden jedoch – da sich Kunden nicht zuletzt über ihre Kaufkraft definieren – auch stärker in die direkte Finanzierung von nachgefragten Gütern und Leistungen einbezogen, sei es über Nutzerentgelte und Gebührenfinanzierung, Selbstbehaltregelungen oder die Einführung von Gutschein-Modellen (*Voucher*).

Die Reform der internen Führungsstrukturen und Steuerungsprinzipien folgt maßstabsgerecht dem Vorbild auf der Makroebene. Die interne Organisation wird weniger als ein hierarchischer Verbund als vielmehr ein Geflecht individueller Austauschbeziehungen gesehen, in dem die einzelnen Organisationsmitglieder und ihre Arbeitseinheiten (z. B. Leistungs- und Ergebniszentren in Anlehnung an privatwirtschaftliche „*cost center*“ oder „*profit center*“) aufgabenkomplette Verfügungsrechte (vgl. zu diesem Begriff 3.2) zugesprochen bekommen und durch ergebnisorientierte Zielvereinbarungen und Kontrakte miteinander verknüpft sind. Damit werden die Führungs Kräfte der Erwartung nach zu „*Intrapreneurs*“, d. h. zu unternehmerischen Akteuren in ihrer eigenen Organisation, zumeist mit kombinierter Fach- und Ressourcenverantwortung und größerem Gestaltungsspielraum auf dem Weg, die jeweiligen Zielvorgaben zu erreichen. Auf den öffentlichen Sektor übertragen, lässt sich diese zielorientierte Steuerung von tendenziell verselbstständigten Organisationseinheiten in eine strikte funktionale Trennung von politischen Vorgaben und ihrer administrativen Umsetzung übersetzen. Dem internen Wettbewerbsgedanken wird weiterer Vorschub dadurch geleistet, die Trennung von „Auftraggeber“- und „Auftragnehmer“-Funktionen in der eigenen Verwaltungsorganisation zu etablieren und ein entsprechendes Controlling- und Anreizsystem zu entwerfen, mit denen die individuellen Leistungen des Verwaltungspersonals positiv oder negativ sanktioniert werden können. Die Instrumente der leistungsorientierten Bezahlung und der befristeten Vergabe von Führungspositionen gehören daher zum Standard-Repertoire des öffentlichen Managerialismus. Denkt man diese innerorganisatorischen Reformen weiter, dann ergibt sich daraus ein Bild, in dem vormals monolithische Bürokratien nicht nur in dezentralisierte Strukturen überführt werden (Holding-Struktur), sondern in vielen Fällen eine Ausgliederung beziehungsweise Verselbstständigung von aufgabenspezifischen Organisationsteilen präferiert wird, die mit Hilfe des Kontraktmanagements ergebnisorientiert gesteuert werden sollen (Agentur-Modell), sofern sich nicht ohnehin weitere – formelle oder materielle – Privatisierungsschritte anbieten.

Die Übergänge zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor sind daher fließend. Mehr noch: Im Reinformat des NPM wird eine genuin „öffentliche“ Prägung der Organisationsprinzipien, des Personalmanagements oder der vorherrschenden Kulturmuster im Verwaltungsbereich grundsätzlich gar nicht mehr angestrebt, sondern einheitlich das vermeintlich marktwirtschaftlich erprobte Management zum Vorbild erhoben.

3 Theoretische Rechtfertigungen

Mit Blick auf die eher ordnungspolitische Dimension des angestrebten Neuzuschnitts des öffentlichen Sektors zählt zu diesen wissenschaftlichen Wegbereitern vor allem die *Public Choice*-Literatur (Dunleavy 1991), während die Reformansätze zur Binnenmodernisierung eher von den Leitsätzen der *Neuen Institutionenökonomie* (Ebers und Gotsch 2014) und einer nicht selten mit populärwissenschaftlichen Anstrich versehenen Spielart des *Managerialismus* (Pollitt 1998) geprägt sind.

3.1 Public Choice

Vertreter der Public Choice Theorie (auch „*Neue politische Ökonomie*“ oder „*Ökonominische Theorie der Politik und der Bürokratie*“) versuchen, mit dem der Mikroökonomie entlehnten methodischen Rüstzeug das Entscheidungsverhalten in Politik und Verwaltung zu erklären. Im Ergebnis präsentieren sie ein pessimistisches Bild von der Funktionsweise des politischen Systems, indem sie als zentrales Strukturdefizit das „*Politikversagen*“ in den Mittelpunkt rücken. Der bestehende „politische Markt“ (z. B. bestimmt durch die Stimmabgabe bei politischen Wahlen oder die Tätigkeit der Lobbyisten) funktioniere so unvollkommen, dass in vielen Fällen eklatante Wohlfahrtsverluste die Folge seien: So blieben die individuellen Präferenzen vieler Bürger unberücksichtigt, da es an ausreichenden Wahlmöglichkeiten im öffentlichen Sektor mangle. Dagegen gelinge es wenigen einflussreichen Gruppenmächten, politische Mandatsträger wie auch Verwaltungsinstitutionen zum Vorteil ihrer Partikularinteressen und auf Kosten der Steuerzahler zu vereinnahmen. In anderen Fällen würden nötige Problemlösungen durch sich gegenseitig neutralisierende Kräfte blockiert oder durch kurzsichtige Machterhaltungsstrategien (Wiederwahlmotiv) verhindert. Bei dieser skeptischen Bewertung liegt die Konsequenz nahe, diesem höchst mangelhaften politischen Markt möglichst viele Regelungsmaßnahmen entziehen zu wollen und die private Aufgabenerledigung zu bevorzugen. Folgt man dieser Theorierichtung, dann könnten Verbesserungen auch dadurch erzielt werden, dass bei der Leistungsfinanzierung stärker auf Nutzerentgelte zurückgegriffen, vermehrt Wettbewerbselemente in den öffentlichen Sektor eingeführt und den Bürgern größere Beteiligungs- und Auswahlmöglichkeiten eröffnet würden.

In besonders kritischem Licht erscheint die Wirkungsweise öffentlicher Bürokratien, denen grundsätzlich unterstellt wird, sich aus eigennützigem Antrieb folgerichtig budgetmaximierend zu verhalten (Niskanen 1971). Die Marktunvollkommenheit

werde hier regelmäßig auf die Spitze getrieben, da die Bürokratie nicht nur auf der Anbieterseite ein Dienstleistungsmonopol darstellt, sondern auf der Nachfrageseite auch nur *einem* Abnehmer, der Regierung, gegenübersteht. So könnte die öffentliche Verwaltung Qualitätsaspekte und Kostenbewusstsein vernachlässigen. Vor allem aber sei die politische Führung aus der strukturell begründeten Informationsasymmetrie und der Interessenlage der Fachpolitiker nicht in der Lage, die ihr unterstellten bürokratischen Apparate wirksam zu steuern. Hieraus leiten sich die Reformforderungen ab, das Verwaltungshandeln zumindest durchschaubarer zu machen (z. B. durch Zielvorgaben, Leistungsindikatoren, Output-Kontrolle), es vor allem aber stärkerem Wettbewerbsdruck auszusetzen und die „Kundenmacht“ der Bürger zu fördern.

3.2 Institutionenökonomische Ansätze

Ein Großteil der Organisationsmaximen des NPM leitet sich aus institutionenökonomischen Überlegungen ab, die als *Transaktionskostenanalyse*, *Prinzipal-Agenten-Theorie* und *Theorie der Verfügungsrechte* diskutiert werden. Mit diesen Ansätzen wird versucht, möglichst effiziente institutionelle Arrangements zu finden, um Austauschbeziehungen (für Güter oder Leistungen) zu organisieren. Dabei sind neben den Produktionskosten auch Transaktionskosten zu berücksichtigen, die z. B. bei der Durchsetzung von Eigentumsrechten, der Informationsbeschaffung oder für Kontroll- und Koordinationsmaßnahmen anfallen. Die Theorie der Verfügungsrechte (*Property-Rights-Analysis*) wird dabei häufig herangezogen, um Privatisierungen zu rechtfertigen, da aus dieser Perspektive die Entscheidungsträger in privatwirtschaftlichen Unternehmungen größere Anreize haben, die ihnen anvertrauten Ressourcen möglichst effizient einzusetzen.

Besonderen Einfluss auf neuere Managementempfehlungen hat nicht zuletzt die vertragstheoretische Konzeption der Agenturtheorie, der zufolge die Beziehungen innerhalb einer Organisation (z. B. Vorstand und Führungskraft, Vorgesetzter und Mitarbeiter) wie auch die Umweltbeziehungen (z. B. mit Zulieferern oder Käufern) grundsätzlich als Agentur- oder Auftragsbeziehungen zwischen einem „Auftraggeber“ (Prinzipal) und einem „Auftragnehmer“ (Agent) aufzufassen sind. Dabei stellt dieser Ansatz in Aussicht, dass weniger durch hierarchische Kontrollen und allgemeine Regulierung, als vielmehr mit Hilfe von ausgehandelten Kontrakten und angemessenen Anreizstrukturen eine effektive und effiziente Ergebnissesteuerung zu erreichen sei (Kontraktmanagement). Im Zusammenspiel mit der Transaktionskostenanalyse werden daraus praxisorientierte Entscheidungshilfen abgeleitet, um das Abwägen zwischen der Eigenerstellung oder dem Fremdbezug von Leistungen (*Make or Buy*) zu erleichtern. In der Tendenz sind diese Entscheidungen daraufhin ausgerichtet, die Organisation auf ihre „Kernkompetenzen“ – und somit auf die optimale „Leistungstiefe“ – zu beschränken. Dabei geht es darum, das beste Ausmaß der vertikalen Integration einer Fertigungskette zu bestimmen. Welche Fertigungsschritte können also innerhalb der eigenen Organisation erbracht werden, ohne Effizienzverluste im Vergleich zur Fremdvergabe hinnehmen zu müssen? Normativ wird von dieser Theorieströmung nahegelegt, sich auf öffentliche „Kernaufgaben“ zu konzentrieren und sonstige Leistungsbereiche auf privatgewerbliche und gemeinnützige Anbieter (zurück) zu übertragen.

3.3 Managerialismus

Diese Strömung der Managementlehre ist weniger von zusammenhängenden Theorieansätzen als von der pragmatischen Herangehensweise geprägt, sich an erfolgreichen Vorbildern der Privatwirtschaft zu orientieren. Sie gibt vor, mit allgemein gültigen Ratschlägen für die Führungsorganisation aufwarten zu können, die im privaten wie öffentlichen Sektor zur Effizienzsteigerung beitragen. Dabei wird besonders die – zum Teil mit heroischen Annahmen versehene – Rolle der Führungskräfte betont, deren professionelle Managementqualifikation (und weniger deren Fachexpertise) für den Organisationserfolg entscheidend sei. Um diese Rolle ausfüllen zu können, wird für die Manager ein erheblicher Entscheidungsspielraum gefordert („let the managers manage“), auf den von der Unternehmensführung nur durch strategische Zielvorgaben Einfluss genommen werden soll. Übertragen auf das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung folgt daraus eine strikte Trennung der politisch-strategischen Rahmenvorgabe und -kontrolle vom managerial-operativen Verwaltungshandeln. Mit dieser Forderung nach Politikerne und „Managerfreiheit“ sowie aufgrund der spürbaren technokratischen Neigung zur Zeit- und Mengenerfassung und des universalistischen Geltungsanspruches weckt die gegenwärtige Spielart des *Managerialismus* Erinnerungen an das sog. „wissenschaftliche Management“ der vorletzten Jahrhundertwende (Taylor 2001; Gulick und Urwick 1937; Urwick 1944), das auch die damaligen Verwaltungsreformen in den USA nachhaltig beeinflusste.

4 Ansätze zur Konzeptkritik

Es steht sehr in Zweifel, ob ein Verwaltungsleitbild dauerhaft tragfähig sein und universelle Gültigkeit beanspruchen kann, wenn es *einen* Erklärungsansatz von öffentlichem Verwaltungshandeln verabsolutiert. So steht hinter dem NPM-Ansatz das Bild der Verwaltung als reines „Dienstleistungsunternehmen“, während konkurrierende Modelle, in denen die Verwaltung als ein auf Legitimation gerichtetes, in den Politikprozess eingebundenes System (Policy-Modell) oder als auf Regelanwendung ausgerichtetes System (Bürokratie-Modell) erscheint, weitgehend ignoriert werden. Gleches gilt für die zum Vorbild erklärten Werte der „schlanken“ und effizienten Organisation. Wichtige Organisationsmaximen bleiben daher unberücksichtigt. So die Ausrichtung auf eine faire, korrekte und loyale Leistungserbringung, die sich auf öffentliches Vertrauen und politische Legitimation stützen kann, oder das Ziel, eine robuste und anpassungsfähige Organisation zu schaffen, die ausreichende Reserven für Ausnahmesituationen und neue Problemlagen besitzt (Hood 1991). Die Modernisierungsempfehlungen des NPM sind daher nicht für alle Umfeldbedingungen und Aufgabengebiete gleichermaßen erfolgversprechend und werden nahezu zwangsläufig – für den Fall einer zu einseitigen Ausrichtung – gegenläufige Reformtendenzen provozieren.

Darüber hinaus geht es insbesondere um jene Probleme, die sich durch eine einseitige Ausrichtung auf die Modelle der privatwirtschaftlichen Organisationslehre ergeben könnten, in denen die Ergebnisse politik- und verwaltungswissenschaftlicher Analysen weitgehend ausgeblendet werden. So präsentiert sich in vielen praktischen

Anwendungen das NPM-Konzept sichtlich unterkomplex, wenn es um die Einbettung der Reorganisationsvorschläge in das politische und gesellschaftliche Umfeld der Verwaltung geht. Im Regelfall ist diese Reformperspektive auf einzelbetriebliche Effizienz fokussiert. Dagegen bleiben Fragen nach politischer Steuerung und Verflechtung zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen sowie zwischen der „Kernverwaltung“ und dem vielfältigen Umfeld halbstaatlicher und privater Organisationen häufig außer Acht. Daher ist mit einer dysfunktionalen Fragmentierung und erhöhtem Koordinationsaufwand zu rechnen, um komplexe Aufgaben gemeinschaftlich erfüllen zu können. Darüber hinaus läuft die anvisierte Trennung von Politik und Verwaltung politikwissenschaftlichen Erkenntnissen zuwider, nach denen beide Bereiche sinnvollerweise funktional verschränkt sind. Eine entscheidende Hürde bei der Verwirklichung der Reformmodelle wird zudem die Bereitschaft und Fähigkeit politischer Mandatsträger sein, sich – trotz entgegenstehender politischer Rationalitäten – den Rollenvorgaben des NPM-Konzepts zu fügen. Im gleichen Maße wie der Stellenwert politischer Rationalitäten unterschätzt wird, überhöht das NPM-Modell häufig die Bedeutung des Marktes als Regelungsinstitution, obwohl das Phänomen des „Marktversagens“ ebenso anerkannt ist wie das des „Staatsversagens“. Nicht nur, dass sich eine Vielzahl von Interaktionen zwischen Verwaltung, Politikern und Bürgern nicht mit dem Marktmodell erfassen lässt; vor allem sind die Ergebnisse der Marktsteuerung nicht Selbstzweck, sondern müssen sich ebenfalls daran messen lassen, ob sie politisch und gesellschaftlich akzeptabel sind. Schließlich besteht die Gefahr, dass eine Neigung zu technokratischem Problem- und Reformverständnis es verhindert, in ausreichendem Maß nach den politisch-demokratischen Anforderungen an eine Modernisierung (z. B. politische Teilhabe der Bürger, Rolle der gewählten Politiker) und den politischen Erfolgsbedingungen für die Organisationsreform zu fragen (z. B. Beschäftigtenbeteiligung). Diese Kritik ist auch gegenüber neo-tayloristischen Tendenzen innerhalb der NPM-Strömung angebracht, die mit ihrem besonderen Augenmerk für mess- und abrechenbare Verwaltungsleistungen zu einer Zielverschiebung des Verwaltungshandels führen kann, wenn indirekte und langfristige Wirkungen zugunsten der simpler Output-Messungen und stärkerer „Selbstdarstellung“ in den Hintergrund treten.

5 New Public Management in der internationalen Reformpraxis

5.1 Rahmenbedingungen

Das Aufkommen von Reformbestrebungen, die mit dem NPM-Etikett versehen wurden, fällt in den betroffenen Industriestaaten mit ökonomischen, technologischen, politischen und gesellschaftlichen Kontextbedingungen zusammen, die einen besonderen Nährboden für eine NPM-Reformwelle bereitet haben:

- a) Die seit Beginn der 1980-er Jahre spürbare globale *ökonomische Krise* führte zu strukturellen Finanzierungsengpässen öffentlicher Haushalte, die es tendenziell unmöglich machten, den hergebrachten Strategien des „additiven Ressourcenma-

nagements“ (demzufolge immer weitere Ausgaben „draufgesattelt“ werden) oder des Cutback-Managements (das durch pauschale Kürzungen versucht, Haushaltsdefizite zu verringern) weiter zu folgen. Der Ruf nach entsprechenden Effizienzreformen fand somit zunehmend mehr Gehör. Ein zweiter volkswirtschaftlicher Aspekt betrifft den internationalen Wettbewerbsdruck (*Globalisierung*), der eine Debatte um die Verbesserung ökonomischer Standortbedingungen nach sich zieht. Ein Modernitätsrückstand der öffentlichen Verwaltung wird dabei häufig als infrastruktureller Wettbewerbsnachteil herausgestellt.

- b) Darüber hinaus trägt die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie dazu bei, zum einen den Veränderungsdruck auch auf die Erbringer öffentlicher Leistungen zu erhöhen (z. B. was die Erwartungen an Transparenz, Verfügbarkeit von Informationen und den Vergleich mit Best Practice Cases angeht) und zum anderen, die technischen Voraussetzungen für neue Management- und Controlling-Ansätze durch die gestiegene Informationsverarbeitungskapazität im digitalen Zeitalter überhaupt erst zu schaffen und technologische Reformimpulse zu setzen.
- c) Die *politische Unterstützung* für expansive wohlfahrtsstaatliche Politikvorstellungen, die für ihre Umsetzung auf staatliche Großbürokratien vertrauen, war in der längsten Zeit der Themenkarriere von NPM in weiten Teilen der betroffenen Gesellschaften im Schwinden begriffen. Dabei paart sich häufig die Unzufriedenheit mit öffentlichen Leistungsangeboten mit dem generellen Glaubwürdigkeits- und Vertrauensverlust öffentlicher Institutionen und etablierter politischer Mandatsträger (*Bürokratie- und Politikverdrossenheit*).
- d) Der *gesellschaftliche Wandel* unterstützt die Stoßrichtung von NPM-typischen Verwaltungsentwicklungen in zweierlei Hinsicht: Zum einen ist in westlichen Industriestaaten (innerhalb und außerhalb des öffentlichen Sektors) ein *Wertewandel* zu beobachten, der konventionelle Pflicht- und Akzeptanzwerte zum Vorteil von Partizipationswünschen und vor allem von individualistischen Selbstentfaltungswerten verdrängt hat (*Postmaterialismus*). Zugleich stieg die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Verbundenheit mit tradierten sozialen Milieus löst und Lebensstile – mit einer Tendenz der Vereinzelung – individueller und damit vielfältiger werden. Dadurch kommt es zu immer verschiedenartigeren Ansprüchen und Einstellungen gegenüber der hergebrachten Verwaltungsorganisation, die oft vorrangig auf eine (wenn auch verlässliche) möglichst gleichförmige und einheitliche „Versorgung“ ausgerichtet schien.

5.2 NPM-Reformpraxis in internationaler Perspektive

Ein ländervergleichender Überblick über NPM-orientierte Reformvorhaben lässt eine beachtliche Vielfalt der Strategien und Instrumente erkennen, die für einen spürbaren Einfluss der national jeweils unterschiedlichen kulturellen, politischen und ökonomischen Faktoren spricht (Schröter 2001; Pollitt und Bouckaert 2017). Um die Variationen der NPM-Reformpraxis herausarbeiten zu können, richtet sich der Blick im Wesentlichen auf drei Vergleichsdimensionen, mit den sich länderspezifische Reformerfah-

rungen analysieren lassen: (1) die Reformmotive, die sich entweder auf den grundsätzlichen Erhalt des öffentlichen Sektors und dessen stabilisierenden Umbau oder aber auf den generellen Rückzug staatlicher Aufgabenbereiche richten können, (2) die Reforminhalte, die idealtypisch danach zu unterscheiden sind, wie sehr sie sich tatsächlich von der NPM-Markt- und Wettbewerbsorientierung leiten lassen, und (3) den Reformprozess, der danach beurteilt werden kann, ob eher Konflikt oder Konsens vorherrscht bzw. ob der Prozess vorrangig von „oben nach unten“ oder in die umgekehrte Richtung verläuft. Für diesen Zweck werden beispielhaft Länderfälle herangezogen, die eigenständige Staats- und Verwaltungstraditionen in Europa repräsentieren.

Reformmotive: Einen ausgesprochen programmatischen, wenn nicht ideologischen, Charakterzug trugen die NPM-inspirierten Reformentwicklungen in Großbritannien, deren Initialzündung vor allem vom Amtsantritt der konservativen Regierung unter Margaret Thatcher (1979) ausging. Diese Reformvorhaben, die zu den Vorläufern einer weitreichenden internationalen Veränderungswelle gehörten, lassen sich als gezielte Strategie zum Rückzug des Staates interpretieren, die vom starken politischen Willen der britischen Zentralregierung getrieben wurde. Einen deutlichen Gegensatz zu diesem Motiv markiert das schwedische Reformbeispiel, zu dessen Ausgangslage eine im weltweiten Maßstab besonders ausgebaut Staats-tätigkeit mit Spitzenwerten hinsichtlich der Staatsquote und Beschäftigungsquote im öffentlichen Dienst gehört. Anstelle eines beabsichtigten Rückbaus ist der frühzeitige und sehr engagierte Einstieg in eine umfassende Verwaltungsreformdebatte in Schweden jedoch hauptsächlich als „Erhaltungsmaßnahme“ für den Fortbestand eines weitgefassten öffentlichen Sektors interpretiert worden. In ähnlicher Weise wird die deutsche Verwaltungsentwicklung vorwiegend – im Kontext staatlicher und kommunaler Budgetkrisen – mit dem Motiv des „Systemerhalts“ in Verbindung gebracht.

Reforminhalte: Das britische Reformprofil, das vor allem durch eine stark forcierte Marktausrichtung und die Abkehr vom öffentlichen Eigentum als Steuerungsmodus konturiert wird, zeichnet sich durch eine besondere Nähe zum NPM-Modell aus. In dieses Bild fügt sich ein, das wettbewerbliche Ausschreibungen kommunaler Dienstleistungen zur Regel wurden und man sich später auch die Marktfähigkeit zentralstaatlicher Leistungen zum Ziel setzte. Der anvisierte Rollenwechsel der Verwaltungsklientel zum Kunden (forciert durch die *Citizen's Charter*) und die konsequent umgesetzte Logik der Kontraktsteuerung mit nachfolgendem Controlling runden dieses Reformbild ab. Diese kontraktbasierten Steuerungsformen führten auch zur umfassenden Neugestaltung der Zentralbürokratie des britischen Staates, die zu großen Teilen in verselbstständigte Verwaltungseinheiten in Vollzugsaufgaben (*Agencies*) überführt wurde.

Im Unterschied zum radikalen NPM-geleiteten Verwaltungsumbau in Großbritannien lässt die schwedische Verwaltungsentwicklung eine moderatere und kombinierte Reformstrategie erkennen, die Elemente einer gemäßigten Markttöffnung für nicht-staatliche Anbieter und die Einrichtung interner Märkte (z. B. in den Gesundheits- und Bildungsbereichen) mit stärker auf gemeinschaftliche Ko-Produktion und Mitbestimmung (Nutzerdemokratie) ausgerichteten Komponenten verbindet. Beide Ansätze wiederum werden durch Konzepte der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung ergänzt, die bereits seit längerem in den Steuerungsmodi – vor allem jedoch in

der Tradition fachbürokratischer Wirkungsforschung und weniger aus managerialer Effizienzsicht – im schwedischen öffentlichen Sektor verankert waren.

Nachdem in der Bundesrepublik die vom NPM inspirierte Reformbewegung nur zögerlich aufgenommen worden war, fanden managerialistische Reformideen insbesondere im kommunalen Verwaltungsbereich Eingang. Das gesamte Reformprofil bietet jedoch nur wenige Beispiele, wenn es um ausgesprochen markt- und wettbewerbsorientierte Instrumente geht (sieht man von den EU-weiten Liberalisierungen z. B. von Telekommunikations- und Transportmärkten und den entsprechenden Privatisierungen auf Bundesebene ab). Dagegen steht die Feinjustierung bestehender regelhafter Steuerungsformen im Vordergrund. Als Markenzeichen dieses Reformprofils dient vor allem das „Neue Steuerungsmodell“, das auf Landes- und Bundesebene nur zurückhaltend eingesetzt wird, in Kommunen aber weite Verbreitung findet. Im kommunalen Bereich hat zudem die umfangreiche Auslagerung der öffentlichen Leistungserbringung in (überwiegend formal) privatisierte Unternehmen die Reformpraxis geprägt.

Reformprozess: Der Reformverlauf zeigt in den ausgewählten Länderbeispielen ebenfalls markante Muster. In Großbritannien war insbesondere im prägenden NPM-Jahrzehnt der 1980-er Jahre der Reformprozess – eingebettet in parteipolitisch aufgeladene Konfliktlagen – durch tiefgreifende Kontroversen gekennzeichnet und trug klare zentralistische Züge, die kaum Spielraum für kommunale Variationen oder Reformexperimente boten. Dagegen prägte in Schweden die über Jahrzehnte stabile Konsenskultur einen kooperativen Reformprozess, der weitgehend partnerschaftlich zwischen den Verwaltungsebenen verlief und nicht zuletzt durch Pilotprojekte und Experimentierphasen (so die Öffnungsklauseln für Reformen im Laufe des „Freie Kommunen“-Modells) vorangetrieben wurde. Dem offenen politischen Wettstreit zumeist entzogen, wurde in Deutschland die Entwicklung neuer Steuerungsmodelle auf Grundlage der NPM-Agenda eher von verwaltungspolitischen Expertenkreisen initiiert, wobei der Prozess von einzelnen kommunalen Reformprojekten seinen Ausgang nahm. Allerdings verliefen (und verlaufen) die Reformdiskurse in der Bundesrepublik relativ unverbunden zwischen den Verwaltungsebenen und ohne nennenswerte Koordinierung.

6 Entwicklungsperspektiven

Der Einfluss der NPM-Bewegung erweist sich als ein Treiber von Reformen im öffentlichen Sektor von zuvor lange nicht mehr bekannter Wirkungsmacht. Viele vom NPM motivierte Reforminitiativen gehören inzwischen zur etablierten Verwaltungspraxis. Und obwohl das NPM-Leitbild in den letzten Jahren nur noch zurückhaltend als Reformmodell propagiert wurde, gehören wettbewerbliche Steuerungsanreize weiterhin zu den zentralen Reforminstrumenten. Allerdings zeigt der Ländervergleich auch, wie sehr sich die Reformprofile in wesentlichen Ausprägungen unterscheiden und dass längst nicht überall „NPM“ enthalten ist, wo von „Verwaltungmodernisierung“ die Rede ist. Daher spielen die rivalisierenden sozialen Koordinationsformen wie Regelorientierung und das Begehr nach gemein-

schaftlicher Teilhabe eine ebenfalls prägende Rolle in der aktuellen Verwaltungsentwicklung. Grundsätzlich ist jedoch anzuerkennen, dass die NPM-Debatte für die Verwaltungsentwicklung als wichtiger Katalysator diente, der spürbare Reformen freisetzen und (länderspezifisch) verschiedene Ansätze (re-)vitalisieren konnte.

Im Interesse der konzeptionellen Klarheit ist hier durchgängig auf eine idealtypische Ausprägung des NPM Bezug genommen worden. In der Verwaltungspraxis kommt es jedoch darauf an, diesen Steuerungsmodus – einem Reglersystem gleich – mit anderen Ansätzen zur Steuerung im öffentlichen Sektor (insbesondere „Hierarchie“ und „Gemeinschaft“) auszubalancieren. Die angemessene Balance hängt sicher von jeweiligen Kontextbedingungen, vor allem auch von den spezifischen Aufgabenkategorien ab. Während Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben stärker auf die Hierarchie bürokratische Steuerung angewiesen sind, so bieten sich öffentliche Dienstleistungen besonders für NPM-Ansätze an und korrespondieren Planungsaufgaben mit der Legitimationsbeschaffung mittels partizipativer und teilhabeorientierter Ansätze.

Literatur

- Aucoin, Peter. 1990. Administrative reform in public management. Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance* 3(2): 115–137.
- Dan, Sorin, und Christopher Pollitt. 2015. NPM can work: An optimistic review of the impact of new public management reforms in Central and Eastern Europe. *Public Management Review* 17(9): 1305–1332.
- De Vries, Michiel, und Juraj Nemec. 2013. Public sector reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management* 26(1): 4–16.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, bureaucracy and public choice*. London: Routledge.
- Ebers, Mark, und Wilfried Gotsch. 2014. Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In *Organisationstheorien*, Hrsg. Alfred Kieser und Mark Ebers, 7. Aufl., 199–251. Stuttgart: Kohlhammer.
- Gulick, Luther H., und Lyndall F. Urwick. 1937. *Papers on the science of administration*. New York: Columbia University.
- Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1): 3–19.
- Kettl, Donald. 2005. *The global public management revolution*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Laegreid, Per, und Tom Christensen. 2001. *New public management*. Aldershot: Ashgate.
- Levy, Roger. 2010. NPM – End of an era? *Public Policy and Administration* 25(2): 234–240.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and representative democracy*. Piscataway: Transaction Books.
- OECD. 2010. *Public administration after „New Public Management“*. Paris: OECD.
- Pollitt, Christopher. 1998. Managerialism revisited. In *Taking stock: Assessing public sector reform*, Hrsg. Guy B. Peters und Donald Savoie, 45–77. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2017. *Public management reform. A comparative analysis – Into the age of Austerity*, 4. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Schröter, Eckhard, Hrsg. 2001. Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile. In *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, 415–446. Opladen: Leske + Budrich.
- Shamsul Haque, M. 2016. Globalization, state formation and reinvention in public governance. *Public Organization Review* 13(4): 381–396.
- Taylor, Frederick. 2001. *The principles of scientific management*. New York: Dover Publications. (Original von 1911).
- Urwick, Lyndall F. 1944. *The elements of administration*. New York: Harper & Brothers.



Neues Steuerungsmodell

Werner Jann

Inhalt

1 Einleitung	128
2 Das Konzept	131
3 Anwendungsfelder und Erfahrungen	134
4 Perspektiven	136
Literatur	138

Zusammenfassung

Das „Neue Steuerungsmodell“ ist die spezifisch deutsche Version des „New Public Management“. Es wurde seit Anfang der neunziger Jahre als umfassendes Reformmodell propagiert und verbreitete sich wie ein „Buschfeuer“ unter den deutschen Kommunen. Tatsächlich wurde das Modell kaum umfassend, sondern allenfalls in Einzelteilen umgesetzt, hat aber dennoch die deutsche Verwaltungsmodernisierung entscheidend geprägt.

Schlüsselwörter

Steuerung · Finanzmanagement · Kommunen · Ergebnisverantwortung · Leitbild

W. Jann (✉)
Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland
E-Mail: jann@uni-potsdam.de

1 Einleitung

1.1 Neues Steuerungsmodell als Leitbild der Verwaltungsmodernisierung

Das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) als Reformmodell für die kommunale Verwaltung ist ursprünglich zwischen 1988 und 1991 von einer Arbeitsgruppe der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) entwickelt und dann seit 1991 in einer Vielzahl von Berichten in der (kommunalen) Öffentlichkeit propagiert worden. NSM ist, mit allen Besonderheiten, die deutsche Variante des *New Public Management* (NPM), und nach über 25 Jahren ist dieses Konzept inzwischen offenkundig alles andere als „neu“. Dennoch ist es immer noch eine wichtige Grundlage der deutschen Verwaltungsreformen, ohne die deren Eigenheiten und Entwicklung nicht verstanden werden können.

Der Begriff wurde und wird in so vielen Bedeutungszusammenhängen und mit so vielen Konnotationen verwendet, dass er in Deutschland für lange Zeit faktisch identisch war mit der Diskussion über Verwaltungsmodernisierung und -reform. Es gibt praktisch keine Modernisierungsstrategie, sei es im Bereich des Personals (leistungsgerechte Bezahlung, Personalentwicklung und Mitarbeiterführung, Spitzenpositionen auf Zeit, Qualifizierung), der Organisation (flachere Hierarchie, Projektorganisation, Bürgerämter), der Verfahren (Kennzahlen, Berichtspflichten, Kundenorientierung, Leistungsvergleiche) oder der Finanzen (Budgetierung, Kostenrechnung, Globalhaushalt), die nicht unter dieser Überschrift subsumiert wurde – einerlei, ob es sich um neuartige oder, wie es nicht selten der Fall war, im Prinzip um altbekannte Reformvorschläge handelte, die zum Teil aus ganz anderen Kontexten stammten. Das NSM wurde in wenigen Jahren zum zentralen Leitbild der Verwaltungsmodernisierung, weil es unterschiedlichen Ansätzen und Instrumenten eine gemeinsame Richtung, ein – wenn auch vages – Ziel und einen inneren Zusammenhang vermittelten wollte. Gerade diese Leitbildfunktion hängt eng zusammen mit der gelegentlichen Unschärfe und Mehrdeutigkeit des Konzepts, und natürlich auch mit den mit ihm verbundenen Kontroversen.

1.2 Kritik der bürokratischen Steuerung

Ausgangspunkt der Diskussion über ein NSM war Ende der 1980er-Jahre eine zunehmende Unzufriedenheit mit den überkommenen Funktionsweisen und Leistungen der deutschen Kommunalverwaltungen bei Bürgern, Politikern und – vor allem – Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, insbesondere ihrer Führungskräfte, die von Banner (1991) unter dem polemischen Schlagwort der „organisierten Unverantwortlichkeit“ zusammengefasst wurde. Die Entwicklung des NSM ist daher auch als „Revolution der Verwaltungschefs“ bezeichnet worden, sie ist im Wesentlichen ein Produkt von Verwaltungspraktikern. Stadtdirektoren, Kämmerer und Hauptamtleiter waren die wesentlichen Promotoren, erst danach wurde das

Konzept von der Beraterszene entdeckt und enthusiastisch aufgenommen, und noch später von der Verwaltungswissenschaft kritisch evaluiert und reflektiert.

Die Bewältigung der Probleme des modernen Sozialstaates, und insbesondere der Kommunen, wurde dabei ausdrücklich nicht in einer Reduzierung sozialstaatlicher Aktivitäten und Leistungen gesehen, wie in den seit den 1980er-Jahren – insbesondere in den angelsächsischen Ländern – populären neo-liberalen Konzepten zur Reduzierung der Staatstätigkeit, sondern in verbesserten internen Steuerungsmechanismen des öffentlichen Sektors, in einer Modernisierung der Binnenstrukturen der öffentlichen Verwaltung. Die Ursache der Probleme des öffentlichen Sektors, so die Diagnose, bestehe vorrangig in einer Reihe von „Steuerungslücken“ (KGSt 5/1993), z. B. in der Form einer

- Effizienzlücke: fehlende Anreize zur ständigen, effizienten Mittelverwendung,
- Strategielücke: fehlende Orientierung an klaren, mittelfristigen Entwicklungszügen und Prioritäten,
- Managementlücke: fehlender Zwang und fehlende Instrumente zur Leistungsverbesserung, zur Strukturanpassung, zu Ressourcenumschichtungen, zur Anpassung an Nachfrageänderungen,
- Attraktivitätslücke: sinkende Attraktivität des öffentlichen Sektors für engagierte Mitarbeiter, unzureichende Nutzung der vorhandenen Bereitschaft zu Engagement und Kreativität,
- Legitimitätslücke: Unfähigkeit nachzuweisen, dass Verwaltungsleistungen durchaus ihr Geld wert sind, fehlende kontinuierliche Rechenschaftslegung über Effizienz, Zielgenauigkeit und Qualität öffentlicher Leistungen und daher schwundende Akzeptanz in der Öffentlichkeit.

Im Kern richtete sich die Kritik gegen ein bestimmtes Bild der klassischen bürokratischen Verwaltung, die in Verbindung mit in den Zeiten unproblematischen Haushaltswachstums angenommenen Gewohnheiten zu „Verkrustungen“ und gravierenden Mängeln in der internen Steuerung der Verwaltung, aber auch der kommunalen Beteiligungen geführt habe. Dem negativ besetzten – und schon beinahe karikierten – Leitbild der bürokratischen und zentralistischen Steuerung wurde daher das neue Leitbild einer ergebnisorientierten und dezentralen Steuerung entgegengesetzt. So gesehen waren die einzelnen Elemente des neuen Leitbilds zunächst nichts anderes als bloße – ideale – Gegenentwürfe zu den eklatanten oder behaupteten Mängeln der überkommenen Steuerungspraxis (siehe Tab. 1).

Offensichtlich entspricht das NSM in weiten Teilen dem internationalen Trend des *New Public Management* (NPM) und kann guten Gewissens als dessen deutsche Version bezeichnet werden. Allerdings bezog man sich in Deutschland in den ersten Jahren kaum auf diese internationale Diskussion (weder auf die angelsächsischen Länder, noch auf die OECD). Das Vorbild stammte stattdessen aus den Niederlanden, das sog. *Tilburger-Modell*, an dem insbesondere die Elemente Kontraktmanagement, dezentrale Ressourcenverantwortung und Kostenrechnung erläutert wurden. Während Tilburg und seine Verwaltung in den Niederlanden kaum Aufmerksamkeit auf sich zogen, erlangte es in Deutschland zeitweise Kultstatus.

Tab. 1 Leitbild bürokratisch-zentralistischer vs. ergebnisorientierter-dezentraler Steuerung.
(Quelle: eigene Darstellung)

bürokratische und zentralistische Steuerung („traditionelle Steuerungspraxis“)	ergebnisorientierte und dezentrale Steuerung („Neues Steuerungsmodell“)
Steuerung über Inputs (Regeln und Ressourcen)	ziel- und ergebnisorientierte Steuerung (Produktsteuerung)
ständige Eingriffe ins Tagesgeschäft, Übersteuerung im Detail	Steuerung auf Abstand, Steuerung über Ziele
organisierte Unverantwortlichkeit (Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung)	abgestufte Ergebnisverantwortung (Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung)
übertriebene Arbeitsteilung und Spezialisierung	Gesamtprozess-Optimierung
Orientierung an den internen Erfordernissen des Verwaltungsablaufs	Bürger- und Kundenorientierung
Orientierung an Recht- und Ordnungsmäßigkeit	umfassende Qualitätsorientierung
juristische Personalverwaltung	Personalmanagement (Leistungsanreize, Führung, Personalentwicklung)
kameralistische Haushaltsführung	Transparenz von Kosten und Leistungen (Doppik, Kosten- und Leistungsrechnung)
Präferenz für Eigenerstellung (übertriebene vertikale und horizontale Integration)	Konzentration auf Kernkompetenzen (Gewährleistungsverwaltung, Leistungstiefenpolitik)
Abschottung vom Marktdruck, natürliche und künstliche Monopole	Marktorientierung und Wettbewerb

Gegenüber der internationalen Entwicklung unterscheidet sich die deutsche Diskussion dieser Jahre kaum in den zentralen Reformvorschlägen, sondern eher in Schwerpunktsetzung und Begründung. Während im Ausland, insbesondere in den angelsächsischen Ländern, *New Public Management* vorrangig von Zentralregierungen und externen *Think-Tanks* propagiert wurde und weitgehend als ein Element der neo-liberalen Kampagne des „rolling back the state“ gesehen wurde, entstammte die deutsche Bewegung eindeutig der kommunalen Ebene, wurde von Insidern propagiert und sah das NSM eher als Alternative zu Privatisierung und neo-liberalem Minimalstaat, nicht als deren Umsetzung. Während international NPM immer auch im Rahmen eines neuen Staatsverständnisses diskutiert wurde, Markt- und Wettbewerbsorientierung eine große Rolle spielten, und nicht zuletzt eine bessere demokratische Kontrolle der Verwaltungsmanager als Ziel genannt wurde, konzentrierte sich die deutsche Diskussion fast ausschließlich auf Aspekte des eher technokratischen internen Verwaltungsmanagements. Durch gründliche Binnenrationalisierung sollte der öffentliche Sektor gestärkt, nicht notwendigerweise verklei-

nert oder gar abgeschafft werden. Aus diesem Grund erfreute sich das NSM in Deutschland einer weitgehend überparteilichen Unterstützung und wurde sogar vielfach eher aus dem linken und grünen Spektrum unterstützt und propagiert, als aus dem konservativen Lager, in dem die Abkehr von klassischen bürokratischen Prinzipien von Beginn an skeptisch gesehen wurde. Ein Beispiel ist die Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ (1993 ff.), die von der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung unterstützt wurde, und in der wichtige Beiträge zum NSM erschienen sind (u. a. Reichard [1994](#)).

2 Das Konzept

2.1 Das Modell der KGSt

Geprägt und in der Öffentlichkeit bekannt gemacht wurde das Konzept durch die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, die sich seit 2005 programmatic in „... für Verwaltungsmanagement“ umbenannt hat) und ihren damaligen Vorstand Banner (Banner [1991](#)). Die KGSt koordiniert seit 1949 die überörtlichen Bemühungen um eine Vereinheitlichung und Verbesserung der kommunalen Verwaltungsorganisation und Verwaltungarbeit. Getragen von über 1600 Gemeinden und Kreisen berät sie Kommunen traditionell durch die Erarbeitung und Weiterentwicklung von an den kommunalen Aufgaben orientierten Organisationsmodellen und Empfehlungen zu Verwaltungsabläufen sowie Finanz- und Personalmanagement in den unterschiedlichsten kommunalen Funktionsbereichen. Zentrales Instrument sind dabei allgemeine, für alle oder zumindest bestimmte Gruppenklassen von Kommunen erarbeitete Grundsatzgutachten, die in KGSt-Berichten veröffentlicht werden, und bei deren Erstellung neben den hauptamtlichen Gutachtern der KGSt jeweils eine größere Anzahl von Praktikern und gelegentlich auch Verwaltungswissenschaftlern mitarbeiten. Auch das NSM wurde in so einer Gruppe von Praktikern entwickelt, als Wissenschaftler war Reichard beteiligt.

Nach dem in verschiedenen Berichten der KGSt seit Anfang der 1990er-Jahre skizzierten Konzept besteht das NSM im Kern aus drei – allerdings eng miteinander verbundenen – Elementen (vgl. ausführlich KGSt 5/[1993](#)):

1. dem Aufbau einer unternehmensähnlichen, *dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur*,
2. der *Outputsteuerung*, d. h. Instrumenten zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her, sowie
3. der Aktivierung dieser neuen Struktur durch *Wettbewerb und Kundenorientierung*.

Diesen drei Kernelementen wurde eine größere Anzahl von Einzelementen zugeordnet, und zwar für den Bereich der *dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur* etwa

- Kontraktmanagement und klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, d. h. ein Steuerungs-, Planungs- und Controllinginstrument, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und der Leitung einer niedrigen hierarchischen Ebene verbindliche Absprachen über Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel und die Art der Berichterstattung über das Ergebnis und eventuelle Abweichungen getroffen werden (im Prinzip das klassische Konzept des *Management by Objectives*). Diese Absprachen sollten zum einen zwischen der politischen Führung, der Verwaltung und den einzelnen Fachabteilungen getroffen werden, und damit zu einer *klarerer Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung* beitragen, aber auch innerhalb der Verwaltung zwischen Leitung und Mitarbeitern.
- Dezentrale Ressourcenverantwortung, d. h. den Fachabteilungen sollte die Verantwortung für den zweckentsprechenden Einsatz ihrer Ressourcen (Geld, Stellen, Personal, Sachmittel) übertragen werden. Im Ergebnis ergibt sich so eine *Konzernstruktur* der Verwaltung, die Fachbereiche werden zu weitgehend selbstständigen Leistungseinheiten.
- Zentraler Steuerungs- und Controllingbereich, d. h. notwendige Voraussetzung, damit diese teilautonomisierten und selbst-steuernden Fachbereiche sich nicht vollständig verselbstständigen, sollte ein zentraler Steuerungsdienst sein, der die notwendigen Steuerungs- und Controllingaufgaben wahrt, etwa Koordination der Fachplanungen, Analyse und Überprüfung der Leistungen im Rahmen des Berichtswesens, Beteiligungsverwaltung und -controlling.

Neben diesen organisatorischen Voraussetzungen umfasste das NSM eine Reihe neuartiger Instrumente der Verwaltungssteuerung, die unter dem Schlagwort der *Outputsteuerung* zusammengefasst wurden, vor allem:

- Produkte: Verwaltungssteuerung sollte nicht mehr über Inputs (Ressourcen), sondern allein von der Leistungs- oder Outputseite ermöglicht werden. Dafür sollten die unzähligen Einzelaktivitäten der Verwaltung zu einer überschaubaren Zahl von Leistungspaketen, sog. Produkten zusammengefasst werden. Dabei war für jedes Produkt festzulegen, welche Ziele mit ihm erreicht werden sollen und daraus dann die Detailgestaltung des Produkts nach Menge, Qualität, Zielgruppe und Kosten abgeleitet werden.
- Rechnungswesen: Um das tägliche Verwaltungshandeln auf Leistungen auszurichten, sollten Haushaltsplanung und -vollzug, aber auch Berichtswesen und Kostenrechnung auf dem Produktbegriff aufbauen. Daher sollte der Haushaltsplan in Zukunft flächendeckend in Produkte gegliedert werden. Jedem Produkt sollten die für seine Erstellung erforderlichen Kosten im Sinne einer umfassenden Kostenrechnung (Personal-, Sach- und kalkulatorische Kosten) sowie leistungsbezogene Produktinformationen (Mengen- und Qualitätsangaben, Zielgruppen etc.) zugeordnet werden.
- Qualitätsmanagement: Schließlich sollte ein durchgängiges Qualitätsmanagement Voraussetzung der Outputsteuerung sein, d. h. eine laufende systematische Ermittlung der Erwartungen der Bürger und Klienten einschließlich Instrumenten wie Qualitätszirkel und Total Quality Management.

Aktiviert werden sollten diese neuartigen Organisationsstrukturen und Steuerungsinstrumente schließlich durch mehr *Wettbewerb*:

- Leistungsvergleich: Da wegen des Monopolcharakters vieler kommunaler Leistungen vom Markt kein Wettbewerbsdruck ausgeht, sollten in den klassischen Bereichen der Hoheits- und Eingriffsverwaltung Wettbewerbssurrogate wie interkommunale Betriebs- oder Leistungsvergleiche eingeführt werden, z. B. in Vergleichsringen.
- Ausschreibungen, Markttest und Outsourcing: In Bereichen, in denen ein echter Wettbewerb mit privaten oder gemeinnützigen Anbietern möglich war, sollten alle Leistungen einem Vergleich mit externen Anbietern unterworfen werden (obligatorische Ausschreibungen und ggf. Fremdvergabe, Outsourcing).

Ausgehend von diesem Grundmodell erläuterte und ergänzte die KGSt in den folgenden Jahren die einzelnen Elemente des NSM in einer Vielzahl von Berichten, die das ursprüngliche Modell ausweiteten. Inzwischen wird daher gelegentlich ein „engeres“ von einem „erweiterten“ Modell des NSM unterschieden. Das engere Modell umfasst dabei die klassische Binnenperspektive in den Bereichen Organisation (dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, zentraler Steuerungsdienst, Konzernstruktur, Querschnittsbereiche als Servicestellen) und Verfahren (Outputsteuerung über Produkte, Budgetierung, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Kontraktmanagement) sowie die Neuordnung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung durch politische Kontrakte. Zum erweiterten Modell gehören darüber hinaus der Bereich des Personals (Anreizsysteme, Personalmanagement) sowie die „Außendimensionen“ Kundenorientierung (Qualitätsmanagement, One-Stop-Agencies) und Wettbewerb (Privatisierung, Vermarktlichung, Leistungsvergleiche).

2.2 Modell oder Handlungsanleitung

In der Diskussion wurde immer wieder kritisch hinterfragt, inwieweit es sich bei dem Entwurf der KGSt tatsächlich um ein „Modell“ der Verwaltungsmodernisierung handle. Der Begriff Modell besitzt im Deutschen zumindest zwei Bedeutungen. Zum einen als vereinfachte Abstraktion der Wirklichkeit, in dem die Realität auf einige zentrale Elemente und deren gegenseitige Abhängigkeit reduziert wird (im extrem Modellplatonismus), zum anderen als Muster, Vorbild und Typ, als nachahmenswerter Entwurf, in dem zukünftige Entwicklungen vorweggenommen und ausprobiert werden (z. B. Modellkommune), dem man also nacheifern sollte und der ggf. nur kopiert werden muss.

Aus der Sicht der KGSt war das NSM der notwendigerweise zu schaffende Bedingungszusammenhang, damit eine moderne Kommunalverwaltung überhaupt funktionieren und gesteuert werden kann, d. h. es wurde eher die erste Bedeutung zugrunde gelegt. Dabei wurde durchaus betont, die örtlichen Bedürfnisse und Rahmenbedingungen seien unterschiedlich, und man dürfe sich daher unter dem

NSM keinen „Modellbaukasten“ vorstellen, der nur noch zusammenzusetzen sei und auf jede Situation passe, sondern „Modell“ solle im Sinne einer Skizze der unverzichtbaren Mindestanforderungen und des Zusammenwirkens dieser Bedingungen verstanden werden. Demnach war das NSM keine einfache Handlungsanleitung, hatte aber trotzdem den hohen Anspruch, einheitliche Grundsätze für eine demokratische, wirtschaftliche, effektive und abnehmerorientierte Steuerung aller kommunalen Aufgaben zu entwickeln. In diesem Sinne sollte es gleichzeitig zur Orientierung und Koordinierung und als Messlatte sämtlicher Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung dienen. Tatsächlich wurde das NSM aber vielfach als Werkzeugkasten und Handlungsanleitung gesehen, aus dem man sich, je nach Bedarf, Möglichkeiten und Unterstützung, verschiedene Elemente herausnahm.

3 Anwendungsfelder und Erfahrungen

3.1 Umsetzung

Nach der Entwicklung des Konzepts und ersten Pilotversuchen hat sich die Reformwelle des NSM ab ca. 1992 „wie ein Buschfeuer“ (Reichard) unter den deutschen Kommunen ausgebreitet. Zumindest auf der Verlautbarungsebene war das NSM in Deutschland ein überragender Erfolg. Innerhalb weniger Jahre wurde das Konzept zu einem gängigen Markenartikel und das Thema unzähliger Artikel, Bücher, Konferenzen und Seminare. Die inzwischen vorliegenden Implementations- und Evaluationsstudien zur Umsetzung insbesondere auf der kommunalen Ebene sind allerdings erheblich skeptischer (als Übersicht Bogumil 2017).

Insgesamt wird deutlich, dass eine wirklich neue Steuerung, also ein umfassender „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Kommunalverwaltung nicht erkennbar ist. Das NSM entwickelte sich zu einer „Reformhülse“, unter der alle möglichen und sehr unterschiedlichen Reformelemente und -ansätze verstanden wurden, die mit dem ursprünglichen Konzept oft nur wenig gemein hatten, und aus dem sich die Kommunen mehr oder weniger eklektisch bedienten. Zwischen der Ankündigungs rhetorik und der tatsächlichen Umsetzung bestand von Anfang an in vielen Fällen eine erhebliche Differenz, nicht zuletzt weil viele Städte Verwaltungsmodernisierung unter dem Schlagwort des NSM als Marketing-Thema entdeckt hatten. Ein Teil der Umsetzung des NSM bestand daher vorrangig aus „folien-reifen Projekten“, es überwogen konzeptionelle Absichtserklärungen gegenüber realisierten Reformvorhaben. Insgesamt hat es dabei eine erhebliche Ausweitung und Differenzierung des Instrumentariums des NSM gegeben, wie z. B. an der Vielfalt der von der KGSt veröffentlichten Handreichungen zu erkennen ist (u. a. Budgetierung, dezentrale Personalarbeit, Definition und Beschreibung von Produkten, Verwaltungscontrolling, Ressourcenverbrauchskonzept, Qualitätsmanagement, Kommune und Wettbewerb). Dabei hatte die zunehmende Haushaltskrise der neunziger Jahre wachsenden Einfluss auf Richtung und Ausgestaltung der Reformprojekte, so dass zunehmend Instrumente, die sich vor allem zur Haushaltskonsolidierung eignen (Budgetierung, Kostenrechnung) an Bedeutung gewannen.

Insbesondere die klarere Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, nach der die Politik das „Was“ der öffentlichen Leistungen und die Verwaltung das „Wie“ bestimmen soll, verblieb ein uneingelöstes Versprechen. Zum einen zeigten Politiker bis auf wenige Ausnahmen wenig Interesse an den technokratischen Feinheiten der Produkt- und Outputsteuerung. Verwaltungmodernisierung blieb, trotz aller Publicity, immer eine zentrale Spielwiese der professionellen Verwaltungsführung. Zum anderen ignorierte die krude Trennung zwischen Politik und Verwaltung aber auch eine Fülle empirischer und theoretischer Erkenntnisse über das Zusammenspiel beider Elemente. Wenn es überhaupt einen Konsens der klassischen Verwaltungswissenschaft gibt, dann die immer wieder belegte Beobachtung, dass die idealtypische Trennung von Politik und Verwaltung, von Politikformulierung und -durchführung nicht haltbar ist. Dies hat zum einen mit den Interessen und Anreiz- und Belohnungsstrukturen beider Akteure in demokratischen Systemen zu tun, die nicht einfach ignoriert werden dürfen. Zum anderen aber auch mit der Erkenntnis, dass Politik und Verwaltung im Sinne politisch-administrativer Problemverarbeitung i. d. R. nicht durch klare, eindeutige Ziele und ein einfaches Instrumentarium zur Erreichung dieser Ziele gekennzeichnet sind, sondern durch unklare, instabile und konfliktäre Zielsetzungen und noch größere Unsicherheit bezüglich der Instrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Wenn aber weder über Ziele noch die Instrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, einfacher Konsens zu erzielen ist, sondern beide Ergebnis kontinuierlicher Lernprozesse und damit politischer Auseinandersetzungen sind, kann es zwischen beiden Bereichen auch keine einfache Trennung geben.

Als Fazit ist festzuhalten, dass das NSM als Gesamtkonzept praktisch nirgendwo vollständig umgesetzt wurde, aber auf der Ebene der Kommunen einzelne Elemente immer wieder aufgegriffen wurden. Länder und Bund, die sich zwar der Rhetorik des NSM geöffnet hatten (siehe z. B. den Bericht des Sachverständigenrats Schlanke Staat 1997, der in seinen Empfehlungen kaum ein Element des NSM ausließ), haben im Bereich der Umsetzung (mit Ausnahme der Stadtstaaten) kaum etwas vorzuweisen (Jann et al. 2004; Bogumil 2015; Veit 2018). Allerdings hat die über mindestens ein Jahrzehnt währende „Diskursvorherrschaft des NSM“ (Bogumil) durchaus Spuren hinterlassen. In der deutschen Verwaltung, insbesondere in der Kommunalverwaltung, aber nicht nur dort, wird heute selbstverständlich intensiv über Kosten und Leistungen und nicht mehr nur über Rechtsfähigkeit und formale Richtigkeit diskutiert.

3.2 Kritik

Das NSM war von Beginn an erheblicher Kritik ausgesetzt, insbesondere aus der Sicht der traditionellen Verwaltungswissenschaft (z. B. Derlien 1996). Ihm wurde dabei vorgeworfen, es sei ein „Festival der Visionen“, bestehend aus einer Vielzahl von Konzepten, Modellen und Versprechungen aber nur sehr wenig Inhalt und Umsetzung, stark in der Rhetorik aber schwach in der Substanz. Das Ganze sei in erster Linie eine Management-Mode, sei „Management-Fast-Food“, postmoderner

Eklektizismus und beruhe auf einem Bandwagon-Effekt. Triebkraft seien nicht reale Bedürfnisse, sondern die Marketingbedürfnisse privater Unternehmensberater, d. h. die Notwendigkeit immer schnellerer Produktzyklen bestimme das Beratungsgeschäft. Je ambitionierter und ambivalenter die Konzepte, desto besser für die Berater. Gleichzeitig seien die meisten Konzepte nicht neu, sondern Vieles sei bekannt, sei *Common Sense* verpackt in komplexem, unverständlichem Management-Kauderwelsch. Eine grundsätzliche Kritik betonte die kulturellen und gesellschaftlichen Prämissen der Verwaltung, die NSM durch eine naive Ökonomisierung souverän ignoriere. Die Rhetorik des NSM sei die des Marktes, des Wettbewerbs, des Unternehmens, der Dienstleistung, des Kunden und insbesondere des unternehmerischen Managements. Grundmerkmal moderner Gesellschaften sei aber deren funktionale Differenzierung in relativ unabhängige Subsysteme und Sphären des Handelns zusammen mit der Rationalisierung dieser Bereiche nach jeweils eigenen Prinzipien. Das ökonomische System mit Prinzipien wie Markt, Wettbewerb, Eigentumsrechten, und das politisch-administrative System mit Prinzipien wie Regelbindung, Hierarchie, Gleichbehandlung seien solche getrennten Sphären, deren Unterschiede nicht verwischt werden dürften.

Während eine Linie der Kritik also darauf besteht, NSM sei trotz aller Beteuerungen nur eine weitere Facette des unkritischen neo-liberalen Glaubens an die Überlegenheit des Marktes und der Strategie des Staatsabbaus, beklagen andere die Ignoranz gegenüber vorhandenen Erfahrungen mit Verwaltungsreformen. Überambitionierte Reformen würden regelmäßig scheitern, weil sie zu viel versprechen und die engen Grenzen der direkten Wirkungen organisatorischen Reformen unterschätzen. „Organisation matters“, aber nur indirekt und langfristig. Kritisiert wird auch von wohlgesonnenen Beobachtern der unpolitische Charakter des Modells, seine einseitige Binnenorientierung, eine naiv-betriebswirtschaftliche Sichtweise und die fehlende Rücksichtnahme auf die Vielfalt von Managementsituationen in der Verwaltung, von Schulen über Kultureinrichtungen bis hin zu Ordnungsämtern, Ministerien und Gefängnissen.

4 Perspektiven

Die Hochzeit des NSM in Deutschland ist eindeutig vorbei, auch wenn die KGSt 2013 unter dem Label „Kommunales Steuerungsmodell“ (KSM) noch einmal versucht hat, die Grundgedanken des NSM aufzunehmen, allerdings ohne grundlegend neue Perspektiven und auch ohne die verschiedenen Kritikpunkte dezidiert aufzugreifen. Aber trotz aller Kritik kann nicht bestritten werden, dass durch das NSM in Deutschland eine breite Verwaltungsmodernisierungsbewegung angestoßen wurde, die Kommunen – aber auch andere Verwaltungen – dazu gebracht hat, sich mit modernen Managementmethoden auseinanderzusetzen. Dabei haben Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Kostenreduzierungen eine große Rolle gespielt, aber auch und nicht zuletzt Verbesserungen im Bereich der Bürger- und Kundenorientierung. Gleichzeitig hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es kein allgemeingültiges Gesamtkonzept zur Modernisierung der Verwaltung gibt, kein einfaches Organisa-

tionsmodell, das einfach zu kopieren und umzusetzen ist – obwohl das NSM lange Zeit genau so verstanden wurde und wohl auch so gemeint war.

Zumindest in einem Bereich sind einige Elemente des NSM inzwischen auch rechtlich verankert worden. Durch die Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 ist in den Bundesländern eine Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens eingeleitet worden, die als „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (NKF) bezeichnet wird (allerdings wie immer nicht einheitlich, in einigen Ländern, z. B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen u. a. verpflichtend, in anderen wie Bayern und Thüringen als Wahlmöglichkeit). Ziel ist, das Rechnungswesen stärker an der kaufmännischen Buchführung (der sog. Doppik) zu orientieren. Damit sollen u. a. das kommunale Vermögen, der Vermögensverzehr und die Zukunftsbelastungen, z. B. durch Pensionen, systematisch offen gelegt werden, die in der klassischen kameralistischen Haushaltung nur unzureichend erfasst werden. Mit der Einführung der Doppik wird in der deutschen Verwaltung damit eine Reform nachvollzogen, die international in vielen Ländern Standard ist. Allerdings wird das NKF in den deutschen Bundesländern sehr unterschiedlich umgesetzt. Weitgehend unstrittig ist, dass auf der Basis der Doppik die reale Finanzlage unter Berücksichtigung von Vermögen, Abschreibungen und Schulden besser erfasst werden kann als in der herkömmlichen Kameralistik. Allerdings zeigen erste empirische Untersuchungen, dass auch damit die Ziele der besseren politischen Steuerung eher nicht erreicht werden (vgl. Bogumil 2017).

Die Instrumente des NSM sollten ursprünglich eine Abkehr von der klassischen hierarchischen Steuerung des öffentlichen Sektors einleiten, sie waren als Gegenentwurf zur klassischen Bürokratie gedacht. Dabei ist es eine wichtige und legitime Frage, wie der demokratisch legitimierte politische Wille, wie Gleichbehandlung und Rechtssicherheit in einem Verwaltungssystem umgesetzt und gesichert werden können, das durch Schlagworte wie „let the managers manage“, „empowerment of employees“, durch dezentrale Ressourcenverantwortung, Kundenorientierung, Beamte als Entrepreneure, die Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten, Flexibilisierung des Haushaltsrechts, Wettbewerb und ähnliche Konzepte gekennzeichnet ist. Die Fragmentierung der öffentlichen Verwaltung wird durch die Instrumente des NSM offenkundig verstärkt. Es steigt die Gefahr konterkarierender öffentlicher Aktivitäten und der systematischen Verfehlung politischer Ziele. Neuere Konzepte des „strategischen Managements“ sind dabei nur begrenzt hilfreich, wenn sie wiederum Managementinstrumente in den Vordergrund stellen und nicht die institutionellen und politischen Grundlagen berücksichtigen. Tatsächlich hat sich die Vielfalt von Organisationsformen insbesondere in der Kommunalverwaltung, aber auch im gesamten öffentlichen Sektor entgegen der ursprünglichen Absicht des NSM weiter erhöht und diversifiziert, und die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor sind weiter aufgeweicht worden. In Zukunft stellt sich daher verstärkt die Frage nach einer bewussten Organisations- oder Institutionenpolitik. Welche unterschiedlichen Organisationsformen brauchen wir, welche Vor- und Nachteile haben sie, und wie soll Steuerung und Koordination sichergestellt werden? Hier ergeben sich enge Beziehungen zur aktuellen Governance-Diskussion, die im Bereich der Kommunalpolitik durch das Konzept der Bürgerkommune angestoßen wurde.

Demokratie und Rechtsstaat sind im kontinentaleuropäischen Verständnis eng mit dem Konzept der bürokratischen Integration, Steuerung und Kontrolle verknüpft. Das NSM hat den Blick auf Alternativen und Schwachstellen gelenkt. Die grundlegende These war, dass Defizite politischer und ökonomischer Transparenz und Kontrolle zu Ineffizienzen und Ineffektivität führen. Wenn man dieses Argument akzeptiert, das zugegeben in der überzogenen Rhetorik eines „effizienten, nach privatwirtschaftlichen Prinzipien gemanagten“ öffentlichen Sektors oft verloren ging, wird deutlich, dass wichtige Elemente des NSM durchaus nicht als Alternative, sondern als Voraussetzung demokratischer und rechtsstaatlicher Verwaltung aufgefasst werden können. Allerdings bedarf es dazu nicht einer weiteren technokratischen Verfeinerung des Konzepts, sondern der Anpassung der betriebswirtschaftlichen Instrumente an die Erfordernisse demokratischer Kontrolle und Transparenz. Genau dies ist die Botschaft des Konzepts des „neo-weberianischen“ Staates (siehe Bogumil und Kuhlmann in diesem Band), in dem die positiven Merkmale der Bürokratie mit denen des modernen Managements verbunden werden sollen.

Literatur

- Banner, Gerhard. 1991. Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommune braucht ein neues Steuerungsmodell. *VOP* 13:3–7.
- Bogumil, Jörg. 2015. Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann*, Hrsg. Marian Döhler, Jochen Franzke und Kai Wegrich, 273–299. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg. 2017. Modernisierung lokaler Politik. Erkenntnisse aus den letzten 15 Jahren. In *Starke Kommunen – Wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, Hrsg. Sabine Kuhlmann und Oliver Schwab, 117–142. Wiesbaden: Springer.
- Derlien, Hans-Ulrich. 1996. Verwaltungsmodernisierung: Modern, modernistisch oder postmodern. In *Schlanker Staat. Zwischen Paradigmen und Pragmatismus*. *GfP-Werkstattbericht* 18:103–121.
- Jann, Werner, et al. 2004. *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: Sigma.
- KGSt. 1993. *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*. Bericht 5/1993. Köln.
- Reichard, Christoph. 1994. *Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: Sigma.
- Veit, Sylvia. 2018. Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung: Eine kritische Bestandsaufnahme. In *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Michael Bauer und Edgar Grande, 121–154. Baden-Baden: Nomos.



Neo-Weberianischer Staat

Sabine Kuhlmann und Jörg Bogumil

Inhalt

1 Das Konzept des NWS	140
2 Der NWS als Hybridisierung	141
3 Der NWS als NPM-Umkehr	143
4 Der NWS als „Pendelrückschwung“ und „beste aller Welten“?	148
Literatur	150

Zusammenfassung

Der Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit sich im Zuge von (Post) New Public Management Reformen die Konturen eines *Neo-Weberianischen Staates* (NWS) herausgebildet haben. Dabei wird zum einen auf die Hybridisierung von klassisch-Weberianischen Elementen und „Neo-/NPM-Elementen“ eingegangen und danach gefragt, ob es hier zu einer fruchtbaren Kombination oder eher zu dysfunktionalen Mischungen gekommen ist. Zum anderen werden die Umkehr von früheren NPM-Elementen und die Umsetzung von alternativen (Gegen-) Konzepten betrachtet.

Schlüsselwörter

(Post) New Public Management · Verwaltungsmodernisierung · Weberianische Verwaltung · Whole-of-Government · Re-Kommunalisierung

S. Kuhlmann (✉)

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

E-Mail: sabine.kuhlmann@uni-potsdam.de

J. Bogumil

Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum, Bochum, Deutschland

E-Mail: joerg.bogumil@rub.de

1 Das Konzept des NWS

In der verwaltungswissenschaftlichen Forschung herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass der Reformdiskurs des New Public Managements (NPM), der seit den 1980er-Jahren die verwaltungspolitische Agenda in vielen Ländern dominiert hatte, nicht zu jener allumfassenden Konvergenz der Verwaltungssysteme in Richtung eines managerialistischen Staates oder Gewährleistungsstaates geführt hat, die von manchen vorausgesagt und erwartet worden war (siehe Kap. ► „[New Public Management](#)“ in diesem Band). Stattdessen wurde die NPM-Doktrin in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich umgesetzt (Kuhlmann und Wollmann 2014) und es zeigten sich je nach Kontextbedingungen vielfältige Variationen zwischen traditionellen und neuen Elementen der Verwaltungssteuerung. Außerdem ist inzwischen vielfach NPM-Ernüchterung eingetreten, wurden frühere Reformen teils wieder zurückgenommen und wird zunehmend nach alternativen Lösungen gesucht (Pollitt und Bouckaert 2017, S. 12).

Hier kommt das Konzept des Neo-Weberianischen Staates (NWS) ins Spiel (Byrkjeflot et al. 2018). Dieses wurde von Pollitt und Bouckaert zunächst als eine Art empirische Beschreibung der spezifischen (eher moderaten) NPM-Ausprägung in den kontinentaleuropäischen und nordischen Staaten – im Unterschied zu den (radikalen) angelsächsischen NPM-Ansätzen – eingeführt. Jedoch findet es inzwischen auch als normatives Reformmodell Anwendung, von dem angenommen wird, dass es zu einer fruchtbaren Kombination und Synergie aus klassisch-Weberianischen Elementen auf der einen Seite und „Neo-/NPM-Elementen“ auf der anderen Seite führt (Pollitt und Bouckaert 2017, S. 121–122). So wurde der NWS insbesondere in Mittel- und Osteuropa teils als wünschenswertes Leitbild für die Staats- und Verwaltungsreform angesehen, da er den Verzicht auf radikale NPM-Reformen und stattdessen die pragmatische Kombination von „alten“ und „neuen“ Elementen verspricht (ebd.). Als wesentliche Weberianische Elemente gelten dabei:

- Zentrale Rolle des Staates bei der Lösung von neuen komplexen Problemen
- Wichtige Rolle der repräsentativen Demokratie als Legitimationsquelle staatlichen Handelns
- Bedeutsamkeit des Verwaltungsrechts in den Beziehungen zwischen Staat und Bürgern zur Sicherstellung des Gleichbehandlungsprinzips, der Rechtssicherheit und der Kontrolle staatlichen Handelns
- Erhalt des Öffentlichen Dienstes mit spezifischen Regelungen in Bezug auf Status und Arbeitsbedingungen

Wesentliche Neo-Elemente sind:

- Übergang von einer regelorientierten internen Orientierung zu einer bürgerbezogenen externen Orientierung der Mitarbeiter durch die Einführung einer neuen professionellen Qualitäts- und Servicekultur
- Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch neue Konsultationsformen und direkte Bürgerbeteiligung

- Modernisierung der Ressourcensteuerung im öffentlichen Sektor durch eine stärkere Orientierung an Ergebnissen anstelle ausschließlich an korrekter Regelbefolgung
- Professionalisierung des Öffentlichen Dienstes dergestalt, dass öffentliche Bedienstete nicht nur Rechtsexperten in ihrem jeweiligen Gebiet sind, sondern auch zu professionellen Managern werden, die die Bedürfnisse ihrer Bürger und Nutzer im Blick haben.

Somit umfasst der NWS als normatives Reformleitbild einerseits die rechtsstaatliche Verfasstheit des Staates, rückt aber neben der Rechtmäßigkeit auch die Leistungsfähigkeit und Kundenorientierung als Richtschnüre administrativen Handelns in den Vordergrund. Die Bürger haben weiterhin Rechte und Pflichten in diesem Rechtsstaat. Die Kundenrolle im Verhältnis zum Staat wird nun jedoch als Teil der Bürgerrolle akzeptiert. Der öffentliche Dienst bleibt mit seinen eigenen Charakteristiken erhalten. Seine bisherigen Kennzeichen der Neutralität und Legalität werden jedoch ergänzt durch Ergebnisorientierung und eine professionelle Kultur von Qualität und Service. Die Interaktion von Beamten und Bürgern wird nicht mehr ausschließlich durch Distanz, Gleichheit vor dem Gesetz und Rechtmäßigkeit der Verfahren bestimmt, sondern durch die Betrachtung des Bürgers als Nutzer und Kunden. Die Ex-ante-Kontrolle von Verwaltungshandeln, die sich an der Legalität der Entscheidung orientiert, wird ergänzt um eine Ex-post-Ergebnisorientierung. Legitimität basiert damit nicht mehr nur ausschließlich auf Legalität, sondern auch auf Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität.

Im Folgenden wird die empirische Realität des NWS untersucht. Dabei sollen zwei zentrale Analysedimensionen unterschieden werden: zum einen der *NWS als Hybridisierung* (Abschn. 2) und zum anderen die (partielle) *Umkehr von NPM-Ansätzen*, verbunden mit einer Hinwendung zu alternativen (Gegen-)Konzepten (Abschn. 3). Die mitunter erwähnte dritte Dimension und Ausprägung des *NWS als „Other-than-NPM“* (Bouckaert und Kuhlmann 2016, S. 2), die eher länderspezifischen Eigenentwicklungen folgen und wenig mit NPM zu tun haben, wie z. B. Dezentralisierung, Regionalisierung, Territorialreformen (siehe Kap. ► „Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung“ sowie Kap. ► „Verwaltungs(struktur)reformen in den Bundesländern“ in diesem Band) werden hier nicht weiter betrachtet. In Abschn. 4 wird ein Fazit im Hinblick auf die Frage gezogen, inwieweit der NWS – ausweislich der bislang vorliegenden empirischen Erkenntnisse – der im normativen Modell enthaltenen Vorstellung einer fruchtbaren Kombination aus klassisch Weberanischen und Neo/NPM Elementen entsprechen kann.

2 Der NWS als Hybridisierung

Vergleichende Studien über Verwaltungsreformen in Europa haben gezeigt, dass Kombinationen und Amalgamierungen von klassisch-bürokratischen Weberianischen und Neo/NPM-Elementen vor allem in den kontinentaleuropäischen und nordischen Staaten anzutreffen sind (Kuhlmann 2009, S. 324; Kuhlmann und

Wollmann 2014, S. 216–218). Dort wurde die NPM-Reformdoktrin zum einen weniger umfassend umgesetzt, als dies im angelsächsischen Kontext der Fall war. Zum anderen mussten die Reforminstrumente in diesen Ländern oftmals in wenig NPM-kompatible Kontextbedingungen eingepasst werden, was Anpassungs- und „Übersetzungsleistungen“ voraussetzte und im Ergebnis das Reforminstrument als solches veränderte, teils sogar ad absurdum führte – z. B. im Bereich der leistungsorientierten Bezahlung (LOB).

Nimmt man etwa Deutschland und Frankreich als Repräsentanten des klassisch-kontinentaleuropäischen Verwaltungsmodells, so zeigt sich, dass die in beiden Ländern dominierende legalistische Steuerung der Verwaltung mit neuen Elementen managerieller Verwaltung, etwa Leistungsmessung, Benchmarking, Kosten- und Leistungsrechnung, verbunden worden ist (Kuhlmann und Bogumil 2018; Bogumil et al. 2006). Im Ergebnis ist eine neue Mischung aus klassisch Weberianischen Verwaltungsprinzipien der Rechts- und Regelorientierung, hierarchischer Steuerung und öffentlicher Aufgabenerledigung einerseits und NPM-bezogenen Reformelementen andererseits entstanden. Es hat mitnichten eine Abkehr vom Weberianischen Modell stattgefunden und Verwaltungshandeln besteht nach wie vor zum großen Teil im Vollzug von Rechtsakten und darin, Gesetze auszuführen. Jedoch sind im Zuge der – jeweils landesspezifisch akzentuierten – NPM-Reformen neue performanz-, effizienz- und outputorientierte, kunden- und managementbezogene Elemente hinzugekommen, die mit den bestehenden klassisch-bürokratischen Strukturen verknüpft wurden, was Handlungsroutinen und -orientierungen in den Verwaltungen verändert hat.

Für neue Mischungen aus Weberianischer Verwaltung und Neo-Elementen gibt es sowohl positive als auch weniger gut funktionierende Beispiele. Zu den problematischen Maßnahmen gehört die Einführung der LOB in Deutschland, die sich faktisch aufgrund zahlreicher Problempunkte nicht durchgesetzt hat. Unter anderem wurde – in Einklang mit der bestehenden Verwaltungskultur – der Konflikt zwischen einem LOB-Ansatz, der auf eine stärker an der individuellen Einzelleistung orientierte Bezahlung mit signifikanten Vorteilen für wenige Personen gerichtet ist, und einem LOB-Ansatz, der die Beteiligung möglichst vieler Mitarbeiter am „Prämienbudget“, allerdings in kaum spürbarer Höhe, vorsieht, zu Gunsten des letzteren Ansatzes aufgelöst, was das Reforminstrument vielfach ad absurdum führte. Im Ergebnis gibt es zwar im neuen Tarifrecht Elemente leistungsorientierter Bezahlung; sie entfachen jedoch keinerlei Anreizwirkung. Ähnliches gilt für den Abbau hierarchischer Leistungsstrukturen, der oftmals mangels alternativer Beförderungsmöglichkeiten gescheitert ist oder – etwa im Bereich der Gender-Gleichstellung – zu negativen Effekten (Wegbrechen von Beförderungsmöglichkeiten für Frauen) führte. Auch Performance Measurement und Benchmarking als NPM-Reforminstrumente sind hier zu nennen, da ihre „Transplantation“ in bestehende Institutionenkontakte teils Abwehrreaktionen und nicht-intendierte Effekte verursachte (was aber auch mit den konkreten Steuerungsstrukturen dieser Reforminstrumente zu tun hat, siehe hierzu Kuhlmann und Bogumil 2018). Dies zeigt sich z. B. darin, dass es mitunter erhebliche Widerstände gegen Kennzahlentransparenz und Indikatorensteuerung in den Verwaltungen gibt, dass die Transaktionskosten für Leistungsmessung und -vergleich bisweilen unverhältnismäßig hoch sind, ohne dass für die Akteure ein

konkreter Nutzen ersichtlich wird, oder auch darin, dass Kennzahlen nicht zur Steuerung, sondern als „Show“ nach außen (window dressing) verwendet werden. Insofern verwundert es wenig, dass viele dieser Reformprojekte wieder beendet wurden. Die inkompatible Mischung von NPM und Weberianischer Verwaltung dürfte zumindest eine Ursache für die beobachtbaren Fehlfunktionen sein. Allerdings gibt es auch gut funktionierende Mischungen, wie sich etwa im Bereich der Bürger- und Kundenorientierung zeigt, die auf der kommunalen Ebene in Form von one-stop-shops und Bürgerämtern oft sehr erfolgreich umgesetzt und mit bestehenden Strukturen legalistischer Verwaltung verknüpft werden konnten. Auch Benchmarking und Leistungsmessung haben sich dann als gewinnbringend für die Verwaltungen – als gelungene Hybridisierung – erwiesen, wenn auf bestimmte Rahmenbedingungen und Steuerungsstrukturen geachtet wurde (z. B. Verzicht auf „harte Sanktionen“, Betonung von Lernen statt Kontrolle etc.).

Generell kann festgestellt werden, dass in der Mehrheit der europäischen Verwaltungssysteme eine radikale NPM-Reform des öffentlichen Sektors, wie sie für das Vereinigte Königreich (ähnlich für Neuseeland) charakteristisch war, nicht stattgefunden hat. Stattdessen wurden traditionelle (Weberianische) Elemente vielfach beibehalten und „nur“ mit einigen NPM-Komponenten vermischt, so dass sich hybride Strukturen herausbildeten, die teils fruchtbare Neukombinationen darstellten (wie z. B. im Bereich der Kundenorientierung und Bürgerfreundlichkeit), teils aber auch erhebliche Dysfunktionen aufwiesen. Sieht man von den grundlegenden „Theorieproblemen“ des NPM ab, so sind die beobachtbaren Fehlfunktionen auch auf Kompatibilitätsprobleme von Weberianischen und „Neo-Elementen“, also funktionale Schwachstellen des Neo-Weberianischen Staates zurückzuführen, die in der klassisch-kontinentaleuropäischen Verwaltung besonders virulent sind (Kuhlmann 2009, S. 324). Denn im Gegensatz zum angelsächsischen Verwaltungsmodell (Großbritannien, Neuseeland, Australien, USA), wo die umfassenden NPM-Vorstöße sich nahtlos in die vorherrschende pragmatisch-instrumentelle Handhabung des Rechtsstaates im Rahmen der Public Interest-Kultur einfügen, haben die kontinentaleuropäischen Länder (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal), für die Verwaltungshandeln in weiten Teilen noch immer Gesetzesvollzug im Wege der Rechtskonkretisierung ist, mit erheblichen Kompatibilitätsproblemen von legalistischer und managerieller Steuerung zu kämpfen. Hieraus ergeben sich Anpassungsschwierigkeiten (misfit) und auch teilweise Leistungseinbußen, die ihrerseits Ausgangspunkt für neue Reformmaßnahmen und längerfristige Lernprozesse sind. Wie beispielsweise für deutsche und französische Kommunen gezeigt worden ist, erweisen sich diese Reformen der „langen Wellen“ und kontextsensiblen Anpassung langfristig als stabiler und nachhaltiger als etwa die radikalen Policy-Wechsel der britischen Verwaltungswelt.

3 Der NWS als NPM-Umkehr

Eine Reaktion auf fehlgeschlagene NPM-Reformen, nicht-intendierte negative Reformeffekte oder auch schlecht funktionierende Mischungen aus Weberianischen und NPM-Elementen sind neue Reformschritte, die auch als NPM-Umkehr gedeutet

werden können. Sie umfassen dabei sehr unterschiedliche Maßnahmen, wie u. a. die Re-Integration von (ehemals ausgegliederten) Verwaltungseinheiten oder Agenturen in die Kernverwaltung, die Re-Kommunalisierung von (vormals privatisierten) Betrieben oder auch die Re-Hierarchisierung der Verwaltung (nach vorheriger Dezentralisierung). Allen diesen Maßnahmen sind die Abwendung von einer engen Management- und Ökonomisierungslogik und das Bestreben gemeinsam, übergreifende politische Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen. Der *NWS als NPM-Umkehr* ist mit verschiedenen Labeln versehen worden, wie etwa „Joined-up Government“ (JUG) oder „Whole-of-Government“ (WOG) oder New Public Governance (NPG; vgl. Pollitt und Bouckaert 2017, S. 22), wobei kein einheitliches Modell oder übergreifendes Konzept zu erkennen ist. Teils ist die Abkehr von der Ökonomisierungslogik des NPM und die neuerlich zu beobachtende „Rehabilitierung des Staates“ und (Wieder) Hinwendung zum „Öffentlichen“, einhergehend mit Tendenzen der Re-Regulierung, Re-Kommunalisierung und des Re-Insourcing auch als eine Art Pendelumschwung interpretiert worden. Diesem Bild zufolge fügen sich bestimmte Reformphasen und Themenkonjunkturen in wellenartige längerfristige historische Entwicklungen ein, die durch Pendelvor- und -rückschläge, d. h. den Aufstieg und Niedergang von institutionellen Reformkonzepten und -modellen gekennzeichnet sind (Wollmann 2016; Kuhlmann und Wollmann 2014). Aus dieser Sicht lassen sich die (problem- und krisengetriebene) Anpassung der institutionellen Reformstrategien und die (partielle) Rückbesinnung auf den organisatorischen Ausgangszustand nach einer entsprechenden Lernkurve während der Post-NPM-Ära auch als Ausdruck administrativer Resilienz auffassen. Dieser Pendelrückschwung und die (partielle) „NPM-Umkehr“ lassen sich dabei auch unter dem Sammelbegriff des sog. Post-NPM subsumieren, der unterschiedliche Reformansätze einer NPM-Gegenbewegung umfasst und bei dem es um die Etablierung eines Gegenleitbildes zum NPM geht. Im Folgenden sollen exemplarisch drei empirische Ausprägungen des NWS als „NPM-Umkehr“ kurz skizziert werden: *Re-Kommunalisierung*, *Whole-of-Government-Reformen*, *Re-Hierarchisierung*.

3.1 Re-Kommunalisierung

Die seit Beginn des neuen Jahrtausends zu beobachtende „Rückkehr des Öffentlichen“, die durch Re-Regulierung, Re-Kommunalisierung, Vermögensrückläufe und Insourcing öffentlicher Leistungen, insbesondere auf der kommunalen Ebene gekennzeichnet ist, stellt in einigen Ländern und Sektoren eine erste wichtige Reaktion auf problematische NPM Wirkungen dar. Diese haben sich vielerorts als Folge von Privatisierungsprogrammen, De-Regulierung und Outsourcing ergeben und führten vielfach nicht nur zu prekären Steuerungsdefiziten, Qualitätsverlusten, Leistungseinschnitten und Verschlechterungen von Arbeits- und Entlohnungsbedingungen im öffentlichen Sektor, sondern waren teils auch mit eklatantem Marktversagen verbunden. In dem Bemühen der nationalen Regierungen und supranationalen Organisationen, die globale Wirtschafts- und Finanzkrise zu bewältigen, griffen diese wieder verstärkt auf staatliche Regulierungen zurück und es gewannen öffent-

liche Institutionen an Bedeutung. Der neoliberalen Schlachtruf „private is better than public“ hat im Zuge dieser Entwicklungen an Überzeugungskraft verloren, so dass sich ansatzweise eine „Re-Habilitierung“ des Staates und des öffentlichen Gutes vollzog. Allerdings variieren Ausmaß und Intensität dieses „Pendelrückschwungs“ erheblich zwischen Ländern, Verwaltungsebenen und Sektoren. Während etwa für die nationale Ebene prognostiziert wurde, dass der „Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates (...) wahrscheinlich von Dauer sein (wird)“ (Mayer 2006, S. 279), wird für die kommunale Ebene zumindest die Frage aufgeworfen: Is the „Pendulum swinging back?“ (Wollmann 2016) und haben sich in einigen Bereichen und Regionen offensichtlich die Gewichte zwischen den Trägern von Aufgaben der Daseinsvorsorge wieder zugunsten kommunaler Institutionen verschoben (Röber 2009).

Die Unternehmen und Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge bieten hierfür ein anschauliches Beispiel. So konnten die kommunalen Stadtwerke in Deutschland, die im Zuge von Privatisierung und Outsourcing zunächst gegenüber den privaten „Big Four“ der Energieunternehmen, wie EON, RWE oder Vattenfall, an Boden verloren hatten, in den vergangenen Jahren deutlich an operativer Stärke gewinnen. Es kam verstärkt zu Netznückkäufen, zur Beendigung von Konzessionsverträgen und zu Re-Insourcing, was sich auch in steigenden Marktanteilen der deutschen kommunalen Energieversorger zeigt (Wollmann 2016; Bönker et al. 2016). In internationaler Perspektive ist ein ähnlicher Trend zur Rekommunalisierung im Wassersektor zu beobachten. Zwar sind die empirischen Belege für das Ausmaß, die Geschwindigkeit und die Dauer eines solchen „Comebacks“ öffentlicher Anbieter nach wie vor spärlich. Dennoch besteht inzwischen weitgehend Einigkeit darüber, dass es sich bei dieser Entwicklung nicht um eine allumfassende Konvergenz über Länder und Sektoren hinweg handelt. Stattdessen sind im Hinblick auf Re-Kommunalisierung deutliche Unterschiede zwischen Ländern (u. a. in Abhängigkeit von der Reichweite zuvor durchgeführter Privatisierungen) und Aufgabenfeldern zu konstatieren (z. B. mehr Re-Kommunalisierung in den Bereichen Energie und Wasser, dagegen fortwährend mehr Privatisierung im Krankenhaussektor; vgl. Klenk und Reiter 2015).

3.2 Whole-of-Government und De-Agencification

Mit Whole of Government-Reformen wird, im hier interessierenden Kontext, in der Post-NPM-Ära vor allem auf die Steuerungs- und Koordinationsdefizite, organisatorischen Fragmentierungstendenzen, sektorale Zersplitterung und die damit einhergehenden Verluste an institutioneller Transparenz und politischer Verantwortlichkeit (accountability) reagiert, die der monofunktionalen und de-konzentrierenden Organisationslogik des NPM eigen sind. Diese resultierten im Zuge von NPM-Reformen insbesondere aus der massiven Etablierung von Agenturen/Agencies (zur Erläuterung siehe Kap. ► „Agencies“ in diesem Band), Quangos (quasi non-governmental organizations; siehe Erläuterung weiter unten), öffentlichen oder halb-öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen, denen weitreichende Autonomierechte und Entscheidungsspielräume zugestanden wurden. Beispiele für solche NPM-bedingten

Steuerungsverluste und Koordinationsdefizite finden sich par excellence in den angelsächsischen Ländern (Dommett et al. 2016; Flinders et al. 2014; Pollitt und Bouckaert 2017, S. 142), da diese Staaten besonders radikale Ansätze der Agenturbildung (Agencification) und Etablierung von Quangos (Quangoization) implementierten und entsprechend massive Folgeprobleme erlebten. So entstanden in Großbritannien im Zuge der von der damaligen Thatcher Regierung initiierten sog. „Next Steps Initiative“ mehr als 100 Agencies, die ca. 80 % des auf zentralstaatlicher Ebene beschäftigten Personals umfassten, was im Jahre 2002 ca. 350.000 Bedienszte betraf (Lodge 2007, S. 60).

Speziell im Vereinigten Königreich fügt sich auch die massive Einrichtung von Quangos in die generelle Logik des NPM-Konzepts ein, Verwaltungsorganisationen zu dezentralisieren und, einer monofunktionalen Logik folgend, mit weitgehenden Autonomierechten und manageriellen Handlungsfreiheiten zu versehen bei gleichzeitiger Verringerung der Möglichkeiten direkter politischer Einflussnahme und Kontrolle. Quangos – in der offiziellen Terminologie der britischen Regierung auch als „non-departmental public bodies“ (NDPB) bezeichnet – sind hybride Organisationen, die institutionelle Eigenschaften von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) mit jenen öffentlicher Einrichtungen verbinden. Sie führen Aufgaben aus, die ihnen durch die Regierung übertragen und von dieser kontrolliert und finanziert werden. Die Einrichtung von Quangos unter der damaligen konservativen Thatcher-Regierung war insbesondere von der Absicht geleitet, die (überwiegend Labour geführten) Kommunen zu schwächen, indem diesen Aufgaben entzogen und auf die zentralstaatlich kontrollierten Quangos übertragen wurden. Der sog. „Quango State“ (Skelcher 1998), der sich im Zuge dieser Reformen in den 1990er-Jahren herausbildete, ist dadurch gekennzeichnet, dass mit dem kommunalen Aufgabenentzug auch die Rolle der demokratisch gewählten Gemeinderäte geschwächt wurde, da bezüglich der betreffenden Funktionen an ihre Stelle zentralstaatlich ernannte Aufsichtsräte traten. Zugleich wurde in diesen Bereichen die multifunktional-territoriale ganzheitliche Steuerungsfunktion der Kommunen zugunsten der monofunktional und unabhängig voneinander operierenden Quangos aufgegeben, was entsprechende Koordinations- und Transparenzprobleme nach sich zog. Ausweislich der amtlichen Statistik (Cabinet Office 2009) finanzierte die britische Regierung im Jahre 2009 insgesamt 766 NDPBs in Höhe von 46,5 Milliarden Pfund. Diese umfassten 111.000 Beschäftigte. Das Ergebnis der NPM-getriebenen Agencification und Quangoization ist eine massiv dezentralisierte Verwaltungsstruktur, bestehend aus monofunktionalen Agencies und Quangos mit weiten Autonomierechten, die sowohl auf zentraler Ebene als auch im subnationalen Raum präsent sind. Diese fragmentierte Struktur erschwert nicht nur die strategische Steuerung der „Verwaltung/Regierung als Ganzes“ (Whole-of-Government), sondern bringt auch erhebliche Probleme für die politische Verantwortlichkeit und demokratische Kontrolle mit sich. Zudem geht sie im britischen Fall mit einer enormen institutionellen Entwertung der kommunalen Selbstverwaltung einher, da die Autonomie und Steuerungskapazität der Kommunen in einer Weise geschwächt wurden, die in Europa beispiellos ist.

Während der Höhepunkt von *Agencification* und *Quangoization* in den späten 1990er-Jahren zu verorten ist, ist seitdem ein deutlicher Rückgang ihrer Anzahl durch Fusion von Einheiten, Re-Integration in die Kernverwaltungen oder Schließung zu beobachten (De-Agencification, De-Quangoization; vgl. Halligan 2010). Diese – als Whole-of-Government-Ansatz – bezeichnete NPM-Umkehr erfolgte vor allem in der Absicht, die massiven Steuerungs- und Koordinationsprobleme in den Griff zu bekommen, die durch die zuvor unternommenen NPM-Reformen entstanden waren, sowie durch Bündelung und Straffung der Verwaltung Kosten und Aufwand einzusparen. So reduzierte sich die Anzahl der Quangos in Großbritannien von 827 im Jahr 2007 auf 790 im Jahr 2008; weitere 80 NDPBs wurden bis Juli 2010 abgeschafft, verbunden mit der Ankündigung der Regierung, die Fusionierung und Rückführung von Quangos noch konsequenter voranzubringen und bis 2015 mindestens 204 NDPBs abzuschaffen. Als Folge der jüngsten Whole-of-Government-Reformen konnten somit die institutionelle Dichte von Quangos und Agencies sowie die massive lokale Präsenz der Zentralregierung mit eigenen dezentralisierten monofunktionalen Organisationseinheiten etwas reduziert werden. Ob dies allerdings zu einer Rückgewinnung ganzheitlich-territorialer Steuerungskraft und Stärkung multi-funktionaler Koordinationsmechanismen oder gar zur Wiederbelebung kommunaler Selbstverwaltung (new localism) führt, dürfte entscheidend davon abhängen, in welchem Maße die aktuelle Spar- und Austeritätspolitik fortgesetzt wird, die Lokalautonomie mit schrumpfenden Lokalressourcen verknüpft (austerity localism; Eckersley 2016).

Trotz der beschriebenen Bemühungen um institutionelle Konsolidierung, Re-Integration und Bündelung von Verwaltungseinheiten gab es in Großbritannien im März 2016 immer noch 463 sog. öffentliche Einrichtungen (public bodies), darunter 40 executive agencies, 399 NDPBs und 24 Ministerien, die zusammen 266.000 Personen beschäftigten (Cabinet Office 2015, S. 6). Somit ist das Grundmodell der Agency-Verwaltung in UK nach wie vor intakt und man kann allenfalls von einem kleinen Pendelrückschwung sprechen.

3.3 Re-Hierarchisierung

Anstatt einer gelungenen Mischung alter und neuer Prinzipien ist vielfach gerade in den Kommunen, die mit Elementen des NPM experimentiert haben, eine Rückkehr zu Max Weber festzustellen. Auf die (unbeabsichtigten) Folgeprobleme der NPM-Reform wurde in den Pionerkommunen entweder dadurch reagiert, dass man die neuen Strukturen und Verfahren bewusst „zurückbaute“ oder dass man im Verwaltungsalltag wieder auf altbewährte Handlungsroutinen zurückgriff, was auch eine Art von „Subversion“ des Reformprozesses – im durchaus positiven Sinne – darstellt. Die deutschen Kommunen unterliegen damit – zumindest binnenumorganisatorisch gesehen – derzeit eher einem Trend zur Re-Zentralisierung und Re-Hierarchisierung, zu welchem, neben den erkannten NPM-Funktionsstörungen, vor allem auch die sich zusätzende Finanzkrise einen erheblichen Beitrag geleistet hat. In der Konsequenz rücken sie – und dies ist als ein wichtiger Lerneffekt zu

interpretieren – von der „Reinform“ des NPM ab und dürften gerade dadurch in die Lage versetzt sein, die negativen Reformwirkungen zu bearbeiten und zu beheben.

Damit hat partiell eine Art Rückbesinnung auf das „Max Weber-Modell“ der hierarchie- und regelgesteuerten Verwaltung stattgefunden, ohne dass freilich alle Reformelemente gleich über Bord geworfen werden. Die über ein Jahrzehnt währende Diskursvorherrschaft des NSM hat deutliche Spuren hinterlassen. Die Kommunalverwaltungen sind heute ohne jeden Zweifel vor allem bürger- und kundenorientierter – zu denken ist insbesondere an die Schaffung von Bürgerbüros, Verfahrensbeschleunigung (z. B. im Bereich der Bauordnung) oder die Stärkung gemeinwesenorientierter professioneller Konzepte im Sozial- und Jugendhilfebereich. Die Organisationskultur und Einstellungswelt in der Kommunalverwaltung haben sich nachhaltig verändert und der prägekräftige Gedanke eines (mehr oder minder machbaren) Konzepttransfers aus der Privatwirtschaft wird im „institutionellen Gedächtnis“ der Kommunen verbleiben. Insgesamt gibt es ein ambivalentes Bild. Zahlreiche Maßnahmen wurden in die Wege geleitet, z. T. erfolgreich, aber auch mit Rückschlägen. Ein neues Neo-Weberianisches Verwaltungsmodell ist indes noch nicht entstanden.

4 Der NWS als „Pendelrückschwung“ und „beste aller Welten“?

Wie in diesem Beitrag gezeigt wurde, umfasst der NWS einerseits die Herausbildung von hybriden Strukturen, in denen sich managerielle und Weberianische Verwaltung auf neue Weise mischen und – in unterschiedlicher Funktionsfähigkeit – verbinden. Der NWS, in seiner spezifisch kontinentaleuropäischen Spielart, kombiniert dabei ökonomisch-managerielle Konzeptideen mit rechtsstaatlich-regelorientierter Weberianisch geprägter Verwaltungskultur, was teils zu Synergien, vielfach aber auch zu Inkompatibilitäten führte. Andererseits sind mit diesem Konzept Schritte einer NPM-Umkehr sowie „Other-than-NPM“-Reformen angesprochen, wobei Letztere hier nicht weiter behandelt wurden. Im Hinblick auf die NPM-Umkehr zeigt sich, dass die verschiedenen Maßnahmen wie die Re-Integration von Verwaltungseinheiten oder Agenturen in die Kernverwaltung, die Re-Kommunalisierung von (vormals privatisierten) Betrieben oder auch die Re-Hierarchisierung der Verwaltung (nach vorheriger Dezentralisierung) darauf abzielen, übergreifende politische Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen. Im Hinblick auf den NWS als Hybridisierung ergibt sich anhand des vorliegenden empirischen Kenntnisstandes ein differenziertes Bild. Einerseits gibt es Anhaltspunkte für eine optimistische Bewertung der hybriden Verwaltung und dafür, dass der Neo-Weberianische Staat in Teilbereichen eine gelungene Verbindung von NPM und klassisch-Weberianischer Verwaltung darstellen kann (Pollitt und Bouckaert 2017). Andererseits zeigen empirische Befunde, dass die Amalgamierung von NPM und Weberianischer Verwaltung oftmals zu Dysfunktionalitäten und nicht-intendierten Effekten führt, da die Komplementarität von Weberianischer und managerieller Verwaltung oftmals nur bedingt gegeben war. Die Neukombination erwies sich unter anderem deshalb als problematisch, weil

oftmals die traditionelle Steuerungsform (hierarchische Koordination) geschwächt wurde, ohne dass die neue funktionierte (quasiökonomische dezentrale Anreizsteuerung). Häufig wurde dezentralisiert, ohne die notwendige Rückkopplung von Dezentralisierung durch Informations- und Anreizsysteme zu gewährleisten. Zudem blieb die postulierte Orientierung am Wettbewerb vielfach aus, was im Zusammenspiel mit Auslagerungen und Privatisierungen zur Fragmentierung der kommunalen Selbstverwaltung führte. Zudem ist zu beobachten, dass man sich formal auf neue Steuerungselemente einlässt, diese aber nur im traditionellen (hierarchisch-Weberianischen) Sinne nutzt. Ein Beispiel dafür stellen Produktkataloge oder Kosten- und Leistungsrechnungen dar, die zwar implementiert, aber nicht für die Steuerung genutzt wurden (Bogumil et al. 2006).

Zwar lässt sich im Ergebnis heute für die deutsche Verwaltung – im Einklang mit der optimistischen Lesart des NWS – eine stärkere Ergebnis- und Performanzorientierung im Verwaltungshandeln feststellen, die u. a. durch die Einführung von Verfahren interner Selbstevaluation, Leistungsmessung, Monitoring und Kostenrechnung befördert wurde. Jedoch hat die Analyse der verschiedenen Reformentwicklungen auch viele Problempunkte, Negativeffekte und Abstoßungsreaktionen ans Licht gebracht, die von bestehenden Inkompatibilitäten zwischen Weberianischer Verwaltung und NPM zeugen. Insofern muss die hier bewusst überspitzt und normativ formulierte Frage, ob die Hybridisierung von Weberianischen und Neo-Elementen sich als „die beste aller Welten“ erweist oder aber scheitern muss, neu formuliert werden. Ob der NWS funktioniert oder fehlschlägt, ist letztlich keine normative und generell, sondern eine empirische und differenziert zu beantwortende Frage, die auch den Vergleich unterschiedlicher Verwaltungsmodelle voraussetzt (siehe Kap. ► „Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich“ in diesem Band). Allein der Blick auf Reformmodelle, -instrumente und -konzepte ist hierzu nicht ausreichend, sondern es müssen die konkrete Reformumsetzung, die gegebenen Umsetzungsbedingungen und das Handeln der Akteure betrachtet werden, die im Wirkungszusammenhang von Reformkonzept und Reformoutcome von entscheidender Bedeutung sind.

Für die Reformpraxis und zukünftige Verwaltungsreformen lässt sich hieraus zum einen ableiten, dass der NWS nur teilweise als Reformleitbild tauglich ist, da neben den genannten positiven Effekten der Amalgamierung von NPM/Neo- und Weberianischen Elementen auch, je nach Kontext und Umsetzungsbedingungen, problematische Folgewirkungen zu erwarten sind. Vor diesem Hintergrund wäre dafür zu plädieren, den NWS eher als analytisches Konstrukt (und weniger als Reformleitbild) zu nutzen, das helfen kann, konkrete Reformentwicklungen zu typisieren und unterschiedliche institutionelle Mischungen aus NPM und Weberianismus zu vergleichen. Zum anderen ist für Verwaltungsreformer wichtig, im Auge zu behalten, dass Konzepttransfers, sei es aus unterschiedlichen Handlungssphären (zwischen Markt und Staat), sei es aus verschiedenen Länderkontexten (z. B. vom angelsächsischen in den kontinentaleuropäischen Kontext), in der Regel zu institutionellen „Neuschöpfungen“ und Mischungen aus „Altem“ und „Neuem“ führen, was die Wirksamkeit der Reforminstrumente beeinflusst und diese auch konterkarieren kann. Dies heißt jedoch nicht, dass solche Transfers unmöglich oder eine

Leitbildentwicklung, im Sinne des NPM, für Verwaltungsreformen sinnlos wären. Ganz im Gegenteil haben diese vielfach eine wichtige Initial- und Mobilisierungsfunktion bei Innovationsprozessen in der Verwaltung. Allerdings müssen sich Verwaltungsreformer bewusst machen, dass weder eine „eins zu eins“ Umsetzung solcher Leitbilder und Idealmodelle realistisch, noch ein *copy-and-paste* von einem Länderkontext in einen anderen erfolgversprechend ist (siehe Kap. ► „[Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich](#)“ in diesem Band), sondern mögliche Inkompatibilitäten und Abstoßungsrisiken bei der Reformkonzeption und -umsetzung mitbedacht und ggf. antizipiert werden sollten.

Literatur

- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, und Sabine Kuhlmann. 2006. Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. *Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft* 37:151–184.
- Bönker, Frank, Jens Libbe, und Hellmut Wollmann. 2016. Remunicipalisation revisited: Longterm trends in the provision of local public services in Germany. In *Public and social services in Europe: From public and municipal to private sector provision*, Hrsg. Helmut Wollmann, Ivan Koprić und Gérard Marcou, 71–85. Hounds mills: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, Geert, und Sabine Kuhlmann, Hrsg. 2016. Introduction: Comparing local public sector reforms: Institutional policies in context. In *Local public sector reforms: National trajectories and international comparisons*, 1–20. Hounds mills: Palgrave Macmillan.
- Byrkjeflot, Haldor, Paul du Gay, und Carsten Greve. 2018. What is the Neo-Weberian state' as a regime of public administration? In *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro und Sandra Van Thiel, 991–1009. Hounds mills: Palgrave Macmillan.
- Cabinet Office. 2009. Cabinet office public bodies 2009, report. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/91907/pb2009.pdf. Zugegriffen am 12.03.2018.
- Cabinet Office. 2015. Public Bodies, Report. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/506880/Public_Bodies_2015_Web_9_Mar_2016.pdf. Zugegriffen am 10.10.2017.
- Dommett, Katharine, Muiris MacCarthaigh, und Niamh Hardiman. 2016. Reforming the Westminster model of agency governance: Britain and Ireland after the crisis. *Governance* 29(4): 535–552.
- Eckersley, Peter M. 2016. Cities and climate change: How historical legacies shape policy-making in English and German municipalities. *Politics* 37(2): 1–16.
- Flinders, Matthew, Adrian Vatter, und Julian Bernauer. 2014. A global trend toward democratic convergence? A Lijphartian analysis of advanced democracies. *Comparative Political Studies* 47(6): 903–929.
- Halligan, John. 2010. Post-NPM responses to disaggregation through coordinating horizontally and integrating governance. In *Governance of public sector organizations: Proliferation, autonomy and performance*, Hrsg. Per Lægreid und Koen Verhoest, 235–254. Wiesbaden: Springer.
- Klenk, Tanja, und Renate Reiter. 2015. The governance of hospital markets. *Journal for European Policy Analysis* 1(1): 108–126.
- Kuhlmann, Sabine. 2009. *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine, und Jörg Bogumil. 2018. Performance measurement and benchmarking as „reflexive institutions“ for local governments: Germany, Sweden, and England compared. *International Journal of Public Sector Management* 31(4): 543–562.

- Kuhlmann, Sabine, und Hellmut Wollmann. 2014. *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lodge, Martin. 2007. Next Steps und zwei Schritte zurück? Stereotypen, Executive Agencies und die Politik der Delegation in Großbritannien. In *Agencies in Westeuropa*, Hrsg. Werner Jann und Marian Döhler, 48–78. Wiesbaden: Springer.
- Mayer, Florian. 2006. *Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen*. Wiesbaden: Springer.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2017. *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*, 5. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Röber, Manfred. 2009. Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements. *Verwaltung & Management* 15(5): 227–240.
- Skelcher, Chris. 1998. *The appointed state. Quasi-governmental organizations and democracy*. Buckingham: Open University Press.
- Wollmann, Hellmut. 2016. Provision of public and social services in European countries: From public sector to marketization and reverse – or, what next? In *Local public sector reforms in times of crisis*, Hrsg. Sabine Kuhlmann und Geert Bouckaert, 187–205. Hounds mills: Palgrave Macmillan.



Governance

Tanja Klenk

Inhalt

1 Herkunft, Klärung und Abgrenzung des Begriffs	154
2 Darstellung des Konzeptes	155
3 Praktische Anwendungsfelder	157
4 Stand der Umsetzung und empirisch beobachtbare Wirkungen	160
5 Entwicklungsperspektiven	161
Literatur	162

Zusammenfassung

Governance ist heute ein in der Politik- und Verwaltungswissenschaft etabliertes, gleichwohl kontrovers diskutiertes Konzept. Der Beitrag klärt Herkunft und Bedeutung des Begriffs und erläutert die Verwendungskontexte, sowohl in der wissenschaftlichen Forschung als auch im praktischen Verwaltungsmodernisierungsdiskurs.

Dem Governance-Konzept werden eine Reihe von Schwierigkeiten attestiert. Diese sind Legitimations- und Rechenschaftsprobleme einerseits, ein Problemlösungsbias und eine damit einhergehende depositivisierte Perspektive auf öffentliche Güter und Leistungen andererseits. Der Beitrag diskutiert diese Kritik und benennt mögliche Zukunftsperspektiven für das Konzept, die insbesondere in der Weiterentwicklung von Governance zu einem trans- und interdisziplinären Brückenbegriff gesehen werden.

Schlüsselwörter

Steuerung · Governance-Theorie · Legitimation · Markt · Netzwerk

T. Klenk (✉)

Helmut-Schmidt Universität/Universität der Bundeswehr, Hamburg, Deutschland
E-Mail: tanja.klenk@hsu-hh.de

1 Herkunft, Klärung und Abgrenzung des Begriffs

Governance ist ein in der Politik- und Verwaltungswissenschaft sehr weitverbreiteter Begriff. Er steht für Formen der Handlungskoordination in politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kontexten. Im Unterschied zu ‚government‘ beschränkt sich ‚governance‘ nicht nur auf die Verfahren und Instrumente staatlicher Regulierung. Die Governance-Perspektive geht vielmehr davon aus, dass eine Vielzahl von Akteuren in höchst unterschiedlichsten Konstellationen an gesellschaftlichen Regulationsprozessen beteiligt sind und dass dabei neben staatlicher Hierarchie eine Fülle von unterschiedlichen Handlungsmodi zum Einsatz kommen können. New Public Governance als Leitbild für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung grenzt sich damit auch von Reformleitbild des New Public Management (NPM) ab, das die Erbringung öffentlicher Leistungen durch private Akteure, die sich durch Markt und Wettbewerb koordinieren, präferierte.

Etymologisch leitet sich Governance von dem griechischen *kybernan* und den lateinischen Verben *gubernare* und *regere* ab. Diese Begriffe wurden in der Antike sowohl dafür verwendet, das Steuern eines Schiffes zu beschreiben als auch die Lenkung eines Staates. Seit Platon und Cicero wird der Staat immer wieder mit der Schiffsmetapher umschrieben. Schiff und Staat, beide sind diesem Bild zufolge vielfältigen Einflüssen ausgesetzt. Das tatsächliche Schiff muss sich ebenso wie das Staatsschiff seinen Weg durch turbulente Umwelten bahnen. Der Steuermann trägt die Verantwortung, das Schiff sicher durch die stürmische See und an Riffen vorbei zu manövrieren, er kann dies aber nicht alleine bewältigen, sondern ist auf andere Akteure angewiesen. In den englischen und französischen Begriffen ‚govern‘ bzw. ‚gouverner‘ und dem deutschen ‚regieren‘ wird die Schiffsmetaphorik bis heute deutlich (Blythe 2014, S. XV; Kenis und Schneider 1996, S. 9).

Governance ist also alles andere als ein neuer Begriff, aber er spielte vor den 2000er-Jahren weder in der verwaltungswissenschaftlichen noch in anwendungsbezogenen Verwaltungsreform-Debatten eine große Rolle. Verwendung fand er zum einen in den Wirtschaftswissenschaften, wo er zur Analyse der Koordination von ökonomischen Austauschprozesse und der Gestaltung von Leistungsstrukturen genutzt wurde (z. B. Coase 1937; Williamson 1973), zum anderen in Studien zur Steuerung von Universitäten und lokaler Politik (Levi-Faur 2012), d. h. also in Bereichen, in denen Hierarchie als idealtypische Form der Handlungskoordination eine eher untergeordnete Rolle spielt. Seit den frühen 2000er-Jahren ist jedoch, wie bibliometrische Studien zeigen, die Zahl der verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten, in denen der Governance-Begriff eine tragende Rolle spielt, exponentiell angestiegen. Ebenso hat der Begriff Eingang in die praxisbezogene Verwaltungsmodernisierungsdiskussion gefunden und wird zur Beschreibung von Reformkonzepten verwendet oder ist Gegenstand von Fortbildungsseminaren für Mitarbeiter und Leitungskräfte der öffentlichen Verwaltung. Die steile Begriffskarriere erstaunt umso mehr, da der Begriff stark polarisiert. Viele sehen in Governance immer noch nur ein bloßes Modewort, eine hohle Phrase oder einen leeren Signifikanten; Governance wurde vor allem in der deutschsprachigen Debatte aufgrund der schweren Übersetzbartekit des Begriffs zunächst abgelehnt.

Die heute nahezu inflationäre Verwendung des Begriffs wird u. a. damit erklärt, dass in seinem Bedeutungsgehalt die Idee von dauerhaft sich ändernden, instabilen und turbulenten Umwelten mitschwingt. Er steht damit paradigmatisch für den empirisch beobachtbaren Wandel von institutioneller Regulation in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im ausgehenden 20. Jahrhundert. Die vertikale und horizontale Ordnung des demokratischen, intervenierenden Rechts- und Sozialstaats, der die politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung in den westlichen Demokratien der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts maßgeblich prägte, zerfasert zunehmend. In der vertikalen Dimension lassen Globalisierung und Internationalisierung die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats und seine Rolle als Garant von politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ordnung brüchig werden. In der horizontalen Dimension stellen Prozesse der Liberalisierung, sozialer, aber auch technologischer Wandel (Digitalisierung) das bisherige Zusammenspiel von Staat, Markt und Zivilgesellschaft in Frage. Sowohl die Funktionalität als auch die Legitimität der tradierten Formen der Handlungskoordination stehen in der Kritik, wodurch sich eine intensive Diskussion über neue Formen der institutionellen Regulation entwickelte.

2 Darstellung des Konzeptes

Obwohl Governance mittlerweile als etablierter Begriff gelten kann, der zur Beschreibung der Struktur und zur Analyse des Wandels von politischer, ökonomischer und sozialer Ordnung verwendet wird, steht kein einheitliches oder klar konturiertes Konzept hinter diesem Begriff. Im Gegenteil: es gibt eine breite Vielfalt von unterschiedlichen Ansätzen, die gerade auch hinsichtlich der Theoriebezüge differieren.

Trotz aller Unterschiede im Detail lassen sich einige gemeinsame Kernüberzeugungen der Governance-Forschung beschreiben. Eine der zentralen Prämissen der Governance-Forschung ist, dass bei Fragen der Handlungskoordination zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht klar getrennt werden kann. Als Weiterentwicklung der klassischen Steuerungstheorie, die Handlungskoordination stets aus einer top-down-Perspektive heraus versteht, nimmt die Governance-Perspektive explizit Interdependenzen zwischen Akteuren – etwa in Form wechselseitiger Handlungsanpassung – in den Blick (Benz 2004; Mayntz 2004).

Es gibt mittlerweile eine große Anzahl von Vorschlägen, wie Formen der Handlungskoordination typologisiert werden können. Die Mehrzahl der Typologien nimmt die Unterscheidung zwischen Markt, Hierarchie und Netzwerk als grundlegende Formen der Koordination sozialer Interaktionen zum Ausgangspunkt. Hierarchien werden hierbei beschrieben als Systeme der Unter- und Überordnung: Ein Akteur ist in der Lage, die Handlungen und Entscheidungen anderer Kraft seiner positionalen Autorität zu beeinflussen und von diesen bestimmte Leistungen bzw. Folgebereitschaft zu verlangen. Das asymmetrische Beziehungsverhältnis kann dabei durch Tradition, Charisma oder formale Rationalität legitimiert sein (Weber 1972). Die besondere Leistung von Hierarchien als Ordnungsmodell besteht darin, dass sie relativ überzeugend die Entscheidbarkeit von Problemen sichern. Die untergeordneten Einheiten haben Vorgaben zu akzeptieren, eben gerade weil sie

untergeordnet sind. Hierarchien entfalten die ihnen zugeschriebene positive soziale Wirkung aber nur dann, wenn sie in relativ stabilen Umwelten operieren und wenn die asymmetrische Beziehungskonstellation als legitim anerkannt wird. In dynamischen Umwelten mit sich schnell verändernden Rahmenbedingungen sind Hierarchien jedoch dysfunktional. Dysfunktionale Effekte zeigen Hierarchien auch dann, wenn die Legitimität der hierarchischen Ordnung nicht mehr anerkannt wird und positive und negative Sanktionen bei den untergeordneten Akteuren keine Wirkung mehr auslösen (Scharpf 2000).

In der frühen Governance-Literatur galt Markt als die zur Hierarchie konträre Governance-Form (Coase 1937): Markt bedeutet atomistische Konkurrenz statt hierarchischer Kontrolle, Regulierung durch Preis statt durch Pläne und Programme, voneinander unabhängige Akteure anstatt Über- und Unterordnung, Entscheidung durch aggregierte Kaufkraft statt Weisungsbefugnis und Gehorsamspflicht. Märkte verbessern die Leistungstransparenz und steigern dadurch die Anpassungsflexibilität und Innovationsfähigkeit der beteiligten Akteure. Allerdings zeigen auch Märkte ihre Wirkung nur unter bestimmten Voraussetzungen. Eine wichtige Prämisse ist das Vorhandensein von hinreichender Konkurrenz: Nachfrager müssen Wahlmöglichkeiten haben, einschließlich der Möglichkeit, unbefriedigende Lösungen abzulehnen. Der Anreizmechanismus des Marktes verliert zudem seine steuernde Wirkung, wenn für Anbieter potenzieller Positionsverlust und erzwungener Marktaustritt durch Konkurs keine reale Bedrohung darstellt.

Netzwerke schlussendlich sind komplexe Gebilde, in denen (teil-)autonome Akteure miteinander kooperieren und ihre Handlungen auf ein gemeinsames Ziel ausrichten. In der Governance-Forschung gibt es unterschiedliche Positionen zu der Frage, ob Netzwerke als eine Mischform von Markt und Hierarchie zu interpretieren sind, oder ob sie als eine Governance-Form „beyond market and hierarchy“ zu betrachten sind. Letztere Position wurde bereits früh von Powell (1990) vertreten, der Netzwerke als eine eigenständige Governance-Form versteht, da sich in ihnen Interaktionsformen beobachten lassen, die weder in marktlichen noch in hierarchischen Modellen eine Rolle spielen, nämlich Vertrauen, Kooperation, Selbstverpflichtung. Die Trias von Hierarchie, Markt und Netzwerk wird je nach Forschungsfeld und Forschungsfrage ergänzt um weitere Governance-Formen wie z. B. Assoziationen/Verbände oder Gemeinschaft (sehr früh schon: Streeck und Schmitter 1985).

Die unterschiedlichen Formen der Handlungskoordination werden in der Regel als Idealtypen im Sinne von Max Weber verstanden. Das heißt, es wird nicht davon ausgegangen, dass sie in der Realität in ihrer reinen Form vorkommen; die Typologien dienen vielmehr als analytisches Hilfsraster um empirisch vorfindbare Hybride zu beschreiben und zu kategorisieren.

Governance Konzepte lassen sich danach unterscheiden, ob sie in einem normativen oder analytischen Sinne verwendet werden. Die normative Governance-Forschung sucht explizit Alternativen zur Steuerung gesellschaftlicher Fragen durch hierarchische und bürokratische staatliche Intervention. Diese Forschungsrichtung geht zudem häufig mit einem recht engen Governance-Verständnis einher, das Netzwerk als eine der Hierarchie (und dem Markt!) überlegene Steuerungsform ansieht. Zum Teil wird Governance gar mit Netzwerk gleichgesetzt. Durch Handlungskoordi-

nation in Netzwerken lassen sich, so die Argumentation, sowohl die für hierarchische als auch die für die marktliche Steuerung typischen Dysfunktionalitäten vermeiden. Die lose Koppelung der Akteure macht Netzwerke flexibler als Hierarchien und damit weniger anfällig für bürokratische Verkrustung und mangelnde Innovationsfähigkeit. Gleichzeitig können in Netzwerkbeziehungen Ziele bewusst verfolgt und die Handlungen der Akteure hinsichtlich ihrer Folgen kontrolliert werden.

Von den normativen Ansätzen mit ihrem engen Governance-Verständnis zu unterscheiden sind Konzepte, die Governance in einem analytischen Sinne verwenden. Der Begriff steht hier für „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004, S. 72). Governance als analytisches Konzept wird verwendet, um die gesellschaftlichen Ordnungsmuster, die durch Zusammenspiel aller interagierenden und intervenierenden Kräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft entstehen, begrifflich zu fassen.

Governance-Ansätze lassen sich des Weiteren danach unterscheiden, für welchen Forschungsgegenstand sie sich interessieren und ob dieser auf der Makro-, Meso- oder Mikro-Ebene von Politik- und Verwaltungssystemen angesiedelt ist. Auf der Makro-Ebene internationaler Politik und internationaler Bürokratie hat sich der Governance-Begriff schon recht früh etabliert; in Anbetracht des Fehlens einer demokratisch legitimierten und allgemein anerkannten obersten Steuerungsinstanz gilt die internationale Ebene als ein Bereich par excellence, der für das Erproben von Koordinationsformen jenseits staatlicher Hierarchie steht. Auf der (sub-)nationalen Ebene interessiert sich die Governance-orientierte Politik- und Verwaltungswissenschaft insbesondere dafür, wie Wirtschaft und Zivilgesellschaft an der Produktion allgemein verbindlicher Leistungen und der Herstellung öffentlicher Güter beteiligt werden. Auf der Mikro-Ebene einzelner Akteure bzw. der Interaktionen zwischen ihnen werden neue Formen der (Selbst-)Steuerung diskutiert (z. B. durch Performance Management, Nudging oder Gamification). Der Governance-Begriff wird nicht nur in der Politik- und Verwaltungswissenschaft verwendet, sondern kommt auch in den angrenzenden Wissenschaften – den Wirtschaftswissenschaften, dem Recht und der Soziologie – zum Einsatz. Je nach disziplinärer Ausrichtung wird dann die Effizienz von Governance-Arrangements, ihre Legalität oder ihre Effekte auf die Gesellschaft und deren Zusammenhalt in den Mittelpunkt gerückt. Es ist just diese Offenheit des Governance-Begriff, der ihn in den vergangenen zwei Dekaden zu einem der *magic concepts* (Pollitt und Hupe 2011) der Politik- und Verwaltungswissenschaft hat werden lassen.

3 Praktische Anwendungsfelder

In der praktischen Anwendung zielt Governance darauf ab, die Form der Erbringung öffentlicher Leistungen oder der Vereinbarung von allgemeinverbindlichen Entscheidungen zu verändern. Je nach Entwicklungsstand des Staates verfolgen

Governance-Modernisierungskonzepte dabei jedoch unterschiedliche Zielstellungen. Der Good Governance-Ansatz, der von der Weltbank, dem IWF und der OECD vertreten wird, richtet sich insbesondere an Schwellen- und Entwicklungsländer und zielt im Kern auf die Gewährleistung rechtsstaatlicher, transparenter und beteiligungsorientierter Strukturen in Staat und Verwaltung ab. Als eine Hauptursache der Entwicklungsprobleme dieser Länder wird eine *crisis of governance* gesehen. Um Anreize für Staats- und Verwaltungsreformen zu schaffen, wird die Vergabe von Wirtschaftshilfen an das Vorhandensein funktionierender öffentlicher Institutionen geknüpft, die die Implementation der Wirtschaftshilfen administrieren und kontrollieren können.

In den westlichen Demokratien, in denen rechtsstaatliche, transparente und beteiligungsorientierte Verfahren als etabliert – oder doch zumindest als institutionell einklagbar – gelten, heben Governance-Konzepte auf eine Überwindung staatlicher Top-down Steuerung ab. Die ‚new governance‘-Reformkonzepte lassen sich danach typologisieren, ob sie als Zielvision governance *without government* (Rhodes 1996) oder governance *with new government* anstreben. In beiden Fällen geht es um eine neue Aufgabenteilung zwischen staatlichen Akteuren einerseits und private bzw. zivilgesellschaftlichen Akteure andererseits.

Bei governance *without government* treffen private oder zivilgesellschaftliche Akteure weitgehend ohne staatlichen Einfluss kollektiv verbindliche Entscheidungen bzw. erledigen öffentliche Aufgaben. Handlungskoordination beruht hier auf dem Prinzip der Selbstorganisation: Private und/oder zivilgesellschaftliche Akteure handeln eigeninitiativ und unabhängig von staatlichen Vorgaben; sie vereinbaren verbindliche Normen und Regeln, kontrollieren deren Einhaltung und schaffen private Institutionen zur Lösung von möglichen Konflikten (z. B. private Schiedsgerichte). Viele Beispiele für solche *private authority* finden sich auf internationaler Ebene. Hier, wo staatliche Akteure mit ausreichender Legitimation und angemessenen Sanktionsmöglichkeiten fehlen, handeln beispielsweise zivilgesellschaftliche Nicht-Regierungsorganisationen mit Unternehmen Verhaltenskodizes aus, etwa was soziale Mindeststandards in globalisierten Produktionsketten betrifft, oder Regelungen zum Klimaschutz oder zur Korruptionsvermeidung. Governance *without government* findet auch auf lokaler Ebene statt, etwa dort, wo öffentliche Akteure sich aus der Erfüllung gemeinwohlorientierter Aufgaben zurückziehen und sie der Verantwortung von Bürgern überlassen. Insbesondere in ländlichen Regionen werden mittlerweile viele öffentliche Einrichtungen wie kulturelle Zentren, Sportstätten, Spielplätze, Museen oder gar die Energieversorgung eigenverantwortlich von Bürgern betrieben.

Governance-Reformen des Typus governance *with new government* wiederum nehmen die Komplexität moderne Gesellschaften zum Ausgangspunkt der Reformdiskussion. Eine wesentliche Prämisse ist, dass typische Probleme moderner Gesellschaften wie Individualisierung, soziale Exklusion und Fragmentierung durch die hochgradige Ausdifferenzierung der Gesellschaft in verschiedene Teilsektoren entstehen. Zur Bewältigung der damit einhergehenden Interdependenzprobleme bedarf es neuer Formen der Interaktion zwischen staatlichen Akteuren einerseits und nicht-staatlichen Akteuren andererseits (Jann 2003). Dieses Verständnis von Governance als Leitbild für die Staats-

und Verwaltungsreform speist sich zum einen aus den Erfahrungen der Grenzen staatlicher Bürokratie: moderne komplexe Gesellschaften lassen sich nicht allein durch hierarchisch-bürokratische Interventionen steuern. Zu diesen Erfahrungen von ‚state failure‘ kommen aber auch die Erfahrungen von ‚market failure‘. Governance als Leitbild für die Staats- und Verwaltungsreform distanziert sich auch ganz explizit ab vom New Public Management (NPM), dem Leitbild der Staats- und Verwaltungsmodernisierung der 1980er-Jahre. Das Privatisierungsparadigma von NPM hat, so die Argumentation, nicht nur zur Aushöhlung der staatlichen Steuerungsfähigkeit geführt, sondern zudem auch die zentralen Versprechen gegenüber den Bürgern nicht eingelöst: Weder sind öffentliche Leistungen im Vergleich zur staatlichen Aufgabenerledigung billiger geworden, noch sind durchgängig eine höhere Qualität oder mehr Wahlmöglichkeiten garantiert. Dementsprechend geht es in diesem Governance-Diskurs um Handlungskoordination jenseits von rein staatlicher Hierarchie und rein marktlichem Wettbewerb. Hierarchie, Markt und Wettbewerb sollen vielmehr systematischer miteinander verknüpft werden, in dem die öffentliche Aufgabenerfüllung durch private Akteure durch staatliche Intervention reguliert wird. Instrumente hierfür sind beispielsweise die Einführung von Qualitäts- und Performance Managementsystemen, die Preisbildung durch öffentliche Akteure oder die Regulation des Marktzugangs durch Akkreditierungs- und Zertifizierungsagenturen. Öffentliche Aufgabenerfüllung soll zudem ein höheres Maß an Partizipation von und Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ermöglichen (collaborative governance), indem beispielsweise Beteiligungsgremien eingerichtet werden oder zivilgesellschaftliche Akteure zeitlich befristet im Rahmen von Projekten an der öffentlichen Aufgabenerledigung beteiligt werden. Die Idee von collaborative governance geht dabei weit über das klassische Maß an Beteiligung von Interessengruppen im Rahmen von Korporatismus oder Pluralismus hinaus und meint direkte Beteiligung von Bürgern und konsensuale Formen der Entscheidungsfindung (Ansell und Gash 2008).

Ein drittes Beispiel für die praktische Anwendung des Governance-Ansatzes lässt sich in dem Konzept Public Corporate Governance finden, das sich mit Fragen der Unternehmensführung in verselbstständigten bzw. privatisierten Unternehmen der öffentlichen Hand befasst (Schaefer et al. 2008). Ähnlich wie bei der Diskussion zu new governance im Zusammenspiel zwischen Staat, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft geht es auch hier um eine teilweise Korrektur bzw. Nachjustierung von NPM-Reformmaßnahmen. Der Fokus des Konzepts ist jedoch enger und konzentriert sich insbesondere auf ein funktionsfähiges Beteiligungsmanagement von verselbstständigten bzw. formal privatisierten Unternehmen der öffentlichen Hand. NPM hat hier zu ambivalenten Erfahrungen geführt: zwar ist es gelungen, Organisationen, die öffentliche Leistungen erbringen, durch Verselbstständigung vom politischen Einfluss unabhängiger zu machen, um bspw. Führungsfragen unabhängig vom parteipolitischen Wettbewerb und politischem Machtkampf zu lösen. Den NPM-Steuerungskonzepten gelang es aber vielfach nicht, zu gewährleisten, dass auch nach der Verselbstständigung der öffentliche Zweck der Organisationen erhalten bleibt, dass also wirtschaftlicher Erfolg und Gemeinwohlbelange bei der Führung berücksichtigt werden. Beteiligungsmanagement im Sinne von Public Corporate Governance soll sich in Anbetracht dieser Erfahrungen daher nicht nur auf das

,Managen‘ der Beteiligungen konzentrieren; vielmehr ist regelmäßig zu prüfen, ob und inwieweit der öffentliche Zweck der Beteiligung erreicht wird. Eine der Herausforderungen dieses Konzeptes ist die Frage, wie Transparenz und Nachvollziehbarkeit von unternehmerischen Entscheidungen zu handhaben sind, um politischen Vertretungsorganen hinreichende Informationen zur politischen Steuerung der Unternehmen zu gewährleisten, ohne deren Wettbewerbsposition zu beschädigen. Besonders problematisch stellt sich dieses Spannungsfeld für Akteure dar, die sowohl in den politischen Gremien als auch in den Unternehmensorganen vertreten sind: Welche Informationen können in den politischen Gremien berichtet werden, wo ist Stillschweigen zu vereinbaren?

4 Stand der Umsetzung und empirisch beobachtbare Wirkungen

Die Urteile zum Stand der Umsetzung und zu den empirisch beobachtbaren Wirkungen von Governance-Reformen fallen sehr kritisch aus. In einem Zweig der Literatur wird bezweifelt, dass der von ‚New Public Governance‘-Konzepten postulierte Wandel hin zu kooperativen, netzwerkartigen Formen der Handlungskoordination in diesem Ausmaß überhaupt stattfindet. Vielfach wird – wie auch schon für NPM-Reformen – eine erhebliche Lücke zwischen Reformrhetorik und Reformumsetzung konstatiert (Lynn 2012). Talk und Action fallen auseinander: Netzwerke und andere ‚weiche‘ Steuerungsformen gewinnen nur auf der Ebene der Verlautbarungen, nicht aber in der tatsächlichen Praxis an Bedeutung. Und auch dort, wo eine Implementation von Netzwerken und anderen ‚weichen‘ Steuerungsformen stattfindet, werden Hierarchie und Markt nicht obsolet. Netzwerke ergänzen vielmehr bestehende Governance-Arrangements, so dass hybride, zum Teil auch widersprüchliche Konstellationen entstehen. Considine und Lewis (1999) arbeiten diesen Befund für den Bereich der Arbeitsmarktverwaltung heraus. Sie zeigen, dass Reformen in der Arbeitsmarktverwaltung in der ‚post-NPM-Zeit‘ durchaus dazu beigetragen haben, dass für Beschäftigte die Governance-Idee der Netzwerksteuerung an Bedeutung gewinnt und wechselseitiges Vertrauen und interdisziplinäre bzw. feldübergreifende Zusammenarbeit in der alltäglichen Praxis wichtiger wird. Gleichzeitig bleiben aber auch das unternehmerische Organisationsmodell von NPM und die prozeduralistische Steuerung gemäß der tradierten Weberianischen Verwaltung wichtige Orientierungspunkte, an denen Beschäftigte ihr Alltagshandeln ausrichten. Eine Zunahme von hybriden Governance-Arrangements wird auch für viele andere Bereiche konstatiert. Zwar werden in vielen Politikfeldern neue Formen der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren erprobt; diese gehen aber nicht mit einem Abbau, sondern im Gegenteil vielfach mit der Einführung neuer hierarchischen Steuerungsformen einher (zum Beispiel in Form von Regulierungsbehörden).

Einen noch kritischeren Ton schlägt die Literatur an, die das ‚new‘ im New Public Governance Ansatz in Frage stellt. Diese Literatur verweist darauf, dass bei der Regelung öffentlicher Sachverhalte immer schon vielfältigste Koordinationsmodi zum Einsatz kamen, die auch die Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen und zivilge-

sellschaftlichen Akteuren umfasste. Sie kritisiert, dass New Public Governance – ähnlich wie schon NPM – als ein kohärentes Reformmodell missverstanden wird und normative Perspektiven auf NPM bzw. New Public Governance die reale Vielfalt der Koordinationsformen im öffentlichen Sektor verdecken. NPM und New Public Governance sollten vielmehr als Überbegriffe verstanden werden, unter die höchst unterschiedliche Reformaktivitäten subsummiert werden.

In anderen Teilbereichen der Literatur wird Governance aus einer demokratietheoretischen Perspektive kritisiert. Im Zentrum dieser Kritik stehen dabei Legitimations- und Accountability-Probleme als nicht-intendierte Nebenwirkungen neuer Formen von Public Governance. In Netzwerken, in denen politische und administrative Akteure mit wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenarbeiten – die präferierte Koordinationsform im New Public Governance-Diskurs – sind tradierte Legitimationsmechanismen nicht mehr hinreichend. Politische Entscheidungen, die eine allgemein verbindliche Geltung reklamieren, galten bislang dann als legitim, wenn sie durch parlamentarische Mehrheiten gestützt wurden, die ihrerseits aus freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgingen. Die Verwaltung war wiederum durch eine hierarchische Steuerung im Rahmen des geltenden Rechts legitimiert. Beide Legitimationsformen – die demokratische Legitimation durch Wahlen und die Legitimation durch Recht und Hierarchie umfassen jedoch nicht die Rolle von privaten Akteuren bei der Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen und bei der Produktion öffentlicher Güter. Neue Modi der Handlungskoordination bedürfen daher neuer Modi der Legitimation.

Neben den Legitimations- und Accountability-Problemen wird dem Governance-Konzept zudem Machblindheit und ein Problemlösungsbias attestiert, der einer weiteren De-Politisierung der Diskussion um öffentliche Leistungserbringung Vorschub leistet (Mayntz 2004). Ursache hierfür ist ein naives Verständnis von Netzwerksteuerung, das Netzwerke als hierarchiefreie Steuerung ‚auf Augenhöhe‘ versteht und Akteuren, die an kollektiven Entscheidungsprozessen beteiligt sind, die Absicht unterstellt, auch tatsächlich Probleme lösen (und nicht etwa politische Macht erlangen oder erhalten) zu wollen.

5 Entwicklungsperspektiven

Die oben formulierten Kritikpunkte am Governance-Konzept treffen insbesondere zu, wenn ein enges, eindimensionales Verständnis von good governance vorliegt. Zukunftsträchtiger scheint der Begriff zu sein, wenn er als ein breites analytisches Konzept verstanden wird. Es gibt mittlerweile eine reichhaltige Literatur, die Governance als Analyserahmen nutzt, um den Wandel der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ordnung – und vor allem die zunehmende Fragmentierung dieser Ordnungen – zu erfassen. Governance für sich genommen bleibt dabei allerdings ein deskriptives und ahistorisches Konzept, das die Genese und Transformation von Formen der Handlungskoordination nicht erklären kann. In der Literatur gibt es jedoch Versuche, das Governance-Konzept so weiterzuentwickeln, dass es einen

Beitrag zur politischen Theorie erbringen kann (Peters 2012). Die Hauptleistung des Governance-Konzepts wird in diesem Kontext darin gesehen, dass es einen belastbaren Rahmen zur Integration der Ergebnisse der Forschung zur Handlungskoordination unterschiedlicher Disziplinen bietet. Governance als politische Theorie sollte in normativer Hinsicht an Ideen demokratischer und offener Gemeinwesen rückgebunden sein. Schlussendlich sollte Governance als politische Theorie auch Formen von (Good) Governance ‚messbar‘ und damit vergleichbar machen, um so eine Basis für eine (international bzw. Politikfeld vergleichende) Forschung zu bilden.

Eine weitere Entwicklungsperspektive resultiert aus den oben beschriebenen breiten Anwendungsmöglichkeiten des Begriffs: Governance ist nicht nur in der Politik- und Verwaltungswissenschaft ein weit verbreiteter Begriff, sondern auch in den angrenzenden Disziplinen. Die nahezu inflationäre Verwendung erscheint vielen als Nachteil, da sie als Ausdruck für eine zu große Vagheit und Unbestimmtheit des Begriffs interpretiert wird. Die weite Verbreitung des Begriffs kann jedoch auch als ein Vorteil gedeutet werden, da sie den Governance-Begriff zu einem wissenschaftlichen Brückenbegriff macht. Ein solcher Begriff erlaubt und fördert die trans- und interdisziplinäre Kommunikation. Brückenbegriffe können normative Grundannahmen, Vorstellungen über Kausalitäten bzw. Plausibilitäten und über ‚Fakten‘ transportieren; sie können dadurch ein Gegengewicht zu den Fragmentierungstendenzen bilden, die sich nicht nur in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft beobachten lassen, sondern eben auch in der hochgradig arbeitsteilig forschenden Wissenschaft. Dabei sollte es nicht darum gehen, das begriffliche Instrumentarium unterschiedlicher Disziplinen zu vereinheitlichen, sondern darum unterschiedliche Disziplinen aufeinander zu beziehen.

Auch wenn governance mittlerweile als eines der *magic concepts* (Pollitt und Hupe 2011) der Politik- und Verwaltungswissenschaft gilt, so basiert diese Einschätzung bislang vor allem auf seinen Leistungen zur Deskription einer sich wandelnden Welt. Governance als hypothesengenerierende politische Theorie oder als trans- bzw. interdisziplinäres Brückenkonzept hingegen bedarf noch weiterer Entwicklung.

Literatur

- Ansell, Chris, und Alison Gash. 2008. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18:543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Benz, Arthur, Hrsg. 2004. Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*, 11–28. Wiesbaden: Springer.
- Blythe, J. M. 2014. *Ideal government and the mixed constitution in the middle ages*. Princeton: Princeton University Press.
- Coase, R. H. 1937. The nature of the firm. *Economica* 4(16): 386–405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>.
- Considine, Mark, und Jenny M. Lewis. 1999. Governance at ground level: The frontline bureaucrat in the age of markets and networks. *Public Administration Review* 59(6): 467–480.
- Jann, Werner. 2003. State, administration and governance in Germany: Competing traditions and dominant narratives. *Public Administration* 81(1): 95–118.

- Kenis, Patrick, und Volker Schneider, Hrsg. 1996. *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Levi-Faur, David, Hrsg. 2012. From „big government“ to „big governance“? In *Oxford handbook of governance*, 3–19. Oxford: Oxford University Press.
- Lynn, Laurence E. 2012. The many faces of governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither? In *Oxford handbook of governance*, Hrsg. David Levi-Faur, 49–65. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, Renate. 2004. Governance im modernen Staat. In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*, Hrsg. Arthur Benz, 65–76. Wiesbaden: Springer.
- Peters, B. Guy. 2012. Governance as political theory. In *Oxford handbook of governance*, Hrsg. David Levi-Faur, 19–32. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, und Peter Hupe. 2011. Talking about government. *Public Management Review* 13(5): 641–658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>.
- Powell, Walter W. 1990. Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior* 12:295–336.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The new governance: Governing without government. *Political Studies* 44(4): 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.
- Schaefer, Christina, Christoph Reichard, Frank Schulz-Nieswandt, Günter Püttner, Giuseppe Grossi, Hans-Joachim Reck, Holger Mühlenkamp, Jens Harms, Ludwig Theuvsen, Manfred Röber, Mechthild Frentrup, Oliver Rottmann, Thomas Lenk, und Ulf Papenfuß. 2008. *Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Streeck, Wolfgang, und Philippe C. Schmitter. 1985. Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? *Journal für Sozialforschung* 25:133–157.
- Weber, Max. 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Williamson, Oliver E. 1973. Markets and hierarchies: Some elementary considerations. *The American Economic Review* 63(2): 316–325.



Bürger und Verwaltung

Jörg Bogumil und Lars Holtkamp

Inhalt

1 Einleitung	166
2 Bürgerbeteiligung im föderalen System	166
3 Das Konzept der Bürgerkommune	169
4 Empirische Umsetzung	172
5 Entwicklungsperspektiven	176
Literatur	178

Zusammenfassung

Ausgehend von den verschiedenen Rollen des Bürgers gegenüber der Verwaltung, der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Adressat von Verwaltungsleistungen, wird das Konzept der Bürgerkommune vorgestellt. Anschließend werden Leistungen, Grenzen und Probleme dieses Konzeptes empirisch validiert. Abschließend werden Entwicklungsperspektiven bezogen auf die weitere Ausgestaltung des Verhältnisses von Bürgern und Verwaltung skizziert.

Schlüsselwörter

Arbeitsteilung · Bürger · Bürgerbeteiligung · Bürgerkommune ·
Kommunalverwaltung

J. Bogumil (✉)

Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum,
Bochum, Deutschland

E-Mail: joerg.bogumil@rub.de

L. Holtkamp (✉)

Institut für Politikwissenschaft, FernUniversität Hagen, Hagen, Deutschland
E-Mail: Lars.Holtkamp@fernuni-hagen.de

1 Einleitung

Die Förderung von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement steht nicht nur auf kommunaler Ebene seit Mitte der 1990er-Jahre hoch im Kurs, nachdem kurze Zeit vorher der Bürger in der Diskussion über Verwaltungsmodernisierung noch als Kunde im Mittelpunkt der Betrachtungen stand. Mittlerweile gibt es einen parteiübergreifenden Konsens, dass die Beteiligung der Bürger in unterschiedlichen Formen zu forcieren ist. Systematisiert man die verschiedenen Rollen des Bürgers gegenüber der Verwaltung so ergibt sich folgendes Bild:

- Der Bürger ist *politischer Auftraggeber* für die Verwaltung, hier geht es um die Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung, also der Bereich, der klassisch unter Bürgerbeteiligung verstanden wird.
- Der Bürger ist *Mitgestalter des Gemeinwesens*, hier geht es um die Förderung von ehrenamtlichem bzw. bürgerschaftlichem Engagement, also um die bürgerschaftliche Leistungsproduktion, die nicht zu Erwerbszwecken oder in verwandtschaftlichen Netzwerken stattfindet.
- Der Bürger ist *Adressat* von Verwaltungsleistungen, also Kunde, Klient oder „Untertan“ in Abhängigkeit vom Aufgabenbereich.

Unterscheidet man nun zum einen bezüglich der Arbeitsteilung zwischen der Verwaltung und den Bürgern und zum anderen zwischen den Phasen des Leistungsprozesses, so können die drei verschiedenen Rollen des Bürgers in einer Vier-Felder-Tabelle dargestellt werden (vgl. Holtkamp et al. 2006, S. 13; Tab. 1).

Im Folgenden wird nach einem kurzen Überblick über Bürgerbeteiligung im föderalen System das Konzept der Bürgerkommune, welches darauf abzielt alle drei Rollen des Bürgers zur Verwaltung zu stärken, vorgestellt. Anschließend wird ein empirischer Blick auf die Realisierung dieser Vorstellungen geworfen, bevor abschließend Entwicklungsperspektiven skizziert werden.

2 Bürgerbeteiligung im föderalen System

Die räumliche Nähe der kommunalen Entscheidungsträger führt dazu, dass sich die Kommunalpolitiker stärker mit den Partizipationsansprüchen, mit der Inflation von Ansprüchen und der Unzufriedenheit mit Politikern und Parteien auseinandersetzen müssen als die Berufspolitiker auf den höheren föderalen Ebenen. Dies hat u. a. bewirkt, dass seit den 1990er-Jahren zunehmend neue Formen der dialogorientierten Bürgerbeteiligung eingeführt wurden, zumal auf dieser Ebene häufiger weniger komplexe Fragen anstehen und hier die Engagementbereitschaft am größten sein dürfte. So wurde nicht nur in Deutschland, sondern bedingt auch in der Schweiz und in Österreich die dialogorientierte Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene ausgebaut, wobei die Bundesländer eher die Rahmenbedingungen für diese kommunale Förderung verbessern können. Beispiel hierfür ist das Bundesland Baden-Württemberg, das eine anspruchsvolle demokratiepolitische Agenda vorgelegt hat

Tab. 1 Arbeitsteilung zwischen Bürger und Verwaltung

	Mehr Bürgerarbeit	Mehr Verwaltungarbeit
Politik-formulierung	Bürger als Auftraggeber, z. B. Runde Tische, an denen Bürger und Verbände dialogorientiert und in der Regel über Monate Fragen der Stadtplanung erörtern und eigene Entwürfe erstellen, Initiierung von Bürgerbegehren	Bürger als Auftraggeber, z. B. traditionelle Bürgerversammlung im Rahmen der Bauleitplanung, in der sich die Bürger nur sehr bedingt aktiv einbringen können
Politik-implementation	Bürger als Mitgestalter, z. B. Übertragung der Pflege von Sportplätzen auf Vereine oder gezielte Förderung von einzelnen Bürgern, die z. B. ehrenamtlich alte Menschen betreuen wollen	Bürger als Adressat oder Kunde, z. B. Kundenbefragung zur Beurteilung der Dienstleistungsangebote der Verwaltung

und u. a. die Hürden für Bürgerbegehren gesenkt hat. Für Österreich gilt das Bundesland Vorarlberg als Vorbild, das die partizipative Demokratie in die Landesverfassung aufgenommen und u. a. zur Etablierung beratender Bürgerräte in den Kommunen beigetragen hat (Klotz und Radici 2017, S. 8). Auffällig ist allerdings, dass in der Schweiz die dialogorientierte Bürgerbeteiligung insgesamt weniger stark ausgebaut wurde als in Deutschland. Als Erklärung hierfür wird angeführt, dass die direktdemokratischen Beteiligungsverfahren dominieren, welche für die Bürger bereits hinreichende Partizipationsmöglichkeiten bieten. In einer weiten Definition von Bürgerbeteiligung wird auch die direkte Demokratie der Bürgerbeteiligung zugeordnet, auch wenn sie sich durch die bindende Wirkung des Bürgervotums grundlegend von anderen Beteiligungsformaten unterscheidet. Unter Bürgerbeteiligung werden aus dieser Perspektive „alle jene Handlungen verstanden, die Bürger freiwillig mit dem Ziel anstreben, Sach- und Personalentscheidungen des politischen Systems zu beeinflussen“ (Vetter 2008, S. 10), wozu dann u. a. die dialogorientierte Bürgerbeteiligung und direktdemokratische Verfahren gehören.

Neben den direkt beschließenden Gemeindeversammlungen gibt es in der Schweiz weitere direktdemokratische Instrumente, die zum Teil auch auf den höheren Ebenen verfügbar sind. So ist zwischen obligatorischen und fakultativen Referenden zu unterscheiden. Obligatorische Referenden werden automatisch anberaumt, wenn dies rechtlich vorgesehen ist und bedürfen keiner gesonderten Initiierung. Ein obligatorisches Finanzreferendum wird auf kantonaler Ebene und in vielen Gemeinden in der Schweiz beispielsweise dann ausgelöst, wenn eine neue Ausgabe in der Haushaltsplanung einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. Fakultative Referenden lassen sich u. a. danach unterscheiden, ob sie durch die politische Elite, z. B. eine bestimmte Anzahl von Ratsmitgliedern, oder durch das Volk ausgelöst werden (Holtkamp 2016). Die Bürger sind mit der Demokratie wahrscheinlich auch wegen dieser Partizipationsmöglichkeiten in der Schweiz deutlich zufriedener als in Deutschland. Während die Schweizer im europäischen Vergleich in der Spitzengruppe rangieren, zählen die Deutschen zu den „misstrauischsten und unzufriedensten Publikum auf dem europäischen Kontinent“ (Gabriel und Plasser 2010, S. 287). Neben der

höheren Zufriedenheit der Bevölkerung forciert die direkte Demokratie das Sozialkapital, die politische Informiertheit, das politische Vertrauen und die Akzeptanz von Entscheidungen, so die zentralen Schlussfolgerungen der Schweizer Abstimmungsforschung (Milic et al. 2014, S. 403). Deshalb wird häufiger auch für Deutschland empfohlen, die halbdirekte Demokratie der Schweiz zu übernehmen. Bisher ist in Deutschland die direkte Demokratie nur auf der kommunalen Ebene ausgebaut. Mit Ausnahme der Stadtstaaten und von Bayern werden auf der Länderebene aufgrund der hohen Hürden (insbesondere der Unterschriftenquoren) kaum Volksentscheide durchgeführt. Auf Bundesebene scheiterte (zumindest bisher) die Einführung von direktdemokratischen Elementen am Widerstand der CDU. Bei einer Übertragung des Schweizer Modells sind allerdings zwei Probleme zu berücksichtigen.

- Erstens neigen die Bürger dazu, status quo-orientiert abzustimmen, was die Reform- und Innovationsfähigkeit des politischen Systems reduziert. So richtet sich beispielsweise in den bundesdeutschen Kommunen ein großer Teil der Bürgerbegehren gegen Infrastrukturvorhaben. Insbesondere bei gesamtgesellschaftlich gewollten Projekten, wie der Energiewende oder der Schaffung neuen Wohnraums, würde die Liberalisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Bürgerbegehren zu unbefriedigenden Ergebnissen führen (Holtkamp 2016).
- Zweitens ist der Parteienwettbewerb in Deutschland traditionell ausgeprägter als in der Schweiz. Damit haben Oppositionsparteien einen stärkeren Anreiz, die Einleitung von Bürger- und Volksbegehren zu forcieren. Sie verbünden sich häufig mit Bürgerinitiativen und Verbänden, um Beschlüsse der Mehrheitsfraktionen rückgängig zu machen, was die Reformfähigkeit des politischen Systems weiter reduziert.

Während es also durchaus gute Gründe gibt, die Einführung direktdemokratischer Verfahren auf der Bundesebene kritisch zu diskutieren, verwundert doch die geringe Anwendung von anderen Beteiligungsverfahren auf dieser Ebene. Neben dem von der Bundeskanzlerin eingeleiteten „Dialog über Deutschlands Zukunft“ im Jahre 2012 und dem Beteiligungsprozess zum Klimaschutzplan 2050 durch das Umweltbundesamt 2015 sind hier nur wenige Aktivitäten zu konstatieren. Innovationen lassen sich vorwiegend im traditionellen Petitionswesen feststellen. Seit 2005 können Petitionen auch elektronisch eingereicht werden. Seit 2016 ist es zudem möglich, die Petitionen auf den sozialen Netzwerken zu verlinken, um weitere Unterstützer und eine höhere öffentliche Aufmerksamkeit erreichen zu können.¹

Schließlich ist die Bundesebene bei der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Zuge der Energiewende involviert, wobei auch hier die Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger erheblich begrenzt wurden. Zwar wird zunehmend in Politik und Wissenschaft betont, dass die Energiewende nicht gegen, sondern nur mit den

¹Vgl. alle Angaben aus: Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestags 2018: Bürgerbeteiligung bei Gesetzgebungsvorhaben des Bundes, <https://www.bundestag.de/blob/538884/e9078bf540145394007fc1ed2d16887/wd-3-196-17-pdf-data.pdf>.

Bürgern realisiert werden kann, aber in den konfliktreichen Verfahren zur Netz- und Stromtrassenplanung wird das Gegenteil praktiziert: Für die konkrete Planung vor Ort, anders als für die überregionale Planung, sind keine dialogorientierten Beteiligungsforen vorgesehen, wohl auch deshalb, weil mit den Bürgerinitiativen keine Einigung erwartet wird.

„Konkret sind beim Ausbau der Stromnetze die Anwohner an den Trassen belastet, der Nutzen einer größeren Versorgungssicherheit kommt jedoch einer weit entfernten und nicht personifizierten Menge von Unternehmen und Menschen zu gute. Man kann hier von einem Konflikt zwischen lokalen und globalen oder überregionalen Interessen sprechen. In solchen Fällen ist kein von einem neutralen Dritten moderierter Dialog oder gar eine Mediation möglich“ (Kubicek 2013, S. 65).

Es ist damit zumindest zweifelhaft, ob die Energiewende durch die Bürgerbeteiligung im Mehrebenensystem tatsächlich zu einer höheren Akzeptanz oder gar zu einer Steigerung der Demokratiequalität führen wird. Das Beispiel macht zugleich deutlich, dass auch auf lokaler Ebene dialogorientierten Beteiligungsverfahren in der Auftraggeberrolle – z. B. bei konfliktreichen Akteurskonstellationen – Grenzen gesetzt sind, was in der Diskussion über das Konzept der Bürgerkommune zu berücksichtigen ist.

3 Das Konzept der Bürgerkommune

Ende der 1990er-Jahre hat insbesondere Ex-KGSt²-Vorstand Gerhard Banner (1998) mit der Bürgerkommune eine neue Perspektive in die Modernisierungsdiskussion eingebracht. Als Ergänzung der Binnenmodernisierung der Verwaltung schlug er einen verstärkten Einbezug der Bürger in allen Phasen des kommunalen Entscheidungs- und Produktionsprozesses vor. Im Kern geht es bei dem Reformmodell Bürgerkommune darum, aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung, das freiwillige Engagement zu fördern und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen. In diesem Sinne hat die Bürgerkommune das Neue Steuerungsmodell Anfang der 2000er-Jahre als Leitbild in vielen Städten abgelöst. In einer Befragung der Bürgermeister in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2003 gaben mehr als die Hälfte der Befragten an, sich offiziell das Ziel gesetzt zu haben, eine Bürgerkommune zu werden. Dabei erwiesen sich vor allem die direkt gewählten Bürgermeister als Hauptinitiatoren der Bürgerkommune (Bogumil et al. 2003).

Bogumil und Holtkamp haben versucht, die Diskussion um die Bürgerkommune zu systematisieren (Bogumil und Holtkamp 2002; Bogumil et al. 2003). Sie formulieren fünf Zielvorgaben für die Bürgerkommune:

²Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln (KGSt).

- höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz),
- stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung),
- Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger (Solidarität),
- Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz),
- bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen (Effektivität).

Diese anspruchsvollen Ziele der Bürgerkommune lassen sich kaum alle gemeinsam erreichen. Um möglichst zu einer Optimierung der Zielvorgaben zu kommen, sollte man auf eine mehrdimensionale Vorgehensweise setzen. Es geht in der Bürgerkommune darum, parallel die Kunden-, Mitgestalter- und Auftraggeberrolle zu fördern. Die drei Beteiligungsrollen werden dabei als Säulen der Bürgerkommune angesehen. Sie sind allerdings im unterschiedlichen Maße dazu geeignet, die fünf Ziele der Bürgerkommune zu realisieren: Während die Mitgestalterrolle als einzige Rolle in starkem Maße die *Effizienz* (z. B. Aufgabenübertragung auf Sportvereine) und die *Solidarität* (z. B. Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfe, soziales Ehrenamt) fördert, ist die Auftraggeberrolle in besonderem Maße dazu geeignet, die *Revitalisierung* der kommunalen Demokratie voranzutreiben. Will man also die Ziele der Bürgerkommune nicht gegeneinander ausspielen, empfiehlt sich eine gleichberechtigte Förderung der Beteiligungsrollen. Damit die Beteiligungsinstrumente in den einzelnen Rollen ihren vollen Nutzen entfalten können, bedarf es einer grundlegenden Umgestaltung des kommunalen Entscheidungssystems. Dieses gemeinsame „Dach“ der Bürgerkommune könnte aus vier Bausteinen bestehen (Abb. 1).

- (1) Zunächst sollten Organisationsstrukturen geschaffen werden, die eine ressort- bzw. *politikfeldübergreifende Koordination* der Bürgerbeteiligung ermöglichen. Die Bürger haben nur wenig Verständnis für die unterschiedlichen Ressortgrenzen und möchten, dass die Probleme ihrer Lebenslage entsprechend ganzheitlich behandelt und Beteiligungsergebnisse ressortübergreifend umgesetzt werden. Im Idealfall ist unter politikfeldübergreifender Koordination zu verstehen, dass für den sich beteiligenden Bürger nach außen hin nur ein zentraler Ansprechpartner – z. B. ein so genannter Bürgerbeauftragter – zuständig ist, um ihm die übliche „Ämterrallye“ zu ersparen (One-Stop-Participation).
- (2) Erforderlich ist ein *Partizipationsmanagement* unter gleichberechtigter Beteiligung der Mehrheits- und Oppositionsfaktionen, um auch bei veränderten politischen Mehrheiten die Kontinuität des Projektes „Bürgerkommune“ gewährleisten zu können. Dieses ist der wichtigste Baustein, da man häufig in der kommunalen Praxis feststellen kann, dass Beteiligungsinstrumente relativ unreflektiert eingesetzt werden. Im Rahmen des Partizipationsmanagements sollen sich die kommunalen Entscheidungsträger *vor* dem Einsatz von Beteiligungsinstrumenten darüber Gedanken machen, *wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema* Bürger *wie* zu beteiligen sind. Zwei normative Kriterien sind besonders wichtig: soziale Ausgewogenheit und nachhaltiger Umgang mit Partizipationsressourcen. Aus der Perspektive der *Nachhaltigkeit* ist die Beteiligung von

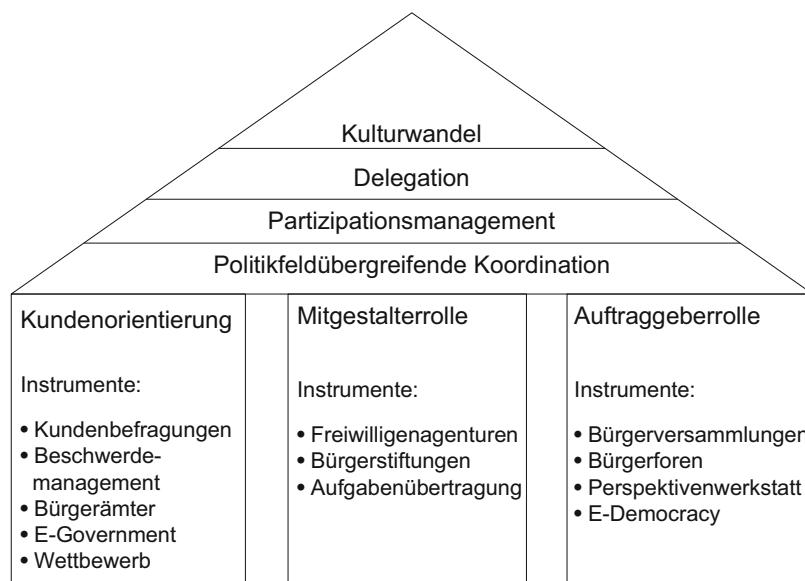


Abb. 1: Das Leitbild der Bürgerkommune. (Quelle: Eigene Darstellung)

Bürgern nicht per se ein anstrebenswertes Gut, sondern erst dann, wenn die Beteiligungsangebote so konzipiert sind, dass sie die Bereitschaft der Bürger zur Teilnahme an zukünftigen Beteiligungsangeboten stärken. Dies setzt insbesondere voraus, dass hinterher zumindest ein Teil der Anregungen der Bürger tatsächlich auch umgesetzt wird.

- (3) Die *Delegation von Verantwortung* auf Stadtteilebene, dezentrale Einrichtungen und Bürgergruppen bei kommunaler Rahmensteuerung ist ein weiterer wichtiger Baustein. Die Delegation führt zu erhöhten Anreizen für die Bürger, sich an der Planung und Umsetzung lokaler Politik zu beteiligen, weil der einzelne Bürger sieht, dass es auf sein Handeln wirklich ankommt und Trittbrettfahrerverhalten aufgrund größerer sozialer Kontrolle unwahrscheinlicher ist als in größeren Einheiten.
- (4) Darüber hinaus ist ein umfassender *Kulturwandel* erforderlich, der als kollektiver Lernprozess dazu führen sollte, dass die kommunalen Entscheidungsträger von sich aus auf die Bürger zugehen und die Beteiligung der Bürger eher als Bereicherung, denn als Beschränkung ihrer Kompetenzen und Gefährdung eingespielter Routinen empfinden. Kein Beteiligungskonzept, keine Dienstanweisung kann bewirken, dass die Bürgerkommune von den beteiligten Akteuren auch entsprechend umgesetzt wird. Kooperative Verhaltensweisen von Politik und Verwaltung, wie z. B. die frühzeitige umfassende Information der Bürger über wichtige kommunale Planungsvorhaben, lassen sich nicht anordnen, sondern kommen am ehesten zustande, wenn die Akteure von diesen Verhaltensweisen überzeugt sind.

4 Empirische Umsetzung

Ausgehend von den Ergebnissen empirischer Untersuchungen ergeben sich folgende Leistungen, Grenzen und Probleme der Bürgerkommune (Bogumil et al. 2003; Bogumil und Holtkamp 2013; Klages 2017; Vetter und Remer-Bollow 2017; Roß und Roth 2018).

4.1 Leistungen

Die Bürgerkommunen bzw. einzelne Instrumente zur Förderung der drei Beteiligungsrollen können folgende Leistungen erbringen:

- Durch Beteiligung gelingt es, Teile der Bürgerschaft intensiver in die politische Willensbildung einzubeziehen. Sind die Beteiligungsinstrumente und das Beteiligungsthema sorgfältig ausgewählt, ist die Resonanz der Bürger auf Beteiligungsangebote überraschend groß. Von einer *generellen Politikverdrossenheit* kann damit *keine Rede* sein. Viele Bürger interessieren sich für kommunale Fragen und wollen sich durchaus konstruktiv in die Planung einbringen. Durch Beteiligung (bei Umsetzung von Beteiligungsergebnissen) kann dieses Interesse noch gefördert werden.
- Die Bürgerkommune kann zur Legitimationsentlastung der kommunalen Entscheidungsträger beitragen. Insbesondere die Verlagerung von Kompetenzen und Aufgaben auf Vereine kann dazu führen, dass Verteilungskonflikte dezentral gelöst werden und kostenintensive Ansprüche der Bürger reduziert werden.
- Darüber hinaus gelingt es den Fraktionen, durch Bürgerbeteiligung in begrenztem Maße *neue Mitstreiter zu gewinnen*. Die Bürgerkommune kann damit ein Weg sein, die sich in kleineren und mittleren Städten abzeichnenden Rekrutierungsprobleme für qualifizierte Ratsmitglieder zu reduzieren. Sie leistet damit einen Beitrag zur „Reproduktion“ der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene.
- Durch Beteiligung können die kommunalen Entscheidungsträger viertens grundsätzlich *responsiver* werden und bekommen Informationen mit hoher Qualität, die ihnen über die gewöhnlichen Instrumente (z. B. Expertengutachten) nicht zur Verfügung gestellt werden. Dieser „*Informationsmehrwert*“ kann bei kommunaler Planung und Dienstleistungsproduktion auch zu effektiveren Problemlösungen führen.
- Die Bürgerkommune kann dazu beitragen, dass die Bürger mit den Dienstleistungen der Verwaltung wesentlich *zufriedener* sind. Insbesondere durch die Einführung von Bürgerbüros und Aktivem Beschwerdemanagement wird die Kundenzufriedenheit nachweislich erhöht.
- Die Bürgerkommune kann in Teilbereichen einen *Beitrag zur Haushaltskonsolidierung* leisten, indem sie durch intensive Beteiligung Fehlinvestitionen vermeiden hilft und die Bürger und Vereine stärker ihre eigenen Ressourcen einbringen (z. B. bei der Aufgabenübertragung auf Sportvereine).

4.2 Grenzen

Die Bürgerkommune kann aber nicht all ihre Versprechungen einlösen. Es zeigen sich drei grundsätzliche Begrenzungen:

- (1) Die Bürgerkommune erreicht *nicht alle sozialen Gruppen* im gleichen Maße. So sind beispielsweise Frauen bei der Beteiligung im Rahmen der Auftraggeberrolle eindeutig unter- und bei der Mitgestalterolle im sozialen Bereich deutlich überrepräsentiert. Zwar gibt es verschiedene Instrumente, die eine repräsentative Beteiligung der Bürger gerade im Rahmen der Auftraggeberrolle gewährleisten (z. B. Planungszelle, Bürgerbefragung und „aufsuchende“ Beteiligung), aber diese sind zumeist teurer als die konventionellen Verfahren und werden deswegen nur zögerlich implementiert. Diese durchweg zu erwartende soziale Schieflage insbesondere im Rahmen der Auftraggeberrolle spricht aber nicht dafür, die Bürgerbeteiligung wieder einzuschränken und den Rat und die direkt gewählten Bürgermeister zu stärken. Denn in diesem Bereich zeigen sich gerade in den Führungsfunktionen noch viel stärkere soziale Schieflagen. So gibt es 2017 in den bundesdeutschen Großstädten nur 8,2 % Oberbürgermeisterinnen und in der CDU nur 10,9 % weibliche Fraktionsvorsitzende (Holtkamp et al. 2017), wobei mit abnehmender Gemeindegröße die Frauenanteile noch weiter sinken. Die Personen mit Migrationshintergrund sind noch stärker unterrepräsentiert. Im Durchschnitt haben nur 2,6 % der Ratsmitglieder einen Migrationshintergrund bei einem Migrantenanteil von knapp 20 % in der Bevölkerung (Holtkamp 2017). Die sozial ausgewogenere Repräsentation von Bevölkerungsgruppen ist somit für alle Demokratieformen auf kommunaler Ebene eine zentrale Herausforderung.
- (2) Die Erwartung, dass durch die Bürgerkommune die vorhandene *Politikerverdrossenheit* maßgeblich *abgebaut* werden kann, sollte nicht zu hochgesteckt werden. Dazu sind die (Vor-)Urteile in Bezug auf Politiker viel zu stark als feste Einstellungen verankert. Die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen kann eher noch zu einer Forcierung der Politikerverdrossenheit beitragen. Zum Teil wird sogar befürchtet, dass es in der Bürgergesellschaft zu einer zweigeteilten Demokratiewirklichkeit kommt. „Unten“ eine produktive und an Politik interessierte, aber parteien- und politikerverdrossene Bürgergesellschaft und „oben“ die hiervon abgekapselte (partei-)politische Klasse. Allerdings gilt dieses Problem wohl im stärkeren Maße für die Bundes- und Landesebene, während auf kommunaler Ebene aufgrund der größeren räumlichen und sachlichen Nähe prinzipiell die Möglichkeit besteht, diese Kluft zu überbrücken. Dies setzt aber eine andere Verhaltensweise bei Kommunalpolitikern voraus. Kommunalpolitiker müssten dann lernen, mehr zuzuhören, parteipolitische Konflikte aus der Bürgerbeteiligung auszuklammern und kleinere Entscheidungen zu delegieren.
- (3) Bei *grundlegenden Konflikten* – seien es nun Standortkonflikte durch Bürgerinitiativen oder parteipolitische Konflikte – sind Lösungen schwierig (Holtkamp 2017). Diese Konflikte sprengen in der Regel die auf Konsens

angelegten Verfahren der Bürgerkommune und sollten deshalb möglichst außen vor bleiben. So wird in Deutschland in der Regel selbst bei sehr ressourcenintensiven Mediationsverfahren im Rahmen von Standortentscheidungen kein Einvernehmen mit Bürgerinitiativen erzielt, wie es bereits zuvor bei der Diskussion über die Beteiligung an der Energiewende hervorgehoben wurde. Für die „Lösung“ dieser Konflikte bleiben ausschließlich die Institutionen der repräsentativen Demokratie (und bedingt der direkten Demokratie) zuständig.

4.3 Probleme

Neben den dargestellten Grenzen stellen sich bei der Einführung der Bürgerkommune zwei gravierendere Problemlagen: die zu erwartenden Akteurswiderstände und die sich immer weiter verschärfende kommunale Haushaltskrise.

Die Realisierung der Bürgerkommune verändert das kommunale Machtdreieck zwischen Bürgern, Verwaltung und Kommunalpolitik. Aber lediglich die direkt gewählten Bürgermeister haben unter den kommunalen Entscheidungsträgern ein starkes Akteursinteresse an der Realisierung der Bürgerkommune. Insofern verwundert es nicht, dass die Bürgerkommune von großen Teilen der Politik und Verwaltung als eine *Konkurrenzveranstaltung* gedeutet wird und mit erheblichen Widerständen der Akteure zu rechnen ist. So ist z. B. im Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung ein Aufgabenumbau im Rahmen der Mitgestalterrolle geplant. Die Verwaltung gibt einerseits einige Aufgaben ab und baut in diesen Bereichen auch Personal ab. Gutes Beispiel hierfür ist die Übertragung von Sportplätzen auf Sportvereine, die bereits in vielen Kommunen erfolgreich in den 1990er-Jahren implementiert wurde. Dafür entstehen andererseits einige neue Aufgaben, durch die ein höherer Personalbedarf induziert wird (z. B. Einrichtung von Freiwilligenagenturen). Gerade im Arbeiterbereich fallen aber „unterm Strich“ Aufgaben weg, und es entsteht für diesen Bereich der Eindruck, dass die bisherige Arbeit keine Wertschätzung erfährt, weil nun jeder nicht ausgebildete Bürger nach Feierabend diese Aufgaben nebenbei mit erledigen können soll. Dies führt zu erheblichen Widerständen bei der Aufgabenübertragung an Vereine und Bürger.

Im Verhältnis zwischen Bürgern und Politik ist eher bei der Auftraggeberrolle mit massiven Konflikten zu rechnen. Nicht wenige Kommunalpolitiker haben gegenüber der Mitwirkung der Bürger an Planungsprozessen erhebliche Bedenken, müssen aber öffentlich bekunden, dass mehr Bürgerbeteiligung prinzipiell zu begrüßen sei. In der Phase der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen setzen sich aber die Bedenken bei den Mehrheitsfraktionen oft durch. Bürgerbeteiligung trifft damit nicht so sehr auf öffentlichen Widerstand der Kommunalpolitik, sondern führt eher zu einer Blockade von Beteiligungsergebnissen, sodass die Beteiligungsprozesse häufig folgenlos bleiben. Bürgerbeteiligung ist dann eher unter der Rubrik symbolische Politik zu verbuchen, mit fatalen Konsequenzen, denn dann wird keine Politik (er)verdrossenheit ab-, sondern aufgebaut. Auch in aktuellen Befragungen der Entscheidungsträger zeigt sich eine relativ große Distanz zur Bürgerbeteiligung. Den

Entscheidungsträgern wurde hierbei die Aufgabe vorgelegt, fünf kommunale Ziele ihrer Rangfolge nach zu ordnen. Zur Auswahl standen Wohlstand durch gute Bedingungen für örtliche Wirtschaftsunternehmen, Erhaltung und Ausbau der Gemeinde als attraktiver Wohnort, Verwirklichung eines hohen Maßes an sozialer Gerechtigkeit, Förderung von Bürgerbeteiligung und ehrenamtlichen Engagements sowie Sicherstellung des sparsamen Wirtschaftens der Gemeindeverwaltung (Holtkamp 2017). Die meisten Ratsmitglieder setzten Bürgerbeteiligung auf den letzten oder den vorletzten Platz. Alle anderen Ziele waren aus Sicht der Ratsmitglieder durchschnittlich wichtiger als die Förderung von Bürgerbeteiligung. In der Befragung aller bundesdeutschen Bürgermeister belegte die Förderung von Bürgerbeteiligung ebenfalls den letzten Platz. Im Vergleich zu anderen wichtigen Zielen der Kommunalpolitik ist also Bürgerbeteiligung eher nebensächlich. Hierzu passt auch, dass in der Bürgermeisterbefragung nur 7,9 % der Bürgermeister darüber berichten, dass der Bürgerhaushalt seit 2000 schon einmal in ihrer Stadt durchgeführt wurde. Dies deckt sich mit den Ergebnissen anderer repräsentativer Befragungen der Stadtverwaltungen, in denen deutlich wird, dass anspruchsvolle Formen der Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte nur von sehr wenigen Kommunen eingesetzt werden (Landua et al. 2013, S. 12). Es dominieren die formal vorgeschriebenen Formen der Bürgerbeteiligung im Planungsrecht. Das erinnert stark an die empirische Ernüchterung der Reformer nach der ersten Partizipationswelle Ende der 1970er-Jahre, die insbesondere durch Änderungen im Städtebaurecht und in der Bauleitplanung ausgelöst wurde. Zu dieser Zeit waren schon viele anspruchsvolle Beteiligungsmodelle in Wissenschaft und Praxis konzipiert worden, aber der Alltag der Bürgerbeteiligung wurde auch damals von „Routinen, die vornehmlich auf eine Minimierung der Kosten und des Aufwandes für die Bürgerbeteiligung zielten“ (Kodolitsch 1988, S. 10) geprägt. Die Bürgerversammlung als Routineveranstaltung stellte „für die Verwaltung eine relativ ‚bequeme‘ Form der Bürgerbeteiligung dar, denn in ihrem Rahmen entwickelt sich selten ein substanzeller Dialog zwischen Bürger und Verwaltung, der die Verwaltung über eine Darstellung ihrer Position hinaus dazu nötigen könnte, ihre Planungsvorlagen inhaltlich zur Disposition zu stellen“ (Windhoff-Heritier und Gabriel 1983, S. 145). Daran hat sich offensichtlich wenig geändert. Anspruchsvollere Bürgerbeteiligung ist in der Fläche immer noch eher die Ausnahme als die Regel.

Das zweite grundlegende Problem der Bürgerkommune ist, dass sie relativ große kommunale Handlungsspielräume voraussetzt. Die Haushaltsskrise hat zwar anfangs durchaus positive Impulse in Richtung Bürgerkommune gesetzt, weil so beispielsweise ein Anreiz entstand, die Bürger verstärkt als Mitgestalter und Koproduzenten einzubeziehen. Die dauerhaft anhaltende Haushaltsskrise in einem Teil der Kommunen kann aber dazu führen, dass die notwendige Engagementinfrastruktur nicht im vollen Maße vorgehalten werden kann und die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen prekär wird. Es droht – überspitzt gesagt – eine „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ (Roth 2001, S. 139). Damit ist zumindest in einigen Städten ein Optimierungsmodell, das neben dem Effizienzziel noch andere Ziele im Rahmen der Bürgerkommune verfolgt, nur schwer zu realisieren.

5 Entwicklungsperspektiven

Insgesamt sind einzelne Elemente einer Bürgerkommune mittlerweile in vielen Kommunen realisiert worden, auch wenn dies nicht immer unter dem Label der „Bürgerkommune“ erfolgt ist und auch wenn nicht immer alle Elemente gleichmäßig oder erfolgreich umgesetzt wurden. Der Kern des Reformmodells, dass neben den Bürgern als Kunden des Dienstleistungsunternehmens Stadt, der Bürger als Mitgestalter und als Auftraggeber stärker beteiligt werden sollte, ist weitgehend akzeptiert. Ein exakter empirischer Überblick ist jedoch aufgrund der großen Anzahl an Kommunen nicht verfügbar.

Als neuere Entwicklung kann beobachtet werden, dass viele Kommunen mittlerweile dazu übergehen, dialogorientierte Beteiligungsangebote in der Auftraggeberrolle zu *institutionalisieren*. Sie entwickeln gemeinsam mit den Bürgern *Leitlinien der Bürgerbeteiligung*, die die Qualitätsstandards bei den Verfahren festlegen. Über 50 Kommunen haben bereits solche Leitlinien entwickelt, sodass man schon von einem Innovationsschub sprechen kann (Klages 2017). In den meisten dieser Leitlinien oder Satzungen wird geregelt, wie mit Beteiligungsergebnissen umzugehen ist. Die Entscheidungsträger müssen so offenlegen, welche Beteiligungsergebnisse umgesetzt werden und welche warum nicht realisiert wurden (Vetter und Remer-Bollow 2017, S. 120). Dadurch dürfte der Anreiz für die Entscheidungsträger erhöht werden, zumindest einige Beteiligungsergebnisse umzusetzen, um nicht vor den Bürgern mit leeren Händen da zu stehen. Zu häufig war Bürgerbeteiligung zuvor als symbolische Politik angelegt. Die Institutionalisierung durch Leitlinien und Satzungen ist hierauf eine plausible Antwort und wird zu Recht als Weiterentwicklung der Bürgerkommune eingeordnet (Roß und Roth 2018, S. 255).

Viele Elemente der Leitfäden, wie die Bürgerbeauftragten, die querschnittsübergreifende Koordination, das Partizipationsmanagement sowie der Kulturwandel, entsprechen im Kern dem gemeinsamen Dach der Bürgerkommune. Allerdings gehen sie darüber teilweise hinaus, wenn beispielsweise den Bürgern die Möglichkeit gegeben werden soll, die Themen für dialogorientierte Beteiligung selbst festzulegen. Hierdurch sollen sie einen gesicherten Anspruch auf dialogorientierte Beteiligung haben (Klages 2017, S. 193), wenn sie hierfür bspw. mindestens 1000 Unterschriften sammeln. Falls davon viel Gebrauch gemacht werden würde, wäre zu erwarten, dass dies insbesondere bei Standortkonflikten gelingt, bei denen aber gerade keine Einigung auf einen Konsens mit Bürgerinitiativen zu erwarten ist. Die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen wäre dann vorprogrammiert, sodass der Themenzuschnitt von Beteiligungsangeboten aus unserer Sicht doch eher in den Händen der kommunalen Entscheidungsträger bleiben sollte.

Die ersten Berichte zur Umsetzung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung zeigen, dass diese durchaus zu einer verbindlicheren Umsetzung der Bürgerkommune beitragen können. Allerdings sollte man die Beteiligungsbereitschaft der Bürger und die Bekanntheit der Leitlinien nicht überschätzen (Hornig und Baumann 2017). Zudem wird gerade für größere Kommunalverwaltungen auf den Ressortegoismus der Fachverwaltungen hingewiesen, die die Kontrolle über Beteiligungsverfahren nicht abgeben wollen (Klages 2017, S. 195). Als weiteres Problem stellt

sich die starke Parteipolitisierung in der großstädtischen Kommunalpolitik dar, die abschreckend auf engagierte Bürger wirken kann und einen gemeinsamen Konsens über die Umsetzung der Leitlinien erheblich erschwert (Hornig und Baumann 2017, S. 48–51). Inwieweit die Selbstbindung der kommunalen Entscheidungsträger über Leitlinien tatsächlich auch bei konfliktreichen Entscheidungen greift, oder ob in diesen Fällen Mehrheitsfraktionen und Amtsleiter nicht eher auf Beteiligung oder die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse verzichten, wird sich erst zukünftig erweisen müssen. Im schlechtesten Fall kann durch diese Leitlinien Bürgerbeteiligung als symbolische Politik nur auf eine höhere Ebene gehoben werden, wobei es aber den Akteuren und der Öffentlichkeit obliegt, dies durch kritische Positionen und Berichterstattung zu problematisieren, um damit letztlich die Verbindlichkeit der Leitlinien zu forcieren.

Das Leitbild der Bürgerkommune wurde bisher vorwiegend in der politikwissenschaftlichen Literatur und weniger in der kommunalen Praxis kritisiert. Es trage paternalistische Züge, sei zu stark auf die kommunalen Entscheidungsträger und zu wenig auf Emanzipationsprozesse der Bürger fokussiert und beteilige die Bürger nur an nebensächlichen Entscheidungen („Niedlichkeitssfalle“) (vgl. Roth 2007). Das umfangreiche Demokratiever sprechen werde durch die Betonung der Mitgestalterrolle nicht eingehalten, sondern die Bürger würden lediglich für Aufgabenkritik und Outsourcing kommunaler Leistungen benutzt (vgl. Kersting 2008, S. 280). Damit schließe die Bürgerkommune Privatisierung nicht aus und ermögliche den Bürgern keine machtvolle Beteiligung und Kontrolle der kommunalen Entscheidungsträger (vgl. Herzberg 2009, S. 61 f.). Was allerdings die kommunalen Entscheidungsträger bei freiwilligen Beteiligungsangeboten (im Gegensatz zu den gesetzlich normierten Bürgerbegehren) dazu motivieren sollte, dauerhaft Macht abzugeben, und wie Beteiligungsergebnisse trotz Haushaltsskrise und -aufsicht bei den zusätzlich gegebenen Selektivitäten der Partizipation umgesetzt werden sollen, bleibt bei dieser Kritik, die sich kaum an den empirischen Rahmenbedingungen in den Kommunen orientiert, offen.

Die umfassende Partizipation am Haushaltsplan im Rahmen des Bürgerhaushalts (vgl. Herzberg 2009 und entsprechenden Beitrag in diesem Band) bietet zum pragmatischen Bürgerkommunenkonzept kaum eine Alternative. Abgesehen davon, dass gerade in Bürgerforen eher ausgabenexpansive Wünsche formuliert werden, wirkt Partizipation bei kaum vorhandenen Handlungsspielräumen zynisch. Durch Partizipation würden bei den Bürgern erneut Erwartungen geweckt, die hinterher systematisch enttäuscht werden. Bestenfalls sind bei diesen Rahmenbedingungen Sparbürgerhaushalte möglich, in denen die Bürger per Onlineabstimmung oder per Bürgerbefragung die Schließung von einzelnen Einrichtungen empfehlen können. Die Bürger bringen dabei deutlich weniger Zeitressourcen als bei den abendfüllenden dialogorientierten Verfahren ein und haben dementsprechend auch nicht so hohe Erwartungen an die Partizipationsverfahren. Jedoch garantieren lediglich schriftliche repräsentative Bürgerbefragungen sozial ausgewogene und von den gravierenden Manipulationsmöglichkeiten der Onlineabstimmungen freie Beteiligungsergebnisse. Bürger werden durch diese eng zugeschnittenen Beteiligungsangebote aber sicher nicht „an der Macht“ (Rupp 2003, S. 1126) beteiligt.

Als berechtigte Kritik an dem Konzept der Bürgerkommunen lässt sich allerdings festhalten, dass es die Dominanz des Bürgermeisters weiter verstärken kann. Wer kontrolliert den Verwaltungschef, wenn die Bürgerkommune letztlich zur Bürgermeisterkommune mutiert? Das Kommunalparlament scheidet aufgrund des Kompetenzverlustes und des erheblichen Wissensvorsprungs der Verwaltung häufig aus. Als Kontrollmöglichkeit bleibt lediglich das Engagement kritischer zivilgesellschaftlicher Akteure. Insbesondere Bürgerinitiativen kommen der Nachfrage nach themenzentrierten und zeitlich befristetem Engagement entgegen und ermöglichen eine effektive Bürgermitwirkung. Bürgerinitiativen sind damit eine sinnvolle Ergänzung der Bürgerkommune, die autonom jenseits kooperativer Beteiligungsangebote gesellschaftlich zu entwickeln sind. Die Kritikbereitschaft der Bürger und der Zivilgesellschaft ist für die Demokratie eine zentrale Ressource, auch weil sie durch Kontrolle die Integrität der Repräsentanten erhöhen kann (vgl. Geißel 2011, S. 163).

Insgesamt dürfte damit eine Mischung aus „veranstalteter“ Bürgerkommune und kritischer Zivilgesellschaft am ehesten noch eine Lösung des Effektivitäts-Legitimations-Dilemmas gewährleisten. Die Zivilgesellschaft kann die stärker auf die Outputlegitimation fokussierte Bürgerkommune auf der Inputseite „bereichern“, gerade auch, weil sie von den kommunalen Entscheidungsträgern nicht gesteuert werden und damit tendenziell eher eine unabhängige Kontrolle gewährleisten kann.

Literatur

- Banner, Gerhard. 1998. Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat. *Landeszentrale für politische Bildung* 4(98):179–186.
- Bogumil, Jörg, und Lars Holtkamp. 2002. *Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bogumil, Jörg, und Lars Holtkamp. 2013. *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, und Gudrun Schwarz. 2003. *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*. Berlin: Edition Sigma.
- Gabriel, Oskar W., und Fritz Plasser, Hrsg. 2010. *Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa: Bürger und Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Geißel, Brigitte. 2011. *Kritische Bürger – Gefahr oder Ressource für die Demokratie?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Herzberg, Carsten. 2009. *Von der Bürger- zur Solidarkommune – Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*. Hamburg: VSA.
- Holtkamp, Lars, Hrsg. 2016. *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland*. Wiesbaden: Springer.
- Holtkamp, Lars. 2017. *Formen kommunaler Demokratie. Direkt – Repräsentativ – Kooperativ*. Frankfurt a. M.: PL Academic Research.
- Holtkamp, Lars, Jörg Bogumil, und Leo Kißler. 2006. *Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Holtkamp, Lars, Elke Wiechmann, und Monya Buß. 2017. *Genderranking deutscher Großstädte 2017. Böll-Brief Demokratiereform 3*. Berlin: Eigenverlag Heinrich-Böll-Stiftung.
- Hornig, Eike-Christian, und Jan-Bernd Baumann. 2017. *Aller Anfang ist schwer . . . Evaluationsbericht zur Bürgerbeteiligungssatzung in der Stadt Gießen*. Gießen Evaluationsbericht, Justus-Liebig-Universität Giessen.

- Kersting, Norbert, Hrsg. 2008. Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente. In *Politische Beteiligung*, 270–293. Wiesbaden: Springer.
- Klages, Helmut. 2017. Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene – Welche Zukunftsperspektiven eröffnen sich im Anschluss an einen gegenwärtigen Innovationsschub. In *Verwaltung, Informationstechnik & Management*, Hrsg. Jörn Lucke und Klaus Lenk, 193–201. Baden-Baden: Nomos.
- Klotz, Greta, und Lucia Radici. 2017. *Demokratische Innovation und partizipative Demokratie im Alpenraum*. Bozen: Eurac Research.
- Kodolitsch, Paul von. 1988. Blütenräume und Realität: Bilanz der Entwicklung. In *Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung, Bürgerselbsthilfe*, Hrsg. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Band 42) 9–14. Bonn.
- Kubicek, Herbert. 2013. Mitreden beim Netzausbau: Erwartungen, Wissenstand und Empfehlungen. In *Wissenschaftsdialog 2013. Technologie, Kommunikation, Wirtschaft, Landschaft*, Hrsg. Bundesnetzagentur, 57–78. Bonn: Tagungsband Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.
- Landua, Detlef, Stephanie Bock, Bettina Reimann und, und Klaus J. Beckmann. 2013. *Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung*. Berlin: Difu-Paper.
- Milic, Thomas, Bianca Rousselot, und Adrian Vatter, Hrsg. 2014. *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: NZZ Libro.
- Roß, Paul-Stefan, und Roland Roth. 2018. Bürgerkommune. In *Engagement und Zivilgesellschaft*, Hrsg. Thomas Klie und Anna Wiebke Klie, 163–268. Wiesbaden: Springer.
- Roth, Roland. 2001. Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. In *Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Hrsg. Eckhart Schröter, 133–152. Opladen: Leske + Budrich.
- Roth, Roland. 2007. Bürgerorientierung, Bürgerengagement, Corporate Citizenship. In *Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region)*, Hrsg. Heidi Sinnig, 132–143. Dortmund: Rohn.
- Rupp, Klaus-Rainer. 2003. Beteiligungshaushalt als linke Alternative zur „Bürgerkommune“. In UTOPIE kreativ, Heft 158 (Dezember 2003), 1126–1131. Rosa Luxemburg Stiftung: NDZ Neue Zeitungsverwaltung GmbH.
- Vetter, Angelika, Hrsg. 2008. Lokale Bürgerbeteiligung. In *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, 9–27. Wiesbaden: Springer.
- Vetter, Angelika, und Uwe Remer-Bollow. 2017. *Bürger und Beteiligung in der Demokratie*. Wiesbaden: Springer.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, und Oscar W. Gabriel. 1983. Politische Partizipation an der kommunalen Planung. Bürgerschaftliche Beteiligung nach dem Bundesbaugesetz und dem Städtebauförderungsgesetz. In *Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie*, Hrsg. Oscar W. Gabriel, 126–156. München: Minerva Publikation.



Verwaltung und der Umgang mit Krisen und Katastrophen

Thurid Hustedt

Inhalt

1 Einleitung	182
2 Krisen und Katastrophen	183
3 Krisenmanagement: Vom Zyklus-Modell zur Resilienz	184
4 Krisen- und Katastrophenmanagement als exekutive Aufgabe	186
5 Neuartige Bedrohungen und Reformen	187
6 Perspektiven: Reformbedarf?	189
Literatur	189

Zusammenfassung

Behörden und exekutive Akteure sind zentrale Akteure im Umgang mit Krisen und Katastrophen. Die an sie gerichteten Erwartungen sind hoch: Es gilt, rasch Entscheidungen zu treffen, auch wenn noch unklar ist, wie sich die Krisensituation darstellt. Oft müssen sich politische Akteure post-hoc für späte Reaktion, schlechte Koordination und Kommunikation rechtfertigen. Eine Reihe neuartiger Bedrohungen wie etwa internationaler Terrorismus oder das Problem der Cybersicherheit haben in vielen Ländern zu Reformen der Krisenmanagement- und Katastrophenschutzsysteme geführt. Im Mittelpunkt dieser Reformbestrebungen steht einerseits das Ziel, die Koordination der beteiligten Behörden zu verbessern. Andererseits wird unter dem Stichwort Resilienz versucht, Risiken und Gefahren zu reduzieren und im Falle des Falles rasch zur Normalität zurückzukehren.

Schlüsselwörter

Resilienz · Krise · Katastrophenschutz · Krisenmanagement · Koordination

T. Hustedt (✉)
Hertie School of Governance, Berlin, Deutschland
E-Mail: hustedt@hertie-school.org

1 Einleitung

Die Terroranschläge des 11. September 2001 in den USA, aber auch jene in Paris, Brüssel und Berlin, die Erdbeben in Haiti oder Nepal, die Dreifach-Katastrophe von Fukushima oder auch die Hochwasser der Jahre 2002 und 2013 in Deutschland sind nur einige der Krisen und Katastrophen der letzten Jahre, die vielen im Gedächtnis haften geblieben sind. Mit der stetig wachsenden Vernetzung moderner Gesellschaften entstehen auch neue Gefahren etwa im Bereich der Cyber-Sicherheit. Vielen heutigen Bedrohungen und Krisen ist gemein, dass sie grenzüberschreitender Natur sind und nicht in den territorialen Grenzen des Nationalstaates adressiert werden können (Boin und Lodge 2016). Es ist eine verbreitete Wahrnehmung, dass Krisen, Katastrophen oder unvorhergesehene Ereignisse häufiger werden. In solchen Situationen werden hohe Erwartungen an politische und administrative Akteure gerichtet, die Krise rasch und angemessen zu bewältigen.

Häufig ist unklar oder zumindest unsicher, wie sich die „Lage“ entwickeln wird. In akuten Katastrophensituationen wie z. B. bei Überflutungen oder Terroranschlägen sind neben Ersthelfern und Rettungskräften zum Beispiel auch lokale Behörden und die Polizei gefragt. Es gilt, die Lage in den Griff zu bekommen und/oder unter Kontrolle zu halten und (weitere) Schäden an Leib, Leben und Gütern zu verhindern. Von den beteiligten Behörden wird erwartet, einen kühlen Kopf zu bewahren, die Situation richtig einzuschätzen, prompt und angemessen zu reagieren.

Zugleich – so argumentiert die Krisenforschung – werden Gefahren und Gefahrenfolgen immer weniger akzeptiert: Der Lebensstil des Westens ist wenig tolerant gegenüber den allgegenwärtigen Risiken und Gefahren. Mit der Erkenntnis, dass Krisen und Katastrophen nicht den Launen des Schicksals entspringen, sondern in vielen Fällen durch menschliches Handeln verhindert werden oder zumindest in ihren Auswirkungen gemildert werden können, richten sich zugleich hohe Erwartungen an politische Akteure, Risiken und Gefahren zu erkennen, abzuwenden oder in ihren Folgen zu mildern. Der Umgang mit Krisen und Katastrophen ist in modernen Demokratien damit eine essenziell politische Frage: Die Ursachen und der Verlauf von Krisen sowie der Umgang damit werden im Nachgang regelmäßig durch Untersuchungskommissionen oder in Gerichtsverhandlungen untersucht. Häufig müssen sich politische und administrative Akteure für das konkrete Krisenmanagement oder eine unzureichende Vorbereitung rechtfertigen. Wie eine krisenhafte Lage oder eine Bedrohung definiert und interpretiert wird, wie mit einer Krise umzugehen ist, mit Hilfe welcher Maßnahmen und Instrumente sie zu adressieren ist und welche Lehren aus einer Krise zu ziehen sind, sind Fragen, die in aller Regel sehr umstritten sind.

Zur Erforschung von Krisen und Katastrophen hat sich seit den 1960er-Jahren ein eigener Forschungszweig herausgebildet, der sich anfänglich verschiedener disziplinärer Zugriffe etwa aus der Soziologie, der Organisationforschung und der Politikwissenschaft bediente und sich nunmehr durch eine eigene Ausrichtung auszeichnet. Die Krisen- und Katastrophenforschung publiziert in spezialisierten Zeitschriften wie dem „Journal of Contingencies and Crisis Management“, dem „International Journal of Disaster Risk Reduction“ oder der „Risks, Hazards & Crisis in Public Policy“

(siehe z. B. auch das *Handbook of Disaster Management*). Während sich diese Forschung mit einer erheblichen Bandbreite unterschiedlicher Krisen- und Katastrophenarten befasst, ist ihr eine ausgeprägte Praxisorientierung gemein (Kuipers und Welsh 2017).

Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive werden Katastrophen und manifeste Krisen selten untersucht. Das ist insbesondere deshalb überraschend, weil Behörden eine zentrale Rolle bei der Bewältigung von Katastrophen spielen (Boin und Lodge 2016). In jeder Krise und in jedem Katastrophenfall werden Rufe nach politischer Führung laut – gemeint ist in der Regel exekutive Führung –, also je nach staatlicher Ebene Rufe nach Regierungschefs, Ministern oder Bürgermeistern (Boin et al. 2005).

2 Krisen und Katastrophen

Die Begriffe Krise und Katastrophe werden häufig synonym verwendet. Wenngleich beide Begriffe zweifellos eng verbunden sind, lassen sich durchaus Unterschiede erkennen. Allerdings liegen zu keinem der beiden Begriffe fest etablierte und klar umrissene Definitionen vor, sondern es finden sich in Theorie und Praxis eine Vielzahl nebeneinanderstehender Begriffsverständnisse. Gemeinsam ist beiden Begriffen, dass sie unerwartete, unerwünschte, unvorstellbare Situationen bezeichnen, die häufig nur schwer zu managen sind (Boin et al. 2018, S. 23).

Der Begriff der Katastrophe (englisch: *disaster*) bezeichnet schwerwiegende Ereignisse, die Schäden an Leib und Leben und/oder materielle und ökonomische Verluste verursachen – zum Beispiel an Infrastruktur und Gebäuden (so zum Beispiel: Boin et al. 2018, S. 23, für eine ausführliche Darstellung der Entwicklung des „disaster“-Begriffs: Perry 2018). Dieser Begriff umfasst somit Ereignisse, die durch Naturgefahren wie etwa Erdbeben oder Fluten verursacht werden, ebenso wie von Menschen verursachte Katastrophen wie etwa Reaktorunfälle oder Terroranschläge. Wenngleich die Unterscheidung zwischen Naturkatastrophen und menschlich verursachten katastrophalen Ereignissen aufgegeben wurde und nunmehr zuvorderst die soziale und gesellschaftliche Dimension betont wird (Quarantelli et al. 2018, S. 66), war die Katastrophenforschung traditionell durch die Untersuchung der Vermeidung, Bewältigung und Folgen von Naturkatastrophen dominiert und nach wie vor bilden diese den am häufigsten untersuchten Gegenstand dieser Forschung (Kuipers und Welsh 2017).

Insbesondere die von Uriel Rosenthal entwickelte und von Wissenschaftlern wie Arjen Boin und Paul ’t Hart fortgeführte Krisenforschung folgt einem anderen Verständnis, welches zunehmend sowohl in diesem Forschungszweig (vgl. Perry 2018) als auch in der Verwaltungswissenschaft (vgl. die Beiträge im *Special Issue* der Zeitschrift *Public Administration* 2016) an Bedeutung gewinnt. Krisen werden hier verstanden als „ernsthafte Bedrohung der grundlegenden Strukturen oder der fundamentalen Werte und Normen eines Systems, die wesentliche Entscheidungen unter Zeitdruck und unter hoher Unsicherheit erfordert“ (Rosenthal et al. 1989, S. 10, Übersetzung TH). Naturkatastrophen bilden demnach einen von verschiede-

nen Krisentypen, Umweltgefahren werden ebenso eingeschlossen wie Finanzkrisen, Epidemien oder etwa Bedrohungen kritischer Infrastrukturen. Gemeinsam ist all diesen Ereignissen, dass sie die Bedingungen determinieren, unter denen die mit einer Krise befassten Akteure handeln müssen: Hoher Entscheidungsdruck unter hoher Unsicherheit. Diesem Krisenverständnis entspringt das zentrale Forschungsinteresse des „crisis approach“ (Boin et al. 2018), nämlich die Frage danach, wie Krisen gemanagt werden (siehe nächster Abschnitt). Eine Krise zeichnet sich demnach dadurch aus, dass eine existenzielle Bedrohung sofortige Antworten erfordert, auch wenn die Natur der Bedrohung und die Folgen verschiedener Reaktionen noch unklar sind. Diese Merkmale – Bedrohung, Dringlichkeit, Unsicherheit – charakterisieren die politische Dimension von Krisen: Es herrscht nicht immer Einigkeit darüber, ob eine Bedrohung vorliegt, ob sie dringlich ist und mit welchen Instrumenten ihr begegnet werden sollte (Boin et al. 2018, S. 25). Parallelen zur Forschung zu *wicked problems* (siehe Kap. ► „Verwaltung und wicked problems“ in diesem Band) sind unverkennbar.

3 Krisenmanagement: Vom Zyklus-Modell zur Resilienz

Das Stichwort „Krisenmanagement“ bezieht sich auf Maßnahmen und Bemühungen, die Auswirkungen einer dringenden Gefahr zu minimieren (Boin et al. 2018, S. 29). Daran sind viele unterschiedliche Akteure beteiligt – Politiker und administrative Krisenmanager ebenso wie Rettungskräfte oder Feuerwehren.

In der Praxis des Katastrophenschutzes und -managements ebenso wie in der praxisorientierten Literatur werden Krisen und Katastrophen als wiederkehrende Ereignisse verstanden, die in einem Zyklusmodell mit vier Hauptphasen abgebildet werden (z. B. Coppola 2011; Crondstedt 2002, dazu: Boin et al. 2005). Zwar gibt es Unterschiede bei der Kennzeichnung dieser Phasen, aber in der Regel werden vier Phasen unterschieden. Der englischsprachigen Terminologie folgend wird dieses Modell häufig als „PPRR-model“ (z. B. Crondstedt 2002) bezeichnet: (1) Prävention (*prevention*), (2) Vorbereitung (*preparation*), (3) Antwort (*response*), (4) Wiederherstellung (*recovery*). (1) Zunächst soll Krisen und Katastrophen durch Risikoreduzierung wie beispielsweise Küstenschutzmaßnahmen vorgebeugt werden. (2) Wenn diese Prävention fehlschlägt, ist eine vorbereitende Planung „für den Fall der Fälle“ erforderlich, wie sie etwa in Katastrophenschutzplänen oder entsprechenden Übungen realisiert wird. (3) Während der Krise oder Katastrophe geht es darum, angemessene Maßnahmen zur Minimierung der Gefahrenfolgen in die Wege zu leiten. Diese akute Phase ist insbesondere für den Schutz von Leib und Leben sowie zur Verhütung weiterer Schäden von besonderer Bedeutung, es geht also zum Beispiel darum, die Arbeit von Rettungskräften zu organisieren, Evakuierungen in die Wege zu leiten oder die betroffenen Regionen mit Hilfsgütern zu versorgen. (4) Die Nachkrisenphase setzt in diesem Modell ein, wenn die unmittelbare „Response“ beendet ist und eine Normalisierung des Lebens in der betroffenen Gegend einsetzt. Diese Phase der Wiederherstellung kann lange anhalten, denn sie schließt neben dem

Wiederaufbau auch den politischen Aufarbeitungsdiskurs und gegebenenfalls Reformen ein.

Mit dem Begriff der Resilienz (Widerstandskraft, Widerstandsfähigkeit) wird in jüngerer Zeit ein Konzept diskutiert, welches zum einen eine Alternative zur phasenhaften Betrachtung von Krisen aufzeigt und zum anderen gleich eine Reihe der Probleme des Krisenmanagements adressiert.

Im Kern richtet das Resilienzkonzept die Aufmerksamkeit auf die Fähigkeit sozialer Gruppen, lokaler Gemeinschaften oder ganzer Länder, Gefahren und Gefahrenfolgen zu widerstehen, zu absorbieren, mit ihnen umzugehen und möglichst rasch grundlegende Strukturen und Prozesse wieder zu aktivieren und zu normalisieren (für eine ausführliche Darstellung des Konzepts: Kendra et al. 2018; vgl. auch Duit 2016). Der Auf- und Ausbau von Resilienz wird als Antwort auf Probleme der Vulnerabilität gesehen, also der spezifischen Umstände und Merkmale, die eine soziale Gruppe, lokale Gemeinschaft oder ein Land anfällig für Gefahren machen. Je höher die Resilienz, desto geringer die Zahl von Opfern und Verlusten durch Gefahren und Katastrophen – so lautet die Grundannahme, und in der einschlägigen Literatur wird das jeweils vorhandene Sozialkapital als zentral für die Stärke von Resilienz angesehen (Aldrich 2012; Kendra et al. 2018, S. 97).

Das Konzept der Resilienz ist international zu einem verbreiteten Leitbild für Reformen von Strukturen des Krisenmanagements geworden. So hat die Europäische Kommission einen „Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries“ (Europäische Kommission 2013) vorgelegt, das Internationale Rote Kreuz hat Programme zur Erhöhung der Resilienz lokaler Gemeinschaften aufgelegt (IFRC 2012), die OECD hat *Policy Briefs* und Empfehlungen dazu vorgelegt, mit Hilfe derer soziale und ökonomische Kosten durch Krisen und Katastrophen reduziert werden sollen (OECD 2014) und die Weltbank hat ebenfalls einen Bericht zur Resilienzsteigerung in urbanen Räumen publiziert (World Bank 2016). Diese Initiativen verbinden entwicklungspolitische Zielstellungen mit jenen des Krisenmanagements und Katastrophenschutzes: Weil Krisen und Katastrophen in Entwicklungsländern besonders gravierende Auswirkungen für Leib und Leben haben, gilt Resilienz als Schlüsselkonzept. So sind etwa zwischen 1995 und 2014 89 % aller Opfer, die durch Stürme ums Leben gekommen sind, in *lower-income countries* zu verzeichnen, wenngleich nur 26 % aller Stürme sich in diesen Ländern ereignet haben (World Bank 2018). Resilienz ist auch auf der nationalen Ebene zum Reformleitbild des Krisenmanagements emporgestiegen: So hat zum Beispiel Großbritannien das „National Resilience Capabilities Program“ für das Krisenmanagement aufgelegt und in den USA wurde eine *Federal Network Resilience (FNR) Division* innerhalb des *Department of Homeland Security Office* eingerichtet, die für die exekutive Koordination der Cybersicherheitsmaßnahmen des Bundes zuständig ist. Auch auf kommunaler Ebene ist Resilienz derzeit zentrales Prinzip beim Aufbau und der Entwicklung lokaler Krisenmanagementkapazitäten: So sind der Initiative „Making Cities Resilient“ des *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* derzeit 3883 Städte beigetreten, darunter mit Bonn jedoch nur eine deutsche Stadt. Diese Initiative stellt ein *Toolkit* für politische und administrative Akteure in den teilnehmenden Städten bereit, welches beim Auf- und Ausbau resilenter Kapazitäten helfen soll.

Kritiker sehen dieses Reformleitbild als vorübergehende Mode sowohl der Katastrophenforschung wie auch der einschlägigen Praxis. Resilienz wird als Versuch kritisiert, die Verantwortung für den Umgang mit Krisen und Katastrophen den betroffenen Gemeinschaften aufzuerlegen und so politische Akteure zu entlasten. In dieser kritischen Perspektive ist Resilienz attraktiv, weil dieses Reformleitbild auf die Entpolitisierung des Krisenmanagements zielt, mit Hilfe dessen sich politische Akteure quasi durch die Hintertür ihrer Verantwortlichkeit entledigen wollen (siehe zusammenfassend: Kendra et al. 2018, S. 99–102).

4 Krisen- und Katastrophenmanagement als exekutive Aufgabe

Krisen und Katastrophen werden häufig als „Stunde der Exekutive“ bezeichnet, weil das Management von Krisen und Katastrophen aufgrund der – in Deutschland grundgesetzlich festgeschriebenen – Schutzwicht des Staates gegenüber dem Bürger als genuin staatliche Aufgabe gesehen wird. In Krisensituationen richtet sich die Aufmerksamkeit auf die politische Führung, von der erwartet wird, angemessene Entscheidungen zur Bewältigung der Situation zu treffen. Behörden, deren zentrale Aufgabe in der Bewältigung von Katastrophen liegt, gibt es allerorten, die konkrete Organisation der Krisenmanagementsysteme ist aber sehr unterschiedlich. So ist etwa in den föderalen Staaten Deutschland, Österreich und der Schweiz das Krisenmanagement dezentral organisiert, während andere Staaten wie etwa Frankreich oder die baltischen Staaten diese Aufgabe primär zentral organisieren (Kuipers et al. 2015, S. 8). Je nach Krisentypus bzw. Katastrophe kommen sektorale Behörden und lokale Akteure hinzu, die etwa in Deutschland noch durch zuvorderst ehrenamtliche Strukturen wie z. B. das Technische Hilfswerk und die Freiwilligen Feuerwehren ergänzt werden.

In der Krisen- und Katastrophenforschung werden fünf Anforderungen an das Krisenmanagement herausgearbeitet:

- (1) Verständnis und Interpretation einer Krise: Zunächst gilt es, eine Krisensituation zu erfassen: Um was für eine Krise handelt es sich? Welche Bedrohungslage liegt in welchem Ausmaß vor? Zu Beginn einer Krise ist häufig unsicher, wie sich die Lage entwickeln wird. Die Früherkennung von Krisen und die angemessene Einschätzung derselben erfordern Informationen über die Situation. Gleichzeitig ist die Informationslage meist unsicher, lückenhaft und widersprüchlich. Informationen werden häufig von Ersthelfern, zunehmend aber auch von unmittelbar Betroffenen über *social media*-Kanäle kommuniziert (Boin et al. 2018).
- (2) Entscheidungsfindung in der Krise: In einer Krise muss entschieden werden, wie auf sie reagiert wird. Diese Entscheidungen sind häufig schwer zu treffen: Zum einen kommen sie bei hoher Unsicherheit und unter hohem Zeitdruck zustande und beinhalten häufig Instrumente, die nicht zum alltäglichen Entscheidungsrepertoire zählen – wie etwa der Einsatz des Militärs in einer Krisensituation.

Zum anderen haben sie typischerweise erhebliche operationelle und durchaus auch politische Auswirkungen (Boin et al. 2005).

- (3) Koordination der Krisenbewältigung: An der Bewältigung einer Krise sind viele Akteure beteiligt und Koordination ist ein immer wieder kehrendes und viel diskutiertes Problem: Auf der einen Seite argumentieren Befürworter einer umfassenden Zentralisierung und Konzentration von Kompetenzen in Krisensituationen, dass dadurch politische Kontrolle (zurück)gewonnen wird, politische Führung gestärkt und hierarchische Koordination funktional überlegen sei. Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass Krisen in dezentralen Strukturen, die auf lokalem Wissen und professioneller Expertise beruhen, besser bewältigt werden können (Rosenthal et al. 1991).
- (4) Krisenkommunikation: Wenn erste Entscheidungen getroffen sind, gilt es, diese der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Der Umgang mit einer Krise ist meist umstritten und Krisenmanager sehen sich oft vor der Herausforderung, ihre Deutung und Reaktion so durchzusetzen, dass sie als „angemessen“ und „richtig“ wahrgenommen wird. Das ist häufig vor allem auch aufgrund der unsicheren Informationslage schwierig. Die eigene Interpretation durchzusetzen, ist aus Sicht politischer Akteure äußerst wichtig, weil sie sich im Nachgang einer Krise für die Krisenreaktion rechtfertigen müssen und zur Verantwortung gezogen werden. Im Nachgang von Krisen werden häufig Untersuchungskommissionen eingesetzt, die insbesondere das Krisenmanagement untersuchen, politische Verantwortung herausarbeiten – und nicht selten auch Reformvorschläge unterbreiten (siehe z. B. die Beiträge in Boin et al. 2008).
- (5) Lernen aus der Krise: Neben der Rekonstruktion politischer Verantwortlichkeit stellt sich im Nachgang zu Krisen die Frage nach den Lektionen für das Krisenmanagement, also nach organisationalem und politischen Lernen (Broekema 2016). Reformen des Krisenmanagements sind häufig eine Folge von Krisen.

5 Neuartige Bedrohungen und Reformen

Die Terroranschläge in New York und Washington vom 11. September 2001 waren in vielen Ländern Anlass, Strukturen und Prozesse des Krisenmanagements zu reformieren. Mit diesen Anschlägen wurde eine neuartige Form des internationalen Terrorismus offenbar: Gut vernetzte, hoch mobile Zellen, die in der Lage sind, Anschläge mit hohen Opferzahlen zu organisieren. Seither gilt diese Form des internationalen Terrorismus als eine zentrale, neuartige Bedrohung (siehe zur Relevanz des 11. September 2001 für die Reformdiskussion: Quarantelli et al. 2018).

Neuartige Bedrohungen entstehen insbesondere aus der zunehmenden Vernetzung moderner Gesellschaften durch Globalisierung und Digitalisierung. Die Auswirkungen von Gefahren oder Bedrohungen, die in einem Staat entstehen, sind in vernetzten Gesellschaften häufig innerhalb kurzer Zeit auch in anderen Staaten zu spüren, wie etwa im Falle der Vulkanaschenkrise, als der Ausbruch eines isländischen Vulkans weite Teile des Flugverkehrs lahmlegte oder zum Beispiel der Tsunami, der 2004 die Küsten des Indischen Ozeans traf und von dem auch viele

Touristen betroffen waren, was beispielsweise eine Reform des schwedischen Krisenmanagementsystems zur Folge hatte. Sich rasch ausbreitende Infektionskrankheiten wie SARS zählen ebenso zu neuartigen Bedrohungen wie Angriffe auf kritische Infrastrukturen, Cyber-Angriffe, weiträumige Stromausfälle oder andere Bedrohungen der Energieversorgung.

Als neuartig gelten diese Bedrohungen, weil sie häufig die Grenzen des Nationalstaates überschreiten, also grenzüberschreitende Krisen auslösen, die sich sehr schnell ausbreiten können. Die mit solchen Krisen verbundene Unsicherheit ist besonders hoch, da Informationen über Ursachen und Folgen häufig nicht ohne weiteres zugänglich sind. Diese neuartigen, sich rasch verbreitenden Krisen betreffen häufig sehr viele Menschen – etwa im Falle der Verbreitung von Computerviren. Durch solcherlei Bedrohungen verursachte Krisen lassen sich auch nicht in Strukturen des Krisenmanagements bewältigen, die zuvorderst auf lokale und professionelle Expertise setzen. Auch der Nationalstaat gelangt da an seine Grenzen, vielmehr bedarf es internationaler oder etwa europäischer Mechanismen (vgl. Quarantelli et al. 2018; Kuipers et al. 2015). Derzeit ist die Cybersicherheit eine viel diskutierte Bedrohung, wenngleich Strukturen zum „cyber crisis management“ bisher kaum wissenschaftlich untersucht sind (vgl. etwa Boeke 2017).

In Deutschland wurde das Krisenmanagement in Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 sowie der Hochwasserkatastrophe 2002 an Donau und Elbe reformiert. Ziel der Reform war es, föderale Koordination im Krisenfall zu verbessern und Krisenmanagement und Katastrophenschutz auf neue Bedrohungen und große Schadenslagen auszurichten. Die von der Innenministerkonferenz beschlossene „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ begründete die Reform. Im Zuge dieser wurde mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) 2004 eine Bundesbehörde etabliert, die im Wesentlichen übergreifende und koordinierende Aufgaben des Krisenmanagements wahrnimmt wie etwa Aus- und Weiterbildung, Entwicklung des Risikomanagements, Forschung und konzeptionelle Entwicklung des Krisenmanagements. Ein zentrales Element dieser Reform war die bereits 2002 erfolgte Etablierung des Gemeinsamen Melde- und Lagezentrums, welches Teil des BBK ist und in dem Krisenlagen bewertet und analysiert werden. Auch mit dieser Reform bleibt das deutsche Katastrophenschutzsystem im Wesentlichen dezentral: Zwar wurde die Rolle des Bundes durch das BBK gestärkt, aber die operative Bewältigung von Krisenlagen bleibt Sache von Ländern und Kommunen, die in der akuten Krisenbewältigung mit ehrenamtlichen Helfern kooperieren. Neben dieser auf den Bevölkerungsschutz abstellenden Reform wurde 2004 mit dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) eine föderale Koordinationsplattform eingerichtet, welche die Arbeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern bündelt. Im GTAZ, welches keine eigene Behörde ist, tauschen sich insgesamt 40 Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder in täglichen Lagebesprechungen zu Erkenntnissen im Bereich des internationalen Terrorismus aus. Diese auf föderalen sowie nachrichtendienst- und polizeilichen Informationsaustausch abstellende Plattform war Vorbild für das nachfolgend eingerichtete Gemeinsame Internetzentrum (GIZ 2007), das Gemeinsame Cyber-Abwehrzentrum (Cyber-AZ 2011) sowie das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ 2012).

6 Perspektiven: Reformbedarf?

Zu der Frage, wie gut Krisenmanagement und Katastrophenschutz funktionieren, liegen kaum belastbare Befunde vor. Reformen werden meist in Folge von Krisen initiiert und adressieren dann explizit die just zuvor konstatierten Mängel, wobei Fragen der Koordination, Planung, Vorbereitung und Vorhersage häufig im Fokus stehen. Eine vergleichende Untersuchung von Evaluations- und Qualitätssicherungsmaßnahmen des Krisenmanagements in europäischen Ländern zeigt erhebliche Unterschiede im Ländervergleich (Kuipers et al. 2015). In Deutschland gilt die seit 2004 regelmäßig durchgeführte Übung LÜKEX (Länderübergreifende Krisenmanagementübung/Exercise), in der Bund und Länder anhand fiktiver Krisenszenarien Abstimmungsprozesse üben und Kommunikation in Akteursnetzwerken trainieren, als zentrale Maßnahme der dauerhaften Überprüfung und Verbesserung des Krisenmanagements.

Auch wenn die Resilienz-Welle bisweilen anderes suggeriert: Krisen und Katastrophen wird es immer geben. Präventionsstrategien sind essenziell, bereiten allerdings ausschließlich auf bereits bekannte Bedrohungen vor und können nicht den Eintritt neuartiger Bedrohungen verhindern. Resilienz ist also vor allem ein wichtiges Konzept, um Gesellschaften möglichst rasch wieder in den Normalzustand zu versetzen. Allerdings – und das ist ein wichtiges Forschungsdesiderat – ist das Design resilenter Institutionen, Organisationen und *Policies* bisher trotz der ausgeprägten wissenschaftlichen und praktischen Aufmerksamkeit für das Resilienzkonzept nur im Ansatz erforscht.

Ob Resilienz ein vorübergehendes Modekonzept ist oder sich als zentrales Leitprinzip des Krisen- und Katastrophenmanagements langfristig etabliert, wird auch davon abhängen, wie gut es in der Praxis gelingt, gerade besonders vulnerable lokale Gemeinschaften oder vielleicht auch ganze Länder besser als bisher vor Gefahrenfolgen zu bewahren. Insbesondere die zunehmende Vernetzung moderner Gesellschaften und die damit einhergehende skizzierte Natur neuartiger Bedrohungen erfordert eine stärker grenzüberschreitende Ausrichtung des Krisenmanagements als das bisher der Fall ist. Koordination beteiligter Akteure ist eine Herausforderung in jeder Krisensituation, die ungleich größer wird, wenn es gilt, Behörden und politische Akteure verschiedener Staaten in rasche Entscheidungsprozesse bei hoher Unsicherheit einzubeziehen. Diesen Herausforderungen wird nur durch europäische Lösungen und internationale Kooperation zu begegnen sein.

Literatur

- Aldrich, Daniel P. 2012. *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boeke, Sergej. 2017. National cyber crisis management: Different European approaches. *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12309>.
- Boin, Arjen, und Martin Lodge. 2016. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration* 94(2): 289–298.

- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern, und Bengt Sundelius. 2005. *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Alan McConnell, und Paul 't Hart, Hrsg. 2008. Governing after crisis. In *Governing after crisis. The politics of investigation, accountability and learning*, 3–30. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, und Sanneke Kuipers. 2018. The crisis approach. In *The handbook of disaster research*, Hrsg. Havidán Rodríguez, William Donner und Joseph E. Trainor, 23–38. Cham: Springer.
- Broekema, Wout. 2016. Crisis-induced learning and issue politicization in the EU: The Braer, Sea Empress, Erika and Prestige oil spill disasters. *Public Administration* 94(2): 381–398.
- Coppola, Damon. 2011. *Introduction to international disaster management*, 3. Aufl. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Crondstedt, Mal. 2002. Prevention, preparedness, response, recovery – an out-dated concept? *Australian Journal of Emergency Management* 17(2): 10–14.
- Duit, Andreas. 2016. Resilience thinking: Lessons for public administration. *Public Administration* 94(2): 364–380.
- Europäische Kommission. 2013. *Action plan for resilience in crisis prone countries, 2013–2020. SWD (2013) 227 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
- IFRC. 2012. *Understanding community resilience and program factors that strengthen them: A comprehensive study of Red Cross Red Crescent Societies tsunami operation June 2012*. Genf: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- Kendra, James M., Lauren A. Clay, und Kimberly B. Gill. 2018. Resilience and disasters. In *The handbook of disaster research*, Hrsg. Havidán Rodríguez, William Donner und Joseph E. Trainor, 87–107. Cham: Springer.
- Kuipers, Sanneke, und Nicholas H. Welsh. 2017. Taxonomy of the crisis and disaster literature: Themes and types in 34 years of research. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 8(4): 272–283.
- Kuipers, Sanneke, Arjen Boin, Raphael Bossong, und Hendrik Hegemann. 2015. Building joint crisis management capacity? Comparing civil security systems in 22 European countries. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 6(1): 1–21.
- OECD. 2014. *Boosting resilience through innovative risk governance*. Paris: OECD.
- Perry, Ronald W. 2018. Defining disaster: An evolving concept. In *The handbook of disaster research*, Hrsg. Havidán Rodríguez, William Donner und Joseph E. Trainor, 3–22. Cham: Springer.
- Quarantelli, E. L., Arjen Boin, und Patrick Lagadec. 2018. Studying future disasters and crises: A heuristic approach. In *The handbook of disaster research*, Hrsg. Havidán Rodríguez, William Donner und Joseph E. Trainor, 61–83. Cham: Springer.
- Rosenthal, Uriel, Michael T. Charles, und Paul 't Hart. 1989. *Coping with crises: The management of disasters, riots, and terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, Uriel, Paul 't Hart, und Alexander Kouzmin. 1991. The bureau-politics of crisis management. *Public Administration* 69(2): 211–233.
- World Bank. 2016. *Investing in urban resilience: Protecting and promoting development in a changing world*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2018. Disaster risk management. <http://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview#1>. Zugegriffen am 05.07.2018.



Verwaltung und Wicked Problems

Harald Fuhr

Inhalt

1 Einleitung	192
2 Was sind <i>wicked problems</i> ?	192
3 Wie reagieren öffentliche Verwaltungen auf <i>wicked problems</i> ?	194
4 Welche Rolle spielen Wissen und digitalisierte Prozesse zur Bearbeitung von WP?	196
5 Fazit	198
Literatur	199

Zusammenfassung

Wicked problems (WP; „vertrackte Probleme“) zeichnen sich durch ein hohes Maß an Komplexität, Unsicherheit, Mehrdeutigkeit und Ungleichzeitigkeit aus. Sie stellen grundsätzliche Herausforderungen an die Organisation und den Aufgabenvollzug öffentlicher Verwaltungen. Verwaltungen reagieren darauf zumeist in dreifacher Weise: Sie analysieren, generieren und nutzen Wissen über WP; sie koordinieren Akteure und Prozesse, um ressortübergreifend Maßnahmen zu ergreifen und sie passen Organisations- und Managementstrategien an. Angesichts rasch voranschreitender Digitalisierungsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft werden sich Verwaltungen bei der Bearbeitung von WP voraussichtlich zukünftig noch stärker mit der wachsenden und sich ausweitenden Bedeutung von Wissen und Information für Koordinations- und Strategieprozesse auseinandersetzen müssen.

Schlüsselwörter

Koordination · Public Management · Strategie · Verwaltungsorganisation · Verwaltungsreform

H. Fuhr (✉)

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland
E-Mail: Harald.FUHR@uni-potsdam.de

1 Einleitung

Die öffentliche Verwaltung scheint sich seit vielen Jahren weltweit im Dauerstress zu befinden. Eingebettet in ein hierarchisches *Mehrebenensystem* (siehe „Verwaltung als Mehrebenensystem“ in diesem Band) agiert und interagiert sie – zumeist unter finanziellem Druck und konfrontiert mit populistischen Gegenreaktionen – mit höchst unterschiedlich legitimierten Akteuren und *Netzwerken*, die allesamt von ihr rasche, effiziente und effektive Lösungen und Leistungen erwarten. Die Vielfalt und gleichzeitige Präsenz unterschiedlicher Akteure auf mehreren Ebenen und in mehreren Sektoren – wie etwa politische Parteien, Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen, lokale und internationale Unternehmen, EU-Verwaltungen – fordern nicht nur Verwaltungen in OECD-Ländern heraus, sondern durch die vertiefte internationale Zusammenarbeit auch die Partner in Nicht-OECD-Ländern. In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung werden derartige multiple Herausforderungen zumeist als „vertrackte“ Policy-Probleme („*wicked problems*“) bezeichnet, die in den letzten Jahrzehnten, und beschleunigt durch unterschiedliche Internationalisierungs-, Europäisierungs- und Globalisierungsprozesse, auftreten.

In diesem Beitrag geht es um die Verbindungen zwischen „*wicked problems*“ (WP) und der Organisationsentwicklung bzw. den Reformmaßnahmen öffentlicher Verwaltungen, einschließlich der interorganisationalen Beziehungen. Im ersten Abschnitt wird ein Überblick über die Forschung zu WP gegeben und im zweiten Abschnitt auf die unterschiedlichen Reaktionsformen der Verwaltung auf diese Probleme eingegangen. Im dritten Abschnitt werden neuerliche Herausforderungen an die Verwaltung und deren Bearbeitung von WPs diskutiert, die sich aus der zunehmenden Bedeutung von *Wissen*, *Informatisierung* und *Digitalisierung* ergeben.

2 Was sind *wicked problems*?

Wicked problems zeichnen sich durch ein hohes Maß an Komplexität, Unsicherheit, Mehrdeutigkeit und Ungleichzeitigkeit aus. Die Diskussionen über diese Problemkonstellationen sind zwar weit über 40 Jahre alt (z. B. Rittel und Webber 1973; Ackoff 1974) und gehen auf die seinerzeitigen Unwägbarkeiten, Unsicherheiten und Unübersichtlichkeiten von Planungsprozessen zurück. Sie werden gelegentlich auch mit den Begriffen „*social messes*“ und „*unstrukturierte Realitäten*“ (Ackoff 1974; Ritchey 2013) bezeichnet. Insgesamt aber scheinen die meisten Autoren darin übereinzustimmen, dass WP durch den gesellschaftlichen Wandel der letzten Jahrzehnte, d. h. durch *Demokratisierung* und politische *Partizipation*, durch wirtschaftliche und kulturelle *Liberalisierung*, durch *Europäisierung*, *Internationalisierung*, *Globalisierung* und *Transnationalisierung*, aber auch durch weltweite, ubiquitäre Kommunikation und Information mittlerweile noch wesentlich „vertrackter“ auftreten als sie

ohnehin schon waren. Am deutlichsten wird dieser Vorgang an der Ansammlung von Problemen, die sich aus dem anthropogenen *Klimawandel* ergeben, den Levin et al. (2009) und Lazarus (2009) unlängst als „*super wicked problem*“ bezeichneten. Ähnliches gilt für den international agierenden Terrorismus sowie Probleme der nationalen und globalen Gesundheitsversorgung, der (menschlichen) Sicherheit, des Katastrophenschutzes oder des anstehenden Energiewandels.

In ihrer grundlegenden Arbeit nannten Rittel und Webber (1973, S. 161–166) zehn miteinander verschränkte Charakteristika für WP:

1. WP lassen sich nur schwer definieren.
2. Für WP gibt es keine endlichen, definierbaren Lösungen.
3. Es gibt für WP keine richtigen oder falschen Lösungen, sondern nur gute oder schlechte.
4. Es gibt keinen ultimativen Test für die Lösung eines WP.
5. Jeder Lösungsversuch für ein WP ist ein einmaliger Vorgang, dessen Ergebnisse nicht umgekehrt werden können; es gibt keinerlei Möglichkeiten für erfahrungsgeleitetes Lernen.
6. WP haben weder aufzählbare bzw. beschreibbare Lösungsansätze, noch gibt es ein Bündel klar umrissener Ansätze, die in ein Planungsverfahren aufgenommen werden könnten.
7. Jedes WP ist einzigartig.
8. Jedes WP ist Symptom eines anderen Problems.
9. Es gibt zahlreiche Diskrepanzen in der Erklärung eines WP.
10. Der Planer darf nicht irren (d. h. es gibt in der Öffentlichkeit keine Toleranz für Experimente, die scheitern).

Diesen Charakteristika fügten Levin et al. (2009, S. 10–11) am Beispiel des *Klimawandels* drei weitere hinzu, die dann zu sogenannten „*super wicked problems*“ führen, nämlich:

11. Die Zeit (für Gegenmaßnahmen) läuft ab.
12. Es gibt keine zentrale(n), autorisierte(n) Instanz(en).
13. Diejenigen, die an der Lösung eines WP arbeiten, verursachen ein neues.

Wie Danken et al. (2016) in ihrer systematischen Literaturanalyse aufzeigen, liegen allein im *Web of Science* (1999–2014) mittlerweile rund 2700 wissenschaftliche Artikel vor, die sich mit WP auseinandersetzen und zwar zumeist mit Fragen der (Un-)lösbarkeit von WP, gefolgt von der Problematik unterschiedlicher Akteurs-Konstellationen und den für WP üblichen Definitions- und Ein-grenzungsschwierigkeiten.

Wenn WP schwer in den Griff zu bekommen, geschweige denn „lösbar“ sind und jedes Bemühen um Lösungen mit möglichen neuen Problemen einhergeht, wie können Verwaltungen dann damit umgehen?

3 Wie reagieren öffentliche Verwaltungen auf *wicked problems*?

Angesichts der genannten Charakteristika stellen WP grundsätzliche Herausforderungen an die Organisation und den Aufgabenvollzug öffentlicher Verwaltungen. Das gilt für alle Regierungs- und Verwaltungsebenen von der subnationalen zur supranationalen und transnationalen Ebene – und zwischen diesen. Und obwohl öffentliche Verwaltungen heute eine Vielzahl an vertrackten Policy-Problemen zu bewältigen haben, hat die empirische Forschung diese interdependenten Wandlungsprozesse bislang kaum aufgenommen (vgl. Fuhr et al. 2016).

Danken et al. (2016, S. 25–28) gehen im Rahmen einer systematischen Literaturanalyse auf die Maßnahmen ein, die in der wissenschaftlichen Literatur zu WP in den vergangenen Jahren diskutiert wurden. Die meisten der Artikel beziehen sich dabei auf Chancen einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit, auf Verbesserungen in *Führung* und *Management*, zusammen mit einer längerfristigen Politikgestaltung, und schließlich einer besseren, praxisorientierten Wissensgenerierung.

Bei der Beschreibung und Erklärung der Reaktionen von Verwaltungen auf WP lassen sich drei Muster identifizieren. Öffentliche Verwaltungen leiten (i) *Koordinationsprozesse* mit anderen Verwaltungen ein, um ressortübergreifend zu arbeiten, sie passen (ii) *Organisationsstrategien* an, um der Komplexität von WPs zu begegnen, und sie generieren und nutzen (iii) spezifisches *Organisationswissen*, um auf vertrackte Policy-Probleme zu reagieren und *Legitimität* aufrechtzuerhalten. Überdies gibt es eine Reihe von Wechselbeziehungen zwischen koordinations-, strategie- und wissensorientierten Prozessen von Anpassung und Wandel.

Die Ergebnisse neuerer Forschung zu WP (Fuhr et al. 2016) belegen, dass die beobachtbaren *Koordinations- und Kooperationsbemühungen* öffentlicher Verwaltungen bei der Behandlung von WPs zumeist nicht auf ein übergeordnetes Interesse an einer besseren Arbeitsteilung oder der Lösung eines konkreten Problems zurückzuführen sind. Sie scheinen sich eher an den bekannten Formen modernen Regierens, an Legitimationserfordernissen und an Formen angemessenen Verhaltens zu orientieren, als an einer gezielten Problemorientierung und einer verbesserten Leistungsfähigkeit. Wenn es zu „*positiver Koordination*“ kommt – also z. B. zur Einrichtung interministerieller Arbeitsgruppen, die einem konstruktiven Arbeitsprogramm und einem übergeordneten Interesse folgen – dann nicht selten aus symbolischen Gründen, um politischen Entscheidungsträgern zu signalisieren, dass das Verwaltungsmanagement ein übergeordnetes Problem erkannt hat. Letztlich aber bleiben derartige Bemühungen durch die Eigeninteressen der beteiligten Akteure und Organisationsstrukturen beschränkt und es gelingt den Akteuren selten, Organisationsgrenzen konstruktiv zu überschreiten. Beschränkungen ergeben sich auch dadurch, dass Entscheidungsprozesse innerhalb der Verwaltung den bestehenden Organisationsanreizen folgen und Akteure kaum Anreize für eine längerfristige externe Koordination vorfinden. Daraus ergibt sich, dass eine „*negative Koordination*“ – in der Akteure in abgrenzender Weise versuchen, primär für sich negative Folgewirkungen zu vermeiden, ohne einem übergeordneten Interesse zu folgen – trotz aller Bekundungen in der Praxis deutlich häufiger auftritt als eine positive

Koordination. Allerdings zeigt sich auch, dass formelle Koordinationsinstrumente zwischen Verwaltungen durch eine Vielzahl an parallel verlaufenden, informellen, bilateralen und professionellen Kontakten ergänzt (gelegentlich auch umgangen) werden. Sie helfen dabei, bestehende Konkurrenzbeziehungen zwischen den beteiligten Verwaltungen zu überwinden und eine auf Vertrauen und Konsens beruhende Zusammenarbeit einzuleiten.

Was die *strategische Ausrichtung* von Verwaltungseinheiten auf WP betrifft, so zeigen sich eine Vielzahl an Initiativen zu einer verbesserten *Partizipation* bei der Politik- und Strategieformulierung und zur Umsetzung von *Organisationsstrategien* (Head 2008, S. 108–109). Das gilt sowohl für organisationsinterne wie externe Akteure, und auch hier geht es neben dem Zugang zu Expertenwissen zumeist um die Erzeugung von (Input-)Legitimität. Instrumente des New Public Management (Leistungsmessung, Monitoring und Evaluierung) kommen dabei ebenso zum Einsatz wie neuere Methoden des *Design Thinking*, das interaktions- und innovationsbetont v. a. auf eine stärkere Ergebnis-, Kunden- und Bürgerorientierung abzielt (vgl. Brown 2008; Dribbisch 2015). Die Fähigkeiten zu einem strategisch ausgerichteten Management hängen indes von den (zumeist stark begrenzten) Kapazitäten der jeweiligen Verwaltungen ab. In vielen Fällen ahmen Verwaltungen aber auch einfach nur Organisationsprinzipien nach, die sie bei anderen beobachten und für erfolgreich oder angemessen erachteten. Dieser sog. *mimetische Isomorphismus* (vgl. DiMaggio und Powell 1983, S. 151) scheint damit bei der strategischen Ausrichtung und Reorganisation von Verwaltungen weitaus häufiger anzutreffen zu sein als dezidierte Reformen zur Erhöhung von Verwaltungseffizienz und -effektivität.

Für WP gibt es keine definierbaren Lösungen, sondern nur „Annäherungen“ an diese Probleme in Form von augenblicklich „besten“ Maßnahmen, d. h. Maßnahmen, die die Wahrscheinlichkeit des Eintretens wünschenswerter Entwicklungen erhöhen und zumindest keine neuen Probleme schaffen. Dafür eignen sich flexible, adaptive, agile und experimentelle Methoden strategischen *Managements* am besten. Levin et al. (2009, S. 2) bevorzugen hier z. B. eine Methode, die sie *Applied Forward Reasoning* nennen, und Ritchey (2013, S. 5–7) setzt zusätzlich auf digitale Analyseverfahren (*General Morphological Analysis*) bei der Bearbeitung von WP. Horn und Weber (2007) indes sehen gute Chancen, WP anzugehen darin, dass sie diese gemeinsam mit relevanten Akteuren eingrenzen und Risikoabschätzungen vornehmen. Visualisierungen von WPs (*Mess Mapping*) nehmen bei dieser letzten Methode eine ebenso wichtige Rolle ein wie interaktive Gruppenprozesse, in denen die Ziele, Meilensteine, Reflektions- und Lernschleifen sowie Evaluierungskriterien festgelegt werden (*Resolution Scenario Mapping*).

In diesen *agilen Prozessen* gelten Individuen und Interaktionen zumeist als wichtiger als traditionelle Verwaltungsabläufe, und ein flexibles Reagieren auf Veränderungen als wichtiger als Pläne strikt einzuhalten. Aber was in akademischen Papieren als vorteilhaft und innovativ gilt, ist in der Tagespraxis nicht so einfach umzusetzen. Für viele Verwaltungen dürften diese, teils komplexen und ressourcenintensiven Praktiken allein schon deshalb schwer anwendbar sein, weil das beteiligte Verwaltungs- und Führungspersonal für derartige Verfahren noch nicht ausreichend qualifiziert ist. Die Bearbeitung von WP erfordert also auch neue Fähigkeiten und

Fertigkeiten auf Seiten der Beschäftigten und des Managements, insbesondere im Hinblick auf Verhandlungskompetenzen und Konfliktmanagement sowie kommunikative Prozesse. Außerdem benötigen die betroffenen Schlüsselakteure in diesen agilen Prozessen einen offenen Zugang zu relevanten Daten, Informationen und Wissen.

Öffentliche Verwaltungen nutzen, verarbeiten und generieren *Wissen* in ihrem Umgang mit WP. Nach Daviter (2017) zeigen sich in diesem Zusammenhang zum einen Bemühungen um eine Verbesserung der Wissensaufnahme (und hier v. a. der analytischen Qualitäten, vgl. Daviter 2015). Zum anderen ändert sich aber auch die Art der Bereitstellung von Wissen. Denn im Gegensatz zu der einst mit umfassendem Erfahrungswissen ausgestatteten Weberianischen Bürokratie, agieren heutige Verwaltungen in einem sich rasch verändernden, globalisierten, kommunikativen und informationellen Umfeld. In der Zusammenarbeit und im Austausch mit einer Vielzahl neuer nationaler, internationaler und transnationaler Akteure geraten „etablierte“ Wissensbestände von Verwaltungen daher rasch unter Konkurrenzdruck, etwa durch lokales (Erfahrungs-)Wissen im Bereich der internationalen *Umweltpolitik*, und bedürfen neuer (institutionalisierte) Formen des Informationsabgleichs bzw. der „*Konsensualisierung*“.

Wie das Beispiel der 17 *Sustainable Development Goals (SDGs)* der Vereinten Nationen zeigt, erhalten *Indikatoren*, als eine bestimmte Form von Wissen, zunehmend Bedeutung. Waren Indikatoren vor einigen Jahren noch weitgehend auf einzelne Verwaltungen und nationale Kontexte ausgerichtet, erhalten sie heute eine zunehmend globale Bedeutung sowohl für die Politikformulierung als auch für die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen und für internationale Organisationen. Um die Akzeptanz der SDGs zu gewährleisten, bedurfte es einer mehrjährigen Abstimmung, umfangreicher internationaler Konsultationen unter Beteiligung einer Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure und einer verbindlichen Regelung zum *Monitoring* und zur *Evaluierung* (Beisheim 2015).

Die zunehmende Anzahl von Beteiligten an der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen hat ebenfalls dazu beigetragen, dass Indikatoren eine wachsende Bedeutung für evidenzbasierte Entscheidungen, die Output-Orientierung und *Rechenschaftspflicht* von Verwaltungen erhalten. Je nach Verwaltungstätigkeit ermöglicht ein zumeist stark technik-gestütztes Wissensmanagement zwar eine rasche Lieferung von Leistungsdaten und Nutzer-Feedback, die Nutzung dieser Informationen für organisationinterne *Lernprozesse* (etwa aus Evaluierungen) und die Generierung spezifischen Organisationswissens ist allerdings noch sehr begrenzt.

4 Welche Rolle spielen Wissen und digitalisierte Prozesse zur Bearbeitung von WP?

Wie der vorangegangene Abschnitt andeutete, fordern WP vor allem die vormals dominante, „wissende“, rationale Verwaltung Weberianischen Typs heraus, in der die Fachexpertise der Verwaltung bei der Problemlösung zum Einsatz kommt. *Expertenkommissionen*, aber auch die Erarbeitung von Expertisen in spezialisierten

Think Tanks und Forschungsinstituten, haben diese vormals exklusive Stellung seit geraumer Zeit abgebaut (vgl. Rich 2004). Hinzu gesellen sich heute globale, ubiquitäre Daten- und Informationsströme, die – zunehmend unter Wettbewerbsbedingungen – erst noch zu „Wissen“ verdichtet werden müssen. Auch zeigen sich neue Herausforderungen bei der Abstimmung von Wissensbeständen, wie etwa in den Verhandlungen zur internationalen Umwelt-, Klima- und Entwicklungspolitik, in denen „etabliertes“ Wissen zunehmend mit konkurrierendem, „lokalen“ und „indigenen“ Wissen aus dem „Globalen Süden“ konfrontiert wird.

Drei Bereiche im Umgang mit Wissen über WP sind für die Organisationsentwicklung von Verwaltungen von Bedeutung: (i) neue Formen der *Wissensbeschaffung*, (ii) das Management von Wissensbeständen, und (iii) die Abgabe bzw. Bereitstellung von Wissen (vgl. Fuhr 2016).

WP und Wissensbeschaffung. Wenn einerseits das Wissen um WP und mögliche Reaktionen darauf unklar und umstritten sind und andererseits multiple Wissensbestände aufeinandertreffen und miteinander konkurrieren, helfen der Verwaltung weder das klassische Fachwissen noch assoziierte Expertengremien. Dann bedarf es neuer, flexibler Mechanismen des Informationsabgleichs zwischen den Informations- und Wissensträgern. Beispiel hierfür sind etwa die Sachstandsberichte des Weltklimarats (IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change), in denen wissenschaftliche Erkenntnisse zum Stand des Weltklimas in zahlreichen Abstimmungsrunden konsensorientiert (mit der Veröffentlichung von Minderheitsmeinungen) zu „Klimawissen“ verdichtet werden. Erst durch dieses aufwändige Verfahren erkennen Regierungen und Verwaltungen die wissenschaftlichen Aussagen der IPCC-Berichte an. Ähnliche Abstimmungs- und Übersetzungssprozesse (*translations*) sind auch aus den internationalen Verhandlungen zum Artenschutz und zur Biodiversität bekannt (vgl. Berger und Esguerra 2018).

Der Einsatz großer digitaler *Datenbestände (big data)*, wie sie derzeit v. a. noch von privaten, global tätigen Unternehmen wie Google und Amazon aufgebaut werden, aber auch das sog. *Crowd Computing* über digitale Plattformen bieten modernen Verwaltungen in demokratischen Gesellschaften durchaus die Möglichkeit zu beidseitig offener Kommunikation und damit auch die Chance, vertrackte Probleme in innovativer Weise anzugehen, etwa bei der Bereitstellung lokaler bzw. urbaner Dienstleistungen (vgl. Sexton et al. 2017; McKinsey Global Institute 2018). Aber auch die Risiken, die mit der Sammlung und Absicherung großer Datenbestände verbunden sind, steigen (Nunan und Di Domenico 2017). In autoritären Regimen könnten überdies Datensammlungen weniger zur Bearbeitung von WP, sondern zur Kontrolle zivilgesellschaftlicher Gruppen eingesetzt werden.

WP und das Management von Wissen. Wie bereits im letzten Abschnitt angedeutet, können computergestützte Analyseverfahren und ein teilnahmeorientiertes, interaktives Management einen Beitrag dazu leisten, diffuses Wissen über WP besser in den Griff zu bekommen (vgl. Daviter 2015, 2017). Auch kann ein umsichtiges, informationsgestütztes Management von Wissensträgern und Rückmeldungen aus der Praxis innerorganisatorische Lernprozesse beschleunigen. Schließlich erlauben digitalisierte Prozesse die Geschwindigkeit von Informationsflüssen zu erhöhen, was vor allem in Katastrophen- und Krisenfällen sowie bei Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel

vorteilhaft ist, in denen – trotz aller *wickedness* der anstehenden Probleme – schnelles Handeln und die Aufarbeitung von Erfahrungen der Betroffenen erforderlich sind (vgl. Head und Xiang 2016).

WP und die Bereitstellung von Wissen. Verwaltungen sind zunehmend angehalten, Daten, Informationen und Wissen („evidenzbasiert“) über ihr Handeln bereitzustellen und gegenüber den Bürgern ihrer Rechenschaftspflicht nachzukommen. Digitalisierte Verfahren, *Leistungsindikatoren*, *e-Government* (und *e-Governance*) sowie *open data*-Initiativen können zu einer besseren Transparenz komplexer Serviceleistungen führen und Wissensbestände breiter verfügbar machen. Allerdings verweisen verschiedene Autoren auch auf die Notwendigkeit vertraulicher Informationen und die Gefahren einer allumfänglichen Transparenz der Verwaltung (z. B. De Fine Licht 2014, siehe auch den Beitrag von Wewer in diesem Band).

Eine interessante Frage dürfte in diesem Zusammenhang sein, ob die zunehmende Digitalisierung und Informatisierung von Verwaltungsprozessen schrittweise zu neuen Institutionalisierungen führt und damit die Chancen verbessert, dass Wissensbestände über WP schrittweise konsensualisiert und von den Nutzern auch akzeptiert werden. Derartige Institutionalisierungen könnten dann auch dazu beitragen, das Vertrauen in die Verwaltung zu verbessern und Verwaltungshandeln zu re-legitimieren. Oder ob diese Digitalisierungsprozesse eher unterhalb der Schwelle der Institutionalisierung verbleiben, zu einem *information overload* und zu einer weiteren Fragmentierung von Wissen führen, mit der Gefahr neuer Unübersichtlichkeiten, De-institutionalisierungen und neuen Legitimationserfordernissen. Letzteres entspräche dann ganz dem Hinweis von Rittel und Webber (1973), nämlich, dass diejenigen, die versuchen auf WP zu reagieren, diese unwillkürlich perpetuieren.

5 Fazit

Obwohl öffentliche Organisationen heute eine Vielzahl an vertrackten Policy-Problemen zu bewältigen haben und unter erheblichem Leistungsdruck stehen, hat die Forschung sich bislang kaum mit der Frage beschäftigt, wie sich diese Organisationen konkret den Herausforderungen stellen und wie sie hierzu entsprechende Managementaufgaben übernehmen. Verwaltungen sind nicht machtlos und reagieren in der Regel in dreifacher Weise auf WP: (i) sie versuchen, trotz aller analytischen Schwierigkeiten, Wissen über WP zu generieren und konstruktiv zu nutzen; (ii) sie bemühen sich, Akteure und Prozesse besser zu koordinieren, um ressortübergreifend Maßnahmen zu ergreifen und (iii) sie passen gezielt Organisations- und Managementstrategien an, um WP wirkungsvoll anzugehen und gleichzeitig Legitimität zu erhalten. Während die drei Reaktionsformen zumeist miteinander in Verbindung stehen, dürften neue Herausforderungen vor allem darin bestehen, sich bei der Bearbeitung von WP noch stärker mit der wachsenden und sich ausweitenden Bedeutung von Wissen und Information für Koordinations- und Strategieprozesse auseinanderzusetzen. Das gilt sowohl für die Angebots- als auch für die Nachfrageseite. Denn einerseits steigt durch die kostengünstige Verfügbarkeit von Daten, Informationen und Wissen sowie eine rasch voranschreitende Digitalisierung

das Angebot an wissensbasierten Dienstleistungen für die Bearbeitung von WP. Andererseits steigt die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen durch die Vielzahl an flexiblen und partizipativen Managementmethoden, aber auch aufgrund zunehmend evidenzbasierter Entscheidungsprozesse und des gesellschaftlichen Drucks, relevante Informationen über Verwaltungshandeln bereitzustellen.

Ähnlich wie bei der angehenden Debatte über Chancen und Risiken des Einsatzes von *Superintelligence* (Bostrom 2014) – in ihrem Charakter und Dimensionen selbst ein WP – bedarf es einer agilen gesellschaftlichen Debatte über die Chancen und Risiken der Informatisierung und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, nachgerade um die gewünschten Modernisierungspotenziale auszuschöpfen und unbedachte Folgewirkungen, z. B. im Hinblick auf den Arbeitsmarkt, demokratische Mitspracherechte und Rechtsstaatlichkeit, zu minimieren.

Literatur

- Ackoff, Russell L. 1974. *Redesigning the future: A systems approach to societal problems*. Chichester: Wiley.
- Beisheim, Marianne. 2015. *Reviewing the post-2015 sustainable development goals and partnerships. A proposal for a multi-level review at the high-level political forum*. Berlin: SWP.
- Berger, Tobias, und Alejandro Esguerra, Hrsg. 2018. Introduction. The objects of translation. In *World politics in translation: Power, relationality and difference in global cooperation*, 1–21. London: Routledge.
- Bostrom, Nick. 2014. *Superintelligence. Paths, dangers, strategies*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, Tim. 2008. Design thinking. *Harvard Business Review* 86(6): 84–92.
- Danken, Thomas, Katrin Dribbisch, und Anne Lange. 2016. Studying wicked problems forty years on: Towards a synthesis of a fragmented debate. *der moderne staat*. Special issue on „contested public organizations: Knowledge, coordination, strategy“, Hrsg. Harald Fuhr, Valeska Korff und Thurid Hustedt, 15–34.
- Daviter, Falk. 2015. The political use of knowledge in the policy process. *Policy Sciences* 48(4): 491–505.
- Daviter, Falk. 2017. Policy analysis in the face of complexity: What kind of knowledge to tackle wicked problems? *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/095207671773325>.
- De Fine Licht, Jenny. 2014. Transparency actually: How transparency affects public perceptions of political decision-making. *European Political Science Review* 6(2): 309–330.
- DiMaggio, Paul J., und Walter W. Powell. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48:147–160.
- Dribbisch, Katrin. 2015. Innovation by Design: Kann Design Thinking Verwaltungen innovativer machen? In *Change management*, Hrsg. Christoph Verenkotte, Rainer Christian Beutel und Thomas Bönders, 130–135. Baden-Baden: Nomos.
- Fuhr, Harald. 2016. Contested public organizations: Coordination, strategy and the increasing importance of knowledge – Some lessons from current research and avenues for future research. *der moderne staat*. Special issue on „contested public organizations: Knowledge, coordination, strategy“, Hrsg. Harald Fuhr, Valeska Korff und Thurid Hustedt. 101–107. Opladen: Barbara Budrich.
- Fuhr, Harald, Valeska Korff, und Thurid Hustedt, Hrsg. 2016. *der moderne staat*. Special issue on „contested public organizations: Knowledge, coordination, strategy“, 3–107.
- Head, Brian W. 2008. Wicked problems in public policy. *Public Policy* 3(2): 101–118.

- Head, Brian W., und Wei-Ning Xiang. 2016. Working with wicked problems in socio-ecological systems: More awareness, greater acceptance, and better adaptation. *Landscape and Urban Planning* Special Issue (No. 154): 1–3.
- Horn, Robert E., und Robert P. Weber. 2007. *Tools for resolving wicked problems. Mess mapping and resolution mapping processes*. Stanford: MacroVU(r), Inc. and Strategy Kinetics.
- Lazarus, Richard J. 2009. Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future. *Cornell Law Review* 94:1153–1233.
- Levin, Kelly, Benjamin Cashore, Steven Bernstein, und Graeme Auld. 2009. Playing it forward: Path dependency, progressive incrementalism, and the „super wicked“ problem of global climate change. Paper for the congress on „climate change: global risks, challenges and decisions“, 10–12.03.2009, Copenhagen.
- McKinsey Global Institute. 2018. *Smart cities: Digital solutions for a more livable future*. New York: McKinsey Global Institute.
- Nunan, Daniel, und Marialaura Di Domenico. 2017. Big data: A normal accident waiting to happen? *Journal of Business Ethics* 145:481–491.
- Rich, Andrew. 2004. *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ritchey, Tom. 2013. Wicked problems. Modelling social messes with morphological analysis. *Acta Morphologica Generalis* 2(1): 1–8.
- Rittel, Horst W., und Melvin M. Webber. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4(2): 155–169.
- Sexton, Anna, Elizabeth Shepherd, Oliver Duke-Williams, und Alexandra Eveleigh. 2017. A balance of trust in the use of government administrative data. *Archival Science* 17(4): 305–330.



Nachhaltige Verwaltung

Harald Heinrichs und Ferdinand Schuster

Inhalt

1 Einleitung	202
2 Nachhaltigkeit, Politik und Verwaltung	203
3 Fazit	209
Literatur	210

Zusammenfassung

Basierend auf den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen und den Nachhaltigkeitsstrategien der EU und Deutschlands ist ein nachhaltigkeitspolitischer Rahmen für die öffentliche Verwaltung entstanden. Hierbei besteht Anpassungsbedarf in den Verwaltungen, der von Verwaltungsreformen bisher nur unzureichend adressiert wird. Im Beitrag werden konzeptionell und anhand von ausgewählten Handlungsfeldern Entwicklungsschritte hin zur nachhaltigen Verwaltung diskutiert.

Schlüsselwörter

Nachhaltige Entwicklung · Verwaltung · Nachhaltiger Haushalt · Nachhaltige Beschaffung · Nachhaltigkeitspolitik

H. Heinrichs (✉)

Institut für öffentliche Nachhaltigkeitssteuerung, Leuphana Universität Lüneburg, Lüneburg, Deutschland

E-Mail: hheinric@leuphana.de

F. Schuster

Institut für den öffentlichen Sektor e.V., Berlin, Deutschland

E-Mail: ferdinandschuster@web.de

1 Einleitung

In Gegenwartsdiagnosen werden multiple Krisenphänomene und systemische Risiken als drängende Herausforderungen insbesondere auch für staatliches Handeln identifiziert (vgl. World Economic Forum 2018). Neben kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten wie beispielsweise dem Krisenmanagement bei Extremwetterereignissen oder der Einrichtung staatlicher „Rettungsschirme“ während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise der vergangenen Dekade wird hoher Handlungsbedarf zur Bearbeitung tief greifender, zeitlich und räumlich expansiv wirkender Probleme festgestellt. Viele akute Aufgaben erscheinen dabei als Symptome substanzell nicht-nachhaltiger Entwicklungen. Weitreichende Umweltveränderungen, wie der globale Klimawandel oder der Artenverlust, die gesellschaftliche Stabilität gefährdende intra- und internationale soziale Ungleichheit, eine ressourcenintensive und hochgradig volatile globale Wirtschaft sowie die komplexen Wechselwirkungen zwischen diesen Dynamiken bilden den Ausgangspunkt für den programmatischen Ansatz einer nachhaltigen Entwicklung (Sachs 2015).

Die durch die Vereinten Nationen vor nunmehr 30 Jahren initiierte globale Nachhaltigkeitsinitiative mündete nach zahlreichen UN-Konferenzen und Abkommen im Jahr 2015 in die von 193 Staaten verabschiedete Transformationsagenda 2030 mit 17 globalen Nachhaltigkeitszielen. Diese fungiert nun als Referenzrahmen für die Zukunftsgestaltung der Völkergemeinschaft (United Nations 2015). Sie kann verstanden werden als gesellschaftspolitischer (Gegen-)Entwurf zu problematischen politischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungen.

Aufgrund der enormen sozialen und sachlichen Komplexität nachhaltiger Entwicklung wurde und wird Nachhaltigkeit als Multi-Ebenen-, Multi-Akteur- und Multi-Themen-Ansatz konzeptionalisiert (Lafferty 2006). Dieser Perspektive entsprechend finden sich heute in vielen Gesellschaftsbereichen wie Wirtschaft (Nachhaltigkeitsmanagement), Medien (Nachhaltigkeitskommunikation), Wissenschaft (Nachhaltigkeitsforschung und -lehre), Zivilgesellschaft (Nachhaltigkeitsinitiativen) bis hin zur Kunst (Nachhaltigkeitsprojekte) Akteure und Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung. Und auch in der Politik, nicht zuletzt auch in Deutschland, ist das Thema präsent (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie). Trotz der liberalen Grundausrichtung der UN-Initiative, die die Bedeutung der kooperativen Selbstanorganisation gesellschaftlicher Akteure betont, stellt Nachhaltigkeit auch eine Herausforderung für die öffentliche Verwaltung dar (Heinrichs und Schuster 2017). Auf Basis der Grundannahme, dass eine professionelle und leistungsfähige öffentliche Verwaltung zentral ist für ein funktionierendes Staats- und Gemeinwesen, ist zu prüfen, inwieweit die öffentliche Verwaltung inhaltlich, strukturell, prozedural, instrumentell und organisationskulturell auf die Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung eingestellt ist. Um diese Frage zu beantworten, werden im Folgenden zunächst zentrale konzeptionelle und empirische Grundlagen nachhaltiger Entwicklung aufgegriffen und wesentliche Aspekte der deutschen Nachhaltigkeitspolitik skizziert. Daran anknüpfend wird Nachhaltigkeit als Herausforderung der öffentlichen Verwaltung diskutiert und exemplarisch auf zwei besonders bedeutsame

Handlungsfelder – Haushalt und Beschaffung – vertieft eingegangen. Am Ende steht ein Ausblick auf Entwicklungsbedarf und Handlungsoptionen für eine nachhaltige Verwaltung.

2 Nachhaltigkeit, Politik und Verwaltung

2.1 Konzeptionelle Grundlagen nachhaltiger Entwicklung

Auch wenn es bislang keine konsistente, allgemein akzeptierte Nachhaltigkeitstheorie gibt, ist insbesondere im deutschsprachigen Nachhaltigkeitsdiskurs die idealtypische Unterscheidung von drei Nachhaltigkeitskonzeptionen breit akzeptiert (Kopfmüller et al. 2001): Der Ansatz der *ökologischen Nachhaltigkeit* fokussiert besonders auf die ökologische Dimension nachhaltiger Entwicklung, soziale und ökonomische Aspekte sind dabei nachrangig. Im *additiven Nachhaltigkeitsverständnis* geht es um die Etablierung von Nachhaltigkeit in unterschiedlichen Handlungsfeldern (soziale Nachhaltigkeit, ökonomische Nachhaltigkeit, ökologische Nachhaltigkeit). Und das *integrative Nachhaltigkeitsverständnis* zielt auf die systemische Bearbeitung miteinander in Wechselwirkung stehender Nachhaltigkeitsfelder. Eine andere gängige Differenzierung, die vor allem die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit adressiert, betrifft den Grad der technischen Substituierbarkeit natürlicher Lebensgrundlagen: starke Nachhaltigkeit meint dabei die unbedingte Erhaltung von Naturkapital, während schwache Nachhaltigkeit die technische Gestaltbarkeit der materiellen Welt betont.

Diese konzeptionellen Perspektiven aus der Wissenschaft sind in Auseinandersetzung mit der Praxis nachhaltiger Entwicklung in Politik und Gesellschaft entstanden und wirken auf diese zurück. Der konzeptionelle Pluralismus ermöglicht dabei Anschlussfähigkeit für heterogene Akteure und Themen. So kann davon ausgegangen werden, dass Umweltbewegungen den Fokus stärker auf ökologische Nachhaltigkeit richten, während Unternehmen stärker das Potenzial der technischen Gestaltbarkeit betonen. Mit Blick auf die Transformationsagenda 2030 und die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen, die eine Richtschnur für nationalstaatliche und subnationale Nachhaltigkeitsmaßnahmen sein sollen, kann festgestellt werden, dass sich in der Praxis ein Mischmodell aus additiver und integrativer Nachhaltigkeit durchzusetzen scheint. Dazu gehört auch die Anerkennung zentraler normativer Prinzipien der Nachhaltigkeit, die sich seit dem UN-Bericht „Our Common Future“, in internationalen, nationalen und subnationalen Nachhaltigkeitsstrategien weiter etabliert haben: Der Querschnittscharakter gehört ebenso dazu wie die Langfristorientierung, die intra- und intergenerationale Gerechtigkeit und die Notwendigkeit, nachhaltige Entwicklung als gemeinsamen Such-, Lern- und Gestaltungsprozess zu organisieren, um der inhärenten Themen- und Akteurvielfalt gerecht zu werden (Heinrichs und Laws 2015). Der auf UN-Ebene vereinbarte programmatische Ansatz der nachhaltigen Entwicklung mit seiner Laufzeit bis 2030 bietet somit (begrenzte) Flexibilität und Anpassungspotenzial an spezifische nationale, regionale und lokale Herausforderungen in einem definierten Rahmen mit normativen Kernprinzipien und Überprüfungs- und Gestaltungsmechanismen. Nachhaltigkeit ist

damit zu einer zwar nicht völkerrechtlich verbindlichen, aber international gültigen und institutionell begleiteten regulativen Idee geworden, die Maßnahmen in Politik und Verwaltung auf nationaler und subnationaler Ebene erfordert.

2.2 Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland

Der Beginn der deutschen Nachhaltigkeitspolitik liegt in den 1990er-Jahren. Anknüpfend an die Enquete-Kommission (1992–1994) des Bundestags „Schutz des Menschen und der Umwelt – Bewertungskriterien und Perspektiven für umweltverträgliche Stoffkreisläufe in der Industriegesellschaft“, in der auf das Spannungsverhältnis von Wirtschaft und Umwelt fokussiert wurde, legte die folgende Enquete-Kommission (1995–1998) „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ wesentliche konzeptionelle Grundlagen für die deutsche Nachhaltigkeitspolitik. So entspricht das im Enquete-Bericht präsentierte Dreisäulen-Modell im Wesentlichen dem heute vorherrschenden Mischmodell additiver und integrativer Nachhaltigkeit. Im Jahr 2002 wurde dann, ein Jahr nach der Veröffentlichung der Nachhaltigkeitsstrategie der Europäischen Union, die erste nationale Nachhaltigkeitsstrategie von der damaligen Bundesregierung verabschiedet. Seitdem wurde die Nachhaltigkeitsstrategie von wechselnden Regierungen fortgeschrieben. Im Januar 2017 erfolgte die Veröffentlichung der aktuell gültigen Nachhaltigkeitsstrategie, die vor dem Hintergrund der globalen Nachhaltigkeitsziele grundlegend überarbeitet und durch den stärkeren Einbezug der Länder und Kommunen zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie weiterentwickelt wurde (Bundesregierung 2017).

Wesentliche Elemente der deutschen Nachhaltigkeitspolitik, die in der Nachhaltigkeitsstrategie manifestiert ist, sind ein auf die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele ausgerichtetes Zielsystem. Den einzelnen Zielen sind Maßnahmen sowie Indikatoren zur Erfolgsmessung zugeordnet. Darüber hinaus gibt es organisatorische Einrichtungen, wie den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, Nachhaltigkeitskoordinatoren in Ministerien sowie Prozeduren und Instrumente wie die Nachhaltigkeitsprüfung. Hinzu kommen der seit 2004 existierende Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung und der Rat für Nachhaltige Entwicklung als öffentlichkeitsorientiertes Beratungsgremium. Auf der Ebene der Bundesländer verfügen inzwischen 14 Länder über Nachhaltigkeitsstrategien. Dabei lässt sich beobachten, dass die angestoßenen Maßnahmen im Wesentlichen auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsanforderungen in den einzelnen Politikfeldern abziehen und die Mitwirkungspotenziale nicht-staatlicher Akteure hervorheben. So gibt es zwar ein Maßnahmenprogramm „Nachhaltige Verwaltung“ bei der Bundesregierung, durch das explizit organisationsbezogene Nachhaltigkeitsinitiativen in Bundesministerien und -behörden umgesetzt werden sollen. Wie der jüngste Monitoringbericht¹ (Bundesregierung 2016) zeigt, geht es dabei um einzelne – wenn auch

¹https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit/2-Staatssekret%C3%A4rAusschuss/2017-04-24-sts-ausschuss-nachhaltigkeit-monitoring-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Zugegriffen am 19.09.2018.

wichtige – nachhaltigkeitsorientierte Projekte, wie beispielsweise Kriterien für nachhaltiges Bauen bei Bundesliegenschaften, Klimaschutzmaßnahmen in der Bundesverwaltung, die Stärkung nachhaltiger Beschaffung oder Maßnahmen zur besseren Vereinbarung von Familie und Beruf im öffentlichen Dienst. Die Weiterentwicklung staatlicher Institutionen im Sinne eines systematischen, nachhaltigkeitsorientierten Verwaltungsreformprogramms mit organisationsstrukturellen, -prozeduralen, -kulturellen und instrumentellen Ansätzen ist daher bislang nur ansatzweise zu erkennen (Heinrichs 2017).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland in den vergangenen 15 Jahren trotz Regierungswechseln und erheblicher Anforderungen an das politische System durch akute Krisen – von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise bis zur Flüchtlingskrise – sukzessive weiterentwickelt und institutionalisiert wurde. Durch diese Entwicklung der Nachhaltigkeitspolitik ist über die Zeit ein relativ stabiler nachhaltigkeitspolitischer Kontext für die öffentliche Verwaltung in Deutschland entstanden, der die Frage nach der Ausgestaltung einer nachhaltigen Verwaltung virulent werden lässt.

2.3 Nachhaltigkeit als Herausforderung und Aufgabe für die öffentliche Verwaltung

Eng verbunden mit der politischen Perspektive auf Nachhaltigkeit, die auf die Meinungs-, Willensbildungs-, Entscheidungsprozesse und die daraus resultierenden politischen Maßnahmen fokussiert, ist die Analyse der Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik durch die Verwaltungsbürokratie. Der klassischen Bürokratietheorie folgend, ist nach Max Weber Bürokratie in Abgrenzung zur traditionalen und charismatischen Herrschaft die rationale Form legaler Herrschaft (Weber 1976). Die bürokratietheoretische Perspektive, die anknüpfend an Weber weiterentwickelt wurde, hilft, Möglichkeiten, Grenzen und Gestaltungsansätze für die Integration von Nachhaltigkeit in der Verwaltung besser zu verstehen (Derlien et al. 2011). Die typischen Merkmale bürokratischen Verwaltungshandelns sind Spezialisierung, Hierarchie, Regelgebundenheit und Aktenmäßigkeit. Diese Elemente sollen die besondere Form der rationalen Herrschaftsausübung gewährleisten, weil durch das regelgeleitete, standardisierte Handeln eine Gleichbehandlung der Bürger sichergestellt werden soll. Die Funktionsfähigkeit der Verwaltung vorausgesetzt, hilft diese Form des staatlichen Verwaltungshandelns politisch getroffene, kollektiv bindende Entscheidungen berechenbar und zuverlässig umzusetzen und damit gesellschaftliches Handeln zu stabilisieren. Die empirische Verwaltungsforschung der vergangenen Jahrzehnte aber hat gezeigt, dass Verwaltungshandeln, wie jegliches soziale Handeln, nicht so rational und funktional ist, wie es das Bürokratiemodell vorgibt: neben formalen Strukturen und Prozeduren gibt es informelle Austauschbeziehungen, Bürokratien neigen zum Wachstum, wodurch Effizienz und Effektivität beeinträchtigt werden können und Praktiken wie Clientelismus oder gar Korruption unterminieren professionelles Verwaltungshandeln (Seibel 2016).

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse zielen viele Verwaltungsreformvorschläge der vergangenen Jahrzehnte auf die Anpassung von staatlichen Bürokratien an veränderte Kontexte und Problemkonstellationen. Besonders prominente Reformansätze sind auch für die Nachhaltigkeit bedeutsam: das „Neue Steuerungsmodell“ (siehe Jann in diesem Band), das die Einführung betriebswirtschaftlicher Ansätze in Verwaltungen propagierte, gehört ebenso dazu wie der Ansatz der kooperativen Verwaltung (New Public Governance), bei dem Transparenz gegenüber Bürgern und anderen nicht-staatlichen Akteuren sowie erweiterte Interaktions- und Beteiligungsmöglichkeiten zentral sind (siehe Klenk in diesem Band).

Die Langfrist- und Querschnittsorientierung nachhaltiger Entwicklung, bei der wirtschaftlicher Wohlstand, sozialer Zusammenhalt und ökologische Tragfähigkeit inter- und intragenerationell gerecht angestrebt werden sollen, stellt eine besondere Integrations- und Koordinationsherausforderung dar, die teilweise gegenläufig zu zentralen Merkmalen bürokratischer Organisation, wie Spezialisierung und Hierarchisierung, ist. Konzeptionelle und empirische Studien (Steurer und Trattnigg 2010; Bertelsmann Stiftung 2014) stellen fest, dass Nachhaltigkeit von Bürokratien eine stärker systemische Handlungsweise zum Umgang mit verwaltungsinternen und -externen Akteuren mit pluralen Wissensansprüchen, Wertvorstellungen, Interessen, unterschiedlichen Zeithorizonten, räumlichen Skalen, Problemwahrnehmungen und Lösungsansätzen erfordert. Gängige Steuerungs-, Koordinations- und Beteiligungsansätze, wie Abstimmungsverfahren zwischen Ministerien oder Verfahren der gesetzlichen Öffentlichkeitsbeteiligung, erscheinen als nicht hinreichend und bedürfen der Anpassung angesichts der hohen sozialen und sachlichen Komplexität nachhaltiger Entwicklung. Empirische Erkenntnisse, wie diese konzeptionellen Ansätze im politisch-administrativen Verwaltungsaltag auf zentralstaatlicher Ebene von Ministerien und Behörden umgesetzt werden, liegen bislang nur sehr vereinzelt vor (Heinrichs und Laws 2012). Dabei zeigt sich, dass Nachhaltigkeit trotz einzelner eingeführter Organisationselemente noch weit davon entfernt ist, Verwaltungsroutine zu sein. Dies gilt auch für die kommunale Ebene (Beck et al. 2012; Bertelsmann Stiftung 2017). In einer Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor (Beck et al. 2012), in der größere Städte und Gemeinden zum Thema Nachhaltigkeit befragt wurden, zeigt sich beispielsweise, dass zwar 90 % fanden, dass Nachhaltigkeit in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, aber nur 45 % hatten eine Koordinationsstelle für Nachhaltigkeit in der kommunalen Verwaltung und nur ca. 20–30 % nutzten spezifische Instrumente wie Verwaltungsrichtlinien, Mitarbeiterschulungen oder Nachhaltigkeitsberichterstattung.

Die bislang nur begrenzt vorliegenden empirischen Ergebnisse deuten einerseits darauf hin, dass Nachhaltigkeit als relevante Herausforderung und Aufgabe zwar auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen gesehen wird und erste Schritte zur institutionellen Bearbeitung gemacht werden, andererseits aber eine deutliche Diskrepanz zwischen Problemwahrnehmung und strukturellen, prozeduralen und instrumentellen Ansätzen zu konstatieren ist. Der nachhaltigen Entwicklung als gesellschaftspolitisch verhandeltem Thema stehen noch keine adäquaten Verwaltungsroutinen im administrativen Mehrebenensystem in Deutschland gegenüber. Vor diesem Hintergrund

werden nun anhand von zwei ausgewählten Handlungsfeldern Herausforderungen und Lösungsansätze diskutiert. Die Fallbeispiele fokussieren auf die kommunale Ebene, die beiden Handlungsfelder sind jedoch insbesondere auch für die Bundes- und Länderebene relevant.

2.4 Betrachtung ausgewählter Handlungsfelder: Haushalt und Beschaffung

Angesichts der kommunalen Finanzlage, die trotz Anstiegs der Einnahmen immer noch durch eine hohe Verschuldung und eine in zahlreichen Kommunen nach wie vor bestehende defizitäre Lage im Haushalt geprägt ist, verwundert es nicht, dass in der kommunalen Nachhaltigkeitsdebatte schon frühzeitig der finanzielle Aspekt betont wurde (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2011, S. 22–35). Im Vordergrund stand das Bestreben nach Haushaltsausgleich, einer langfristigen Planung, der Herstellung von Kostentransparenz sowie die Forderung, Nachhaltigkeitsprüfverfahren einzuführen. In der Schweiz werden im Rahmen des Nachhaltigkeitsmonitoring- und -benchmarkingsystems „Cercle Indicateurs“ von den teilnehmenden Kantonen und Städten einzelne Indikatoren mit Bezug zum öffentlichen Haushalt erhoben, so etwa der Nettoverschuldungsquotient, wobei ein Zeit- und Quervergleich unter den teilnehmenden Gebietskörperschaften ermöglicht wird (Bertelsmann Stiftung 2014, S. 383).

Im Zusammenhang mit finanzieller Nachhaltigkeit finden sich in den deutschen Kommunen unterschiedliche Vorgehensweisen. Bereits seit längerer Zeit verfügen einzelne Kommunen über Nachhaltigkeitssatzungen, z. B. im Landkreis Teltow-Fläming oder in der Stadt Taunusstein. Hierin wird teilweise in sehr kurz gefasster Form geregelt, dass die betreffende Gemeinde den (langfristigen) Haushaltsausgleich anstrebt bzw. festschreibt oder dass Schulden abgebaut werden sollen. Damit ist dieser Ansatz der für den Bund geltenden Schuldenbremse ähnlich; wie dort wird allein auf die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit abgestellt. Eine ähnliche Zielrichtung des langfristigen Haushaltsausgleichs verfolgt beispielsweise die von der Stadt Köln entwickelte nachhaltige Finanzplanung, das „Kölner Tragfähigkeitskonzept“ (Klug et al. 2017). Das Konzept reicht in zweierlei Hinsicht über Nachhaltigkeitssatzungen hinaus. Zum einen werden über den Haushaltsausgleich hinaus der künftige Investitionsbedarf und eine langfristige Infrastrukturplanung zugrunde gelegt sowie eine Schätzung kommender Ertrags- und Aufwandsströme integriert. Zum anderen wird der gesamte „Konzern Stadt“ – d. h. auch die Beteiligungsunternehmen – in die Betrachtung einbezogen. Hingewiesen sei darauf, dass bereits seit geraumer Zeit das Bundesfinanzministerium Tragfähigkeitsberichte auf nationaler Ebene erstellt.

Ein weiterer Anwendungsfall von Nachhaltigkeit im kommunalen Finanzwesen stellt die nachhaltige Anlagepolitik dar. Hierbei geht es darum, kommunales Finanzvermögen nach Umwelt-, sozialen und Unternehmensführungsstandards anzulegen (ESG-Standards: Environment, Social, Governance). Ein Beispiel dafür ist die 2015 verabschiedete Anlagerichtlinie der Stadt Münster. Anders als in den vorgenannten

Beispielen geht es hier um die Lenkungswirkung des Finanzmitteleinsatzes im Sinne nachhaltigkeitspolitischer Zielsetzungen.

Einer ähnlichen Grundüberlegung folgt der Nachhaltigkeitshaushalt, dessen Zweck darin besteht, die Verteilung von Finanzmitteln an Nachhaltigkeitszielsetzungen auszurichten bzw. die Nachhaltigkeitswirkungen des Finanzmitteleinsatzes sichtbar zu machen. In technischer Hinsicht bedient sich das Konzept der ohnehin im Rahmen der kaufmännischen Rechnungslegung (Doppik) eingeführten produktorientierten Haushaltsgliederung. Die an den Produkten aufgrund landesgesetzlicher Vorgaben anzubringenden Ziele und Kennzahlen werden in diesem Konzept aus vorhandenen (kommunalen, länderbezogenen oder nationalen) Nachhaltigkeitsstrategien entnommen. Damit werden die Zielsetzungen und die durch Kennzahlen bzw. Indikatoren nachvollziehbare Zielerreichung im jährlichen Haushaltsbeschluss einzbezogen und erhalten gegenüber einer vom Haushalt separierten Nachhaltigkeitsstrategie eine höhere Verbindlichkeit und ggf. finanzielle Unterlegung. Gleichzeitig ist es möglich, die Ziele und Kennzahlenwerte aus dem Haushaltsverfahren zur Nachhaltigkeitsberichterstattung zu nutzen und dafür auch bereits in der Doppik vorgesehene Formate, etwa den kommunalen Rechenschafts- oder Lagebericht, zu verwenden. Der Nachhaltigkeitshaushalt ist dem in manchen Städten genutzten Konzept des wirkungsorientierten Haushalts nah verwandt und stellt eine spezifische Form der Wirkungssteuerung dar. Praktisch umgesetzt wurde der Nachhaltigkeitshaushalt in Form von pilotaften Ansätzen in der Stadt Freiburg im Breisgau (Schuster et al. 2015). In ähnlicher Weise befindet sich das Konzept in der Stadt Köln und beim Kreis Unna in der Umsetzung.

Auch die Beschaffung stellt eine laufende Aufgabe der öffentlichen Verwaltung dar, die vom Grundsatz her keinen Nachhaltigkeitsbezug aufweist, jedoch in jüngerer Zeit zunehmend mit Nachhaltigkeitszielsetzungen in Verbindung gebracht wird. Konkret wird hierbei die Zielsetzung verfolgt, das beträchtliche jährliche Beschaffungsvolumen der öffentlichen Hand (zwischen 150 und 480 Milliarden Euro) mit der Einforderung ordnungspolitischer Standards zu verbinden, etwa der Einhaltung bestimmter Mindestlöhne bzw. arbeitsrechtlicher Standards durch die Lieferanten oder umweltbezogener Vorgaben an die beschafften Produkte. Den vergaberechtlichen Weg hierzu haben entsprechende Vergabegesetze der deutschen Bundesländer und die jüngste Vergaberechtsnovelle der Europäischen Union bereitet, die jeweils das bisher geltende strikte Wirtschaftlichkeitsgebot durch die Möglichkeit von Nachhaltigkeitsvorgaben ergänzt haben (Sack et al. 2016, S. 27–30). Eine Erhebung unter größeren deutschen Kommunen ergab bereits 2013, dass rund 80 % der Befragten bei ihren Ausschreibungen häufig Sozialstandards (z. B. Tariftreue) und Umweltaspekte berücksichtigten, fast die Hälfte gab an, Sozialstandards immer zur Auflage zu machen. Als Begründung für Nachhaltigkeitsaspekte im Beschaffungswesen wurde damals ein Beschluss des Gemeinderates an erster Stelle genannt (knapp 55 %), noch vor landesgesetzlichen Vorgaben (knapp 51 %), was auf einen relativ hohen Grad an Freiwilligkeit schließen lässt (Beck und Schuster 2013, S. 29 und 21). Eine jüngere Studie zur Beschaffung biobasierter Produkte unter Einschluss von Landes- und Bundesbehörden ergab demgegenüber eine eher zurückhaltende Einstellung gegenüber nachhaltigkeitsorientierter Beschaffung. Die Bedeutung

sozialer und ökologischer Beschaffung wurde nur zu jeweils einem Drittel als hoch oder sehr hoch eingestuft und ein erheblicher Nachholbedarf konstatiert. Als Hinderungsgründe wurden in der Studie höhere Einstandspreise sowie mangelnde Anreize, hohe Unsicherheiten und ein hoher Aufwand bei der Beschaffung angegeben (Bogaschewsky et al. 2017, S. 7 und 29). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine auf Kommunen in Baden-Württemberg begrenzte Studie (Hepperle 2016).

Die beiden ausgewählten Handlungsfelder „nachhaltiger Haushalt“ und „nachhaltige Beschaffung“ zeigen beispielhaft, wie Nachhaltigkeit als oftmals abstrakt wahrgenommenes Themenfeld in der Verwaltungsbürokratie konkretisiert werden kann. Dabei zeigt sich, dass Nachhaltigkeit weniger als neues, zusätzliches Reformthema gesehen werden sollte, sondern vielmehr als ein neues Handlungsprinzip. Angesichts wachsender sachlicher und sozialer Komplexität kann die Weiterentwicklung des öffentlichen Sektors hin zur nachhaltigen Verwaltung einen systematischeren Einbezug von Neben- und Spätfolgen in das Verwaltungshandeln ermöglichen und damit einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Gesellschaft leisten.

3 Fazit

Ebenso wie andere gesellschaftliche Institutionen ist auch die öffentliche Verwaltung gefordert, Strukturen, Prozeduren, Instrumente und Organisationskultur auf ihre Angemessenheit zur proaktiven Bearbeitung von Nachhaltigkeitsherausforderungen hin zu prüfen und weiterzuentwickeln. Wie in diesem Beitrag ausgeführt, ist in den vergangenen drei Jahrzehnten ein zunehmend konsistenter nachhaltigkeitspolitischer Rahmen entstanden, und es lassen sich Schritte zur Institutionalisierung von Nachhaltigkeit in der öffentlichen Verwaltung – von der nationalen bis zur kommunalen Ebene – beobachten. Darüber hinaus gibt es vielfältige Lösungsansätze, die, wie der nachhaltigkeitsorientierte doppische Haushalt oder die nachhaltige Beschaffung, inzwischen exemplarisch erprobt wurden. Angesichts der Persistenz nicht-nachhaltiger Entwicklungen sowie teilweise gegenläufiger Dynamiken, z. B. eine international weiter steigende öffentliche Verschuldung, besteht Bedarf, die inzwischen ausgearbeiteten Handlungsoptionen ebenso wie weitere, noch zu entwickelnde Innovationen systematischer in Verwaltungen zu etablieren. Folgende Handlungsoptionen erscheinen dafür besonders relevant:

- Strukturell-prozedural: integrativ-koordinierende Organisationselemente zur Steigerung systemischer Problembearbeitung, Interaktions- und Kooperationsformate zur Adressierung der Akteur- und Themenvielfalt, z. B.: ressortübergreifende Organisationseinheiten und -mechanismen, digital unterstützte Bürgerbeteiligung.
- Instrumentell: Ziel- und Monitoringsysteme für eine strategische Nachhaltigkeitssteuerung; Foresight- und experimentelle Ansätze zur Gestaltung sozio-technischer Nachhaltigkeitsinnovationen, z. B.: Nachhaltigkeitsstrategien und -berichterstattung, Reallabore.

- Organisationskulturell: Kompetenzentwicklung des (Führungs-)Personals hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung; Maßnahmen zur Stärkung von organisationaler Innovations- und Transformationskultur, z. B.: Nachhaltigkeit als Bestandteil der Aus- und Weiterbildung, verwaltungsinterne Start-ups.

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland, auf die in diesem Beitrag fokussiert wurde, hat im Kontext der sich weiter entwickelnden Nachhaltigkeitsdiskurse und -praxis in den vergangenen Jahren an vielen Stellen innovative und kreative Ansätze entwickelt und erprobt. Dabei gab und gibt es in Netzwerken wie dem „European Sustainable Development Network“, einer Interessengemeinschaft von Vertretern öffentlicher Verwaltungen und Experten, internationalen Austausch, um Lern- und Entwicklungsprozesse anzustoßen. Insbesondere für Deutschland, Österreich und der Schweiz lassen sich dabei ähnliche Entwicklungstendenzen beobachten (Steurer und Trattnigg 2010; Bertelsmann Stiftung 2014). Inzwischen steht ein breites Spektrum an Handlungsoptionen zur Institutionalisierung von Nachhaltigkeit in Verwaltungen zur Verfügung. Hierbei eröffnen auch die forcierten Maßnahmen zur digitalen Verwaltung Gelegenheitsfenster für die Integration von Nachhaltigkeit in das Verwaltungshandeln. Das Potenzial von Digitalisierung für ein verbessertes Informations-, Kommunikations-, Wissens- und Beteiligungsmanagement kann zur Unterstützung der genannten strukturell-prozeduralen, instrumentellen und organisationskulturellen Handlungsoptionen hoch eingeschätzt werden.

Literatur

- Beck, Stefanie, und Ferdinand Schuster. 2013. *Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf*. Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
- Beck, Stefanie, Harald Heinrichs, und Daniela Horn. 2012. *Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung. Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen*. Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. 2014. *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Strategien für eine nachhaltige Zukunft in Deutschland, Europa und der Welt*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung. 2017. *Monitor Nachhaltige Kommune*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Bogaschewsky, Ronald, et al. 2017. *Beschaffung biobasierter Produkte*. Studienergebnisse. Auswertung öffentliche Auftraggeber. https://www.vubn.de/userfiles/docs/Studie_bbP_oeA.pdf. Zugegriffen am 21.05.2018.
- Derlien, Hans-Ulrich, et al. 2011. *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Wiesbaden: Springer.
- Die Bundesregierung. 2017. *Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen – Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit*. Berlin.
- Heinrichs, Harald. 2017. *Der gestaltende Staat im Kontext gesellschaftlichen Wandels: Herausforderungen und Gestaltungsansätze für Nachhaltigkeitsstrategien und -politiken*. UBA-Texte; Nr. 107/2017. Dessau: Umweltbundesamt.
- Heinrichs, Harald, und Norman Laws. 2012. *Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft: Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland*. Berlin: WWF.
- Heinrichs, Harald, und Norman Laws. 2015. *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Grundlagen – Analyse – Gestaltungsoptionen*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

- Heinrichs, Harald, und Ferdinand Schuster. 2017. Still some way to go: Institutionalisation of sustainability in German local governments. *Local Environment* 22(5): 536–552.
- Hepperle, Florian. 2016. *Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung. Eine empirische Studie auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Klug, Gabriele C., et al. 2017. Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt Köln: Handlungsfähig bleiben, Infrastruktur stärken, Tragfähigkeit erreichen. *Der Gemeindehaushalt* 5:97–104.
- Kopfmüller, Jürgen, et al. 2001. *Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren*. Berlin: Ed. Sigma.
- Lafferty, William L. 2006. *Governance for sustainable development*. Northhampton: Edward Elgar Publishing.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung, Hrsg. 2011. *Städte für ein nachhaltiges Deutschland. Gemeinsam mit Bund und Ländern für eine zukunftsähnliche Entwicklung*. Texte Nr. 36. Juni. Rat für Nachhaltige Entwicklung.
- Sachs, Jeffrey D. 2015. *The age of sustainable development*. New York: Columbia University Press.
- Sack, Detlef, et al. 2016. *Öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland. Sozial und nachhaltig?* Baden-Baden: Nomos (Edition Sigma).
- Schuster, Ferdinand, et al. 2015. Nachhaltigkeit und doppisches Haushaltswesen – Theoretischer Ansatz und praktische Umsetzung. *Der Gemeindehaushalt* 7:152–157.
- Seibel, Wolfgang. 2016. *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Berlin: Suhrkamp.
- Steurer, Reinhart, und Rita Trattnigg, Hrsg. 2010. *Nachhaltigkeit regieren. Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und -Praktiken*. München: Oekom.
- United Nations. 2015. *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. New York.
- Weber, Max. 1976. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- World Economic Forum. 2018. *The global risk report*. Geneva: World Economic Forum.



Digitalpolitik, Digitalstaat, Digitalverwaltung

Göttrik Wewer

Inhalt

1 Klärung der Begriffe	214
2 Herausforderung Digitalisierung	215
3 Digitalisierungsansätze in der Verwaltung	217
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen	218
5 Perspektiven für die Zukunft	221
Literatur	222

Zusammenfassung

Digitalpolitik meint allgemein die Gestaltung der digitalen Transformation von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat. Es handelt sich einerseits um ein neues Politikfeld und andererseits um eine Querschnittsaufgabe, der sich alle Ressorts stellen müssen. Ein digitaler Staat sammelt aktiv und umfassend Daten, um seine Aufgaben besser erfüllen und das öffentliche Leben „intelligent“ steuern zu können; die digitale Verwaltung ist eine daten-gesteuerte Verwaltung. Auch wenn fraglich erscheint, ob alle darin ein attraktives Leitbild sehen, dürfte die digitale Transformation die Verwaltung stärker verändern als manche früheren Reformkonzepte. Wenn Staat und Verwaltung nicht noch weiter hinter Wirtschaft und Gesellschaft zurückfallen wollen, dann gibt es zu einer solchen Strategie im digitalen Zeitalter auch keine Alternative. Bund, Länder und Gemeinden scheinen das inzwischen verstanden zu haben, stehen aber bei der konsequenten Umsetzung dieser Einsicht noch ziemlich am Anfang.

Schlüsselwörter

Digitale Transformation · Intelligente Steuerung · Staatliche Datenstrategie ·
Digitaler Reifegrad · Digitale Souveränität

G. Wewer (✉)

Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI), Hamburg, Deutschland
E-Mail: goettrik.wewer@deutschepost.de

1 Klärung der Begriffe

Digitalisierung meint zunächst nicht mehr als die technische Umwandlung eines analogen Mediums in ein digitales Abbild (*Digitalisat*), etwa das Einscannen eines physischen Briefes. Wenn Behörden ihre Akten von vornherein elektronisch führen (E-Akte), gibt es irgendwann kein analoges Original mehr, sondern nur noch digitale Medien. Da es der Menschheit 2002 das erste Mal möglich gewesen sein soll, mehr Informationen digital zu speichern als analog, gilt dieser Zeitpunkt als der Beginn des „digitalen Zeitalters“. Früher sprach man vom „Informationszeitalter“ oder von der „Wissensgesellschaft“, was sich nicht auf die technische Übertragung aus der analogen in die digitale Speicherwelt bezog, sondern auf die Explosion des Wissens (Burke 2015) und dessen Bedeutung für Produktion, Distribution und Konsumtion, aber auch für die Optimierung von Verwaltungsprozessen (Wissensmanagement).

Von einem rein elektronischen Regieren und Verwalten (*Electronic Government*), was einst als „papierloses Büro“ diskutiert wurde, sind wir aus verschiedenen Gründen noch immer ein gutes Stück entfernt, wie nicht nur internationale Ranglisten zeigen, sondern auch Gutachten des Nationalen Normenkontrollrats (Fromm et al. 2015; NKR 2016, 2017). „Digitalisierung“ meint aber weit mehr, als in den Behörden *Laptops*, *Tablets* und *Smartphones* zu nutzen oder staatliche Dienstleistungen über das Netz anzubieten. Im Kern geht es um die systematische Erhebung, Auswertung, Verknüpfung und Anwendung von Daten, nicht nur, um die staatlichen Aufgaben schneller, flexibler und besser erfüllen zu können, sondern auch, um das öffentliche Leben „intelligent“ managen zu können, und zwar möglichst in Echtzeit. Diese Facette einer digitalen Verwaltung wird unter den Stichwörtern *Smart City*, *Smart Region*, *Smart Nation* bzw. *Smart State* diskutiert. Die technischen Möglichkeiten, Daten zu erfassen, eröffnen aber auch neue Chancen für die interne Steuerung der Arbeit in den Behörden, in den Schulen oder bei der Polizei.

Eine digitale Verwaltung ist also keine, die bloß ihre Leistungen auch elektronisch anbietet, aber ansonsten arbeitet wie immer, sondern sie ist eine daten-gestützte, eine daten-getriebene Verwaltung, die konsequent Daten erhebt, um vier Ziele zu erreichen:

- Die staatlichen Aufgaben besser erfüllen zu können,
- die internen Arbeitsprozesse ständig zu optimieren,
- das öffentliche Leben möglichst intelligent zu managen,
- politische Entscheidungen fundierter vorzubereiten.

Diese Ziele sind nicht neu, aber die vielfältigen Möglichkeiten, Daten zu erfassen, eröffnen neue Chancen, sie effektiver und effizienter zu erreichen. Von einer besseren Datenlage versprechen sich manche auch neue Chancen für stärker evidenzbasierte politische Entscheidungen. Allerdings spielen in der Politik immer Einstellungen, Werthaltungen, Interessen und Ideologien eine Rolle, wenn Fakten zu bewerten sind.

Ein „digitaler Staat“ ist kein virtueller Staat, der in der Realität gar nicht existiert, sondern einer, der die Möglichkeiten der Digitalisierung konsequent nutzt, um sein

Planen, Arbeiten und Handeln ständig zu optimieren. Das reicht von lernender *Software*, die Bescheide vorbereitet, bis zu Robotern, die Büroräume reinigen, von „intelligenter“ Energieversorgung bis zu *Predictive Policing* als Unterstützung der Einsatzplanung. Das setzt die Beherrschung von Techniken des *Data Mining* und der *Data Analytics* voraus.

Digitalpolitik zielt auf die Gestaltung der digitalen Transformation in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat: als ein noch relativ neues Politikfeld und als eine Querschnittsaufgabe für sämtliche Ressorts. Anders als „Netzpolitik“ (Greef 2017), bei der es vorrangig um die Gestaltung des *Internet* geht und um die Regulierung dessen, was darin geschieht, ist „Digitalpolitik“ umfassender angelegt, weil die digitale Transformation kein Politikfeld auslässt. Ihre ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Auswirkungen beherrschbar zu machen, ist Aufgabe von Digitalpolitik. Da sie alles sehr schnell und sehr stark verändert, sprechen manche nicht von Transformation, sondern von einer 4. Industriellen Revolution („Industrie 4.0“). Digitalpolitik ist einerseits mehr als „Verwaltungspolitik“, weil es dabei nicht nur die digitale Transformation der Verwaltung geht, andererseits aber nur ein Aspekt von Verwaltungsreform, weil es bei diesen niemals allein um technische Innovationen geht.

Der Begriff „Digitalpolitik“ ist nicht deckungsgleich mit *Internet Governance* (Betz und Kübler 2013), wie manche meinen, aber dieses Politikfeld schließt die Gestaltung der europäischen und globalen Spielregeln, die im Netz und in der digitalen Ökonomie herrschen (sollen), mit ein, geht also über eine rein nationale Politik hinaus. Ob eine nationale Digitalpolitik überhaupt fähig ist, den globalisierten Datenkapitalismus in Bahnen zu lenken, ist eine offene Frage. Eine abgestimmte europäische Digitalpolitik wäre wünschenswert, ist jedoch derzeit nicht zu erkennen. Die Europäische Kommission hat schon 2010 eine europäische Digitale Agenda beschlossen, die primär auf einen einheitlichen digitalen Binnenmarkt zielt, versucht aber hin und wieder auch, den Konzernen, die das *Internet* und die digitale Ökonomie beherrschen, Grenzen zu setzen.

2 Herausforderung Digitalisierung

Eine Theorie der digitalen Verwaltung, die ihre Funktionsweise erklären würde, gibt es (noch) nicht. Das kann nicht überraschen, da von einer solchen Verwaltung selbst in Singapur, Finnland oder Estland, die gemeinhin als Vorreiter dieser Entwicklung gelten, bisher nur Ansätze zu erkennen sind. Antonio Cordella und Carla Bonina (2012) haben betont, dass Reformen der Verwaltung, die sich auf die modernen Informations- und Kommunikationstechniken stützen, nicht als Selbstzweck betrieben werden, sondern die öffentliche Wertschöpfung verbessern sollen. Ob die „digitale Verwaltung“, die nicht den Zweck, sondern die Mittel betont, als Leitbild für Reformen taugt, ist deshalb fraglich. Allerdings dürfte die digitale Transformation die Verwaltung stärker verändern als manche Reformkonzepte zuvor.

Die Idee einer digitalen Verwaltung ist nicht in der Wissenschaft, sondern in der Internetwirtschaft entwickelt und in den verschiedenen Ländern unterschiedlich

engagiert von der Politik aufgegriffen worden. Sie basiert nicht auf einem ausformulierten Reformkonzept für den öffentlichen Sektor, sondern im Grunde allein auf der These, dass Staat und Verwaltung immer weiter von Wirtschaft und Gesellschaft abgekoppelt würden, wenn diese nicht auch alle jene Instrumente nutzen, die in der Plattform-Ökonomie heute gang und gäbe sind. Manche raten der Regierung sogar, sich selbst als Plattform zu verstehen, die zwischen Nachfragern und Anbietern von Leistungen vermittelt („*government as a platform*“), statt ein politisches Programm zu verfolgen, wie wir das aus Wahlkämpfen und dem Wettbewerb der Parteien kennen.

Ein einheitliches Staatsgebiet, auf dem das staatliche Gewaltmonopol gilt, gibt es im *Internet* nicht, wo nationale Grenzen nichts bedeuten. Ob man noch von einem Staatsvolk sprechen kann, ist bei mehreren Pässen und angesichts von Globalisierung und Migration ebenfalls fraglich. Estland bietet Ausländern sogar eine virtuelle Staatsbürgerschaft an, die zwar nicht dazu berechtigt, an Wahlen teilzunehmen, aber erlaubt, dort unkompliziert Firmen zu gründen. Die Staatsgewalt und das „Monopol legitimer physischer Gewaltksamkeit“ (Max Weber) sind kaum in der Lage, uns vor Angriffen aus dem Netz zu schützen. Auch sekundäre staatliche Funktionen geraten im digitalen Zeitalter unter Druck: Es gibt inzwischen rund hundert virtuelle Wählungen, die nicht von Notenbanken emittiert, sondern im *Internet* „geschöpft“ worden sind. Die *Blockchain* hat das Potenzial, nicht nur Notare und Anwälte arbeitslos zu machen, sondern auch staatliche Register zu ersetzen. Alle diese technischen Entwicklungen stellen das tradierte Staatsverständnis in Frage.

Wer die Daten hat, hat die Macht. *Facebook* hat der US-Bundesregierung angeboten, eine Art Melderegister zu führen: Niemand habe mehr Daten über mehr US-Amerikaner als man selbst. *Google* bietet nicht nur US-amerikanischen Kommunen an, ihnen zu zeigen, wie man heute mit Hilfe von Daten eine Gemeinde managt, sondern will in Toronto einen ganzen Stadtteil errichten, in dem alles mit allem digital vernetzt ist. Bill Gates verfolgt in Arizona ein ähnliches Projekt: Stadtgründung nicht als demokratische Entscheidung, sondern als privates Investment. Dies verdeutlicht: Wenn staatliche Funktionen nicht von anderen übernommen werden sollen, die über mehr und bessere Daten verfügen, dann muss der Staat eine eigene Digitalstrategie verfolgen.

Alle Konzepte, die auf Daten setzen, zielen darauf ab, systematisch zu erfassen, wie Menschen sich verhalten. Das kann direkt erfolgen, etwa durch Kameras im öffentlichen Raum, aber auch indirekt, wenn im „*Internet der Dinge*“ Sensoren melden, was wir tun. Weil Wirtschaft und Staat immer mehr Daten über uns sammeln und weil es kaum noch möglich ist, keine Datenspuren zu hinterlassen, befürchten manche, wir seien auf dem direkten Weg in eine Überwachungsgesellschaft (Schaar 2007). Eine aktive Digitalpolitik, also bewusst Daten zu sammeln, damit Staat und Verwaltung ihre Aufgaben besser erfüllen können, kann in der Tat in Konflikt geraten mit dem Schutz der Privatsphäre. Die Spannung zwischen Freiheit und Sicherheit hat zugenommen, da im digitalen Zeitalter Daten in einem Ausmaß gesammelt werden können, das vorher undenkbar erschien. Zugleich erfordert die *Cyber-Sicherheit* des Landes erheblich größere Anstrengungen (BT-Drucks. 18/10395 vom 11. November 2016).

Während man im Westen auf eine „intelligente“ Steuerung des öffentlichen Lebens setzt, um Energie zu sparen, Verkehre zu lenken oder Einsätze zu planen, sehen autoritäre Regime in der Überwachung des öffentlichen Raumes auch ein Mittel, ihre Bürger zu kontrollieren. Während im Kanzleramt in Berlin darüber nachgedacht wird, wie Menschen, ohne sie zu etwas zwingen zu wollen, behutsam in eine bestimmte Richtung „gestupst“ werden können (*Nudging*), will die chinesische Regierung mit ihrem *Social Scoring System* explizit das Verhalten ihrer Bürger steuern: Wer Vorschriften missachtet und dabei von staatlichen Kameras beobachtet wird, verliert Punkte und wird automatisiert bestraft: Polizei und Justiz müssen gar nicht mehr ermitteln; die Strafe folgt auf dem Fuße und nicht mehr erst nach Wochen oder Monaten.

Digitalpolitik lässt beides zu: Intelligentere Lösungen für die drängenden Probleme der Menschheit zu finden, aber auch eine permanente Überwachung, der sich der Einzelne kaum entziehen kann. Da schwer vorstellbar ist, dass die öffentliche Verwaltung keines von den Werkzeugen für ihre Zwecke nutzt, die in der Wirtschaft überall längst im Einsatz sind, kommt es darauf an, eine freiheitliche Alternative zu autoritären Datenstaaten wie China zu entwickeln, die zwar die Potenziale moderner Technik nutzt, der Nutzung aber zugleich Grenzen setzt. Eine totale Transparenzgesellschaft wäre eine inhumane Kontrollgesellschaft.

3 Digitalisierungsansätze in der Verwaltung

Wenn von der Digitalisierung aller Lebensbereiche die Rede ist, die gegenwärtig stattfindet, dann deutet das schon darauf hin, dass sie früher oder später auch alle Bereiche der Verwaltung erfassen wird. Elektronische Aktenführung oder staatliche Leistungen auch *online* anzubieten, sind insofern nur Vorboten dafür, dass das „Internet der Dinge und der Dienste“ über kurz oder lang auch in die Behörden einziehen wird. Elektronische Gesetzgebung oder elektronischer Rechtsverkehr machen aus der Legislative und der Judikative noch kein daten-getriebenes Parlament oder daten-getriebenes Gericht. Das wäre erst der Fall, wenn etwa juristische Schriftsätze von *Software* entworfen werden, um die Justiz zu entlasten. Einige Staaten (wie Schweden) experimentieren bereits damit, Maschinen entscheiden zu lassen, wenn es als Antwort auf Anträge nur um ein „Ja“ oder „Nein“ geht. Die Auswahl der Fälle, die man sich genauer ansieht, erfolgt in den deutschen Finanzämtern schon länger durch Algorithmen.

Die Broschüren „Das ABC der digitalen Welt“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI 2017), in der zentrale Begriffe des digitalen Zeitalters erläutert werden, und „Digitalpolitik Landwirtschaft“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL 2017), in der angedeutet wird, was auf den Bauernhöfen schon alles über Daten gesteuert wird, sind Anzeichen dafür, dass die Botschaft, jedes Politikfeld werde sich dramatisch verändern, inzwischen überall angekommen ist. Dass auch die Ressorts selbst ihre Arbeitsweise verändern müssen, scheint hingegen noch nicht allen bewusst zu sein. Wie sie sich einen „innovativen Staat“ vorstellen, die Potenziale einer digitalen Verwaltung aus schöpfen und elektronische Angebote ausbauen wollen, haben die Fraktionen von CDU/CSU und SPD am 27. September 2016 in einem Antrag im Deutschen

Bundestag beschrieben: „Angesichts des rasanten technologischen Wandels bedarf es zudem der fortlaufenden Evaluierung und Fortentwicklung der Rahmenbedingungen einer ‚Digitalen Verwaltung‘.“ (Deutscher Bundestag 2016, S. 2).

Das erste Land, das 2017 eine umfassende Digitalisierungsstrategie vorgelegt hat, die auch Aspekte wie „Verwaltung 4.0“ oder „digitale Kommune“ umfasst, ist Baden-Württemberg. Ihr folgte ein Jahr später ein erster Digitalisierungsbericht der Landesregierung. Federführend dafür ist eine Stabsstelle im Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg.

Niedersachsen legte 2018 einen „Masterplan Digitalisierung“ vor, für den es in den nächsten Jahren über eine Milliarde Euro investieren will. Die nordrhein-westfälische Landesregierung stellte im gleichen Jahr den Entwurf einer solchen Strategie zur Diskussion, die unter anderem die Gründung eines Instituts für Digitalisierungsforschung vorsah. Alle Länder arbeiten an ähnlichen Projekten.

Für die Kommunen hat der Branchenverband BITKOM zusammen mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) Ende 2016 einen Wettbewerb „Digitale Stadt“ ausgerufen, in dem sich insgesamt vierzehn Städte mit 86.000 bis 156.000 Einwohnern beworben haben, von denen Darmstadt, Heidelberg, Kaiserslautern, Paderborn und Wolfsburg in die engere Auswahl kamen. Seit 2018 helfen diverse Firmen aus der Branche *pro bono* mit Produkten und Dienstleistungen in zweistelliger Millionenhöhe der Siegerin Darmstadt dabei, eine „digitale Modellstadt mit internationaler Strahlkraft“ zu werden. Auf dem Weg zur Smart City (siehe das entsprechende Stichwort in diesem Handbuch) haben sich inzwischen auch andere Städte gemacht, die sich nicht beworben oder den Wettbewerb nicht gewonnen haben. Nordrhein-Westfalen fördert mit 91 Mio. Euro in jedem Regierungsbezirk eine „digitale Modellkommune“ (Aachen, Gelsenkirchen, Paderborn, Soest und Wuppertal), von deren Erfahrungen dann alle profitieren sollen.

Der Deutsche Landkreistag hat für seine Mitglieder im Jahr 2018 einen Ratgeber „Der digitale Landkreis“ herausgegeben, in dem digitale Daseinsvorsorge, digitale Wirtschaftsförderung und digitale Verwaltung als die wichtigsten Komponenten einer entsprechenden Strategie genannt werden. Dass für eine „moderne digitale Verwaltung“, worunter im Grunde *Electronic Government* verstanden wird, aber keine daten-gestützte Steuerung der Aktivitäten des Kreises, keine guten Beispiele angeführt werden konnten, dürfte kein Zufall sein.

4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

Das Politikfeld „Digitalpolitik“ ist noch relativ neu. In der „Digitalen Agenda“, die die Bundesregierung zwischen 2014 und 2017 abgearbeitet hat, tauchte das Stichwort noch gar nicht auf. Ohnehin handelte es sich dabei lediglich um eine Sammlung von einschlägigen Vorhaben der Ressorts, aber nicht um eine übergeordnete Strategie mit klaren Zielen, eindeutigen Prioritäten und messbaren Meilensteinen, die in diesen vier Jahren und darüber hinaus erreicht werden sollten (zu den Ergebnissen siehe den Legislaturbericht der Regierung: BT-Drucks. 18/12130 vom 27. April 2017).

Das Arbeitsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“, das die Agenda flankieren sollte, sah 33 Maßnahmen zur Modernisierung der Verwaltung und zur Umsetzung des *E-Government*-Gesetzes vor, darunter die flächendeckende Einführung der elektronischen Aktenführung, ein elektronisches Gesetzgebungsverfahren, die elektronische Beschaffung, elektronische Rechnungen, ein Normenscreening, in welchen Fällen die eigenhändige Unterschrift und das persönliche Erscheinen bei Behördengängen entbehrlich sein könnten, sowie einige Aktivitäten, die sich dem Stichwort *Open Government* zuordnen lassen.

Im Frühjahr 2016 legte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine „Digitale Strategie 2025“ vor, die aufzeigen sollte, auf welchen Feldern man in den kommenden Jahren einen besonderen Handlungsbedarf sah. Zu den „zehn Schritten in die Zukunft“ gehörte nicht nur ein geeigneter Ordnungsrahmen für die digitale Wirtschaft und „digitale Bildung“ für alle, sondern auch eine staatliche Digitalagentur, die als *Thinktank* und Servicestelle zum Kompetenzzentrum für die Bundesregierung werden sollte. Ein „Aktionsprogramm Digitalisierung“, das bereits laufende Maßnahmen, aber auch neue Vorschläge enthielt, sollte diese Strategie unterfüttern.

Den Begriff „Digitalpolitik“ verwendet die Bundesregierung, ohne ihn jemals präzise definiert zu haben, erst seit wenigen Jahren. Bis dahin hat sie eher von „Netzpolitik“ gesprochen, wenn es um die Regulierung des *Internet* ging, oder von „IT-Politik“, wenn man die Förderung der Branche oder die technische Ausstattung der Behörden meinte. Der IT-Planungsrat von Bund und Ländern und der Nationale IT-Gipfel, auf dem sich seit 2006 fast jedes Jahr Politik, Wirtschaft und Wissenschaft getroffen haben, um die Ergebnisse von Arbeitsgruppen zu präsentieren und gemeinsame Erklärungen zu verabschieden, sind Beispiele für dieses ältere Verständnis.

2017 formulierte die Bundesregierung „Grundsätze unserer Digitalpolitik“, zu denen eine Ausrichtung des IT-Gipfels auf die Digitale Agenda und die Einrichtung eines Steuerungskreises von Staatssekretären innerhalb der Regierung gehörten. Diese Grundsätze sind in die „Digitale Agenda 2014–2017“ eingeflossen. Auch der Staat sei ein wichtiger Akteur im digitalen Raum, heißt es darin. Und: „Wir wollen durch die eigene Nutzung und Nachfrage moderner IT, durch zeitgemäße digitale Verwaltungsangebote und durch fortschrittliche IT-Sicherheit und Datenschutz Vorbild für die Digitalisierung in Deutschland sein“ (BMWi, BMI und BMVI 2014, S. 6).

Mit der Umbenennung des IT-Gipfels in „Digitalgipfel“ werde zum Ausdruck gebracht, dass es nicht nur um Telekommunikation, sondern um die „Digitalisierung in ganzer Breite“ gehe, heißt es auf der *Website DE.Digital*. Das reiche von der Kulturszene und Kreativwirtschaft bis zur Industrie 4.0. Das veränderte Verständnis zeigt sich auch darin, dass erste Ressorts (wie das Auswärtige Amt) und erste Länder (wie Hamburg) keine *Chief Information Officer* (CIO) mehr berufen, sondern *Chief Digital Officer* (CDO), um die digitale Transformation voranzutreiben.

Die Broschüre „Digitalpolitik“, die drei Bundesministerien pünktlich zum Gipfel herausgebracht haben, zählte neben „Leitlinien für die digitale Transformation“, an

denen man sich orientieren wollte, nicht weniger als zehn „Handlungsfelder und Initiativen“ auf, die diesen Ressorts vordringlich erschienen. Es gehe darum, „für einen fairen Interessenausgleich der beteiligten Wirtschaftsakteure in der globalen Datenökonomie zu sorgen und die Digitalisierung nicht unreflektiert voranzutreiben“ (BMWi/BMAS/BMJV 2017, S. 12). Nur durch internationale Zusammenarbeit lasse sich der neue Plattform-Kapitalismus bändigen. Die am meisten diskutierte Frage sei sicherlich die, ob durch die digitale Transformation von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat mehr Arbeitsplätze entstehen als verloren gehen würden. In diesem Sinne legte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017 ein „Weißbuch Arbeiten 4.0“ vor (BMAS 2017), das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im gleichen Jahr ein „Weißbuch Digitale Plattformen“ (BMWi 2017).

Da dieses Politikfeld erst kürzlich entdeckt worden ist und man im ersten Anlauf primär über eine „digitale Ordnungspolitik“ für Wirtschaft und Verbraucher nachgedacht hat, ohne parallel eine Strategie für eine konsequente Digitalisierung der Verwaltung zu entwickeln, kann noch nicht viel umgesetzt worden sein. In der Vereinbarung von CDU, CSU und SPD zur Bildung einer neuen Koalition spielt das Thema eine relativ große Rolle, ohne dass eine strategische Dimension schon zu erkennen wäre.

Inzwischen gibt es eine Staatsministerin für Digitalisierung im Kanzleramt mit einer entsprechenden neuen Abteilung. Die intensiv diskutierte Frage „Digitalministerium oder Querschnittsaufgabe?“ ist damit vorerst entschieden: Es gibt kein spezielles Ministerium für dieses Politikfeld, aber die Kanzlerin hat das Thema zur „Chefsache“ gemacht. Die Bundesregierung hat außerdem die Einrichtung eines Kabinettsausschusses Digitalisierung beschlossen, der sich unter Leitung des Chefs des Kanzleramtes ständig mit diesem Thema befassen soll. Zu seinen ersten Aufträgen gehört, Strategien für den Umgang mit Künstlicher Intelligenz, *Blockchain* und ähnlichen Themen zu entwickeln. Bei öffentlichen Aufträgen ist eine elektronische Rechnungsstellung ab November 2020 für alle Auftragnehmer verpflichtend. Außerdem ist der Bund dabei, aufgrund einer Vorgabe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages seine Rechenzentren zu konsolidieren.

Die Regierung will außerdem die Gründung einer Digitalagentur prüfen, die die Entwicklung auf den Märkten beobachten soll, und hat einen Digitalrat aus inländischen wie ausländischen Experten berufen, der sie auf diesem Themenfeld beraten soll. Hinzu kommt eine Daten-Ethikkommission, die Regierung und Parlament Empfehlungen zum Umgang mit Algorithmen, Künstlicher Intelligenz und digitalen Innovationen geben soll.

Eine staatliche Datenstrategie ist bisher weder im Bund noch bei den meisten Ländern zu erkennen. Sie alle konzentrieren sich weitgehend darauf, die Wirtschaft und die Forschung zu fördern, ihre Dienstleistungen elektronisch anzubieten und ihre Datenbestände allgemein zugänglich zu machen (*Open Data*). Fünf Länder beteiligen sich bis heute nicht an *GovData*, dem bundesweiten Datenportal.

Da die meisten Aktivitäten erst vor kurzem eingesetzt haben, sind praktische Auswirkungen bisher kaum zu spüren. Nach der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2009 erhielt der Bund mit dem neuen Artikel 91c Absatz 5 GG eine an die Zustimmung des Bundesrates gebundene ausschließliche

Gesetzgebungskompetenz, den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einschließlich der Kommunen zu regeln. Durch das auf dieser Grundlage beschlossene Onlinezugangsgesetz soll nicht nur ein gemeinsamer Portalverbund entstehen, in dem Bund, Länder und Gemeinden alle ihre Leistungen elektronisch anbieten, sondern sie verpflichten sich auch, dabei bestimmte Standards einzuhalten.

Mit ihrem jährlichen *Digital Economy and Society Index* (DESI) versucht die Europäische Kommission, den digitalen Reifegrad (*Digital Readiness*) der Mitglieder der Union zu erfassen und sie zu größeren Anstrengungen anzuregen. Deutschland lag 2018 unter 28 Ländern auf Platz 14, knapp über dem EU-Durchschnitt. In *Europe's Digital Progress Report* (EDPR) finden sich Profile für jedes Mitglied (www.ec.europa.eu), die mit den DESI-Daten in ein *Digital Scoreboard* eingehen, dem jedes Land entnehmen kann, wo es im Vergleich mit anderen Mitgliedern steht. Für die kommunale Ebene gibt es einen *European Digital City Index* (EDCI) (www.digitalcityindex.eu).

Im *Networked Readiness Index* (NRI), der einen Teil des *Global Technology Report 2015: ICTs for Inclusive Growth* des *World Economic Forum* ausmachte, landete Deutschland im weltweiten Vergleich auf Platz 13. Speziell bei den *Digital Public Services* lag Deutschland in *Europe's Digital Progress Report 2017* sogar nur auf Platz 20 unter den 28 EU-Mitgliedern. Unabhängig davon, wie man die Methodik solcher Indizes einschätzt, ist doch unübersehbar, dass wir von einer daten gesteuerten Verwaltung noch ein gutes Stück entfernt sind.

5 Perspektiven für die Zukunft

Nicht alle Projekte aus der „Digitalen Agenda 2014–2017“ konnten im vorgesehenen Zeitrahmen erfolgreich abgeschlossen werden. Das kann passieren, sollte aber Anlass sein, daraus zu lernen. Nach der Begründung des De-Mail-Gesetzes 2011 sollte es binnen fünf Jahren sechzig *Provider* geben, die dieses Produkt anbieten. Dieses Ziel konnte bei weitem nicht erreicht werden. Das ist nur eines von vielen Beispielen, wo sich der Staat mit seinen digitalen Angeboten verschätzt hat. Das gilt auch für die elektronische Gesundheitskarte, die trotz erheblicher Investitionen bis heute kaum mehr als einen Mitgliedsausweis darstellt, oder den neuen Personalausweis, dessen elektronische Funktionen nur etwa ein Drittel der Bürger haben freischalten lassen und noch viel weniger ihn tatsächlich nutzen, um sich über das Internet zu identifizieren (siehe „Elektronischer Identitätsnachweis“ in diesem Handbuch). ELSTER ist praktisch die einzige Ausnahme, die die Regel bestätigt, dass die Bürger solche staatlichen Angebote nicht so annehmen, wie man das erhofft hat, mögen sie auch technisch ausgereift und sicher sein. Während Unternehmen ein *Customer Relation Management* betreiben, um die Bedürfnisse ihrer Kunden zu verstehen, fehlt in den Ministerien ein *Citizen Relation Management*, das zu wissen hilft, was die Bürger eigentlich wollen.

Ob es für die Wahlperiode bis 2021 eine neue Digitale Agenda geben wird, ist unklar. Wieder nur einschlägige Projekte der Ressorts, die jedes für sich sinnvoll sein

mögen, sich aber teilweise widersprechen, unter dieser Überschrift zu bündeln, dürfte nicht mehr genügen. Notwendig ist eine übergeordnete Digitalstrategie, die nicht nur auf Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung zielt, sondern auch Aussagen enthält, wie der „digitale Staat“ bzw. eine „digitale Verwaltung“ der Zukunft aussehen soll und was dafür getan werden muss. Ansätze dafür liegen vor, sie müssten aber gebündelt und mit Prioritäten und Ressourcen verknüpft werden.

Das strategische Defizit scheint inzwischen erkannt worden zu sein. Wenn der Standort Deutschland bei Künstlicher Intelligenz, maschinellem Lernen und ähnlichen Themen nicht mithalten kann, also von anderen abhängig wird, dann droht das Land seine digitale Souveränität zu verlieren, die auf eigener technischer Kompetenz beruht. Wenn Staat und Verwaltung nicht selbst konsequent digitalisieren, dann verschenken sie nicht nur Chancen, effektiver und effizienter zu werden, sondern dann verlieren sie auch die Fähigkeit, beurteilen zu können, was all die „smarten“ Gehilfen im Leben der Bürger bedeuten. Lücken, die der Staat in seiner digitalen Schwäche lässt (Schallbruch 2018), sind andere gerne bereit zu füllen.

Eine staatliche Digitalpolitik aus einem Guss, die die digitale Transformation von Staat und Verwaltung einschließt, erfordert erhebliche Ressourcen. Für den Portalverbund mit Bürgerkonto sind in den nächsten Jahren 500 Mio. Euro vorgesehen, aber andere Investitionen, die für die digitale Transformation notwendig sind, müssen die Ressorts aus ihrem laufenden Haushalt bestreiten. Allein für die Digitalisierung der Registerlandschaft wären nach einer mittleren Schätzung 600 Mio. Euro erforderlich. Eine umfassende Digitalstrategie in Bund, Ländern und Gemeinden, die ohnehin nur schrittweise umgesetzt werden kann, müsste jeweils mit einem Sonderbudget unterlegt werden, das dauerhaft zur Verfügung steht. Dass es manchmal nicht (nur) am Geld liegt, zeigt der Breitbandausbau mit Glasfaser, der stockt, obwohl dafür Mittel bereitstehen.

Wer nach innen wie nach außen über Daten steuern will, der braucht eine Leitstelle, in der diese Daten zusammenlaufen und permanent ausgewertet werden. Wo diese Datenzentrale anzusiedeln ist und wie sie am besten organisiert werden sollte, hängt von der Gesamtstrategie ab, die der Bund, das Land oder die Stadt bei der digitalen Transformation der Verwaltung verfolgt.

Literatur

- Beck, Roman, et al. 2017. *Digitale Transformation der Verwaltung. Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Betz, Joachim, und Klaus-Dieter Kübler. 2013. *Internet Governance – Wer regiert das Internet?* Wiesbaden: Springer.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales). 2017. *Weißbuch Arbeiten 4.0* (Broschüre). Berlin: BMAS.
- BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft). 2017. *Digitalpolitik Landwirtschaft. Zukunftsprogramm: Chancen nutzen – Risiken minimieren* (Broschüre). Berlin: BMEL.
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur). 2017. *Das ABC der digitalen Welt* (Broschüre). Berlin: BMVI.

- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie). 2017. *Weißbuch Digitale Plattformen. Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe* (Broschüre). Berlin: BMWi.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie), BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), und BMJV (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz). 2017. *Digitalpolitik für Wirtschaft, Arbeit und Verbraucher. Trends – Chancen – Herausforderungen* (Broschüre). Berlin: BMWi.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie), BMI (Bundesministerium des Innern), und BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur). 2014. *Digitale Agenda 2014–2017* (Broschüre). Berlin: BMWi.
- Cordella, Antonio, und Carla Bonina. 2012. A public value perspective for ICT enabled public sector reform: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly* 29(4): 512–520.
- Deutscher Bundestag. 2016. Innovativer Staat – Potenziale einer digitalen Verwaltung nutzen und elektronische Verwaltungsdienstleistungen ausbauen. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Drucks. 18/9788 vom 27. September.
- Deutscher Landkreistag. 2018. *Der digitale Landkreis. Herausforderungen – Strategien – Gute Beispiele* (Broschüre). Berlin: Deutscher Landkreistag.
- Die Bundesregierung. 2017. *Legislaturbericht Digitale Agenda 2014–2017*. Berlin: Broschüre.
- Fromm, Jens, Christian Welzel, Lutz Nentwig, und Mike Weber. 2015. *E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg*. Berlin: Fraunhofer FOKUS.
- Heuermann, Roland, Matthias Tomendental, und Christian Bressem, Hrsg. 2018. *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Hunnius, Sirkko, Dirk Stocksmeier, Stephan Löbel, und Tino Schuppan. 2017. *Digitalisierungsministerium oder Staatsminister? Bausteine moderner Steuerung des Politikfelds Digitalisierung im Hinblick auf die 19. Legislaturperiode im Bund*. Berlin: SHI.
- Jaume-Palasi, Lorena, Julia Pohle, und Matthias Spielkamp, Hrsg. 2017. *Digitalpolitik. Eine Einführung*. Berlin: Wikimedia Deutschland/iRigths.international.
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg. 2017. *Digitalisierungsstrategie der Landesregierung Baden-Württemberg* (Broschüre). Stuttgart: Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg.
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg. 2018. *1. Digitalisierungsbericht der Landesregierung Baden-Württemberg* (Broschüre). Stuttgart: Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg.
- NKR (Nationaler Normenkontrollrat). 2016. *E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm* (Broschüre). Berlin: NKR.
- NKR (Nationaler Normenkontrollrat). 2017. *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren* (Broschüre). Berlin: NKR.
- Schaar, Peter. 2007. *Das Ende der Privatsphäre: der Weg in die Überwachungs-gesellschaft*. München: C. Bertelsmann.
- Schallbruch, Martin. 2018. *Schwacher Staat im Netz*. Wiesbaden: Springer.



Transparente Verwaltung

Leopold Ringel und Georg Reischauer

Inhalt

1 Herkunft des Begriffs	226
2 Varianten von Transparenz	227
3 Transparenz als Leitmotiv von Verwaltungsreformen	228
4 Nebenfolgen und Gegenbewegungen	230
5 Die transparente Verwaltung – ein Fazit	232
Literatur	234

Zusammenfassung

Transparenz ist ein facettenreiches Konzept, das als Leitmotiv zur Gestaltung moderner Verwaltungen gilt. Wenngleich Transparenz durchaus positive Effekte hat, zeigen Studien auch, dass sie in Verwaltungen zu neuen Formen von Informalität, „gaming“-Strategien und verminderter Effizienz führen kann und daher sowohl Vorteile als auch Nachteile hat. Dieser Umstand sollte bei Transparenzreformen zu berücksichtigen werden.

Schlüsselwörter

Transparenz · Organisation · Informationsfreiheit · Informalität · Offenheit

L. Ringel (✉)

Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, Bielefeld, Deutschland

E-Mail: leopold.ringel@uni-bielefeld.de

G. Reischauer

Hertie School of Governance, Berlin, Deutschland

E-Mail: reischauer@hertie-school.org

1 Herkunft des Begriffs

Transparenz scheint heutzutage ein „magischer Begriff“ (Pollitt und Hupe 2011) zu sein, der unser Verständnis von Organisationen nachhaltig prägt. Diese sollen, so wird oftmals gefordert, möglichst offen, d. h. für ihr Publikum einsehbar, sein, wodurch man getroffene Entscheidungen besser nachvollziehen und gleichzeitig auch kontrollieren könne. Insbesondere in Bezug auf den Staat ist die Rede von Transparenz omnipräsent und findet sich in vielen Reformansätzen wieder. Insofern verwundert es auch nicht, dass der Begriff „Transparenz“ in den Wahlprogrammen aller 2017 in den Bundestag gewählten Parteien (CDU/CSU, SPD, Die Linke, Bündnis 90 / Die Grünen, FDP, AfD) auftauchte.

Obwohl der Begriff Transparenz erst seit den 1980er-Jahren explizit in öffentlichen Diskursen auftritt, reicht seine Vorgeschichte weitaus länger zurück (Ringel 2017). Die Anfänge der Idee von Einsehbarkeit in vormals versteckte Kontexte gehen auf die Zeit der Aufklärung zurück, als mehr und mehr Stimmen aufkamen, die Geheimhaltung kritisierten und Einsehbarkeit in politische Prozesse forderten. Die zentrale Lösung der damaligen Zeit war jene der *Publizität*, die, so die Vorstellung, auf die betroffenen Akteure eine bessernde Auswirkung habe. Exemplarisch hierfür ist der prägnante Ausspruch des Philosophen und politischen Theoretiker Jeremy Bentham: „the more strictly we are watched, the better we behave“ (Bentham 2001 [1797–1798], S. 277). Bereits gegen Ende des 18. Jahrhunderts wurde also der Grundstein für ein weitreichendes gesellschaftliches Reformprojekt gelegt.

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs entstand ein neuer Begriff, auf den sich Akteure, die für mehr Einsehbarkeit in politische Prozesse plädierten, vermehrt bezogen und der jenen der Publizität teilweise ablöste. Dabei handelt es sich um die *Informationsfreiheit*, die erstmals öffentlichkeitswirksam in der UN-Resolution 59 im Jahr 1946 als Menschenrecht deklariert wurde. Informationsfreiheit umfasst sowohl das Recht der Bürger auf freie, unzensierte Meinungsäußerung als auch die Pflicht von Behörden, Informationen über Entscheidungen und Abläufe zu veröffentlichen. Sie wurde als universaler Wert eingeführt, der die Kontrolle des Staates durch seine Bürger ermöglicht und so zu der Legitimierung des Staates beträgt.

In den 1980er-Jahren begann schließlich der rasante Aufstieg des Begriffs *Transparenz*. Im Vergleich zu Publizität und Informationsfreiheit sind drei Charakteristika des Transparenzbegriffs hervorzuheben. Erstens ist dieser umfassender angelegt: Er kann auf ganz unterschiedliche Typen von Organisationen angewandt werden – Verwaltungen, Universitäten, Schulen, Unternehmen, Krankenhäuser und NGOs, um nur einige Beispiele zu nennen. Zweitens impliziert die Forderung nach Transparenz oftmals invasive Formen von Einsehbarkeit, bei denen prozesshafte Informationen in Echtzeit verfügbar gemacht werden sollen (siehe die Typologie in Abschn. 2). Ein Beispiel sind live im Internet übertragene Gremiumssitzungen – eine Praktik, die etwa von der Piratenpartei nach ihrer Wahl in vier deutsche Landtage in den Jahren 2011 und 2012 adaptiert wurde. Das Aufkommen solcher invasiven Praktiken wird durch Fortschritte in Informations- und Kommunikationstechnologien begünstigt, die die Möglichkeit eröffnen, Informationen mit relativ

wenig Aufwand einem breiten (potenziell sogar globalen) Publikum ohne Verzögerung zugänglich zu machen. Drittens fällt auf, dass die Popularität und Plausibilität von Transparenz jene von Publizität und Informationsfreiheit übertrifft, was nicht zuletzt auch auf die rege wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema zurückzuführen ist. Wissenschaftler sind hierbei nicht nur Beobachter, sondern zugleich auch Handelnde: Sie stellen Definitionen von Transparenz zur Verfügung, weisen auf ihre Notwendigkeit hin und identifizieren sinnvolle Reformmaßnahmen. Kurzum, sie legitimieren Forderungen nach mehr Transparenz und untermauern diese Appelle mit ihrer wissenschaftlichen Autorität. Eng damit verknüpft sind Versuche der seit zwei Jahrzehnten stetig wachsenden internationalen Community von Transparenzaktivisten, das Thema auf die globale Agenda zu setzen (Sifry 2011). Dies hat zur Folge, dass, unabhängig davon, wie stark die faktische Zustimmung zu Transparenz in weiten Teilen der Bevölkerung tatsächlich sein mag, ihre Legitimität und Plausibilität in öffentlichen Diskursen vorausgesetzt wird.

2 Varianten von Transparenz

Transparenz ist ein äußerst ambivalentes Konzept, was sich an der Vielfalt von Begriffsvorschlägen erkennen lässt. Eine avancierte und für den Zweck dieses Beitrags produktive Variante findet sich bei Heald (2006a), der eine vielfach angewandte Typologie von Transparenzformen anhand mehrerer Gegensatzpaare entwirft, von denen hier zwei dargestellt und um ein drittes Paar ergänzt werden. Trotz aller Unterschiede liegt diesen Gegensatzpaaren als gemeinsames Prinzip die Idee zugrunde, dass immer dann von Transparenz die Rede ist, wenn Organisationen vormals verdeckte Informationen veröffentlichen und sie dadurch ihrem jeweiligen Publikum zur Verfügung stellen.

Die erste Unterscheidung stellt Ereignistransparenz und Prozesstransparenz gegenüber. *Ereignistransparenz* liegt dann vor, wenn Organisationen Informationen öffentlich zugänglich machen, die sich auf einzelne Ereignisse, nicht aber deren Zustandekommen, beziehen. Vereinfacht ausgedrückt lässt sich bei Ereignissen zwischen Inputs, Outputs und Outcomes unterscheiden. Transparenz über Inputs bezieht sich im Fall von Verwaltungen beispielsweise auf Budgets oder Anträge (z. B. die Veröffentlichung der Anzahl der Personen, die in einem bestimmten Zeitraum Asyl beantragt haben). Transparenz über Outputs betrifft die unmittelbaren Ergebnisse des Verwaltungshandelns, z. B. die Veröffentlichung der Anzahl der bewilligten Asylanträge und der Zeitspanne zur Antragsbearbeitung. Outcomes schließlich bezeichnen die tatsächlichen Auswirkungen von Maßnahmen, z. B. die Frage, ob in Krankenhäusern behandelte Patienten auch tatsächlich gesundet sind. Ereignistransparenz wird üblicherweise in standardisierter und/oder quantifizierter Form erreicht, vor allem als Statistik oder Kennzahl. *Prozesstransparenz* betrifft organisationale Abläufe, die Inputs in Outputs umwandeln, wie etwa Protokolle von Diskussionen in Gremien. Prozesstransparenz liegt im Unterschied zu Ereignistransparenz gemeinhin in qualitativer Form vor, z. B. in Form von Schriftstücken, die Geschehnisse dokumentieren, oder (zunehmend) als Ton- und/oder Videoaufzeichnungen.

Zweitens unterscheidet Heald (2006a) zwischen retrospektiver und Echtzeittransparenz. Im Unterschied zum ersten Begriffspaar bezieht sich diese Differenz nicht auf die Form der Information, sondern den Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung. *Retrospektive Transparenz* bezeichnet Informationen, die zeitlich vergangene Geschehnisse betreffen. Beispiele sind Jahres- oder Quartalsberichte oder Akten, die Antragstellern im Rahmen von Informationsfreiheitsgesetzen zugänglich gemacht werden. *Echtzeittransparenz* markiert demgegenüber die unmittelbare Veröffentlichung von Informationen. Hierzu eignen sich insbesondere Audio- und/oder Videoübertragungen aller Art.

Eine dritte Unterscheidung bezieht sich auf den Grad der Bearbeitung der veröffentlichten Informationen. Demnach kann zwischen gefilterter und ungefilterter Transparenz unterschieden werden. *Gefilterte Transparenz* steht für aggregierte und bearbeitete Informationen. Beispiele hierfür sind alle Arten der standardisierten und quantifizierten Darstellung von Informationen, aber auch schriftliche Zusammenfassungen. *Ungefilterte Transparenz* hingegen bezeichnet die Bereitstellung von rohen und unbearbeiteten Informationen, z. B. in der Form von wörtlichen Protokollen, Video- oder Tonaufzeichnungen.

Aus diesen drei Unterscheidungen lassen sich zwei Extremausprägungen ableiten: Auf der einen Seite stehen ereignishafte, retrospektive und gefilterte Informationen, die vereinfacht eine „schwache Transparenz“ darstellen. Auf der anderen Seite finden sich prozesshafte, in Echtzeit veröffentlichte und ungefilterte Informationen, die deutlich invasiver sind und daher eine „starke Transparenz“ darstellen.

3 Transparenz als Leitmotiv von Verwaltungsreformen

Die Diskurse rund um Publizität, Informationsfreiheit und Transparenz blieben für die Verwaltungspraxis nicht folgenlos. Bis zu Beginn des Zweiten Weltkrieges wurden im Rückgriff auf den Publizitätsdiskurs sowohl im angelsächsischen als auch deutschsprachigen Raum teilweise Mechanismen zur Herstellung von Input- und Ereignistransparenz geschaffen (Heald 2006a). Beispiele sind die periodische Publikation von staatlichen Budgets und die Veröffentlichung von Formalstrukturen und Stellenbesetzungen in Verwaltungen.

Das erste am Leitmotiv der Informationsfreiheit orientierte Gesetz war das 1766 in Schweden erlassene „Offentlighetsprincipen“, das Bürgern – für die kurze Zeit seines Bestehens – rudimentär Zugriff auf Verwaltungsakte gewährte (Ackerman und Sandoval-Ballesteros 2006). Exakt 200 Jahre später, 1966, wurde das erste moderne Informationsfreiheitsgesetz in den Vereinigten Staaten verabschiedet. Dieses hatte das Ziel, allen Bürgern die Möglichkeit zu geben, staatliches Handeln besser nachvollziehen und überprüfen zu können. Ein informelles Ziel war dabei auch, die Kontrollierbarkeit des immer weiter anwachsenden und sich der politischen Kontrolle zunehmend entziehenden bürokratischen Apparats zu gewährleisten (Schudson 2015). Dieses erste Informationsfreiheitsgesetz erlaubte den betroffenen Behörden noch eine Vielzahl von Ausnahmen, wovon diese auch reichlich Gebrauch machten. Infolge des Watergate-Skandals und des dadurch ausgelösten Rücktritts

von Präsident Richard Nixon wurde das Gesetz 1974 reformiert und verschärft. In den darauffolgenden Jahrzehnten beschlossen (zunächst vor allem westliche und nach dem Fall des Eisernen Vorhangs auch osteuropäische) Länder eigene Varianten von mehr oder weniger weitreichenden Informationsfreiheitsgesetzen. Bis 2010 verabschiedeten mehr als 90 Länder weltweit Informationsfreiheitsgesetze, was ein Indikator für die hohe gesamtgesellschaftliche Legitimität der Forderung nach Verwaltungstransparenz ist.

In *Österreich* wurde eine entsprechende Gesetzgebung mit dem Auskunftspflichtgesetz zwar relativ früh beschlossen (1987), jedoch ergibt sich daraus kein direktes Recht der Bürger auf Akteneinsicht, da – was in der EU einzigartig ist – das Amtsgeheimnis bzw. die Amtsverschwiegenheit (auch gegenwärtig noch) Verfassungsrang besitzen. Insofern verwundert es nicht, dass das Auskunftspflichtgesetz im von „Access Info Europe“ und dem „Centre for Law and Democracy“ erstellten „Global Right to Information Rating“, das die Qualität von Informationsfreiheitsgesetzen vergleicht und bewertet, unter 110 Ländern weltweit den letzten Platz einnimmt.

Deutschland und die *Schweiz* folgten erst in jüngerer Vergangenheit. In der Schweiz wurde 2004 das Öffentlichkeitsgesetz erlassen, in Deutschland 2005 das Informationsfreiheitsgesetz. Beide Länder nehmen im internationalen Ranking zwar bessere Ränge ein als Österreich, befinden sich jedoch ebenfalls auf den hinteren Plätzen (Deutschland Platz 104; Schweiz Platz 69). Ähnlich dem US-amerikanischen Gesetz von 1966 lässt das deutsche Informationsfreiheitsgesetz zahlreiche Ausnahmen zu und wird eher wenig genutzt, wenngleich es mit „fragdenstaat.de“ eine gemeinnützige Plattform gibt, die Bürgern dabei hilft, ihre Anfragen zu senden und so zu einer stärkeren Nutzung des Rechtes auf Informationsfreigabe beitragen will. Beklagt werden insbesondere die Kosten, die von den Antragstellern getragen werden müssen – so verlangte z. B. das Bundesinnenministerium von zwei Journalisten Bearbeitungsgebühren von 15.000 € (Semsrott 2017). Deutlich weitreichender als das Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene ist das 2012 erlassene Transparenzgesetz der freien Hansestadt Hamburg (Wewer 2017), demzufolge Akten nicht erst auf Anfrage, sondern proaktiv auf einer Webseite zu veröffentlichen sind. Bürger bekommen dort kostenlos und direkt Einsicht in Verwaltungsakte. Das Schweizer Öffentlichkeitsgesetz schließlich hat nach seinem Inkrafttreten ebenfalls Kritik auf sich gezogen, insbesondere wegen der teils hohen Kosten, die man als Antragsteller für Auskünfte zu bezahlen hat (Dedeyan 2013).

Transparenz spielt auch in vom New Public Management inspirierten Reformen eine wichtige Rolle (Arellano-Gault und Lepore 2011). Der Grundgedanke hierbei ist: Indem man die Leistungen öffentlicher Organisationen transparent und vergleichbar macht, entfacht man zwischen den betroffenen Organisationen Wettbewerb und spornt diese folglich zu besseren Leistungen an – eine Idee, die vor allem Großbritannien in vielen Sektoren in der Gestalt weitreichender Auditregime umgesetzt hat (siehe z. B. McGivern und Ferlie 2007). Auch in Deutschland wird Benchmarking seit Längerem als Verwaltungsreformansatz diskutiert, einschlägige Projekte scheitern aber oft an geringen Teilnehmerzahlen (siehe Veit 2018 und „Benchmarking“ in diesem Band).

Die Intensivierung des Diskurses ab den 1980er-Jahren äußert sich schließlich auch darin, dass nicht mehr nur nationale Regierungsorganisationen, sondern auch zahlreiche internationale NGOs wie „Transparency International“ oder die „Sunlight Foundation“ sowie auf „Auditing“ und „Corporate Social Responsibility“ (CSR) spezialisierte Beratungsunternehmen Transparenz propagieren. Im Unterschied zu Regierungsorganisationen üben NGOs und Beratungsunternehmen primär moralischen Druck aus und versuchen so die freiwillige Adaption von Transparenzmaßnahmen herbeizuführen.

4 Nebenfolgen und Gegenbewegungen

Die Transparenzreformen der vergangenen Jahrzehnte haben ohne Frage positive Auswirkungen: Sie verringern den Abstand zwischen Staat und Bürgern, indem sie letzteren größere Einsicht in vormals vollständig opakes staatliches Handeln erlauben und sie erleichtern insbesondere die Aufgabe von Journalisten, ihrer Funktion als kritische Instanz und „vierte Gewalt“ zu erfüllen. Ein drastisches Beispiel ist der von der amerikanischen Journalistin Jean Heller im Jahr 1972 aufgedeckte Skandal um das Center for Disease Control (CDC), das zu experimentellen Zwecken über mehrere Jahrzehnte Fälle von Syphilis unter Afroamerikanern unbehandelt ließ. Die zentralen Auskünfte erhielt Heller durch eine Anfrage im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes (Schudson 2015). Wie Studien jedoch belegen, erzielen Transparenzmaßnahmen nicht immer die gewünschten Effekte, sondern sie gehen mit einer Vielzahl nicht intendierter Nebenfolgen einher. Von diesen Nebenfolgen beschreibt der vorliegende Abschnitt drei: neue Formen von Informatilität, „gaming“-Strategien und verminderte Effizienz.

4.1 Neue Formen von Informatilität

Während oftmals davon ausgegangen wird, dass zwischen Transparenz und Geheimhaltung ein Nullsummenverhältnis besteht, demzufolge effektive Maßnahmen die Verringerung oder gar Abschaffung von Geheimhaltung herbeiführen, weisen empirische Studien vielmehr auf die Anpassung und Verschiebung dieser Grenze hin. Praktiken der Geheimhaltung verschwinden nicht, sondern passen sich an die neuen Gegebenheiten an. So verschieben von Transparenzmaßnahmen betroffenen Akteure Aushandlungsprozesse oftmals in Räumlichkeiten, die keinen Transparenzvorgaben unterliegen. Es lässt sich beispielsweise beobachten, dass dokumentationspflichtige Treffen mitunter außerhalb des Arbeitsplatzes abgehalten werden (Anecharico und Jacobs 1996). Verschiebungsprozesse können aber auch elektronisch vermittelt stattfinden. Roberts (2006) beschreibt in seiner Studie zu Informationsfreiheitsgesetzen in Kanada, wie Ministerialverwaltungen ihre Dokumentationspraxis ändern und zu einer, wie er es nennt, „oral culture“ (Roberts 2006, S. 113) übergeben. Folglich enthalten Akten und andere Schriftstücke nicht mehr jene Dichte an relevanten Informationen wie vor der Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes

(siehe auch Ringel 2017). Mit Heald (2006a) gesprochen scheinen neue Formen von Geheimhaltung vor allem dann aufzutreten, wenn Transparenzmaßnahmen invasiv (in Echtzeit und als Prozess verfügbar) sind und die betroffenen Organisationen sie nicht einfach entkoppeln, d. h. rein symbolisch übernehmen können.

4.2 „Gaming“-Strategien

Verwaltungen sehen sich vermehrt Leistungsmessungen ausgesetzt, die in der Regel quantitativer Natur sind. Diesen Messungen liegt das Ziel zugrunde, der Öffentlichkeit mitzuteilen, wie (in-)effizient die betroffene Verwaltung arbeitet. Zahlreiche Studien belegen, dass Betroffene hierauf mit Strategien der gezielten Manipulation reagieren, die sich mit dem Begriff „gaming“ beschreiben lassen. Hood (2006, S. 516) definiert dieses Phänomen treffend als „hitting the target and missing the point“. Im Kern schaffe die standardisierte und quantifizierte Erfassung von Leistungen starke Anreize dafür, das vorgegebene Ziel – auf welchem Weg auch immer – zu erreichen. Ein prominentes Beispiel ist das symbolische Ankreuzen der richtigen Kästchen in Formularen, die Betroffene ausfüllen und an zentrale Auditbehörden zurücksenden müssen (McGivern und Ferlie 2007). Die Dokumentation der Organisationspraxis vollzieht sich in solchen Formularen oftmals auf sehr kreative Art und Weise (Hood 2006). Ferner fällt auf, dass jene Personen oder Abteilungen, die für die Umsetzung von Transparenzmaßnahmen zuständig sind, oftmals ‚ein Auge zudrücken‘, d. h. deviantes Handeln in ihrer Organisation zulassen oder gar gutheißen. „Gaming“ kann, muss aber nicht, zentral organisiert sein: So wird mitunter auch auf Abteilungsebene und daher dezentral entschieden, welche Informationen man in welcher Form weitergibt, wodurch ein komplexes System von Sichtbarkeitsgrenzen innerhalb der Organisation entstehen kann (Neyland 2007). „Gaming“ tritt vor allem dann auf, wenn Transparenzmaßnahmen retrospektiv und auf Ereignisse bezogen sind, etwa wenn die Organisationsleistung an einem Idealwert gemessen wird (im Benchmarking), oder wenn es darum geht, Vergleiche zwischen Organisationen herzustellen, vor allem in Form von Ratings oder Rankings.

4.3 Verminderte Effizienz

Eine dritte nicht intendierte Nebenfolge von Transparenzmaßnahmen ist die Verminderung von Effizienz, was sich auf vier Ursachen zurückführen lässt. Erstens ist es das Ziel vieler Transparenzmaßnahmen, den Handlungsspielraum von Akteuren einzuschränken im Sinne des Credos: wer gesehen wird, der tut nichts Schlechtes. Das dadurch kommunizierte Misstrauen der Organisation gegenüber ihren Mitgliedern kann jedoch dysfunktionale Folgen auslösen, weil Mitglieder Motivationsstrukturen aufweisen, die jenseits monetärer Anreize liegen und vor allem durch das Vertrauen, das die Organisation ihnen schenkt, befriedigt werden. Zu starke Überwachung hat zur Folge, dass derartige Motivlagen verschwinden und Organisationsmitglieder dazu tendieren, Dienst nach Vorschrift zu leisten. Zweitens erschwe-

ren allzu drastische Transparenzmaßnahmen die Rekrutierung von qualifiziertem Personal, insbesondere auf der Führungsebene (Anechiarico und Jacobs 1996). Drittens lösen Transparenzmaßnahmen die Ausweitung formaler Regeln und damit Bürokratisierungsprozesse aus, wodurch (a) der Komplexitätsgrad der Arbeitssituation der Betroffenen ansteigt und (b) Entscheidungsprozesse zum Teil stark verlangsamt werden. Empirische Studien belegen dies: Zu (a) beschreibt Mathur (2012), wie an ein Arbeitsprogramm der Regierung gekoppelte Transparenzvorgaben die Entstehung eines „Byzantine paperwork“ (Mathur 2012, S. 179) verursachen. Zu (b) begründet Lennerfors (2007) Verzögerungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in Schweden dadurch, dass alle Antragsteller bereits vor dem Abschluss des Prozesses von der Entscheidung erfahren und Einspruch einlegen können. Viertens befeuern Transparenzmaßnahmen Ineffizienz in Organisationen, da Mitglieder dazu tendieren, potenzielle Schuldzuweisungen, die aus der Veröffentlichung ihrer Aktivitäten folgen können, zu antizipieren und zu minimieren (Hood 2007). Entscheidungen würden auf der einen Seite vermehrt delegiert, was Verzögerungen verursacht; auf der anderen Seite entsteht eine Tendenz zu verstärktem Schauseitenmanagement, d. h. dem Versuch, das eigene Handeln in vorteilhafterem Lichte zu präsentieren. Kurzum: Transparenzmaßnahmen können entgegen der Annahmen vieler ihrer Verfechter die effiziente Erledigung von Kernaufgaben beträchtlich erschweren.

4.4 Motive für die Abschwächung von Transparenz

Welche Motive haben Akteure dafür, Transparenzmaßnahmen zu umgehen bzw. in der Organisationspraxis abzuschwächen? Erstens schränkt Transparenz den Spielraum von Organisationen drastisch ein – sie verhindern dadurch zwar (möglicherweise) schädliches Verhalten, unterdrücken aber gleichzeitig auch jene Handlungen, die sich als „brauchbar illegal“ beschreiben lassen, d. h. Abweichungen im Dienst der Sache (Osrecki 2015). Demzufolge umgehen Akteure Transparenzmaßnahmen also, um weiterhin Praktiken wie jene des berühmten „kurzen Dienstwegs“ ausüben zu können, die zum basalen Funktionieren einer jeden Organisation einen wichtigen Beitrag leisten. Zweitens, sind Organisationen in ihrem Inneren gemeinhin weniger perfekt als sie in ihrer Außendarstellung zu sein vorgeben (Ringel 2017). Transparenz würde eben jene Inkonsistenz zwischen innen und außen sichtbar machen, was Akteure daher zu verhindern versuchen. Drittens bieten intransparente Kontexte die Gelegenheit, wichtige konflikthafte Diskussionen zu führen und zu experimentieren, ohne dass dies von externen Akteuren wie etwa Journalisten (kritisch) kommentiert wird (Stasavage 2006; Wewer 2017).

5 Die transparente Verwaltung – ein Fazit

Wenngleich der Transparenzdiskurs weltweit Konjunktur hat und mittlerweile auch in politischen Programmen prominente Erwähnung findet, gibt es doch wenig Anzeichen dafür, dass in Deutschland, Österreich oder der Schweiz in absehbarer

Zeit weitere Maßnahmen zur Umsetzung invasiverer Formen von Transparenz (wie etwa in den Vereinigten Staaten) zu erwarten sind. Darüber hinaus steht eine detaillierte Evaluierung von Experimenten mit weitreichenden Transparenzmaßnahmen wie in Hamburg aus.

In Summe lässt sich festhalten, dass zwischen dem normativen Ideal von Transparenz als Instrument zur Lösung von Organisationsproblemen und ihren tatsächlichen Auswirkungen eine merkliche Lücke klappt. Zwar gibt Transparenz den Bürgern, Journalisten und Oppositionspolitikern die Möglichkeit, staatliches Handeln genauer nachzuvollziehen. Für Reformprozesse ist jedoch noch genauer zu bestimmen, ob dieser Vorteil die Nachteile in Form der skizzierten Nebenfolgen aufwiegt: Vor dem Hintergrund der in Abschn. 4 skizzierten internationalen Studien ist nämlich zu vermuten, dass auch hierzulande mit Transparenzmaßnahmen konfrontierte Organisationen nicht zwangsläufig offener und effizienter werden, sondern mitunter neue Formen von Geheimhaltung entwickeln, Leistungskennzahlen strategisch manipulieren und in manchen Fällen sogar ineffizienter werden.

Vor diesem Hintergrund scheint es notwendig, gleichermaßen die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Varianten der Öffnung von Verwaltungen für ihr Publikum zu berücksichtigen. Ein solcher Perspektivenwechsel erlaubt es, die historisch gewachsene Selbstverständlichkeit und moralische Qualität, die Transparenz in der Moderne besitzt, ins Bewusstsein zu rufen und zu problematisieren. Konkret empfiehlt es sich, Transparenz nicht als intrinsischen, sondern als *instrumentellen* Wert zu betrachten (Heald 2006b): Überwiegen die Nachteile, so können Betroffene und Entscheidungsträger Alternativen zu Transparenz erwägen. Mit anderen Worten scheint in der Verwaltungspraxis ein pragmatischer und skeptischer Umgang mit Transparenz angeraten, sodass man die positiven Seiten berücksichtigt, aber auch für die Grenzen und Nebenfolgen dieses Ideals sensibel bleibt.

Ein reflexiver Transparenzbegriff kann als Grundlage dafür dienen, diskursiv auszuhandeln, was Transparenz in konkreten Fällen bedeutet und wie sie ausgestaltet sein soll. Entscheidungsträger in Verwaltungen, die sich über die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Formen von Transparenz im Klaren sind, können in solchen Aushandlungsprozessen genauer benennen, warum sie diese oder jene transparenzfördernde Maßnahme bevorzugen bzw. ablehnen. Dem hier entworfenen Verständnis von Transparenz liegt also weniger eine „one-size-fits-all“ Idee zugrunde, sondern vielmehr der Grundgedanke, vor allem mithilfe von digitalen Technologien wie Platformen (Mair und Reischauer 2017) ein Forum für offenen Austausch zu schaffen, in dem die betroffenen Verwaltungen mit ihrem Publikum einen verständigungsorientierten Austausch darüber eingehen können, welche Maßnahmen konkret gesetzt werden sollen.

Wie solche Aushandlungsprozesse aussehen können, haben Heimstädt und Dobusch (2018) anhand von Transparenzreformen der Stadt Berlin gezeigt, die das Produkt mehrjähriger strukturierter Diskussionen zwischen Vertretern der öffentlichen Verwaltung und Aktivisten sind. Ein zentraler Kritikpunkt der Aktivisten war, dass das 1999 beschlossene Informationsfreiheitsgesetz der Stadt Berlin aus verschiedenen Gründen (u. a. nicht unerhebliche Kosten) nur von einem kleinen Personenkreis einem kleinen Personenkreis (Journalisten) faktisch genutzt werden

konnte. Das Resultat der Verhandlungen zwischen Verwaltungs- und zivilgesellschaftlichen Akteuren ist das Portal <https://daten.berlin.de>, betreut von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, auf dem eine Vielzahl von Daten über öffentliche Organisationen der Stadt Berlin frei und kostenlos zur Verfügung stehen, mit dem Ziel, die Zugriffsbarrieren für die breite Bevölkerung abzubauen.

Ein probates Mittel, um derartige Foren weiterzuentwickeln, sind auf digitalen Technologien basierende Plattformen, wie sie bereits im Kontext von Open Government (siehe „Open Government“ in diesem Band) eingesetzt werden. Plattformen bieten niedrigschwellige Möglichkeiten, Ideen und Anregungen zu konzentrieren und gleichermaßen mit der Bürgerschaft auf offene Art und Weise zu interagieren. Am Ende eines durch Plattformen meditierten Prozesses kann möglicherweise ein ganz anderes Verständnis von Transparenz stehen als noch zu Beginn. Transparente Verwaltungen sind somit weder reine Utopie noch reine Dystopie, sondern können mit Hilfe strukturierter Aushandlungsprozesse ein Eckpfeiler einer modernen Verwaltungslandschaft werden.

Literatur

- Ackerman, John M., und Irma E. Sandoval-Ballesteros. 2006. The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review* 58:85–30.
- Anechiarico, Frank, und James Jacobs. 1996. *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arellano-Gault, David, und Walter Lepore. 2011. Transparency reforms in the public sector: Beyond the new economics of organization. *Organization Studies* 32:1029–1050.
- Bentham, Jeremy. 2001 [1797–1798]. *Writings on the poor laws*. Oxford: Oxford University Press.
- Dedeyan, Daniel. 2013. *Transparenz gegen Geld? Die Gebührenregelung des Öffentlichkeitsgesetzes*. Zürich: Schulthess.
- Heald, David. 2006a. Varities of transparency. In *Transparency: The key to better governance?* Hrsg. Christopher Hood und David Heald, 25–43. Oxford: Oxford University Press.
- Heald, David. 2006b. Transparency as an instrumental value. In *Transparency: The key to better governance?* Hrsg. Christopher Hood und David Heald, 59–73. Oxford: Oxford University Press.
- Heimstädt, Maximilian, und Leonhard Dobusch. 2018. Politics of disclosure: Organizational transparency as multiactor negotiation. *Public Administration Review* 78:727–738.
- Hood, Christopher. 2006. Gaming in Targetworld: The targets approach to managing British public services. *Public Administration Review* 66:515–520.
- Hood, Christopher. 2007. What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review* 9:191–210.
- Lennerfors, Thomas. 2007. The transformation of transparency: On the act on public procurement and the right to appeal in the context of the war on corruption. *Journal of Business Ethics* 73: 381–390.
- Mair, Johanna, und Georg Reischauer. 2017. Capturing the dynamics of the sharing economy: Institutional research on the plural forms and practices of sharing economy organizations. *Technological Forecasting and Social Change* 125:11–20.
- Mathur, Nayanika. 2012. Transparent-making documents and the crisis of implementation: A rural employment law and development bureaucracy in India. *Political and Legal Anthropology Review* 35:167–185.
- McGivern, Gerry, und Ewan Ferlie. 2007. Playing tick-box games: Interrelating defences in professional appraisal. *Human Relations* 60:1361–1385.

- Neyland, Daniel. 2007. Achieving transparency: The visible, invisible and divisible in academic accountability networks. *Organization* 14:499–516.
- Osrecki, Fran. 2015. Fighting corruption with transparent organizations: Anti-corruption and functional deviance in organizational behavior. *Ephemera* 15:337–364.
- Pollitt, Christopher, und Peter Hupe. 2011. Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review* 13:641–658.
- Ringel, Leopold. 2017. *Transparenz als Ideal und Organisationsproblem: Eine Studie am Beispiel der Piratenpartei Deutschland*. Wiesbaden: Springer.
- Roberts, Alasdair. 2006. Dashed expectations: Governmental adaption to transparency rules. In *Transparency: The key to better governance? (1945–1975)*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Semsrott, Arne. 2017. Bundesverwaltungsgericht: Behörden verlangen seit zehn Jahren rechtswidrig Gebühren für Auskünfte. <https://fragdenstaat.de/blog/2017/bverwg-gebuehren>. Zugriffen am 11.08.2018.
- Sifry, Micah. 2011. *WikiLeaks and the age of transparency*. Berkeley: Counterpoint Press.
- Stasavage, David. 2006. Does transparency make a difference? The example of the European Council of Ministers. In *Transparency: The key to better governance?* Hrsg. Christopher Hood und David Heald, 165–179. Oxford: Oxford University Press.
- Veit, Sylvia. 2018. Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung: Eine kritische Bestandsaufnahme. In *Zukunft der Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Michael Bauer und Edgar Grande, 121–152. Baden-Baden: Nomos.
- Wewer, Götrik. 2017. *Transparenz als Grundlage von Vertrauen? Die Sichtweise der Regierungslere, Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*, 24. Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften.

Teil III

Aufgabenverteilung, Steuerung und Organisation



Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung

Sabine Kuhlmann

Inhalt

1 Einleitung: Reformtypen und -strategien	240
2 Regionalisierung und (Quasi-)Föderalisierung	240
3 Dezentralisierung und Kommunalisierung	245
4 Administrative Dekonzentration	247
5 Ausblick	248
Literatur	249

Zusammenfassung

Der Beitrag behandelt Reformen im Mehrebenensystem der Verwaltung. Zum einen werden aktuelle Tendenzen der Regionalisierung und Föderalisierung betrachtet. Zum anderen werden Prozesse der politischen und administrativen Dezentralisierung, Kommunalisierung sowie die administrative Dekonzentration von öffentlichen Aufgaben untersucht. Dabei fließen jeweils ländervergleichende Perspektiven ein.

Schlüsselwörter

Dezentralisierung · Kommunalisierung · Regionalisierung · Föderalisierung ·
Mehrebenensystem

S. Kuhlmann (✉)

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

E-Mail: sabine.kuhlmann@uni-potsdam.de

1 Einleitung: Reformtypen und -strategien

Im Zusammenhang mit den Integrations- und Konzentrationsprozessen, die sich aus der Europäisierung und Globalisierung ergeben, wird den subnationalen Politik- und Verwaltungsinstitutionen eine zunehmend wichtige Stabilisierungs-, Legitimations- und Leistungsfunktion zugeschrieben. Vor diesem Hintergrund sind Prozesse der *Dezentralisierung*, *Kommunalisierung* und *Regionalisierung* in fast allen fortgeschrittenen wie auch jungen Demokratien zu einer Hauptstoßrichtung der Staatsmodernisierung geworden. Sie stellen spezifische Varianten einer externen Institutionenpolitik dar, durch welche die „Gestalt“ der jeweiligen Institutionenordnungen verändert und institutionelle Grenzen neu bestimmt werden (Benz 2004, S. 20). Hiervon ist die Variante der internen Institutionenpolitik/Binnenmodernisierung zu unterscheiden, die sich mit Veränderungen der Verteilung von Aufgaben und Ressourcen innerhalb von Verwaltungsorganisationen und zwischen internen Verwaltungseinheiten sowie mit der Neugestaltung von internen Entscheidungs- und Kooperationsregeln befasst. Es kommt zu Verschiebungen funktionaler und/oder territorialer Kompetenzgrenzen, Regeln der Mitgliedschaft und Beziehungen zwischen Organisationen unterschiedlicher Ebenen oder Sektoren. Da somit immer auch externe Akteure involviert sind, weisen externe Institutionenreformen in der Regel größere Blockaden und Widerstände auf als Reformmaßnahmen, die ausschließlich die Binnenbeziehungen der Verwaltung betreffen (Benz 2004, S. 23). Die hier interessierenden Reformfelder der Regionalisierung/(Quasi-) Föderalisierung, Dezentralisierung/Kommunalisierung und administrativen Dekonzentration sind in erster Linie auf institutionelle Veränderungen im politisch-administrativen Mehrebenensystem gerichtet und können daher als Varianten einer *vertikalen (intergouvernementalen) Verwaltungsreform* angesehen werden. In einigen europäischen Ländern (z. B. Italien, Spanien, Belgien, Frankreich) gingen sie auch mit grundlegenden Verfassungs- und Politikreformen einher. Hiervon sind Veränderungen horizontaler Kompetenz- und Koordinationsregeln zu unterscheiden, etwa im Zuge von *Gemeindegebietsreformen* oder *interkommunaler Kooperation*, die als *horizontale (intergouvernementale) Verwaltungsreform* bezeichnet werden können. Diese kommen im Folgenden im Zusammenhang mit Regionalisierungsprozessen (mittels Kreisfusionierung) zur Sprache.

2 Regionalisierung und (Quasi-)Föderalisierung

In den letzten Jahrzehnten sind in einer Reihe von europäischen Ländern Prozesse der Regionalisierung und (Quasi-)Föderalisierung in Gang gesetzt worden. Dabei ist die Variante der einfachen Regionalisierung (z. B. Frankreich, Schweden) zu unterscheiden von einer umfassenderen Form der (Quasi-)Föderalisierung (z. B. Belgien, Spanien, Italien, Großbritannien; vgl. Kuhlmann und Wollmann 2014, S. 119). Beide Formen beziehen sich auf die Übertragung von Zuständigkeiten auf eine regionale oder auch Meso-Ebene, die zwischen zentralstaatlicher und kommunaler/ lokaler Ebene angesiedelt ist. Föderalisierung beinhaltet dabei die Schaffung einer

politisch eigenverantwortlichen und finanziell relativ selbstständigen (Meso-) Ebene, welche:

- mit einer demokratisch gewählten Vertretungskörperschaft ausgestattet ist (Regional-/Landesparlament),
- über verfassungsmäßig abgesicherte eigene Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten sowie einen nennenswerten Grad an Finanzautonomie verfügt,
- Staatsqualität und eine eigene Exekutive, Legislative und Judikative besitzt,
- in die gesamtstaatliche Willensbildung eingeschaltet ist, d. h. an der nationalen Gesetzgebung mitwirkt (z. B. Bundesrat in Deutschland, Senat in den USA).
- Außerdem gilt die Regel, dass keine Ebene allein die Kompetenzen der anderen Ebene verändern kann (fehlende Kompetenz-Kompetenz).

Häufig werden als weitere Voraussetzungen für eine „echte“ Föderalisierung (Bundestaatlichkeit) das Recht auf eigene Verfassungen der subnationalen Einheiten und die Benennung von Richtern angesehen. Für diejenigen Länder, die die meisten, aber nicht alle der oben genannten Merkmale aufweisen, wurde in der Literatur der Begriff der „Quasi-Föderalisierung“ eingeführt (Wilson und Game 2011, S. 89), der auf den hybriden Charakter dieser Systeme hinweist. Die Quasi-Föderalisierung kann auch eine Zwischen- oder Übergangsform zwischen der Regionalisierung und Föderalisierung darstellen. Sind eine eigenständige Gesetzgebungs- und Politikkompetenz sowie gesamtstaatliche Mitwirkungsrechte auf der regionalen Ebene nicht eingeräumt, sondern allenfalls einige begrenzte Regelungsbefugnisse, so handelt es sich um eine einfache Regionalisierung.

2.1 (Quasi-)Föderalisierung

In den letzten Jahrzehnten haben vor allem jene europäischen Länder, denen die historische Prägung durch das unitarisch-zentralistische (napoleonische) Staatsmodell gemeinsam ist, bemerkenswerte Föderalisierungsimpulse erlebt (Kuhlmann und Wollmann 2014, S. 122 m.w.N.). So kam es in Spanien, das traditionell durch die regionale Existenz unterschiedlicher kultureller und sprachlicher „Nationalitäten“ (Baskenland, Katalonien, Galizien) und separatistische Tendenzen geprägt ist, mit der Verfassungsänderung von 1978 zu einer deutlichen politischen und funktionalen Aufwertung der Regionen. Seit 2013 drängt das Regionalparlament Kataloniens auf die Unabhängigkeit, während die Zentralregierung die Einheit des Landes verteidigt und dabei vom Verfassungsgericht gerichtlich unterstützt wird. Mit Blick auf die weiten Autonomierechte, die vor allem das Baskenland und Katalonien gegenüber den anderen 15 Autonomen Regionen (*comunidades autónomas*) haben, wird auch von einem „asymmetrischen Föderalismus“ gesprochen (Colino 2009). Nachdem sich die Konflikte in den Jahren 2015/16 massiv verschärft hatten, das Regionalparlament die Abspaltung der Region von Spanien beschlossen und daraufhin die Zentralregierung das Regionalparlament aufgelöst hatte, erscheint der Weg zu einer stabilen und lebensfähigen Institutionenordnung in Spanien nach wie vor ungewiss (Kuhlmann und Wollmann 2019).

Auch in Belgien wurde seit den 1970er-Jahren eine Föderalisierung des Landes eingeleitet, um damit auf die Spannungen zwischen dem wallonischen und dem flämischen Bevölkerungsteil zu reagieren (Bouvier 2012, S. 45). Inzwischen haben die mit der Verfassungsreform von 1993 begründeten drei Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel sehr weitgehende gesetzgeberische Zuständigkeiten erhalten. Jedoch ist die Zukunft des belgischen Föderalismus aufgrund der andauernden flämisch-wallonischen Konflikte nach wie vor ungewiss (Duerr 2015). In Italien wurden die Regionen im Zuge der Verfassungsreformen von 1999 und 2001, die den Weg für eine einschneidende Regionalisierung bahnten, mit umfassenden eigenen gesetzgeberischen und operativen Zuständigkeiten ausgestattet. Wenngleich das Verfassungsgericht an der Grundprämisse eines unitarischen Staates festhält und für eine „echte“ Föderalisierung auch noch wesentliche Elemente fehlen, stellt sich die Entwicklung in Italien durchaus als Übergang zu einem quasi-föderalen Staat (Bobbio 2005, S. 29) dar, der aufgrund der Unterschiede zwischen den 15 Regionen mit Normalstatut und den fünf Regionen mit Sonderstatut ebenfalls deutlich asymmetrische Züge trägt. Zwar war mit der „Renzi-Reform“ des Jahres 2016, die unter dem damaligen Regierungschef Matteo Renzi initiiert worden war und die Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz der Regionen vorgesehen hatte, eine Rezentralisierung Italiens angestrebt worden. Allerdings scheiterte das Verfassungsreformgesetz am Referendum, so dass die Frage der künftigen Rolle der Regionen weiterhin auf der Tagesordnung bleibt. Dabei wird die Kontroverse nach wie vor stark durch die Aktivitäten der Lega bestimmt, die in den norditalienischen Regionen Lombardei und Venetien Mehrheiten in den Regionalparlamenten hält und die Positionen der Regionalpräsidenten innehat. Allerdings verfolgt die Lega inzwischen eine eher gemäßigte und verfassungskonforme Strategie, indem sie „nur“ eine größere regionale Autonomie, etwa als Region mit Sonderstatut, fordert und hierfür die Einhaltung der explizit in der Verfassung vorgesehenen Verfahrensrichtlinien garantiert, womit sie sich ausdrücklich vom radikalen Kurs Kataloniens distanziert. So fanden am 22. Oktober 2017 konsultative Referenden in der Lombardei und in den Regionen Venetiens über eine größere regionale Autonomie statt, die beide von der regionalen Wählerschaft mit überwältigenden Mehrheiten angenommen wurden (Kuhlmann und Wollmann 2019).

In Großbritannien sind seit den 1990er-Jahren im Zuge der *Devolutionspolitik* unter *New Labour* bemerkenswerte Föderalisierungstendenzen in Gang gekommen. Konzeptionell zeichnet sich die britische Devolution – im Unterschied zur kontinentaleuropäischen Föderalisierung und Dezentralisierung – dadurch aus, dass die territorialen Vertretungen und Exekutiven zwar neue Aufgaben, Autonomierechte und Pflichten erhalten, diese aber – dem Verfassungsgrundsatz der Parlamentssoveränität folgend – lediglich delegiert und „ausgeliehen“, also nie endgültig abgegeben, sondern als rückholbar angesehen werden. Den regionalen Körperschaften Schottland, Wales und Nordirland und ihren neu geschaffenen Parlamenten wurden nicht nur Verwaltungsaufgaben zur eigenständigen Erledigung und sekundäre Gesetzgebungsbefugnisse (sog. exekutive Devolution), sondern auch primäre Gesetzgebungsbefugnisse übertragen (sog. legislative Devolution). Allerdings blieb bislang das Vorhaben der früheren *Labour*-Regierung, über den Weg regionaler

Referenden auch in den acht englischen Planungsregionen gewählte Regionalvertretungen zu schaffen, unverwirklicht, so dass England als „schwarzes Loch“ der Devolution bezeichnet (Trench 2009, S. 342) und der britische „Quasi-Föderalismus“ als stark asymmetrisch eingestuft werden muss. Weitere Dynamik erhielt die Devolutionsbewegung ab Mitte der 2010er-Jahre, als zunächst am 18. September 2014 in Schottland ein Referendum über die schottische Unabhängigkeit abgehalten wurde mit dem Ergebnis, dass sich 55,3 Prozent gegen und 44,7 Prozent für die Unabhängigkeit Schottlands aussprachen. Der zwei Tage vor dem Referendum von den Führern der drei großen politischen Parteien Großbritanniens öffentlich angekündigte Gesetzesentwurf, mit dem das schottische Parlament weitreichende neue Befugnisse erhalten sollte, wurde vom schottischen Parlament im März 2016 einstimmig angenommen. Ferner ist das nationale Referendum über den Austritt Großbritanniens aus der EU vom 6. Juni 2016 zu erwähnen, das deutliche Unterschiede zwischen den Regionen sichtbar machte. Während sich in Großbritannien 51,9 Prozent für den Brexit entschieden (mit bis zu 60 Prozent pro Brexit in den meisten englischen Regionen), stimmte Schottland mit 62 Prozent klar für den Verbleib in der EU. Es spricht manches dafür, dass diese auffällige Spaltung des Landes zukünftig auch in der schottischen Unabhängigkeitsfrage eine Rolle spielen wird (Kuhlmann und Wollmann 2019).

2.2 Einfache Regionalisierung

Die einfache Regionalisierung ist zum einen durch funktionale Faktoren bestimmt, insbesondere die Absicht der Zentralregierungen, eine regionale Handlungs- und Planungsebene mit eigenständiger demokratischer Legitimierung zu installieren, um subnationale Politiken gebietsbezogen koordinieren zu können und hierfür auch die politische Verantwortlichkeit territorial zu verankern. Zum anderen wurde die Regionalisierung in Europa in den letzten Jahren von der EU vorangetrieben, indem den Regionen eigenständige Zugänge zum Politiksystem der EU eingeräumt wurden (Ausschuss der Regionen) und die Regionsbildung die Bedingungen für eine Beantragung und Abwicklung von EU-Mitteln entsprechend den EU-Förderkonzeption in sog. NUTS-Regionen verbesserte (bei NUTS-Regionen – Nomenclature des unités territoriales statistiques – handelt es sich um eine Systematik zur Klassifizierung räumlicher Bezugseinheiten in der EU).

Beispielhaft für die einfache Regionalisierung in unitarischen Ländern kann Frankreich genannt werden, wo die zunächst als administrative Einheiten gebildeten Regionen 1982 den Status vollwertiger Gebietskörperschaften erhielten und 1986 mit demokratisch gewählten, politisch verantwortlichen Vertretungsorganen ausgestattet wurden. Allerdings erhielten die Regionen bis heute keine echten gesetzgeberischen Kompetenzen. Zudem wurde bei der Verfassungsänderung von 2003 explizit festgelegt, dass sie eine subnationale Selbstverwaltungsebene darstellen, die den bisher existierenden zwei Selbstverwaltungsebenen (*départements* und *communes*) hierarchisch gleichgestellt sind. Somit ist eine Entwicklung der *régions* hin zu einer möglichen quasi-föderalen Stellung bis heute nicht in Sicht. Allerdings

wurde die Position der Regionen zunächst mit dem Gesetzespaket vom 10. Dezember 2010 unter Sarkozy und anschließend mit dem Reformpaket des sog. „Acte III“ unter Präsident François Hollande neu gestaltet und gestärkt. Zum einen wurde die „Allzuständigkeitsvermutung“, die sich auf alle Ebenen der territorialen Gebietskörperschaften erstreckt hatte, abgeschafft und durch ausschließliche Zuständigkeiten für jede der drei Ebenen ersetzt, wobei die Regionen exklusive Kompetenzen, insbesondere in den Bereichen der wirtschaftlichen Entwicklung und Strukturförderung, Forschung und dem Regionalverkehr erhielten. Zum anderen wurde im Zuge einer einschneidenden regionalen Gebietsreform im Jahre 2016 die Zahl der Regionen im Mutterland von 22 auf 13 reduziert, nicht zuletzt, um die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Regionen in Europa (u. a. im Vergleich mit den deutschen Bundesländern) zu stärken. Der im Mai 2017 gewählte neue Präsident Emmanuel Macron kündigte an, diesen Weg der territorialen Konsolidierung der Regionen und der Metropolenbildung weiter voranzutreiben. Dabei steht insbesondere die zukünftige Rolle der Departements zur Debatte, wohingegen der neuen „Achse“, bestehend aus vergrößerten Regionen, neu gebildeten Metropolen und leistungsfähigen interkommunalen Gemeinschaften, eine Schlüsselrolle im territorialen Mehrebenensystem zukommen soll (Kuhlmann und Wollmann 2019).

Auch in Schweden, einem unitarischen, jedoch ausgeprägt dezentralisierten Land, ist eine Regionalisierungsbewegung in Gang gekommen. Diese richtet sich vor allem auf die territoriale Vergrößerung und funktionale Stärkung der bisherigen 26 Kreise (*län*) durch deren Fusionierung, teils unter Einbeziehung von Städten, und Aufwertung zu „echten“ Regionen (Beispiele: Großkreise *Skåne* und *Västern Götaland*). Allerdings ist bislang ungewiss, ob die Vorschläge zur Auflösung der noch bestehenden „Altkreise“ (mit durchschnittlich 400.000 Einwohnern), die durch Bildung von sechs bis neun Großkreisen regionalisiert und mit direkt gewählten Parlamenten ausgestattet werden sollen (Wollmann 2008, S. 40–41 m.w.N.), in die Tat umgesetzt werden.

In der Gruppe der föderalen Länder bietet Deutschland in zweierlei Hinsicht Anschauungsstoff für Regionalisierungsprozesse unterhalb der Länderebene. Zum einen gibt es in verschiedenen Bundesländern, teils im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform (siehe Bogumil und Ebinger in diesem Band), Anläufe zur Vergrößerung der Landkreise hin zu Regionalkreisen. Zwar scheiterte der erste (radikalere) Versuch der Regionalisierung mittels Kreisfusionierung in Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 2007 am Urteil des Landesverfassungsgerichts (Kuhlmann 2009, S. 114–115). Geplant war die Bildung von fünf Regionalkreisen unter Auflösung der bisherigen zwölf Landkreise, womit eine Einwohnerzahl von zwischen ca. 300.000 und 500.000 und eine Flächenausdehnung von zwischen 3000 und 7000 km² erreicht worden wäre und Mecklenburg-Vorpommern weit über dem Durchschnitt der Kreise in den alten Bundesländern gelegen hätte (180.000 EW, 997 km²). Allerdings wurde die Kreisneugliederung im Jahr 2011 mit einem revidierten Reformgesetz dennoch umgesetzt, wenngleich in einer etwas abgeschwächten Form. Im Ergebnis entstanden sechs „quasi-regionale“ Großkreise mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 217.000 und einer Flächenausdehnung von zwischen 2100 und 5500 km², von denen der Landkreis Mecklenburgische Seen-

platte der größte Landkreis Deutschlands ist. Inzwischen hat das Regionalisierungs-thema in Deutschland, zumindest im Kontext von flächendeckenden Kreisgebiets-reformen, an Dynamik verloren, da sich – zuletzt in Thüringen und Brandenburg – die Landesregierungen dem politischen Druck, der auch über die Mobilisierung von Bürgern in den Landkreisen und kreisfreien Städten erreicht wurde, gebeugt und die Reformvorhaben bis auf weiteres gestoppt haben (Kuhlmann et al. 2018). Allerdings gibt es weiterhin und zunehmend Regionalisierungstendenzen in Metropolräumen, die darauf hinauslaufen, durch Zusammenschluss mehrerer Kreise und teils Gemeinden in urbanen Ballungsgebieten neue regionale Verwaltungseinheiten zu schaffen, die die „alten“ Landkreisstrukturen ersetzen sollen und mit denen eine effektivere Verwaltungstätigkeit in metropolitanen Räumen angestrebt wird (Paradebeispiel: Region Hannover; neuere Anläufe auch im Großraum Kassel, Braunschweig, Aachen).

3 Dezentralisierung und Kommunalisierung

Bei der Dezentralisierung „unterhalb“ der Meso-Ebene handelt es sich um einen Aufgaben- und Funktionstransfer von der staatlichen auf die kommunale Ebene (Kreise, Gemeinden). Dieser spielt sich in unitarischen Ländern naturgemäß zwischen der zentralstaatlichen Verwaltung, in der Regel nachgeordneten (dezentralisierten) Staatsbehörden, und kommunalen Gebietskörperschaften ab, während er in föderalen Ländern, wie etwa in Deutschland, aus der landesstaatlichen Verwaltung – sei es aus unteren Landesbehörden, sei es aus einer mittleren Instanz (z. B. Regierungspräsidien) – erfolgt. In Deutschland wird diese Form der Dezentralisierung traditionell auch als Funktionalreform bezeichnet. Im Unterschied zu unitarischen Systemen betreffen Kommunalisierungsreformen in verwaltungsföderal verfassten Ländern, wie Deutschland, die institutionellen Beziehungen zwischen landesstaatlicher und kommunaler Ebene, so dass Kommunalisierung eine subnationale (Länder-)Policy ist und eine entsprechend hohe Varianzbreite aufweist, während sie als nationale Policy in unitarischen Ländern eher einheitlich ist.

Bei der Dezentralisierung/Kommunalisierung findet eine Integration von ehemals einzelfachlich organisierten staatlichen Aufgaben in die multifunktional aufgebaute lokale Selbstverwaltung statt, so dass es zur Stärkung der Gebietsorganisation kommt (*multi purpose model*; Wollmann 2008). Sie kann in verschiedenen Varianten auftreten. Zum einen gibt es die politische Dezentralisierung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass der (Zentral-)Staat den kommunalen Gebietskörperschaften neben Verwaltungszuständigkeiten auch politische Entscheidungsrechte, insbesondere Beschluss- und Kontrollrechte, im Hinblick auf die jeweiligen Aufgaben überträgt. Hierbei ist eine direkte Intervention der Staatsverwaltung in Form der Fachaufsicht ausgeschlossen. Im deutschen Fall ist diese Form der Dezentralisierung auch als „echte“ oder „volle“ *Kommunalisierung* bezeichnet worden (Wollmann 2008; Kuhlmann 2009, S. 81; Kuhlmann und Wayenberg 2016). Von dieser ist die Variante der administrativen Dezentralisierung zu unterscheiden, für die sich im deutschen Kontext auch der Begriff der „kupierten“ oder „unechten“ *Kommunalisierung* findet.

sierung eingeprägt hat, da den Selbstverwaltungsinstanzen zwar staatliche Aufgaben zum Vollzug übertragen werden, ein politisches Mitspracherecht der gewählten Vertretung im Hinblick auf diese Aufgaben jedoch ausgeschlossen bleibt. Problematisch ist dabei, dass die Kommunen in gewissem Sinne zu „verstaatlichen“ drohen und der Funktionstransfer eher eine dekonzentrierende als dezentralisierende Wirkung entfaltet (Wollmann 2008, S. 259; siehe weiter unten).

Aktuelle Reformläufe in Richtung einer politischen Dezentralisierung oder „echten Kommunalisierung“ in Europa sind derzeit in zahlreichen europäischen Ländern, darunter Frankreich, Italien und Schweden, zu beobachten. Dabei kann Schweden als der Spatenreiter einer politischen Dezentralisierung in Europa angesehen werden (Wollmann 2008), was sich unter anderem in dem enorm hohen Personalanteil von 83 Prozent, den die beiden kommunalen Ebenen am gesamten öffentlichen Personal stellen, widerspiegelt. Für die politische Dezentralisierung innerhalb der napoleonischen Verwaltungstradition bieten wiederum Frankreich und Italien Anschauungsbeispiele (Kuhlmann 2009, S. 82). Im Zuge der beiden Dezentralisierungswellen in den 1980er- und 2000er-Jahren (sog. *Acte I* und *Acte II*) verlagerte der französische Zentralstaat im Wege politischer Dezentralisierung, die Mitentscheidungsrechte des Rates (*pouvoir réglementaire*) einschlossen, zahlreiche Kompetenzen auf die Ebene der lokalen Gebietskörperschaften. Zudem wurde die Machtposition des Präfekten geschwächt, indem unter anderem die bis dahin von ihm ausgeübte strikte *a priori* Staatsaufsicht (*tutelle*) auf eine abgeschwächte Form der (*a posteriori*) Rechtsaufsicht zurückgeschnitten wurde. Mit der Verfassungsänderung von 2003 (*Acte II*) erhielt die Dezentralisierung in Frankreich erstmals Verfassungsrang. Die jüngsten Reformbemühungen unter Staatspräsident Macron wurden dagegen von Kritikern als „jakobinische (Re-)Zentralisierung“ bezeichnet (Riché 2017). Dies gilt insbesondere für die Entscheidung der neuen Regierung, die bis dahin überwiegend den Gemeinden zufließende und von diesen erhobene Wohnsteuer (*taxe d'habitation*) bis 2020 schrittweise weitgehend abzuschaffen und durch staatliche Zuschüsse zu ersetzen. Die Kommunen sehen darin eine eklatante Beschneidung ihrer Fiskalautonomie und befürchten eine zunehmende Abhängigkeit vom und Kontrolle durch den Zentralstaat (Kuhlmann und Wollmann 2019).

Auch in Italien wurde mit den Bassanini-Gesetzen sowie der Verfassungsreform von 2001 eine entschiedene politische Dezentralisierung der kommunalen Ebene (*comuni, province*) angestrebt, indem unter anderem eine umfassende Verwaltungs-zuständigkeit der *comuni* statuiert wurde. Allerdings gibt es – ähnlich wie in Frankreich – nach wie vor einen „Dualismus“ von staatlichen und kommunalen Behördensträngen, so dass die Verwaltungspraxis in Italien hinter den rechtlichen Veränderungen weit zurückbleibt. So haben zentralstaatliche Behörden auf der subnationalen Ebene, nicht zuletzt in Gestalt des Präfekten, nach wie vor eine wichtige Bedeutung im Verwaltungsvollzug. Dies zeigt sich auch darin, dass der Anteil der Kommunalbediensteten an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung in Italien nur bei 14 Prozent liegt, während das Staatspersonal immer noch über 50 Prozent ausmacht (Kuhlmann und Wollmann 2019).

In Deutschland folgt die Dezentralisierung von landesstaatlichen Aufgaben auf die kommunale Ebene im Zuge von Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen

überwiegend der Logik einer „unechten“ Kommunalisierung. D. h. formale Mitwirkungsrechte der Kommunalvertretung sind hierbei ausgeschlossen und es gilt der Modus der Fachaufsicht. Aufgrund der Länderzuständigkeit für die subnationale Verwaltungsorganisation ist es im Ergebnis zu einer deutlichen Zunahme der verwaltungsföderalen Varianz gekommen, die von manchen auch als neue Unübersichtlichkeit kritisiert wird. In der Grundtendenz führt die Reform aber zu einer Reduzierung der Behördendichte und Anzahl institutioneller Akteure im Mehrebenensystem. Allerdings kollidiert das expandierende Aufgabenportfolio auf kommunaler Ebene teils mit Ressourcenknappheit und/oder territorial nicht hinreichend leistungsfähigen Strukturen. Teils wurden aber auch Vollzugsdefizite deshalb festgestellt, weil den Kommunen Aufgaben, die eher schlecht „kommunalisierungstauglich“ sind, übertragen wurden, so dass es auch (vereinzelt) zu Rücknahmen von Kommunalisierungen kam (z. B. Schulaufsicht) oder die Hochzonung von Teilaufgaben diskutiert wird (z. B. im Umweltbereich).

4 Administrative Dekonzentration

Von der politischen und administrativen Dezentralisierung ist die *administrative Dekonzentration* zu unterscheiden, bei der es um einen Transfer von staatlichen Aufgaben, einschließlich budgetärer und teils personeller Ressourcen, von zentralstaatlichen Institutionen (Ministerien, Behörden) auf subnational und lokal angesiedelte (dezentrierte) staatliche oder halb-staatliche Verwaltungseinheiten geht. Hier findet eine Stärkung der sektoralf organisierten staatlichen Fachverwaltung nach dem Prinzip der Monofunktionalität statt (*single purpose model*; Wollmann 2008). Die Folge kann eine Zurückdrängung der multifunktionalen kommunalen Selbstverwaltung sein, wie sich im Falle Großbritanniens zeigt, oder aber die Verstärkung von Parallelstrukturen staatlicher Fachverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung, wofür Frankreich mit seinem sog. *dualisme* ein klassisches Beispiel bietet. Die dezentrierte Verwaltungseinheit und die betreffende Aufgabe verbleiben unter der politischen Kontrolle und Verantwortlichkeit des Staates. Reformtypologisch lässt sich die (klassische) Form der Dekonzentration landes- oder zentralstaatlicher Verwaltung in Form territorial angesiedelter Staatsbehörden, die in Gestalt der regionalen oder lokalen Sonderbehörden, aber auch der Regierungspräsidien und Präfekturen, in Europa bereits eine lange Verwaltungstradition besitzt, von der (neueren) NPM-inspirierten Variante der staatlichen Agenturbildung (*Agencification*) unterscheiden.

Jüngere Reformentwicklungen einer klassischen Dekonzentration staatlicher Verwaltung sind im Land Niedersachsen zu beobachten, wo im Zuge der Auflösung der Bezirksregierungen im Jahre 2005 eine erhebliche Aufwertung der sektoralf organisierten Staatsverwaltung stattfand. Obgleich 121 Landesbehörden abgeschafft wurden (sog. Re-Konzentration), ist das Zuständigkeitsprofil der staatlichen Sonderbehörden deutlich ausgebaut und sind sogar 21 Sonderbehörden neu geschaffen worden. Bei den unitarisch verfassten Ländern bietet Frankreich ein Beispiel für klassische administrative Dekonzentration, wobei der „Dekonzentrationsgrad“ in

Frankreich traditionell sehr hoch ist, was daran abgelesen werden kann, dass 95 % der Staatsbediensteten außerhalb der Pariser Ministerien in den Außenstellen der „Provinz“ (*services extérieurs de l'Etat*) tätig sind (Thoenig 2005, S. 689). Diese dezentralisierten territorialen Staatsbehörden verfügen traditionell über einen nicht unbeträchtlichen Grad an Autonomie, die durch verschiedene Reformprogramme seit Ende der 1980er-Jahre, insbesondere durch das Finanzreformgesetz (*LOLF-Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 no. 2001 – 692*) im Jahre 2001, noch bekräftigt wurde. Darüber hinaus gibt es in Frankreich eine lange Tradition dezentralisierter öffentlicher Einrichtungen, von denen manche schon über ein Jahrhundert alt sind (Lafarge 2012, S. 102) und die teils weitgehend autonom agieren können. Vor diesem Hintergrund war die im Jahr 2007 eingeleitete „Generalrevision öffentlicher Aufgaben“ (RGPP) u. a. darauf gerichtet, solche quasi-autonomen öffentlichen Einrichtungen aufgabekritisch zu untersuchen und Fehlfunktionen zu identifizieren. Im Ergebnis hat sich das französische Modell dezentralisierter öffentlicher Einrichtungen durch LOLF und RGPP dem angelsächsischen Beispiel von NPM-Agencies ein Stück weit angenähert (Lafarge 2012, S. 108; Jeannot und Bezes 2016, S. 54).

Generell kann festgestellt werden, dass die administrative Dekonzentration mit dem Aufkommen der NPM-Bewegung seit den 1980er-Jahren eine neue Konjunktur und Prägung in den europäischen Verwaltungssystemen bekommen hat (siehe auch Bogumil und Kuhlmann in diesem Band). Während es in Deutschland aus einer Reihe von Gründen (siehe hierzu den Beitrag zu Agencies in diesem Band) nicht zu einem *agency fever* gekommen ist, bietet der Fall Großbritanniens ein deutlich anderes Bild (Dommett et al. 2016). Dort wurde unter Margaret Thatcher ab 1988 die komplette Ministerialverwaltung im Zuge der sog. „*Next Steps*“ Initiative reorganisiert (dezentralisiert; vgl. Pollitt und Bouckaert 2017, S. 142). Der britische *Civil Service* unterlag im Zuge der *agencification* stark zentrifugalen Tendenzen mit dem Ergebnis, dass die zentralstaatliche Verwaltung heute hochgradig dezentralisiert, wenn nicht fragmentiert, und übergreifender Steuerung nur noch schwer zugänglich ist. Als (Post-NPM-) Reaktion auf die Steuerungs- und Legitimitätsprobleme der NPM-Reformen wurde eine Reihe von Agenturen inzwischen wieder abgeschafft bzw. in die Ministerialverwaltung re-integriert, um – im Sinne von *joined up government* und *whole of government* – die sektoren-übergreifende horizontale Koordination zu stärken (Lægreid et al. 2016, S. 248; vgl. auch Bogumil und Kuhlmann in diesem Band).

5 Ausblick

Die Reformen in den europäischen Ländern zeigen, dass sich die Abschichtung von Aufgaben des (Zentral-)Staates auf subnationale und lokale Gebietseinheiten zu einem institutionenpolitischen Mega-Trend entwickelt hat. Wenngleich die Strategien und konkreten Institutionalisierungsformen stark variieren und die NPM-Logik bisweilen monofunktionalen Organisationsformen den Vorrang eingeräumt hat, zeichnet sich doch insgesamt eine deutliche Tendenz in Richtung multifunktional

operierender Verwaltung und territorialer Steuerung öffentlicher Aufgaben ab. Die politisch-demokratisch legitimierten Gebietseinheiten, die sich unterhalb des Zentralstaates und jenseits staatlich geführter Behördenstrände etabliert haben, gewinnen an Bedeutung und werden zunehmend zu starken institutionellen Mitspielern im nationalen und supra-nationalen Mehrebenensystem. Problematisch erscheinen vor diesem Hintergrund die jüngsten Re-Zentralisierungsschritte, die in einigen Ländern zu beobachten sind und die darauf hinauslaufen, dezentrale Politik- und Verwaltungsstrukturen zu schwächen (Ungarn) und/oder die lokale Finanzautonomie zu beschneiden (Frankreich, Großbritannien) und/oder im Zuge von Finanzkrisen staatliche Aufsichts- und Kontrollrechte gegenüber den Kommunen auszubauen (Südeuropa). Diese neueren Entwicklungen sind von der vergleichenden Verwaltungsforschung ebenso in den Blick zu nehmen wie die Auswirkungen von Dezentralisierung, Regionalisierung und Dekonzentration auf die Leistungserbringung in den Gebietskörperschaften (Kuhlmann et al. 2018). Dies kann dazu beitragen, den Wissensstand über institutionelle Reformwirkungen zu erweitern und dadurch Politik und Verwaltung stärker evidenzbasierte Reformentscheidungen zu ermöglichen.

Literatur

- Benz, Arthur. 2004. Institutionentheorie und Institutionenpolitik. In *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag*, Hrsg. Arthur Benz, Heinrich Siedentopf und Karl-Peter Sommermann, 19–31. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bezes, Philippe und Jeannot, Gilles. 2016. From smooth NPMizations to structural changes in France: accelerated reforms, mixed perceptions. In *Public administration reforms in Europe, the view from the top*, Hrsg. Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews und Philippe Bezes, 52–62. Northampton: Edward Elgar.
- Bobbio, Luigi. 2005. Italy: After the storm. In *Comparing local governance. Trends and developments*, Hrsg. Bas Denters und Lawrence E. Rose, 29–46. Hounds mills: Palgrave Macmillan.
- Bouvier, Jacques. 2012. Local government in Belgium. In *Local government in the member states of the European Union: A comparative legal perspective*, Hrsg. A. M. Moreno, 45–68. Madrid: INAP.
- Colino, César. 2009. Keine Ruhe nach dem Sturm? Neuere Entwicklungen im spanischen Föderalismus. In *Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 312–325. Baden-Baden: Nomos.
- Dommett, Katherine, Muiris MacCarthaigh, und Niamh Hardiman. 2016. Reforming the Westminster model of agency governance: Britain and Ireland after the crisis. *Governance* 29(4): 535–552.
- Duerr, Glenn M. E. 2015. *Secessionism and the European Union. The future of Flanders, Scotland, and Catalonia*. Lanham: Lexington Books.
- Kuhlmann, Sabine. 2009. *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam/Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine, und Ellen Wayenberg. 2016. Institutional impact assessment in multi-level systems: Conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences* 82(2): 233–254.
- Kuhlmann, Sabine, und Hellmut Wollmann. 2014. *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham: Elgar.

- Kuhlmann, Sabine, und Hellmut Wollmann. 2019. *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*, 2. Aufl. Cheltenham: Elgar. (i.E.).
- Kuhlmann, Sabine, Markus Seyfried, und John Siegel. 2018. *Wirkungen kommunaler Gebietsreformen. Stand der Forschung und Empfehlungen für Politik und Verwaltung*, 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos/sigma.
- Lægreid, Per, Tiina Randma-Liiv, Lise H. Rykkja, und Külli Sarapuu. 2016. Coordination challenges and administrative reforms. In *Public administration reforms in Europe. The view from the top*, Hrsg. Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews und Philippe Bezès, 244–258. Northampton: Edward Elgar.
- Lafarge, Francois. 2012. France. In *Government agencies. Practices and lessons from 30 countries*, Hrsg. Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert und Per Lægreid, 98–109. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2017. *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Riché, Pascal. 2017. Emmanuel Macron un jacobin face aux contre-pouvoirs. L'OBS. <https://www.nouvelobs.com/edito/20171122.OBS7677/emmanuel-macron-un-jacobin-face-aux-contre-pouvoirs.html>. Zugriffen am 25.05.2018.
- Thoenig, Jean-Claude. 2005. Territorial administration and political control: Decentralization in France. *Public Administration* 83(3): 685–708.
- Trench, Alan. 2009. Das Vereinigte Königreich: Die zweite Stufe der Devolution. In *Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 338–352. Baden-Baden: Nomos.
- Wilson, David, und Chris Game. 2011. *Local government in the United Kingdom*, 5. Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wollmann, Hellmut. 2008. *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: Springer.



Verwaltungs(struktur)reformen in den Bundesländern

Jörg Bogumil und Falk Ebinger

Inhalt

1 Einleitung	252
2 Konzept und Reformmodelle	252
3 Wirkungen der Reformmaßnahmen	255
4 Entwicklungsperspektiven	260
Literatur	261

Zusammenfassung

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts intensivieren die Landesregierungen ihre Reformbemühungen im Bereich der Landesverwaltungen. Ausgehend von einer Definition der verschiedenen Reformansätze werden die zentralen Reformmodelle und ihre inhaltliche Ausrichtung im Bundesländervergleich präsentiert. Bei den Wirkungen der Reformmaßnahmen wird zwischen der Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen, der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und den Auswirkungen von Gebietsreformen differenziert und es werden jeweils wesentliche empirische Ergebnisse präsentiert. Im Ergebnis hat sich die Verwaltungswirtschaft in einigen Ländern grundlegend verändert.

Schlüsselwörter

Verwaltungsreformen · Funktionalreform · Gebietsreform · Staatliche Mittelinstanzen · Kommunalisierung

J. Bogumil (✉)

Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum, Bochum, Deutschland

E-Mail: joerg.bogumil@rub.de

F. Ebinger (✉)

WU Vienna University of Economics and Business, Wien, Österreich

E-Mail: falk.ebinger@wu.ac.at

1 Einleitung

Im deutschen Verwaltungsföderalismus nehmen die Bundesländer die zentrale Rolle als Vollzugsebene für Bundes- und Landesgesetze ein. Die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen und -verfahren ist hier zugleich Daueraufgabe und Sisyphosarbeit. Seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder Ansätze und Vorstöße, den hergebrachten Verwaltungsaufbau zu ändern, zu optimieren und effizienter zu gestalten, allerdings so gut wie nie mit durchgreifendem Erfolg (vgl. Ellwein 1994). Seit Beginn des 21. Jahrhunderts jedoch intensivierten die Landesregierungen ihre Reformbemühungen mit – gemessen an Ausmaß und der Intensität der Veränderungen – überraschendem Erfolg. Alle Länder bemühen sich um eine Konzentration und Straffung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten. Ansätze sind der Abbau von Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanz, Kommunalisierungen, Privatisierungen, der Abbau bürokratischer Normen sowie die Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen.

All diese Bemühungen werden häufig unter dem Sammelbegriff *Verwaltungsstrukturreformen* in einem weiten Sinne subsumiert. Analytisch muss zwischen drei Reformansätzen unterschieden werden: Der *Funktionalreform*, der eigentlichen *Verwaltungsstrukturreform* und der *Territorialreform*. Als *Funktionalreform* (Zuständigkeitsreform) wird die Neuzuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den bestehenden Verwaltungseinheiten bezeichnet. Findet hierbei eine vertikale Aufgabenübertragung auf eine andere Verwaltungsebene, d. h. zwischen Bund, Ländern und Kommunen statt, spricht man von einer *Zentralisierung* respektive *Dezentralisierung*. Werden Zuständigkeiten innerhalb einer Verwaltungsebene, d. h. horizontal, verschoben, so liegt eine *Konzentration* oder *Dekonzentration* vor. Unter einer *Verwaltungsstrukturreform* im engeren Sinne versteht man Reformansätze, die eine Neuordnung des Verwaltungsaufbaus selbst, d. h. die physische Auflösung, Zusammenlegung oder Neuschaffung von Verwaltungseinheiten vorsehen. Als *Territorialreform* (Gebietsreform) wird schließlich eine Veränderung des territorialen Zuschnitts von gebietsbezogenen Verwaltungseinheiten wie Gebietskörperschaften (Gemeinden und Kreise) oder staatlichen Regierungsbezirken bezeichnet.

2 Konzept und Reformmodelle

Grundlage der Reformtätigkeit sollte in der Theorie eine *Aufgabekritik* sein, in deren Rahmen Politik und Verwaltung den Aufgabenbestand auf grundsätzlich überflüssige Aufgaben (*Zweckkritik*) und Optimierungspotenzial (*Vollzugskritik*) untersuchen. Neben einem völligen Wegfall im Rahmen der Zweckkritik wird in der Vollzugskritik eine Optimierung der Aufgabenwahrnehmung nach unterschiedlichsten Gesichtspunkten angestrebt. Dabei muss auch die Frage der staatlichen Leistungstiefe und damit der Aufgabenanlagerung diskutiert und ggf. eine Herauslösung von Produktionsschritten aus dem staatlichen Kernbereich erreicht werden. Alternativen sind eine weitestgehende Privatisierung, die Übertragung auf Dritte,

eine Kommunalisierung oder ggf. eine Dekonzentration innerhalb des staatlichen Apparats.

Betrachtet man die jüngsten Verwaltungsreformen auf der Ebene der Bundesländer, so erreichen diese 2005 mit den Reformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen ihren ersten Höhepunkt und ziehen nun in Form von Territorial- und Funktionalreformen ihre Kreise in der Mehrheit der bundesdeutschen Flächenstaaten. Der Grund für diese intensive Reformtätigkeit liegt zumindest den Verlautbarungen der Regierungen nach in der prekären Situation der Länderhaushalte. Der hohe Druck durch explodierende Pensionslasten, demografische Entwicklung, Schuldenbremse und Auslaufen des Solidarpakts II (in Ostdeutschland) eröffnet den Regierungen ein Möglichkeitsfenster, um Reformen ihrer Apparate durchzusetzen. Weitere Gründe sind ideologischer oder politischer Natur und zielen auf die Schwächung oder Auflösung als schlecht zu steuernd angesehener Verwaltungseinheiten oder Ebenen, insb. nach Regierungswechseln. Darüber hinaus erwiesen sich Verwaltungsreformen als verhältnismäßig dankbares Feld, um dem Wahlvolk Tatkraft und Durchsetzungsfähigkeit zu demonstrieren (vgl. Ebinger und Bogumil 2016). In dieser Fokussierung liegt ein gravierender Unterschied zu den früheren Reformprojekten: Es wird nicht mehr die Optimierung in funktionaler, sondern vor allem jene in fiskalischer oder machtpolitischer Hinsicht angestrebt.

Bezogen auf die inhaltliche Ausrichtung der Reformen ist zudem die Ausgangslage zu berücksichtigen. In Deutschland existiert ein Mischsystem aus Gebiets- und Aufgabenorganisationsmodell, ursprünglich mit dem Vorrang der Gebietsorganisation, in dem Sinne, dass „nach Möglichkeit der größere Teil der öffentlichen Aufgaben vor Ort und auch noch auf der mittleren Ebene gebündelt (wird d.V.), es aber für bestimmte Aufgaben eine spezielle Organisation (gibt)“ (Ellwein 1994, S. 166). Der zweistufige Verwaltungsaufbau stärkt eher die Fachverwaltung, der dreistufige eher die allgemeine Verwaltung. Die neue inhaltliche Debatte um die Ausrichtung der Verwaltungsstrukturreformen greift somit alte verwaltungspolitische Diskussionen wieder auf: Sollen Fachaufgaben in Sonderbehörden oder in der allgemeinen Verwaltung vollzogen werden, benötigt man staatliche Mittelinstanzen, wie weit kann die Kommunalisierung von Aufgaben gehen und welche Gebietsgrößen empfehlen sich auf kommunaler Ebene? Im Zentrum der Reformbemühungen stehen häufig die allgemeinen Mittelinstanzen, d. h. die Regierungspräsidien und Bezirksregierungen, sowie in Ostdeutschland die dortigen Gebietsstrukturen auf der Ebene der Kreise und der Gemeinden.

Bei aller föderaler Unübersichtlichkeit lassen sich in den 13 Flächenländern zwei Reformmodelle unterscheiden, die *Konsequente Zweistufigkeit* und die *Konzentrierte Dreistufigkeit* (vgl. Tab. 1). Die Bundesländer unterscheiden sich jedoch nicht nur hinsichtlich ihrer Ausgangslage, insb. bezüglich des Konsolidierungsgrades der Gemeinde- und Kreisebene, sondern orientieren sich auch in unterschiedlich starkem Ausmaß an den Modellen.

Eine *zweistufige Verwaltung* ohne allgemeine Mittelinstanz findet sich (mit der Ausnahme von Niedersachsen) vornehmlich in den einwohnermäßig kleinen Bundesländern (unter 3 Mio. Einwohner, Ausnahmen Sachsen-Anhalt und Thüringen). Hier wird versucht, die durch das Fehlen der Mittelinstanzen in stärkerem Ausmaß

Tab. 1 Reformmodelle auf Landesebene

Verwaltungsebene	Konsequente Zweistufigkeit	Konzentrierte Dreistufigkeit
Landesregierung (Staatskanzleien, Fachministerien)	Sechs bis acht Ministerien (in der Regel: Staatskanzlei, Innenministerium, Finanzministerium, Justizministerium, Wirtschaftsministerium, Sozial-/Arbeitsministerium, Kultus-/Wissenschaftsministerium; Landwirtschafts-/Verbraucher-/Umweltministerium)	
Obere Verwaltungsebene (Landesoberbehörden, Landesbetriebe)	Konzentration	Reduzierung, Verlagerung in allgemeine Mittelinstanzen
Mittlere Verwaltungsebene (Regierungspräsidien, fachliche Mittelinstanzen)	(—)	Integration von Aufgaben der oberen und unteren Verwaltungsebene
Untere Verwaltungsebene (untere Behörden und nachgeordnete Einrichtungen)	Konzentration und Reduzierung durch Kommunalisierung, jedoch weiterhin starke Präsenz	Weitestgehende Reduzierung durch Verlagerung in Mittelinstanz und Kommunalisierung
Kommunale Kreisstufe (Landkreise, kreisfreie Städte bzw. Stadtkreise)	Aufgabenübernahme staatlicher Aufgaben, ggf. Gebietsreformen	
Kreisangehörige Kommunen (Städte, Gemeinden, Ämter, Verbands-/Samtgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften)	Kapazitätssteigerung für Aufgabenübernahme , ggf. Gebietsreformen, Bildung von Einheitsgemeinden, Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	
Länderzuordnung	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein	Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Quelle: Ebinger und Bogumil 2016, S. 142

vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. Zudem wird eine Rückführung des Umfangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in obere Landesbehörden oder indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise verlagert werden. Im Bereich der Gebietsstrukturen hat Mecklenburg-Vorpommern zudem ein Modell von großflächigen Kreisen eingeführt.

In den meisten Bundesländern (vor allem den größeren Bundesländern, Ausnahme Niedersachsen) dominiert dagegen eine *dreistufige Verwaltung*. Allerdings gibt es verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen. Weder ihre Aufgaben noch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Es lassen sich drei Modelle unterscheiden: der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen, der dreistufige Aufbau mit funktionalen Aufgabenzuschnitt in Rheinland-Pfalz und der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen. In allen drei Modellen wird versucht, eine weitgehende Konzentration staatlicher Aufgabenwahrnehmung auf der Mittelebene (staatliche Bündelung) vorzunehmen, indem insbesondere die Aufgaben der unteren Landes-

behörden hierhin verlagert – oder (auch in Abhängigkeit von den Gebietsstrukturen) kommunalisiert werden. Durch diese Integration ist häufig sogar ein Aufgabenzuwachs auf der Mittelebene zu beobachten (z. B. in Baden-Württemberg).

Trotz auf den ersten Blick sehr ähnlicher Umsetzungsstrategien lassen sich faktisch nur wenige Überschneidungen bei der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung der Reformkonzepte, d. h. der Anlagerung von Aufgaben im Verwaltungsgefüge, beobachten. Der Gleichschritt der oben erwähnten einheitlichen Zielstruktur aus Privatisierung, Kommunalisierung und Straffung der Strukturen erweist sich oft als Fassade. Selbst Regierungskoalitionen mit identischer Parteienkonstellation wie Baden-Württemberg und Niedersachsen folgten keiner einheitlichen Linie und führten oft sich widersprechende Argumente für die Anlagerung von Zuständigkeiten ins Feld. Ob bestimmte Aufgaben von der Landesverwaltung oder den Kommunen erledigt werden, ob sie in den Aufgabenbereich einer Landesoberbehörde, der Mittelinstanz, von staatlichen unteren Sonderbehörden, eines Landesbetriebs oder gar Dritten fallen, erscheint fast willkürlich. Es gibt *wenig Einigkeit über optimale funktionale Lösungen*. Stattdessen ist offensichtlich, dass landesspezifische Eigenheiten wie die politische Positionierung der jeweils amtierenden Regierungen, die Reputation einzelner Verwaltungsebenen, Akteurskonstellationen und Pfadabhängigkeiten in der Verwaltungsorganisation eine wesentliche Rolle spielen (vgl. ausführlich Ebinger und Bogumil 2016).

3 Wirkungen der Reformmaßnamen

Im Folgenden werden vorliegende empirische Erkenntnisse bezüglich der Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen, der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und der Auswirkungen von Gebietsreformen zusammengefasst.

3.1 Abschaffung der staatlichen Mittelinstanz

Die *Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen* in einem Flächenland wie Niedersachsen führt zumindest bei Beibehaltung der bestehenden kleingliedrigen Kreisstruktur zu beträchtlichen *Problemlagen* (vgl. bspw. Bogumil und Kottmann 2006, S. 19 ff.; Bogumil et al. 2018). Prinzipiell gibt es zwar immer mehrere Möglichkeiten der Organisation von Verwaltungsstrukturen. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen gab es in Wissenschaft und Praxis eine große Übereinstimmung, dass sich für die großen Flächenländer das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit als die angemessene Organisationsform bewährt habe. Im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit wird mehr Wert auf Bündelung von Fachsträngen und Zuständigkeiten sowie auf die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung gelegt (horizontale Konzentration). Die ebenfalls notwendige Verringerung von Instanzen und Verflechtungen (vertikale Konzentration) steht etwas hinter diesen Zielen zurück.

Die bisherigen Erfahrungen in Niedersachsen seit der Abschaffung der Bezirksregierungen bestätigen diese Erkenntnis. Zwar konnten vertikale „Doppelstruktur-

ren“ mit der Auflösung der Mittelinstanz abgebaut werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nun weniger Behörden an einem einzelnen Verfahren beteiligt wären. So zeigt das Beispiel der Gewässerverwaltung, dass eine fast identische Zahl an Behörden und Verwaltungseinheiten mit den Verfahren befasst sind und faktisch die Dreistufigkeit weiterhin besteht. Für Bürger und Unternehmen ist mit der Fragmentierung der Zuständigkeiten auf zahlreiche Institutionen (Sonderbehörden, Landesbetriebe, Kommunen bzw. kommunale Spitzenverbände, Banken, Kammern, Private) die Nachvollziehbarkeit der Zuständigkeiten jedoch eher gesunken.

Durch die fehlende Bündelungs- und Koordinationsfunktion der Mittelbehörden wird eine deutliche Fragmentierung des Verwaltungshandelns nach Ressortegoismen und in staatliche und kommunale Verwaltung sichtbar. Mit Wegfall der Bezirksregierungen wuchs die Bedeutung staatlicher Sonderverwaltungen. Für das Funktionieren der Verwaltung war der weitgehende Verzicht auf eine Bündelungs- und Koordinierungsinstanz sicherlich abträglich. Die Ressorts haben nun über die ‚Fachschiene‘ zwar unmittelbaren Zugriff auf ihre Sonderverwaltungen, die ‚Gesamtschau‘ über alle Ressorts hinweg und regionales Denken wurden jedoch nicht mehr gefordert, womit die Kompromissfähigkeit stark litt. In Planungs- und Genehmigungsverfahren sehen sich kommunale Entscheider nach eigener Aussage zahlreichen, wenig koordinierten Landesbehörden gegenüber. Aktuelle Problemlagen im Bereich regionaler Infrastrukturvorhaben in Niedersachsen verdeutlichen anschaulich, welche Lücke die Bezirksregierungen hinterlassen haben und was passiert, wenn es zu einer unzureichenden Abstimmung z. B. zwischen der Straßenbauverwaltung, der Bauaufsicht und der Umweltverwaltung kommt (ausführlicher Bogumil et al. 2018, S. 54 ff.).

Die neue, ab 2013 regierende rot-grüne Landesregierung unternahm Schritte, um die diagnostizierten Defizite der fragmentierten zweistufigen Strukturen zu beheben: So wurden ab dem Jahr 2014 vier Ämter für regionale Landesentwicklung gegründet (Bogumil et al. 2018). Der in dieser Lösung inhärente Bündelungsspektrum ist unübersehbar. Die Verknüpfung staatlicher Aufgaben mit regionalentwicklerischen Bezügen in den Ämtern für regionale Landesentwicklung soll dazu beitragen, die Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung gezielt zu unterstützen und die Ministerien zugunsten der Wahrnehmung ihrer strategischen Aufgaben zu entlasten. Letztlich ging es jedoch auch insbesondere darum, die Handlungsfähigkeit der Landesregierung in der Fläche zu stärken.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die anderen großen Bundesländer sich bisher nicht vom niedersächsischen Weg in die Zweistufigkeit haben inspirieren lassen. Zwar hatte die neue grün-rote Regierung in Baden-Württemberg wie schon die 2005 in Amt gekommene schwarz-gelbe Landesregierung in Nordrhein-Westfalen (Reiners 2008, S. 182) angedacht, die Mittelinstanz abzuschaffen. Diese Idee kann jedoch als typisches „Oppositionsmodell“ betrachtet werden, dass sich beim Hineinwachsen in die Regierungsverantwortung schnell als (zu) riskanter Eingriff am Herzen der Landesverwaltung herausstellt. Entsprechend sind diese Diskussionen um die Reform der Bezirksregierungen zum Erliegen gekommen.

3.2 Kommunalisierung von Landesaufgaben

Ein weiteres wesentliches Merkmal der jüngsten Funktionalreformen ist die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Kommunen, die sog. *Kommunalisierung*. Aufgabenübertragungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften können rechtlich unterschiedlich ausgestaltet werden: als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, als Auftragsangelegenheit oder als staatliche Aufgabe in Form der Organleihe. Die Kommunalisierung von Zuständigkeiten wird aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes grundsätzlich positiv bewertet. Allerdings ist immer die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das auf der kommunalen Ebene besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten (vgl. Ebinger und Bogumil 2008; Ebinger 2013). Die Uneinheitlichkeit sowohl der Territorial- als auch der Funktionalreformen hat insgesamt zu einer starken Varianz hinsichtlich der Strukturen, der Einwohnerzahlen und auch der Aufgabenportfolien in den Kommunen geführt. Vor diesem Hintergrund sind einheitliche Aussagen zu den Problemlagen und Chancen von Kommunalisierungen nicht einfach.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Auswirkungen der Kommunalisierungen stark sowohl zwischen einzelnen Kommunen als auch zwischen Aufgabenfeldern variieren. So scheinen regulative und technische Aufgaben wie der gesamte Umweltbereich eher schlecht für eine Kommunalisierung geeignet, während distributive und stark auf lokale Vernetzungen angewiesene Aufgaben insb. im sozialen Bereich unter den richtigen Rahmenbedingungen von der höheren Ortsnähe profitieren können (Kuhlmann et al. 2011). Als Ursache für diese sehr heterogene Entwicklung kann die unterschiedliche Verbreitung von drei Problemlagen identifiziert werden: ungelöste *Schnittstellenproblematiken*, die großen- und ressourcenabhängige *Leistungsfähigkeit* der kommunalen Ebene und eine unterschiedlich stark praktizierte *Politisierung* von Verwaltungshandeln durch die fachfremde Einflussnahme von politischen Entscheidern.

Die *Schnittstellenproblematik* entsteht dadurch, dass durch die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene zwar durchaus Verfahrensabläufe durch eine Zusammenfassung ähnlicher Aufgaben optimiert werden können, gleichzeitig jedoch wiederum neue Schnittstellen und Koordinierungsbedarfe entstehen. Wenn aufgrund des Fehlens einer echten Aufgabenkritik die weiterhin oder verstärkt notwendigen vertikalen und horizontalen Koordinierungsnotwendigkeiten beim Design der Reformen ebenso wenig berücksichtigt wurden wie die Erträge der bisherigen Aufgabenbündelung, kann entgegen der Erwartungen der Politik ein administrativer Mehraufwand anfallen.

Die Problematik der *Leistungsfähigkeit* der kommunalen Ebene – insbesondere der Kreisebene, welche den stärksten Aufgabenzuwachs durch den derzeitigen Kommunalisierungstrend erlebt – ist offensichtlich: Für eine effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen notwendig. Dies geschieht durch die Senkung der „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs durch Routinen, Spezialisierung der Mitarbeiter und die

kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung sowie durch die Möglichkeit zur mehrfachen Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Aufgaben. Das für viele der neuen Aufgaben notwendige Expertenwissen wie auch die notwendigen teuren Arbeitsmittel (bspw. Software, Datenbanken und Messinstrumente) können nur bei einer entsprechend großen Fallzahl wirtschaftlich vorgehalten werden. Diese Voraussetzung ist bei vielen, gerade kleineren kommunalen Gebietskörperschaften nicht gegeben, sie erfüllen die Voraussetzungen für einen effizienten Vollzug nicht. Die wenigen Mitarbeiter stoßen bei einem zu breit gefächerten Aufgabenspektrum und zu geringer Ausstattung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit, die Qualität der Verwaltungsleistung droht zu sinken. Die notwendige Konzentration der Mitarbeiter auf die – zumindest für die politische Führung ihrer Behörde – drängendsten Probleme kann den empirischen Erkenntnissen zufolge leicht zu einem sog. „kalten Aufgabenabbau“ führen. Wenig sichtbare und konfliktbehaftete Aufgaben werden nicht mehr fachlich zufriedenstellend erledigt (Ebinger 2013).

Die Problematisierung der *Politisierung* von Verwaltungsentscheidungen zielt auf politische Eingriffe in solche Verwaltungsentscheidungen, die auf fachlicher Rechtsanwendung basieren sollten. Am Beispiel der Umweltverwaltung lässt sich diese Problematik besonders gut darstellen. Hier stellen sich *Maßnahmen der Kommunalisierung* aus der Sicht des Umweltschutzes vielfach als problematisch dar. Die Konzentration der Kompetenzen für übergreifende Umweltbelange einerseits und lokale Wirtschaftsförderung andererseits beinhaltet zwangsläufig Konfliktpotenzial. So können sich die Kommunalverwaltungen einem starken Druck von Seiten der lokalen Wirtschaft und Öffentlichkeit bei Genehmigungen und Überwachungen im Rahmen der Gewerbeaufsicht, bei der Ausweisung von Überschwemmungs- oder Naturschutzgebieten ausgesetzt sehen (vgl. Kuhlmann et al. 2011).

3.3 Wirkungen von Gebietsreformen

Territorialreformen sind tief greifende und fast immer umstrittene Umstrukturierungen subnationaler Verwaltungen. Während es in Westdeutschland seit den großen Reformen der 1970er-Jahre nur noch sehr vereinzelt und praktisch nur auf freiwilliger Basis zu Territorialreformen auf der kommunalen Ebene kam, war in einigen der ostdeutschen Bundesländer seit den frühen 1990er-Jahren eine Kaskade von Gebietsreformen zu beobachten. Nach einer ersten Konsolidierungswelle Mitte der 1990er-Jahre verschärkte die anhaltende Strukturschwäche und die EU-induzierte Schuldenbremse die schwierige Lage vieler öffentlicher Haushalte. In Sachsen, Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern führte dies ab 2007 zu einer zweiten Welle von Gebietsreformen. Diese hohe Reformdynamik hat sich mit den Reformversuchen in Brandenburg und Thüringen in den Jahren 2014 bis 2017 gehalten. Allerdings deutet das absehbare Scheitern der beiden letztgenannten Reformen eine Veränderung des Reformklimas an. Waren die frühen Reformen oft von sog. Reformkoalitionen getragen, die sich um Zukunftssicherung für ihre Regionen bemühten und zudem immer von großen Koalitionen durchgeführt wur-

den, werden die neueren Reformen vor allem zum Spielball der parteipolitischen Auseinandersetzung.

Dabei war, wie bereits angedeutet, der Hintergrund für die neueren Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern ursprünglich rein funktional motiviert, getrieben von einem aktuellen und für die Zukunft als stark zunehmend prognostizierten Problemdruck. Beispielhaft sei hier die Situation des Landes Brandenburg vorgestellt, wo die zur Vorbereitung der Verwaltungsstrukturreform eingesetzte Enquete-Kommission (EK 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsorientiert – Brandenburg 2020“; vgl. auch Bogumil und Ebinger 2012) zu der Erkenntnis kam, dass eine Kreisgebietsreform aufgrund der sich abzeichnenden demografischen Veränderungen, fiskalischer Probleme sowie unzureichender Leistungskraft der Verwaltung in einigen Regionen des Landes, unumgänglich sei. So wurde für Brandenburg prognostiziert, dass sich die Einwohnerzahl des Landes bis 2030 um etwa 10 % reduzieren, dass sich die Siedlungsdichte innerhalb des Landes in diesem Zeitraum noch ungleichmäßiger entwickeln und der Altersdurchschnitt der Bevölkerung weiter ansteigen werde. Darüber hinaus wird es in bevölkerungsmäßig schrumpfenden Regionen immer schwieriger, bestehende Infrastrukturangebote aufrechtzuerhalten und Verwaltungsleistungen effizient anzubieten, was durch das Problem, qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen, noch verstärkt wird.

Auf der Basis dieser und ähnlicher Problemdiagnosen wurden in Ostdeutschland die erwähnten Gebietsreformen ab 2007 in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern jeweils von CDU/SPD Koalitionen auf den Weg gebracht (vgl. Bogumil und Ebinger 2012; Bogumil 2016; Kuhlmann et al. 2018). Trotz gleicher Zielstellungen wurde dabei unterschiedlich vorgegangen, was den Umfang der Reform (nur Kreisebene oder – immer mit zeitlichem Versatz – auch Gemeindeebene), die zugrunde gelegten Zielgrößen wie auch die tatsächlich realisierten Gebietsveränderungen und daran anknüpfende Aufgabenverlagerungen angeht. In Sachsen-Anhalt wurde 2007 sowohl auf Gemeindeebene (218 statt 1300 Gemeinden, Einführung von Verbandsgemeinden) als auch auf Kreisebene (11 statt 21 Kreise) eine Gebietsreform durchgeführt. In Sachsen wurden ebenfalls sowohl auf Gemeindeebene (426 statt 540 Gemeinden, freiwillig) als auch auf Kreisebene (10 Kreise + 3 kreisfreie Städte anstatt 22 + 7) Gebietsreformen und umfassende Funktionalreformen durchgeführt. In Mecklenburg-Vorpommern wurde 2011 beschlossen, die 12 Kreise und sechs kreisfreien Städte auf sechs Kreise und zwei kreisfreie Städte zu reduzieren, mit der Folge relativ großer Flächenumfänge (2100 bis zu 5400 km²); auf eine Gemeindegebietsreform wurde dagegen verzichtet.

Der Versuch in Brandenburg, initiiert durch SPD und Linke, nach einer dreijährigen Vorbereitungszeit die ursprüngliche Zahl von 14 Kreisen und vier kreisfreien Städten zu 11 Landkreisen und einer kreisfreien Stadt (Potsdam) zusammenzuführen wurde vom Ministerpräsidenten jedoch nach der Anhörung des Neuordnungsgesetzes aufgrund des großen Widerstands durch die Oppositionsparteien und der Landräte aus allen Parteien im November 2017 abgebrochen. Auch in Thüringen konnte die Regierung von Linken, SPD und GRÜNEN ihre Vorstellungen einer Gebietsreform (Reduzierung der Zahl der Gemeinden von 850 auf 200 und der

Kreise von 17 + 6 auf 8 + 2) letztlich nicht durchsetzen und nahm die Reformpläne im Sommer 2017 zurück. In beiden Ländern zeigt sich, dass die Koalitionsbündnisse zu knapp waren, und dass letztlich aus Angst vor dem Verlust von Wählerstimmen eine eigentlich inhaltlich von vielen als sinnvoll erachtete Gebietsreform scheiterte. Die Strategie der Fundamentalopposition durch CDU, FDP. und AfD war letztlich „erfolgreich“.

Dabei spielte es letztlich keine entscheidende Rolle, dass die Analyse aller wesentlichen Studien zu den Effekten von Gebietsreformen zeigt, dass es einen *deutlich positiven Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Leistungsfähigkeit der Kommunen und der Kreise* gibt (vgl. Bogumil 2016; Kuhlmann et al. 2018). Diese Effekte treten allerdings erst mittelfristig in größerem Ausmaß ein. Ab einer bestimmten Größe nehmen die Effekte wieder ab. Wie hoch die Effekte im Einzeln sind, ist nicht immer exakt im Nachhinein zu erfassen, da sich die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns ständig ändern. Da die kommunalen Ausgaben stark von Fixkosten geprägt sind, liegt die Reformrendite überwiegend im beträchtlichen Funktionalitätsvorsprung größerer Einheiten. Ob die Effekte erreicht werden, hängt zudem davon ab, wie in den neuen Gebietsstrukturen agiert wird (Anzahl der Außenstellen, Verbesserung der Leistungsqualität etc.). Gebietsvergrößerungen können zwar durchaus zu einem höheren Aufwand der ehrenamtlichen Mandatsträger führen und die Wege zur Verwaltung vergrößern, allerdings gibt es *keine stichhaltigen Hinweise dafür, dass sich die Legitimität und Bürgernähe kommunalen Handelns nennenswert verschlechtern*, wenn bestimmte Gebietsflächen nicht überschritten werden (ca. 4500 km²). In der Summe gewinnt die Kreisebene durch Territorial- und Funktionalreformen an Substanz- und Gestaltungsfähigkeit.

4 Entwicklungsperspektiven

Ein gutes Jahrzehnt nach dem Inkrafttreten der großen Reformvorhaben auf Landesebene hat sich die Verwaltungslandschaft in einigen Ländern grundlegend verändert. Inhaltlich zeigt sich, dass die Bündelung von Zuständigkeiten, der Abbau von Doppelverwaltungen, Kommunalisierungen und Gebietsreformen Schritte in die richtige Richtung zur Modernisierung und Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung sind. Damit diese Maßnahmen ihre Ziele erreichen können, muss jedoch sichergestellt sein, dass sie mit Bedacht und Aufgabenbezug und nicht lediglich aus machtpolitischen Kalkülen oder zur Flankierung von Sparvorgaben eingesetzt werden. Die verwaltungswissenschaftliche Beobachtung der aktuellen Reformen macht deutlich, dass bei der Verlagerung von Zuständigkeiten die Fähigkeit der Kommunen zur Erbringung selten anfallender, aber eine hohe Spezialisierung erfordernder Leistungen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs und das auf dieser Ebene durch Ortsnähe und demokratische Legitimation der Entscheider besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten sind. Auch gibt es einen engen Zusammenhang zwischen der Möglichkeit von Funktionalreformen und den vorhandenen Gebietsstrukturen.

Das praktische Problem besteht darin, dass es im Bereich der Verwaltungsstrukturreformen nicht immer gelingt, fachliche Argumente, politischen Willen und Durchsetzbarkeit miteinander zu vereinen. Dass dies in Reformen nie vollständig gelingt, ist nicht verwunderlich. So gab es sowohl bei der großen Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg als auch bei der in Sachsen politische Entscheidungen, die fachlich kaum zu begründen waren. Allerdings war es bis 2011 zumindest in großen Koalitionen möglich, (notwendige) Gebietsreformen durchzusetzen. Hier muss man nach den Erfahrungen aus Thüringen und Brandenburg skeptischer sein, auch wenn es sich jeweils um knappe Mehrheiten handelte, was die Reformen sicherlich erschwert hat. Auch frühere (Reform-)Bündnisse zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Landesregierungen, wie z. B. in Sachsen, waren dort nicht mehr möglich, ging es doch nur noch um die Machtfrage. Wie es gelingen kann, positiven Modernisierungswillen der Landesregierungen mit den das Wissen der Verwaltung integrierenden Funktional- und Gebietsreformen zu verbinden, ist immer noch eine offene Frage und auch abhängig von politischen Rahmenbedingungen.

Literatur

- Bogumil, Jörg. 2016. *Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales*. Bochum.
- Bogumil, Jörg, und Falk Ebinger. 2012. *Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg: Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsorientiert – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages*. Bochum: Ruhr-Universität.
- Bogumil, Jörg, und Steffen Kottmann. 2006. *Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen*. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Bd. 11. ivd.
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, und Marc Seuberlich. 2018. *Die niedersächsischen Ämter für regionale Landesentwicklung. Ergebnisse der begleitenden wissenschaftlichen Evaluation. Wissenschaftliches Abschlussgutachten im Auftrag der Staatskanzlei in Niedersachsen*. Bochum.
- Ebinger, Falk. 2013. *Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Ebinger, Falk, und Jörg Bogumil. 2008. Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In *Lokale Politikforschung heute*, Hrsg. Hubert Heinelt und Angelika Vetter, 165–196. Wiesbaden: Springer.
- Ebinger, Falk, und Jörg Bogumil. 2016. Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit Verwaltungs- politik und Verwaltungsreformen in den Bundesländern. In *Die Politik der Bundesländer. Staatsästhetik im Vergleich*, Hrsg. Achim Hildebrandt und Frieder Wolf, 139–160. Wiesbaden: Springer.
- Ellwein, Thomas. 1994. *Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland*. Mannheim: BI-Taschenbuchverlag.
- Kuhlmann, Sabine, Jörg Bogumil, Falk Ebinger, Stephan Grohs und Renate Reiter. 2011. *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: Springer.
- Kuhlmann, Sabine, Markus Seyfried, und John Siegel. 2018. *Wirkungen kommunaler Gebietsreformen. Stand der Forschung und Empfehlungen für Politik und Verwaltung*. Baden-Baden: edition sigma/Nomos.
- Reiners, Markus. 2008. *Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstantz*. Wiesbaden: Springer.



Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben – Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung

Christoph Reichard und Manfred Röber

Inhalt

1 Überblick und Begriffe	264
2 Verselbstständigte öffentliche Einrichtungen	265
3 Auslagerung öffentlicher Aufgaben	268
4 Privatisierung öffentlicher Aufgaben	269
5 Zusammenfassende Wertung und Perspektiven	271
Literatur	273

Zusammenfassung

In jüngerer Zeit ist die Organisationslandschaft im öffentlichen Sektor vielgestaltiger geworden. Wesentliche organisationspolitische Optionen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben – Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung – werden beschrieben und im Hinblick auf ihre Stärken und Schwächen bewertet. Vorliegende Erfahrungen mit den Organisationsvarianten werden erörtert. Am Schluss erfolgt eine zusammenfassende Wertung der geschilderten Optionen und es werden zukünftig zu erwartende Trends und Herausforderungen aufgezeigt.

Schlüsselwörter

Versetzung · Auslagerung · Contracting-Out · Outsourcing ·
Privatisierung · Rekommunalisierung

C. Reichard (✉)
Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland
E-Mail: reichard@uni-potsdam.de

M. Röber
Universität Leipzig, Leipzig, Deutschland
Andrássy Universität Budapest, Budapest, Ungarn
E-Mail: roeber@wifa.uni-leipzig.de; manfred.roeber@andrassyuni.hu

1 Überblick und Begriffe

In der Vergangenheit hat sich die Institutionenlandschaft im öffentlichen Sektor in nahezu allen Ländern des OECD-Raums in der Weise ausdifferenziert, dass eine zunehmende Zahl unterschiedlicher Akteure in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und in die Erbringung öffentlicher Leistungen eingebunden ist. Die staatliche und kommunale Kernverwaltung hat immer mehr die Rolle des Gewährleisters übernommen, der dafür zu sorgen hat, dass öffentliche Aufgaben erfüllt werden, ohne dass die damit verbundenen Leistungen notwendigerweise von staatlichen oder kommunalen Einrichtungen erbracht werden müssen. Die dem Gewährleistungsmodell zugrunde liegende Idee besteht in der Verantwortungsteilung (vgl. Schuppert 2005): Danach verbleibt die Gewährleistungsverantwortung für öffentliche Leistungen beim Staat bzw. bei der Kommune, während die Vollzugs- bzw. Produktionsverantwortung auf unterschiedliche Organisationen des öffentlichen, des gemeinwirtschaftlichen und des privaten Sektors übertragen werden kann. Bei nicht ordnungsgemäßer Erbringung der Leistung durch Dritte haben Staat und Kommunen die Pflicht, subsidiär einzuspringen (Auffangverantwortung).

Daraus folgt ein komplexes Geflecht von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, weil Staat und Kommunen öffentliche Aufgaben nicht mehr allein wahrnehmen, sondern private Organisationen bei der Aufgabenerfüllung auf der Basis vertraglicher Beziehungen (Kontraktsteuerung) einbeziehen. Diese Organisationen werden aber nicht nur als ausführende Auftragsempfänger, sondern als Partner gesehen, die ihr Know-how und ihre Ressourcen langfristig in die Kooperation einbringen. Auch im Bereich des öffentlichen Sektors wird zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer unterschieden: Während z. B. ein Teilbereich einer Kommune die Erbringung einer bestimmten Dienstleistung sicherstellt (Auftraggeber), kann ein anderer Teilbereich (z. B. ein kommunales Unternehmen) als Auftragnehmer die beauftragte Dienstleistung erfüllen.

Zur Ausdifferenzierung des öffentlichen Sektors hat zum einen die Kritik an der ineffizienten und ineffektiven Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung als monopolistischer Leistungsproduzent beigetragen. Zum anderen hat es auf der Public-Choice-Theorie basierende politische Strömungen gegeben, den Staat zugunsten des privaten Sektors (in Verbindung mit antibürokratischen, marktorientierten Reformen für den verbleibenden Staat und mehr „Wahlmöglichkeiten“ für die Bürger) zurückzudrängen sowie monolithische öffentlich-bürokratische Verwaltungen in kleinere dezentrale Einheiten zu zergliedern.

Insgesamt verfügt die gewährleistende staatliche bzw. kommunale Instanz zur öffentlichen Aufgabenerfüllung über eine relativ große Bandbreite institutioneller Wahlmöglichkeiten (vgl. Röber 2012): Eine öffentliche Leistung kann

- durch die staatliche Kernverwaltung selbst erbracht werden,
- auf eine verselbstständigte öffentliche Einrichtung ausgegliedert werden,
- durch Kooperation mehrerer öffentlicher Einrichtungen (Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft; ÖÖP) produziert werden,

- durch Zusammenarbeit öffentlicher und privater Einrichtungen (Public-Private-Partnerships [PPP], siehe entspr. Beitrag in diesem Band) angeboten werden,
- einem privat-kommerziellen oder gemeinwirtschaftlichen Anbieter zur Durchführung übertragen werden, der im Wettbewerb das beste Angebot unterbreitet (Contracting-Out),
- zeitlich begrenzt oder dauerhaft auf private Einrichtungen ausgelagert werden (materielle Privatisierung).

Bei der Entscheidung, welche Leistungen selber ausgeführt werden sollen und welche „eingekauft“ oder von Dritten erbracht werden können („make or buy“), kann im Wesentlichen auf die in der Institutionenökonomie herausgearbeiteten Kriterien der Kostengünstigkeit (einschließlich der Transaktionskosten), der Spezifität von Ressourcen und der strategischen Relevanz der zur Disposition stehenden Aufgabe bzw. Leistung zurückgegriffen werden (vgl. Reichard 2012). Hieraus resultieren unterschiedliche organisationspolitische Optionen in Form der Verselbstständigung öffentlicher Einrichtungen, der Auslagerung und der Privatisierung öffentlicher Aufgaben.

Unter Verselbstständigung (Autonomisierung) kann die institutionelle Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung verstanden werden. Diese Organisationen verbleiben in der öffentlichen Sphäre und komplett in staatlichem Eigentum – entweder als Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form (wie Eigenbetriebe oder Anstalten des öffentlichen Rechts) oder im Rahmen der formellen Privatisierung als Unternehmen in privatrechtlicher Form (wie der GmbH oder der AG).

Bei der Auslagerung öffentlicher Aufgaben (die auch als funktionale Privatisierung, Contracting-Out oder Outsourcing bezeichnet wird) zieht sich die öffentliche Hand teilweise oder ganz aus der Leistungserbringung zurück, indem sie eine Aufgabe resp. einen Teil derselben während eines festgelegten Zeitraums auf Private überträgt, allerdings weiterhin die Gewährleistungsverantwortung behält. Beim „Privaten“ wird es sich in der Regel um ein erwerbswirtschaftliches Privatunternehmen handeln, es kommt jedoch auch eine private Nonprofit-Organisation in Betracht, wie dies etwa in den Sozialdiensten bei der Aufgabenauslagerung auf Wohlfahrtsverbände der Fall ist.

Im Falle der materiellen Privatisierung überträgt der Staat eine öffentliche Aufgabe einschließlich der damit verbundenen Gewährleistung auf Private. In diesem Fall befreit sich der Staat von jeglicher Verantwortung und hat allenfalls noch einen Resteinfluss auf den Aufgabenbereich in Form von Regulierung.

2 Verselbstständigte öffentliche Einrichtungen

Bei den verselbstständigten öffentlichen Einrichtungen als eine Form der institutionellen Differenzierung werden zwei Varianten unterschieden (vgl. auch Verhoest et al. 2012):

- teilselbstständige Einrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit eher eingeschränkten Handlungsspielräumen (Agencies; siehe hierzu Beitrag zu Agencies in diesem Band)
- rechtlich und organisatorisch selbstständige Einrichtungen, die zwar weiterhin voll in Staatsbesitz sind, die aber über ein Mindestmaß an unternehmerischen Freiheiten verfügen (öffentliche Unternehmen).

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich ein komplexes Geflecht von fast 15.000 ausgegliederten Organisationen herausgebildet (Schmidt 2011, S. 157), in denen ein erheblicher Teil der öffentlichen Aufgabenerfüllung stattfindet. Gut ein Drittel dieser Organisationen ist öffentlich-rechtlich in Form von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie Eigenbetrieben oder Zweckverbänden organisiert. Knapp zwei Drittel sind privatrechtlicher Natur – im Wesentlichen in der Gestalt der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und der Aktiengesellschaft (AG). Der größte Anteil dieser ausgegliederten Organisationen liegt mit über 13.000 Einrichtungen auf der kommunalen Ebene. Die Bedeutung der Ausgliederungen kann auch daran abgelesen werden, dass zwei Drittel aller Bundesbediensteten und ca. die Hälfte aller Kommunalbediensteten in solchen verselbstständigten Organisationen (d. h. zum Beispiel in *Agencies* bzw. *Kommunalunternehmen*) beschäftigt sind. In Österreich ist ebenfalls ein beachtliches Ausmaß an Ausgliederungen zu verzeichnen (vgl. zum folgenden Reichard 2012). Es gibt etliche teilverselbstständigte Agenturen, die auf Basis besonderer Autonomieregelungen („Flexi-Klausel“) recht selbstständig handeln können und eine Reihe von Bundes- und Landesunternehmen. In der Schweiz sind auf Bundes- und Kantonsebene ebenfalls eine größere Zahl an teilverselbstständigten Agencies zu finden. Demgegenüber ist die Zahl an Staatsunternehmen auf Bundesebene gering, während sie auf Kantonsebene sehr hoch ist. In beiden Nachbarländern gibt es zudem eine große Zahl an Kommunalunternehmen.

Ein Spezialfall ausgegliederter Organisationen sind teilprivatisierte Unternehmen, üblicherweise als gemischtwirtschaftliche Unternehmen, mitunter aber auch als Organisations-PPPs bezeichnet (vgl. Papenfuß und Reichard 2016; Röber und Schröter 2016). Hierbei handelt es sich um Organisationen in privatrechtlicher Form, an denen sowohl öffentliche als auch private Eigentümer beteiligt sind. Derartige Unternehmen finden sich in der Institutionenlandschaft recht häufig. In Deutschland sind z. B. zwei Drittel aller öffentlichen Unternehmen auf Bundes- und Landesebene gemischtwirtschaftlich (wie z. B. die Deutsche Post oder Telekom), auf Kommunalebene etwa 40 %. In diesen Unternehmen müssen die – oft widerstrebenden – Ziele und Interessen öffentlicher und privater Eigner aufeinander abgestimmt werden, was nicht selten zu Konflikten führt.

Durch das Herauslösen aus der Kernverwaltung soll erreicht werden, dass die betreffenden Einrichtungen flexibler und eigenständiger agieren können und dass die Kernverwaltung von operativen Aufgaben bzw. der „Produktion“ öffentlicher Leistungen entlastet wird (vgl. Bach et al. 2010; Röber 2012). Da sich solche Einrichtungen dann (ähnlich den *single-purpose-agencies* in Großbritannien) häufig einer einzigen Aufgabe widmen können, erhofft man sich von deren Bildung eine größere

Professionalität und Stabilität der Aufgabenerfüllung. Außerdem kann es auch darum gehen, politische Instanzen zu entlasten, indem durch Verselbständigung politisch kontroverse Aufgaben aus der „Schusslinie“ des (partei-)politischen Alltags herausgezogen werden (man denke etwa an Kontroversen um ökologische Probleme der Abfall- oder Abwasserentsorgung). Bei der Schaffung privatrechtlicher Organisationen sind häufig auch „Fluchtmotive“ im Spiel, um dem als gängelnd empfundenen Dienst- und Haushaltsrecht oder dem bürokratischen Vergaberecht zu entkommen. Im Übrigen spielen zweifellos auch eher verdeckte Motive eine Rolle: Zum einen können in verschachtelten Beteiligungsstrukturen einer Großstadt aufgenommene Kredite gut „versteckt“ und dadurch die kommunale Verschuldung vernebelt werden („Schattenhaushalte“). Dass hiervon in der Vergangenheit ausgiebig Gebrauch gemacht wurde, ist an der Tatsache abzulesen, dass etwa 60 % aller kommunalen Schulden in Deutschland auf kommunale Unternehmen entfallen (Statistisches Bundesamt 2017). Zum anderen besteht die Möglichkeit, verdiente Parteimitglieder mit gut dotierten Posten in solchen verselbstständigten Einrichtungen zu versorgen (Ämterpatronage in Form von parteipolitischer Einfluss- und Versorgungspatronage).

Obwohl es schwierig ist, empirisch zu belegen, dass Ausgliederungen zu Effizienzgewinnen und zur Flexibilitätssteigerung geführt haben, deuten die vorliegenden Untersuchungsergebnisse darauf hin, dass es solche Effekte gegeben hat – allerdings nicht in dem zunächst angenommenen Ausmaß (vgl. zum folgenden z. B. Reichard 2012; Röber 2012). Außerdem ist aufgrund der notwendigerweise formaleren Kommunikationsstrukturen zwischen dem Träger und den ausgegliederten Einheiten die Transparenz über Entscheidungsprozesse größer geworden. Überdies konnte in vielen Fällen ein gewisser Kulturwandel (weniger bürokratisch, mehr „unternehmerisch“) in den ausgegliederten Einrichtungen beobachtet werden. Dem stehen allerdings auch einige negative Konsequenzen gegenüber: So hat die Verselbständigungswelle der letzten Jahrzehnte zu einer unübersichtlichen und zersplitterten Organisationslandschaft im öffentlichen Sektor geführt. Vor allem bei deutschen Großstädten gibt es nicht selten konzernähnliche Strukturen mit hunderten von – teils sehr verschachtelten – Beteiligungen, die sich mit den althergebrachten bürokratischen Konzepten der Hierarchie und des Plans kaum noch steuern und kontrollieren lassen und die insofern eine gewisse Eigendynamik und zentrifugale Kräfte entwickeln. Da zudem die auf der kommunalen Ebene teilweise durchaus vorhandenen Performance-Informationen kaum für Steuerungszwecke genutzt werden, fehlt es nach wie vor an wichtigen Voraussetzungen für ein wirkungsvolles Beteiligungsmanagement. Schließlich haben sich einige dieser Einrichtungen von ihren Mutterkörperschaften abgekoppelt – mit der Folge, dass es vor allem bei öffentlichen Unternehmen zu Zielverschiebungen gekommen ist (weniger Gemeinwohl-, mehr Gewinnorientierung; vgl. Edeling et al. 2004). Schließlich wird auch befürchtet, dass die Korruptionsrisiken in einer derartig fragmentierten Organisationslandschaft zunehmen.

Insgesamt ist deshalb festzustellen, dass Ausgliederungsentscheidungen sorgfältig vorbereitet und abgewogen werden sollten, wobei sich die Abwägung darauf zu beziehen hat, ob die Vorteile des gewünschten Autonomiegewinns der verselbst-

ständigten öffentlichen Einrichtungen in einem angemessenen und vertretbaren Verhältnis zum Steuerungs- und Kontrollverlust der Gebietskörperschaften stehen.

3 Auslagerung öffentlicher Aufgaben

Die Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf private Akteure (Contracting-Out oder Outsourcing) erfolgt auf der Grundlage einer Make-or-Buy-Entscheidung: Soll die betreffende Leistung durch eine öffentliche Einrichtung selbst erstellt werden, oder soll sie von einem privaten Dienstleister „eingekauft“ werden? Im Falle des „Einkaufs“ wird zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer ein Leistungsvertrag geschlossen. Die Gewährleistungsverantwortung verbleibt beim Staat. Dahinter steht der Gedanke, dass sich die öffentliche Verwaltung auf ihre politisch festgelegten Kernaufgaben konzentrieren und sich von der Erbringung solcher Leistungen entlasten soll, die von anderen – privaten – Organisationen besser und kostengünstiger angeboten werden können (Subsidiaritätsprinzip). Dementsprechend sind bereits seit langem zahlreiche Aufgaben der Daseinsvorsorge (etwa Ver- und Entsorgung), aber auch verwaltungsinterne Leistungen sowie Annexaufgaben (z. B. Gebäudereinigung) auf Privatunternehmen ausgelagert worden. Überdies gibt es in Deutschland – im Unterschied zu bspw. den unitaristisch verfassten Wohlfahrtsstaaten – eine lange Tradition, gemeinwirtschaftliche Institutionen in die Erbringung öffentlicher Leistungen einzubeziehen, etwa in den Bereichen des Gesundheitswesens und der sozialen Dienstleistungen. Hierzu gehören z. B. von Wohlfahrtsverbänden betriebene Krankenhäuser und karitative Einrichtungen der Religionsgemeinschaften. In Österreich wie der Schweiz spielt Auslagerung auf Privatunternehmen hingegen kaum eine Rolle (Reichard 2012).

Das Motiv für die Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf Private besteht – insbesondere vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltssituation vieler Gebietskörperschaften – hauptsächlich darin, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu steigern. Man hofft, die Kosten für öffentliche Leistungen senken zu können, weil Private aufgrund von Spezialisierungsvorteilen, von effizienter organisierten Geschäftsprozessen und von geringeren Lohnniveaus produktiver arbeiten könnten. Ferner wird das Ziel der Auslagerung auch deshalb verfolgt, weil man sich dann stärker auf die öffentlichen Kernaufgaben konzentrieren kann. Nicht selten spielen – ähnlich wie bei der Privatisierung – auch ideologisch motivierte Überzeugungen von der prinzipiellen Vorzugswürdigkeit privater Leistungserbringer eine Rolle (vgl. z. B. von Weizsäcker et al. 2006).

Obwohl es über die konkreten Konsequenzen der Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf Private kaum umfassende empirische Befunde gibt, deuten einige Erfahrungen darauf hin, dass es aus Nutzersicht zu Qualitätseinbußen kommen kann (vgl. Dahlström et al. 2018). Ähnlich vorsichtige Einschätzungen beziehen sich darauf, dass Auslagerungen unter gewissen Voraussetzungen die Kosten senken können (Proeller 2002), obwohl stärkere Auswirkungen auf das staatliche Ausgabeverhalten bislang nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden konnten (Alonso et al. 2015). Möglichen – oft eher kurzfristigen – Kostensenkungseffekten muss man die z. T. beachtlichen Trans-

aktionskosten gegenüberstellen, die mit dem Auslagerungsverfahren verbunden sind (Kosten der Vergabe, der Vertragsgestaltung, der laufenden Steuerung und Kontrolle bis hin zu möglichen rechtlichen Streitigkeiten, Ersatzvornahmen usw.). Außerdem muss man sehen, dass der Staat, wenn einzelne Leistungen auf Private ausgelagert werden, als Auftraggeber auf den Ersteller dieser Leistungen angewiesen ist. Dabei besteht die Gefahr, dass sich der Staat in die Abhängigkeit von privaten Akteuren begibt. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen er in Bezug auf diese Leistung einschlägiges „Produktions-Know-how“ aufgegeben hat und auf Grund der daraus resultierenden Informationsasymmetrie nicht mehr in der Lage ist, die Leistungen des (privaten) Anbieters hinsichtlich ihres Preis-Leistungs-Verhältnisses zu beurteilen. Im Interesse eines möglichst großen Spielraumes bei den organisatorischen Gestaltungsoptionen und einer wirksamen Steuerung der Leistungsprozesse sollte es deshalb das Ziel des Staates sein, ein Mindestmaß an eigenem „Produktionswissen“ zu sichern.

Bei der Bewertung des Arrangements, öffentliche Aufgaben auszulagern, ist zu konstatieren, dass nach einer relativ stark ausgeprägten Auslagerungstendenz während der letzten 20 Jahre, die mit ähnlichen Argumenten wie in der Diskussion über Kernaufgaben und -kompetenzen im Privatsektor begründet wurde, nunmehr eine zunehmende Skepsis bezüglich dieser organisationspolitischen Option zu beobachten ist. Die Einsparungserwartungen konnten in vielen Fällen nicht erfüllt werden, so dass es inzwischen eine Rückbesinnung auf öffentliche Arrangements gibt (Rekommunalisierung). Auslagerungen können aber durchaus eine vernünftige Alternative zur Eigenleistung sein, wenn die betreffende (Teil-) Leistung dafür geeignet ist, wenn es hinreichenden Wettbewerb und damit eine angemessene Zahl an Anbietern gibt, wenn eine einfluss sichere Vertragsgestaltung gelingt und wenn der öffentliche Auftraggeber dauerhaft den Leistungsprozess beobachten und kontrollieren kann.

4 **Privatisierung öffentlicher Aufgaben**

Die Bundesrepublik Deutschland gehörte im internationalen Vergleich bis in die 1990er-Jahre zu den OECD-Ländern, die eine eher zurückhaltende Privatisierungs politik betrieben. Zwar hat es – z. B. bei den Industriebeteiligungen des Bundes – einige Vermögensprivatisierungen gegeben, jedoch hielten sich die materiellen Privatisierungen in Grenzen. Auf Kommunalebene haben etwa ein Drittel der Kommunen Erfahrungen mit eher moderaten Privatisierungsprojekten gemacht. Im Laufe der Zeit nahm allerdings der Druck der von der Europäischen Kommission verfolgten Liberalisierungspolitik stark zu. Relevante Bereiche materieller Privatisierung sind vor allem die Ver- und Entsorgung, Post, Telekommunikation und Wohnungswirtschaft gewesen (vgl. Schmitt 2011).

Ähnlich wie bei der Auslagerung öffentlicher Aufgaben verfolgte die öffentliche Hand bei Privatisierungsüberlegungen vor allem finanzielle Ziele (Kostensenkung, Haushaltsentlastung). Daneben haben aber sowohl generelle ideologische Positionen („Private machen grundsätzlich alles besser und billiger“) als auch

wirtschafts- und ordnungspolitische Motive eine Rolle gespielt und zu einer gezielten Förderung der Privatwirtschaft beigetragen.

Die Wirkungen von Privatisierungen werden im politischen und wissenschaftlichen Diskurs nach wie vor kontrovers diskutiert, zumal empirische Studien zu uneinheitlichen Ergebnissen kommen (vgl. von Weizsäcker et al. 2006; Schmitt 2011). Sofern Privatisierungen zu positiven Effekten – z. B. in Form nachhaltiger Kostensenkungen – geführt haben, waren die Maßnahmen ausgesprochen voraussetzungsvoll. Eine dieser Voraussetzungen ist, dass der Staat nicht zurückgedrängt und geschwächt wird, sondern dass er in der Lage ist, Spielregeln zu setzen und diese – wenn es sein muss – auch durchzusetzen. Daneben wird auch auf unbeabsichtigte Privatisierungseffekte zu achten sein, z. B. auf nachfolgende Preiserhöhungen für die Kunden, auf mögliche Qualitätsverschlechterungen, auf die Gefahr der Bildung privater Monopole, auf die Externalisierung ökonomischer, sozialer und ökologischer Risiken und auf die Beeinträchtigung der demokratischen Kontrolle solcher Leistungen.

Durch Privatisierung verliert eine Aufgabe ihren „öffentlichen“ Charakter und ist nur noch begrenzt staatlicherseits beeinflussbar. Die Rolle des Staates wandelt sich vom Gewährleister zum Regulator. Er kann lediglich durch allgemeine Gesetzgebung und Regulierungsaufsicht eingreifen. Deshalb sind Privatisierungsentscheidungen im Vergleich zur zeitlich begrenzten Auslagerung schwerwiegender, ihre Rückholung ist meist schwierig. Vor dem Hintergrund aktueller Untersuchungen zur Privatisierung ist insbesondere im Kontext der Daseinsvorsorge zu konstatieren, dass das Eigentum – als eine die Ordnungspolitik konstituierende Größe – an Bedeutung verloren hat. Ordnungspolitisch viel entscheidender als die Frage nach dem Eigentum – und der daraus folgenden Befürwortung oder Ablehnung von Privatisierungen – ist die Frage, wie Wettbewerbsstrukturen und Regulierungsregimes geschaffen werden können, in denen öffentliche und private Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zum Wohle der Gesellschaft und der Bürger arbeiten können, ohne dass es dabei zu Fehlallokationen, Effizienzeinbußen oder Machtmisbrauch kommt. Insgesamt muss man berücksichtigen, dass der Privatisierungserfolg abhängig ist vom Aufgabentyp (z. B. eignen sich natürliche Monopole nicht zur Privatisierung), von der Marktsituation und vom zu erwartenden Wettbewerb und schließlich von der wirksamen Regulierung.

In jüngerer Zeit verstärkt sich die Skepsis, ob die Privatisierungen (in Verbindung mit einer ausgeprägten Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik) die Ergebnisse gebracht haben, die man sich von ihnen versprach. Ein Indiz hierfür ist, dass es in den letzten Jahren immer mehr Bürgerwiderstände gegen beabsichtigte kommunale Privatisierungen gegeben hat und dass etliche Kommunen versuchen, zuvor privatisierte Aufgaben der Daseinsvorsorge (z. B. im Energiesektor, bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie in der Abfallwirtschaft) im Zuge einer Politik der Rekommunalisierung wieder in öffentliche institutionelle Arrangements zurückzuholen.

So ist insbesondere im Energiesektor in den letzten Jahren eine relativ hohe Rekommunalisierungsdynamik zu beobachten (vgl. Friedländer und Röber 2016, S. 61; Lormes 2016). Im Zeitraum zwischen 2007 und 2012 wurden 60 Stadtwerke

neu gegründet und über 170 Konzessionen von Kommunen oder kommunalen Unternehmen übernommen. Im Vergleich zum Energiesektor hat es bei der Wasser- und Abwasserentsorgung in Deutschland relativ wenig organisationspolitische Bewegung gegeben, weil dieser Sektor der öffentlichen Daseinsvorsorge seit jeher als kommunale Kernaufgabe betrachtet wurde. In der Abfallwirtschaft ist demgegenüber eine leichte Zunahme der Aufgabenwahrnehmung durch Kommunen zu beobachten, weil viele Kommunen – wie in der Energieversorgung – aufgrund des Auslaufens einer Vielzahl von Entsorgungsverträgen über die Möglichkeit verfügen, ihre Abfallentsorgung wieder in die kommunale Obhut zurückzuholen.

Insgesamt zeigen die referierten Befunde, dass die Rekommunalisierungstendenzen in einigen Bereichen durchaus über punktuelle Interventionen hinausgehen, dass bislang aber – ungeachtet bemerkenswerter Einzelfälle – nicht von einem überwältigenden Trend zur Rekommunalisierung und einer dominierenden Präferenz für „öffentlichtes Eigentum“ gesprochen werden kann. Dies gilt sowohl für Deutschland als auch für andere europäische Länder (Wollmann 2013), in denen unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Sektoren der Daseinsvorsorge zu beobachten sind, wobei Mannigfaltigkeit und Ausdifferenzierung der institutionellen Landschaft eher zu- als abnehmen (vgl. Friedländer und Röber 2016).

Rekommunalisierung stellt sich daher auch im europäischen Raum als kein einheitliches und klar umrissenes Phänomen dar. Überdies sieht es zurzeit noch so aus, dass mehr „Talk“ als „Action“ zu verzeichnen ist – wobei es allerdings durchaus möglich ist, dass der gesellschaftliche und der politische Druck mit dem Ziel steigen wird, die für die Bevölkerung lebenswichtigen Leistungen der Daseinsvorsorge mehr und mehr dem privaten Renditekalkül zu entziehen. Insofern ist nicht auszuschließen, dass das Pendel wieder stärker in Richtung „Kommunalisierung“ zurückschwingen wird.

5 Zusammenfassende Wertung und Perspektiven

Wie gezeigt wurde, haben öffentliche Aufgabenträger beachtliche Wahlmöglichkeiten, um für die Erbringung ihrer Leistungen eine angemessene institutionelle Lösung zu finden. Neben den drei hier diskutierten Varianten gibt es zweifellos ein breites Spektrum an „öffentlich-öffentlich“- sowie „öffentlich-privat“-Kooperationsmustern. Alle geschilderten Varianten haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile, eine generelle Empfehlung für den einen oder anderen Typ gibt es nicht. Die öffentliche Hand muss vielmehr im Einzelfall eine Abwägung der jeweiligen Stärken und Schwächen vornehmen. Dabei sollte vor allem darauf geachtet werden,

- dass mithilfe des betreffenden Arrangements eine dauerhaft und universell zugängliche, qualitativ angemessene und finanziell tragfähige Aufgabenerfüllung gewährleistet werden kann,
- dass die Leistung aus Sicht des öffentlichen Gewährleisters – unter Beachtung der Transaktionskosten – effizient erbracht werden kann und

- dass der öffentliche Gewährleister hinreichende Einflussmöglichkeiten auf die Leistung und deren Produzenten behält.

Die Intensität der Einflussnahme hängt dabei auch vom Aufgabentyp und der damit verbundenen strategischen Relevanz ab. So wird es bspw. zwar empfehlenswert sein, auf strategisch wichtige Aufgaben (wie beispielsweise die Nahverkehrsversorgung im städtischen oder ländlichen Raum) wirksam Einfluss auszuüben; demgegenüber dürfte eine intensive Steuerung von Gebäudereinigungsleistungen eher entbehrlich sein.

Die Effizienzeinschätzungen verschiedener institutioneller Varianten stehen unter beachtlicher Unsicherheit, da solche Organisationslösungen oft einen langfristigen Zeithorizont von 20 bis 30 Jahren haben. Daher können Kosten, Wirkungen oder Verhaltensweisen der verschiedenen Akteure nur mit erheblicher Unsicherheit eingeschätzt und bewertet werden. Ferner spielen bei der Effizienzbeurteilung – wie schon erwähnt – auch die Transaktionskosten eine Rolle, die mit der Planung, Steuerung und Kontrolle einer bestimmten Variante der Leistungserbringung verbunden sind. Diese „Steuerungskosten“ werden häufig vernachlässigt.

Zentrale Herausforderung für den öffentlichen Gewährleister ist die Sicherung eines angemessenen Einflusses auf die Leistungserbringung, der normalerweise von der Variante „Verselbstständigung“ hin zur Variante „Privatisierung“ deutlich abnimmt. Hierbei unterscheiden sich die Formen der Einflussnahme durch den Gewährleister erheblich. Bei den rechtlich unselbstständigen Ausgliederungen können über den Steuerungsmodus der Hierarchie diverse Instrumente der Rechts- und Fachaufsicht eingesetzt werden. Ferner stehen moderne Steuerungsinstrumente wie Zielvereinbarungen, Leistungsaufträge oder Produktbudgets zur Verfügung. Bei öffentlichen Unternehmen ist der Staat zumindest teilweise Eigentümer und kann auf diese Weise Einfluss nehmen. Hierbei sind allerdings Restriktionen durch die bestehenden, gesellschaftsrechtlich vorgegebenen Corporate Governance-Strukturen zu beachten. Bei Auslagerungen enden die Eigentumsrechte, hier zählt die Vertragsgestaltung. Im Prinzip kann der öffentliche Gewährleister nur eingreifen, wenn es klare Vertragsverstöße des privaten Auftragnehmers gegeben hat. Eine politische Kontrolle besteht hier kaum noch. Im Fall der materiellen Privatisierung ist das Einflusspotenzial noch begrenzter, hier beendet der Staat jegliche unmittelbare Einwirkung und nimmt allenfalls mittels Rechtsetzung und durch Eingriffe von Regulierungsbehörden Einfluss.

Welche Trends sind in der absehbaren Zukunft zu erwarten? Angesichts der diagnostizierten und allmählich auch in der Praxis erkannten Steuerungsprobleme und des bestehenden Kontrollaufwandes wird es Bemühungen um wirksamere Steuerungskonzepte geben, die dazu beitragen, dem öffentlichen Gewährleister (wieder) mehr Einfluss zuzubilligen. Aufgrund einer gewissen Desillusionierung hinsichtlich der privaten Erbringung öffentlicher Leistungen wird es wahrscheinlich zu einer stärkeren Rückbesinnung auf staatliche Eigenleistungen kommen. Dies bedeutet zumindest eine Abnahme zukünftiger Auslagerungs- und Privatisierungstendenzen, ggf. auch Versuche der „Rück-Verstaatlichung“ der Aufgabenerfüllung.

Im Bereich der Ausgliederungen wird der Verselbständigungstrend abnehmen, und es könnte zu gelegentlichen Rückholaktionen in die Kernverwaltung kommen. Insgesamt wird es bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben weiterhin ein hohes Maß an institutioneller Differenzierung in Gestalt von Leistungsnetzwerken geben, das ein professionelles Public Management erfordert.

Literatur

- Alonso, José M., Judith Clifton, und Daniel Diaz-Fuentes. 2015. Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralisation effects on public sector size. *Public Management Review* 17(5): 643–660.
- Bach, Tobias, Julia Fleischer, und Thurid Husted. 2010. *Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden: Agenturen im westeuropäischen Vergleich*. Berlin: Edition Sigma.
- Dahlström, Carl, Marina Nistotskaya, und Maria Tyrberg. 2018. Outsourcing, bureaucratic personnel quality and citizen satisfaction with public services. *Public Administration* 96:218–233. <https://doi.org/10.1111/padm.12387>.
- Edeling, Thomas, Erhard Stöltzing, und Dieter Wagner. 2004. *Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen*. Wiesbaden: Springer.
- Friedländer, Benjamin, und Manfred Röber. 2016. Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Entwicklungstendenzen in vier europäischen Ländern und organisationspolitische Perspektiven. *Verwaltung & Management* 22(2): 59–67.
- Lormes, Ivo. 2016. *Kommunalisierung der Energieversorgung. Eine explorative Untersuchung von Stadtwerke-Gründungen*. Wiesbaden: Springer.
- Papenfuß, Ulf, und Christoph Reichard, Hrsg. 2016. *Gemischtwirtschaftliche Unternehmen: Bestandsaufnahme und Perspektiven für Forschung und Praxis. Beiheft 48 der ZögU*. Baden-Baden: Nomos.
- Proeller, Isabella. 2002. *Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung*. Bern: Haupt.
- Reichard, Christoph. 2012. Neue institutionelle Varianten öffentlicher Leistungserbringung. In *Zukunftsähige Verwaltung? Herausforderungen und Lösungsstrategien in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Hrsg. E. Schröter et al., 207–234. Leverkusen: Barbara Budrich.
- Röber, Manfred, Hrsg. 2012. *Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit – Zukunftsperpektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance*. Berlin: BWV.
- Röber, Manfred, und Eckhard Schröter. 2016. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen: Nicht öffentlich, nicht privat – eine geniale Synthese? In *Beiheft 48 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) „Gemischtwirtschaftliche Unternehmen: Bestandsaufnahme und Perspektiven für Forschung und Praxis“*, Hrsg. Ulf Papenfuß und Christoph Reichard, 25–45. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Nora. 2011. Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. *Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik* 2:154–163.
- Schmitt, Carina. 2011. Der Staat als Unternehmer bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen – Konvergenz im internationalen Vergleich? *der moderne Staat* 3(1): 209–223.
- Schuppert, Gunnar Folke, Hrsg. 2005. *Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand*. Baden-Baden: Nomos.
- Statistisches Bundesamt. 2017. *Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Verhoest, Koen, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert, und Per Laegreid, Hrsg. 2012. *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Weizsäcker, Ernst Ulrich von, Oran Young, und Matthias Finger, Hrsg. 2006. *Grenzen der Privatisierung : Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome*. Stuttgart: Hirzel.
- Wollmann, Hellmut. 2013. Rekommunalisierung in europäischen Nachbarländern. In *Zurück zur öffentlichen Hand ? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*, Hrsg. Claus Matecki und Thorsten Schulten, 37–47. Hamburg: VSA.



Public Private Partnership/Öffentlich-Private Partnerschaften

Detlef Sack

Inhalt

1 Einleitung	276
2 Definition und Formen von PPP	276
3 Verbreitung vertraglicher PPP	279
4 PPP-Förder- und Beratungsorganisationen	280
5 Motive und Erfolgsfaktoren für PPP	280
6 Vorteile und Risiken von PPP	282
7 Fazit	283
Literatur	284

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über Public Private Partnership (PPP) in Deutschland, die in unterschiedlichen Feldern der öffentlichen Leistungserbringung implementiert werden. Er beschreibt sowohl die Motive, PPP einzugehen, deren Erfolgsbedingungen wie auch den Nutzen und die Risiken dieser Variante der Leistungserbringung und Beschaffung. Abschließend werden die Faktoren des derzeitigen Entwicklungsstandes und der Forschungsbedarf skizziert.

Schlüsselwörter

Public Private Partnerships · Öffentlich Private Partnerschaften · Kooperation · Collaborative Governance · Privatisierung

D. Sack (✉)

Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, Bielefeld, Deutschland

E-Mail: detlef.sack@uni-bielefeld.de

1 Einleitung

Der Begriff Public Private Partnership (PPP) hielt gegen Ende der 1980er-Jahre vornehmlich in der Stadtentwicklung Einzug. Tatsächlich ist die Praxis der dauerhaften organisatorischen wie vertraglichen Zusammenarbeit zwischen staatlicher Verwaltung und privaten Unternehmen bereits aus dem 19. Jahrhundert bekannt, so etwa beim Bau von Eisenbahnen und Hafenanlagen oder bei der städtischen Versorgung mit Gas und Elektrizität. Dort gab es jeweils bereits Verwaltungspraktiken, die heute mit den Begriffen Public Private Partnership oder Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) zu bezeichnen wären. Insofern ist eine enge Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen historisch bekannt, sie ist auch im 20. Jahrhundert nicht unterbrochen worden, aber sie hat immer auch thematische Renaissances erlebt (Ambrosius 2016).

Im Vergleich zu der Situation Ende der 1980er-Jahre, als der Begriff PPP in der heutigen Form prominent wurde, ist zweierlei zu konstatieren. Erstens sind PPP in praktisch allen Feldern öffentlicher Leistungserbringung thematisiert und realisiert worden. Zweitens hat es seitdem einen rasanten Anstieg der Fachliteratur gegeben, die eine Fülle von Fallbeschreibungen beinhaltet, grundlegende Definitionen von PPP vorgenommen hat, die politischen Auseinandersetzungen um PPP beleuchtete und konkrete Ratschläge gab (Klijn und Teisman 2003; Hodge und Greve 2005; Budäus 2006; Weber et al. 2006; Sack 2009; Bundesministerium der Finanzen 2016; Krumm 2016; Mühlenkamp 2016). Gleichwohl sind bestimmte Erkenntnislücken zu konstatieren. Wie in der gesamten Verwaltungsforschung stellt sich auch bei der Evaluation von PPP das ‚klassische‘ Problem einer positiv verzerrten Wahrnehmung von PPP-Effekten, da vornehmlich die Expert/innen aus ‚funktionierenden‘ Projekten befragt werden. Bislang gibt es zu wenige Studien, welche die rein öffentliche, öffentlich-private und rein private Leistungserbringung unter gleichen externen Bedingungen systematisch vergleichen (vgl. Hesse et al. 2013). Schließlich sind immer wieder Abgrenzungsschwierigkeiten von PPP zu traditionellen Formen der subsidiären, korporatistischen oder kontraktualistischen Leistungserbringung zu konstatieren.

Im Folgenden werden die vielgestaltigen PPP definiert und ihre Verbreitung in unterschiedlichen öffentlichen Aufgabenfeldern in den Blick genommen. Es folgen die Klärung der entsprechenden Motive, ein Blick auf PPP-Fördereinrichtungen und die Darstellung der Vorteile und Probleme. Im Fazit wird auf Lücken der verwaltungswissenschaftlichen Forschung wie auch auf die Faktoren einer derzeitigen PPP-Stagnation eingegangen.

2 Definition und Formen von PPP

Das Minimalkriterium einer PPP ist eine dauerhafte Kooperation zwischen Einheiten öffentlicher Körperschaften, gewinnorientierten Unternehmen und/oder Not-for-Profit Organisationen, d. h. etwa Wohlfahrtsverbände, Vereine oder Selbsthilfegruppen. Ausschlaggebend für eine PPP ist also neben dem Aspekt kontinuierlicher

Zusammenarbeit deren übergreifender Charakter (Budäus 2006; Mühlenkamp 2016). Es werden staatliche, rentabilitätsorientierte und zivilgesellschaftliche Zielsetzungen und Handlungslogiken miteinander kombiniert. PPP sind also definiert als dauerhafte und übergreifende Zusammenarbeit von öffentlichen Körperschaften, gewerblichen Unternehmen und/oder zivilgesellschaftlichen Organisationen mit unvollständiger Leistungsspezifikation. Sie unterscheiden sich sodann je nach Zusammensetzung, Aufgabenbeschreibung, Art der Koppelung von Akteuren und der Ressourcenverteilung. Es ist zunächst insbesondere zwischen organisatorischen und vertraglichen PPP zu trennen.

Organisatorische PPP sind Kooperationen, bei denen eine eher eng begrenzte Anzahl von Akteuren eine gemeinsame Organisation gründet bzw. diese umwidmet, beispielsweise indem Anteile einer formell privatisierten, aber im Staatsbesitz befindlichen GmbH oder AG an private Unternehmen teilweise veräußert werden. Sie werden mitunter auch als institutionelle PPP bezeichnet. Ein klassisches Beispiel sind die gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften privaten Rechts, welche infolge der Ausgliederung und der materiellen (Teil-)Privatisierung von Einheiten der Stadtwerke entstehen (Papenfuß und Reichard 2016). In diesem Fall ist davon auszugehen, dass die konkreten Arbeitsprozesse zu weiten Teilen von jenen Beschäftigten erledigt werden, die bislang in öffentlichen Einrichtungen und Organisationen tätig waren. Insbesondere die Geschäftsführung wie auch weitere strategisch wichtige Positionen werden neu rekrutiert. Es lassen sich jedoch auch vereinzelt gemeinnützige Vereine finden, welche unterschiedliche Akteure organisatorisch eng koppeln. Der Zweck dieser organisatorischen PPP besteht wesentlich darin, eine unvollständig definierte Leistung weiter zu entwickeln, zu spezifizieren und zu realisieren.

Vertragliche PPP sind demgegenüber durch einen vergleichsweise hohen Grad der Spezifizierung der entsprechenden Aufgaben gekennzeichnet. Die Beziehungen bei diesem komplexen Contracting-out mit unvollständigen Verträgen sind in einem Prinzipal (Staat)-Agenten (Unternehmen)-Verhältnis eng gekoppelt. Darin bleibt die jeweilige Eigenständigkeit der beteiligten Organisationen erhalten. Die Leistungserbringung erfolgt durch die beteiligten privaten Unternehmen und/oder durch Dritt-Sektor-Organisationen mit eigenem Personal. Die Kontrolltätigkeit ist durch die öffentliche Verwaltung zu gewährleisten.

Zu den vertraglichen PPP gehören auch die sog. Finanzierungs-PPP. Diese streben keine gemeinsame Leistungserstellung an, sondern es handelt sich um Vertragskonstruktionen, die wesentlich darauf ausgelegt sind, finanzielle Vorteile durch Verkauf und Leasing von Anlagen, Infrastrukturen und/oder anderen Gütern, z. B. auch Fuhrparks (sale and lease back) oder durch Anleihen und Bürgschaften zu generieren. In den komplexen Vertragskonstruktionen werden die Finanzierungsströme so geordnet, dass sowohl die öffentliche Hand als auch private Unternehmen Barwertvorteile erzielen (können). Im Mittelpunkt steht die Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Ressourcen. Finanzierungs-PPP werden kritisch gesehen, da die Generierung der Finanzvorteile von komplexen, teils nicht absehbaren steuerrechtlichen und kapitalmarktorientierten Regulierungen und zukünftigen Entwicklungen abhängt. Grundsätzlich ist es auch so, dass die öffentliche Hand am Markt zu günstigeren Konditionen Kredite aufnehmen kann als private Unternehmen. Es

handelt sich zudem nicht im eigentlichen Sinne um Kooperation, da keine gemeinsame Leistungserstellung erfolgt.

Als Grundformen der Finanzierung vertraglicher PPP, in denen Leistungen erstellt werden, sind die Projektfinanzierung und die Forfaitierung mit Einredeverzicht zu unterscheiden. Bei der erstgenannten Finanzierungsform werden Kredite an die Auftragnehmer und Unternehmen im Hinblick auf den erwartbaren Cashflow des Projektes vergeben; die Kreditkonditionen beinhalten entsprechende Risikozuschläge. Bei der – sehr verbreiteten – Forfaitierung mit Einredeverzicht werden von der jeweiligen Projektgesellschaft die Forderungen aus dem Vertrag, z. B. aufgrund der Gebühren der Anlagennutzer, (teilweise) auf die Kredit gewährenden Banken übertragen und vom öffentlichen Auftraggeber einredefrei gestellt. Damit wird angestrebt, die Finanzierung der PPP zu kommunalkreditähnlichen Konditionen zu gewährleisten.

In der bundes- wie landespolitischen Debatte hat es sich eingebürgert, den Begriff Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) allein für vertragliche PPP zu reservieren. Diese folgen in ihrer Grundstruktur der britischen Praxis der 1992 eingeführten ‚Private Finance Initiative‘ (PFI). Im Kern geht es darum, dass die Leistungserbringung durch die privaten Unternehmen neben der Planung, der Finanzierung und dem Bau entsprechender Infrastrukturen immer auch deren Aufrechterhaltung und Betrieb über einen langen Zeitraum (generell zwischen 15 und 30 Jahren) beinhaltet. Mit diesem ‚Lebenszyklusansatz‘ sollen die Effizienzpotenziale realisiert werden, die einerseits bei der Betriebsführung ersichtlich sind, andererseits bereits in der Planungs- und Errichtungsphase zur Geltung kommen, wenn die Instandhaltung über einen langen Zeitraum prospektiv einbezogen wird. Die Ausschreibungen basieren auf output-orientierten Leistungsbeschreibungen durch die öffentliche Hand. Die Refinanzierung der Leistungserbringung durch das Unternehmen erfolgt durch kontinuierliche Zahlungen seitens der öffentlichen Hand über die jeweilige Vertragslaufzeit bzw. durch die Nutzer. Vertragliche Vereinbarungen über Qualität und Quantität der jeweiligen Leistungen, sog. Service Level Agreements, werden positiv und negativ an den Finanzfluss gekoppelt. Je nach Verteilung der Verfügungsrechte über die Anlagen während und nach der Vertragslaufzeit werden ein Erwerbermodell und ein Inhabermodell unterschieden: Im ersten Fall erwirbt die öffentliche Hand nach Vertragsende die Anlage, im zweiten Fall ist und bleibt sie Eigentümerin der Anlage. Außerdem unterscheidet man zwischen Betreiber- und Konzessionsmodellen. Während bei Betreibermodellen die Refinanzierung über die garantierten Leistungen der öffentlichen Hand erfolgt, basieren Konzessionsmodelle auf einem anderen Prinzip: Die Nutzer/innen bezahlen direkt für die Leistung, z. B. durch eine Maut auf bestimmten Straßenabschnitten. Damit wird das Nutzungs- und Auslastungsrisiko auf die Unternehmen verlagert, die ihrerseits jedoch die Preisbildung im Rahmen zuvor vertraglich fixierter Spannweiten kontrollieren.

In der administrativen Realität der jeweiligen Projekte vermengen sich die hier typisierten PPP-Formen durchaus, etwa wenn öffentlich-private Zweckgesellschaften gegründet werden, die ihrerseits wieder langfristige und unvollständige Verträge abschließen.

3 Verbreitung vertraglicher PPP

2005 hatte sich die damalige Bundesregierung das Ziel gesetzt, den Anteil von vertraglichen PPP an den staatlichen Bruttoinvestitionen auf ca. 15 % zu erhöhen. 2017 bezifferte das Bundeswirtschaftsministerium den Anteil von ÖPP an allen öffentlichen Bauinvestitionen auf ca. 2 % (Bundesministerium für Wirtschaft 2017). Es sind weitere, nicht überprüfbare Schätzungen in der Presse kolportiert worden, die zwischen 3 und 5 % variieren. In der Summe ist allerdings davon auszugehen, dass ÖPP in ihrer wesentlichen Domäne, dem Hoch- und Tiefbau, quantitativ kaum relevant sind und die Erwartungen, die Mitte der 2000er-Jahre in sie gesetzt wurden, nicht erfüllt worden sind. Die veränderte Situation zeigt sich auch an den Vertragsabschlüssen, die von der ÖPP-Förderorganisation des Bundes veröffentlicht worden sind. Zwischen 2002 und 2010 stieg deren Zahl von 57 auf 160, ab 2011 bis Beginn 2018 dann wiederum auf 215 (Partnerschaft Deutschland 2018).

Schwerpunkt der ÖPP-Verbreitung ist der öffentliche Hochbau, vornehmlich in den Bereichen Schulen und Kindertagesstätten, Sport und Kultur, Verwaltung und Justiz. Dazu kommen Projekte im Bereich der öffentlichen Sicherheit, der Verteidigung und des Verkehrs, insbesondere des Straßenbaus. Auch der Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens ist zu nennen. Verschiedene Umfragen weisen dann zusätzlich die Bereiche des ÖPNV, der Energieversorgung, der Wasserver- und der Abfallentsorgung als PPP-intensive Felder aus (Killian et al. 2006). Des Weiteren ist auf die Felder der Stadt- und Regionalentwicklung ebenso zu verweisen wie auf die Verbreitung von PPP-Modellen im Feld der Informations- und Kommunikationstechnologie. Wenn danach gefragt wird, von welchen Gebietskörperschaften vertragliche PPP betrieben werden, dann zeigt sich anhand des Investitionsvolumens, dass die Bundesebene für 46 % der ÖPP-Aktivitäten stehen, die Länder für 32 % und die Kommunen für 22 %. Insbesondere der Bundesfernstraßenbau schlägt bei dem hohen Bundesanteil zu Buche (Partnerschaft Deutschland 2018; Sack 2018). In diesem Bereich des Bundesfernstraßenbaus sind ÖPP-Projekte insbesondere im Bereich der Sanierung und Erweiterung zu einer quantitativ relevanten Form der Leistungserbringung geworden.

Hinsichtlich der Verbreitung von ÖPP in der Bundesrepublik sind zusammenfassend bei allen Unzulänglichkeiten im derzeitigen Forschungsstand einige wesentliche Befunde festzuhalten: Zwischen Gefängnisbetrieb und komplexen EGovernments, zwischen Kläranlage und Bundesstraßenabschnitt, zwischen Gesundheitshaus und Universitätsklinik gibt es kaum ein Feld der öffentlichen Leistungserbringung, in dem nicht PPP-Projekte identifiziert werden können. Gleichzeitig ist der finanzielle Anteil der Leistungserbringung scheinbar nachrangig. Derzeit ist es insbesondere der Bundesfernstraßenbau, in dem ÖPP-Projekte implementiert werden. Allerdings ist der Befund, dass PPP anteilig kaum relevant seien, mit Vorsicht zu genießen. Trotz vorhandener Rekommunalisierungstendenzen seit Beginn der 2010er-Jahre sind vertragliche PPP auf der kommunalen Ebene weiterhin verbreitet, so etwa in der Abfallentsorgung.

4 PPP-Förder- und Beratungsorganisationen

Die Verbreitung von vertraglichen PPP/ÖPP wurde und wird maßgeblich durch eine Fülle an Ratgeberliteratur und durch entsprechende Fördereinrichtungen von Bund und Ländern vorangetrieben. So wurden seit Beginn der 2000er-Jahre in Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen entsprechende PPP-Arbeitsgruppen, Leitstellen, Netzwerke, Task Forces und Zentren gegründet. Diese streben die exemplarische Realisierung von ÖPP, die Verbreitung und Standardisierung des Wissens um Planungs- und Projektabläufe, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Vertragsgestaltungen wie auch die konkrete Beratung interessierter Körperschaften an. Mittlerweile weisen 15 Länder eine ÖPP-Beratungseinrichtung auf, von denen acht bei den Finanz- oder Verkehrsministerien und weitere vier bei den Investitions- und Förderbanken der Länder angesiedelt sind (Röber et al. 2016).

Auf der Ebene des Bundes wurde 2002 bei dem seinerzeitigen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine PPP-Task Force eingerichtet. Diese wurde 2009 von der beim Bundesfinanzministerium angesiedelten „ÖPP Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland)“ abgelöst. Interessant und kennzeichnend für die nachlassende PPP-Konjunktur ist die institutionelle Umwidmung dieser Organisation, die heute zu 100 % von öffentlichen Körperschaften (Bund, Länder, Gemeinden und sonstige) getragen wird und deren Zweck mittlerweile breiter gefasst worden ist. Es geht nunmehr um eine grundsätzliche strategische Beratung bei Leistungserbringung und Ausschreibung wie auch um die vertikale und horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung zusätzlich zu derjenigen mit gewerblichen Unternehmen oder gemeinnützigen Organisationen (<https://www.pd-g.de>).

Im Verkehrsbereich wurde 2003 die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) geschaffen, die sowohl für die Verteilung des LKW-Mautaufkommens als auch für die Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von ÖPP im Verkehrsbereich zuständig ist (www.vifg.de).

5 Motive und Erfolgsfaktoren für PPP

Die zentrale Motivation, eine vertragliche PPP einzugehen, sind die erwarteten Effizienzgewinne, die gegenüber der rein öffentlichen Leistungserstellung bzw. -erbringung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ausgewiesen und angenommen werden. Diese können auf Rationalisierungspotenzialen der privaten Unternehmen im Einkauf, bei der Erstellung und bei der Tarifstruktur der Beschäftigten ebenso beruhen wie auf Organisationskompetenzen. Aus Sicht der öffentlichen Hand können PPP zu finanziellen Einsparungen und damit zur sparsamen Haushaltspolitik beitragen. Erwartet wird eine beschleunigte Projektrealisierung durch die privaten Auftragnehmer. Angesichts der mitunter prekären Haushaltslage bei Bund, Ländern und Kommunen ist jedoch auch festzustellen, dass PPP-Projekte eingegangen werden, weil aus dem öffentlichen Budget die entsprechende Leistungserbringung nicht zu finanzieren wäre. PPP werden dann als Instrument betrachtet, finanzielle Lasten in die

Zukunft zu verschieben. Neben den haushaltspolitischen Motiven ist ersichtlich, dass PPP angestrebt werden, um eine angemessene Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen zu gewährleisten und um Synergien zu mobilisieren, die in eine Qualitätsverbesserung münden. D.h. in einer übergreifenden kontinuierlichen Zusammenarbeit werden unterschiedliche Handlungslogiken und Wissensbestände in einer neuartigen Weise kombiniert und sollen zu Innovationen führen (Klijn und Teisman 2003; Oppen und Sack 2008). Es lässt sich jedoch auch festhalten, dass PPP mit einer Themenkonjunktur in den Verwaltungs- und Politikwissenschaften verbunden ist, die sich um die Begriffe (Collaborative) Governance, Kooperation von Stakeholdern und Hybride Organisationen rankt.

In dem Begriff der Partnerschaft steckt der Sinn einer wechselseitigen Abhängigkeit bei gleich verteilten Ressourcen. Allerdings ist es nicht zwingend, dass die Ausgangssituation einer PPP von Interdependenz geprägt ist. Gerade aufgrund der territorialen Bindung, der hohen regulativen Anforderungen bei der Leistungserbringung und der mitunter prekären Finanzlage treten öffentliche Verwaltungen gegenüber mobilen Unternehmen zunächst als Nachfrager auf. Die Unternehmen bezwecken mit PPP-Projekten die Positionierung am Markt und Gewinnsteigerung, aber sie haben gegenüber der öffentlichen Hand eine Wahl- und Ausstiegsmöglichkeit. Um Abhängigkeiten in der Ausgangssituation einer PPP nicht in Nachteile in der Vertragsgestaltung münden zu lassen, ist die Gestaltung der ersten Phase einer PPP durch die öffentliche Hand von wesentlicher Bedeutung. Dazu gehören die Bedarfsabfragen, Anhörungen und Vorschlagsrechte der Nutzer, genaue und vertragsfeste Spezifikationen der angestrebten Leistungserbringung und die politisch konsolidierte output-orientierte Leistungsbeschreibung, die nüchternen Überprüfung des finanziellen Leistungsvermögens und schließlich die Gestaltung eines wettbewerblichen Ausschreibungsprozesses, in dem stufenweise private Bieter, deren Kapazitäten und deren Ernsthaftigkeit geprüft werden. Einschlägig sind hier die Bestimmungen des Vergaberechts, die es eben auch erlauben, etwaige Innovationspotenziale der bietenden Unternehmen ebenso einzubeziehen wie deren Kooperationsfähigkeit. So soll es schließlich zu einer Vertragsgestaltung kommen, in der Gewinne und Risiken in einer für beide Seiten angemessenen und vorteilhaften Weise zugeordnet werden. Anders formuliert: Gerade weil es in der Ausgangssituation eines PPP-Projektes unterschiedliche Verpflichtungen zur Projektrealisierung geben kann, ist ein strategischer Ausschreibungs- und Verhandlungsprozess maßgeblich, der einen ‚echten‘ Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Anbietern schafft, und in dem die Leistungen und Finanzflüsse genau spezifiziert werden. Die öffentliche Hand muss dabei auch Rückfalloptionen prüfen und klären, ob sie ggf. eigene oder zu günstigen Konditionen zu erwerbende Ressourcen hat, die im Falle eines Scheiterns der PPP die Leistungserbringung sicherstellen.

Zusätzlich zum so beschriebenen Prozess- und Vertragsmanagement von PPP werden in der Literatur weitere ‚weiche‘ Bedingungen für funktionierende PPP genannt. Dazu gehören Vertrauen und Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure wie auch das persönliche Engagement derjenigen Akteure, die die Zusammenarbeit koordinieren (Oppen und Sack 2008; Warsen et al. 2018).

6 Vorteile und Risiken von PPP

Über die Vor- und Nachteile von PPP wird nach wie vor intensiv diskutiert (Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 2011; Hesse et al. 2013; Bundesministerium der Finanzen 2016; Mühlenkamp 2016). Als wesentliche Vorteile von PPP werden Wirtschaftlichkeitsvorteile gegenüber der rein öffentlichen Leistungserbringung angesehen, die in projektspezifischen und vergleichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Public Sector Comparator) nachzuweisen sind. Festzustellen sind Vorteile bei der fristgerechten und finanzplangemäßen Erstellung und Leistungserbringung. Zusätzliche Vorteile liegen darin, dass diejenigen ÖPP, die einem Lebenszyklusmodell folgen, d. h. in denen Finanzierungs-, Instandhaltungs- und Betriebsführungskosten über den gesamten Zeitraum (z. B. 15–30 Jahre) veranschlagt und vertraglich festgelegt wurden, die dauerhaften Belastungen für die öffentlichen Haushalte transparent ausweisen. Schließlich wird darauf verwiesen, dass PPP gerade aufgrund der Kombination unterschiedlichen Wissens im öffentlichen und privaten Sektor zu Innovationen und qualitativ besseren Dienstleistungen führen können.

Als Risiken sind die Transaktionskosten bei Planung, Gründung, Organisation und Kontrolle der PPP anzusehen. Auch haben die Rechnungshöfe von Bund und Ländern darauf verwiesen, dass es im Vorfeld von PPP zu positiv verzerrten Berechnungen der Effizienzrenditen gekommen ist (Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. 2011). Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vorfeld der Entscheidung über verschiedene Formen der Leistungserbringung und Beschaffung können sich nicht allein als methodisch fehlerhaft herausstellen, sondern sie sind auch „manipulierbar“ (Mühlenkamp 2016, S. 82). Darüber hinaus ist es zu Kostensteigerungen bei PPP-Projekten gekommen. Mechanismen, um die Kreditkonditionen der privaten Unternehmen denjenigen der öffentlichen Hand anzugeleichen (Forfaitierung mit Einredeverzicht) führen zu einer Risikoverlagerung zuungunsten der Gebietskörperschaften. Weiterhin können PPP dazu führen, bei angespannter Haushaltsslage durch PPP entsprechende Projekte kurzfristig zu realisieren, die finanziellen Lasten auf die Zukunft zu verschieben und das Leistungsvermögen der jeweiligen Gebietskörperschaft zu überschreiten. Sowohl die höheren Finanzierungskosten privater Unternehmen als auch die Probleme einer fairen und kalkulierbaren Risikovertteilung schlagen negativ zu Buche.

Weitere kritische Effekte liegen in dem Effizienzbestreben geschuldeten Qualitäteinbußen bei ‚weichen‘ Dienstleistungen (Design, Architektur, Hygiene oder Lebensmittelqualität). Es ist zu konstatieren, dass weiterhin – also auch nach Einführung eines allgemeinen Mindestlohns und der Etablierung von Landesvergabegesetzen mit besonderen Lohnklauseln – die ‚Effizienzgewinne‘ durch das deutlich niedrigere Lohnniveau bei den privaten Auftragnehmern generiert werden. Dies hat in Einzelfällen, etwa in der Entsorgungswirtschaft, zu kompensatorischen und aufstockenden Leistungen der öffentlichen Hand an die Beschäftigten geführt. Ein weiterer möglicher Negativeffekt ist das ‚post-contractual lock-in‘. Damit ist der Umstand beschrieben, dass die öffentliche Hand auch im Falle defizitärer Leistungserbringung in einer für sie nachteiligen PPP gefangen ist bzw. diese nur mit sehr hohen Kosten auflösen kann. Hierfür sind zwei Gründe ausschlaggebend. Erstens können die jeweiligen Verträge

hinsichtlich der zu erwartenden Leistungsquantität und -qualität und der einhergehenden Zahlungsflüsse bzw. Strafzahlungen zu unspezifisch sein. Zweitens kann sich aufgrund eines unvollständigen, von wenigen Unternehmen dominierten Anbietermarktes die faktische Schwierigkeit ergeben, einen neuen Vertragspartner zu finden.

7 Fazit

Der Kenntnisstand über PPP in Deutschland ist weiterhin nicht konsolidiert. Die Aufzählung der Vorteile und Risiken, die aus der deutschen und internationalen Diskussion bekannt sind, sollte deutlich gemacht haben, dass PPP trotz der Standardisierungsbemühungen der ÖPP-Förderorganisationen keine Verwaltungsroutine sind.

Folgende Fragen stellen sich derzeit in den Verwaltungswissenschaften: Die Identifizierung von Risiken bei PPP, etwa bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Kostensteigerungen etc., klärt nicht automatisch die Frage, ob diese der konkreten Beschaffungsvariante, oder aber etwa dem jeweiligen Projekt und der Dienstleistungserbringung zuzuordnen sind. Es liegen erste Public-Management Arbeiten vor, bei denen systematisch die PPP-Variante mit derjenigen einer öffentlichen Leistungserstellung und Projektimplementation verglichen werden (Hesse et al. 2013). Hier ist aber noch Raum für mehr und methodisch sensible komparative Analysen der Beschaffungsvarianten.

Wenn die Risiken und Unzulänglichkeiten von PPP betont werden, dann schließt sich die Frage nach der Verantwortung für die Verfehlung von Zielen an. Auch hier ist in der weiteren Forschung zu klären, ob es der (auch aufgrund politischer Mehrheitsverhältnisse) wechselnde Gestaltungswille politischer Organisationen, das Gewinnstreben privater Unternehmen oder aber sich ändernde gesellschaftliche Bedingungen (etwa demografischer Wandel) sind, auf die etwaige Kostensteigerungen und Qualitätseinbußen zurückgehen. Die Zurechnungs- und Verantwortungsfrage ist noch nicht systematisch und in der Tiefe geklärt.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass gegenüber der Situation in den 2000er-Jahren in den 2010er-Jahren ein Stimmungswandel zu PPP eingesetzt hat. Diese werden mittlerweile deutlich skeptischer betrachtet. Dies liegt an drei Faktoren. Erstens sind PPP mit (zunächst) schlechter Performanz in den Medien breit diskutiert worden, so etwa die Hamburger Elbphilharmonie bis kurz vor ihrer Eröffnung aufgrund der erheblichen Kostensteigerungen oder aber die Einnahmesituation bei der Autobahn A1. Zweitens hat sich in den politischen Parteien des linken (mittlerweile aber auch des rechtspopulistischen) Spektrums eine privatisierungsablehnende Haltung programmatisch verankert, der zufolge PPP eine normativ illegitime und unvorteilhafte Beschaffungs- und Leistungserbringungsvariante sind. Drittens hat die starke wirtschaftliche Konjunktur der 2010er-Jahre dazu geführt, dass weder private Unternehmen noch die öffentlichen Gebietskörperschaften PPP dringend nachfragen. Die Unternehmen können derzeit auf einem robusten Markt agieren. Die öffentliche Hand kann auf eine verbesserte Einnahmesituation blicken, die eine eigene Leistungserbringung und Projektimplementation finanziell leichter ermöglicht als zu Beginn der 2000er-Jahre.

Literatur

- Ambrosius, Gerold. 2016. Öffentlich-Private Partnerschaften in unterschiedlichen ordnungspolitischen Konstellationen. Ein epochaler Vergleich. In *Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale und Probleme*, Hrsg. Holger Mühlenkamp, 14–34. Baden-Baden: Nomos.
- Budäus, Dietrich, Hrsg. 2006. *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt: Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*. Baden-Baden: Nomos.
- Bundesministerium der Finanzen. 2016. *Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesministerium für Wirtschaft. 2017. Zur Diskussion. Öffentlich-Private Partnerschaft: Geeignete Alternative zur konventionellen öffentlichen Beschaffung? <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/2017-02-zur-diskussion.pdf?blob=publicationFile&v=8>. Zugegriffen am 20.04.2018.
- Hesse, Mario, Oliver Lück, Matthias Redlich, und Oliver Rottmann. 2013. *Empirischer Vergleich von KBV und ÖPP. Studie zu Beschaffungsmethoden der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund des Gemeinsamen Erfahrungsberichts der Rechnungshöfe*. Leipzig: Universität Leipzig.
- Hodge, Graeme A., und Carsten Greve. 2005. *The challenge of public-private partnerships. Learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Killian, Werner, Peter Richter, und Jan Hendrik Trapp, Hrsg. 2006. *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*. Berlin: edition sigma.
- Klijn, Erik-Hans, und Geert R. Teisman. 2003. Institutional and strategic barriers to public-private partnership. An analysis of Dutch cases. *Public Money & Management* 23(3): 137–146.
- Krumm, Thomas. 2016. *Staatlichkeit im Wandel. Öffentlich-private Partnerschaften im internationalem Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Mühlenkamp, Holger, Hrsg. 2016. *Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale und Probleme*. Baden-Baden: Nomos.
- Oppen, Maria, und Detlef Sack. 2008. Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public-Private Partnerships. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn, 259–281. Wiesbaden: Springer.
- Papenfuß, Ulf, und Christoph Reichard, Hrsg. 2016. *Gemischtwirtschaftliche Unternehmen: Bestandsaufnahme und Perspektiven für Forschung und Praxis. Beiheft 48 der ZögU*. Baden-Baden: Nomos.
- Partnerschaft Deutschland. 2018. Überblick zu ÖPP-Projekten im Hoch- und Tiefbau in Deutschland. https://www.pd-g.de/fileadmin/Daten/OEPP-Markt/OEPP-Marktzahlen/180430_Projekt_datenbank_PPP-Projekte_Dt_Stand_Ende_April2018_kurz.pdf. Zugegriffen am 20.04.2018.
- Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. 2011. *Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten*. Wiesbaden.
- Röber, Manfred, Matthias Redlich, und Oliver Lück. 2016. ÖPP-Beratungseinrichtungen. Funktionen, Formen und Wirkungen. In *Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale und Probleme*, Hrsg. Holger Mühlenkamp, 164–189. Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef. 2009. *Governance und Politics: Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef. 2018. Rechnungshöfe als Veto-Spieler? Öffentlich-Private Partnerschaften im Bundesfernstraßenverkehr. *der moderne Staat (dms)*, 11(1): 55–78.
- Warsen, Rianne, José Nederhand, Erik-Hans Klijn, Sanne Grotenbreg, und Joop Koppenjan. 2018. What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review* 20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428415>.
- Weber, Martin, Michael Schäfer, und Friedrich Ludwig Hausmann. 2006. *Praxishandbuch public private partnership*. München: C. H. Beck.



Agencies

Tobias Bach

Inhalt

1 Begriffsbestimmung	286
2 Verwaltungspolitische Leitbilder: moderne Agenturen und unabhängige Regulierungsbehörden	287
3 Theoretische Erklärungsansätze für Agenturbildung	289
4 Stand der Umsetzung in Deutschland	292
5 Auswirkungen von Agenturbildung	293
Literatur	294

Zusammenfassung

Der Beitrag stellt unterschiedliche Definitionen von Agenturen vor und unterscheidet zwischen modernen Agenturen und unabhängigen Regulierungsbehörden als wichtigsten reformpolitischen Leitbildern. Anschließend stellt der Beitrag theoretische Erklärungen zur Agenturbildung vor, skizziert den Stand der Umsetzung in Deutschland und geht abschließend auf die Auswirkungen von Agenturbildung ein.

Schlüsselwörter

Agentur · Behörde · New Public Management · Regulierung · Politische Steuerung

T. Bach (✉)

Department of Political Science, University of Oslo, Oslo, Norwegen

E-Mail: tobias.bach@stv.uio.no

1 Begriffsbestimmung

Der Begriff der „Agentur“ taucht seit einigen Jahren immer wieder in den Bezeichnungen bundesdeutscher Behörden auf, etwa bei der Bundesagentur für Arbeit (seit 2004) und der Bundesnetzagentur (seit 2005). Dieser Beitrag fragt, ob es sich bei Agenturen um eine besondere Form der öffentlichen Verwaltung handelt, und wenn ja, wodurch sich diese von anderen Behörden unterscheiden. Insbesondere wird herausgearbeitet, dass es innerhalb der verwaltungspolitischen Diskussion mehrere und teilweise widersprüchliche Annahmen darüber gibt, was unter einer Agentur zu verstehen ist. Darüber hinaus geht der Beitrag darauf ein, welche theoretischen Erklärungen in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung für die Agenturbildung herangezogen werden. Danach wird die Agenturbildung in der Bundesrepublik in den internationalen Kontext eingeordnet, bevor abschließend auf Folgewirkungen der Agenturbildung eingegangen wird.

Zunächst einmal handelt es sich beim Agenturbegriff um eine Übersetzung des englischen Wortes „agency“, worunter im anglo-amerikanischen Sprachgebrauch ganz allgemein eine Behörde oder ein Amt verstanden wird. Allerdings wurde in der internationalen Literatur immer wieder beklagt, dass der Begriff „agency“ sehr unterschiedlich verwendet wird. Diese Verwirrung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Agenturbegriff mit unterschiedlichen und teilweise auch widersprüchlichen Reformleitbildern in Verbindung gebracht wird (siehe hierzu ausführlich Bach 2014, S. 27–30). Die reformpolitische Diskussion zur Agenturbildung steht einerseits in enger Verbindung mit den Reformideen des New Public Management (NPM), ist andererseits aber untrennbar mit der Diskussion zum Aufstieg des Regulierungsstaates verknüpft (Döhler 2008). Auch wenn es einige Gemeinsamkeiten gibt, liegt diesen beiden verwaltungspolitischen Leitbildern ein sehr unterschiedliches Grundverständnis zugrunde, wodurch sich eine Agentur typischerweise auszeichnet und warum Agenturen notwendig sind. Bevor auf diese unterschiedlichen Perspektiven näher eingegangen wird, sollen zunächst einmal die grundlegenden Merkmale von Agenturen dargelegt werden, über die in der internationalen Diskussion weitestgehend Einigkeit herrscht.

Einer allgemeinen Definition zufolge sind Agenturen strukturell verselbstständigte, zumeist öffentlich-rechtlich verfasste Organisationen, die nicht unmittelbar Teil eines Ministeriums sind, aber über ein eigenes Budget und eigene Mitarbeiter, eigene Aufgaben und ein gewisses Maß an Entscheidungsspielraum bei der Ausführung dieser Aufgaben verfügen (Bach et al. 2010, S. 10–14). Diese Begriffsbestimmung macht zunächst einmal keine Aussagen darüber, welche konkreten Aufgaben eine Behörde besitzt und worin genau der Entscheidungsspielraum der Behörde besteht. Das Ziel dieser Definition besteht vor allem darin, Agenturen von Ministerien einerseits und anderen organisatorischen Formen der Verselbstständigung, etwa öffentlichen Unternehmen, abzugrenzen (Bach 2014). Im Kern geht es darum, dass eine solche Behörde unzweifelhaft im Einflussbereich des Ministeriums und seiner politischen und administrativen Leitung steht, diese Einflussmöglichkeiten im Vergleich zum Ministerium selbst aber schwächer bzw. anders ausgeprägt sind (Pollitt et al. 2004). In Deutschland können dieser Definition zufolge die

nachgeordneten Behörden der unmittelbaren Verwaltung und Teile der mittelbaren Verwaltung, sofern es sich nicht um Einrichtungen der Selbstverwaltung ohne direkte Beteiligung des Staates handelt, als Agenturen definiert werden (Bach und Jann 2010).

Diese Definition ist vor allem dann relevant, wenn man Behörden in unterschiedlichen Ländern vergleichen möchte. Eine internationale Klassifikation von Agenturen unterscheidet beispielsweise zwischen rechtlich unselbstständigen Behörden, rechtlich selbstständigen Behörden (in der Regel öffentlich-rechtlich), und privat-rechtlich verfassten Organisationen, etwa Stiftungen oder staatseigene Betriebe, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (van Thiel 2012). Dieser Klassifikation liegt wohlgerne ein etwas breiterer Agenturbegriff zugrunde, der etwa auch öffentliche Unternehmen umfasst, was letztlich aber verdeutlicht, dass es eine Vielzahl unterschiedlicher organisatorischer Formen gibt, innerhalb derer öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden (siehe hierzu auch den Beitrag „Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben – Verselbstständigung, Auslagerung und Privatisierung“ in diesem Band). Zudem wird deutlich, dass mit dem Begriff der Agentur nicht eine bestimmte Rechtsform verbunden ist, und dass darunter auch solche Organisationen fallen können, die in Deutschland nicht als Behörde im formaljuristischen Sinne verstanden werden.

2 Verwaltungspolitische Leitbilder: moderne Agenturen und unabhängige Regulierungsbehörden

Es lässt sich also festhalten, dass es sich bei Agenturen um Behörden handelt, die im Einflussbereich der Ministerialverwaltung (und damit auch der politischen Leitung) stehen und die über eigene Entscheidungsspielräume verfügen. Die reformpolitische Diskussion zu Agenturen bezieht sich jedoch weniger auf dieses allgemeine Begriffsverständnis, sondern auf zwei spezifische Perspektiven, die von unterschiedlichen Annahmen im Hinblick auf das Verhältnis zur Ministerialverwaltung und zu den Entscheidungsspielräumen von Agenturen ausgehen. Hierbei handelt es sich einerseits um eine managementorientierte Debatte, in deren Mittelpunkt die idealtypische moderne Agentur steht, und andererseits eine Debatte zum Regulierungsstaat, die um den Idealtypus der unabhängigen Regulierungsbehörde kreist (Bach 2014, S. 30–34). Im Folgenden werden beide Perspektiven dargestellt und Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet.

Das reformpolitische Leitbild der modernen Agentur ist eng mit den Reformideen des NPM verbunden und hat ganz wesentlich die internationale Debatte zu „agencies“ und „agencification“ der vergangenen 20 Jahre geprägt. Es wurde maßgeblich von der britischen Reformdiskussion zu den sogenannten „Next Steps“ Agencies beeinflusst. Hierbei handelte es sich um ein sektorübergreifendes Reformprogramm der britischen Regierung Ende der 1980er-Jahre, welches eine umfassende Auslagerung von operativen Aufgaben aus der Ministerialverwaltung und eine leistungsbezogene Steuerung der neu errichteten Behörden umfasste (James 2003).

Die zentralen Merkmale einer modernen Agentur wurden verschiedentlich mit dem sogenannten „Dreibeinermodell“ beschrieben. Eine idealtypische moderne Agentur ist demnach strukturell verselbstständigt, also nicht Teil eines Ministeriums („disaggregation“), wird vom Ministerium „auf Abstand“ durch Zielvorgaben und Leistungsindikatoren gesteuert („contractualization“) und verfügt insbesondere im Bereich der organisationsinternen Verwaltung (Personal, Haushalt) über größere Entscheidungsspielräume als die klassische Ministerialverwaltung, indem sie die Kompetenz besitzt, eigene Regeln und Verfahrensweisen zu etablieren („autonomization“) (Bach et al. 2010, S. 12–14; Pollitt et al. 2004, S. 30–46). Die grundlegende Annahme lautet, dass das interne Management der Behörde den jeweils aufgabenspezifischen Anforderungen der Behörde angepasst werden sollte. Ein zentrales Merkmal dieses idealtypischen Modells besteht darin, dass es einen klaren politischen Steuerungsanspruch gegenüber der Behörde formuliert: die Steuerung mag auf Abstand geschehen, aber entscheidend ist, dass die Politik klare Vorgaben machen kann und sollte, was die Behörde tun soll und welche Prioritäten gesetzt werden, während letztere in stärkerem Maße eigenständig darüber entscheiden kann, wie die Aufgaben ausgeführt werden sollen (Bach 2012). Die Autonomie moderner Agenturen erstreckt sich in erster Linie auf das interne Management, wodurch eine effizientere Aufgabenwahrnehmung erreicht werden soll.

Hier von ist der Idealtypus der unabhängigen Regulierungsbehörde („independent regulatory agency“) abzugrenzen. Hierbei handelt es sich um Behörden, die im Bereich der Regulierung tätig ist, also der Durchsetzung von Ge- und Verboten, insbesondere gegenüber Unternehmen (Döhler 2006). Hierzu zählen typischerweise Aufgaben der Marktregulierung, etwa der allgemeinen Wettbewerbsregulierung (Kartellbehörden) und der Regulierung bestimmter Sektoren (z. B. Finanzmarktaufsicht). In den vergangenen Jahrzehnten sind zudem infolge der Liberalisierung und Privatisierung ehemals staatlicher Monopole in zahlreichen europäischen Ländern neue Behörden entstanden, die den Zweck haben, Marktteure zu kontrollieren, aber insbesondere bei netzbasierten Industrien (Eisenbahn, Elektrizität) den Marktzugang zu regeln und somit einen funktionierenden Markt erst zu ermöglichen (Gilardi 2005). Eine andere typische Aufgabe von Regulierungsbehörden besteht schließlich in der sogenannten Risikoregulierung, die auf eine Begrenzung potentieller Gefahren durch Anlagen, Produkte oder Stoffe abzielt, etwa im Bereich Arbeitsschutz, Lebensmittelsicherheit, oder Arzneimittelsicherheit.

Das maßgebliche Merkmal der idealtypischen Regulierungsbehörde ist jedoch die politische Unabhängigkeit, die sich auf Einzelfallentscheidungen der Behörden bezieht, aber auch substantielle Spielräume bei der Ausarbeitung rechtlich bindender Regeln beinhaltet kann. Hierin besteht der zentrale Unterschied zu den modernen Agenturen, denn eine starke politische Steuerung ist für unabhängige Regulierungsbehörden eben gerade nicht vorgesehen (Bach 2012; Döhler 2008). Diese politische Unabhängigkeit kann auf unterschiedliche Art und Weise sichergestellt werden. Hierzu gehören einerseits gesetzliche Regeln der Weisungsfreiheit – in Deutschland spricht man von einer begrenzten Fachaufsicht oder von „ministerialfreien Räumen“. Ebenso werden in der internationalen Literatur auch strukturelle Merkmale als Indikatoren für die formale Unabhängigkeit von Regulierungsbehör-

den diskutiert, wie beispielsweise die Existenz und die Besetzung eines Verwaltungsrates, der einen direkten politischen Durchgriff auf die Behördenleitung verhindert, oder das Besetzungsverfahren und die Amtsdauer der Behördenleitung (siehe als Überblick Gilardi und Maggetti 2011). Diese Elemente der formalen Unabhängigkeit sollen sicherstellen, dass Regulierungsentscheidungen auf der Grundlage allgemein verbindlicher Regeln und professioneller Expertise getroffen werden.

Zusammengefasst unterscheidet sich eine moderne Agentur von einer „normalen“ Behörde durch erweiterte Entscheidungsspielräume beim internen Management („Management-Autonomie“) und eine leistungsbezogene Steuerung, wohingegen eine unabhängige Regulierungsbehörde durch erweiterte inhaltliche Entscheidungsspielräume („Policy Autonomie“) und indirekte politische Steuerungsmöglichkeiten (Gesetzgebung, Stellenbesetzung) gekennzeichnet ist. Beiden Perspektiven ist jedoch gemeinsam, „dass sie das klassische Modell der hierarchisch organisierten und gesteuerten Verwaltung als veraltet und reformbedürftig bewerten, während Agenturen als moderne, leistungsfähigere Variante eingestuft werden“ (Döhler 2008, S. 259).

3 Theoretische Erklärungsansätze für Agenturbildung

Im Folgenden werden maßgebliche theoretische Erklärungsansätze zur Errichtung von Agenturen einerseits und zur Erklärung des Ausmaßes der formalen Autonomie der Behörden skizziert. Hierbei handelt es sich zunächst einmal um analytisch voneinander abgrenzbare Phänomene. Einerseits geht es darum zu erklären, weshalb eine öffentliche Aufgabe überhaupt an eine Behörde delegiert wird, anstelle diese in der Ministerialverwaltung wahrzunehmen. Andererseits ist erklärend bedürftig, wie das Verhältnis einer Behörde zur Ministerialverwaltung (und damit auch zur politischen Leitungsebene) ausgestaltet ist, insbesondere im Hinblick auf formale Merkmale behördlicher Autonomie wie Rechtsform, Leitungsstruktur, und Aufsichtsbeziehungen. Tatsächlich sind beide Aspekte jedoch eng miteinander verknüpft und können als unterschiedliche Ausprägungen formaler Autonomie bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verstanden werden (van Thiel 2012).

Wie lässt sich die Errichtung von Agenturen und insbesondere das „Agenturfieber“ (Pollitt et al. 2001), welches insbesondere in den 1990er- und 2000er-Jahren vielfach beobachtet werden konnte, theoretisch erklären? Hierbei kann vereinfacht zwischen effizienzorientierten, funktionalistischen, institutionalistischen und politischen Erklärungen unterschieden werden. Eine effizienzorientierte Erklärung stellt letztlich darauf ab, dass Agenturbildung dem Gemeinwohl dient („public interest theory“) (Pollitt et al. 2004). Diese auch als „Praktiker-Theorie“ bezeichnete Erklärung betont, dass die Auslagerung und Delegation von Aufgaben an moderne Agenturen (und damit „auf Abstand“ von der Politik) mit verschiedenen Vorteilen verknüpft ist. Hierzu zählt insbesondere eine größere Effizienz bei der Ausführung öffentlicher Aufgaben, indem Agenturen über größere Entscheidungsspielräume und Flexibilität beim Einsatz der vorhandenen Ressourcen verfügen, etwa indem perso-

nalwirtschaftliche Entscheidungen auf die spezifischen Aufgaben der Behörde zugeschnitten werden können. Durch die Fokussierung auf eine begrenzte Anzahl zu erreichender Ziele wird eine größere Identifikation der Beschäftigten mit der Organisation und damit auch eine größere Motivation erwartet. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist eine Erhöhung des Kundenfokus bzw. der Bürgerorientierung.

Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass es sich bei dieser Erklärung nicht um eine Theorie im klassischen Sinne handelt, sondern vielmehr um plausible Argumente, wie sie durchaus typisch für Verwaltungsreformen sind (siehe den Beitrag „Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform“ in diesem Band). Eine „harte Evidenz“ für die Gültigkeit dieser Annahmen liegt nur sehr begrenzt vor. Eine Ausnahme hiervon bildet der Aspekt der Bürgerorientierung; hier zeigt die Forschung, dass Beschäftigte strukturell verselbstständigter Behörden (also nicht nur „moderner Agenturen“) den Belangen der Adressaten deutlich mehr Gewicht in der Entscheidungsfindung geben als Beschäftigte der Ministerialverwaltung (Egeberg und Trondal 2009). Allerdings wird diese Bürgerorientierung mit einem messbaren Verlust an Aufmerksamkeit gegenüber der Politik „erkauf“.

Ein funktionalistischer Erklärungsansatz betont demgegenüber, dass Agenturen errichtet werden, weil nur so sichergestellt werden kann, dass bestimmte öffentliche Aufgaben effektiv erfüllt werden. Funktionalistische Erklärungen werden insbesondere im Zusammenhang mit unabhängigen Regulierungsbehörden herangezogen. Die formale Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden gilt dabei als Voraussetzung dafür, dass möglicherweise umstrittene Entscheidungen im Bereich regulativer Politik ausschließlich auf der Grundlage allgemeingültiger Regeln getroffen werden. Dieser Ansatz betont, dass unabhängige Behörden eine Technologie der glaubhaften Verpflichtung („credible commitment“) darstellen, bei der Politiker sich selbst binden und ihre Entscheidungsspielräume gegenüber den Adressaten von Regulierung nachweislich einschränken (Gilardi 2005). Das Problem, welches hierdurch gelöst wird, besteht darin, dass Politiker bzw. die Politik (etwa durch wechselnde Regierungen) nicht über sogenannte stabile Präferenzen verfügt, dass aber die Adressaten regulativer Politik (insbesondere Unternehmen) genau eine solche Stabilität bevorzugen. Die Selbstbindung der Politik ist auch dann von Bedeutung, wenn sich im Bereich ehemaliger staatlicher Monopoldienstleistungen wichtige Unternehmen weiterhin in öffentlichem Eigentum befinden.

Demgegenüber betonen institutionalistische Erklärungsansätze, dass Delegationsentscheidungen nicht auf der Grundlage einer rationalen Ziel-Mittel-Kalkulation getroffen werden, sondern dass Entscheidungsträger sich an zum jeweiligen Zeitpunkt als modern und angemessen geltenden institutionellen Modellen orientieren. Die weltweit zu beobachtende Errichtung von modernen Agenturen und unabhängigen Regulierungsbehörden kann aus dieser Perspektive als „Modeerscheinung“ beschrieben werden (Pollitt et al. 2001). Eine grundlegende Annahme dieses Erklärungsansatzes ist, dass Entscheidungen über den Aufbau der öffentlichen Verwaltung mit großer Unsicherheit über die möglichen Konsequenzen alternativer Organisationsformen verbunden sind. Indem Organisationsmodelle übernommen werden, die als erfolgreich gelten, wird die Legitimität von Reformen sichergestellt, auch wenn es keine „harte Evidenz“ hinsichtlich der substanziel- len

Auswirkungen einer Reform gibt (siehe den Beitrag „Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform“ in diesem Band).

Die Errichtung von modernen Agenturen oder unabhängigen Regulierungsbehörden (oder auch schon die Verwendung des Begriffs „Agentur“ in der Bezeichnung einer Behörde) nach internationalem Vorbild sendet demzufolge eine klare Botschaft, dass man es mit einer modernen Verwaltung zu tun hat. Aber auch wenn man die internationale Dimension ausblendet, können institutionalistische Ansätze herangezogen werden, um die Errichtung von Behörden mit bestimmten organisatorischen Merkmalen zu erklären. Demnach orientiert sich die formelle Ausgestaltung neu errichteter Behörden an bereits erprobten „Standardlösungen“ der Behördenorganisation, die nicht weiter hinterfragt werden und über die es kaum politische Auseinandersetzungen gibt (Döhler 2005, S. 225). Diese Beobachtung erscheint nicht nur für Deutschland plausibel, sondern ist auch in der internationalen Forschung zur Errichtung von Behörden in verschiedenen europäischen Ländern empirisch belegt (Yesilkagit und Christensen 2010).

Schließlich werden in der Literatur auch verschiedene (macht)politische Erklärungen zur Errichtung von Behörden herangezogen. Einerseits geht es hierbei um die Frage, wie die Politik die Macht der Verwaltung eindämmen kann. Zentral für diese Argumentation ist die Prinzipal-Agent-Theorie, welche das Verhältnis zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agent) beschreibt. Dieses Verhältnis ist durch einen Informationsvorsprung der Verwaltung gegenüber der Politik geprägt. Die Grundannahme lautet, dass Prinzipal und Agent unterschiedliche Präferenzen besitzen und die Verwaltung die Informationsasymmetrie zu ihren Gunsten ausnutzt. Diese Theorie wurde immer wieder kritisiert (siehe beispielsweise Maggetti und Papadopoulos 2016); sie hat jedoch insbesondere in der US-amerikanischen Forschung zur Errichtung von Behörden eine große Bedeutung erlangt.

Die Errichtung einer Behörde („institutional choice“) ist aus der Prinzipal-Agent-Perspektive ein politisch umstrittener Entscheidungsprozess, in dem unterschiedliche Akteure versuchen, Struktur und Entscheidungsverfahren von Behörden zu ihren Gunsten zu beeinflussen (Döhler 2005). Hieraus werden verschiedene Annahmen abgeleitet, etwa, dass eine politische Mehrheit, die mit einer baldigen Ablösung rechnen muss („political uncertainty“), Behörden mit einer hohen formalen Autonomie errichtet, um ihre inhaltlichen Präferenzen innerhalb der Verwaltung zu verankern und vor dem politischen Zugriff zukünftiger Mehrheiten zu sichern (Gilardi 2005; Yesilkagit und Christensen 2010). Wie bereits angedeutet, sind Fragen der Behördenorganisation in Deutschland typischerweise wenig umstritten, was Zweifel an der Erklärungskraft dieser Theorie für die Errichtung und formale Autonomie von Behörden außerhalb des US-amerikanischen Kontextes aufkommen lässt. Dass hierzulande organisatorische Fragen politisch wenig umstritten sind, kann insbesondere darauf zurückgeführt werden, dass das Problem der politischen Kontrolle der Verwaltung in Deutschland durch andere Mechanismen gelöst wird, etwa durch einen regelgebundenen öffentlichen Dienst und durch die Verwendung von bewährten Grundprinzipien der Behördenorganisation (ministerielle Weisungsrechte, Ernennung der Behördenleitung, kein eigenes Haushaltsrecht) bei der Errichtung oder Reform von Behörden (Döhler 2005).

Darüber hinaus gibt es noch weitere politische Erklärungen, die weniger auf das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung abzielen, sondern vielmehr auf die Verfolgung machtpolitischer Interessen. Die sogenannte „blame avoidance theory“ geht davon aus, dass Behörden als politische „Blitzableiter“ errichtet werden, die im Falle eines Skandals o. ä. die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen und politische Amtsträger von Schuldzuweisungen entlasten (Hood 2011). Der Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist ein sogenannter „negativity bias“ in der öffentlichen Wahrnehmung, demzufolge negativ besetzte Ereignisse stärker wahrgenommen werden als positiv besetzte Ereignisse. Im politischen Wettbewerb bestehen demzufolge starke Anreize, sich von unpopulären oder problemanfälligen Aufgaben zu distanzieren, was durch die Delegation von Aufgaben an strukturell verselbständigte Behörden glaubhaft gemacht werden kann, die als „administrative[r] Problem-puffer“ (Döhler 2008, S. 283) dienen. Wenngleich es empirische Belege für die Effektivität der Eindämmung öffentlicher Schuldzuweisungen durch Agenturbildung gibt (Mortensen 2016), ist jedoch fraglich, ob es sich hierbei um das dominierende Motiv bei der Errichtung von Behörden handelt (Bach und Wegrich 2016). Weitere machtpolitische Erklärungen, etwa die Schaffung von lukrativen Posten für politische Verbündete, oder eine Reduzierung des öffentlichen Personals auf dem Papier, sind ebenfalls in der Literatur belegt (Pollitt et al. 2004), sollen hier jedoch nicht weiter ausgeführt werden.

4 Stand der Umsetzung in Deutschland

Wie kann nun die bundesdeutsche Verwaltung – der Fokus liegt hier auf der Bundesebene – in die internationale Debatte zur Agenturbildung eingeordnet werden? Legt man zunächst einmal die allgemeine Definition zugrunde, dann würde ein Trend der Agenturbildung bedeuten, dass es eine zunehmend größere Anzahl spezialisierter Behörden außerhalb der Ministerialverwaltung gibt, die entweder aufgrund der Zuweisung neuer Aufgaben oder durch die Verlagerung von Aufgaben aus der Ministerialverwaltung entstanden sind (vertikale Spezialisierung). Ebenso können neue Behörden durch die Aufteilung bestehender Behörden in mehrere Behörden mit stärker eingegrenzten Aufgabenbereichen entstehen (horizontale Spezialisierung). Ausgehend von diesen Kriterien ist in Deutschland keine eindeutige Tendenz zur Agenturbildung erkennbar (siehe ausführlich Bach und Jann 2010).

Es gibt durchaus einige Beispiele für die Auslagerung ministerieller Aufgaben (z. B. zur Bundesnetzagentur bzw. ihrer Vorgängerbehörde) und für die Aufteilung von Behörden, etwa im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Demgegenüber gibt aber auch zahlreiche Beispiele für die Zusammenführung von Behörden, etwa bei der Finanzmarktaufsicht oder bei den Ressortforschungseinrichtungen im Bereich Landwirtschaft und Fischerei. Dass es in Deutschland kein Agenturfieber im strukturellen Sinne gibt, liegt zu einem erheblichen Teil daran, dass die Verwaltung im bundesdeutschen Exekutivföderalismus per Verfassung dezentral organisiert ist. Zudem muss berücksichtigt werden, dass es strukturell verselbständigte Behörden in der Bundesverwaltung (aber auch in den Landesverwaltungen) im Prinzip

„schon immer“ gab, und dass die Ministerialverwaltung in erster Linie gesetzesvorbereitende Aufgaben besitzt, während operative Aufgaben entweder auf Landesebene oder in „nachgeordneten Behörden“ wahrgenommen werden.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die verwaltungspolitischen Reformdiskurse zu modernen Agenturen und unabhängigen Regulierungsbehörden in Deutschland keinerlei Spuren hinterlassen haben. Ein offenkundiges Beispiel ist die Aufnahme des Agenturbegriffs in die Bezeichnungen mehrerer Behörden. Dass es sich bei einer Agentur jedoch nicht um einen spezifischen Behördentypus handelt, wird allein schon daran deutlich, dass die als Agentur bezeichneten Organisationen unterschiedliche Rechtsformen aufweisen. Die Bundesagentur für Arbeit ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (und war dies bereits, als sie noch „Bundesanstalt für Arbeit“ hieß); die Bundesnetzagentur ist eine Bundesoberbehörde; und die Nationale Anti-Doping Agentur ist eine Stiftung bürgerlichen Rechts. Letztere ist demnach keine Behörde im eigentlichen Sinne, nimmt aber öffentliche Aufgaben wahr und erhält finanzielle Zuwendungen von Bund und Ländern. Angesichts der Vielfalt der Rechtsformen und wahrgenommenen Aufgaben ist nur schwer von der Hand zu weisen, dass der Agenturbegriff als verwaltungspolitisches „Modernitätssignal“ (Döhler 2008, S. 283) in einem symbolischen Sinne verwendet wird.

Hier von abgesehen fallen jedoch noch weitere Entwicklungen ins Auge, die aus der analytischen Perspektive der Agenturbildung betrachtet werden können, wengleich sie nicht immer explizit mit dem Agenturbegriff in Verbindung gebracht werden. Während es mehrere internationale Beispiele dafür gibt, dass eine eigene Rechtsform für moderne Agenturen eingeführt wurde (u. a. Großbritannien, Niederland, Schweiz), ist dies in Deutschland offenkundig nicht der Fall. Dennoch zeigt sich ein verwaltungspolitischer Trend, der durch die Umwandlung von Behörden der unmittelbaren Verwaltung in Behörden der mittelbaren Verwaltung, insbesondere Anstalten des öffentlichen Rechts, gekennzeichnet ist (Bach 2014). Diese Rechtsform bringt zunächst einmal größere Freiräume in Personal- und Haushaltsfragen mit sich. Während der Status der mittelbaren Verwaltung aber klassischerweise mit eingeschränkten ministeriellen Aufsichtsrechten verbunden ist, unterliegen beispielsweise die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (gegründet 2002) und die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (gegründet 2005) weiterhin der ministeriellen Fachaufsicht, die umfassende hierarchische Weisungsrechte beinhaltet. Hierdurch wird einerseits eine größere Autonomie der Behörden unterstrichen, andererseits aber auch der hierarchische Steuerungsanspruch der Ministerialverwaltung beibehalten (Döhler 2008).

5 Auswirkungen von Agenturbildung

Legt man die empirischen Beobachtungen zur Agenturbildung in Deutschland zugrunde, sind keine spektakulären Auswirkungen derselben zu erwarten. Inwieweit die symbolische Verwendung des Agenturbegriffs die Reputation der einzelnen Behörden bei relevanten Adressaten beeinflusst hat, ist nicht bekannt. Fragt man hingegen danach, welche Auswirkungen die Veränderung der Rechtsform von der

unmittelbaren zur mittelbaren Verwaltung auf die Autonomie der Behörden besitzt, deutet die Forschung darauf hin, dass solche Behörden tatsächlich über eine größere Autonomie im Bereich des internen Managements verfügen (Bach 2014). Die Ergebnisse der Forschung zu den Effekten von Agenturbildung (und anderen Formen der Delegation öffentlicher Aufgaben) sind insgesamt jedoch widersprüchlich. In einer Überblicksstudie findet Overman (2016) sowohl positive als auch negative Auswirkungen der Delegation öffentlicher Aufgaben an verselbstständigte Behörden auf die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung; die politische Steuerbarkeit der Behörden; und die Motivation der Beschäftigten (Overman 2016).

Die wichtigsten Veränderungen im Hinblick auf verselbstständigte Behörden finden jedoch jenseits zielgerichteter verwaltungspolitischer Reformen statt. Dies ist besonders bei Regulierungsbehörden offenkundig. Zum einen führt der Bedeutungsgewinn regulativer Politik zu neuen Herausforderungen im Verhältnis zwischen Politik, Ministerialverwaltung und Regulierungsbehörden, indem letztere zur effektiven Problemlösung über vergleichsweise weitreichende Beurteilungsspielräume verfügen müssen, die jedoch nicht ohne Weiteres mit dem hierarchischen Grundprinzip des bundesdeutschen Verwaltungsmodells in Einklang zu bringen sind (Döhler 2006). Entscheidungsspielräume entstehen insbesondere dadurch, dass Regulierungsbehörden mit Problemen befasst sind, die einem ständigen Wandel unterliegen – man denke etwa an die Finanzmarktregulierung – oder wissenschaftsbasierte Entscheidungen treffen müssen, etwa im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.

Zum anderen zeigt die aktuelle Forschung, dass Regulierungsbehörden in zunehmendem Maße in europäische, aber auch internationale Netzwerke gleichartiger Behörden eingebunden sind (Döhler 2008). Hier zeigt sich, dass nationale Behörden, die in europäische Netzwerke eingebunden sind, ihre Autonomie gegenüber den eigenen Ministerien ausbauen können. Dieser Autonomiegewinn bezieht sich insbesondere auf die Rolle der Behörden in der Politikformulierung (Bach et al. 2015) und kann auf eine zunehmende Informationsasymmetrie zwischen Ministerien und Behörden im Bereich internationaler Aktivitäten zurückgeführt werden (Ruffing 2015). Auch vor dem Hintergrund einer insgesamt dezentralen Struktur der Bundesverwaltung (aber auch der Landesverwaltungen) mit zahlreichen strukturell verselbstständigten Behörden steht insgesamt zu erwarten, dass wichtige Veränderungen wie etwa der Zugewinn tatsächlicher Autonomie eher „schleichend“ stattfinden und nicht das Ergebnis absichtsvoller Reformen sind.

Literatur

- Bach, Tobias. 2012. Autonomie und Steuerung verselbstständigter Behörden: Management, Regulierung und die Bedeutung formaler Strukturen. *Politische Vierteljahrsschrift* 53(1): 79–97.
- Bach, Tobias. 2014. *Autonomie und Steuerung verselbstständigter Behörden: Eine empirische Analyse am Beispiel Deutschlands und Norwegens*. Wiesbaden: Springer.
- Bach, Tobias, und Werner Jann. 2010. Animals in the administrative zoo: Organizational change and agency autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences* 76(3): 443–468.

- Bach, Tobias, und Kai Wegrich. 2016. Regulatory reform, accountability and blame in public service delivery: The public transport crisis in Berlin. In *The Routledge handbook to accountability and welfare state reforms in Europe*, Hrsg. Tom Christensen und Per Lægreid, 223–235. London: Routledge.
- Bach, Tobias, Julia Fleischer, und Thurid Hustedt. 2010. *Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden: Agenturen im westeuropäischen Vergleich*. Berlin: Edition Sigma.
- Bach, Tobias, Eva Ruffing, und Kutsal Yesilkagit. 2015. The differential empowering effects of Europeanization on the autonomy of national agencies. *Governance* 28(3): 285–304.
- Döhler, Marian. 2005. Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung. In *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem*, Hrsg. Steffen Ganghof und Philip Manow, 215–243. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Döhler, Marian. 2006. Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung. In *Politik und Verwaltung (=PVS-Sonderheft 37)*, Hrsg. Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier, 208–227. Wiesbaden: Springer.
- Döhler, Marian. 2008. Regieren mit Agenturen – Strategien und Interessen im exekutiven Binnenverhältnis. In *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Hrsg. Werner Jann und Klaus König, 259–289. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Egeberg, Morten, und Jarle Trondal. 2009. Political leadership and bureaucratic autonomy: Effects of agencification. *Governance* 22(4): 673–688.
- Gilardi, Fabrizio. 2005. The institutional foundations of regulatory capitalism: The diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598(1): 84–101.
- Gilardi, Fabrizio, und Martino Maggetti. 2011. The independence of regulatory authorities. In *Handbook on the politics of regulation*, Hrsg. David Levi-Faur, 201–214. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, Christopher. 2011. *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- James, Oliver. 2003. *The executive agency revolution in whitehall*. Houndsills/New York: Palgrave Macmillan.
- Maggetti, Martino, und Yannis Papadopoulos. 2016. The principal–agent framework and independent regulatory agencies. *Political Studies Review* 16(3): 172–183.
- Mortensen, Peter B. 2016. Agencification and blame shifting: Evaluating a neglected side of public sector reforms. *Public Administration* 94(3): 630–646.
- Overman, Sjors. 2016. Great expectations of public service delegation: A systematic review. *Public Management Review* 18(8): 1238–1262.
- Pollitt, Christopher, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen, und Colin Talbot. 2001. Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3(3): 271–290.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield, und Amanda Smullen. 2004. *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ruffing, Eva. 2015. Agencies between two worlds: information asymmetry in multilevel policy making. *Journal of European Public Policy* 22(8): 1109–1126.
- Thiel, Sandra van. 2012. „Comparing agencies across Countries.“ In *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*, Hrsg. Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert und Per Lægreid, 18–26. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Yesilkagit, Kutsal, und Jørgen Grønnegård Christensen. 2010. Institutional design and formal autonomy: Political versus historical and cultural explanations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(1): 53–74.



Shared Service Center

Tino Schuppan

Inhalt

1 Konzeptionelle Grundlagen und Einordnung	298
2 Potenziale von Shared Service Center	299
3 Umsetzungsbeispiele für Shared Service Center	300
4 Probleme bei der Einführung von Shared Service Center	302
5 Fazit und Ausblick	303
Literatur	304

Zusammenfassung

Shared Service Center sind eine spezielle Form der Aufgabenbündelung auf IT-Basis. Dafür werden nicht mehr ganze Aufgabenblöcke auf eine separate Organisation verschoben, sondern mitunter kleinste Prozessteile geeigneten Einrichtungen zugeordnet, woraus eine neue Form der Arbeitsteilung entsteht, die ergebnisorientiert gesteuert wird. Die Umsetzung von Shared Service Center ist sehr anspruchsvoll, so dass es diverse unerwünschte (Neben-) Effekte geben kann, wie z. B. unklare Verantwortung oder Doppelarbeit. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht sind Shared Service Center als Modell deshalb interessant, weil Vorteile der Zentralität mit denen der Dezentralität verbunden werden können, was allerdings mit einem erhöhten Initial- und Steuerungsaufwand einhergeht.

Schlüsselwörter

Shared Service Center · Zentralisierung · Bündelung · Service Level Agreements · Geschäftsprozesse

T. Schuppan (✉)

Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin, Deutschland

E-Mail: tino.schuppan@hdba.de

1 Konzeptionelle Grundlagen und Einordnung

Shared Service Center (SSC) sind eine spezielle Form der Zentralisierung von Teifunktionen, bei der Aufgabenteile verschiedener Behörden zusammengezogen bzw. gebündelt werden. Hierdurch werden insbesondere positive Skaleneffekte (economies of scale) erwartet, die aus einer vorteilhaft Arbeitsteilung entstehen (sollen). Durch die Zusammenführung von Ressourcen sollen Fixkosten und damit die Kosten je erstellter Leistungseinheit (Stückkosten) reduziert werden. Gleichfalls sollen Spezialisierungsvorteile erreicht werden. SSC haben für den öffentlichen Sektor im Zusammenhang mit der zunehmenden Digitalisierung ab ungefähr Mitte der 2000er-Jahre Bedeutung erlangt. Gerade durch die Digitalisierung lassen sich Aufgabenteile leichter über räumliche Entfernung und Behördengrenzen hinweg zusammenführen.

Vorläufer von Shared Service Center sind klassische zentralisierte *Querschnittsbehörden* oder häufig auf Grundlage bilateraler Vereinbarungen entstandene Behördenkooperationen, was bis hin zur Zusammenlegung kompletter Behörden (Behördenfusion) reicht. Demgegenüber sind SSC als deutliche Weiterentwicklung zu sehen. Sie können als prozessorientierte Organisationsform verstanden werden, bei der entscheidungsrelevante Aufgabenbestandteile in der Regel bei der abgebenden Behörde verbleiben, so dass die Verantwortung auch weiterhin gesichert ist. Bei einer traditionellen Kooperation werden ganze Aufgabenblöcke verschoben, so dass Örtlichkeit, Effektivität und unter Umständen Legitimation drohen verloren zu gehen. In Querschnittsbehörden werden umfassende Aufgaben in hierarchischen Strukturen mit zentralen Entscheidungskompetenzen organisiert. Bei Shared Services werden dagegen nur einzelne Prozessteile aus (Fach-)Behörden herausgelöst und in neuen Einheiten (z. B. Agencies) zusammengefasst, so dass nur Behördenteile fusioniert werden.

Die Unterscheidung zwischen entscheidungsrelevanten und nicht-entscheidungsrelevanten Bearbeitungselementen ist ausschlaggebend bei der Ausgestaltung von SSC. Insbesondere wiederkehrende und nicht-hoheitliche Teilverrichtungen lassen sich z. B. aus kommunalen Geschäftsprozessen herauslösen, indem diese koordiniert modularisiert und ausgelagert sowie anschließend auf der Prozessebene re-integriert werden. Diese können dann in Form von unterstützenden Fach- oder Betriebsfunktionen in einer Vielzahl unterschiedlicher Produktionsprozesse individuell, d. h. als Dienst („Service“), genutzt werden. Bündelung bzw. Zentralisierung und Dezentralisierung sind demnach keine Widersprüche mehr und können gleichzeitig eintreten.

Institutionell gesehen, sind Shared Service Center teilautonome Behörden, die selbst wiederum nicht vertraglich gesteuert werden (sollen). Klassische SSC erbringen insbesondere Unterstützungsaufgaben in den Bereichen Personal, Finanzen oder Beschaffung für andere Behörden als Auftragnehmer gegen Entgelt. Die aufgabenabgebende Behörde wird zum Auftraggeber und lagert Aufgabenteile bzw. Teile von Geschäftsprozessen an das SSC (aufgabenaufnehmende Behörde) aus. Die Leistungen werden zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber auf der Basis von so genannten Service Level Agreements (SLA) erbracht. In den SLA sind insbesondere Leistungsumfang, Preise, Qualität, Bearbeitungszeiträume etc. definiert und dienen

der Steuerung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer (vgl. z. B. Berger 2007). Diese Verträge sind eher horizontal angelegte wechselseitige Verträge und weniger vertikal orientierte (transaktionale) Auftraggeber-/Auftragnehmerverträge. Nur wenn Auftragnehmer und Auftraggeber auf Augenhöhe zusammenspielen, funktionieren Shared Services. Deshalb lassen sich SSC auch als eine Form der vernetzten Leistungserstellung verstehen, die, je nach Prozessgestaltung und Anzahl der Akteure, zu einer sehr ausgeprägten Form der Vernetzung führen kann. So ist es möglich, dass eine Behörde auf Basis von IT kleinste Aufgaben- bzw. Prozessteile auf verschiedenste Behörden bzw. Shared Service Center verteilt und auf diese Weise ihren Grad der Eigenerstellung (vertikale Aufgabenintegration) deutlich reduziert. Der hierdurch entstehende Steuerungs- und Koordinationsaufwand zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer(n) soll ebenfalls im hohen Maße durch IT übernommen werden, so dass die Vernetzung insgesamt effizient gestaltet werden kann. In einer weiteren Ausbaustufe sind so genannte Smart Contracts möglich, die hochgradig standardisiert sind und ggf. auch durch Softwareagenten geschlossen werden, die dann im Sinne des Auftraggebers für den jeweiligen Service einer Behörde das SSC mit dem besten Preis-/Leistungsverhältnis heraussucht.

2 Potenziale von Shared Service Center

Als Potenziale von SSC werden in der Literatur immer wieder genannt: Kosteneinsparungen durch Spezialisierung und Automatisierung, Qualitätsverbesserungen bei der Leistungserbringung oder auch eine höhere Kontinuität der Leistungserstellung, weil die Erbringung größerer Mengen besser planbar ist, auch im Hinblick auf den Personaleinsatz (vgl. z. B. Kagelmann 2001; Schulman et al. 1999; Quinn et al. 2000). Jedoch gerade hinsichtlich der (Kosten-)Wirkung von SSC gibt es kaum fundierte empirische Belege bzw. umfassende Evaluierungen für den öffentlichen Sektor. Generell wird angenommen, dass durch SSC im Bereich der Unterstützungsaufgaben durchaus 10 oder gar 20 Prozent Einsparungspotenziale bestehen, wengleich diese Zahlen kaum belegbar sind (vgl. AT Kearney 2008; Deloitte 2015; Schuppan 2010).

Für die kommunale Ebene sind zusätzlich folgende Potenziale der SSC von Bedeutung: Hier können interkommunale Shared Service Center als Alternative zu einer Gebietsreform gesehen werden. Analytisch betrachtet, muss man nicht ganze Gebietskörperschaften aufwändig fusionieren, wenn man einzelne Aufgaben zwischen verschiedenen Kommunen nach der SSC-Logik zusammenlegt. Neben dem konkreten Einsparungspotenzial bieten SSC auf kommunaler Ebene gerade für kleine Gemeinden hohe Potenziale, da sie dezentral den Zugang zu öffentlichen Leistungen für Bürger sicherstellen können, jedoch die Erstellung der Leistung von einer größeren, unter Umständen räumlich entfernten Einheit/Behörde (dem SSC) erfolgt. Auf diese Weise können Dezentralität bzw. Ortsnähe und Kosteneinsparung gleichermaßen erreicht werden. So könnten mehrere (kleine) Gemeinden ein Finanzbuchhaltungszentrum unterhalten, wie es z. B. in der Gemeinde Nottuln (NRW) versucht wurde, so dass Buchhaltungsprozesse gemeindeübergreifend ausgeführt

werden und nicht jede Gemeinde aufwändig entsprechendes Wissen und Personal vorhalten muss (Köhl et al. 2014; Wind und Schuppan 2010). Auch zahlreiche kommunale Kooperationen lassen sich als erste Ansätze für Shared Services interpretieren, wie z. B. der gemeinsame Betrieb einer Kfz-Zulassungsstelle oder eines Front Offices, wie beispielsweise bei den so genannten 115-Service-Centern. Unter der Telefonnummer 115 können Bürger umfassend Auskünfte zu öffentlichen Leistungen erhalten, wobei die eingehenden Bürgeranrufe von einem kommunal betriebenen telefonischen Service-Center entgegengenommen werden. Dabei hält nicht jede Kommune selbst ein solches Service Center vor, sondern kleinere Kommunen nutzen in der Regel Service Center größerer Städte oder von Landkreisen. Beispiele hierfür sind der Kreis Lippe und der Main-Taunus-Kreis, die bereits seit 2009 das Servicecenter für ihre kreisangehörigen Kommunen betreiben (Goldau 2013, S. 108).

Neben den oben genannten klassischen Unterstützungsprozessen können auch Fachprozesse mit hohen Wissensanforderungen, z. B. im Bereich Bauen, Vergabe oder Datenschutzfragen, an ein SSC abgegeben werden. Solche Center könnten auf kommunaler Ebene dann anderen Gemeinden entsprechendes Wissen bereitstellen, damit nicht jede Gemeinde gut replizierbares (Spezialisten-)Wissen selbst aufwändig parallel vorhalten muss. Auf diese Weise entstehen Shared Service Center als Wissenszentren, die für mehrere kleine Gemeinden im Hintergrund agieren. So ist es heute schon vielfach übliche Praxis, dass sich kleine Kommunen einen Datenschutzbeauftragten teilen, weil dieser in einer Kommune nicht voll ausgelastet wäre bzw. ein nebenamtlicher Datenschutzbeauftragter den komplexer werdenden Anforderungen nicht mehr gerecht werden kann. Mitunter werden solche Stellen/Organisationseinheiten als *Kompetenzzentren* bezeichnet. Auch gemeinsame Vergabestellen haben bereits zahlreiche Kommunen eingerichtet, weil das Vergaberecht kleinere Kommunen nicht selten überfordert.

3 Umsetzungsbeispiele für Shared Service Center

Deutschlandweit gibt es kaum umfassend gelungene Umsetzungsbeispiele, wenngleich zahlreiche Einzelvorhaben existieren. So wird vielfach versucht, Behörden in moderne Dienstleister umzuwandeln, die dann erhebliche Probleme haben, sich auch kulturell entsprechend zu wandeln. So hat beispielsweise das *Bundesverwaltungsamt* (BVA) versucht, sich auf Bundesebene als Shared Service Center zu positionieren und bietet verschiedene Dienste an. Die ursprüngliche Gründungsidee des BVA in den 1950er-Jahren war, eine Querschnittsbehörde für alle Bundesressorts zu schaffen, in der Verwaltungsaufgaben der Bundesministerien (mit Nutzungzwang) in der klassischen Form zentralisiert werden. Nunmehr tritt das BVA für einzelne Leistungen als Shared Service auf, indem es Prozessteile von anderen Bundesbehörden auf vertraglicher Basis übernimmt. Das Dienstleistungsportfolio, das im BVA als SSC organisiert ist, umfasst u. a. Leistungen der Personalgewinnung, des Personalmanagements und Personalberichtswesens, Arbeitszeitmanagement, Finanzmanagement, Reisemanagement und Beihilfebearbeitung. Die aufgabenabgebenden Behörden (z. B. Ministerien) werden damit

zu Auftraggebern und das BVA zum Auftragnehmer, der die entsprechenden Leistungen nach vordefinierten Qualitätskriterien und Preisen erbringt. So sind beispielsweise beim Leistungsbereich Personaleinstellung/Personalrekrutierung die vor- und nachbereitenden (Teil-)Leistungen genau beschrieben. Die Ausschreibung einer Stelle, die Durchführung eines Assessment Center oder die Versendung von Absagen an nicht berücksichtigte Bewerber erfolgen durch das BVA. Die Entscheidung, wer eingestellt wird, erfolgt hingegen weiterhin durch die Fachbehörde.

Allerdings erfolgt der Leistungsaustausch heute beim BVA kaum über Preise, sondern recht bürokratisch über die Finanzierung und Verschiebung von Stellen. Im Regelfall werden die Stellen der aufgabenabgebenden Behörden vom BVA übernommen, ebenfalls mit dem entsprechenden Personal, was die Umsetzung erheblich erschwert. Inwieweit es gelingt, dass sich große Querschnittsbehörden, wie das BVA, hin zu einem vertraglich gesteuerten Dienstleister entwickeln, bleibt abzuwarten. Hinzu kommt, dass gerade große Ministerien auch große Querschnittsabteilungen aufgebaut haben, die sich selbst wiederum als Shared Service verstehen bzw. dazu „umlabeln“ und ungern „ihre“ Prozesse loslassen. Auch ist es gerade in der deutschen ministeriellen Verwaltungskultur schwierig, marktlich orientierte Mechanismen, wie ergebnisbezogene Verträge (Service Level Agreements) einzuführen und diese als Steuerungsmechanismus zu akzeptieren. Nicht zuletzt erweist es sich als problematisch, dass das BVA dem Bundesinnenministerium untersteht und hierarchisch (Aufsicht und Weisung) gesteuert wird, aber selbst (quasi-)marktähnlich als Shared Service Center agieren soll.

Ähnlich wie auf Bundesebene versuchen in Deutschland auch die Bundesländer Shared Service Center einzuführen, indem sie ihre Landesverwaltungsämter entsprechend umzuwandeln versuchen. Größere Bedeutung erlangt haben jedoch Shared Service Center in der Verwaltungspraxis für öffentliche IT-Dienstleister. So wurde in Deutschland auf Bundesebene das so genannte IT Zentrum Bund (ITZ-Bund) im Jahr 2016 gegründet, das aus der Fusion der bisherigen Rechenzentren des Bundesfinanzministeriums, des Bundesinnenministeriums und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur hervorgegangen ist. Das ITZ-Bund soll IT- und IT-nahe Dienstleistungen den anderen Bundesbehörden bzw. Ministerien professionell zur Verfügung stellen, die wiederum das ITZ-Bund als Dienstleister beauftragen (vgl. Schmidt und van der Giet 2018).

Ein weiteres Beispiel ist die Bundesagentur für Arbeit: Hier wurde im Zuge der Einführung der eAkte der so genannte Operative Service (OS) geschaffen, der de facto als Shared-Service-Einheit arbeitet. Dort werden überwiegend sachbearbeitende Aufgaben wahrgenommen, die keinen oder nur einen geringen Kundenkontakt erfordern, wie z. B. die Bearbeitung von Arbeitslosengeldanträgen oder die Erbringung von Arbeitgeberleistungen. Bundesweit wurden 40 OS geschaffen, die für mehrere Agenturen und Geschäftsstellen der BA diese Aufgaben übernehmen. Ziel ist es, durch fachliche Bündelung eine Spezialisierung sowie effizientere und effektivere Aufgabenerledigung zu erreichen.

Shared Services auf kommunaler Ebene werden nicht unbedingt gleich als eigenständige bzw. teilautonome Center, z. B. in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, gegründet. Vielmehr werden auf der Basis öffentlich-rechtlicher Verträge

Aufgaben bzw. Leistungen gegenseitig erbracht, was durchaus der Idee von Shared Services recht nahekommt. So ist es üblich, dass gerade kleine Kommunen Fachaufgaben teilweise oder gänzlich zusammenlegen, wie z. B. im Standesamtswesen oder im kommunalen Forderungseinzug bei kommunalen Gebühren und Steuern. Im Ergebnis gibt es für die kommunale Ebene deutliche Hinweise, dass die Arbeit bei einer (kommunalen) Shared-Service-Konstruktion professioneller als in der Eigenherstellung erfolgt sowie Ausfallzeiten geringer sind, so dass eine höhere Kontinuität in der Leistungserbringung besteht. Beispielsweise ist das öffentliche Dienstrecht mittlerweile so komplex geworden, dass gerade kleine Kommunen zunehmend Probleme haben, diese Aufgaben sachgerecht auszuführen, so dass die Bündelung hier für mehr Kontinuität und auch Qualität sorgt (Wind und Schuppan 2010).

International hat es das Thema Shared Service Center in fast allen westlichen Industriestaaten auf die Verwaltungsreformagenda geschafft. Als Beispiel sei Großbritannien genannt, wo Mitte der 2000er-Jahre eine eigener CIO (Chief Information Officer) für SSC etabliert wurde, der das Thema vorantreiben sollte. In Österreich und der Schweiz sind viele Dienste auf Bundesebene als Shared Services organisiert, z. B. die Bundesbuchhaltungssagentur in Österreich.

In diversen Fällen gab es deutliche Verbesserungen nach der Einführung von SSC. Leistungen konnten stabiler erbracht und Bearbeitungsrückstände abgebaut werden. Die häufige Motivation für die Einführung von SSC war im öffentlichen Sektor gar nicht so sehr die Kosteneinsparung an sich, sondern SSC wurden als Teil der Kompetenzsicherung gesehen. Wenn ältere Mitarbeiter ausscheiden und insbesondere für kleine Gemeinden kaum noch Nachwuchs vorhanden ist, werden Shared Services auch als strategisches Instrument gesehen, um dem teilweise in der Verwaltung vorzufindenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Leistungserbringung aufrechtzuerhalten.

4 Probleme bei der Einführung von Shared Service Center

Den aufgezeigten Potenzialen von SSC stehen teilweise erhebliche Herausforderungen bei der Umsetzung gegenüber. Die Einführung von SSC ist kein leichtes Unterfangen, insbesondere wenn die Entstehung, wie z. B. beim ITZ-Bund oder auch beim IT-Dienstleister Dataport durch Fusion von unterschiedlichen Behörden-Teilen zustande kommt (vgl. Hunnius und Schuppan 2012). Dies bedeutet für die Mitarbeiter tief greifende Veränderungen, weil nicht selten Umbesetzungen erfolgen bzw. eine komplett neue Behörde entsteht, so dass mitunter mit erheblichen Widerständen von den zu fusionierenden Behörden-Teilen zu rechnen ist. Anders verhält es sich, wenn es sich um eine neue Aufgabe handelt. So wurden beispielsweise bei der Bundesagentur für Arbeit im Zusammenhang mit der Einführung der eAkte regionale Scan-Zentren geschaffen, die als Shared Service arbeiten und sämtliche eingehende (Papier-)Post für mehrere Geschäftsstellen der Bundesagentur für Arbeit scannen, um sie anschließend in das behördeninterne eAkte-System zu übergeben. Diese Scan-Tätigkeiten hat es vor der Einführung der eAkte nicht gegeben, so dass es leichter war, diese Tätigkeiten von Anfang an als Shared Service zu organisieren.

Regelmäßig erweist es sich als schwierig, dass große Behörden bzw. Ministerien ihre Querschnittsprozesse an SSC abgeben. Vielfach können Behörden selbst entscheiden, ob sie eine Leistung als Shared Service in Anspruch nehmen oder selbst ausführen. Begründet wird dies u. a. mit der ministeriellen Ressorthoheit und der damit mehr oder weniger explizit „angelagerten“ Organisationshoheit. Allerdings stellt die Ressorthoheit nur ein bedingtes Gegenargument dar, denn in SSC werden vorrangig Querschnittsaufgaben erbracht, die nicht von der Ressorthoheit geschützt sind. Das Prinzip der Ressorthoheit bezieht sich auf die fachlichen Aufgaben und die damit zusammenhängende Verantwortung eines Ressorts, jedoch nicht auf die Unterstützungsleistungen (Köhl et al. 2014). Vielmehr erschweren oder verhindern Ressortegoismen wie auch Verlustängste eine Aufgabenübertragung. Bei der Motivation für die Nutzung von SSC sind zwei Tendenzen bzgl. der Abgabe von Aufgaben zu beobachten: Vor allem größere Behörden sind daran interessiert, eher „unliebsame“ Prozesse auszulagern. Das sind nicht selten Aufgaben, die als wenig prestigeträchtig wahrgenommen werden, wie z. B. Arbeitszeiterfassung. Für kleinere Behörden besteht hingegen eher der Anreiz, ihre Leistungen auf SSC zu übertragen, weil sie in der Regel weniger Kapazitäten haben, komplexer werdende Unterstützungsaufgaben eigenständig auszuführen.

Weiterhin zeigen sich Probleme, wenn die Prozesse nach der Übernahme nicht entsprechend standardisiert werden, so dass sich die gewünschten Skaleneffekte allenfalls bedingt einstellen. Die mangelnde *Prozessstandardisierung* wird dann in der Regel mit einem Verlust an Effizienz „erkauf“t. Werden Prozesse nicht oder unzureichend standardisiert, z. B. durch die Bildung von Modulen, nimmt die „Heterogenität unter einem Dach“ mit der Folge zu, dass Einsparungseffekte ausbleiben. Mit anderen Worten: Selbst wenn die äußere Fusion (z. B. in Form der Gründung einer eigenen Anstalt) gelingt, heißt das noch lange nicht, dass auch die „innere Gründung“ vollzogen ist. Nicht selten besteht die Tendenz, dass sich ein SSC auf die unterschiedlichen Prozesse der Kundenbehörden einlässt, um die Akzeptanz für die Abgabe von Prozessen ans SSC zu erhöhen.

5 Fazit und Ausblick

Bei SSC handelt es sich im Ergebnis um eine anspruchsvolle Organisationsform, da IT, Prozesse und Steuerung eng aufeinander abzustimmen sind. Nur wenn die Interaktion zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer intensiv IT-gestützt stattfindet, Prozesse hochgradig standardisiert sind und ergebnisbezogen vertraglich gesteuert wird, lassen sich die Potenziale von SSC heben und die unerwünschten Effekte in der Umsetzung vermeiden oder zumindest abmildern. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht liegen die Herausforderungen bei der Einführung von SSC in deren horizontalem Vernetzungscharakter, so dass sich ein hoher behördenübergreifender Kooperations- und Abstimmungsaufwand ergibt. Angesichts der hohen Anforderungen mag sich die Frage stellen, ob es sich bei SSC um ein Modell handelt, das der Verwaltung „wesensfremd“ und deshalb nicht angemessen ist oder ob die heutigen Mängel in der Ausgestaltung eher mit korrigierbaren Umsetzungs-

fehlern zu tun haben. In jedem Fall zeigt sich in den letzten Jahren, auch vor dem Hintergrund der alternden Belegschaft, dass es häufig de facto gar keine Alternative zu SSC gibt, um Wissen zu erhalten und Fachkräfte zu bündeln, zumal der Fachkräftemangel auch in der Verwaltung deutlich wird. In jedem Fall zeigt sich, dass die Umsetzung von SSC eine höhere Offenheit in Richtung vernetzte Zusammenarbeit bei allen Akteuren voraussetzt, womit eine eher vertikal angelegte und zur „fachlichen Versäulung“ neigende Verwaltung Schwierigkeiten haben dürfte. Nicht nur Personen, sondern auch die institutionellen Rahmenbedingungen sind so zu gestalten, dass Anreize bestehen, vernetzte Formen der Leistungserbringung aufzubauen. Andernfalls kommt es in Praxisprojekten bestenfalls zu „optimierten Querschnittsbehörden“ oder „Pseudo-SSC“, so dass eine echte Transformation in Richtung Shared Services ausbleibt.

Literatur

- AT Kearney. 2008. *Einsparpotentiale von Shared Services im Einkauf deutscher Verwaltungen*, September 2008. http://oeffentliche-auftraege.de/text_files/file_1222465372.pdf. Zugegriffen am 31.07.2018.
- Berger, Thomas. 2007. *Service-Level-Agreements: Konzeption und Management von Service-Level-Agreements für IT-Dienstleistungen*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Deloitte. 2015. *Global shared services survey*. Survey results, March 2015. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/dk/Documents/finance/Deloitte-SSSurvey-Interactive.pdf>. Zugegriffen am 31.07.2018.
- Goldau, T. 2013. Diffusion kommunaler Servicecenter in Deutschland. Vallendar: Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung (WHU) – Otto Beisheim School of Management.
- Hunnius, Sirko, und Tino Schuppan. 2012. *Fusionsmanagement im öffentlichen Sektor: Das Beispiel Dataport*. Berlin: edition sigma.
- Kagelmann, Uwe. 2001. *Shared Service als alternative Organisationsform. Am Beispiel der Finanzfunktion im multinationalen Konzern*. Wiesbaden: Gabler.
- Köhl, Stefanie, Klaus Lenk, Stephan Löbel, Tino Schuppan, und Anna-Katharina Viehstädt. 2014. *Stein-Hardenberg 2.0. Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government*. Berlin: edition sigma.
- Quinn, Barbara, Robert Cooke, und Andrew Kris. 2000. *Shared services. Mining for corporate gold*. London: Pearson.
- Schmidt, Falk A., und Gerhard van der Giet. 2018. Digitalisierung auf Bundesebene. In *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden*, Hrsg. Roland Heuermann, Matthias Tomenendal und Christian Bressem. Berlin/Heidelberg: Springer Gabler.
- Schulman, Donniel S., Martin J. Harmer, John R. Dunleavy, und James S. Lusk. 1999. *Shared services. Adding value to business units*. New York: Wiley.
- Schuppan, Tino. 2010. Kosteneinsparung – Verwaltungsumbau durch Shared Service Center, Blogbeitrag auf government 2020, Das Staatsmodernisierungsblog des Behörden Spiegel. <http://www.government2020.de/blog/?p=151>. Zugegriffen am 10.04.2015.
- Wind, Martin, und Tino Schuppan. 2010. *Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“. Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government). Abschlussbericht*. Bochum.



Organisationsreformen

Isabella Proeller und Jan Paul Adam

Inhalt

1 Organisationsverständnis und Organisationsgestaltung	306
2 Gestaltungsdimensionen und Merkmale von Verwaltungsorganisationen	307
3 Hauptlinien der internen Organisationsreform	311
4 Fazit	315
Literatur	316

Zusammenfassung

Organisationsreformen zielen durch die Veränderungen der Organisationsstrukturen darauf ab, die Verhaltensweise und Performance von Verwaltungsorganisationen zu beeinflussen. Dabei werden Mechanismen zur horizontalen und vertikalen Differenzierung und Integration unterschieden. Zentrale Themen der Organisationsreformen der letzten 20 Jahre waren der Aufbau ergebnisorientierter, flacherer Organisationsstrukturen sowie das Prozessmanagement. Die voranschreitende Digitalisierung wird in Zukunft den Druck zu mehr Standardisierung und Zentralisierung erhöhen.

Schlüsselwörter

Organisation · Verwaltungsaufbau · Strukturierung · Bürokratie ·
Prozessmanagement

I. Proeller (✉) · J. P. Adam

Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

E-Mail: proeller@uni-potsdam.de; jan.adam@uni-potsdam.de

1 Organisationsverständnis und Organisationsgestaltung

Die Ausgestaltung und Merkmale von Organisationen, in denen in öffentlichen Verwaltungen oder auch in öffentlichen oder privaten Unternehmen gearbeitet wird, beeinflussen die Arbeitsweise und damit letztendlich auch die Ergebnisse der Leistungserbringung (Performance) dieser Organisationen. Die Merkmale der organisatorischen Ausgestaltung von Behörden und anderen öffentlichen Verwaltungsorganisationen sind damit regelmäßig ein wichtiger Erklärungsfaktor für deren Arbeitsweise und -ergebnisse. Als zumindest teilweise aktiv gestaltbare Parameter sind organisatorische Strukturen und Prozesse regelmäßig ein zentrales Handlungsfeld von Verwaltungsreformen gewesen, so auch im Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM) oder in der Reformströmung des New Public Management (NPM) generell.

Die Terminologie der Organisationsgestaltung darf aber nicht dahingehend missverstanden werden, dass es sich hierbei um einen empirisch abgesicherten, vorhersehbaren Designprozess handelt. Eine gängige Abgrenzung des Organisationsbegriffs unterscheidet zwischen dem *instrumentellen* und dem *institutionellen* Organisationsbegriff. Das *instrumentelle* Verständnis, das selbst weiter zwischen *funktionaler* und *konfigurativer* Perspektive unterteilt wird, stellt die Tätigkeit des Organisierens als Instrument und Ergebnis einer zielorientierten Tätigkeit der Führung in den Vordergrund. In der *funktionalen* Sichtweise wird Organisation als eine Funktion der Führung wahrgenommen, die sich aus der Arbeitsteilung ergibt und deren Aufgabe das Organisieren ist. Das *konfigurative* Verständnis bezeichnet das intendierte Ergebnis des Organisierens und der dauerhaften Strukturierung. Es geht also weniger um die Tätigkeit des Organisierens, denn um die formale Organisation. Der *institutionelle* Organisationsbegriff weitet die Perspektive auf das gesamte System, die Institution, aus und ist nicht nur an den formalen Regelungen interessiert, sondern am empirisch beobachtbaren Verhalten. Damit wird der Blickwinkel über die formalen Aspekte vor allem auch auf die informale Organisation gerichtet. Organisationsgestaltung stellt in einem institutionellen Organisationsverständnis also nicht mehr einen von Experten formulierten „rationalen Entwurf organisatorischer Strukturen“ (Schreyögg 1997, S. 11) dar, sondern erkennt die Existenz sich herausbildender (emergenter) und informaler Strukturen mit ihren Funktionen und Dysfunktionen an. Im institutionellen Verständnis ist Organisationsgestaltung eine komplexe Aufgabe mit diversen Einflussfaktoren und nur unvollständig vorhersehbaren Wirkungen.

Im Fokus dieser Ausführungen stehen Ausprägungen und Maßnahmen der intra-organisatorischen und zum Teil inter-organisatorischen Gestaltung von öffentlichen Verwaltungsorganisationen (Mikro-Perspektive) und nicht der Organisation des Staates und seiner Verwaltung generell, wozu Aspekte wie der föderale Staats- und Verwaltungsaufbau, der Exekutivföderalismus u. ä. zählen würden. Noch präziser bezieht sich dieser Beitrag auf Organisationen der Kernverwaltung, also auf die Ministerien auf Bundes- und Länderebene sowie die Kommunal- und Kreisverwaltungen.

2 Gestaltungsdimensionen und Merkmale von Verwaltungsorganisationen

2.1 Bürokratieansatz von Weber

Verwaltungsorganisationen der Ministerial- und Kommunalverwaltung gelten als Organisationen mit ausgeprägten Merkmalen bürokratischer Organisationen. Die Typologie bürokratischer Organisationen bezieht sich auf die Herrschaftstheorie und den Bürokratieansatz von Max Weber (1976), der *Bürokratie* als Organisationsform der legalen Herrschaft analysiert und als „technisch überlegen“ zu anderen bis dato bekannten Organisationsformen bezeichnet hat. Legale Herrschaftssysteme basieren ihre Legitimität auf dem Glauben an die Rechtmäßigkeit einer „gesetzten Ordnung“ und einer damit einhergehenden abstrakten Regelbindung. Die reinsten Entsprechungen findet sie in bürokratischen Organisationsformen. Als Merkmale bürokratischer Organisationen nennt Weber (1976):

- Klare Zuständigkeiten und Befugnisse (Arbeitsteilung und Spezialisierung)
- Hierarchische Über- und Unterordnung (Amtshierarchie und Dienstweg)
- Regelgebundenheit der Amtsführung
- Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit
- Hauptamtliches Personal (Trennung von Amt und Person)
- Professionelles Personal (Einstellung und Beförderung nach Leistung)

Diese Merkmale dienen der Beschreibung eines *Idealtypus*. Sie sind also nicht als (normative oder präskriptive) Handlungsempfehlungen oder Anleitungen zu verstehen, wie Organisationen aussehen müssen oder sollen, sondern dienen als Referenz in der Analyse, inwiefern bestehende Organisationen Merkmale des Idealtypus bürokratischer Organisationen aufweisen.

Verwaltungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz weisen, wenn auch mit Varianz, klare Ausprägungen der genannten Merkmale bürokratischer Organisationen auf. So ist beispielsweise in der Bundes- und Landesverwaltung klar geregelt, welches Ministerium, Amt oder Referat für die Bearbeitung und Entscheidung eines entsprechenden Vorgangs zuständig ist. Alle organisatorischen Teileinheiten und Stellen sind in hierarchischen Strukturen eindeutig zugeordnet und definieren damit den vorgesehenen Dienstweg (detaillierter für Deutschland siehe z. B. Bogumil und Jann 2009). Die Regelgebundenheit der Verwaltung äußert sich bereits ganz grundlegend im Prinzip, dass Verwaltungshandeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf und ohne eine solche nicht tätig werden darf.

2.2 Dimensionen der Strukturierung bei der Organisationsgestaltung

Die Merkmale bürokratischer Organisationen stellen ihrerseits bestimmte Ausgestaltungen der Dimensionen dar, die bei der Organisationsgestaltung unterschieden

und verändert werden können. Die Kernaufgabe der Organisationsgestaltung ist es, die Arbeitsteilung innerhalb von Organisationen funktionsfähig, also zielorientiert und effizient, zu gestalten. Es geht einerseits darum, wie die Aufgabe arbeitsteilig aufgeteilt wird, andererseits darum, wie arbeitsteilig aufgeteilte Teilaufgaben wieder miteinander verbunden werden. Man spricht von *Differenzierung* (Arbeitsteilung) und *Integration* (Arbeitsvereinigung) als Grundprinzipien der organisatorischen Gestaltung. Organisationsgestaltung beschäftigt sich damit, wie und warum bestimmte Parameter verändert oder angepasst werden, mit denen die Arbeitsteilung und -zusammenführung, und damit die Verhaltensweisen und Ergebnisse der Organisation, beeinflussbar sind.

Bei der Differenzierung, also der Ausgestaltung der Arbeitsteilung, wird zwischen der *horizontalen* und *vertikalen Differenzierung* unterschieden. Bei der horizontalen Differenzierung steht die Frage im Zentrum, nach welchem Kriterium eine Spezialisierung und Aufteilung der Teilaufgaben erfolgt. Grundlegend werden hierbei die folgenden zwei *Grundformen* mit Untergruppen unterschieden:

- nach Verrichtungsart (funktional)
- nach Objekt (divisional), wobei sich die divisionale Struktur ihrerseits an folgenden Objekten ausrichten kann:
 - Aufgaben und Produkte
 - Geografische Regionen
 - Abnehmer bzw. Kunden-/Klientengruppen.

Jede dieser Organisationsformen ist mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, wobei die funktionale Organisation tendenziell als vorteilhaft in Hinblick auf Spezialisierungs- und Synergieeffekte gesehen wird, hingegen als problematischer in Hinblick auf funktionsübergreifenden Koordinierungsbedarf und Zuordnung von unerwarteten Aufgaben und Gesamtergebnissen. Die divisionale Organisation verspricht demgegenüber eine spezifischere Ausrichtung auf die Objekte (Aufgaben, Kunden, Regionen) und höhere Transparenz über die Aktivitäten der Divisionen, zulasten einer Vernachlässigung der Gesamtsicht (detaillierter siehe Schreyögg 1997). Verwaltungsorganisationen weisen in der Regel Mischformen auf. Im Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) sind beispielsweise die Dezernate Finanzverwaltung und Allgemeine Verwaltung funktionale Einheiten, die Dezernate Schul- und Kulturverwaltung sowie Bauverwaltung demgegenüber divisionale Einheiten (strukturiert nach Rechts-/Aufgabengebieten) und die Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung eine divisionale Mischform aus Aufgaben- und Klientenorganisation.

Bei der *vertikalen Differenzierung* wird der Aspekt der *Leitungstiefe* und *Leitungsspanne* betrachtet. Die Leitungstiefe gibt an, wie viele Hierarchieebenen eine Organisation umfasst. Die Leitungsspanne beschreibt, wie viele Einheiten einer Leitungsinstantz direkt unterstellt sind. Leitungstiefe und -spanne stehen direkt zueinander in Beziehung, insofern, dass bei einem bestimmten Bestand von Personal eine Verringerung der Leitungstiefe zu einer Verbreiterung der Leitungsspanne führt und umgekehrt. Die Frage der horizontalen Differenzierung stellt sich dabei auf

jeder Stufe der vertikalen Differenzierung erneut. Hauptmotiv für eine starke und zunehmende Differenzierung und Arbeitsteilung ist die Spezialisierung, die sich gerade bei Verwaltungsorganisationen in einem stark ausdifferenzierten System von Fachverwaltungen und Hierarchieebenen zeigt. Die Komplexität der Umwelt spiegelt sich so in der Organisationsstruktur wider. Dieses Phänomen wird u. a. als „*requisite variety*“ bezeichnet und erklärt, warum „eine Verwaltung in einer kleinen Gemeinde [...] mit einigen wenigen Abteilungen auskommen [wird], eine Großstadtverwaltung [...] [aber] nicht umhin [kommt], nicht nur das Sozialamt vom Jugendamt zu trennen, sondern auch innerhalb des Sozialamts oder z. B. des Bauamts verschiedene Sachgebiete auszuweisen (Hochbau, Tiefbau, etc.)“ (Bogumil und Jann 2009, S. 139).

Als zentraler *Integrationsmechanismus* wird besonders in Verwaltungsorganisationen die *Hierarchie* als klassischer Koordinations- und Abstimmungsmechanismus eingesetzt. Bei einer Unterstellung von untergeordneten Einheiten unter nur eine übergeordnete Stelle ergibt sich daraus das für Verwaltungsorganisationen typische *Einliniensystem*, das zu klaren Dienstwegen und Autoritätshierarchien als bürokratisches Merkmal führt. Durch diese sind Weisungs- und Kontrollbefugnisse sowie Zuständigkeiten und Verantwortungen eindeutig geregelt.

Ein weiterer Mechanismus der vertikalen Integration sind *Programmierung und Pläne*, durch die eine Standardisierung und eine gemeinsame, vorhersehbare Ausrichtung von Verhaltensweisen erreicht werden soll. Verwaltungsorganisationen zeichnen sich durch einen hohen Grad geregelter Verfahrensweisen aus und sind stark regelorientiert und standardisiert. Gesetzliche Normen, Verwaltungsvorschriften und Geschäftsordnungen legen transparent und überprüfbar fest, wie zu handeln und zu entscheiden ist. Alle Vorgänge werden schriftlich dokumentiert.

Die organisatorische Integration ist aber nicht nur vertikal entlang von hierarchischen Dienstwegen von Nöten, sondern auch *horizontal*, also direkt zwischen mehreren Teileinheiten. Um eine Abstimmung zwischen verschiedenen spezialisierten und arbeitsteiligen Einheiten zu erzielen, stehen mehrere organisatorische Mechanismen der direkten Koordination zur Verfügung. Man spricht hier auch von Selbstabstimmungsmechanismen, da „die Initiative zur Abstimmung von den Aufgabenträgern selbst ausgeht“ (Schreyögg 1997, S. 176). Um die Grundformen abzugrenzen, können verschiedene Idealtypen unterschieden werden:

Federführung: Dabei handelt es sich um einen klassischen bürokratischen Koordinationsmechanismus, in dem die Verantwortung und Zuständigkeit inklusive der notwendigen Abstimmungsarbeiten für eine Aufgabe eindeutig einer Organisationseinheit zugeordnet wird. Die notwendige Abstimmung und Einbeziehung anderer betroffener Organisationseinheiten und Personengruppen erfolgt regelmäßig durch Mitzeichnungsverfahren, Besprechungen oder Anhörungen.

Koordinatoren oder Beauftragte (z. B. Datenschutzbeauftragte, Gleichstellungsbeauftragte): Einer Person wird die Integrationsaufgabe (zusätzlich zu ihrer regulären Linienfunktion) übertragen, für die kontinuierliche Abstimmung zu sorgen und koordinierte Lösungen vorzuschlagen.

(temporäre) Koordinationsgremien und -ausschüsse (z. B. Arbeitsgruppe „Menschen mit Behinderung“): Vertreter verschiedener Organisationseinheiten werden

benannt und stimmen sich regelmäßig in Bezug auf relevante Planungs- und Arbeitsprozesse ab.

Stabsstellen: Dies sind spezialisierte Einheiten mit fachspezifischen Aufgaben zur Unterstützung einer Leitungsinstantz, die hierarchisch nur der Leitungsinstantz unterstellt sind, aber selbst keine Weisungsrechte gegenüber nachgeordneten Organisationseinheiten haben. Stabsstellen können strategische (z. B. Controlling), konzeptionelle (z. B. Verwaltungsmodernisierung) und anzuhörende/kontrollierende Rollen/Aufgaben wahrnehmen (z. B. Antikorruptionsstellen).

Querschnittsabteilungen bzw. -ämter: Organisationseinheiten mit Zuständigkeit für einzelne Teilaufgaben werden organisatorisch aus allen Teileinheiten der Organisation herausgelöst und auf die Querschnittsabteilung übertragen. Im Verwaltungskontext spricht man beispielsweise beim Personalamt oder der Finanzverwaltung/ der Kämmerei von klassischen Querschnittsämtern. Im Aufgabenbereich der Querschnittsämter wird zwischen Koordinations- und Serviceaufgaben unterschieden. Querschnittsabteilungen haben – bezogen auf die Koordinationsaufgaben – Weisungskompetenzen gegenüber den anderen Organisationsteilen.

Matrixorganisation: Dabei handelt es sich um die Doppelunterstellung von Teileinheiten unter zwei Leitungsinstanzen. Die Matrixorganisation ist eine Form der *Mehrlinienorganisation*. Reine Matrixorganisationen, bei denen eine gleichberechtigte Unterstellung unter zwei vorgesetzte Leitungseinheiten vorgenommen wird, sind komplexe und anspruchsvolle Organisationsformen. Sie stehen dem bürokratischen Prinzip der klaren Verantwortung und der Hierarchie der Autorität entgegen. In der Verwaltungspraxis ist diese Organisationsform eher unüblich.

Die verschiedenen Varianten zur fachbereichs- und ressortübergreifenden Koordination (horizontalen Integration) gewähren den jeweiligen Stellen unterschiedlich viele Informationen, Entscheidungskompetenzen und Durchsetzungsmöglichkeiten. Klassische bürokratische Mechanismen, wie die Federführung und Mitzeichnung, führen dabei aufgrund unterschiedlicher Interessenslagen und Ziele der Fachbereiche/Ressorts zu einer *Negativ-Koordination* (Scharpf 1972), bei der lediglich Konflikte ausgeschlossen werden, aber keine gemeinsame Problemlösung erarbeitet wird. Mechanismen, die eine stärkere Positiv-Koordination anstreben (Matrixorganisation, Querschnittsämter, Stabstellen), gehen demgegenüber mit einem deutlich höheren Aufwand für die Abstimmung einher und steigern die Komplexität der Organisation. Welcher horizontale Integrationsmechanismus für spezifische fach- und ebenenübergreifende Themen zur Anwendung kommt, richtet sich demnach nach der Priorität des Themas für die Gesamtorganisation, den Anforderungen, die an die zu koordinierende Aufgabe gestellt werden sowie der Komplexität der zu koordinierenden Aufgabe selbst.

Beispielhaft kann hier auf die organisatorischen „Reaktionen“ im Rahmen der Flüchtlingskrise in Deutschland verwiesen werden. Nach dem sprunghaften und dramatischen Anstieg der Flüchtlingszahlen erreichten die bisherigen organisatorischen Strukturen nicht nur personell ihre Grenzen, sondern auch die horizontale Abstimmung zwischen den verschiedenen Teilaufgaben wie z. B. Registrierung, Unterbringung, Arbeit, Bildung, Sprache etc. musste neuen Standards in Bezug auf Geschwindigkeit, Verfahrensanzahl und Wirksamkeit der Maßnahmen genügen.

Entsprechend konnte man in den vergangenen drei Jahren vielfältige organisatorische Maßnahmen beobachten, mit denen die Integration des Aufgabenfelds gestärkt werden sollte. So hat beispielsweise das Land Berlin die umfangreichen Aufgaben rund um die Versorgung, Betreuung und Unterbringung von Geflüchteten, die bis dahin als Untereinheit des Landesamts für Gesundheit und Soziales organisiert waren, herausgelöst und ein eigenes Amt für Flüchtlingsangelegenheiten gegründet. Auf kommunaler Ebene finden sich zahlreiche Ansätze, die mit verschiedenen der oben genannten Mechanismen die gestiegene Koordinationsanforderung adressieren (für Nordrhein-Westfalen findet sich eine Übersicht und Analyse bei Hafner 2019).

3 Hauptlinien der internen Organisationsreform

Organisatorische Umgestaltungen und Reorganisationen gehören auch in Verwaltungsorganisationen zum Alltag und nehmen beispielsweise veränderte Anforderungen in Form von neu hinzukommenden (und wenn auch weniger häufig: wegfallenden) Aufgaben, Anpassungen an veränderte Personalzahlen oder veränderte Präferenzen und Fachkompetenzen der Führungspersonen auf. An dieser Stelle sollen Organisationsreformen behandelt werden, die sich als zu erkennendes Muster in den vergangenen Jahren in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltungen haben beobachten lassen.

Im Zuge der NPM-Bewegung wurden auch im deutschsprachigen Raum Verwaltungsorganisationen seit den 1990er-Jahren zunehmend mit dem Kriterium der Ergebnisorientierung (zusätzlich zur Regelorientierung) konfrontiert. Die Ergebnisorientierung wurde dabei nicht nur durch neue Steuerungs- und Controllingmechanismen und Performance Management adressiert, sondern äußerte sich auch in der Ausrichtung der Organisationsstruktur auf Ergebnisse, Kunden und Kostenbewusstsein. Auch wenn Prozessorientierung und Prozessmanagement bereits damals immer wieder hervorgehoben wurden, hat die voranschreitende Digitalisierung in den letzten Jahren der Prozessorientierung als organisatorisches Gestaltungsprinzip besonderen Nachdruck und Bedeutung beschert. Prozessmanagement stellt daher ein zweites, wenn auch jüngeres und gerade in Deutschland erst aufkommendes Reformfeld dar.

3.1 Dezentralisierung und ergebnisorientierte Organisationsstrukturen

Kernanliegen der managementorientierten Reformen ist es gewesen, die Wirkungs- und Ergebnisorientierung der Verwaltung zu stärken und damit ein Pendant und Regulativ zur Regelorientierung zu etablieren (siehe auch Kap. ► „New Public Management“ in diesem Handbuch). Neben der Betonung der klassischen Werte und Stärken bürokratischer Verwaltungsorganisationen war es das Anliegen, auch organisatorisch Anreize so zu verankern, dass neben dem Einhalten von Regeln, Verfahren und Zuständigkeiten auch die Frage der Effektivität und Effizienz (vor

allem bei gleichem oder knapper werdendem Input) und die kunden- und ergebnisbezogene Qualität des Verwaltungshandelns durch organisatorische Anreize mehr in das Bewusstsein rückt und die Verhaltensweisen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Verwaltung leitet. Zu diesem Zweck rückten organisationsstrukturell folgende Maßnahmen in den Vordergrund (Schedler und Proeller 2011, S. 93 f.):

- Kernverwaltungsorganisationen werden nach Produktgruppen strukturiert, d. h. die Organisation der Verwaltung wird auf die *Kunden und Kundinnen sowie Produkte* ausgerichtet anstatt auf Rechtsgebiete oder Funktionen. Dabei sollte die Zahl der differenzierten Fachverwaltungen möglichst *klein und flach* gehalten werden. Durch die Zusammenführung nach Aufgaben, Produkten, Produktionsprozessen, Teilmärkten und Zielgruppen werden Organisationseinheiten geschaffen, denen Ergebnisverantwortung zugeschrieben werden kann und die erlauben, eindeutige Verantwortlichkeiten und optimale Verwaltungsabläufe zu etablieren.
- Die Verantwortung für bisherige Aufgaben der *Querschnittsämter* wird stärker an die Fachverwaltungen delegiert. Verwaltungsübergreifende Dienstleistungen können weiterhin zentral angeboten werden, sind jedoch als solche weniger durch hierarchische Integrationsmechanismen als vielmehr über *marktliche Mechanismen* (z. B. interne Verrechnung, Service Level Agreements) zu koordinieren.
- Neben und an Stelle von Verfahrensvorgaben treten verstärkt auch Mechanismen der Ergebnissteuerung, wie *Leistungs- und Zielvereinbarungen*.
- Ein gut ausgebautes und vermehrt auf Leistungs- und Wirkungsindikatoren basierendes Kontroll- und Informationssystem stellt die Steuerung und Kontrolle der dezentralen Einheiten sicher. Diese Aufgaben werden durch spezialisierte Stabsstellen zur *Steuerungsunterstützung* und zum *Controlling* sowohl zentral als auch dezentral in den Fachverwaltungen wahrgenommen.

Ziel und Anliegen der in den verschiedenen Reformkonzeptionen skizzierten Varianten ist eine verstärkte Dezentralisierung und eine damit einhergehende ausgeprägtere Verantwortung der Fachverwaltungen nicht nur für die Rechtmäßigkeit ihres Handelns, sondern auch für dessen Effektivität und Effizienz.

In der Praxis zählte die Umgestaltung der Organisation entlang der skizzierten Leitlinien zu einer der sichtbarsten Veränderungen, wenngleich die Umgestaltungen eine sehr unterschiedliche Radikalität und Reichweite aufweisen. In Deutschland waren diese Organisationsreformen weitgehend nur für die Kommunalverwaltung von Bedeutung. Eine Studie von 2005 zeigt, dass die Umgestaltung kommunaler Einrichtungen zu größeren produktorientierten und flacheren Organisationsstrukturen eines der relevantesten Reformelemente des NSM war (Bogumil et al. 2008). Dabei wurde die klassische kommunale Organisationsstruktur entlang der Hierarchien – Dezernate, Ämter, Abteilungen, Sachgebiete – ersetzt durch breiter definierte *Fachbereiche* und untergeordnete Fachdienste, wodurch eine Verringerung der Hierarchieebenen sowie eine Reduktion der Gesamtzahl der Teileinheiten erreicht werden konnte. Der Aufbau von Controllingstellen und zentralen Steuerungsunterstützungsstellen, die Umgestaltung von Querschnittsämtern in Serviceeinheiten wie auch die Einführung von Leistungsvereinbarungen zur Steuerung der Fachverwal-

tungen fand nach den Ergebnissen der Studien nur in geringem Ausmaß statt. Insgesamt lässt sich für die deutsche Verwaltung dennoch aus heutiger Sicht konstatieren, dass kommunalen Verwaltungen zwar erkennbare Anpassungen (der Aufbauorganisation) stattgefunden haben, diese aber nur einzelne Elemente des konzeptionellen Ansatzes aufgenommen haben.

In der Schweiz hingegen sind Organisationsreformen entlang der skizzierten Leitlinien umfassender umgesetzt worden. So sind die Organisationsgliederung nach Produktgruppen, die Steuerung durch wirkungsorientierte Leistungsvereinbarungen, die Umgestaltung von Querschnittsämtern als Serviceeinheiten und der Ausbau von Controllingeinheiten und Steuerungsunterstützung heutzutage verbreitete Formen der Organisationsgestaltung größerer Kommunen, aber auch der Kantone und – wenn auch mit zeitlicher Verzögerung – des Bundes. Dabei ist anzumerken, dass auch die schweizerische Verwaltung immer noch klare bürokratische Merkmale wie Aktenmäßigkeit, Regelorientierung, klare Kompetenzzuweisung und Autoritätsbeziehungen aufweist, allerdings traditionell und historisch – also auch schon vor den genannten Reformen – eingebettet in eine weniger stark ausgeprägte legalistische Verwaltungskultur und damit pragmatischer als in Deutschland.

3.2 Prozessmanagement und Prozessorganisation

Mit der Forderung nach einer stärkeren Kunden- und Ergebnisperspektive sind auch erstmals Ansätze des *Prozessmanagements bzw. der Prozessorganisation* in der Reformdebatte aufgekommen. Während Prozessmanagement in der Verwaltung zunächst vor allem unter dem Vorzeichen von Effizienzsteigerung (Identifikation von Rationalisierungspotenzialen) diskutiert wurde, ist es heutzutage zusehends ein Begleiterfordernis der voranschreitenden Digitalisierung (siehe Kap. ► „[Digitale Prozesse](#)“ in diesem Handbuch). Organisatorisch steht bei diesen Reformen die Überprüfung und Optimierung bestehender Prozesse in Hinblick auf eine möglichst schnittstellenreduzierte Form im Zentrum.

Organisatorische *Prozesse* bilden inhaltlich zusammengehörende Erfüllungsvorgänge als Folge von Aktivitäten ab und umfassen alle für die Erstellung einer Leistung notwendigen Aktivitäten (Gaitanides 2013; Osterloh und Frost 2006). Prozesse sind zeitlich abgeschlossen und finden regelmäßig wiederkehrend statt. Das idealtypische *Vorgehen* beim Prozessmanagement sieht vor, (1) Prozessziele zu definieren (z. B. Reduktion von Prozesskosten, -dauern, aber auch Etablierung einheitlicher Verantwortlichkeiten), (2) bestehende Prozesse aufzunehmen und zu dokumentieren, (3) dann Prozessoptimierungspotenziale zu identifizieren und zu analysieren und (4) schließlich einen optimierten Prozess zu entwerfen, der als neue Ablauforganisation eingeführt wird. *Schnittstellen* (inklusive *Medienbrüche*) stehen bei der Analyse von Prozessen symptomatisch für Liegezeiten und Fehler, die durch Abstimmungs- und Übertragungsprobleme bei der Übergabe und bei Medienbrüchen immer wieder auftreten. Sie sind daher möglichst zu beseitigen. Die Organisation öffentlicher Verwaltungen ist historisch eher an Aufgaben- und Rechtsgebieten sowie an formalen rechtlichen Zuständigkeitsregelungen orientiert und richtet

sich in ihren Abläufen an vorgegebenen (rechtlichen) Verfahrensabläufen aus. Die in der Prozessorientierung zentrale Perspektive, Abläufe aus Kundensicht zu gestalten und prozessbezogene Ziele (z. B. Prozessdauern) zu definieren und zu steuern, kommt dabei regelmäßig zu kurz.

Prozesse können selbst als horizontales Differenzierungskriterium herangezogen werden. Als Form der divisionalen Organisation werden Abteilungen nach dem Kriterium zusammenhängender Prozessketten gebildet. Innerhalb eines Prozesses sollen keine organisatorischen Teileinheiten mehr überschritten werden müssen. Für die organisatorische Verankerung und Strukturierung werden dabei folgende Prozessstypen unterschieden

1. *Kernprozesse* sind die strategisch relevanten Prozesse, in denen die Kernleistungen der Verwaltungsorganisation erbracht werden. Sie enden immer mit einer Leistung an einen Kunden bzw. eine Klientin.
2. *Supportprozesse* sind unterstützende Tätigkeiten, die nicht direkt der Leistungserstellung dienen. Sie haben eine Art Zulieferfunktion für die Kernprozesse und sind damit auch hinreichend abtrennbar von den Kernprozessen. Dies können beispielsweise der Gebäudeservice sein, aber auch die Personal- oder Rechtsabteilung, die Dienstleistungen für die anderen Organisationseinheiten bereitstellen.
3. *Führungsprozesse* dienen der Steuerung und Koordination der Kernprozesse, diese werden regelmäßig in funktionalen Teileinheiten (Kompetenzzentren) zusammengefasst.

Besteht der Bedarf nach weiterer horizontaler Differenzierung innerhalb dieser Prozesse, besteht die Möglichkeit a) nach Komplexität (z. B. steuerliche Veranlagung von natürlichen Personen differenziert nach unterschiedlicher steuerlicher Komplexität ihrer Einkommensquellen (eine vs. mehrere Quellen, national vs. international)), b) nach Kundengruppen (z. B. Arbeitnehmer vs. Arbeitgeber) oder c) nach Funktionen weiter zu differenzieren. Durch die organisatorische Zusammenlegung ganzer Prozesse kann *Prozesseignern* und deren *Prozessteams* Verantwortung für den ganzen Prozess – von der Auslösung bis zur Leistungsabgabe – übertragen werden.

In der Schweiz hat die Prozessorientierung bereits seit einigen Jahren Einfluss und Verbreitung in der öffentlichen Verwaltung gefunden und es gab auch schon früh erste Beispiele von Prozessorganisationen bei Ämtern, wie z. B. Swisstopo (Thom und Ritz 2008). In Deutschland spielte Prozessmanagement demgegenüber lange Zeit keine nennenswerte Rolle in der Verwaltungspraxis und hat erst jüngst, durch die verstärkten Bemühungen zur digitalen Verwaltung, an praktischer Relevanz gewonnen.

3.3 Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven

Der organisatorische Transformationsprozess wird in den kommenden Jahren weitere wesentliche und vielfältige Veränderungen in den Organisationsstrukturen von

Verwaltungsorganisationen bewirken. Zeitgemäße Standards der Leistungserbringung (wie etwa die *once-only* Informationseingabe von Bürgerdaten), organisations- und ebenenübergreifende Standardisierung von Prozessen und Datenbanken, effektive und sichere Nutzung von Daten innerhalb von Verwaltungsorganisationen, aber auch veränderte netzwerkaffine, IT-gestützte Koordinations- und Kooperationsansätze sind mit den hergebrachten organisatorischen Verwaltungsstrukturen und -prozessen nicht kompatibel und werden zu einer weiteren Anpassung der Ablauf-, aber auch der Aufbauorganisation führen. So zeichnet sich beispielsweise bereits heute ab, dass durch mobile und elektronische Leistungserbringung dezentrale Vor-Ort-Verwaltungs- einheiten aus Erreichbarkeitsgründen kaum mehr notwendig sein und allenfalls aus rechtlichen Zuständigkeitsgründen bestehen bleiben werden. Auch werden digitale Verwaltungsprozesse zunehmend auch über verschiedene erbringende Einheiten hinweg standardisiert (z. B. einheitliche Prozesse in allen Berliner Bezirken, auch wenn der entsprechende Verwaltungsprozess in die organisatorische Zuständigkeit jedes einzelnen Bezirks fällt). Damit einher geht regelmäßig eine Zentralisierung der Prozessgestaltung und -steuerung auf *eine* koordinierende und steuernde Stelle. Dies stellt nicht nur eine Veränderung der Ablauforganisation, sondern auch der Aufbauorganisation und der Entscheidungsstrukturen dar. In Österreich und der Schweiz wurden seit einigen Jahren wichtige (vor allem auch gesetzgeberische) Voraussetzungen geschaffen, die eine stärker ebenenübergreifende, integrierte, digitale Gestaltung von Prozessen sowie der erforderlichen Schnittstellen zum Bürger ermöglichen. Die weiteren Veränderungen im Rahmen der digitalen organisatorischen Transformation in Deutschland, der Schweiz und Österreich werden wesentlich davon beeinflusst sein, wie die technologischen Möglichkeiten mit den verwaltungskulturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Einklang gebracht werden.

4 Fazit

Verwaltungsorganisationen der Ministerial- und Kommunalverwaltung weisen auch heute noch stark ausgeprägte Merkmale bürokratischer Organisationen auf. Daran haben auch die verschiedenen Organisationsreformen der letzten Jahre nur marginal etwas verändert. Für die Beständigkeit und Beharrlichkeit von Verwaltungsorganisationen ist dabei neben Ressortegoismen, Eigeninteressen der Akteure auch die (implizite) Antwort auf die Frage nach dem angestrebten Organisationsmodell relevant. Bürokratische Merkmale, wie starke Arbeitsteilung, Regelbindung, Hierarchie und Professionalität sind nicht nur Übel, sondern sehr wohl bewusst gewählte und gewollte Ausprägungen von Verwaltungsorganisationen. Seibel (1986) hat im Rahmen der Entbürokratisierungsdiskussion auf die Janusköpfigkeit dieser Merkmale hingewiesen, die zwar einerseits zu unflexiblen, verrechtlichten und betriebsblindem Organisationen führen, andererseits aber auch als Garant für Fachkompetenz, Berechenbarkeit, Verantwortlichkeit und Kontrolle dienen – Funktionen, die durchaus gewollt sind und nicht aufgegeben werden sollen. Vor diesem Hintergrund ist eine radikalere Veränderung der Verwaltungsorganisation also weder gewollt noch zu erwarten.

Organisationsreformen sind in der Regel Veränderungen an den formalen Strukturen, Abläufen und Entscheidungsverfahren in Organisationen. Aus einer institutionellen Perspektive bestimmen diese formalen Aspekte aber nur einen Teil der effektiven Verhaltensweisen und des Funktionierens von Organisationen. Informelle Mechanismen sind mindestens so bedeutend. Organisationsreformen können damit als strukturiertes Reformfeld interpretiert werden, da sie sich – zumindest vordergründig – auf die Veränderung von Strukturen und Verfahren fokussieren. Diese können hierarchisch entschieden und „umgesetzt“ werden. Entscheidender, aber bei vielen Organisationsreformen auch deutlich weniger explizit als Reformziel formuliert, sind Verhaltensänderungen, Performanceverbesserungen, oder auch andere „Werte“, die durch die neue Strukturierung angeregt und befördert werden sollen. So geht es bei der Einführung von Fachbereichen zunächst um die Vergroßerung und Zusammenfassung von Aufgabenbereichen, die – formal – durch die Verabschließung eines neuen Organigramms erreicht wird. Das eigentliche verhaltensbezogene Reformziel zielt aber auf mehr Ergebnisverantwortung, mehr interne Koordination, mehr Effizienz- und Effektivitätsorientierung.

Auch wenn sich die Grundmerkmale von Verwaltungsorganisationen wenig verändert haben, so haben die Reformen der vergangenen 30 Jahre dennoch Spuren hinterlassen. Als merkbare Veränderungen in Verwaltungsorganisationen wurde u. a. eine zunehmende Kundenorientierung, stärkeres Kostenbewusstsein, und – zumindest in der Schweiz und in Österreich – eine stärkere Ergebnisorientierung festgestellt. Organisationsreformen haben dazu einen Beitrag geleistet, sind aber vor allem als Teil eines breiteren Reformansatzes zur Organisationsentwicklung (siehe Kap. ► „[Change Management](#)“ in diesem Handbuch) mit abgestimmten Maßnahmen z. B. in den Bereichen Finanzmanagement, Führung, Qualitätsmanagement zu sehen.

Organisationsreformen in Verwaltungsorganisationen – wie auch hier in Abschn. 3 dargestellt – scheinen einer gewissen Gleichförmigkeit zu folgen, welche auf Isomorphismen hinweisen. Danach gleichen sich Organisationen unter ähnlichen Umweltherausforderungen zunehmend aneinander an (DiMaggio und Powell 1983). Gerade bei Organisationsreformen ist regelmäßig zu beobachten, dass ähnliche formale Strukturen als Reformkonzept national wie international verfolgt werden. Wie sich die Funktionsweise und das Verhalten in der Organisation durch eine solche Organisationsreform wirklich verändern, ist demgegenüber viel variantenreicher und unsicherer. Es umfasst regelmäßig nicht nur gewollte und erwartete, sondern auch ungewollte und unvorhergesehene Effekte, wie Demotivation oder zunehmende Bürokratisierung, als Begleiterscheinung und Folge von Organisationsreformen.

Literatur

- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann, und Anna Katharina Ohm. 2008. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

- Bogumil, Jörg, und Werner Jann. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2. Aufl. Wiesbaden: Springer.
- DiMaggio, Paul J., und Walter W. Powell. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48(2): 147–160.
- Gaitanides, Michael. 2013. *Prozessorganisation. Entwicklung, Ansätze und Programme des Managements von Geschäftsprozessen*, 3. Aufl. München: Vahlen.
- Hafner, Jonas. 2019. Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung. In *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, Hrsg. Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann und Isabella Proeller, 100–121. Baden-Baden: Nomos.
- Osterloh, Margit, und Jetta Frost. 2006. *Prozessmanagement als Kernkompetenz. Wie Sie business reengineering strategisch nutzen können*, 5. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Schedler, Kuno, und Isabella Proeller. 2011. *New public management*, 5. Aufl. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schreyögg, Georg. 1997. *Organisation*, 2. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Seibel, Wolfgang. 1986. Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland. *Die Verwaltung* 19(2): 137–162.
- Thom, Norbert, und Adrian Ritz. 2008. *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 4. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Weber, Max. 1976. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl. Tübingen: Mohr.



Public Corporate Governance

Ulf Papenfuß

Inhalt

1 Begriff und Relevanz von Public Corporate Governance	320
2 Konzeptionelle Grundlagen der Public Corporate Governance	321
3 Vollzugsdefizite und Regelungsdefizite bei den Governancestrukturen/-praktiken in der PCG	325
4 Etablierung und Umsetzung von Public Corporate Governance Kodizes	326
5 Fazit und Entwicklungsperspektiven	328
Literatur	330

Zusammenfassung

Public Corporate Governance (PCG) befasst sich mit dem Ordnungsrahmen und der praktizierten Steuerung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung. Empirische Studien zur Anzahl von Beschäftigten, Investitionssummen, Verschuldung sowie zu Defiziten bei der PCG verdeutlichen die Relevanz des Themas in der Diskussion um Verwaltungsreformen und Staatsmodernisierung. Der Beitrag veranschaulicht Grundsachverhalte der PCG und gibt einen Überblick über wesentliche Instrumente sowie Entwicklungsperspektiven.

Schlüsselwörter

Beteiligungssteuerung · Beteiligungsmanagement · Öffentliche Unternehmen ·
Public Corporate Governance · Public Corporate Governance Kodex

U. Papenfuß (✉)

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen,
Friedrichshafen, Deutschland
E-Mail: ulf.papenfuss@zu.de

1 Begriff und Relevanz von Public Corporate Governance

Die Diskussion um die Steuerung, Leitung und Überwachung von *öffentlichen Unternehmen* und selbstständigen Organisationen der öffentlichen Hand wird seit Anfang der 2000er-Jahre verstärkt im Zusammenhang mit dem Begriff *Public Corporate Governance* (PCG) geführt. Interessanterweise stammt der Begriff aus dem deutschsprachigen Raum und ist hier etabliert.

Der angelsächsische Terminus *Corporate Governance* findet in der privatwirtschaftlichen Managementdebatte seit Mitte der 90er-Jahre vielfach Verwendung. In einer vorherrschend verwendeten Kurzformel bezeichnet Corporate Governance den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen bzw. das System für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens (u. a. von Werder 2009, S. 4).

In Verbindung der spezifischen Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen mit diesem Begriffsverständnis lässt sich PCG als rechtlicher und faktischer Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung definieren. Ebenso schließt PCG die Umsetzung bzw. die praktizierte Steuerung, Leitung und Aufsicht bzw. Verhaltensweisen von Akteuren ein (Schedler et al. 2016; Lienhard 2009; Papenfuß 2013; Leixnering und Papenfuß 2016; Ruter und Berger 2005). Grob vereinfacht befasst sich PCG mit „Spielregeln guter Organisationsführung“ und der „praktizierten Spielweise“.

PCG betrachtet sowohl die (externe) Steuerung und Überwachung von Organisationen mit selbstständiger Wirtschaftsführung durch die politischen Organe einer Gebietskörperschaft und die Verwaltung als auch die Leitung *in den* Organisationen. PCG befasst sich mit der Ausgestaltung und Umsetzung aller hiervon berührten Elemente des Steuerungssystems einer Gebietskörperschaft und somit im erheblichen Maße auch mit der Kernverwaltung (z. B. Abteilung/Referat Beteiligungsmanagement) und den jeweiligen politischen Organen (z. B. Stadtrat, Landtag etc.). Diese Kombination von Außen- und Innelperspektive ist eine wesentliche Besonderheit und unterstreicht den interdisziplinären Charakter von PCG (Papenfuß 2013; Budäus und Hilgers 2009, S. 892; Lienhard 2009; Leixnering und Papenfuß 2016; Schedler et al. 2016, S. 26).

PCG beschränkt sich entsprechend der Definition nicht auf bestimmte Rechtsformen. Die Bezeichnung „Corporate“ spezifiziert lediglich den Fokus auf alle Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung. Kriterien für die wirtschaftliche Selbständigkeit sind z. B. ein eigener Jahresabschluss oder eine gesonderte Anlage des Budgets/Haushalts der Organisation im Haushaltplan der Gebietskörperschaft. Die betrachteten Organisationen können finanziell gewinnbringend oder defizitär sein sowie im Wettbewerb stehen oder in einem nichtmarktlchen Umfeld tätig sein.

In der internationalen Debatte um *Agencification* wird häufiger eine Kategorisierung von *Agencies* anhand ihres Selbständigkeitgrads genutzt. Hier werden teilweise auch Organisationen/Unternehmen mit selbstständiger Wirtschaftsführung als Agencies bezeichnet. Somit befasst sich PCG auch mit Agencies und liefert wichtige Beiträge für die Diskussion um Agencification (siehe Kap. ▶ „*Agencies*“ in diesem Band).

Mit den Begriffen Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement besitzt PCG sehr hohe Schnittmengen; teilweise werden die Bezeichnungen auch synonym verwendet. PCG kann als der rechtliche und regulative Ordnungsrahmen verstanden werden, innerhalb dessen sich Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement bewegen. Die Definition von PCG schließt Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement ein. Mit *Beteiligungssteuerung* werden vielfach die Aufgaben und Tätigkeiten des politisch zuständigen Organs und der Verwaltungsspitze bezeichnet (z. B. Deutscher Städtetag 2017). Bestandteile der Beteiligungssteuerung ist u. a. die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion wie z. B. organisationspolitische Überlegungen und die Entwicklung strategischer Ziele. Das *Beteiligungsmanagement* unterstützt die Beteiligungssteuerung durch Entscheidungsvorbereitung/-kontrolle. Hierbei lassen sich mit Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung drei Aufgabenfelder klassifizieren.

Integrierte Gesamtsteuerung von Gebietskörperschaften geht über den Gegenstands bereich von PCG hinaus und bezeichnet die kohärente Steuerung von allen Organisationen, die von Politik und Verwaltung über ein Vertrags- bzw. Auftragsverhältnis mit der jeweiligen Gebietskörperschaft gesteuert werden können, z. B. auch Nonprofit Organisationen. Dies erfolgt auf der Grundlage einer systematischen Übersicht über alle Organisationen mit einem Vertrags-/Auftragsverhältnis in dem jeweiligen Politikfeld.

Die hohe gesellschaftspolitische und ökonomische Bedeutung von PCG ist durch empirische Studien belegt. Derzeit gibt es in Deutschland ca. 16.000 öffentliche Unternehmen, die wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge und im Feld kritischer Infrastruktur übernehmen. Auf kommunaler Ebene sind mehr als die Hälfte der öffentlich Beschäftigten nicht in der Kommunalverwaltung, sondern in öffentlichen Unternehmen tätig. Über 50 Prozent der Investitionen der öffentlichen Hand erfolgen hier über öffentliche Unternehmen; fast 60 Prozent der Verschuldung der öffentlichen Hand liegt in den Auslagerungen und nicht im Kernhaushalt. PCG besitzt besondere Relevanz für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in qualitätsgerechter, wirtschaftlicher und nachhaltiger Form (Reichard und Röber 2011; Deutscher Städtetag 2017; Papenfuß 2013; Schaefer und Theuvsen 2008; Schedler et al. 2016). Daneben ist die Befassung mit PCG auch deshalb von neuralgischer und drängender Bedeutung, da Studien in diesem Phänomenbereich nach wie vor gravierende Probleme für das demokratische Gemeinwesen und die öffentliche Hand zeigen (s. unten).

2 Konzeptionelle Grundlagen der Public Corporate Governance

2.1 Grundsachverhalte und rechtliche Grundlagen

Übergreifend kreist die Diskussion neben ordnungspolitischen Erwägungen, welche Aufgaben vom Staat bzw. der öffentlichen Hand erfüllt werden sollen, im Wesentlichen um die Suche nach der wirksamsten und wirtschaftlichen sowie gleichzeitig

rechtssicheren Form der Aufgabenerfüllung. Vielfach fällt hier auch die Entscheidung zur Trennung von Eigentum und Organisationsleitung bzw. Verfügungsmacht.

Ziel und Regelungsmotivation der PCG ist es, die Effektivität und Effizienz von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen. Die öffentliche Hand soll mit Hilfe leistungsstarker Strukturen und Prozesse als informierter und aktiver Eigentümer und Gewährleister agieren. PCG soll die Steuerungsfähigkeit/-qualität der öffentlichen Hand verbessern.

Bei den politisch zuständigen Organen und Stellen braucht es eine Verständigung auf gesamthafte Gestaltungsziele als Voraussetzung für zielgerichtete Steuerung. Zur Entwicklung von Steuerungsfähigkeit wird weiter die Fähigkeit der Verwaltung benötigt, die Umsetzung dieser Ziele zu koordinieren. Hierfür ist von der Verwaltung das ganze Repertoire an Governancemodi und Instrumenten über die eigenen Organisationsgrenzen hinaus zu nutzen (Leixnering und Papenfuß 2016).

PCG erhebt den Anspruch, einen effektiven und effizienten Austausch von Ressourcen zu realisieren sowie einen Ausgleich ggf. widerstreitender Interessen von Akteuren zu erzielen. Im Zentrum steht die Entwicklung eines Handlungs- und Überwachungssystems mit einer ausgewogenen Balance zwischen dem Einfluss der öffentlichen Hand und der eigenverantwortlichen Handlungsfähigkeit des Managements. Aus Public Policy Perspektive formuliert ist es Ziel von PCG zentrale Beiträge zu leisten, Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung in alle Phasen des Policy Cycle systematisch einzubeziehen.

Eine besondere Herausforderung sind die verschiedenen Rollen der öffentlichen Hand: Sie ist Eigentümer, Gewährleister, Produzent, Gesetzgeber, Regulierer und Besteller. Interessenkonflikte können beispielsweise zwischen der auf die Aufgabenerfüllung ausgerichteten Rolle als Aufgabenverantwortlicher/Gewährleister und der häufig auf Rentabilitätsziele ausgerichteten Rolle als Eigentümer bestehen (Schedler et al. 2016; Deutscher Städtetag 2017).

Aufgrund der öffentlichen Aufgabe eines Unternehmens besitzt eine Gebietskörperschaft in vielen Fällen nur eingeschränkt die Möglichkeit, sich von diesem zu trennen. Demzufolge müssen in der PCG umso mehr die durch das Eigentum bestehenden Rechte und Möglichkeiten genutzt werden. Es bedarf zudem wirksamer Corporate Governance Elemente, die Kontrolle und Druck des Kapitalmarktes ersetzen können (von Werder 2009; Papenfuß 2013).

Regelungen zur PCG können grundsätzlich auf den folgenden Regulierungsebenen ansetzen:

1. Gesetzliche Vorschriften als Ergebnis eines formalen Gesetzgebungsverfahrens
2. Untergesetzliche Governancestandards („soft law“), die über mehr oder weniger freiwillige Selbstbindung Wirksamkeit erlangen sollen. Zu unterscheiden sind hier einerseits Regelungswerke für größere Gruppen von Organisationen/Unternehmen und andererseits unternehmensindividuelle Leitlinien.

Für öffentliche Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform gelten im Grundsatz die gleichen rechtlichen Bestimmungen wie im privatwirtschaftlichen Bereich

(z. B. Handelsgesetzbuch, Aktiengesetz, Gesetz für Gesellschaften mit beschränkter Haftung). Einzelne Regelungen sind jedoch im Hinblick auf die Eigentümerstruktur und Ziele modifiziert; einige Vorschriften, u. a. des öffentlichen Rechts, sind zusätzlich zu beachten. Auch bei vielen weiteren Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung sind die rechtlichen Vorgaben häufig in ähnlicher Form anzuwenden. Hieraus resultiert eine komplexe und herausfordernde Überlappung von Rechtskreisen. Insgesamt ist die PCG gekennzeichnet durch ein Spannungsfeld zwischen öffentlichem Recht und Gesellschaftsrecht, welches es bestmöglich auszutarieren gilt.

Viele Elemente der PCG sind in der Bundeshaushaltsoordnung (BHO), den Landeshaushaltsoordnungen (LHO) und Gemeindeordnungen (GO) enthalten. Eine zentrale Bedeutung kommt § 65 BHO bzw. den analog formulierten Bestimmungen in den LHO und GO zu. Hierach darf die öffentliche Hand Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur gründen oder sich an diesen beteiligen, wenn ein öffentliches Interesse an der zu übernehmenden Aufgabe besteht und der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher in anderer Weise erreicht werden kann. Weiterhin muss ein „angemessener Einfluss“ der öffentlichen Hand auf das Unternehmen gewährleistet sein.

Viele öffentliche Unternehmen werden in der Rechtsform einer GmbH geführt. Ist nach dem Gesellschaftsvertrag einer GmbH ein Aufsichtsrat bestellt, greifen nach § 52 Abs. 1 GmbHG – soweit nicht im Gesellschaftsvertrag etwas anderes bestimmt ist – eine Reihe von Vorschriften aus dem AktG wie die in § 116 i. V. m § 93 AktG normierten Sorgfaltspflichten, Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen.

Zunehmend werden die EU-Kommission und die weiteren EU-Organe zum „Standardsetzer“ und „Treiber“ auch für Corporate Governance Regeln, Richtlinien, Empfehlungen und Initiativen auf europäischer Ebene – bzw. ihr Weg durch die Verfahren im europäischen Mehrebenensystem – können regelmäßig zur Überprüfung und Weiterentwicklung der PCG genutzt werden.

2.2 Überblick über Konzepte und Instrumente der PCG

In jeder Gebietskörperschaft ist eine übersichtliche und widerspruchsfreie PCG-Konzeption erforderlich. Dafür wird zunächst ein Dachdokument „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungssteuerung“ benötigt, welches an erster Stelle einen *Public Corporate Governance Kodex* (PCGK) enthält. Daran anschließend kann ein Dokument „Hinweise für die Verwaltung zur Beteiligungssteuerung“ (Beteiligungsrichtlinie oder vergleichbare Begriffe) folgen. Dahinter sind Muster zu verschiedenen Instrumenten als Anlagen zu integrieren (Papenfuß 2013; Deutscher Städtetag 2017). Ein Praxisbeispiel für diese konzeptionelle Struktur mit einem PCGK und Hinweisen für die Verwaltung in einem Dokument findet sich z. B. auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen (BMF).

Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung von und in öffentlichen Unternehmen und Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung, die sich einschlägig bewährt haben (vgl. Abschn. 4). Dieser ist keinesfalls zu verwech-

seln oder gleichzusetzen mit dem Dokument „Hinweise für die Verwaltung zur Beteiligungssteuerung“. Beispielsweise richtet sich ein PCGK verstärkt auch an die Unternehmensorgane (Geschäftsführung, Aufsichtsrat usw.). Er kommuniziert Grundsätze verantwortungsvoller PCG und auch Wertmaßstäbe, demgegenüber besitzen Hinweise für die Verwaltung mehr den Charakter einer „Behördenanweisung“ und sind stärker formalrechtlich geprägt. Ein zentraler Unterschied ist ferner das Prinzip von „comply or explain“, welches nur über einen PCGK vollständig zur Entfaltung gebracht werden kann (vgl. Abschn. 4). Hinweise für die Verwaltung zur Beteiligungssteuerung bzw. eine Beteiligungsrichtlinie sind somit kein Ersatz für einen PCGK. Dies betont auch der Deutsche Städetag in seiner Handreichung für gute Unternehmenssteuerung: „Der Kodex kann durch Beteiligungsrichtlinien ergänzt werden“ (Deutscher Städetag 2017, S. 14). Das BMF formuliert auf seinem Internetauftritt in der Rubrik Beteiligungspolitik zur Gesamtkonzeption: „Herzstück ist der Public Corporate Governance Kodex“ (<https://www.bundesfinanzministerium.de>. Zugegriffen am 15.11.2018).

Hinter PCGK und den Hinweisen für die Verwaltung zur Beteiligungssteuerung sind u. a. folgende Anlagen zweckmäßig:

- Berufungsrichtlinien für Aufsichtsratsmitglieder,
- Mustergesellschaftsverträge/Satzungen,
- Muster für Zielbilder,
- Muster einer Geschäftsordnung für die Geschäftsführung,
- Muster einer Geschäftsordnung für Aufsichtsräte,
- Muster für Quartalsberichte,
- Muster für den Bericht des Aufsichtsrats an die Gesellschafterversammlung.

Nachfolgend wird ein Überblick über einige weitere wesentliche Instrumente der PCG gegeben (Schedler et al. 2016; Deutscher Städetag 2017). Zentral ist zunächst die Entwicklung von Zielen. Abgeleitet aus übergeordneten strategischen Zielen der Gebietskörperschaften muss der Unternehmensgegenstand bzw. der Gesellschaftszweck von der Gebietskörperschaft im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung oder in Errichtungsgesetzen klar vorgegeben werden. Hieraus sollten Zielbilder abgeleitet werden, die das gesetzlich vorgeschriebene wichtige öffentliche Interesse mit Leistungs- und Wirkungszielen konkretisieren. Daneben sind die Finanzziele abzubilden (z. B. Kennzahlen wie das Betriebsergebnis ohne Verzerrungen durch Steuern, Zinsen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände). Auf der Grundlage der Eigentümerziele sind von den Unternehmen strategische Unternehmenskonzepte zu erstellen. Abgeleitet hieraus sind mittelfristige Finanzierungs- und Investitionspläne zu erstellen. Die Geschäftsführungen und Vorstände haben für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan, u. a. mit Erfolgsplan, Investitionsplan, Finanzplan, Personalbestandsübersicht aufzustellen. Weiter braucht es ein leistungsfähiges Berichtswesen, das auch eine unterjährige und in die Zukunft gerichtete Übersicht und Kontrolle über die beschlossenen Wirtschaftspläne ermöglicht. In vielen Fällen sind hier auch Quartalsberichte und Risikoberichte erforderlich. Jahresabschlüsse werden von öffentlichen Unternehmen unabhängig von ihrer Größe nach den Vorschriften für

große Kapitalgesellschaften erstellt. Diese sind einer unabhängigen externen Wirtschaftsprüfung zu unterziehen (Ruter und Berger 2005; Hartmann und Zwirner 2015; Schaefer und Theuvsen 2008).

Für die PCG spielt in der Verwaltung das „Beteiligungsmanagement“ (Stabstelle, Abteilung, Referat etc.) eine zentrale Rolle, welches die drei Aufgabenfelder Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsträgerbetreuung besitzt.

3 Vollzugsdefizite und Regelungsdefizite bei den Governancestrukturen/-praktiken in der PCG

Die Ausgestaltung der PCG wird in Deutschland (wie international) insgesamt als verbesserungswürdig eingestuft. Dabei werden sowohl Konzepte als auch Instrumente als defizitär oder nicht vorhanden kritisiert (vgl. u. a. Budäus und Hilgers 2009; Reichard und Röber 2011; Ruter und Berger 2005; Budäus und Srocke 2003 sowie die Übersicht von Aussagen in Rechnungshofberichten und Zitaten in der Literatur bei Papenfuß 2013, S. 57 ff.). Neben strukturellen Defiziten verweist die Literatur auf in der Öffentlichkeit breit diskutierte Skandale, wie etwa bei der Berliner Bank AG, der HSH Nordbank AG, den Stadtwerken Gera oder dem Flughafen „Berlin Brandenburg“.

Nach den Kritikmustern ist aus übergreifender Perspektive eher von Vollzugsdefiziten auszugehen, jedoch bestehen in einigen Bereichen ebenso relevante Regelungsdefizite. Einige Bereiche der PCG werden von der Praxis mit der Metapher „Dunkelkammer der Demokratie“ beschrieben.

Allerdings ist zu betonen, dass der Entwicklungsstand und die aktuell zu beobachtenden Entwicklungsgeschwindigkeiten in der PCG und im Beteiligungsmanagement sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Sind einige Gebietskörperschaften schon weit vorangeschritten und personell adäquat aufgestellt, werden andere Gebietskörperschaften den Anforderungen in diesem Feld noch nicht gerecht.

Für einen kompakten Überblick werden nachstehend in übergreifender Perspektive einige Problemfelder und Handlungserfordernisse im Kontext von PCG aufgelistet (Papenfuß 2013):

1. Unzureichende Gesamtstrategie und Eigentümerziele und zu unspezifische Unternehmensziele
2. Politik und Beteiligungsmanagement als Gesellschafter zu häufig „nicht auf Augenhöhe“ mit Geschäftsführungsorganen öffentlicher Unternehmen
3. Auszubauende Quantität und Qualifikation des Personals im Beteiligungsmanagement für Weiterentwicklung der Entscheidungsvorbereitung
4. Zu geringe Verbindung von PCG und Beteiligungssteuerung/-management mit der Haushaltsaufstellung/-steuerung
5. PCGK nicht etabliert sowie unzureichende und stark schwankende Qualität und fehlende Evaluation
6. Vergangenheitsorientierte passive Verwaltung statt zukunftsorientierter aktiver Steuerung

7. Unklare Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten sowie „organisierte Unverantwortlichkeit“
8. Unzulängliche Trennung bzw. Rollenausbalancierung von Eigentümer- und Gewährleisterfunktion
9. Unklarheiten zwischen Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat
10. Zu starke Fokussierung auf Finanz- statt auf Leistungs-/Wirkungskennzahlen
11. Verbesserungsbedürftige Professionalität von Aufsichtsräten und ausgewogene Balance zwischen politischen Mandatsträgern und weiteren Akteursgruppen im Aufsichtsrat
12. Mangelnde institutionell abgesicherte Weiterbildung für Aufsichtsratsmitglieder
13. Defizite bei den Prozessen zur Besetzung der Geschäftsführungen und der Bemessung von Vergütungen im Vergleichsumfeld sowie bei Zielvereinbarungen
14. Mangelnde Integrität, Ethikprobleme und Korruption
15. Bildung von Schattenhaushalten und Flucht aus dem Budget
16. Fehlende oder im Vergleich zu unpräzise Regelungen in einigen Gemeindeordnungen bei Anforderungen zu PCG und Beteiligungsmanagement
17. Unausgeschöpfte Potenziale bei der digitalen Unterstützung im Beteiligungsmanagement
18. Verbesserungsbedürftiges integriertes Personalmanagement von Kernverwaltung und öffentliches Unternehmen der Gebietskörperschaft
19. Unzureichende Transparenz
20. Unausgeschöpfte Chancen, öffentliche Unternehmen durch eine Weiterentwicklung der PCG besser in die Staats- und Verwaltungsmodernisierung einzubeziehen

Nach empirischen Untersuchungen divergieren die Governancestrukturen und -praktiken öffentlicher Unternehmen im Vergleich von Gebietskörperschaften strukturell und genügen den herausgestellten Anforderungen häufiger noch nicht durchgängig (u. a. Papenfuß 2013; Schedler et al. 2016; Schaefer und Theuvsen 2008; Papenfuß et al. 2018). Bezüglich einiger Faktoren divergieren Bewusstsein und/oder Handlungsbereitschaft für eine anforderungsgerechte und transparente PCG zwischen Gebietskörperschaften in erheblichem Maße.

Bei der notwendigen Kritik darf indessen keinesfalls in den Hintergrund geraten, dass in sehr vielen Bereichen zahlreiche Akteure mit außerordentlicher Motivation und tadellosem Verantwortungsbewusstsein agieren. Blickt man zehn Jahre zurück, sind in der PCG viele Reformen realisiert worden und die aktuellen Entwicklungen zeigen vielfach in die richtige Richtung.

4 Etablierung und Umsetzung von Public Corporate Governance Kodizes

Seit 2005 haben in Deutschland mittlerweile gut 50 Gebietskörperschaften jeweils unterschiedliche PCGK eingeführt. Ein PCGK spielt im Gesamtkonzept der PCG, wie in Abschn. 2 veranschaulicht, eine besondere Rolle. Mit seinen Regelungen

spricht er viele einzelne Felder und Instrumente im Feld PCG, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement an.

Ein PCGK muss erstens Regelungen auf Ebene der Gebietskörperschaft für Politik und Verwaltung als Gesellschafter enthalten, zweitens Regelungen zu Beziehungen zwischen Gebietskörperschaft und Unternehmen sowie drittens Regelungen für die jeweiligen Unternehmen. PCGKs formulieren Ziele, Verantwortlichkeiten/Zuständigkeiten, Pflichten, Rechte, Instrumente und Prozesse für verschiedene Regelungsfelder, die wie folgt aufgeschlüsselt werden können (Papenfuß 2013; Hartmann und Zwirner 2015):

- Öffentliche Hand als Gesellschafter/Gesellschafterversammlung
- Aufsichtsrat
- Geschäftsführung
- Zusammenwirken von Aufsichtsrat und Geschäftsführung
- Rechnungslegung/Jahresabschluss und interne Revision
- Abschlussprüfung
- Compliance und Kontrollsysteme
- Transparenz

In der Diskussion wird vorherrschend die Auffassung vertreten, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – nützliche Beiträge für die PCG leisten kann (Budäus und Srocke 2003; Ruter und Berger 2005 sowie die Übersicht zu Zitaten bei Papenfuß 2013, S. 100).

Im Sinne der *Erklärungsfunktion* soll ein PCGK Grundcharakteristika des Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und so verständlich machen. Eine *Ergänzungsfunktion* erfüllt der PCGK, indem er regelmäßig auftretende Governancefragen, Unklarheiten oder Lücken mit über das Gesetz hinausgehenden Empfehlungen gezielt adressiert und damit unterstützende Hinweise gibt (zu weiteren Funktionen vgl. Papenfuß 2013).

Von den Empfehlungen eines PCGK können die Unternehmen situationsgerecht abweichen, sind dann aber verpflichtet, dies jährlich in einer sog. Entsprechenserklärung zu begründen und die stattdessen gewählte Lösung nachvollziehbar zu erläutern (vgl. u. a. Papenfuß 2013; Budäus und Srocke 2003; Hartmann und Zwirner 2015). Bei der Befolgung einzelner Empfehlungen besteht Flexibilität, aber die Abgabe und Veröffentlichung einer Entsprechenserklärung mit Kurzbegründung von eventuellen Abweichungen ist durch eine Verankerung in der Satzung verbindlich und keine bloße „Absichtserklärung“ (vgl. für Praxisbeispiele in PCGKs/Stand Juli 2018 z. B. Bund PCGK-Ziffer 1.4, Land Baden-Württemberg Ziffer IV.15; Land Nordrhein-Westfalen Ziffer 1.4.2; Bund Österreich Ziffer 6.2.)

Eine Empfehlung kann in einem PCGK z. B. wie folgt formuliert sein: „Die Interne Revision soll unmittelbar der Geschäftsführung unterstellt sein. Die Aufträge sollen schriftlich erteilt werden“ (Praxisbeispiele u. a. Brandenburg Ziffer 7.1.2 und Potsdam Ziffer II.1.2). Hiernach müssen Aufsichtsrat und Geschäftsführung einmal im Jahr in der Entsprechenserklärung persönlich unterschreiben und auf der Internetseite des Unternehmens veröffentlichen, ob diesem Grundsatz entsprochen wurde oder aus welchen Gründen eine Alternativlösung gewählt wurde.

Wichtig ist hervorzuheben, dass eine Abweichung von einer Empfehlung nicht per se als „Mangel“ zu verstehen ist – dies wird auch in den PCGK häufig deutlich erklärt. Die Entscheidung, Empfehlungen nicht zu entsprechen, kann durchaus sinnvoll oder sogar erforderlich sein – sie muss lediglich transparent gemacht werden. Ein aufgeschlossenes wie fundiertes Verständnis für die Philosophie von „comply or explain“ und eine konstruktive Abweichungskultur ist in der Praxis von hervorstechender Bedeutung, um die mit einem PCGK verbundenen Potenziale systematisch auszuschöpfen.

Um die Möglichkeiten eines PCGK zu nutzen, bedarf es einer anforderungsge-rechten Ausgestaltung. Hingegen zeigen deutschlandweite Analysen von PCGK in allen zentralen Regelungsfeldern auffällige Abweichungen von einschlägigen Anforderungen und erhebliche Gestaltungsunterschiede. Die Defizite und Unter-schiede werden im Vergleich von PCGKs beispielsweise in folgenden Bereichen augenfällig sichtbar (Papenfuß 2013):

- Verantwortlichkeiten und Abläufe bei der Entwicklung von Unternehmensstrate-gien und Zielen
- Einbindung von politischen Gremien in die PCG
- Zielvereinbarung zwischen Gebietskörperschaft und Geschäftsführungen
- Aus-/Fort-/und Weiterbildung von Aufsichtsratsmitgliedern
- Bildung von Prüfungsausschüssen im Aufsichtsrat
- Effizienzprüfung bzw. Selbstevaluation beim Aufsichtsrat
- Berichtsinhalte der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat
- Vermeidung und Offenlegung von Interessenkonflikten
- Angemessenheitsprüfung der Vergütung im Vergleichsumfeld
- Interne Revision
- Unabhängigkeit des Abschlussprüfers
- Bereitstellung von relevanten Corporate Governance Informationen auf der Inter-netseite des Unternehmens

Zahlreiche Autoren haben die Uneinheitlichkeit von kritisiert PCGKs und die Entwicklung eines PCG-Musterkodex mit Nachdruck empfohlen (u. a. Budäus und Srocke 2003; Ruter und Müller- Marques Berger, Papenfuß 2017 sowie die Übersicht von Aussagen in der Literatur bei Papenfuß 2013). Ein veröffentlichter PCG-Musterkodex wäre ein fundiert ausgearbeitetes Angebot, das die jeweiligen Gebietskörperschaften zur Arbeitserleichterung bei der Erarbeitung und Evaluation nutzen und situationsgerecht anpassen könnten (Papenfuß 2017).

5 Fazit und Entwicklungs-perspektiven

Empirische Studien zeigen die politische und ökonomische Relevanz von PCG für die Gesellschaft, Wissenschaft und Staats-/Verwaltungssteuerung auf allen föderalen Ebenen. In den letzten Jahren waren in Deutschland viele positive Weiterentwick-lungsansätze festzustellen, die Anknüpfungspunkte für weitere Reformen bieten.

Jedoch belegen empirische Studien und Medienberichte derzeit regelmäßig, dass in der PCG auch in Deutschland noch viele nicht hinnehmbare Unzulänglichkeiten bestehen und weitere Reformschritte drängend sind.

Eine Überregulierung wird sich nicht förderlich auswirken. Hingegen müssen dosierte, gezielte und präzise Anforderungen und Zuständigkeiten zur Bewältigung der bedeutsamen Vollzugsdefizite sowie zu bestehenden konzeptionellen Schwächen im PCG-System formuliert werden. Eine Leitmaxime sollte weiter die Generalprävention durch Transparenz sein. Diese ändert nicht unmittelbar die Rationalitäten, verspricht eventuelle opportunistische Verhaltensweisen und Fehlsteuerung jedoch zu erschweren und erkennbarer werden zu lassen.

Initiativen von Verbänden und Arbeitsgruppen, PCG auf politischer und fachlicher Ebene in der Zukunft einen adäquaten Stellenwert einzuräumen und das Thema „noch mehr in die Köpfe“ von Entscheidungsträger/innen zu bringen (z. B. Deutscher Städetag 2017), sollten weiterverfolgt und zusätzlich verstärkt werden. PCG und Beteiligungssteuerung/-management könnten in der Zukunft noch mehr als positive Gestaltungsthemen genutzt werden und besitzen auch politisches Kommunikationspotenzial. Die Digitalisierung bietet für PCG und Beteiligungsmanagement besondere Chancen, die Anforderungen durch digital unterstützte Ansätze realistisch erfüllen zu können.

In der Zukunft sollten PCG und Beteiligungssteuerung/-management noch stärker mit der Haushaltssteuerung verbunden werden. Beispielsweise sollte PCG einen Rahmen setzen, schon bei der Haushaltsaufstellung eine aussagekräftige Übersicht für die einzelnen Politikfelder bzw. Produkte vorzusehen, welche zugehörigen Organisationen wie viele Finanzmittel der Gebietskörperschaft erhalten und welche Ergebnis- und Wirkungsziele sie verfolgen.

In der Debatte um Staats- und Verwaltungsmodernisierung kann eine entsprechende Ausgestaltung der PCG zahlreiche Anstöße geben und zu weiteren Entwicklungen beitragen. Ein aktuelles Beispiel in den Anstrengungen um digitale Transformation und Smart Government/Smart City sind über PCG in einem entsprechenden Rahmen adäquat gesteuerte Kompetenzstellen für Digitalisierung als *Shared-Service-Center* in einem öffentlichen Unternehmen einer Gebietskörperschaft. Diese verfügen in einigen Bereichen über andere Möglichkeiten (z. B. bei der Einstellung und Vergütung von hochqualifiziertem Personal) und können durch besondere Kompetenzbündelungen dazu beitragen, die Digitalisierung auch für die Kernverwaltung mit voranzubringen. Ein anderes Beispiel ist ein integriertes *Personalmanagement* für Kernverwaltung und öffentliche Unternehmen durch die jeweilige Gebietskörperschaft (Papenfuß und Keppeler 2018, S. 1066 f.). Hier können verschiedene Konzepte der PCG und auch entsprechende Regelungen in einem PCGK den Ordnungsrahmen bereitstellen, um in allen Phasen des Personalmanagements die Chancen einer systematisch-integrierten Betrachtung von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen auszuschöpfen.

Weitergehend ist eine integrierte Gesamtsteuerung von Gebietskörperschaften notwendig und chancenreich. Integrierte Gesamtsteuerung bezeichnet die kohärente Steuerung von allen Organisationen, die von Politik und Verwaltung über ein Vertrags- bzw. Auftragsverhältnis mit der jeweiligen Gebietskörperschaft gesteuert

werden können wie z. B. auch Nonprofit-Organisationen. Hier kann PCG wiederum erhebliche Entwicklungsbeiträge leisten.

Für die Forschung und die Praxis ist in der nächsten Zeit bedeutend, den empirischen Erkenntnisstand zur PCG weiter zu verbessern. Für privatwirtschaftliche Unternehmen liegen zahlreiche empirische Analysen zur Corporate Governance vor. Bei öffentlichen Unternehmen besteht weiter eine gravierende empirische Forschungslücke. Auch im Vergleich zur Kernverwaltung zeigt sich für öffentliche Unternehmen im nationalen und internationalen Bereich eine deutlich unterproportionale Anzahl von empirischen Studien zu öffentlichen Unternehmen.

Eine nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung bedarf parallel auch der erforderlichen Haushaltskonsolidierung. Zur Bewältigung der Herausforderungen kann durch eine anforderungsgerechte Weiterentwicklung der PCG ein relevanter Beitrag geleistet werden. Für anstehende Verwaltungsreformen ist PCG von zentraler Bedeutung und sollte einen angemessenen Stellenwert im Bewusstsein und Handeln auf allen Ebenen erhalten. PCG bietet verfolgenswerte Potenziale, öffentliche Unternehmen stärker in die Staats- und Verwaltungsmodernisierung einzubeziehen.

Literatur

- Budäus, Dietrich, und Dennis Hilgers. 2009. Public Corporate Governance. In *Handbuch Corporate Governance*, Hrsg. Peter Hommelhoff, Klaus Hopt und Axel von Werder, 883–904. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Budäus, Dietrich, und Isabell Srocke. 2003. Public-Corporate-Governance-Kodex – Ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor. In *Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen*, Hrsg. Ernst Bernd Blümle, Helmut Pernsteiner, Robert Putschert und René Andeßner, 79–102. Wien: Linde.
- Deutscher Städetag. 2017. *Gute Unternehmenssteuerung Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen*. Berlin: Deutscher Städetag.
- Hartmann, Simone, und Christian Zwirner. 2015. *Praxiskommentar Public Corporate Governance Kodex des Bundes: Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung*. Köln: Bundesanzeiger.
- Leixnering, Stephan, und Ulf Papenfuß. 2016. Public Corporate Governance: Ein analytisches Rahmenkonzept für Steuerung im öffentlichen Sektor. *Zeitschrift für Organisation* 85(4): 224–228.
- Lienhard, Andreas. 2009. Grundlagen der Public Corporate Governance. In *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – Öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2008, Hrsg. Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, 43–77. Bern: Stämpfli.
- Papenfuß, Ulf. 2013. *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*. Wiesbaden: Springer.
- Papenfuß, Ulf. 2017. Public Corporate Governance Kodizes: Wie wir einen bundeslandübergreifenden Musterkodex entwickeln können. In *Anreizsysteme, Personalmanagement und Vergütung in den Unternehmen der Kommunen, des Bundes und der Länder*, Hrsg. Michèle Morner und Ulf Papenfuß, 49–66. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Papenfuß, Ulf, und Florian Keppler. 2018. Öffentlicher Dienst und Personalmanagement der öffentlichen Hand. In *Handbuch Staat*, Hrsg. Rüdiger Voigt, 1059–1069. Wiesbaden: Springer.
- Papenfuß, Ulf, Christian Schmidt, und Florian Keppler. 2018. *Vergütungstransparenz-Ranking 2018: Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen im Vergleich von Kommunen, Ländern und Bund*. Friedrichshafen: Zeppelin University.

- Papenfuß, U. 2019. Public Corporate Governance. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Hrsg. Christoph Reichard, Sylvia Veit und Göttrik Wewer. Wiesbaden: Springer.
- Reichard, Christoph, und Manfred Röber. 2011. Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Hrsg. Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard und Göttrik Wewer, 4, 168–176. Wiesbaden: Springer.
- Ruter, Rudolf X., und Thomas Müller-Marques Berger. 2005. Corporate Governance und öffentliche Unternehmen. In *Deutscher Corporate Governance Kodex: Ein Handbuch für Entscheidungsträger*, Hrsg. Norbert Pfitzer und Peter Oser, 437–468. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Schaefer, Christina, und Ludwig Theuvsen, Hrsg. 2008. Public Corporate Governance: Rahmenbedingungen, Instrumente, Wirkungen. In *Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 36:7–16.
- Schedler, Kuno, Roland Müller, und Roger W. Sonderegger. 2016. *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, Public Corporate Governance für die Praxis*, 3. Aufl. Bern: Haupt.
- Werder, Axel von. 2009. Ökonomische Grundfragen der Corporate Governance. In *Handbuch Corporate Governance – Leitung und Überwachung börsennotierter Unternehmen in der Rechts- und Wirtschaftspraxis*, Hrsg. Peter Hommelhoff, Klaus Hopt und Axel von Werder, 2. Aufl., 3–37. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.



Strategisches Management

John Philipp Siegel

Inhalt

1 Begriff und Grundlagen	334
2 Darstellung des Konzeptes	335
3 Praktische Anwendungsfelder	339
4 Stand der Umsetzung und empirisch beobachtbare Wirkungen	341
5 Entwicklungsperspektiven	343
Literatur	344

Zusammenfassung

Strategisches Management ist nicht nur die bewusste Auseinandersetzung einer Verwaltung mit den Herausforderungen für die Erfüllung ihres Auftrags. Bedeutsam ist auch die bewusste Gewährleistung und Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit. Dazu gehört die Verständigung über Erfolgsmaßstäbe ebenso wie über die Weiterentwicklung von Handlungsrutinen. Insofern geht es nicht allein um Planung, sondern auch um ein Verständnis für sich herausbildende Strategien der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Um Möglichkeiten für Performance-Verbesserungen nutzen zu können, sind Stakeholder-Erwartungen, Ressourcenbasis und organisationalen Fähigkeiten zu berücksichtigen.

Schlüsselwörter

Strategie · Performance · Führung · Wandel · Digitalisierung

J. P. Siegel (✉)

HAW Hamburg, Hamburg, Deutschland

E-Mail: josiegel@uni-potsdam.de

1 Begriff und Grundlagen

Seit etwa zwanzig Jahren verbreiten sich Konzepte und praktische Ansätze zum strategischen Management in der Verwaltung der deutschsprachigen Länder (Schedler und Siegel 2005). Konstitutiv für das strategische Management sind bestimmte Merkmale der Steuerung bzw. Führung (in) der Verwaltung im Sinne von spezifischen Handlungsorientierungen:

- *Erfolgsorientierung*: „Strategisches Management ist auf den Aufbau, die Pflege und die Ausbeutung von Erfolgspotenzialen gerichtet, für die Ressourcen eingesetzt werden müssen“ (Heinz 2000, S. 13). Was genau den Erfolg von Verwaltungen ausmacht, ist weder eindeutig noch unumstritten. Strategisches Management dient insofern der Klärung und Konkretisierung der Erfolgsvorstellungen unter Berücksichtigung der Erwartungen relevanter Stakeholder (z. B. Politik, Mitarbeiter, Kunden/Bürger usw.).
- *Zielorientierung*: Strategische Ziele sollen einen grundsätzlichen Orientierungsrahmen für die jeweilige Organisation darstellen. Die explizite Formulierung zweckmäßiger strategischer Ziele in der Verwaltungspraxis ist zwar noch nicht ausgereift, aber durch die neue Haushaltssteuerung und die Anwendung von Managementinstrumenten (wie *Zielvereinbarungen*, *Leitbilder*, *Balanced Scorecard* u. ä.) werden Anknüpfungspunkte geboten, Ziele zu reflektieren, zu konkretisieren und zu integrieren.
- *Langfristigkeit*: Strategisches Denken ist in die Zukunft gerichtet – über ein Jahr oder auch eine Legislaturperiode hinaus. Auch wenn die Zukunft ungewiss ist, sind wichtige mittel- und langfristige Entwicklungen (bspw. demografischer Wandel, Digitalisierung, Ressourcenbasis) zumindest absehbar. Antizipation und proaktive Bewältigung von Herausforderungen sind insbesondere dann typisch für das strategische Management, wenn sie die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der jeweiligen Organisation betreffen oder erfolgsrelevant sind.
- *Ganzheitlichkeit*: Anspruch des strategischen Managements ist die Überwindung der selektiven Problemwahrnehmung und -bearbeitung, indem man der Komplexität von Ursache- und Wirkungsbeziehungen des Verwaltungshandelns besser gerecht zu werden versucht. Dies setzt eine Denk- und Betrachtungsweise unter Einbezug der wesentlichen Erklärungs- und Einflussfaktoren voraus und soll zu effektiver koordinierter Handeln der relevanten Akteure führen.
- *Entwicklungsorientierung*: Verwaltungen befinden sich permanent in einem dynamischen Anpassungsprozess an sich verändernde externe und interne Rahmenbedingungen. Das betrifft beispielsweise die jeweilige Problemsituation, die Rechtslage, die Ressourcenbasis oder politische und gesellschaftliche Erwartungen. Günter Müller-Stewens und Christoph Lechner (2005) heben hervor, dass strategisches Management als geplante Evolution betrachtet werden kann, bei der strategisches Denken und Handeln bewusstgemacht und als kollektiver Lernprozess organisiert wird, um letztlich im (und durch) Wandel Erfolgspotenziale zu schaffen und zu sichern.

Strategisches Management kann und sollte folglich als Klärungs-, Verständigungs-, Entscheidungs- und Veränderungsprozess verstanden werden, der die Kohärenz des Verwaltungshandelns insgesamt erhöhen und einen Orientierungsrahmen dafür schaffen soll. Es geht dabei in erster Linie um Kommunikation – über die Entwicklung der Ressourcenbasis und der organisationalen Fähigkeiten der Verwaltung, die Optimierung von deren *Performance* und die Gestaltung grundlegender Veränderungsprozesse. Insofern ergibt sich die Notwendigkeit zur Planung, Abstimmung, Umsetzung und Bewertung von (Teil-)Strategien ebenso wie die bereichsübergreifende Integration unterschiedlicher Funktionen und Aufgabenbereiche. Strategisches Management ist also mehr als nur der Einsatz bestimmter Instrumente oder Verfahren zur Steuerung. Es handelt sich um die erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung einer Verwaltung bzw. von Organisationen.

2 Darstellung des Konzeptes

In der theoretisch-konzeptionellen Auseinandersetzung mit dem strategischen Management ist erstens die Unterscheidung zwischen Inhalten (*strategy content*) und Prozessen (*strategy process*) grundlegend. Zweitens ist es geboten, einen Blick auf Methoden und Verfahren zu werfen, die bei der strategischen Steuerung zum Einsatz kommen können. Drittens ergibt sich die Notwendigkeit zu betrachten, wie diese Aspekte integriert werden können und in welchem Zusammenhang sie mit der Führung und der Gestaltung von Veränderungsprozessen stehen.

2.1 Inhalte des strategischen Managements

Ausgangspunkt für die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Strategien einer Verwaltung ist die Frage nach grundlegenden Erfolgsmaßstäben. Als allgemeine Dimensionen des Erfolgs – der *Performance* – von Verwaltungen können Akzeptanz (Legitimität), aber auch Wirtschaftlichkeit (Effizienz), Wirksamkeit (Effektivität), die Einhaltung fachlicher Standards (Professionalität) und Rechtmäßigkeit (Legalität) betrachtet werden. Hinzu kommen Kriterien wie Transparenz und Nachhaltigkeit des Verwaltungshandelns.

In der englischsprachigen Literatur wird die Identifikation und Bearbeitung von spezifischen strategischen *Handlungsfeldern*, den sogenannten *strategic issues*, hervorgehoben. Während einzelne Themen bzw. Herausforderungen als besonders relevant für den Erfolg und die langfristige Entwicklung der Organisation betrachtet werden, bleiben andere im Hintergrund. Dies scheint zunächst dem Anspruch des strategischen Managements auf Ganzheitlichkeit zu widersprechen. Gefragt wird allerdings nach Themen, welche die Organisation als Ganzes betreffen und für deren Handlungsfähigkeit und Entwicklung eine kritische Bedeutung haben.

Strategische *Ziele* stellen den Versuch dar, Absichten über zukünftig zu erreichende Zustände einer Verwaltung zu konkretisieren und beziehen sich auf deren Aufträge und Aufgaben. Auch Wirkungsziele lassen sich als strategisch betrachten,

da sie in der Regel nur langfristig erreicht werden können und ein koordiniertes Vorgehen erfordern. Die Formulierung und Festlegung von strategischen Zielen sind aber vor allem dann zweckmäßig, wenn diese dazu beitragen, mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen und Kompetenzen die Zielerreichung zu planen und mit entsprechenden Maßnahmen zu realisieren.

Strategien bzw. deren Inhalte stellen den Kern des strategischen Managements dar. Daher kommt der Definition des Begriffes eine besondere Bedeutung zu. Grundlegend ist dabei die auf Henry Mintzberg zurückgehende Unterscheidung zwischen beabsichtigten und sich herausbildenden bzw. „emergenten“ Strategien (Mintzberg und Waters 1985). Eine Strategie kann demnach – entgegen der verbreiteten Verkürzung auf einen Plan – als „ein Muster von Zwecken, Vorgehensweisen, Programmen, Handlungen, Entscheidungen und Ressourcenallokationen“ verstanden werden, „das bestimmt, was eine Organisation ist, was sie tut und warum sie es tut“ (Bryson 1995, S. 32–33). Strategien unterscheiden sich nach Ebene oder Funktion und können sich im Zeitverlauf verändern. Strategien können nicht nur als angestrebter Weg zur Erreichung von Zielen verstanden werden, sondern auch als die Art und Weise, mit der sich eine Organisation tatsächlich mit den identifizierten Handlungsfeldern auseinandersetzt. Anzustreben ist dabei Konsistenz zwischen Rhetorik, Entscheidungen, Handeln und entsprechenden Konsequenzen. Dabei ist zwischen der Gesamtstrategie einer Verwaltung (welche die Aktivitäten und die Ausrichtung der Organisation als Ganzes bestimmt) einerseits und Teil- bzw. funktionalen Strategien (für die einzelnen Aufgabenbereiche bzw. Managementfunktionen) zu unterscheiden.

2.2 Strategieprozesse

Während die inhaltliche Sicht auf die Frage abstellt, welche *Strategien* in der Verwaltung verfolgt werden, bezieht sich die Prozessperspektive auf die Frage, wie Strategien entwickelt werden bzw. sich entwickeln. Klassische Konzepte des strategischen Managements (in Lehrbüchern oder von Unternehmensberatern) arbeiten dabei mit (vermeintlich) kausal-logischen Prozessmodellen, in denen nach umfangreichen Analysen des internen und externen Umfeldes *Strategien* formuliert, implementiert und evaluiert werden, bevor sich der Regelkreis mit der Re-Formulierung der Strategien wieder schließt. Damit wird allerdings eher ein präskriptiver Anspruch postuliert als der tatsächliche Ablauf von Strategieprozessen beschrieben.

Strategieformulierung bedeutet vor allem Analyse, Reflexion und Entscheidung. So ist es notwendig, Entwicklungen und Herausforderungen innerhalb und außerhalb der Verwaltung zu verstehen und zu bewerten und verbindliche Grundlagen für praktisches Handeln zu schaffen. Allerdings stehen die dafür notwendigen Informationen in der Regel nur teilweise zur Verfügung und auch die Informationsverarbeitungskapazitäten auf Leitungsebene sind beschränkt. Außerdem prägen tradierte Problemlösungsmuster – „*Routinen*“ – die Wahrnehmung entsprechender Möglichkeiten. Grundsätzlich soll durch Prozesse der Strategie-

formulierung geklärt und vermittelt werden, welche Absichten die Organisation verfolgt und wie sie diese zu realisieren beabsichtigt. Zur Strategieformulierung gehören die Klärung der Ausgangslage sowie der Erfolgsmaßstäbe der Organisation das Aufzeigen von Entwicklungsperspektiven, ein Erkennen von Notwendigkeit und Möglichkeiten der Veränderung, die Bestimmung der Themenfelder, die Definition von Zielen, die Festlegung von Strategien und die Planung von Maßnahmen. Zentral ist jedoch, ob und welche Entscheidungen tatsächlich getroffen werden.

Der Weg zur *Strategieimplementation* führt vor allem über konkrete Maßnahmen, den Budgetprozess, das *Performance-Management*, Strukturveränderungen und organisationales Lernen. Die Ressourcenallokation, vor allem der Budgetprozess, ist ein Schlüssel zur Strategieimplementation, insbesondere indem strategische Entscheidungen bei der Budgetierung berücksichtigt werden (bspw. durch die Operationalisierung strategischer Ziele im Produkthaushalt) bzw. mit finanziellen Anreizen verkoppelt werden (etwa im Sinne eines wirkungsorientierten „*Performance Budgeting*“). Ein Grundproblem sind jedoch mögliche Widersprüche, die aus einer inkrementalistischen, dezentralen Vorgehensweise („bottom-up“) gegenüber prioritätenbasierten, zentralen Ansätzen und Initiativen („top-down“) resultieren.

Allerdings kann ohnehin nicht davon ausgegangen werden, dass beabsichtigte Strategien vollständig realisiert werden, zumal es im Zuge der Umsetzung immer zu nicht intendierten Aus-, Neben- und Rückwirkungen kommt. Fraglich ist auch, ob die tatsächlich realisierten Strategien die mit ihnen ursprünglich verbundenen Ziele und die angestrebten Wirkungen erreichen. Um systematische Prozesse des organisationalen Lernens und der kontinuierlichen Verbesserung der Performance der Verwaltung zu ermöglichen, sind Prozesse des *Monitorings* und der *Strategieevaluation* unverzichtbar. Derartige Ansätze sollten sich aber nicht auf die Erfolgskontrolle beabsichtigter Strategien beschränken, sondern sich ebenso auf die Analyse und Bewertung von Handlungsroutinen der Verwaltung und auf Ergebnisse von Veränderungsprozessen richten. Insofern liegt es nahe, einen Strategieprozess mit der Frage zu beginnen, welche Strategien – als Handlungsmuster bei der Erfüllung ihrer Aufgaben – die betreffende Organisation bislang verfolgt hat und welche Ergebnisse damit erreicht wurden.

Die Grundlogik des Phasenzyklus ist letztlich jedoch nicht ausreichend, um die Wirklichkeit der Strategieentwicklung zu erfassen. Aspekte der Koordination zwischen verschiedenen Strategien werden durch die zyklische Phasenheuristik ebenso vernachlässigt wie dezentrale oder externe Initiativen und emergente Strategien. Die idealtypische Unterteilung der Phasen dient daher eher als analytischer Rahmen, nach dem bestimmte Aktivitäten grob kategorisiert werden können. Diese Kategorien sind weder trennscharf, noch können derartige Prozessverläufe in der Verwaltungspraxis vorausgesetzt werden. Strategisches Management ist jedoch nur dann ganzheitlich, wenn reflexive, konzeptionelle und handlungsbezogene Elemente so verknüpft werden, dass sie langfristig erfolgs- und zielorientiert wirksam werden. Diese Synthese ist vor allem eine praktische Herausforderung.

2.3 Instrumente des strategischen Managements

Managementinstrumente sind Verfahren bzw. Methoden, die als Hilfsmittel zu verschiedenen Zwecken im Rahmen des Strategieprozesses dienen (können):

- *Analyseinstrumente* dienen dazu, Informationen und Wissen zu generieren, die für strategische Entscheidungen hilfreich bzw. notwendig sind. Dabei geht es oft weniger um die Ermittlung objektiver Fakten, sondern um eine kollektive Klärung relevanter Rahmenbedingungen und Herausforderungen innerhalb der Organisation und in ihrem Umfeld, die bei der Strategieentwicklung zu berücksichtigen sind. Beispiele dafür sind SWOT-, Portfolio- und Stakeholder-Analysen, die Auswertung von Kennzahlen und Indikatoren (Performance-Informationen), *Benchmarking* und Evaluationen.
- *Konzeptionelle Instrumente* haben den Zweck, die Formulierung von Absichten zu unterstützen, diese Absichten zu kommunizieren und ihnen Verbindlichkeit zu verleihen. Sie dienen der Organisation dazu, eine gemeinsame Vorstellung über die angestrebte Zukunft zu konkretisieren. Konzeptionelle Instrumente stehen daher in einem engen Zusammenhang mit Entscheidungen und Planungen. Zur Anwendung kommen etwa Leitbilder, Szenariotechnik, strategische Pläne oder auch etablierte Fachplanungen in den jeweiligen Aufgabenbereichen.
- *Umsetzungsinstrumente* dienen der Realisierung der Absichten und der Durchführung der Maßnahmen, die als geeignet betrachtet werden, Ziele zu erreichen. Sie beziehen sich auf das alltägliche Verwaltungshandeln. Dazu gehören konkrete Projekte und Maßnahmen, Leistungs- und Zielvereinbarungen, die Budgetierung, Restrukturierungen, aber auch Methoden der operativen Führung.
- Ein Instrument, das für die *Integration* von Analyse, Konzeption und Umsetzung nutzbar ist, stellt die *Balanced Scorecard* dar (vgl. Scherer und Alt 2002).

Die Anwendung von Managementinstrumenten ist jedoch weder mit strategischem Management gleichzusetzen, noch garantiert der Einsatz bestimmter „Werkzeuge“ auch deren Erfolg. Die Kunst des strategischen Managements besteht darin, in der richtigen Situation das geeignete Instrument für einen bestimmten Zweck einzusetzen. Werden Instrumente zum Selbstzweck, verlieren sie schnell ihren Wert und damit ihre Wirksamkeit.

2.4 Integration, strategischer Wandel und Führung

Strategisches Management im Sinne der anfangs erwähnten Entwicklungsorientierung bedeutet, Veränderungen zielgerichtet zu gestalten und die Verbesserung der Fähigkeiten der jeweiligen Organisation zu thematisieren. Veränderungen sind zwar nicht immer direkt steuerbar oder vorauszusehen, aber sie können beeinflusst werden (siehe „Change Management“ in diesem Band). Auch wenn in der Verwaltung „Mandate“ bzw. Aufträge extern (v. a. politisch und rechtlich) definiert werden, ist es möglich und geboten, den Wandel der Organisation bewusst mit dem Anspruch zu

gestalten, die zielorientierte Anpassung an dynamische Rahmenbedingungen anzustreben. Grundlegend für den strategischen Wandel von Organisationen ist deren Interpretation als *lernende Organisation* und ein Verständnis dafür, wie organisatorische Lernprozesse funktionieren. Das schließt ein, dass Routinen im Sinne grundlegender Handlungsmuster der jeweiligen Verwaltung kritisch hinterfragt und bewusst weiterentwickelt werden. Ziel und Voraussetzung des strategischen Wandels der Verwaltung ist die Entwicklung und Nutzung grundlegender Fähigkeiten ihrer Organisationen („*organizational capabilities*“). Dabei handelt es sich um komplexe Interaktions-, Koordinations- und Problemlösungsmuster einer Organisation, die mit einer spezifischen Wissensbasis verbunden sind. Sie setzen langjährige Entwicklungsprozesse voraus und sind in der Regel nicht einfach substituierbar. Die zentrale Aufgabe des strategischen Managements liegt demzufolge in der Anpassung, Integration und Rekonfiguration von internen und externen Fähigkeiten und der entsprechenden Ressourcenbasis. Entscheidend für Verwaltungen ist letztlich deren Problemlösungsfähigkeit als das Produkt ihrer Reaktionsfähigkeit auf externe Impulse und der internen Handlungs- bzw. Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben.

Strategisches Management ist eine Führungsaufgabe. In der Praxis sind Führungskräfte oft mit operativen Tätigkeiten ausgelastet. Da reaktive Handlungsmuster überwiegen, gibt es vielfach wenig Anlass und Zeit für strategisches Denken und Handeln. Dabei haben zahlreiche Entscheidungen (ob dies dem Entscheidungsträger bewusst ist oder nicht) langfristige Auswirkungen. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass strategisches Management im jeweiligen Zuständigkeitsbereich jeder einzelnen Führungskraft möglich und nicht zwingend an entsprechende Prozesse auf übergeordneten Ebenen gebunden oder gar von „der Politik“ zu erwarten ist.

3 Praktische Anwendungsfelder

Grundsätzlich gibt es keinen Bereich der Verwaltung, für den strategisches Management irrelevant wäre, auch wenn entsprechende Aktivitäten in der Verwaltungspraxis bislang längst nicht überall anzutreffen sind.

Für die kommunale Ebene in Deutschland liegen nicht seit einiger Zeit mehrere anwendungsorientierte Konzepte, sondern auch wissenschaftliche Betrachtungen vor (vgl. Eichhorn und Wiechers 2001; Heinz 2000; Pröhl 2002). Seitdem erfahren vor dem Hintergrund des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens Elemente des strategischen Managements Aufmerksamkeit, u. a. weil die Produkthaushalte auch strategische (Wirkungs-) Ziele und Kennzahlen enthalten sollen. Tatsächlich lassen sich zahlreiche Ansätze zum strategischen Management in diversen Kommunalverwaltungen beobachten. Beispielhaft seien der Landkreis Potsdam-Mittelmark, die Stadt Ludwigsburg und die Stadt Mannheim genannt. In der Landeshauptstadt Potsdam (2016) wurde vor kurzem ein anspruchsvolles Konzept entwickelt und beschlossen, dem ein umfangreicher Bürgerbeteiligungsprozess vorausging.

Auf Landesebene scheint strategisches Management weniger intensiv verfolgt zu werden. Allerdings gab es in der jüngeren Vergangenheit bemerkenswerte Ansätze ganzheitlicher strategischer Steuerung, die unterschiedliche Schwerpunkte setzten. Ein Beispiel war das Projekt des Senates der Freien und Hansestadt Hamburg „Wachsen mit Weitsicht“ (2010), in dem ausgehend von einem Leitbild, strategischen Zielen und Handlungsfeldern Leitprojekte abgeleitet und umgesetzt wurden, die gezielt Wachstumspotenziale erschließen und ausschöpfen sollten. Einen anderen Ansatz verfolgte das Land Hessen, das mit seiner „Neuen Verwaltungssteuerung“ vor allem über das Finanz- und Performance-Management und entsprechende Instrumente die strategische Steuerung adressierte (Hofmann und Noe 2004).

Auf Bundesebene stand das Thema zwischenzeitlich zwar auf der Reformagenda; zu nennenswerten Ergebnissen kam es dabei allerdings nicht. So scheiterte Anfang der 2010er-Jahre der Versuch, einen gemeinsamen Orientierungsrahmen zur strategischen Steuerung in der Bundesverwaltung zu erarbeiten, der auf den Erfahrungen insbesondere des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beruhen sollte. Dort wurde v. a. mittels interner Zielvereinbarungen versucht, die Strategiefähigkeit zu erhöhen. Einschlägige Ansätze finden sich auch in anderen Ministerien und in deren Geschäftsbereichen, bei der Bundeswehr und der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Hirsch et al. 2013).

Daneben gilt es zu beachten, dass in Verwaltungen aller Ebenen funktionale Teilstrategien formuliert und realisiert werden, etwa im Hinblick auf Strategien zur Digitalisierung, im Personalbereich, im Standortmarketing oder im Wettstreit um externe Ressourcen (bspw. Fördermittel). Außerdem können auch Strategien zur Verwaltungsmodernisierung als Management des strategischen Wandels verstanden werden. Der gut dokumentierte Mannheimer Fall ist ein Beispiel hierfür (Stadt Mannheim 2011). Darüber hinaus gibt es aus anderen Ländern zahlreiche Belege dafür, dass strategische Steuerung in der Verwaltung möglich ist.

Insbesondere in der Schweiz ist das strategische Management weiter vorangeschritten als in Deutschland: Die Berner Kantonsverwaltung hat beispielsweise bereits in den späten 1990er-Jahren einen umfassenden Strategieprozess zur Erfüllung der verfassungsrechtlich gegebenen Haushaltziele eingeleitet. Mit Hilfe einer Portfolioanalyse konnten die einzelnen Geschäftsfelder priorisiert und mit dem Bedarf in der Bevölkerung abgeglichen werden (Thom und Ritz 2017, S. 64). Jenseits von Einzelbeispielen (zu nennen wäre hier bspw. noch der Kanton Aargau) können die Etablierung der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung, vor allem aber die früh und weit verbreitete Wirkungsorientierung, als Ansätze der strategischen Verwaltungssteuerung interpretiert werden.

In Österreich hat beispielsweise die Landesregierung Oberösterreich Anfang der 2000er-Jahre einen umfassenden Strategieprozess beschlossen, der die Landesverwaltung (unter dem Projektnamen „WOV 2015“) langfristig auf dem Weg zu einer wirkungsorientierten Verwaltung begleiten soll (Thom und Ritz 2017, S. 34). Kern dieser Reformbemühungen sind die Implementierung von grundlegenden Steuerungsinstrumenten und ein Leitbildprozess zur Selbstverortung sowie ein auf Nachhaltigkeit angelegter organisationaler Wandel. Das Projekt wurde auch über das Jahr 2015 hinaus fortgeschrieben und soll zur kontinuierlichen Optimierung der ober-

österreichischen Landesverwaltung bis 2027 beitragen. Im Sinne einer systematischen Verankerung strategischer Steuerung auf Bundesebene ist die konsequente Neuausrichtung der Haushaltsplanung am Prinzip der Wirkungsorientierung zu nennen. Österreich ist damit zwar später als die Schweiz gestartet, verfolgt inzwischen aber einen sehr ambitionierten Ansatz.

4 Stand der Umsetzung und empirisch beobachtbare Wirkungen

Die Wirkungen von praktischen Ansätzen des strategischen Managements in der Verwaltung sind für Deutschland bislang kaum untersucht, was auch daran liegt, dass über einzelne Beispiele hinaus wenig über den allgemeinen Umsetzungsstand bekannt ist. Verdienstvoll ist hier insbesondere die Studie von Hirsch et al. (2013; siehe oben), in der entsprechende Erfahrungen auf allen Verwaltungsebenen untersucht wurden. Allerdings handelt es sich dabei letztlich überwiegend um Einzelfälle, die als „gute Praxis“ und als Anschauungsbeispiele betrachtet werden und belegen sollen (und können), dass strategisches Management in der Verwaltung möglich und sinnvoll ist. Hervorzuheben sind jedoch drei zentrale Erkenntnisse aus der genannten Untersuchung von Hirsch et al. (2013):

- Erstens kommt der Klärung von Rollen und Verantwortlichkeiten im Rahmen der strategischen Steuerung eine besondere Bedeutung zu, nicht zuletzt an der Schnittstelle von Politik und Verwaltungsmanagement einerseits und Controlling andererseits. Betont wird, dass stets ein Handlungsspielraum für das Verwaltungsmanagement besteht, der zu nutzen ist.
- Zweitens gilt es, der Strategiekommunikation mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Das gilt für die Verständigung über die Möglichkeiten und Grenzen strategischer Steuerung in der Verwaltung an sich ebenso wie für Kommunikation innerhalb von Strategieprozessen.
- Drittens sollte der Zusammenhang zur ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung des Verwaltungshandelns und zum Change-Management beachtet werden. Diese Themen bzw. Funktionen stehen in einem engen Zusammenhang, vor allem in der Praxis.

Einen besonders wichtigen Beitrag zur Untersuchung der Effekte spezifischer Formen und Inhalte strategischer Steuerung in der Verwaltung leistet seit einigen Jahren die britische Forschungsgruppe um Rhys Andrews, George A. Boyne und Richard M. Walker. In zahlreichen Publikationen wurde mittels empirischer Studien (vor allem zur britischen Kommunalverwaltung) insbesondere der Frage nachgegangen, wie sich bestimmte typische Strategien von Verwaltungen auf deren Performance auswirken. Ein zusammenfassendes Zwischenfazit stellt das Buch von 2012 dar (Andrews et al. 2012), Demnach lässt sich zunächst – über verschiedene Untersuchungen hinweg – feststellen, dass Verwaltungen, die aktiv nach innovativen Dienstleistungen streben („*prospectors*“) oder die ihre Effizienz bei der Erbringung

eines bestimmten Leistungsportfolios zu optimieren versuchen („*defenders*“), bessere Ergebnisse (bspw. Kundenzufriedenheit, Wirksamkeit oder Leistungsqualität) aufweisen, als jene, die nur bei Druck von außen (begrenzte) Veränderungen vornehmen („*reactors*“). Dieser vermeintliche Zusammenhang zwischen Strategieinhalt und Performance relativiert sich jedoch und muss erheblich differenziert werden, wenn man weitere Erklärungsfaktoren mit in die Analyse einbezieht. So hat die Abwesenheit einer klar erkennbaren Strategieformulierung negative Auswirkungen auf die Performance. Zieht man den Strategieinhalt in Betracht, zeigen sich positive Auswirkungen eines inkrementellen Implementationsstils bei den „*prospectors*“ und einer rational geplanten Umsetzung bei den „*defenders*“. Außerdem wurde der Einfluss wichtiger interner (Struktur-) und externer Kontextfaktoren untersucht: Demnach lässt sich etwa ein positiver Einfluss von „*prospecting*“ auf die Performance feststellen, wenn dieses mit dezentralen und partizipativen Entscheidungsstrukturen einhergeht, während „*defending*“ dann effektiver ist, wenn Entscheidungen eher zentralisiert und Beteiligungsmöglichkeiten begrenzt sind. Deutlich wurde auch, dass hohe Komplexität und Dynamik des Umfelds einer Verwaltung die negativen Auswirkungen des „*reacting*“ noch verschärfen.

Diese Befunde machen deutlich, dass sehr unterschiedliche Ansätze der strategischen Steuerung in Verwaltungen beschritten werden können, die unter den verschiedenen Bedingungen auch in unterschiedlichem Maße dazu beitragen können, die Performance einer Verwaltung zu beeinflussen. Es gibt also weder Patentrezepte noch „den einen richtigen Weg“ im strategischen Management öffentlicher Verwaltungen.

Darüber hinaus lassen sich aus der wissenschaftlichen Literatur (zusammenfassend Bryson et al. 2010; Joyce 2015) zum strategischen Management öffentlicher Verwaltungen weitere Erkenntnisse hervorheben:

- Obwohl in Theorie und Praxis zunehmend von strategischem Management in der öffentlichen Verwaltung gesprochen wird, bleiben dessen Wirkungen relativ unklar. Das gilt auch für die Zweckmäßigkeit einschlägiger Instrumente.
- Entsprechende Konzepte sind immer noch relativ allgemein gehalten, obwohl immer wieder betont wird, dass spezifische Ansätze erforderlich seien, die den jeweiligen Rahmenbedingungen gerecht werden.
- Strategien als Muster im Handeln der Organisationen sind bislang kaum untersucht und verstanden, obwohl immer wieder betont wird, strategisches Management solle nicht auf seine analytischen Komponenten reduziert und auf die Strategieformulierung beschränkt werden.
- Strategisches Management dient auch der Klärung und Konkretisierung der Funktion bzw. des Auftrags einer Verwaltung und ihrer Aufgaben unter Berücksichtigung der jeweiligen institutionellen Zusammenhänge und gesellschaftlichen Anforderungen.
- Strategisches Management ist ein Lernprozess. Aus der mehr oder weniger erfolgreichen Formulierung und Umsetzung von beabsichtigten Strategien folgen Erfahrungen, aus denen Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Performance gezogen werden können und sollten.

- Wissenschaftliche Ansätze und Erkenntnisse haben oft wenig damit zu tun, wie strategisches Management in der Verwaltungspraxis betrieben wird – und anders herum.

5 Entwicklungsperspektiven

Strategisches Management sollte folglich nicht mit allzu hohen Erwartungen an die Lösung von Steuerungsproblemen der Verwaltung verbunden werden. Grundsätzlich lässt sich damit aber durchaus die Handlungs-, Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen, wenn auch in Grenzen. Führungskräfte in Politik und Verwaltung stehen umfassenden Herausforderungen („Megatrends“) gegenüber, zu deren Bewältigung schon heute langfristig wirksame Konzepte entwickelt und umgesetzt werden sollten. Dazu gehören unter anderem demografische Veränderungen, Migration, Form- und Aufgabewandel des Staates, die Entwicklung der Ressourcenbasis und die digitale Transformation.

Chancen und Nutzen des strategischen Managements stehen auch Risiken und Kosten gegenüber. Dazu gehören der erforderliche Aufwand, die Gefahr der Desintegration (z. B. durch fehlende Verknüpfung mit politischem und operativem Handeln), bürokratischer Formalisierung oder rein symbolischer Ansätze („window dressing“) sowie die Schwierigkeit, mit einer komplexen und sich schnell verändernden Umwelt Schritt zu halten. Trotzdem bietet strategisches Management Möglichkeiten, die Entscheidungsfindung in Verwaltungen zu verbessern, die institutionelle Leistungs- und Reaktionsfähigkeit zu stärken sowie Erwartungen und Ansprüchen von Stakeholdern besser gerecht zu werden.

Bryson et al. (2010) haben vier zukünftige Richtungen für die Weiterentwicklung der strategischen Steuerung öffentlicher Organisationen identifiziert. Demnach ist es notwendig, Modelle zu entwickeln, die den entsprechenden vielfältigen Aspekten und Herausforderungen besser gerecht werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte Lernprozessen und Wissensmanagement zuteilwerden. Außerdem sollte der Fokus stärker darauf gerichtet werden, wie Informations- und Kommunikationstechnologien in Modelle und Praxis strategischer Steuerung integriert werden können. Gerade der letzte Punkt weist auf mögliche Wechselwirkungen zwischen strategischem Management und bestimmten Themen der Transformation der Verwaltung hin, etwa (aber keineswegs nur) die Digitalisierung. Diesbezüglich stellt sich beispielsweise die Frage, ob und wie sich die digitale Transformation der Verwaltung überhaupt bewusst „strategisch“ steuern lässt und welchen Beitrag die bisherigen Ansätze strategischen Managements dabei leisten könnten. Ob ein eher formalisiertes, zentralisiertes Verfahren in einem durch hohe Dynamik und Erwartungen geprägten Umfeld zweckmäßig ist, ist fraglich; ebenso, wie ein „agiles“ Verständnis strategischer Steuerung konkret aussehen könnte.

Zur hier immer wieder betonten Bedeutung der Kommunikation gehört demzufolge auch eine Verständigung über den Anspruch an das strategische Management sowohl innerhalb des Managementteams einer Verwaltung als auch mit den Beschäftigten einerseits und mit wichtigen externen Stakeholdern andererseits. Letzt-

lich ist ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung des strategischen Managements, systematischer die Performance-Perspektive zu berücksichtigen und die Frage zu thematisieren, welche Ansätze und Elemente strategischer Steuerung besonders geeignet sind, die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandels zu erhöhen, dessen Nachhaltigkeit und Transparenz zu verbessern und damit auch einen Beitrag zur Sicherung der Legitimation der Verwaltung zu leisten.

Literatur

- Andrews, Rhys, George A. Boyne, Jennifer Law, und Richard M. Walker. 2012. *Strategic management and public service performance*. Basingstoke/Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bryson, John M. 1995. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey-Bass publication.
- Bryson, John M., Frances S. Berry, und Kaifeng Yang. 2010. The state of public strategic management research: A selective literature review and set of future directions. *The American Review of Public Administration* 40(5): 495–521. <https://doi.org/10.1177/0275074010370361>.
- Eichhorn, Peter, und Matthias Wiechers, Hrsg. 2001. *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*. Berlin: BWV.
- Heinz, Rainer. 2000. *Kommunales Management: Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Hirsch, Bernhard, Jürgen Weber, Robert Huber, Celina Gisch, und Mathias Erfort. 2013. *Strategische Steuerung in öffentlichen Institutionen: Politische Ziele – Strategieentwicklung – Erfolgsfaktoren*. Berlin: Erich Schmidt.
- Hofmann, Kai, und Heinz Noe. 2004. *Verwaltungsreform in Hessen: Die Einführung einer Neuen Verwaltungssteuerung mit doppelter Buchführung*. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere 69. Giessen. <http://hdl.handle.net/10419/22375>. Zugegriffen am 20.09.2018.
- Joyce, Paul. 2015. *Strategic management in the public sector*. London: Taylor und Francis.
- Landeshauptstadt Potsdam. 2016. *Ein Leitbild für die Landeshauptstadt Potsdam/Landeshauptstadt Potsdam*. Potsdam. https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/161018-www_leit_bildpotsdam_1.pdf. Zugegriffen am 20.09.2018.
- Mintzberg, Henry, und James A. Waters. 1985. Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal* 6(3): 257–272. <https://doi.org/10.1002/smj.4250060306>. Zugegriffen am 20.09.2018.
- Müller-Stewens, Günter, und Christoph Lechner. 2005. *Strategisches Management: Wie strategische Initiativen zum Wandel führen*, 3. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Pröhl, Marga. 2002. *Good Governance für Lebensqualität vor Ort: Internationale Praxisbeispiele für Kommunen*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Schedler, Kuno, und John Philipp Siegel. 2005. *Strategisches Management in Kommunen: Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Scherer, Andreas Georg, und Jens Michael Alt, Hrsg. 2002. *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. 2010. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Leitbild „Wachsen mit Weitsicht“. Drucksache. https://www.hamburg.de/contentblob/2115436/55d3_bdf9f042aa89dfe3212558fc1ca7/data/download-objekt-leitbild.pdf. Zugegriffen am 20.09.2018.
- Stadt Mannheim. 2011. *Strategie, Zielentwicklung und Haushaltseratungen*, Mannheim, 2011. https://www.mannheim.de/sites/default/files/page/2630/2011_12_06_strategie_zielentwicklung_hhberatungen.pdf. Zugegriffen am 20.09.2018.
- Thom, Norbert, und Adrian Ritz. 2017. *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 5. Aufl. Wiesbaden: Springer Gabler.



Performance Management

Iris Saliterer

Inhalt

1 Einleitung	345
2 Grundbegriffe und Zusammenhänge eines Public Performance Management	346
3 Performance Management Instrumente und Ansätze in der Praxis	351
4 (Praktische) Herausforderungen und Konsequenzen	353
5 Ausblick	356
Literatur	357

Zusammenfassung

Die Einführung von performanceorientierten Steuerungsansätzen soll zu einer verbesserten Entscheidungsfindung beitragen und so insbesondere die Effizienz und Effektivität, aber auch die Transparenz der öffentlichen Leistungserbringung erhöhen. Dieser Beitrag gibt einen Einblick in die wesentlichen Grundlagen, Bezugsebenen und Herausforderungen eines Public Performance Management.

Schlüsselwörter

Performance · Steuerung · Indikatoren · Effektivität · Effizienz

1 Einleitung

Die Begriffe Performance, Performance Measurement und Performance Management sind spätestens seit den 1980er-Jahren zu zentralen Schlagwörtern in der internationalen Diskussion zu NPM-orientierten Verwaltungsreformen geworden, die in ihren länderspezifischen Ausprägungen Anfang der 1990er-Jahre auch Deutschland, Österreich und die Schweiz erreicht haben. Performance umfasst in

I. Saliterer (✉)

Universität Freiburg, Freiburg, Deutschland
E-Mail: Iris.Saliterer@vwl.uni-freiburg.de

diesen Konzepten vor allem die Wirtschaftlichkeit, Effizienz und (Leistungs-)Effektivität der Leistungserstellung in öffentlichen Verwaltungen und verlagert den Steuerungsfokus auf die Leistungen (Output) und Wirkungen (Outcome) des Verwaltungshandelns. Die Einführung von performanceorientierten Mess- und Steuerungsansätzen (z. B. leistungs-/wirkungsorientierte Budgetierung, organisationale und individuelle Leistungsvereinbarungen/Kontraktmanagement, interorganisatorische Leistungsvergleiche) war einerseits mit der Erwartung verknüpft, zu einer verbesserten Entscheidungsfindung beizutragen und so insbesondere die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Andererseits sollte aber vor allem auch die Transparenz (im Sinne einer verbesserten externen Rechenschaftslegung) durch ein ausgebautes performanceorientiertes Berichtswesen (z. B. value for money reporting) gesteigert werden.

Im Sinne eines „*you can't manage/improve what you can't measure*“ bestehen hier zwei Seiten einer Medaille. Der Begriff des Performance Measurement beschreibt die Messung unterschiedlicher Performance Dimensionen mittels finanzieller und nicht-finanzieller Kennzahlen und Indikatoren unter Rückgriff auf unterschiedliche Datenquellen (z. B. Kostenrechnung, Statistiken, Befragungen, Echtzeitdaten). Die daraus resultierenden Indikatorssysteme werden so zum Leistungsmaßstab, mit dem die organisationale und individuelle Performance gemessen, bewertet und verbessert werden kann. Erst durch das Performance Management, also die Nutzung dieser Informationen durch unterschiedliche Akteure (z. B. Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung, Bürger, Aufsichtsbehörden) und für verschiedene Zwecke, können Entscheidungen getroffen werden, die zu einer höheren Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns beitragen.

Obwohl Indikatoren(-systeme) schon lange Zeit eine Rolle im Zusammenhang mit der Messung und Bewertung öffentlichen Handelns spielen, zeichnete sich mit dem Aufkommen von NPM-orientierten Reformen eine Entwicklung ab, in der auf ergebnisorientierten Kennzahlensystemen basierende Steuerungsansätze vor allem in der Verwaltungspraxis in mehrfacher Hinsicht an Bedeutung gewonnen haben. Der wesentliche Unterschied zu den Entwicklungen davor besteht – vor allem mit Blick auf die frühen Entwicklungen in den NPM-Kernländern (insbesondere Großbritannien) – in dem mit den Indikatorssystemen verbundenen Steuerungsanspruch auf organisationaler und individueller Ebene.

2 Grundbegriffe und Zusammenhänge eines Public Performance Management

Die wesentlichen Begriffe im Zusammenhang mit der Erfassung und Steuerung der Performance öffentlicher Verwaltungen werden überwiegend unter Rückgriff auf Modelle der Kybernetik oder Systemtheorie erklärt und sind als Input-Output-Outcome (IOO) oder Economy-Efficiency-Effectiveness (3E) Modelle bekannt geworden. Letztere werden u. a. auch dazu verwendet, die Leistungserstellung in öffentlichen Verwaltungen stärker an ökonomischen Beurteilungskriterien (Kostenwirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität) auszurichten.

Das in Abb. 1 dargestellte Bezugsrahmenmodell verknüpft bestehende Ansätze und zeigt die wesentlichen Planungs- und Realisierungsebenen entlang eines idealtypischen politisch-administrativen Steuerungskreislaufs (Budäus 1999; Schedler und Mäder 1994; Ritz und Sinelli 2013; Bouckaert und van Dooren 2015) auf. Das Modell umfasst eine Planungs- und eine Leistungsseite, d. h. zunächst werden Ziele im Sinne eines Soll-Zustands definiert, deren Erreichung während bzw. nach Abschluss der Realisierung in Form von Soll-Ist-Vergleichen überprüft wird.

Input, Prozess und Output stellen im Modell die Stufen öffentlicher Leistungserstellung dar. Entsprechend der übergeordneten Zielsetzungen öffentlicher Verwaltungen sollen mit der Leistungserstellung (Output) direkte Wirkungen bei den jeweiligen Zielgruppen (Outcome) und weiter gedacht, in deren Umfeld bzw. in der Gesellschaft erzielt werden (Impact). Die unterschiedlichen Ebenen und Relationen bilden die zentralen Bezugspunkte für die Ziel- bzw. Indikatorendefinition, wobei der Steuerungsfokus – so die zentrale Forderung des NPM – insbesondere auf den Leistungen (und in späteren oder post-NPM-Reformphasen auch auf den Wirkungen) liegt.

2.1 Performance Ebenen im politisch-administrativen Steuerungskreislauf

Die Unterscheidung zwischen der politischen und der administrativen Sphäre zeigt stark vereinfacht, wer (idealtypisch) für die Zieldefinition/-erreicherung auf unterschiedlichen Ebenen verantwortlich ist. Den Ausgangspunkt des Modells stellen kollektive Bedürfnisse dar, welche von der Politik als lösungsbedürftige Probleme artikuliert und in Ziele übersetzt werden. Die Ziele zeigen, welche Ergebnisse im Sinne von Wirkungen durch staatliches Handeln in unterschiedlichen Politikfeldern mittel- bis langfristig in der Gesellschaft angestrebt werden (Wirkungsziele). Idealtypisch spiegeln diese Ziele die politischen Prioritäten in verschiedenen Politik- bzw. Aufgabenfeldern wider und bieten dadurch den übergeordneten Rahmen für ein Performance Measurement/Management in öffentlichen Verwaltungen. Beispiele für operational formulierte Wirkungsziele inklusive Indikatoren finden sich (in unterschiedlicher Qualität) u. a. seit 2013 in den Budgetdokumenten des österreichischen Bundes und sind unter <http://wirkungsmonitoring.gv.at> abrufbar.

Wirkungsziele im Sinne von intendierten Auswirkungen auf Zielgruppen von Programmen und Maßnahmen (z. B. Verhaltensänderungen, Zustandsänderungen) sowie intendierte indirektere Einwirkungen auf das Umfeld und die Gesellschaft (z. B. Entlastungen der Familie) lassen sich aber auch aus internationalen Rahmenprogrammen (z. B. UN2020), Regierungsprogrammen, Gesetzen und daraus resultierenden Verordnungen und Richtlinien ableiten.

Die angestrebten *Wirkungen* bilden (zumindest theoretisch) den zentralen Ankerpunkt für ein Performance Management in öffentlichen Verwaltungen, und damit die Ziel- und Indikatorenenwicklung auf Ressourcen-, Prozess-, Output- und organisationaler Outcome-Ebene. Auf der organisationalen bzw. Verwaltungsebene stehen

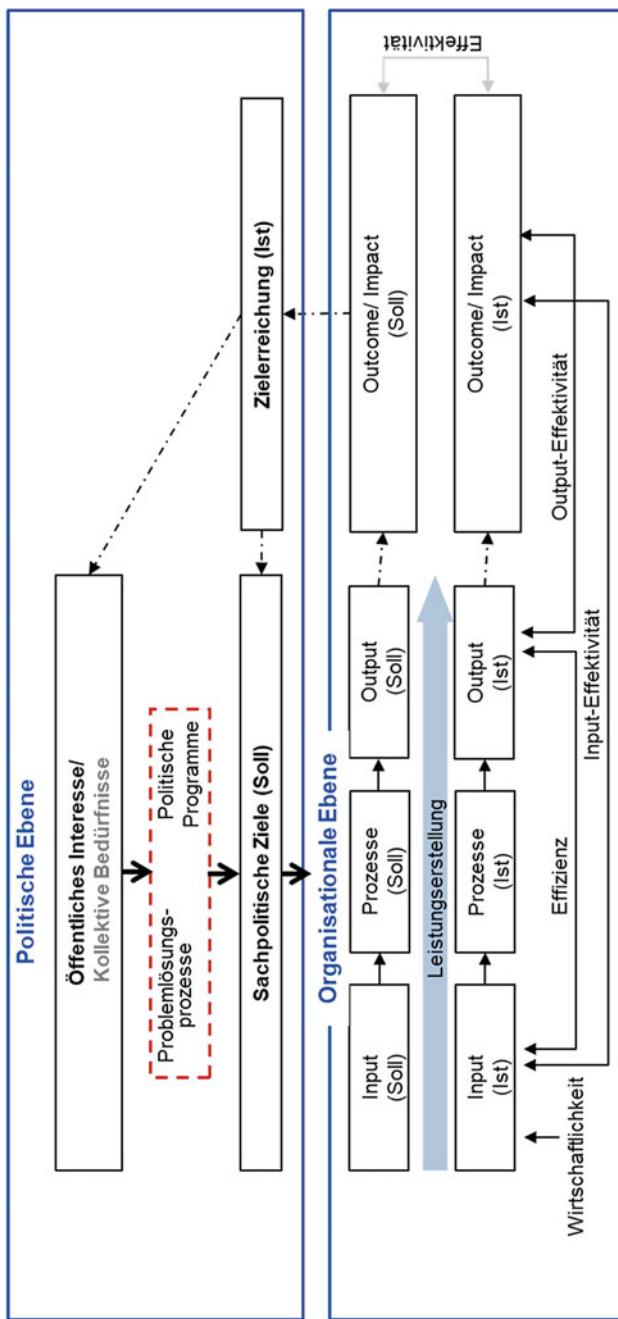


Abb. 1 Bezugsebenen und Relationen im Public Performance Management

daher vor allem fachspezifische und betriebswirtschaftliche Fragen im Mittelpunkt (vgl. auch Ritz und Sinelli 2013).

Der *Input-/Ressourcenbegriff* ist im Rahmen eines Performance Managements umfassend zu interpretieren und umfasst nicht nur finanzielle, sondern vor allem auch personelle, (infra-) strukturelle und organisatorische Aspekte. Im Prinzip handelt es sich hier um ressourcenbezogene Ziele und Indikatoren, die als wichtige Vorsteuergrößen für eine erfolgreiche Leistungserstellung gelten (z. B. Kostendeckungsgrad, Qualifikation der Mitarbeiter, Alter der eingesetzten Geräte).

Die *Prozessebene* bezieht sich auf die konkrete Leistungserstellung und umfasst alle Verwaltungstätigkeiten, mittels derer Input in Output umgewandelt wird. Die hier relevanten Ziele und Kennzahlen beziehen sich nicht nur auf Prozesskosten im Sinne von Kostenwirtschaftlichkeit, sondern umfassen u. a. auch Prozesszeiten und Prozessqualität (z. B. Wartezeiten, Verfahrensdauer, Antwortzeiten, Fehlerquote).

Die *Outputebene* betrachtet hingegen das Ergebnis der vorgeschalteten Leistungserstellungsprozesse, wobei zwischen Sach- und Dienstleistungen unterschieden werden muss. Insbesondere bei Letzteren ist eine klare Trennung von Prozess- und Outputindikatoren schwierig. Outputs können laut Nullmeier (2005) als beobachtbare materielle oder immaterielle Ergebnisse definiert werden, die unmittelbar aus der Verwaltungstätigkeit resultieren und für bestimmte Zielgruppen bestimmt sind (z. B. Anzahl von Schulungsmaßnahmen, Anzahl behandelter Patienten). Diese Ebene bildet(e) meist den zentralen Bezugspunkt ergebnisorientierter Steuerungsansätze und erfordert eine strukturierte Definition und Erfassung des Leistungsprogramms öffentlicher Verwaltungen und der damit verbundenen Zielsetzungen.

Um eine verkürzte kostenseitige Diskussion zu verhindern (z. B. Kosten pro Beratung), ist es notwendig, dass bei der Definition der erwarteten Ziele und Indikatoren auf der Leistungsebene auch qualitative Aspekte berücksichtigt werden (z. B. Zufriedenheit unterschiedlicher Stakeholder, Fehlerraten). Die qualitative Output-Dimension weist auch Überschneidungen zur Wirkungsebene auf, insbesondere dann, wenn es um die Akzeptanz und Zufriedenheit mit Leistungen geht (z. B. Auslastungsquoten, Versorgungsquoten).

Aus organisationaler Sicht stellen *Wirkungen* idealtypisch die zielbezogenen Ergebnisse öffentlicher Leistungserstellung und damit den Zweck im Sinne der unmittelbar angestrebten Auswirkung auf die Adressaten von Verwaltungsleistungen (*Outcome*) und die darüber hinaus gehenden indirekteren (Ein-)Wirkungen (*Impact*) auf das Umfeld und die Gesellschaft dar. Hier schließt sich idealtypisch der politisch-administrative Steuerungskreislauf.

2.2 (Organisationale) Effizienz und Effektivität

Im Rahmen des in Abb. 1 dargestellten Modells werden unterschiedliche relationale Performance-Dimensionen berücksichtigt. In diesem Sinne umfasst Performance die Maßgrößen Effizienz und Effektivität, die sich hinsichtlich ihrer Kennzahldefinition und -botschaft wesentlich unterscheiden. *Effizienz* beschreibt die Relation zwischen wertmäßigm Input und wertmäßigm Output und dient demnach der

Erfassung von Input/Output-Relationen (Kennzahlenbotschaft: „doing the things right“). *Effektivität* wird vor allem durch das Verhältnis von angestrebten (Soll-) und tatsächlichen (Ist-)Werten abgebildet, d. h. sie gibt Auskunft darüber, inwieweit geeignete Handlungen vorgenommen wurden, um die vorgegebenen Ziele auf unterschiedlichen Performance-Ebenen zu erreichen. Ein stark verkürztes und auf die administrative Leistungserstellung beschränktes Effektivitätsverständnis bezieht sich auf den Vergleich von Output-Zielen und realisiertem Output. Ein umfassendes Effektivitätsverständnis berücksichtigt hingegen vor allem das Verhältnis zwischen angestrebten Wirkungszielen und eingetretener Wirkung.

Im Rahmen des Modells werden auch die *Input-Effektivität* (Kostenwirksamkeit) und *Output-Effektivität* (Leistungswirksamkeit) berücksichtigt. Mit der Erbringung der Outputs sollen bestimmte Wirkungen (Outcomes) erzielt werden. Die Output-Effektivität soll darüber Auskunft geben, ob und inwieweit die Art der Leistungserbringung (z. B. Radarüberwachungen oder Verkehrskontrollen) geeignet ist, zur Erreichung der Wirkungsziele beizutragen und kennzeichnet damit den Beitrag zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele (Kennzahlenbotschaft: „doing the right things“). Die Inputeffektivität beurteilt und erfasst hingegen jene Kosten (z. B. Material- oder Personalkosten), die zur Erreichung bestimmter Wirkungen (z. B. Erhöhung der Verkehrssicherheit) angefallen sind.

Abschließend muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass das in Abb. 1 dargestellte Modell keinesfalls über die Heterogenität der Politik- und Aufgabenfelder (z. B. Soziales, Kultur, Sicherheit, Bildung) und die damit verbundene Ziel-/Messkomplexität und Vielfältigkeit der in diesem Kontext angebotenen Leistungsprogramme hinwegtäuschen soll. Vielmehr soll ein erster Einblick in die wesentlichen Bezugsebenen und Beziehungen sowie Verantwortlichkeiten und Besonderheiten eines (Public) Performance Management gegeben werden.

2.3 Kennzahlen- und Indikatorensysteme

Die oftmals im Kontext eines Performance Measurement verwendeten Begriffe *Kennzahl* und *Indikator* sind keineswegs einheitlich definiert und bedürfen einer Konkretisierung. Indikatoren umfassen aus einem weit gefassten Verständnis oftmals qualitative und quantitative Größen, während Kennzahlen aus betriebswirtschaftlicher Sicht immer quantitative und (insbesondere) organisationsbezogene Größen darstellen.

Finanzielle und nicht-finanzielle Kennzahlen informieren in Form absoluter oder relativer Zahlen und damit verdichtet über einen zahlenmäßig erfassbaren Tatbestand (z. B. Verschuldungsgrad, Auslastungsquote) und sollen dadurch einen schnellen und zuverlässigen Einblick in das organisationale Geschehen ermöglichen.

Indikatoren stellen Kenngrößen dar, die zur quantitativen (z. B. Zufriedenheit der Teilnehmer: 90 Prozent der Teilnehmer waren mit der Veranstaltung zufrieden) und qualitativen (z. B. verbesserter Zugang zu Trinkwasser: Brunnen ist in max. 20 Gehminuten erreichbar) Abbildung eines bestimmten, nicht direkt messbaren und komplexen Sachverhaltes (Indikandum) festgelegt werden, welcher oftmals über die

Organisationsebene hinausgeht. Der Indikatorbegriff bringt somit am besten zum Ausdruck, dass Performance nicht etwas Absolutes bezeichnet und demzufolge nicht immer präzise erfasst und quantifiziert werden kann (Saliterer 2009).

Kennzahlen und Indikatoren sollten eine Reihe *formaler Anforderungen* erfüllen, z. B. Validität, Reliabilität, Objektivität, Aktualität, Vergleichbarkeit, Erhebungswirtschaftlichkeit. Dies trifft auch auf die Anforderungen im Zusammenhang mit der Entwicklung von Kennzahlen- und Indikatorsystemen zu, insbesondere dann, wenn diese mit Anreizsystemen verknüpft werden.

Eine zentrale Herausforderung liegt mit Blick auf unterschiedliche Anspruchsgruppen vor allem auch in der *Kennzahlenaggregation*. Sind diese zu hoch aggregiert, sind sie kaum zu interpretieren, während eine zu niedrige Aggregationsstufe in einem Überangebot und einer Informationsflut, und letztendlich in so genannten ‚Datenfriedhöfen‘ resultieren kann.

Die Datenbasis für Kennzahlen und Indikatoren bilden unterschiedliche interne und externe Informationsquellen. Die Daten für operative Kennzahlen stammen u. a. aus dem doppischen Haushaltswesen, der Kosten- und Leistungsrechnung, Produkt- und Leistungskatalogen, Zeiterfassungssystemen, Mitarbeiterinformationssystemen und Produktivitätserhebungen. Diese sind zentrale Zulieferinstrumente für die Entwicklung von Indikatoren und Kennzahlen auf Ressourcen-, Prozess- und Outputebene, und erlauben damit die Berechnung effizienz- und produktivitätsorientierter Kennzahlen.

Für die Erhebung von Indikatoren, die qualitative Aspekte betreffen, sind teilweise spezifischere Auswertungen, auch in Form von Primärerhebungen (z. B. Befragungen zu Zugänglichkeit, Akzeptanz, Zufriedenheit) notwendig.

Indikatoren, welche Ziele auf den unterschiedlichen Wirkungsebenen abbilden und den zentralen Bezugspunkt für Effektivitätsanalysen bilden, greifen einerseits auf öffentliche Statistiken zurück, erfordern andererseits aber auch spezifische und aufwändige Aufzeichnungen und Auswertungen. Letztere werden oftmals im Zusammenhang mit Politik- oder Programmevaluationen durchgeführt, die systematische (Ursachen-)Analysen umfassen und darauf abzielen, die Wirksamkeit staatlicher Aufgabenprogramme zu bewerten. Diese Verfahren gehen damit über organisationsbezogene Performance Messungen hinaus, können aber auf diese zurückgreifen.

3 Performance Management Instrumente und Ansätze in der Praxis

Indikatoren auf unterschiedlichen Ebenen dienen auf vor allem als Basis für ein *Performance Reporting* und eine dadurch intendierte verbesserte *externe Rechenschaftslegung* gegenüber Politik (Legislative) und Bürgern. Die im Rahmen von Soll-Ist Vergleichen erhobenen und periodisch ausgewerteten Performance Indikatoren sollen Transparenz über die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Leistungserstellung herstellen und für Politik und Bürger relevante Informationen liefern (u. a. Greiling 2009). Eine wesentliche Rolle wird in diesem Kontext auch Auf-

sichtsbehörden zugesprochen, die sogenannte *Performance* oder *Value for Money Audits* durchführen und veröffentlichen. Letztere spielen insbesondere in Ländern wie Großbritannien oder Kanada eine Schlüsselrolle.

Performance Indikatoren stellen aber auch die Basis für die Definition von internen und externen *organisatorischen Ziel-/Leistungsvereinbarungen* (in Form von Kontrakten) dar, deren (Nicht-) Erreichen mit Anreizen bzw. Sanktionen verknüpft sein kann. Der Begriff extern bezieht sich hier vor allem auf Kontrakte mit Drittanbietern. Auch im Personalmanagement spielen *individuelle Ziel- und Leistungsvereinbarungen* (z. B. leistungsorientierte Vergütungssysteme) eine stärkere Rolle (siehe den Beitrag zu Personalbeurteilung und leistungsorientierter Bezahlung in diesem Band).

Die Einführung performance-orientierter Indikatorensysteme ist auch eng mit *performanceorientierten Budgetreformen* verknüpft. Mit dem Wandel von inputorientierten und sehr detailliert gestalteten Budgets hin zu Globalbudgets und operationalen Ziel-/Leistungsvereinbarungen soll insbesondere die Flexibilität und Eigenverantwortung in den Verwaltungen erhöht, und durch ein verändertes Berichtswesen die Rechenschaftslegung über die Zielerreichung, und insbesondere die Effizienz und Effektivität der leistungserbringenden Einheiten verbessert werden. Die Integration von Performance Indikatoren in Budgetprozessen bzw. -dokumenten (z. B. in Form von Produktbudgets auf kommunaler Ebene in Deutschland oder im Rahmen der wirkungsorientierten Budgetierung auf Bundesebene in Österreich sowie in den Schweizer Kantonen) ist mittlerweile weit verbreitet, wobei sich hier unterschiedliche Ausprägungen, Entwicklungsstufen und daraus resultierende Konsequenzen beobachten lassen. So finden sich beispielsweise Performance Informationen auf kommunaler Ebene in Deutschland nur auf Planungsebene, während die wirkungsorientierte Budgetierung in Österreich sowohl die Planungs- und Rechnungsabschlussphase umfasst, und dadurch Soll-Ist Vergleiche ermöglicht (siehe Kap. ► „[Budgetreformen](#)“ in diesem Handbuch).

Weiterhin sind *Leistungsvergleiche* zu nennen, die insbesondere auf kommunaler Ebene eingesetzt werden. Die Ansätze unterscheiden sich international allerdings erheblich, vor allem mit Blick auf die Zielsetzungen, Messdimensionen, den Grad der Freiwilligkeit und ihren Kontroll- bzw. Steuerungsanspruch.

Kosten- und Leistungsvergleiche werden in angelsächsischen Ländern bereits seit mehreren Jahrzehnten auf unterschiedlichen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und für verschiedene Bereiche genutzt. In Großbritannien spielten anfänglich vor allem verpflichtend durchzuführende Kosten- bzw. Effizienzvergleiche eine wesentliche Rolle. Die (kritischen) Erfahrungen und die daraus resultierenden Weiterentwicklungen (u. a. das bereits wieder abgeschaffte Best Value Regime) sind daher auch vor diesem Hintergrund zu interpretieren.

Während freiwillige Leistungsvergleiche in skandinavischen Ländern vor allem darauf abzielten, diese im Sinne eines Benchmarking als Lerninstrument zu nutzen und von Beginn an auch Qualitätsaspekte umfassen, standen in Deutschland auf kommunaler Ebene zunächst noch Effizienzverbesserungen und Kosteneinsparungen im Vordergrund (Kuhlmann 2004; siehe Kap. ► „[Benchmarking von Verwaltungsreformen](#)“ in diesem Handbuch). Weiterentwickelte

Leistungsvergleiche basieren allerdings auf von den Gemeinden selbst mitentwickelten mehrdimensionalen Indikatorssystemen, die neben Struktur-, Wirtschaftlichkeits- und Effizienzkennzahlen auch Indikatoren zur Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit, aber auch zur Qualität der Auftragserfüllung und zu angestrebten Wirkungen umfassen. In Deutschland werden, im Gegensatz zu Vergleichsinitiativen in Großbritannien, die Ergebnisse unterschiedlicher Leistungsbereiche (z. B. Straßenerhaltung, Freizeitanlagen) grundsätzlich nicht veröffentlicht, sondern hauptsächlich für die interne Steuerung genutzt. In Österreich zeigten interkommunale Vergleichsprojekte (die auf Initiative der Gemeinden gestartet wurden) teilweise positive Effekte, wurden aber auch als Instrumente symbolischer Selbstdarstellung kritisiert (Kuhlmann 2004, S. 15). Rückblickend können die Wirksamkeit und der Verbreitungsgrad von kommunalen Leistungsvergleichen in Österreich, wie auch in der Schweiz, eher als gering bewertet werden.

4 (Praktische) Herausforderungen und Konsequenzen

4.1 Design von Performance Measurement Systemen: Zielbezug und Messebenen

Die Einführung von Performance Measurement Instrumenten zielte Anfang der 1980er-Jahre vor allem in den NPM-Kernländern in erster Linie auf einen wirtschaftlicheren und effizienteren Umgang mit Steuermitteln ab. Effizienz ist allerdings ein zielunabhängiges Kriterium und richtet sich allein auf bewertete Input/Output Relationen (z. B. Kosten pro Teilnehmer). Eine ausschließliche Beschränkung auf quantitative Outputgrößen (z. B. Beratungen, Unterrichtsstunden, Antragsbearbeitungen) und Effizienzmessungen (z. B. Kosten pro Beratung, Kosten pro Schulung) ist im öffentlichen Bereich wenig zielführend, da die entsprechenden Indikatoren nicht die mit der Leistungserbringung verfolgten Zielsetzungen abbilden und auch das Verhalten von Entscheidungsträgern nicht darauf ausrichten. Bürger interessieren sich bspw. eher für die qualitativen Aspekte der Leistungserbringung, und Politiker dafür, ob die politischen Programme zu Veränderungen auf der Wirkungsebene geführt haben, wobei dies stark von der (empfundenen) Relevanz und Qualität der Indikatoren abhängig ist.

Mit der Definition von Wirkungszielen und deren Messung sind zahlreiche Herausforderungen verbunden, da aus konzeptioneller und technischer Sicht Ziele auf der Outputebene weniger konfliktbeladen, einfacher zu definieren und damit leichter messbar sind. Die Entscheidung darüber, welche (Wirkungs-) Ziele verfolgt und wie diese gemessen werden, reflektieren aus (politischen) Verhandlungsprozessen resultierende Auswahlentscheidungen, und sind damit subjektiv und im Zeitverlauf veränderbar (Newcomer 1997). Die Komplexität und Interdependenzen der Aufgaben- und Politikfelder verschärfen diese Problematik. Aus Verwaltungssicht liegen daher oftmals ein Zielpluralismus sowie Zielkonflikte vor (Greiling 2009).

Die Herausforderung auf Wirkungsebene besteht aber auch in der vertikalen Integration von politischer und administrativer Steuerung (Abb. 1). Aus politischer Sicht sind Wirkungsindikatoren (z. B. Reintegrationsquote von jugendlichen Straftätern) relevant, die aus Sicht einzelner Organisationen (z. B. Justizvollzugsanstalten, Beratungsstellen) nicht unmittelbar beeinflussbar sind. Letzteres hängt vor allem auch damit zusammen, dass die Kausalzusammenhänge zwischen Output (z. B. Fortbildungsquote Haftinsassen) und Outcome (z. B. Reintegration) nicht immer eindeutig sind und zusätzlich von anderen Einflüssen, z. B. Veränderungen im Umfeld oder Wirkungen anderer Leistungen, mitbestimmt werden (u. a. Ritz und Sinelli 2013).

In Abb. 1 wird daher auch zwischen einem politischen und einem administrativen Performance Management Zyklus unterschieden, da die Rationalität, Steuerungsansprüche und Informationsbedürfnisse dieser Anspruchsgruppen teilweise erheblich divergieren. Ein politisches Performance Management umfasst vor allem Makro- und Mesoaspekte in Form von Leitzielen für verschiedene Politik- und Aufgabenfelder, die auf Organisationsebene (z. B. in Gefängnissen, Polizei, Museen, Drogenambulanzen) erst in konkrete Ziele übersetzt werden müssen.

Reformerfahrungen in den Niederlanden haben hier gezeigt, dass der Ansatz, möglichst flächendeckend alle Programme und Maßnahmen in den Ministerien mittels Indikatoren zu verknüpfen, auch dazu führen kann, dass deren Zielbezug, Aussagekraft und Qualität eher kritisch bewertet wurde (van Dooren und Hoffmann 2018). Auf Bundesebene in Österreich beeinflusst vor allem die Art der zu erbringenden Leistungen, die Organisationstruktur, aber vor allem auch die Führungsebene den Reifegrad und die Akzeptanz performanceorientierter Steuerungsansätze auf Organisationsebene. Insgesamt zeichnet sich in der Praxis bereits seit einigen Jahren eine differenzierte und kontextabhängige Entwicklung performanceorientierter Steuerungsansätze ab. Hier zeigt sich auch, dass eine direkte Einbindung in den politisch-administrativen Steuerungszyklus (z. B. im Rahmen der Budgetierung) keine zwingende Voraussetzung für die Umsetzung eines wirkungsorientierten Performance Managements auf organisationaler Ebene darstellt. Mittlerweile gibt es auch zahlreiche wissenschaftliche Veröffentlichungen und Erfahrungsberichte, die sich mit der (freiwilligen) Einführung von Performance Measurement Ansätzen in öffentlichen Einrichtungen wie beispielsweise Museen, Theatern, Gefängnissen, Alten- und Pflegeheimen, Polizeibehörden, Bundeswehr, Universitäten, Schulen und deren Konsequenzen beschäftigen.

Obwohl die Berücksichtigung der Wirkungsebene nach wie vor als eine der zu bewältigenden Kernherausforderungen gesehen wird, werden in neueren Reformkonzepten vor allem der Prozess der Entwicklung von Wirkungszielen, die Diskussion von Ursache-Wirkungszusammenhängen, und die damit verbundenen Lernprozesse als wichtige Punkte gesehen, einen umfassenderen Kulturwandel und eine Ausrichtung auf Wirkungen zu erreichen. Mit Blick auf die Berichterstattung und Kommunikation wird auch zunehmend auf die Notwendigkeit der narrativen Erläuterung (qualitative Beschreibung und Interpretation) von Wirkungszielen und -indikatoren hingewiesen, um die Auswahl und Zusammenhänge nachvollziehbarer zu machen (<https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/2016-wirkungsziele.html>).

4.2 Nutzung und Nutzen von Performance Management Ansätzen

Die Einführung von Performance Management Ansätzen dient oftmals mehreren Zwecken, z. B. sollen sie sowohl die externe Rechenschaftslegung verbessern als auch die Steuerungsfähigkeit im Sinne von Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen erhöhen. Steuerung meint hier vor allem die Nutzung von Kennzahlensystemen zur Erreichung (externer) Zielvorgaben im Sinne eines „*set targets, monitor achievements, reward/punish*“ (van Dooren und Hoffmann 2018). Die Aufgabe eines Performance Measurement besteht also darin, die Ist-Werte der Messgrößen zu erheben, Abweichungen von vorgegebenen Soll-Werten aufzuzeigen, und dadurch Korrekturen und in weiterer Folge negative oder positive Konsequenzen auszulösen. Eine solche ‚diagnostische‘ Nutzung (Simons 1995) stellt hohe Anforderungen an Kennzahlen-/Indikatorenmodelle (z. B. Zielbezogenheit, Relevanz, Beeinflussbarkeit, Kohärenz, Integration, Flexibilität) und muss vor allem auch (nicht-)intendierte Verhaltenseffekte berücksichtigen (Smith 1995; Lewis 2015).

Die Komplexität der Zielsysteme öffentlicher Verwaltungen führt in der Praxis u. a. dazu, dass diese nur unzureichend in Indikatoren abgebildet werden können. Daher besteht die Gefahr einer Konzentration („*Measure Fixation*“) auf einfach messbare Sachverhalte („*Tunnelblick*“), und dadurch die Vernachlässigung langfristiger Ziele („*Kurzsichtigkeit*“). Werden die daraus resultierenden Indikatormodelle für die Steuerung (im Sinne von Anreizsystemen, Ressourcenallokation, Veröffentlichung von Ratings, Rankings oder League Tables) genutzt, könnten sich Organisationseinheiten primär auf die Erreichung dieser Vorgaben ausrichten und die übergeordneten Ziele damit vernachlässigen oder gar gefährden („*Sub-Optimization*“). Kroll und Küchler-Stahn (2009) weisen unter Bezugnahme auf andere Autoren darauf hin, dass im Sinne eines „*hitting the target but missing the point*“ damit formale Performance Vorgaben zwar erfüllt, materielle Steuerungsziele allerdings nicht erreicht oder sogar konterkariert werden. Die Einführung standardisierter Tests im Rahmen des *No-Child-Left-Behind* Programms in den USA wird hier als Beispiel genannt, das nicht nur zu Datenmanipulationen, sondern auch zu Gaming im Sinne eines „*teaching to the test*“ und „*cream skimming*“, durch die Konzentration auf die vermeintlich lernbereitesten Schüler, führte. Empirische Befunde, welche diese Effekte für Deutschland und Österreich nachweisen, stehen (vielleicht auch aufgrund der eher niedrigen Verbreitung diagnostischer Ansätze) noch aus.

Eine diagnostische Nutzung von Kennzahlensystemen basiert auf der Annahme, dass Ziele klar und messbar sind, (realistische) Sollgrößen vorgegeben werden können, im Fall von Abweichungen mögliche Ursache-Wirkungsbeziehungen bekannt sind, und das Umfeld weitgehend stabil bleibt (Simons 1995). Dies ist in öffentlichen Verwaltungen allerdings oft nicht der Fall, weshalb zunehmend eine interaktive bzw. dialogorientierte kritisch-reflexive Nutzung (u. a. Simons 1995; Henri 2006; Moynihan 2008) von Performance Indikatoren als zielführend gesehen wird. Diese zielt darauf ab, Lernprozesse zu fördern und einen Dialog und Informationsaustausch über Hierarchieebenen hinweg zu ermutigen, die zugrunde liegenden Daten, Annahmen und Maßnahmenpläne zu diskutieren und zu hinterfragen, eine

gemeinsame Sprache zu entwickeln, und die Organisation zu befähigen, sich auf gemeinsame Herausforderungen zu konzentrieren (Henri 2006; Widener 2007). Insgesamt geht es hier vor allem darum, Kennzahlen zu dem Kontext entsprechend und damit situativ zu nutzen.

Performance Messungen wurden oft als neutrale, objektive und technische Reformelemente bezeichnet, die dazu beitragen, die Rechenschaftslegung und Entscheidungsfindung zu verbessern und schlussendlich zu einer Leistungssteigerung führen. Ob und inwieweit die Implementierung und Nutzung von Performance Management Systemen tatsächlich zur (intendierten) Verbesserung der Performance beitragen kann, ist allerdings von einer Reihe von Faktoren abhängig (vgl. dazu u. a. van Helden und Reichard 2016), deren Erforschung vermehrt in den Fokus empirischer Untersuchungen rückt.

Eine besondere Herausforderung stellt ein gleichzeitig internen und externen Zwecken (insbesondere Lernen vs. externe Rechenschaftslegung) dienendes Performance Management dar, da rechenschaftspflichtige Akteure auf administrativer (und politischer) Ebene den Anreiz haben, sich im Außenverhältnis möglichst positiv darzustellen, um nicht für eine Nicht- bzw. Schlechterfüllung verantwortlich gemacht zu werden („blame avoidance“). Dies wirkt sich sowohl auf die Auswahl und Definition der Ziele, als auch auf den angestrebten Zielerreichungsgrad aus. Hier ergeben sich zwangsläufig Trade-Offs (van Dooren und Hoffmann 2018), da eine Überbetonung der externen Kontrolle nur schwer mit der Idee zu vereinbaren ist, Performance Measurement für organisationales Lernen zu nutzen (Greiling 2009). Ein weiterer oftmals in der Praxis zu beobachtender Effekt ist das sogenannte De-Coupling und damit eine Nicht-Nutzung bzw. symbolische Nutzung von vorhandenen Performance Informationen. Trotz dieser Herausforderungen erfüllen Performance Indikatoren – auch abseits eines sich unmittelbar daraus ergebenden Steuerungsanspruchs – wichtige Funktionen im politisch-administrativen Steuerungsprozess (z. B. Problemlokalisierung, Anregungs- und Initialfunktion, Frühwarnfunktion, Mobilisierungsfunktion).

5 Ausblick

Der Begriff Performance ist zu einem zentralen Begriff der internationalen Diskussion zu Staats- und Verwaltungsmodernisierung geworden (z. B. Reichard 2004). Während das theoretische und praktische Interesse an einer Vielzahl der innerhalb von NPM-Reformen propagierten Instrumente und Ansätze seit einigen Jahren schwindet, ist die Aufmerksamkeit mit Blick auf das Performance Measurement/Management, aus wissenschaftlicher und praktischer Sicht, ungebrochen.

Eine wesentliche Rolle im Kontext eines Performance Management spielt die fortschreitende Digitalisierung („Big Data“, „Smart Data“, „Datafication“, „Social Media“) und die dadurch entstehenden Möglichkeiten, Performance Informationen zu erfassen, zu analysieren und aufzubereiten. Vermehrt werden Echtzeitdaten und die intelligente Verknüpfung, Analyse und Aufbereitung von Big-Data Beständen als wichtige Datenbasis eines Performance Measurement gesehen (<https://datasmart>.

ash.harvard.edu). Hier stellt sich die Frage, wie sich die zunehmende Verfügbarkeit und Nutzung digitaler Daten auf die Rechenschaftslegung im Sinne einer verbesserten Transparenz und auf die Steuerung der öffentlichen Leistungserbringung auswirkt. Zwar können neue Datenverarbeitungstechnologien die Evidenzgrundlage politischer und administrativer Entscheidungen erweitern und ergänzen; durch die veränderten Erhebungs-, Analyse-, Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten dürften sich hier aber auch insbesondere aus Personalrekrutierungsperspektive Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung ergeben.

Literatur

- Bouckaert, Geert, und Wouter van Dooren. 2015. Performance measurement and management in public sector organizations. In *Public management and governance*, Hrsg. Tony Bovaird und Elke Löffler, 3. Aufl., 127–137. London: Routledge.
- Budäus, Dietrich. 1999. Von der Dominanz der Sachziele im öffentlichen Sektor zum System von Formalzielen als Grundlage zukünftiger Reformentwicklungen. In *Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre*, Hrsg. Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling, 55–65. Berlin: Berlin Verlag.
- Dooren, Wouter van, und Cornelia Hoffmann. 2018. Performance management in Europe: An idea whose time has come and gone? In *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro und Sandra van Thiel, 207–225. London: Palgrave Macmillan.
- Greiling, Dorothea. 2009. *Performance measurement in nonprofit-organisationen*. Wiesbaden: Springer.
- Helden, Jan van, und Christoph Reichard. 2016. Performance management. In *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*, Hrsg. Ali Farazmand. Berlin: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2315-1.
- Henri, Jean-François. 2006. Organizational culture and performance measurement systems. *Accounting, Organizations and Society* 31(1): 77–103.
- Kroll, Alexander, und Nicole Kühler-Stahn. 2009. Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. *der moderne staat* 2:475–490.
- Kuhlmann, Sabine. 2004. Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland – Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess. In *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, Konzepte und Praxis*, Hrsg. Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil und Hellmut Wollmann, 94–120. Wiesbaden: Springer.
- Lewis, Jenny M. 2015. The politics and consequences of performance measurement. *Policy and Society* 34(1): 1–12.
- Moynihan, Donald P. 2008. *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Newcomer, Kathryn E., Hrsg. 1997. Using performance measurement to improve programs. In *Using performance measurement to improve public and nonprofit programs*, 5–14. San Francisco: Jossey Bass.
- Nullmeier, Frank. 2005. Output-Steuerung und Performance Measurement. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Hrsg. Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier und Götztrik Wewer, 3. Aufl., 431–443. Wiesbaden: Springer.
- Reichard, Christoph. 2004. Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen – Eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihrer Wirksamkeit. In *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung Konzepte und Praxis*, Hrsg. Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil und Hellmut Wollmann, 341–356. Wiesbaden: Springer.

- Ritz, Adrian, und Peter Sinelli. 2013. Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In *Handbuch der öffentlichen Verwaltung der Schweiz*, Hrsg. Andreas Ladner et al., 347–367. Zürich: NZZ.
- Saliterer, Iris. 2009. *Kommunale Ziel- und Erfolgssteuerung: Entwicklungslinien und Gestaltungspotenziale*. Wiesbaden: Springer.
- Schedler, Kuno, und Hans Mäder. 1994. Performance measurement in the Swiss public sector – Ready for take-off! In *Perspectives on performance measurement and public sector accounting*, Hrsg. Ernst Buschor und Kuno Schedler, 345–364. Bern: Haupt.
- Simons, Robert. 1995. *Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston: Harvard Business School Press.
- Smith, Peter. 1995. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration* 18(2–3): 277–310.
- Widener, Sally K. 2007. An empirical analysis of the levers of control framework. *Accounting, Organizations and Society* 32(7–8): 757–788.



Qualitätsmanagement

Elke Löffler

Inhalt

1 Einleitung	360
2 Die Vielschichtigkeit des Konzepts Qualität in der öffentlichen Verwaltung	360
3 Herausforderungen bei der Bestimmung, Bewertung und Messung von Dienstleistungsqualität in der öffentlichen Verwaltung	361
4 Von der Dienstleistungsqualität zu umfassenden QM-Konzepten	363
5 Kernelemente und Funktionsweise internationaler QM-Modelle	364
6 Umsetzungsbarrieren von QM in der öffentlichen Verwaltung	368
7 Entwicklungsperspektiven	369
Literatur	369

Zusammenfassung

Das Thema Qualitätsmanagement (QM) ist in der öffentlichen Verwaltung ein Dauerbrenner, wenngleich sich in einigen Verwaltungsbereichen die Anforderungen an QM-Systeme gewandelt haben. Der Beitrag stellt die Vielschichtigkeit des Konzepts Qualität in der öffentlichen Verwaltung dar und die Herausforderungen, die Qualität öffentlicher Dienstleistungen zu bestimmen und zu bewerten. Des Weiteren werden die Kernelemente und Funktionsweisen von Qualitätssicherung nach DIN EN ISO 9001 und von Akkreditierung sowie das Exzellenz-Modell Common Assessment Framework (CAF) dargestellt. Abschließend werden die Umsetzungsbarrieren von QM in öffentlichen Verwaltungen diskutiert und neuere Entwicklungen aufgezeigt.

E. Löffler (✉)

Geschäftsführerin, Governance International, Birmingham, Großbritannien

E-Mail: elke.loeffler@govint.org

Schlüsselwörter

Kontinuierlicher Verbesserungsprozess · SERVQUAL · Ideen- und Beschwerdemanagement · DIN EN ISO 9001 · Common Assessment Framework · Akkreditierung

1 Einleitung

Wer ist schon gegen Qualität? In der Tat gibt es heute kaum mehr ein Unternehmen, das nicht mehrere Zertifizierungen vorweisen kann. Auch auf vielen Produkten ist kaum noch Platz wegen der zahlreichen Qualitätsnachweise. In der deutschen öffentlichen Verwaltung findet Qualitätsmanagement (QM) vor allem im Sozial- und Gesundheitswesen und im Bildungsbereich Anwendung. Insgesamt gibt es zum Stand der Umsetzung von QM im öffentlichen Bereich kaum gesicherte Daten, aber die überschaubare Zahl von bekannten QM-Anwendern im kommunalen Bereich lässt vermuten, dass der Umsetzungsstand auf kommunaler Ebene recht gering geblieben ist. Wie ist dies zu erklären? Stehen QM-Konzepte in Widerspruch zu legalistisch geprägten Verwaltungskulturen? Oder sind die Instrumente nicht mehr adäquat, um den neuen Anforderungen einer digitalen Verwaltung zu entsprechen?

Ziel dieses Beitrags ist es daher, die Charakteristika von Qualität in der öffentlichen Verwaltung herauszuarbeiten. Gleichzeitig soll das Spannungsfeld von QM aufgezeigt werden, das als operative Aufgabe zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität, aber auch als ein normativer und strategischer Managementansatz verstanden werden kann. Des Weiteren werden die Kernelemente bedeutender QM-Modelle dargestellt. Insbesondere werden die Umsetzungsbarrieren von QM in der öffentlichen Verwaltung diskutiert und neuere Entwicklungen aufgezeigt.

2 Die Vielschichtigkeit des Konzepts Qualität in der öffentlichen Verwaltung

Qualität ist in der öffentlichen Verwaltung nichts Neues. Allerdings hat sich das Verständnis des Terminus im Laufe der Zeit stark geändert. Der amerikanische Ingenieur William E. Deming (1982) vertrat seit den 1940er-Jahren die Ansicht, dass Qualität nicht aus Hersteller-, sondern aus Kundensicht definiert werden soll. Für ihn war ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess für Qualitätsverbesserungen zentral, der dazu führen sollte, die zukünftigen Kundenanforderungen zu erfüllen und nicht mehr nur die gegenwärtigen. Andere Autoren der klassischen Qualitätsliteratur hatten genauere Vorstellungen, wie Qualität definiert werden sollte. Insgesamt lassen sich in der öffentlichen Verwaltung fünf Konzepte unterscheiden (Boavaird und Loeffler 2016, S. 163):

- (1) **Qualität als „Übereinstimmung mit (externen) Anforderungen“:** Dieser Definition des amerikanischen Ingenieurs Philip B. Crosby (1979) liegt ein

herstellungsorientiertes Qualitätsverständnis zugrunde, das vor allem auf technische Produktanforderungen abhebt. Seit den 1980er-Jahren wurde diese Definition auf das Kontraktmanagement öffentlicher Leistungen erweitert. Zertifizierung baut auf diesem Verständnis auf.

- (2) **Qualität als Effektivität:** Diesem Verständnis folgt Juran's berühmtem Konzept „fitness for purpose“ (Juran 1974). Danach wird Qualität als Gebrauchstauglichkeit bzw. Zweckmäßigkeit definiert. Seit den 1960er-Jahren haben viele Verwaltungsorganisationen ihr Verwaltungshandeln an Zielen ausgerichtet, die diesem Konzept folgen.
- (3) **Qualität als die Abstimmung von Inputs, Prozessen, Outputs und Outcomes:** Dieser Ansatz stammt aus dem strategischen Management und liegt QM-Modellen wie dem Common Assessment Framework (Bundesverwaltungsamt 2013) zugrunde, das in den nachfolgenden Abschnitten dargestellt wird.
- (4) **Qualität als das Erreichen bzw. Übertreffen von Kundenerwartungen:** Dieses Konzept hebt auf die von Kunden wahrgenommene subjektive Dienstleistungsqualität ab. Dabei geht es um das Ausmaß der Diskrepanz zwischen Kundenerwartungen und ihren Wahrnehmungen (Zeithaml et al. 1990). Diese Definition ist für das Qualitätsbewertungsinstrument SERVQUAL zentral, das weiter unten erklärt wird.
- (5) **Qualität als emotionale Beziehung zwischen Subjekt und Objekt:** Nach dem sozialpsychologischen Ansatz von Pirsig (1974) ist Qualität kein Ding, sondern ein Ereignis, das jenseits von Sprache und Quantifizierung liegt.

Robert Pirsig macht uns bewußt, dass jede Definition von Qualität *per se* unzureichend ist, um Qualität vollständig zu fassen. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Umsetzung von nachhaltigen Qualitätsverbesserungen schwierig ist, wenn sich die involvierten Akteure nicht zu Beginn eines Qualitätsverbesserungsprozesses im öffentlichen Bereich auf eine Definition einigen – gleich welche der fünf oben genannten Optionen gewählt wird. Wenn es in einer Organisation mehrere Definitionen von Qualität gibt, wird der QM-Prozess oftmals verwirrend und die Ergebnisse überzeugen nicht. Genauso schlecht ist es, gar keine Definition zu haben, denn damit bleibt Qualität ein unscharfes Konzept, dass nicht operationalisiert oder bewertet werden kann.

3 Herausforderungen bei der Bestimmung, Bewertung und Messung von Dienstleistungsqualität in der öffentlichen Verwaltung

Während die aus dem industriellen Bereich stammenden Qualitätskonzepte von Deming, Juran und Crosby vor allem auf die Verbesserung der Produktqualität zielen, geht es in der öffentlichen Verwaltung meist darum, die Qualität von Dienst-

leistungen zu verbessern. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass Produktion und Konsumtion zusammenfallen, was auch als *inseparability* bezeichnet wird. Daher sind auch öffentliche Dienstleistungen stets auf ein Minimum an „Koproduktion“ mit Bürgerinnen und Bürger angewiesen.

Im Gegensatz zu materiellen Produkten ist bei Dienstleistungen nicht nur die Ergebnisqualität, sondern auch die Prozessqualität von großer Bedeutung. Beispielsweise kommt es Krankenhauspatienten/-innen nicht nur darauf an, so schnell wie möglich wieder gesund zu werden, sondern auch von Krankenhauspersonal mit Respekt und Empathie behandelt zu werden. Eine weitere Dimension von Dienstleistungsqualität ist die Strukturqualität, also die zeitliche und örtliche Zugänglichkeit einer Dienstleistung.

Bei der Qualitätsbestimmung einer öffentlichen Dienstleistung handelt es sich oftmals um einen komplexen politischen Aushandlungsprozess, bei dem neben den Präferenzen unterschiedlicher Klientengruppen auch politische Anforderungen und rechtliche Vorgaben berücksichtigt werden müssen.

Dienstleistungsqualität kann sowohl quantitativ und qualitativ bewertet werden. Wie aus Tab. 1 hervorgeht, können dabei subjektive und objektive Ansätze verwendet werden.

Zufriedenheitsbefragungen von Kunden/-innen, die oftmals auch online durchgeführt werden, dienen dazu, subjektiv erfahrene Qualität messbar zu machen. Umgekehrt können qualitative Ansätze auch genutzt werden, um objektive Dimensionen von Qualität zu bewerten, indem auf das Vorhandensein von personenunabhängigen Merkmalen abgehoben wird.

Der von Zeithaml et al. (1990) entwickelte SERVQUAL-Ansatz hebt auf die Kundenwahrnehmungen der folgenden fünf Qualitätsmerkmale von Dienstleistungen ab:

- Tangibles (das äußere Erscheinungsbild)
- Reliability (Zuverlässigkeit)
- Responsiveness (Reaktionsfähigkeit)
- Assurance (Leistungskompetenz und Vertrauen)
- Empathy (Einfühlungsvermögen)

Tab. 1 Ansätze zur Bewertung von Dienstleistungsqualität

Ansatz	Objektiv	Subjektiv
Quantitativ	Kennzahlen (z. B. Anzahl von Arzterminen mit mehr als 15 Minuten Verspätung)	Zufriedenheitsbefragungen von Kunden/-innen (Prozentsatz von sehr zufriedenen, zufriedenen und nicht zufriedenen Kunden/-innen)
Qualitativ	Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines bestimmten Merkmals einer Dienstleistung (z. B. Akkreditierung eines Postgraduiertenprogramms einer Hochschule)	Geschichten von Klienten/-innen, die persönliche und emotionale Erfahrungen mit einer Dienstleistung dokumentieren

Mittels einer Kundenbefragung wird die von Kunden/-innen wahrgenommene Dienstleistungsqualität in bezug auf die fünf Qualitätsmerkmale und Kundenerwartungen gemessen. Anschließend wird eine Lückenenalyse der Differenz zwischen Kundenerwartungen und Kundenwahrnehmungen durchgeführt. Dabei werden jeweils die Diskrepanzen zwischen den Kundenerwartungen und deren Wahrnehmung durch den Dienstleister, die Spezifikation der Dienstleistungsqualität durch den Dienstleister, der tatsächlich erbrachten Dienstleistung und der an Kunden/-innen gerichteten Kommunikation über die Dienstleistung analysiert.

4 Von der Dienstleistungsqualität zu umfassenden QM-Konzepten

In öffentlichen Verwaltungen geht es jedoch nicht nur um das Erbringen effizienter und bürgernaher Dienstleistungen. Verwaltungshandeln hat vor allem die Verbesserung öffentlicher Wirkungen zum Ziel. Hierzu bedürfen Verwaltungsorganisationen effektiver Planungs- und Entscheidungsprozesse, die durch ein die gesamte Organisation umfassendes QM abgestützt werden.

Ein solches organisationsbezogenes QM umfasst nicht nur operative Aufgaben, sondern alle Aspekte des Verwaltungsmanagements, angefangen von der Entwicklung eines Leitbilds mit einer klaren Definition von Qualität, die Ableitung von Zielen und Entwicklung von Strategien (Qualitätsplanung), die Schaffung von geeigneten Strukturen und Rahmenbedingungen sowie die Umsetzung von Maßnahmen zur Erfüllung der Qualitätsanforderungen (Qualitätsorganisation) und die regelmäßige Qualitätsmessung und Qualitätsbewertung (Hensen 2016, S. 39 f.). Insbesondere die aus der Privatwirtschaft stammenden Total-Quality-Management-(TQM)-Konzepte verstehen Qualitätsmanagement in einem sehr umfassenden Sinne, das die volle Unterstützung aller Mitarbeiter/-innen benötigt. Zentrale Triebfeder umfassender QM-Konzepte ist ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess auf der Grundlage des „PDCA“-Zyklus („*Plan-Do-Check-Act*“), der von W. Edwards Deming populär gemacht wurde (Deming 1986).

Damit liegt Qualitätsmanagement in einem Spannungsfeld zwischen operativen Instrumenten zur Verbesserung der Servicequalität wie beispielsweise SERVQUAL und strategischen QM-Modellen, die alle Verwaltungstätigkeiten betreffen, wie etwa das Common Assessment Framework, das im nächsten Abschnitt beschrieben wird.

Dieses Spannungsfeld wird auch beim Beschwerdemanagement deutlich, das in den meisten Verwaltungen als ein operatives Instrument zur Behebung von Qualitätsmängeln genutzt wird. 2009 wurde „Maerker Brandenburg“ als ein Online-Portal eingerichtet, das es Bürgern/-innen erlaubt, Infrastrukturprobleme wie Schlaglöcher oder wilde Mülldeponien ihrer Kommune online zu melden (Land Brandenburg 2018). Die Stadt Arnsberg betreibt indessen seit vielen Jahren ein aktives Beschwerde- und Ideenmanagement, indem sie ihre Bürger/-innen ermuntert, Beschwerden und Ideen an die Beschwerdestelle im Bürgermeisteramt zu senden. Neuerdings kann dies nicht nur telefonisch und per E-Mail, sondern auch mit einer Mängel-App erfolgen.

Viele Verwaltungsorganisationen orientieren sich beim Aufbau ihres QM-Systems an QM-Modellen wie etwa die ISO 9000ff. Normenfamilie oder Exzellenzmodelle wie das Common Assessment Framework, die von jeder Verwaltungsorganisation angewendet werden können. Gleichzeitig gibt es mittlerweile ein breit gefächertes Angebot an branchenspezifischen Akkreditierungen.

Einige Verwaltungen entwickeln hingegen ihr QM-System im Verbund mit anderen Verwaltungen. Ein Beispiel ist der kooperative Verbund KomNet-QuaKi in Brandenburg, der mehr als 100 Kitas in 13 Kommunen vernetzt und innerhalb von zwei Jahren in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft ein QM-System für Kitas entwickelt hat. Das QM dieses Verbunds setzt bewusst auf Methodenpluralismus bei der Qualitätsfeststellung, wobei „viele Qualitätsmerkmale aus unterschiedlicher Perspektive, einschließlich von Kindern, beurteilt werden“ (Institut für angewandte Familien-, Kindheits- und Jugendforschung e.V. 2015, S. 9). Daraus ist ein differenziertes Bewertungssystem entstanden, das Qualität sowohl objektiv als auch subjektiv aus Kunden- und Unternehmenssicht bewertet. Der Qualitätskreislauf schließt mit einer Zertifizierung von Kitas ab, die kontinuierlich Fortbildungsmaßnahmen durchführen und die Qualitätsziele in die Praxis umsetzen.

5 Kernelemente und Funktionsweise internationaler QM-Modelle

5.1 Zertifizierungen nach DIN EN ISO 9001:2015

Die ISO 9000ff. Normenreihe wurde im Jahr 2000 von der „International Organisation for Standardisation“ (ISO) als ein Regelwerk eingeführt, um ein einheitliches Verständnis von QM-Systemen auf nationaler wie auch internationaler Ebene sowie branchen- und großenübergreifend ermöglichen. Die deutschsprachigen Ausgaben der ISO-Normen liegen in Deutschland als DIN (Deutsches Institut für Normung) bzw. EN (Europäische Normen) vor. Tab. 2 verdeutlicht die drei Bestandteile der Normenreihe ISO 9000ff. in ihren aktuell gültigen Versionen von 2015 bzw. 2009.

Die DIN EN ISO 9000 listet sieben QM-Grundsätze auf, die als Leitlinien für die Entwicklung und Umsetzung von QM-Systemen dienen (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie 2015, S. 17 ff.):

1. Kundenorientierung
2. Führung
3. Einbeziehung von Personen
4. Prozessorientierter Ansatz
5. Verbesserung
6. Faktengestützte Entscheidungsfindung
7. Beziehungsmanagement

Tab. 2 Bestandteile und Inhalte der DIN EN ISO 9000ff. Normenreihe. (Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie 2015, S. 21 (modifizierte Version))

Bestandteil	Inhalte
DIN EN ISO 9000: 2015	Grundlagen, Begriffe und Grundsätze von QM-Systemen
DIN EN ISO 9001: 2015	Anforderungen an QM-Systeme
DIN EN ISO 9004: 2009	Anleitung zur Weiterentwicklung des QM-Systems über die Qualitätssicherung der DIN EN ISO 9001 hinaus

Die Norm DIN EN ISO 9001:2015 beinhaltet die Mindestanforderungen für die normkonforme Darlegung von QM-Systemen und bildet damit auch die Grundlage für externe Zertifizierung. Damit können Organisationen ihren Kunden und Partnern Konformität des eigenen QM-Systems mit DIN EN ISO 9001:2015 nachweisen. Deshalb handelt es sich dabei um ein Qualitätssicherungssystem und nicht um ein Qualitätsverbesserungssystem.

Die Anforderungen sind allgemein formuliert und auf alle Organisationen anwendbar. Die Anforderungen orientieren sich am „PDCA“-Zyklus (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie 2015, S. 8). Dieser beginnt mit der Verantwortlichkeit der Führung, eine Qualitätspolitik zu formulieren und ein QM-System zu planen („Plan“), hierfür die notwendigen Mittel bereitzustellen und Prozesse auf die Erfüllung der Anforderungen von Kunden und anderen Stakeholdern auszurichten („Do“). Die Überwachung, Messung, Analyse und Bewertung von Leistungen („Check“) und kontinuierliche Verbesserung („Act“) schließt den QM-Kreislauf ab.

Des Weiteren hat ISO auf der Grundlage von ISO 9001 die branchenspezifische Richtlinie ISO 18901 für Kommunen entwickelt. Darüber hinaus gibt es noch ISO-Normen für besondere Sachgebiete wie etwa für den Umweltbereich (DIN EN ISO 14001:2015).

Die große Verbreitung von Zertifizierungen nach DIN EN ISO 9001 in der Privatwirtschaft zeigt, dass dieses Instrument hilft, Prozesse zu optimieren, Ressourcen effizient einzusetzen und die Kundenorientierung zu verbessern. Vor allem aber schafft es Vertrauen und dient als Qualitätsnachweis bei Kunden/-innen und in neuen Märkten. Für viele Verwaltungen im Sozial- und Gesundheitswesen dienen externe Zertifizierungen als Nachweis, dass sie die gesetzlichen Anforderungen erfüllen (Hensen 2016, S. 51). Im Gegensatz zur Schweiz ist jedoch der Appetit deutscher Kommunen nach DIN EN ISO 9001-Zertifizierungen recht gering geblieben. Eine Ausnahme ist die Kreisverwaltung Soest, die als einzige öffentliche deutsche Verwaltung flächendeckend nach der DIN EN ISO 9001 zertifiziert ist. Im Rhythmus von drei Jahren wird überprüft und neu bewertet, ob das QM-System die Anforderungen erfüllt. Nach Angaben der Kreisverwaltung Soest profitieren davon direkt die Bürger/-innen durch verkürzte Bearbeitungszeiten.

5.2 Akkreditierungsprogramme

Neben den DIN ISO 9001:2015-Zertifizierungen gibt es mittlerweile eine Vielfalt von branchenspezifischen Akkreditierungsprogrammen, insbesondere für den Schul-, Hochschul-, Sozial- und Gesundheitsbereich. Dabei handelt es sich um mehrstufige Konformitätsbewertungsverfahren durch staatlich anerkannte Akkreditierungsagenturen. Diese Instrumente der Qualitätsbeurteilung sollen in unvollkommenen Märkten, in denen Informationsasymmetrien über die Qualität eines Angebots (etwa eines Studiengangs) bestehen, Informationen und Vertrauen über die Konformität mit europäischen oder nationalen Regelungen schaffen.

Insbesondere im Hochschulbereich sind Akkreditierungen ein wichtiges Instrument, um einen europäischen Hochschulraum zu schaffen. In der EU angebotene Hochschulprogramme werden regelmäßig durch Qualitätssicherungsagenturen evaluiert, die sich an den Europäischen Standards und Richtlinien für Qualitätssicherung (sog. ESG) ausrichten. Entsprechend akkreditierte Hochschulprogramme werden im European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) aufgenommen. Der Europäische Dachverband „European Association for Quality Assurance in Higher Education“ (ENQA) koordiniert die Zusammenarbeit nationaler Akkreditierungsagenturen.

Das deutsche Akkreditierungssystem sieht dafür die Verfahren der Programmakkreditierung vor, die durch eine anerkannte Akkreditierungsagentur erfolgen kann, bzw. die Systemakkreditierung, die durch die Hochschulen selbst gemacht wird, wenn diese sich einem Qualitätscheck unterziehen. Auch alternative Verfahren sind zugelassen. Die Zuständigkeit für die Akkreditierungsentscheidung liegt beim Akkreditierungsrat (Stiftung Akkreditierungsrat 2018).

5.3 Common Assessment Framework (CAF)

Beim Common Assessment Framework (CAF) handelt es sich um eine für den öffentlichen Sektor adaptierte Version des stärker privatwirtschaftlich ausgerichteten EFQM-Excellence-Modells der European Foundation for Quality Management. CAF wurde anlässlich einer europäischen Qualitätstagung von einer Arbeitsgruppe der Generaldirektoren für den öffentlichen Dienst der EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2000 entwickelt. Es handelt sich bei CAF jedoch nicht um ein QM-System der EU-Kommission, wie oftmals fälschlich angenommen wird.

Die abgebildeten Themenfelder in Abb. 1 zeigen die Grundausrichtung des Bewertungsrahmens: Es handelt sich dabei um ein Organisationsmodell, das den Leistungsprozess einer Organisation von „innen“ nach „außen“ abbildet, in der Sprache des CAF: Von „Befähigern“ zu „Ergebnissen“. Hinter den neun Kästchen stehen meist recht allgemein formulierte Leitfragen (sogenannte Kriterien) mit dazugehörigen Einzelfragen (sogenannte Beispiele).

CAF soll öffentliche Verwaltungsorganisationen vor allem zur internen Selbstbewertung anregen und anleiten. Seit 2009 ist auch eine externe Zertifizierung als effektiver CAF-Anwender möglich, wodurch ein Anreiz geschaffen werden soll, die

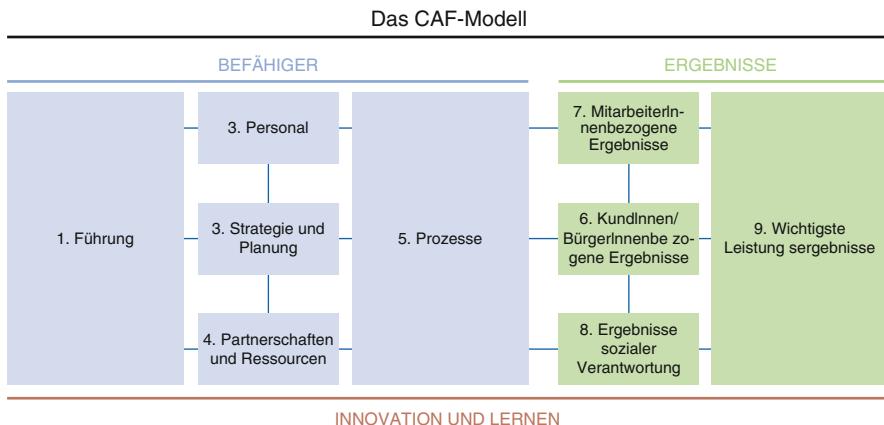


Abb. 1 Die Grundstruktur des CAF. (Quelle: Bundesverwaltungsamt 2013, S. 11)

aus dem Selbstbewertungsprozess resultierenden Verbesserungsvorschläge umzusetzen. Bei der Selbstbewertung handelt es sich um eine organisationsbezogene Stärken-Schwächen-Analyse anhand der Kriterien des CAF, wobei der Selbstbewertungsprozess eines Teams von Verwaltungsmitarbeitern/-innen oftmals durch eine externe Moderation unterstützt wird. Dafür wurde ein Zehn-Phasen-Kreislauf entwickelt, der zwischen einer Bewertungsphase (Schritte 1 bis 6) und dem eigentlichen Verbesserungsprozess (Schritte 7 bis 9) unterscheidet. Schritt 10 besteht in der Planung des nächsten Bewertungsprozesses.

Die Stadt Vierneheim hatte sich 2014 für CAF entschieden, weil es die Methode der „Selbstbewertung“ mit dem Prinzip der „Mitarbeiter-Partizipation“ verbindet. Auch war es für Vierneheim wichtig, den Schwerpunkt „Bürgerkommune“ in den CAF-Kriterien-Katalog einarbeiten zu können (KGSt 2016). Die extern modierte Selbstbewertung wurde mit zwei Gruppen von Mitarbeitern/-innen und einer Gruppe Amtsleiter/-innen durchgeführt. Für die Konsensphase wurden alle Ergebnisse zusammengefasst und ein gemeinsamer Aktionsplan erarbeitet. Die Umsetzung begann 2016 mit dem Themenbereich „Führung“. Die Umsetzung musste mit eigenen Ressourcen durchführbar sein, um verwaltungsinterne Potenziale zu stärken.

Die aktuelle vierte überarbeitete CAF-Version 2013 bietet sowohl eine „einfache“ als auch eine erweiterte Bewertung an (Bundesverwaltungsamt 2013, S. 55–60). Die Anwendung von CAF ist grundsätzlich in allen öffentlichen Verwaltungsorganisationen möglich.

Der organisationsübergreifende Total-Quality-Management-Ansatz des CAF ist zugleich Stärke und Schwäche des Exzellenz-Modells. Der Bewertungsrahmen hilft Organisationen, Querverbindungen sowohl zwischen Befähigern und Ergebnissen als auch die Beziehungen zwischen den Ursachen zu erkennen (Bundesverwaltungsamt 2013, S. 12). Gerade für die öffentliche Verwaltung, die oftmals in Silos denkt und handelt, ist eine ganzheitliche Selbstbewertung unter der breiten

Beteiligung von Verwaltungsmitarbeiter/innen aus allen Verwaltungsbereichen wichtig. Gleichzeitig haben viele Verwaltungen bei der Bewertung ihrer Ergebnisse Schwierigkeiten, vor allem, was die Wirkungen des Verwaltungshandelns anbelangt.

Die geringe Zahl an zertifizierten CAF-Anwendern lässt vermuten, dass die Umsetzung des CAF in der deutschen öffentlichen Verwaltung noch ausbaufähig ist. Allerdings hat das Bundesverwaltungsamt die Aufgaben des Deutschen CAF-Zentrums Ende 2016 eingestellt. Seither fördert vor allem die KGSt die Anwendung des Modells im kommunalen Bereich, nachdem sie bereits im KGSt-Bericht 2/2009 „Qualitätsmanagement – Eine Orientierung für die Praxis“ das CAF grundsätzlich empfohlen hatte. Die von der KGSt aufgebaute Best-Practice-Datenbank vermittelt Kommunen auch einen Einblick in die Ergebnisse und Erfahrungen von unterschiedlichen CAF-Anwendern, das sind neben anderen die Stadtverwaltungen Mannheim, Walldorf, und Viernheim, die Landkreise München und Ebersberg sowie wie das Jugendamt der Stadt Kevelaer und der Fachbereich Gesundes und Soziales der Stadt Emden.

6 Umsetzungsbarrieren von QM in der öffentlichen Verwaltung

Weshalb tun sich viele öffentliche Verwaltungen in Deutschland mit der Umsetzung von QM so schwer? Zunächst steht in der deutschen Verwaltungskultur die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Vordergrund. Qualitätskonzepte gehen darüber hinaus und umfassen auch Service-, organisations- und verfahrensbegogene Aspekte.

Die größte Herausforderung bei der effektiven Anwendung von QM besteht nach wie vor in der Umsetzung der Verbesserungsmaßnahmen. In dieser Phase kommt es oftmals zu einem Motivationseinbruch, wenn die Unterstützung und das Interesse der Verwaltungsspitze und der Politik nachlässt. Es fehlt auch häufig an Projektmanagementkompetenzen. QM bedeutet letztendlich Change Management, das in vielen Verwaltungskulturen auf Widerstand stößt. Hinzu kommen die eingangs dargestellten Bewertungs- und Messprobleme von Qualität im öffentlichen Bereich. Vor allem bedarf QM auch der Ressourcen: Die Verwaltungsmitarbeiter/-innen müssen durch entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen auf die Erfüllung der Qualitätsanforderungen vorbereitet werden. An dieser Stelle scheitern viele QM-Ansätze, da bei notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen gespart wird bzw. die Art der Personalführung der Förderung einer lernenden Organisation entgegensteht.

Vor allem aber bedarf es mehr externer Evaluierungen, um die Effektivität von QM in öffentlichen Verwaltungen zu überprüfen. In dieser Hinsicht erfüllen Qualitätswettbewerbe eine wichtige Funktion, indem sie das QM der teilnehmenden Organisationen einer externen Bewertung unterziehen und Spitzenverwaltungen auszeichnen (Bovaird und Loeffler 2009).

7 Entwicklungsperspektiven

In Wissenschaft und Praxis wird mittlerweile diskutiert, inwieweit die klassischen QM-Konzepte für die heutigen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung noch zeitgemäß sind. So argumentiert Hill (2008), dass herkömmliche QM-Modelle oftmals Innovationen erschweren.

Vergegenwärtigt man sich allerdings die unterschiedlichen Dimensionen von Qualität und die eingangs dargestellten Definitionen, dann wird deutlich, dass EIN QM-Konzept *per se* nicht alle Anforderungen erfüllen kann. Beispielsweise ist für regelmäßig wiederkehrende Verwaltungsabläufe wie etwa Gehaltsabrechnungen eine konformitätsorientierte Qualitätssicherung nach DIN EN ISO 9001 nach wie vor sinnvoll. Anders sieht es hingegen bei komplexen Fragestellungen aus, die experimentelle Verfahren mit iterativen Lernprozessen erfordern. In diesen Fällen sind Service Design Ansätze (Plattner et al. 2015) sinnvoll, um in interdisziplinären Teams mit kreativen und analytischen Methoden unter Einbeziehung der Bürger/-innen und anderer Akteure neue Lösungen zu entwickeln. Insofern werden verschiedene QM-Konzepte nebeneinander bestehen bleiben.

Sicher verändert die Digitalisierung auch das QM, etwa durch Echtzeit-Rückkopplungen via soziale Medien, neue Zugänge durch Smartphones, Apps, Portale oder Qualitätsdiskussionen auf Plattformen. Gleichzeitig sind öffentliche Verwaltungen in Deutschland auf den Plan gerufen, E-Government stärker zur Verbesserung des Bürgerservice zu nutzen.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie. 2015. Qualitätsmanagement für kleine und mittlere Unternehmen. Leitfaden zur Einführung und Weiterentwicklung eines Qualitätsmanagementsystems nach DIN EN ISO 9001:2015ff. https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2016/2016-04-18-Qualitaetsmanagement-neu.pdf. Zugegriffen am 12.04.2018.
- Bovaird, Tony, und Loeffler, Elke. 2009. „More quality through competitive quality awards? An impact assessment framework“. *International Review of Administrative Sciences* 75(3): 383–401.
- Bovaird, Tony, und Loeffler, Elke, Hrsg. 2016. Management and Governance. Quality management in public sector organizations. In *Public management and governance*, 3. Aufl., 162–177. Abingdon/New York: Routledge.
- Bundesverwaltungsamt. 2013. *Common Assessment Framework – Verbesserung öffentlicher Organisationen durch Selbstbewertung*. Köln: Bundesverwaltungsamt.
- Crosby, Philip B. 1979. *Quality is free*. New York: McGraw-Hill.
- Deming, W. Edwards. 1982. *Quality, productivity and competitive position*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Deming, W. Edwards. 1986. *Out of the crisis*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.
- Deutscher Akkreditierungsrat. 2018. Akkreditierungssystem – Funktionsweise des Systems. <http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=44>. Zugegriffen am 27.05.2018.
- Hensen, Peter. 2016. *Qualitätsmanagement im Gesundheitswesen. Grundlagen für Studium und Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.

- Hill, Hermann. 2008. Qualitätsmanagement im 21. Jahrhundert. Ein Neuansatz. *Die öffentliche Verwaltung* 21(19): 789–797.
- Institut für angewandte Familien-, Kindheits- und Jugendforschung e.V. 2015. Das kommunale Netzwerk für Qualitätsmanagement in der Kindertagesbetreuung – KomNet-QuaKi. https://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg/de/dokumente/gremien/KomNet-AG-STGB-30092015.pdf. Zugegriffen am 08.05.2018.
- Juran, Joseph M., Hrsg. 1974. *Quality control handbook*, 3. Aufl. New York: McGraw-Hill.
- KGSt. 2009. *Qualitätsmanagement. Eine Orientierung für die kommunale Praxis, Bericht 2/2009*. Köln: KGSt.
- KGSt. 2016. *Lebendige Bürgerkommune. Stadt Viernheim (Bericht 6/2016)*. Köln: KGSt.
- Land Brandenburg. 2018. Maerker Brandenburg. <https://maerker.brandenburg.de/sixcms/detail.php?template=startseite>. Zugegriffen am 25.05.2018.
- Pirsig, Robert M. 1974. Zen and the Art of Motorcycle Maintenance: An Inquiry into Values. New York: William Morrow and Company.
- Plattner, H., et al. 2015. *Creating innovators, Springer series: Understanding innovation*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer.
- Zeithaml, Valarie A., Parasuraman, A. und Berry, Leonard L. 1990. *Delivering quality service. Balancing customer perceptions and expectations*. New York/Toronto/Singapore/Sydney: The Free Press.

Teil IV

Personal, Finanzen und Recht



Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich

Christoph Demmke

Inhalt

1 Einleitung	374
2 Definition der öffentlichen Dienste	374
3 Charakteristika der öffentlichen Dienste in Europa: Laufbahn- und Positionssysteme	376
4 Verwaltungstypologien und der Realitätsabgleich	378
5 Systemangleichungen in den öffentlichen Diensten	379
6 Ausgewählte Reform- und konkrete Umsetzungserfahrungen im öffentlichen Dienst	379
7 Trends und Herausforderungen	381
Literatur	382

Zusammenfassung

Die öffentlichen Dienste in Europa haben sich im Laufe der Zeit von einem stärker am Bürokratiemodell angelehnten Konzept zu sehr unterschiedlichen Personalsystemen entwickelt. Der Beitrag stellt Begriffselemente des öffentlichen Dienstes vor, diskutiert die Unterschiede eines Laufbahn- und eines Positionssystems und präsentiert praktische Reformansätze sowie Umsetzungserfahrungen. Insgesamt wird deutlich, dass man in Europa mittlerweile kaum noch von einem universellen Modell des öffentlichen Dienstes sprechen kann.

Schlüsselwörter

Öffentlicher Dienst · Laufbahnsystem · Positionssystem · Personalmanagement · Europäischer Verwaltungsraum

C. Demmke (✉)
Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland
E-Mail: demmke@outlook.de

1 Einleitung

In der Öffentlichkeit ist noch immer sehr wenig über die verschiedenen nationalen öffentlichen Dienste bekannt. Analytische Vergleichsstudien sind selten (vgl. jedoch immerhin Auer et al. 1996; Verheijen et al. 1999; Bossaert et al. 2001; Demmke und Moilanen 2010, 2013; van der Meer et al. 2011, 2015; Meyer-Sahling 2012; Meyer-Sahling et al. 2016), obwohl sich ein Vergleich seit dem Auftauchen von bürokratischen Verwaltungssystemen in nahezu allen Staaten geradezu anbietet. Die damals entstandenen öffentlichen Dienste symbolisierten einen Rationalisierungsschub der Moderne und der Aufklärung und zugleich eine Abgrenzung im Verhältnis zur politischen Macht. In allen Staaten Europas wurden die öffentlichen Dienste als maschinenähnliche, hierarchische, de-personalisierte und standardisierte Systeme konzipiert, die keinem partikularen Interesse, sondern vor allem dem Recht und der staatlichen Aufgabenerfüllung dienen sollten. In den letzten Jahren kommt es allerdings zu einer immer stärkeren Ausdifferenzierung von Organisationsstrukturen und Beschäftigungsmodellen, immer neuen Modellen und Verfahren staatlicher und nicht-staatlicher Aufgabenerfüllung sowie Kritik am Rationalitätsparadigma schlechthin. In der Folge kann von der Existenz eines europaweiten Konzepts des öffentlichen Dienstes keine Rede mehr sein.

2 Definition der öffentlichen Dienste

Ein Vergleich der europäischen öffentlichen Dienste stößt zunächst auf linguistische Schwierigkeiten. Die Begriffe „öffentlicher Dienst“, „öffentliche Verwaltung“ und „Beamtentum“ werden international und europaweit sehr uneinheitlich gehandhabt. Bisher gibt es weder eine internationale, noch eine EU-weit anerkannte Definition des öffentlichen Dienstes. Somit ist es ebenfalls schwierig, eine europaweite Definition des Begriffes „Beamter“ vorzunehmen, obwohl die Rechtsprechung des EuGH dazu beigetragen hat, den Begriff „Arbeitnehmer“ mit Blick auf Art. 45 Abs. 4 EUV zu definieren.

Um nur einige Beispiele zu nennen: der Begriff des Beamtentums wird durch „Civil Service“ in Großbritannien, „fonction publique“ in Frankreich und „Overheidsdienst“ oder „Ambtelijk Apparat“ in den Niederlanden wiedergegeben. Alle Begriffe sind jedoch nicht deckungsgleich. So betrifft die britische Definition des „Civil Servant“ einen Bediensteten der Krone in ziviler Stellung, der kein politisches oder richterliches Amt innehat. Dabei handelt es sich aber nur um einen kleinen Teil der öffentlichen Bediensteten. Auch in Irland und in Polen betrifft der Begriff des „Civil Servants“ nur einen sehr eingeschränkten Kernbereich der öffentlichen Beschäftigten, in der Regel auf zentraler Staatsebene. Dagegen gibt es in Frankreich drei „Fonctions Publiques“. Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich mit ca. 450.000 Crown Civil Servants können in Frankreich etwa 5.000.000 aller öffentlichen Bediensteten als Beamte (fonctionnaires titulaires) bezeichnet werden, also etwa 10 mal so viele wie in Großbritannien. In den Niederlanden umfasst der Begriff „Overheidsdienst“ das gesamte öffentliche Personal einschließlich der weitgehend

unabhängigen Wasseragenturen und kann am ehesten als Öffentlicher Dienst übersetzt werden. Aufgrund des (weitestgehend) einheitlichen Dienstrechts sind in den Niederlanden – wie in Frankreich – fast alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst zugleich Beamte. Dabei unterscheiden sich die Beschäftigungsverhältnisse der niederländischen Beamten kaum von den Beschäftigten im Privatsektor. Hier wird der enorme Unterschied zwischen dem niederländischen und bspw. dem französischen Konzept deutlich, da sich in Frankreich, anders als in den Niederlanden, die Beschäftigungsverhältnisse zwischen Beamten und Angestellten (wie in Deutschland) grundsätzlich unterscheiden. Zudem erfordert in Frankreich die Rekrutierung ein spezielles Zugangsverfahren in einem so genannten Concours. Diese kurzen Länderbeispiele können die enormen Unterschiede nur andeuten, die sich bei einer europäischen Übersicht in den 28 Mitgliedstaaten der EU erkennen lassen. Öffentliche Dienste, bei denen die gesamte öffentliche Beschäftigung mit der Beamtenbeschäftigung weitgehend deckungsgleich ist, gibt es in Kroatien (93 %), den Niederlanden (90 %), Griechenland (90 %), und mit Abstrichen in Finnland, Irland und Belgien auf der zentralen Staatsebene. In allen anderen Mitgliedstaaten variiert der Anteil der Beamten an der öffentlichen Beschäftigung zwischen 0,5 % (Schweden), 5 % (Polen), 37 % (Deutschland), 70 % (Zypern) sowie 75 % in Frankreich. In der Schweiz sind auf Bundesebene nur noch Polizeibeamte, Richter und einige Finanzbedienstete Beschäftigte mit Beamtenstatus. In den meisten Mitgliedstaaten konzentriert sich die Beamtenbeschäftigung auf die Kernbereiche hoheitlichen Handelns und pendelt sich bei 20 % bis 50 % der öffentlichen Beschäftigung ein (European Commission 2018).

Ein Vergleich der öffentlichen Dienste zeigt zudem enorme Unterschiede bei Status und Beschäftigungsbedingungen. Während sich in einzelnen Staaten die Beschäftigungsbedingungen in den öffentlichen Diensten kaum noch von denen im Privatsektor unterscheiden, halten andere Staaten, wie z. B. Deutschland und Frankreich, an den klassischen Grundsätzen des bürokratischen Berufsbeamtenstums fest, mit zum Teil noch immer großen Unterschieden zwischen Beamten und Angestellten. Diese Unterschiede sind schon auf kleinstem geografischem Raum (und auch zunehmend im innerstaatlichen Bereich) feststellbar. So hat die Schweiz den Beamtenstatus weitestgehend abgeschafft, in Österreich wird von der „Pragmatisierung“ (Verbeamung) nur noch eingeschränkt Gebrauch gemacht, während in Deutschland das Beamtentum erst kürzlich durch die Rechtsprechung des BVerfG (2 BvR 1738/12, 2018) zum Streikverbot für Beamte eine erneute Legitimierung erfahren hat.

Auch auf praktischer Ebene gibt es große Unterschiede bei der Entscheidung, durch wen öffentliche Aufgaben erbracht werden sollen. Diese Unterschiede sind an den Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst in Europa ablesbar, die, gemessen an der Gesamtbeschäftigung, nunmehr zwischen ca. 13 % und 30 % ausmachen. Im Übrigen variieren die Zahlen, je nachdem welche Definition des öffentlichen Dienstes zugrunde gelegt wird. Man denke etwa an eine sehr breite Konzeption des öffentlichen Dienstes, die die öffentlichen Unternehmen integriert, an ein Konzept mit mittlerer Reichweite, welches öffentliche Unternehmen ausschließt sowie an eine enge Konzeptualisierung, bei der der Gesundheits-, Bildungs-, Militär-, Polizei- und Sozialversicherungsbereich herausgerechnet wird.

3 Charakteristika der öffentlichen Dienste in Europa: Laufbahn- und Positionssysteme

Internationale Vergleichsstudien kategorisieren die unterschiedlichen Personalsysteme häufig in Laufbahnsysteme und Positionssysteme.

Laufbahnsystem

Laufbahnsysteme sind Beamtenmodelle, die sich von den privatrechtlichen Arbeitsbedingungen abheben. In den vergleichenden Verwaltungswissenschaften werden viele klassische öffentliche Dienste noch immer als Laufbahnsysteme eingestuft (Kuhlmann und Wollmann 2014; European Commission 2018, S. 24). Solche Systeme werden dadurch charakterisiert, dass Beamte, die nach Abschluss ihrer Ausbildung in den öffentlichen Dienst eintreten, dort ihr Berufsleben bis zum Erreichen des Eintrittsalters in den Ruhestand verbringen werden. Eine Kündigung ist nur aufgrund disziplinarrechtlicher Gründe möglich, zudem ist das Streikrecht nicht vorgesehen. Der öffentliche Dienst ist in einer Weise strukturiert, die dem Beamten die Verfolgung einer Berufslaufbahn innerhalb des öffentlichen Dienstes ermöglicht. So erfolgt die Rekrutierung in einem Eingangsamt und Beförderungen geschehen in einem streng geordneten hierarchischen Verfahren. Daher gibt es in allen Laufbahnsystemen spezielle Rekrutierungsverfahren (d. h. die erfolgreiche Ableistung eines Concours, ein Staatsexamen mit oder ohne Vorbereitungsdienst, spezielle Fortbildungserfordernisse etc.). Die Einstellungsverfahren verlaufen sehr formalisiert, um einen hohen Grad an Objektivität und Gleichbehandlung zu erzielen. Weitere charakteristische Merkmale dieses Systems sind die Verleihung eines Dienstgrades an den Beamten sowie die Trennung von Dienstgrad und Stelle. Der Beamte wird nach dem Erfahrungs- bzw. Dienstaltersprinzip befördert und entlohnt und kann im Zuge seiner Laufbahn in der Hierarchie der Dienstgrade und Funktionsbezeichnungen aufsteigen. Berufserfahrung im privaten Sektor findet – aufgrund der Besonderheit einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst – in der Regel nur eine beschränkte Anerkennung. Klassische Laufbahnkonzepte verfügen zudem über spezifische Sondersysteme der Altersversorgung und zuweilen auch der Krankenversorgung.

Beim Laufbahnsystem unterscheiden sich der Status und die Beschäftigungsbedingungen der Beamten von den Beschäftigten im Privatsektor. Der öffentliche und der private Sektor sind dementsprechend vergleichsweise stark voneinander getrennt. In einem Laufbahnsystem soll die Arbeitsplatzgarantie (und in Deutschland das *Alimentationsprinzip*) die Kontinuität der vom Staat erbrachten Dienstleistungen sichern und vor politischer Einflussnahme („*spoil system*“) schützen. Bedienstete in einem Laufbahnsystem werden daher auf Lebenszeit ernannt und können daher nur bei Vorliegen besonderer disziplinarrechtlicher Gründe entlassen werden.

Positionssystem

In einer steigenden Anzahl an EU-Staaten gibt es diese Strukturelemente eines Laufbahnsystems nicht mehr. So können sich Bewerber aus dem privaten Bereich

auf alle öffentlichen Stellen und Funktionen in einem offenen Wettbewerb bewerben. Rekrutierungen sowie Beförderungen sind zudem immer häufiger an kein Eingangs- oder Beförderungsamt gebunden. In einer Vielzahl von Mitgliedstaaten gibt es für den Bewerber somit auch kein stabiles Beförderungsmuster. Der Bedienstete muss die Stelle wechseln und sich auf eine neue Stelle bewerben, wenn er eine Entwicklung in seiner Karriere vollziehen möchte.

Insbesondere die skandinavischen Länder, die Schweiz, Niederlande und Großbritannien lassen sich als öffentliche Dienste ohne Laufbahnstrukturen charakterisieren. Auch auf dem Gebiet der Altersversorgung und Krankenversicherung geht mittlerweile eine Mehrheit aller EU-Staaten von der Gleichheit der privaten und öffentlichen Beschäftigten aus. Der Mobilität zwischen dem Privatsektor und dem öffentlichen Dienst sind in immer mehr Mitgliedsstaaten der EU – zumindest theoretisch – keine Grenzen gesetzt. Folglich wird die Beschäftigung im öffentlichen Dienst als ein ganz normales Angestelltenverhältnis gesehen, das sich von einem privaten Dienstverhältnis nur noch wenig unterscheidet. Die besseren Möglichkeiten zur Mobilität zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor erklären auch, warum eine vorausgehende Berufserfahrung im privaten Sektor in diesen Systemen in der Regel (auch was die Anrechnung der Pensionsrechte angeht) anerkannt wird. Mit Positionssystem ist somit grundsätzlich ein Personalsystem gemeint, in dem Beschäftigte jeweils für eine konkrete, spezifische Position bzw. Stelle eingestellt und eben nicht für eine gesamte Laufbahn rekrutiert werden. In den entsprechenden Staaten vertritt man die Auffassung, dass es keiner beamtenrechtlichen Sonderstrukturen bedarf, da die Politisierung des Personals sowie die Korruptionsanfälligkeit keinesfalls höher sei als in den klassischen Beamtenstaaten. Zwar wird die Auffassung akzeptiert, wonach die öffentlichen Dienste von essenzieller Bedeutung sind und die Beschäftigten vor Politisierung, Korruption und Interessenkonflikten geschützt werden müssen. In der Regel geschieht dies vor allem durch arbeitsrechtliche Maßnahmen und Regelungen, aber auch durch die Schutzwirkungen von erhöhter Arbeitsplatzsicherheit, nicht aber durch das Laufbahn- und Lebenszeitprinzip, generelle Streikverbote, spezielle Pensionssysteme oder getrennte Krankenversicherungssysteme.

In vielen öffentlichen Diensten wurde in den letzten Jahren auch die Arbeitsplatzsicherheit relativiert. Während in Deutschland Beamte (grundsätzlich) nur aufgrund disziplinarrechtlicher Gründe entlassen werden können, gibt es in fast allen anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Möglichkeiten, Beamte zu entlassen – etwa aufgrund der Haushaltsslage, aufgrund von Restrukturierungsmaßnahmen, von spezifischen Organisationserfordernissen, wiederholten Schlechtleistungen bei Personalbeurteilungen etc. Damit ist das deutsche Modell auch hier in einer Sonderlage, zumindest was die Beamten angeht. Angesichts der steigenden Vielzahl an Beschäftigungsverhältnissen und befristeten Verträgen gilt allerdings auch in Deutschland der Öffentliche Dienst schon lange nicht mehr als Garant für Arbeitsplatzsicherheit.

Der europäische Status Quo lässt sich zusammenfassend wie folgt beschreiben: Die Unterschiede zwischen den öffentlichen Dienstmodellen sind zuweilen so groß, dass aus der Sicht eines deutschen Beamten z. B. die Situation der öffentlichen Beschäftigten in Schweden fast unvorstellbar sein dürfte: „Beamte“ können jederzeit

auf allen Hierarchieebenen rekrutiert werden, es gibt ein weitgehendes Streikrecht, die Arbeitsverträge sind kündbar, die Besoldung wird individuell ausgehandelt, die Sozialpartner haben formelle Verhandlungsrechte und die Mobilität zwischen dem privaten und dem öffentlichen Dienst ist unbegrenzt. Insbesondere in Staaten mit Positionssystemen wird argumentiert, dass es auch im Tarif- und Arbeitsrecht genügend Instrumente gibt, mit denen der Sorge begegnet werden könnte, dass dann Mitarbeiter den Vorgesetzten oder gar der politischen Willkür ausgesetzt wären. Daneben gibt es ein weitreichendes Antidiskriminierungsrecht, Gleichbehandlungsvorschriften und Instrumente der kollektiven Rechtskontrolle. Insbesondere aus der Sicht der skandinavischen öffentlichen Dienste ist das Festhalten an Sonderstrukturen im öffentlichen Dienst fast gänzlich unnötig, da es keines Sondersystems bedarf, um Korruption und Politisierung zu reduzieren.

4 Verwaltungstypologien und der Realitätsabgleich

Ursprünglich wurden die diskutierten Einteilungen in Laufbahn- und Positionsmodelle vorgenommen (Auer et al. 1996), um die europäischen öffentlichen Dienste in Zeiten starker Veränderungen und immer neuen Reformmoden vergleichbar zu machen. Allerdings sind diese Typologien stark vereinfachend. Vielmehr ist gerade Deutschland ein Beispiel dafür, dass es immer schwieriger wird, nationale öffentliche Dienste zu vergleichen, weil die herkömmlichen Typen viel zu grob und zu wenig dynamisch erscheinen. Dies betrifft insbesondere die vorgenommene Unterscheidung zwischen Laufbahn- und Positionssystem. In der Realität können heute nur noch das luxemburgische, zypriotische, französische und deutsche System als Laufbahnsysteme gekennzeichnet werden und nehmen damit eine europäische Sonderstellung ein. Allerdings weisen selbst diese Systeme nicht alle klassischen Kriterien eines Laufbahnmodells auf. Insgesamt ist die Einteilung in Laufbahn- und Positionsmodelle zunehmend anachronistisch und viel zu allgemein, weil wichtige andere Attribute von Organisationsstrukturen und Arbeitssystemen nicht beachtet werden (z. B. Arbeitsbedingungen, Teamarbeit, Job Autonomie, Kompetenzerwerb, Führungsstil, kulturelle Faktoren und partizipative Formen der Arbeit). Zudem ist der Begriff des Positionssystems sehr vage, weil er eine Vielzahl völlig unterschiedlicher nationaler Systeme unter eine sehr allgemeine Begrifflichkeit subsumiert und zwar nur aufgrund der Tatsache, dass diese Systeme nicht mehr dem klassischen Beamtentypus entsprechen.

Grundsätzlich lassen sich nur schwer Aussagen über die Beziehungen zwischen institutioneller Struktur und Leistungsfähigkeit eines Systems des öffentlichen Dienstes machen. Zwar könnte man zunächst denken, dass sich ein weniger bürokratisiertes System des öffentlichen Dienstes positiv auf die Leistungsfähigkeit desselben auswirkt. Allerdings zeigt der Fall Deutschland, der in vielerlei Hinsicht ein vergleichsweise altmodisches Konzept des öffentlichen Dienstes aufweist, dass dieser Zusammenhang nicht unbedingt besteht. Mit Ausnahme des Bereiches der Digitalisierung gibt es keinen ernst zu nehmenden internationalen Verwaltungsvergleich, der Deutschland schlechte Noten verleiht, im Gegenteil. Insgesamt zeigt

gerade das deutsche Beispiel, dass Aussagen über die Leistungsfähigkeit eines öffentlichen Dienstes nicht gemacht werden können, nur weil er vermeintlich altmodische Strukturelemente aufweist, oder nicht sogleich auf den neuesten Zug der Reformmoden aufgesprungen ist.

5 Systemangleichungen in den öffentlichen Diensten

In der Praxis sind das Laufbahn- und das Positionsmodell oft weniger weit voneinander entfernt als es zunächst scheint. Umgekehrt unterscheiden sich Staaten mit einem klassischen Laufbahnmodell untereinander mindestens so stark wie Staaten mit Positionsmodellen. Die Unterscheidung zwischen öffentlichem Dienstrecht und Arbeitsrecht ist häufig rein formalrechtlich. Aus materiell-rechtlicher Sicht können korrespondierende Beschäftigungsbedingungen sowohl durch Bestimmungen des öffentlichen Dienstrechts wie auch des Arbeitsrechts festgelegt werden. Gemeinsame Merkmale gibt es bspw. bei den Regelungen zur Arbeitszeit, im Krankheitsfall, Invalidität, Leistungsbeurteilung, bei der Anwendung des Gleichheits- und Leistungsprinzips, Anti-Diskriminierung, Bekämpfung der Korruption, Diversität und Vermeidung von Interessenkonflikten.

Auch in Staaten mit Positionssystemen treten Karrieremuster in Erscheinung, die den bürokratischen Laufbahnen durchaus ähnlich sind. Allerdings ist in einem Positionssystem die Beförderung zunächst ein Problem des Individuums, weil sich die Beschäftigten immer nur auf eine bestimmte Stelle bewerben können und es keine vorgegebenen Laufbahnentwicklungen gibt. Dagegen ist die Beförderung beim Laufbahnsystem ein Problem der Organisation, insbesondere wenn Beförderungsstellen fehlen oder Beschäftigte sich nicht auf Stellen bewerben können, die nicht in die Laufbahnlogik passen.

6 Ausgewählte Reform- und konkrete Umsetzungserfahrungen im öffentlichen Dienst

Unterschiedliche Reformprioritäten spiegeln zunächst einmal die (historische und institutionelle) Unterschiedlichkeit der öffentlichen Dienste sowie unterschiedliche Einflussfaktoren für Reformen wider. Beispielsweise spielt die Bewältigung des demografischen Wandels eine besonders wichtige Rolle in den Staaten mit den am stärksten alternden öffentlichen Diensten (Italien und Spanien). Geschlechterpolitiken sind weniger relevant in Staaten wie Polen, Lettland und Griechenland, weil in diesen Staaten ebenso viele Frauen wie Männer in Führungspositionen beschäftigt sind. Umgekehrt ist dieser Politikbereich in Belgien und den Niederlanden besonders wichtig, weil in diesen Staaten die Anzahl der Frauen in Spitzenpositionen nicht nur gering, sondern sogar rückläufig (OECD 2017a, S. 97) ist.

Vor allem während der Finanzkrise waren Reformstrategien nur in seltenen Fällen die Folge von rationalen Aufgabekritiken und intelligenten Reformüberlegungen, sondern eher eine Folge von radikalen Austeritätspolitiken mit negativen Auswir-

kungen auf die Beschäftigten (Demmke 2016). So gibt es einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Haushaltsslage eines Staates und der (hohen) Anzahl an durchgeführten Sparmaßnahmen in den öffentlichen Diensten und dem Vertrauen der Beschäftigten in die Führung und Vorgesetzten (Demmke 2016; OECD 2016). Gerade die ökonomisch vergleichsweise erfolgreichen Staaten wie Norwegen und Deutschland zeichneten sich in den letzten Jahren eher durch Reformträgeit aus.

Ein eindeutiger Reformschwerpunkt betraf in fast allen öffentlichen Diensten das Ziel der Kosteneinsparungen. Diese Maßnahmen betrafen zum Beispiel das Einfrieren von Gehältern, das Nicht-Ersetzen von Beschäftigten, die in den Ruhestand wechselten sowie allgemeine Rekrutierungsstops. Trotz populärer Rhetorik, wonach Bildung, lebenslanges Lernen und Kompetenzentwicklung zentrale Elemente einer zukünftigen Personalpolitik sein sollen, wurde gerade in diesen Bereichen gespart. Im Bezahlungsbereich kam es in den letzten Jahren zu einer Aufpreisung und wachsenden Ungleichheit bei den Gehältern zwischen den einzelnen Beschäftigtenkategorien. Insgesamt ist der Abstand bei den Gehältern zwischen Top-Management und einfaches technischen Personal weiter gestiegen. Allgemein wird dies dadurch erklärt, dass *Führung* zunehmend stärker wertgeschätzt wird als *technische Expertise*. Die größten Gehaltsunterschiede gibt es in Italien und die geringsten in den Niederlanden. Insbesondere in Italien verspricht man sich durch die hohen Gehälter für Top-Beamte eine verbesserte Wettbewerbssituation mit dem Privatsektor und eine wirksame Maßnahme, um die Attraktivität von Managerpositionen im öffentlichen Dienst zu steigern. Hingegen wird die Wirkung dieser Maßnahmen in jenen Ländern eher kritisch gesehen. Zudem ist in einigen Staaten (z. B. in den Niederlanden) eine zu starke Gehälterspreizung im öffentlichen Dienst gesellschaftlich weniger vermittelbar als in stärker individualistischen Kulturen (vgl. zur Thematik der Wahrnehmung von Lohndisparität Brunner 2009).

In den letzten Jahren haben alle EU-Staaten den Grundsatz der automatischen Gehaltsanpassung und Beförderung nach Dienstalter, d. h. das Senioritätsprinzip, abgeschafft. Ebenfalls weitestgehend abgeschafft wurde die ausschließliche Rekrutierung von Bewerbern im Eingangsamt. Stattdessen spielt das Erfahrungsprinzip und das Kompetenzmanagement eine immer größere Rolle, obwohl bei letzterem nicht immer klar ist, wie individuelle Kompetenzen gemessen und bewertet werden sollen, wenn Qualifikationen und Noten als Bewertungsmaßstab an Bedeutung verlieren. Darüber hinaus wurde in vielen Staaten die Bezahlung und die Arbeitszeit flexibilisiert, die Arbeitsplatzsicherheit relativiert und die Personalzusammensetzung diversifiziert. Ein allgemeines Streikverbot für Beamte gibt es nur noch in sehr wenigen Staaten, darunter in Deutschland, nicht aber in der Schweiz. Im Bereich der personalbezogenen Organisationsreformen wurden in den letzten Jahren Zuständigkeiten vor allem im Bereich der leistungsorientierten Bezahlung, Fortbildung, Mobilität und Beförderung dezentralisiert (stark zentralisiert blieben nur die Zuständigkeiten im Bereich der Beschäftigungssteuerung und des Antidiskriminierungsrechts, im letzten Fall auch als Folge des Einflusses des Europarechts).

Bei der Individualisierung wird von den Beschäftigten im Bereich des lebenslangen Lernens und der persönlichen Kompetenzentwicklung gefordert, selbst mehr Verantwortung zu übernehmen. Gegenwärtige Kompetenzprofile beinhalten immer

häufiger Anforderungen an Problemlösung, Selbstentwicklung, Lernen, Initiative, Innovation und Selbstverantwortung (OECD 2017b). Bei der Erbringung von individueller Leistung wird verstärkt auf intrinsische Motivation Wert gelegt und von den Beschäftigten mehr Engagement gefordert, insbesondere im Rahmen der so genannten *Engagement Politics* (OECD 2016).

7 Trends und Herausforderungen

Europaweit lässt sich kein Trend zu einem einheitlichen Modell des öffentlichen Dienstes feststellen. Im Gegenteil: die gegenwärtige Entwicklung erscheint zunehmend als Trend in Richtung eines „Flickenteppichdienstrechts“ mit unterschiedlichen Strukturen sowie Status- und Beschäftigungsbedingungen, teilweise auch innerstaatlich. In diesem Bereich stellen sich die größten Forschungsdefizite. So gibt es kaum vergleichende Untersuchungen über Arbeitssysteme und Arbeitsqualität, Arbeitsautonomie, Teamarbeit und Jobkontrolle, Lernförderung sowie vergleichende Analysen zu Kompetenzmessung und Kompetenzveränderungen im öffentlichen Dienst. Dies gilt in besonderem Maße auch für den deutschen öffentlichen Dienst nach der Föderalismusreform.

Bei den Beamten halten viele Staaten nur noch an wenigen Sonderbedingungen fest. Diese konzentrieren sich auf die Bezahlung, Rekrutierung, erhöhte Arbeitsplatzsicherheit und ethische Anforderungen (OECD 2017b, S. 81). Zudem kommt es zu einer immer stärkeren Einschränkung beim Einsatz von Beamten in Kernfunktionen des Staates, wobei selbst in Top-Positionen und im Bereich des mittleren Managements nicht mehr nur ausschließlich Beamte verwendet werden. In bestimmten Funktionen überwiegt mittlerweile sogar der Einsatz von Angestellten, so zum Beispiel bei administrativen und technischen Funktionen sowie beim Einsatz von IT-Experten (OECD 2017b, S. 81).

Für Deutschland lässt sich feststellen, dass der Beamtenstatus im System des deutschen öffentlichen Dienstes kaum in Gefahr geraten dürfte. Während in anderen Staaten pragmatische und ökonomische Argumente in der Diskussion eine zentrale Rolle spielen, wird die Debatte über die Zukunft des Beamtenums in Deutschland vor allem durch verfassungsrechtliche, rechtsphilosophische und historische Argumente dominiert. Eine ernsthafte Abschaffung des Beamtenstatus wird kaum erwogen.

Insgesamt erscheint das klassische Beamtenmodell als ein Ansatz der klassischen Moderne, der in einer postmodernen Gesellschaft der Singularitäten (Reckwitz 2017) zunehmend seiner Substanz beraubt wird. Exemplarisch lässt sich dies beim Streikrecht für Beamte feststellen. Zwar wird in fast allen Mitgliedstaaten an einem Streikverbot für Beamte festgehalten, allerdings nur für bestimmte Funktionen, die hoheitliche Tätigkeiten ausüben. Das Streikrecht für Beamte wird (fast) europaweit als ein Grundrecht gesehen. Insgesamt wird die Substanz des klassischen Beamtenums europaweit langsam aufgezehrt, wie zum Beispiel in den letzten Jahren auch in der Schweiz sowie partiell in Österreich. Diese Entwicklung setzt sich fort, weil es den Verteidigern des klassischen Beamtenums an empirisch abgesicherten Fakten

mangelt, warum die klassischen Strukturprinzipien des Beamtenstums beibehalten werden sollten.

Dennoch: Die öffentlichen Dienste haben nach wie vor überall das gleiche Ziel: der Demokratie, dem Recht und den Bürgern zu dienen. Damit besteht weiterhin eine kritische Positionierung der Verwaltung im Verhältnis zur politischen Macht sowie zu den Individualinteressen. In ihren vergleichenden Studien beklagen Meyer-Sahling et al. (2016) eine zunehmende Politisierung in den öffentlichen Diensten sowie Mungiu-Pippidi und Johnston (2017) eine weltweite Zunahme von Korruption. Diese Trends betreffen, mit unterschiedlicher Intensität, alle Systeme des öffentlichen Dienstes.

Angesichts der ohnehin wachsenden Herausforderungen an (Rechts-) Staat und Demokratie bekommt somit die Feststellung von Raadschelders et al. (2015, S. 369), wonach das 21. Jahrhundert Staatsbedienstete mehr und dringender benötigt denn jemals zuvor, eine neue Bedeutung. Dennoch bleibt die Antwort auf die konkrete Ausgestaltung des nationalen öffentlichen Dienstes eng mit der nationalen Tradition verbunden. Trotz seiner zunehmenden Sonderstellung in Europa werden der deutsche Beamtenstatus und das deutsche Beamtenrecht nur sehr bedingt zu einer umfassenden Reform gedrängt. Allerdings empfiehlt sich ein Blick über die (deutschsprachigen) Grenzen, da Deutschland von internationalen Reformerfahrungen (sehr) profitieren kann.

Literatur

- Auer, Astrid, et al. 1996. *Civil services in the EU of 15*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bossaert, Danielle, et al. 2001. *Civil services in the EU of 15: Trends and new developments*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Brunner, Dorothea. 2009. *Die Wahrnehmung der Lohndisparität im Unternehmen und deren Wirkung auf die Kündigungsabsicht*. München/Mering: Rainer Hampp.
- Demmke, Christoph. 2016. *Doing more with less? The future of the government workforce*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Demmke, Christoph, und Timo Moilanen. 2010. *Civil services in the EU of 27*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Demmke, Christoph, und Timo Moilanen. 2013. *Government Transformation and the Future of Public Employment*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- European Commission. 2018. *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU 28*. Brussels: European Commission.
- Guest, David. 2014. Employee engagement: A skeptical analysis. *Journal of Organisational Effectiveness, People and Performance* 41(2): 291–314.
- Kuhlmann, Sabine, und Hellmut Wollmann. 2014. *Introduction to comparative public administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Meer, Frits van der et al. 2011. *Civil service systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Meer, Frits van der, et al., Hrsg. 2015. *Comparative civil service systems in the 21st century*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2012. *Civil Service Professionalization in western Balkans*. Paris: OECD.

- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, und Kim Sass Mikkelsen. 2016. Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of public Officials from Five East European Countries. *Public Administration* 94(4): 1105–1123. <https://doi.org/10.1111/padm.12276>.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Will Lowe, und Christian Van Stolk. 2016. Silent professionalization: EU integration and the professional socialization of public officials in Central and Eastern Europe. *European Union Politics*. 17(1): 162–183
- Mungiu-Pippidi, Alina, und Michael Johnston. 2017. *Transitions to governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD. 2016. *Engaging public employees for a high performing civil services*. Paris: OECD.
- OECD. 2017a. *Governance at a glance*. Paris: OECD.
- OECD. 2017b. *Skills for a high-performing civil service*. Paris: OECD.
- Raadschelders, Jos, Theo Toonen, und Frits van der Meer, Hrsg. 2015. Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st century. In *Comparative civil service systems in the 21st century*, 354–369. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Reckwitz, Andreas. 2017. *Die Gesellschaft der Singularitäten*. Berlin: Suhrkamp.
- Verheijen, Tony, et al. 1999. *Civil service systems in central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.



Personalmanagement

Christoph Reichard

Inhalt

1	Begriffsklärung und -abgrenzung	386
2	Ziele, Funktionsfelder und Organisation des Personalmanagements	386
3	Öffentliches Personalmanagement: allgemeine Einflussfaktoren und Entwicklungstrends	388
4	Lage des Personalmanagements im öffentlichen Dienst	389
5	Notwendige Reformen im öffentlichen Personalmanagement	392
6	Perspektiven	394
	Literatur	394

Zusammenfassung

Anfangs wird ein Überblick über Begriff, Ziele und Bereiche des Personalmanagements im öffentlichen Sektor gegeben und es werden verschiedene Einflussfaktoren und Entwicklungstrends geschildert. Die gegenwärtige Lage des öffentlichen Personalmanagements in den deutschsprachigen Ländern, künftige Herausforderungen sowie notwendig erscheinende Reformen im Personalmanagement werden herausgestellt.

Schlüsselwörter

Personalmanagement · Öffentlicher Dienst · Personalreformen · Personalverwaltung

C. Reichard (✉)
Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland
E-Mail: reichard@uni-potsdam.de

1 Begriffsklärung und -abgrenzung

Mit *Personalmanagement* werden alle Managementfunktionen bezeichnet, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Beschäftigten einer Organisation richten (vgl. Scholz 2014). Management bedeutet dabei allgemein die sach- und personenbezogene Steuerung von Organisationen. Personalmanagement ist derjenige Teil des Personalwesens (= Oberbegriff), der Planung, Steuerung und Kontrolle des Personals zum Gegenstand hat. Im Folgenden steht das öffentliche Personalmanagement im Vordergrund.

Personalmanagement steht mit folgenden Begriffen im Zusammenhang:

- Personalpolitik: Leitbild, Grundsätze und Grundregeln der Personalarbeit
- Human Resource Management (HRM): im Wesentlichen identisch mit Personalmanagement
- Personalsteuerung: Lenkung des unmittelbaren Personaleinsatzes
- Personalwirtschaft: Planung und Durchführung („Bewirtschaftung“) des Personaleinsatzes auf der Basis von Stellenplänen
- Personalverwaltung: praktischer Vollzug des Personalwesens, insbes. im Hinblick auf personalbezogene Einzelmaßnahmen und deren Dokumentation.

2 Ziele, Funktionsfelder und Organisation des Personalmanagements

Personalmanagement hat eine unterstützende Funktion in den Leistungs- und Managementprozessen einer Organisation. Es dient der Bereitstellung, Förderung und Entwicklung der personellen Ressourcen. Hierbei sind vor allem folgende Ziele relevant:

- Bereitstellung der notwendigen Personalkapazitäten
- Sicherstellung und Stärkung der Leistungsfähigkeit der Humanressourcen
- Beitrag zur Motivation und Bedürfnisbefriedigung der Beschäftigten
- Förderung der nötigen Flexibilität und Mobilität der Beschäftigten
- Pflege der Wertvorstellungen, kulturellen Prägungen und Einstellungen der Beschäftigten

Personalmanagement hat eine strategische und eine operative Dimension. Die strategische Komponente leitet sich aus der allgemeinen Strategie der betreffenden öffentlichen Organisation ab und versucht, die Humanressourcen entsprechend zu mobilisieren. Strategisches Personalmanagement befasst sich mit langfristig relevanten Themen im Personalwesen, so z. B. mit den Folgen demografischer Entwicklung, mit ethischen Herausforderungen oder mit Fragen der Leistungsbewertung.

Die planerischen, steuernden und kontrollierenden Tätigkeiten des Personalmanagements erstrecken sich über das gesamte Spektrum des betrieblichen Personalwesens. Folgende konkreten Funktionsfelder lassen sich dabei unterscheiden:

- quantitative und qualitative Planung und Bestimmung des künftigen Personalbedarfs
- Deckung des Personalbedarfs (Entscheidungen über Rekrutierung und Auswahl)
- Steuerung des Personaleinsatzes innerhalb der Organisation nach aktueller und künftiger Bedarfslage
- Personalführung und Mitarbeitermotivation (Anreizsysteme usw.)
- Personalentwicklung (einschl. Beurteilung, Fortbildung, Rotation und Beförderung)
- Steuerung der Personalfreisetzung
- Personalcontrolling, Personalkostenmanagement

Die Organisation von Personalmanagement ist generell durch geteilte Verantwortlichkeiten geprägt: Während die strategisch-konzeptionelle Verantwortung in der Regel bei einer Personalabteilung resp. einem Personalamt liegt, ist die operative Verantwortung der jeweiligen Organisationseinheit zugeordnet, in der die betreffenden Beschäftigten eingesetzt werden bzw. sind. In den meisten europäischen Ländern sind die personalbezogenen Servicefunktionen sehr stark zentralisiert (z. B. Civil Service Commission in Großbritannien oder Eidgenössisches Personalamt für die gesamte schweizerische Bundesverwaltung; vgl. allgemein Meyer und Hammerschmid 2010). Demgegenüber sind die Zuständigkeiten für Personal in der deutschen Verwaltung – vor allem auf Bundesebene – stärker dezentralisiert. Bis auf einige Querschnittsfunktionen wie Regelung des Personalrechts betreibt jedes Bundesministerium (mitsamt dem nachgeordneten Bereich) sein eigenes Personalmanagement. Auch in den Landesverwaltungen sowie in größeren Städten sind die operativen Personalfunktionen stärker dezentralisiert.

Diese Tendenzen haben sich im Zuge von New Public Management (NPM) verstärkt. Im Sinne des Grundsatzes der Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung (s. Beitrag Neues Steuerungsmodell [NSM]) wurde angestrebt, Personalverantwortung stärker in die „Linie“ zu delegieren, damit Personalentscheidungen wirksamer im Hinblick auf die jeweiligen fachlichen Erfordernisse getroffen werden können. Demgegenüber sollten sich die Personalabteilungen stärker auf personalbezogene Servicefunktionen von Personalplanung über -auswahl bis zu -qualifizierung konzentrieren. Mitunter sind operative Personalfunktionen (wie z. B. Beihilfeangelegenheiten) auch auf Shared Service Center ausgegliedert worden (siehe entsprechenden Beitrag in diesem Band). Wie einige empirische Studien gezeigt haben, ist diese Reorganisation des Personalmanagements jedoch nur teilweise realisiert worden bzw. zum Teil auch wieder rückgängig gemacht worden (vgl. auch Bogumil et al. 2007). Der Konflikt zwischen einer insgesamt kohärenten und einer eher kontextspezifischen Personalpolitik bleibt im Wesentlichen bestehen.

3 Öffentliches Personalmanagement: allgemeine Einflussfaktoren und Entwicklungstrends

In jüngerer Zeit wurde das öffentliche Personalmanagement vor allem durch folgende exogene und endogene Einflussfaktoren geprägt (s. auch Beitrag Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich):

- die in zahlreichen Ländern im letzten Jahrzehnt stattgefundenen Finanz- und Budgetkrisen haben zu erheblichem Personalabbau (resp. zu Stellenbesetzungsstopps) sowie zum Einfrieren resp. zur Kürzung von Bezügen geführt; auch kam es zunehmend zur Befristung von Arbeitsverträgen.
- die demografische Entwicklung hat auch den öffentlichen Dienst beeinflusst und wird dies zukünftig noch stärker tun: zum einen scheiden relativ hohe Zahlen an Beschäftigten aus dem aktiven Dienst aus und das Durchschnittsalter des verbleibenden Personals steigt an. Zum anderen nimmt die Zahl an Bewerbern für Verwaltungstätigkeiten parallel zur Bevölkerungsentwicklung stetig ab.
- die Zunahme des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund sowohl an der Bevölkerung wie zum Teil auch an den öffentlichen Beschäftigten bedingt ein stärker auf Diversity und repräsentative Bürokratie ausgerichtetes Personalmanagement.
- nicht zuletzt durch verstärkte Ausgliederung und Auslagerung von öffentlichen Aufgaben auf öffentliche bzw. private Unternehmen ist ein Personalkörper außerhalb des klassischen „öffentlichen Dienstes“ entstanden und die Grenzen zwischen privat und öffentlich haben sich teilweise verwischt (s. Beitrag Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben in diesem Band).
- die Reformaktivitäten rund um das NSM haben sich auch auf das Personalmanagement ausgewirkt, zum einen auf die bereits erwähnte Reorganisation der Personal-Zuständigkeiten, zum anderen durch Anwendung einiger neuer Instrumente des Personalmanagements (s. u. Abschn. 5).
- schließlich ist auf den breiten generellen Trend der Digitalisierung von Verwaltungshandeln zu verweisen (s. Teil V dieses Bandes), der auch vor dem Personalmanagement nicht halt macht. Dadurch wandeln sich zahlreiche Anforderungsprofile im öffentlichen Dienst, was Konsequenzen für Personalplanung, -gewinnung und -qualifizierung hat.

Die geschilderten personalbezogenen Einflussfaktoren schlagen sich in einer Reihe von allgemeinen Reformtrends nieder, die sich zumindest teilweise auch im deutschen öffentlichen Dienst beobachten lassen (s. Beitrag Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich; vgl. ferner Reichard und Schröter 2009; Leisink und Knies 2018). Zu erwähnen sind vor allem:

- Annäherung des Personalmanagements im öffentlichen und privaten Sektor, u. a. mit Blick auf die Dienstverhältnisse; in diesem Zusammenhang werden vermehrt bestehende Privilegien öffentlicher Beschäftigter abgebaut (z. B. Unkündbarkeit von Arbeitsverträgen, besondere soziale Sicherung)

- Deregulierung und Lockerung von spezifischem öffentlichen Arbeitsrecht, z. B. Abbau von Aufstiegsgrenzen in einem Laufbahnsystem oder schrittweise Wechsel vom Laufbahn- zum Positionssystem
- vermehrte Einführung von Leistungselementen in die Bezahlung der Beschäftigten.

4 Lage des Personalmanagements im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst in Deutschland basiert weiterhin auf traditionellen Grundmustern, wenngleich es eine Reihe von Erneuerungsansätzen gegeben hat. Das öffentliche Personalmanagement orientiert sich weitgehend am tradierten Berufsbeamtentum. Die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“, nach denen gemäß Art. 33 Abs. 5 GG der öffentliche Dienst in der Bundesrepublik zu gestalten und weiterzuentwickeln ist, sind das tragende Leitbild für den gesamten öffentlichen Dienst und strahlen auch in den Tarifbereich der öffentlichen Angestellten aus. Manche dieser Prinzipien werden als nicht mehr zeitgemäß oder als einseitig bürokratische Verhaltensregelungen erachtet und ein tragfähiges Leitbild des öffentlichen Dienstes wird eingefordert (vgl. Reichardt 2014).

Im Hinblick auf folgende Problemfelder im derzeitigen öffentlichen Personalmanagement besteht ein besonderer Reformbedarf:

- Personalrekrutierung mit der Folge wenig wirksamer und kostenträchtiger Personalstrukturen (z. B. parallele Rekrutierung von Beamten und Angestellten; Bevorzugung von Beamten bei der Rekrutierung, ohne die Pensionsfolgekosten zu berücksichtigen)
- in einigen Laufbahnen und Fachrichtungen unattraktiver gewordene Arbeitsplätze und Bezahlung
- teilweise wenig wirksame Anreizstrukturen, aufgrund dessen die Beschäftigten nicht hinreichend zur Leistung motiviert werden
- unbefriedigender Nutzungsgrad verschiedener Instrumente des Personalmanagements (z. B. Instrumente zur Personalplanung, Stellenbewertung, Personalauswahl, Beurteilung, Führung und Entwicklung)

Reformen des Personalmanagements wurden bislang durch das geltende Personalrecht (Beamten- wie Arbeitsrecht) erschwert. Als besonders hinderlich haben sich das unflexible Laufbahnsystem mit seinen Gruppierungen und Stellenobergrenzen sowie die unzureichenden Möglichkeiten der Gewährung von Leistungsanreizen erwiesen. Hier gibt es seit einiger Zeit Lockerungen (s. u.). Ferner wirken sich auch (partei-) politisch motivierte Personalentscheidungen (Ämterpatronage) kontraproduktiv auf das Personalmanagement aus. Ein entscheidender Ansatzpunkt zur Verbesserung von Personalmanagement dürfte im Denken und Verhalten der Beteiligten zu sehen sein. Fachvorgesetzte wie Personal-Fachleute müssen das Ziel der Entwicklung der Humanressourcen ernst nehmen und den

Verwaltungsmitarbeiter als ihren kostbaren und förderungswürdigen „Rohstoff“ entdecken.

Eine umfassende Erneuerung des öffentlichen Personalrechts hat in Deutschland bislang trotz der vor 50 Jahren begonnenen, jedoch weitgehend fehlgeschlagenen *Dienstrechtsreform* nicht stattgefunden. Immerhin hat es in den letzten 20 Jahren sowohl bei Beamten wie bei Angestellten gewisse Ansätze zur Stärkung der Leistungsorientierung in der Bezahlung gegeben (Dienstrechtsreformgesetz von 1997 und Einführung des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst von 2005). Ferner wurde seit 2006 im Zuge der *Föderalismusreform I* das Beamtenrecht in Deutschland dezentralisiert und gelockert. Der Bund regelt seither nur noch einige Grundprinzipien des Beamtenstatus und überlässt wesentliche Aspekte von Laufbahnen, Besoldung, Versorgung, Arbeitszeitgestaltung usw. den Bundesländern. So hat nunmehr Bayern das Laufbahngruppensystem formal völlig aufgehoben und die Nordländer sowie Rheinland-Pfalz verwenden nur noch zwei Laufbahnguppen (mit und ohne Hochschulvorbildung). Auch andere Variablen des Beamtensystems wie etwa Aus- und Fortbildung, Bezahlung oder Aufstieg werden nunmehr landesspezifisch geregelt. Dies wird zukünftig erhebliche Konsequenzen für das Personalmanagement haben. Insgesamt zeichnet sich bei den aktuellen Personalreformen im Beamtensystem eine erstaunliche Vielfalt ab, bei der allerdings unklar ist, wie lange sie im föderalen System ausgehalten werden kann. Vor allem die unterschiedlichen Bezahlungspraktiken reicher und armer Länder lösen Befürchtungen aus, dass es zum Wettbewerb zwischen den Ländern um knapper werdende Nachwuchskräfte kommen könnte.

Im Zuge von Managementreformen hat es in der deutschen Verwaltung auch Reformen im Personalmanagement gegeben (s. a. Beitrag NSM). Im Zentrum standen dabei eher Managementinstrumente, etwa Auswahl- oder Beurteilungsverfahren. Auch Weiterbildungskonzepte wurden ausgebaut. Daneben haben die NSM-Reformen vor allem auf kommunaler Ebene zu einer gewissen Dezentralisierung der personalbezogenen Zuständigkeiten geführt (Grundsatz der dezentralen Ergebnisverantwortung). Insgesamt stand Personalmanagement indes nicht im Zentrum der NSM-basierten Reformen, sondern war eher randständig, was auch zu eher verhaltenen Mitarbeitereinstellungen gegenüber der gesamten Reformbewegung beigetragen hat (vgl. Bogumil et al. 2007; zu europaweiten Reformergebnissen s. a. Leisink und Knies 2018).

Innovationen im deutschen öffentlichen Personalmanagement lassen sich vor allem aus zwei Gründen nur schwer realisieren: Zum einen begrenzen traditionelle verwaltungskulturelle Prägungen die Reformbereitschaft, weil bspw. das Leitbild von Verwaltung als Gesetzesvollzug und Rechtsanwendung wenig Einsicht in die Notwendigkeit der Humanressourcenentwicklung vermittelt oder weil eine immer noch beobachtbare Beschränkung von Personalarbeit auf bloße „Personalaktenführung“ weitergehende Aspekte von personalbezogenem Management ausblendet. Zum anderen erschwert auch die starke Dezentralisierung von Personalmanagement (etwa auf Bundesebene) das Entstehen von personalrelevanten Innovationen, weil z. B. „Vordenker“ fehlen oder z. B. die Verständigung auf ein breit akzeptiertes Reformkonzept nicht durchzusetzen ist.

Aufgrund nur begrenzt erfolgter Reformen sowie sich schon länger abzeichnender Entwicklungen steht das öffentliche Personalmanagement zukünftig vor schwerwiegenden Herausforderungen:

- Besorgnis erregende Personalkostenentwicklung (u. a.: „Lawine“ der zunehmenden Beamtenpensionen)
- Verknappung der Nachwuchskräfte auf Grund demografischer Entwicklung (rückläufiges Arbeitskräfteangebot) und begrenzter Attraktivität des öffentlichen Dienstes
- zunehmender Wettbewerb der Bundesländer untereinander um knappes Personal aufgrund unterschiedlicher Bezahlungsniveaus in den Ländern
- Wertewandel und sich ändernde Mitarbeiterbedürfnisse (sinkendes Pflichtethos und wachsende Selbstentfaltungswerte)
- neue Anforderungen auf Grund von Policy-, Management- und Technikentwicklungen (z. B. Digitalisierung, Umweltpolitik, Integrationshilfe), die u. a. umfassende Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Rekrutierung von Beschäftigten mit neuen Qualifikationen erforderlich machen

Der öffentliche Dienst in Österreich und sein Personalmanagement ähneln in den Grundstrukturen der Lage in Deutschland. Es gibt ebenfalls das parallele System von Beamten und Angestellten (wobei seit Jahren von Beamten zu Angestellten umgeschichtet wird) und es überwiegen legalistisch-bürokratische Handlungsmuster (vgl. z. B. Egger-Poitler et al. 2015). Die Probleme und Herausforderungen im Personalmanagement sind im Nachbarland ähnlich wie in Deutschland (z. B. Personalabbau und Personalüberalterung). Nach Darstellung des für den öffentlichen Dienst zuständigen Bundeskanzleramtes werden eine Reihe von Personalmanagement-Instrumenten praktiziert, so z. B. Personalplanung, modernes Recruiting (über eine zentrale Jobbörse des Bundes), computergestützte Auswahlmethoden, jährliche Mitarbeitergespräche und Mentoringansätze (Bundeskanzleramt 2017, S. 88 ff.). Die personalwirtschaftlichen Kompetenzen sind auf Bundesebene ähnlich wie in Deutschland stark dezentralisiert. Lediglich Personalplanung und -controlling werden zentral ausgeübt.

Im Vergleich zu Deutschland und Österreich hat sich das öffentliche Personalsystem der Schweiz und sein Management in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich verändert (vgl. Emery 2013). Vom Beschäftigtentypus des Beamten hat man weitgehend Abschied genommen und die ursprünglich ebenfalls stark bürokratisierten Personalfunktionen sind in einen „post-bürokratischen“ Status überführt worden. Das früher vorhandene Laufbahnsystem ist in ein Positionssystem überführt worden. Angesichts der generell stark dezentralen Staats- und Verwaltungsstrukturen in der Schweiz ist es wenig erstaunlich, dass auch die personalwirtschaftlichen Zuständigkeiten dezentral angelegt sind. Immerhin gibt es jedoch auf Bundesebene ein „Eidgenössisches Personalamt“, das wichtige Koordinationsfunktionen und Rahmensetzungen ausübt. Insgesamt kann für die Schweiz auch im Hinblick auf Personalmanagement festgestellt werden, was man generell für Verwaltungsreformen in diesem Land sagen kann: Die Offenheit und Bereitschaft zu Reformen ist auf der Basis eines erkennbaren Pragmatismus deutlicher ausgeprägt als in

den beiden Nachbarländern. Die Mehrzahl der weiter unten genannten Managementkonzepte und – instrumente werden in schweizerischen Verwaltungen relativ erfolgreich praktiziert.

5 Notwendige Reformen im öffentlichen Personalmanagement

Die folgenden Beispiele machen deutlich, dass es eine Reihe von gut entwickelten und – z. B. im Privatsektor – bewährten Instrumenten gibt, die auch im öffentlichen Sektor häufiger und systematischer angewendet werden könnten (vgl. Koch und Conrad 2010):

Personalplanung: Angesichts turbulenter Personalveränderungen in den kommenden Jahren (u. a.: Pensionierungswellen und Stellenabbauprozesse) werden systematische, regelmäßig fortgeschriebene Verfahren der Personalbedarfsplanung auf Basis einer Personalstrukturstatistik wichtiger, um den Ersatz- und Stellenbedarf von Verwaltungen abschätzen zu können. Entsprechende Methoden stehen seit längerem bereit, sie werden bislang nur nicht hinreichend genutzt.

Stellenbewertung: In weiten Verwaltungsteilen gibt es immer noch keine oder allenfalls wenig aussagefähige summarische Methoden der Stellenbewertung, um Anforderungen von Stellen und Einstufungen von Mitarbeitern beurteilen zu können. Hier kommen vor allem Verfahren der analytischen Stellenbewertung in Betracht, wie sie seit vielen Jahren in einer Reihe deutscher Kommunen praktiziert werden.

Personalwerbung und -gewinnung: Bei sich intensivierendem Wettbewerb um knappe Arbeitskräfte werden wirksame Kommunikations- und PR-Methoden wichtiger, die auf regelmäßigen (Arbeits- und Bewerber-) Marktanalysen aufbauen und letztlich die „Arbeitgebermarken“ des öffentlichen Dienstes in ein positives Licht rücken (Personalmarketing und Employer Branding).

Personalauswahl: Bislang werden im öffentlichen Dienst, zumal auf den höheren Ebenen, Auswahlverfahren mit oft nur begrenzter Aussagefähigkeit angewandt (wie z. B. Interviews). Hier gibt es bewährte und valide Instrumente wie z. B. Assessment Center, neuerdings auch mit digitaler Unterstützung, die bisher allerdings nur in wenigen Verwaltungen genutzt werden.

Aus- und Fortbildung: Vor allem auf der operativen Verwaltungsebene basieren einige Berufsbildungskonzepte im öffentlichen Dienst auf inzwischen überholungsbedürftigen Ausbildungsordnungen; ähnliches gilt für die Qualifizierung des gehobenen Dienstes (näheres s. Beitrag Ausbildung, Rekrutierung und Personalentwicklung in diesem Band). Insgesamt orientieren sich Qualifizierungsmaßnahmen immer noch einseitig am überholten Leitbild des Rechtsanwenders; näheres dazu s. u.).

Arbeitszeit-Flexibilisierung: Zwar weist der öffentliche Dienst eine relativ hohe Teilzeitquote auf, dennoch werden innovative Modelle der Arbeitszeit-Flexibilisierung wenig genutzt, z. B. Job Sharing, Jahresarbeitszeitverträge und -konten, Sabbaticals usw.

Leistungsentgelte: Ansätze zur leistungsbezogenen Bezahlung sind in ihrer Wirkungsweise zwar umstritten und werden gerne überschätzt (z. B. Verdrängung intrinsischer Motivationen, Probleme der „gerechten“ Leistungsbewertung). Da solche Ansätze jedoch vor allem im Tarifbereich eingeführt worden sind, kommt es nun darauf an, ihre Bewährung zu überprüfen und sie – soweit möglich – zu einem akzeptierten und leistungsdifferenzierenden Instrument weiterzuentwickeln (s. Beitrag Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung). Dabei spielt auch eine gut funktionierende Mitarbeiterbeurteilung eine Rolle (s. u.).

Leistungsanreizsystem: Die vorhandenen Leistungsanreize für öffentliche Bedienstete sollten zu einem insgesamt zugkräftigen und wirksamen Anreizsystem weiterentwickelt werden. Dabei kommt es vor allem auf die Anreizelemente Tätigkeitsgestaltung, Führungsverhalten und Personalentwicklung an. Immaterielle Anreize – vor allem in Form interessanter Tätigkeiten und vergrößerter Handlungsspielräume – stehen dabei nicht nur aus Kostengründen, sondern auch motivational im Vordergrund.

Personalbeurteilung: Beurteilungsverfahren gelten im öffentlichen Dienst seit langem als defizitär, insbes. im Hinblick auf deren Kommunikations- und Führungs-funktion. Da sie nunmehr im Zusammenhang mit Leistungsbezahlung an Bedeutung gewonnen haben, muss auch mehr Wert auf aussagefähige und gerechte Leistungsbeurteilungen gelegt werden (s. dazu Beitrag Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung).

Personalführung: Das Führungsverhalten von Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung wird seit langem als entwicklungsbedürftig beurteilt. Zum einen wird bei Beförderungen von Mitarbeitern auf Führungspositionen zu wenig auf deren Führungsqualifikationen geachtet, zum anderen mangelt es in vielen Bereichen an wirksamem Führungstraining (näheres s. Beitrag Personalführung).

Personalentwicklung: Ein anspruchsvolles Thema ist der Auf- und Ausbau eines integrierten Personalentwicklungssystems, das sich auf eine mit den Betroffenen erarbeitete Verwendungsplanung sowie auf eine aussagefähige Potenzialanalyse der Beschäftigten stützt (s. o.: Personalauswahl- und Beurteilungsverfahren), auf stärker bedarfsoorientierte Fortbildungsmaßnahmen abstellt, ein regelmäßiges Rotationsverfahren vorsieht und bei Beförderungen – bei entsprechender Durchlässigkeit der Laufbahnen – das Leistungsprinzip in den Vordergrund stellt.

Personalcontrolling: Zur Unterstützung des strategischen und operativen Personalmanagement haben sich Ansätze eines regelmäßigen Personalcontrollings bewährt, die die zur Personalsteuerung nötigen Informationen über regelmäßige Mitarbeiterbefragungen, Kennzahlensysteme, Personalkostenmanagement usw. bereitstellen.

Die geschilderten Instrumente eines modernisierten Personalmanagements werden allerdings nur dann greifen, wenn sie auf einem passenden personalpolitischen Leitbild aufbauen. Traditionelle Prägungen einer primär passiven Personalverwaltung behindern einen solchen Kulturwandel, weil sie die Notwendigkeit einer proaktiven, vorausschauenden Planung, Steuerung und Förderung von Humanressourcen ignorieren.

6 Perspektiven

Wie bereits erwähnt, gibt es international einen klaren Trend der Annäherung des öffentlichen Dienstes an das privatwirtschaftliche Arbeitsregime. Die Besonderheiten und Privilegien des öffentlichen Dienstes schrumpfen allgemein. Leistungsbezug und Flexibilität des Personalmanagements nehmen generell zu. Die Notwendigkeit eines wirksamen Personalmanagements zur Bereitstellung und Stärkung der Humanressourcen wird häufiger anerkannt. Personalmanagement-Konzepte werden stärker als bisher in allgemeine Reformprogramme von Regierungen eingebunden und die strategische Rolle von Personalmanagement wird gestärkt. Ferner werden die Querbezüge zwischen einzelnen Elementen des Personalmanagements verdeutlicht (z. B. zwischen Beurteilung, Fortbildung, Entwicklung und Bezahlung) und die Personalmaßnahmen besser auf einzelne Zielgruppen und Bedarfe zugeschnitten. Auch wenn personalbezogene Reformen stark vom jeweiligen länderspezifischen Kontext bestimmt werden und daher nur begrenzt übertragbar sind, kann insgesamt von ausländischen Reformerfahrungen doch in erheblichem Ausmaß gelernt werden.

Bei den deutschen Verwaltungsreformen hat das Personalmanagement bislang eher eine untergeordnete Rolle gespielt. Die Ressource Personal, die im Dienstleistungsbetrieb öffentliche Verwaltung bekanntlich einen hohen Stellenwert besitzt, wird – trotz mancher Lippenbekenntnisse – bislang tendenziell vernachlässigt. Inwieweit sich dies angesichts der erheblichen Herausforderungen in der Zukunft (Demografie, Finanzkrise, Attraktivitätssicherung, Anforderungswandel, Digitalisierung usw.) ändern wird, ist schwer einzuschätzen.

Literatur

- Bogumil, Jörg, et al. 2007. *10 Jahre Neues Steuerungsmodell*, 2. Aufl. Berlin: Ed. Sigma.
- Bundeskanzleramt. 2017. *Das Personal des Bundes 2017. Daten und Fakten*. Wien: Bundeskanzleramt.
- Egger-Peitler, Isabell, Monika Knassmüller, und Renate Meyer. 2015. Austria. In *Leadership and culture*, Hrsg. Montgomery Van Wart et al., 121–136. Houndsmill/New York: Palgrave Macmillan.
- Emery, Yves. 2013. Neue Politiken und Prozesse im öffentlichen Personalmanagement. In *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Hrsg. Andreas Ladner et al., 479–497. Zürich: NZZ.
- Koch, Rainer, und Peter Conrad, Hrsg. 2010. *New Public Service II. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungmodernisierung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Leisink, Peter, und Eva Kries. 2018. Public personnel reforms and public HRM in Europe. In *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro und Sandra van Thiel, 243–259. Houndsmill/New York: Palgrave Macmillan.
- Meyer, Renate, und Gerhard Hammerschmid. 2010. The degree of decentralization and individual decision making in central government Human Resource Management: A European comparative perspective. *Public Administration* 88(2): 455–478.
- Reichard, Christoph. 2014. Das Personal der legalistischen Verwaltung. In *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, Hrsg. Klaus König, 47–66. Baden-Baden: Nomos.
- Reichard, Christoph, und Eckhard Schröter. 2009. Der Öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven. *der moderne Staat* 2(1): 17–36.
- Scholz, Christian. 2014. *Personalmanagement*, 6. Aufl. München: Vahlen.



Ausbildung, Rekrutierung und Personalentwicklung

Christoph Reichard und Manfred Röber

Inhalt

1 Einführung und begriffliche Grundlagen	396
2 Qualifikationsmuster und Rekrutierung im öffentlichen Dienst	396
3 Ausbildung im Bereich der allgemeinen Verwaltung	398
4 Beurteilung der bisherigen Ausbildung für den allgemeinen Verwaltungsdienst	400
5 Personalentwicklung	402
6 Trends und Herausforderungen	403
Literatur	405

Zusammenfassung

Es wird ein Überblick über Qualifikationsprozesse und -muster im öffentlichen Sektor gegeben. Wesentliche Strukturen der Ausbildung für den öffentlichen Verwaltungsdienst werden dargestellt und kritisch bewertet. Ferner wird das Konzept der Personalentwicklung umrissen und die Rolle der Fortbildung beleuchtet. Abschließend werden relevante Trends und Herausforderungen für die Qualifizierung und Entwicklung von öffentlichem Personal aufgezeigt.

Schlüsselwörter

Ausbildung · Fortbildung · Qualifikation · Rekrutierung · Personalentwicklung

C. Reichard (✉)

Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

E-Mail: reichard@uni-potsdam.de

M. Röber

Universität Leipzig, Leipzig, Deutschland

Andrássy Universität Budapest, Budapest, Ungarn

E-Mail: roeber@wifa.uni-leipzig.de; manfred.roeber@andrassyuni.hu

1 Einführung und begriffliche Grundlagen

In aktuellen Diskursen über das Personalmanagement privatwirtschaftlicher Unternehmen stehen vorrangig Themen wie „demografischer Wandel“, „Digitalisierung“, „Werte und Sinn der Arbeit“, „Talent-Management“, „Individualisierung und Flexibilisierung“, „Führungskräfte- und Personalentwicklung“ sowie „Arbeitgeberattraktivität“ im Mittelpunkt. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs zwischen allen Arbeitgebern – privaten und öffentlichen – ist abzusehen, dass diese Themen auch für den öffentlichen Sektor an Bedeutung gewinnen werden. Sie deuten überdies darauf hin, dass sich die Rahmenbedingungen für die Arbeit im öffentlichen Dienst ebenfalls erheblich verändern werden und dass dies Auswirkungen darauf haben wird,

- wie für den öffentlichen Dienst ausgebildet wird,
- wie leistungsfähiges und motiviertes Personal rekrutiert und
- wie dieses Personal in Bezug auf zukünftige Anforderungen entwickelt werden kann.

Bei der *Ausbildung* geht es darum, grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, mit denen die Ausgebildeten zur Ausübung einer Berufstätigkeit befähigt werden („pre-service training“). Davon zu unterscheiden ist die *Fortbildung*, die sich auf Qualifikationsmaßnahmen bezieht, mit denen Berufstätige in die Lage versetzt werden, sich verändernden Anforderungen in ihrem Arbeitsgebiet anzupassen oder sich auf anspruchsvollere Aufgaben vorzubereiten („in-service training“), und die damit ein wichtiger Bestandteil von Personalentwicklungsprogrammen ist. In engem Zusammenhang mit der Ausbildung steht die *Rekrutierung* von Personal, d. h. die Einstellung von Mitarbeitenden nach vorangegangenen Werbeaktivitäten und Auswahlmaßnahmen in das Beschäftigungssystem. Unter *Personalentwicklung* sind die Maßnahmen zu verstehen, mit denen Beschäftigte gefördert und qualifiziert werden. Diese Maßnahmen richten sich an die vorhandenen Organisationsmitglieder. Sie umfassen neben der Fortbildung auch den Einsatz von Beschäftigten auf gleich- oder höherwertigen Stellen (Rotation bzw. Beförderung) und basieren auf der Einschätzung des jeweils vorhandenen Entwicklungspotenzials sowie der beruflichen Entwicklungswünsche der Beschäftigten.

Die Qualifikation von Verwaltungspersonal wird generell stark durch das jeweils vorherrschende System des öffentlichen Dienstes bestimmt (vgl. Reichard und Schröter 2018; s. auch Stichwort „Reform der öffentlichen Dienste“). Diese Systeme unterscheiden sich in weiten Teilen Europas sowohl von privatwirtschaftlichen Beschäftigungsstrukturen als auch untereinander zum Teil sehr deutlich. Daraus resultieren Konsequenzen für die Ausbildung, Rekrutierung und Entwicklung des Personals (vgl. Kickert 2008; Hajnal 2015).

2 Qualifikationsmuster und Rekrutierung im öffentlichen Dienst

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist das öffentliche Dienstrecht, das in Deutschland in unterschiedliche Regelungen der Dienstverhältnisse für Beamte und Tarifbeschäftigte untergliedert ist.

Das traditionelle Laufbahnsystem der Beamten besteht aus den vier Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes. Im Zuge der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 und des Wegfalls des Beamtenrechtsrahmengesetzes im Jahre 2009 hat sich das Laufbahnsystem im Bund und in den Ländern ausdifferenziert. So weichen die fünf norddeutschen Bundesländer vom traditionellen System ab und haben nur noch zwei Laufbahngruppen (Laufbahnguppe 1: bisheriger einfacher und mittlerer Dienst und Laufbahnguppe 2: bisheriger gehobener und höherer Dienst). In beiden Laufbahngruppen gibt es allerdings jeweils zwei Einstiegsämter, die an die klassischen Zugangsvoraussetzungen angelehnt sind. Bayern und Rheinland-Pfalz haben demgegenüber eine einheitliche Laufbahn – allerdings mit weiterhin vier Einstiegsämtern. Im Bund und in den übrigen Bundesländern gilt weiterhin das traditionelle Laufbahnsystem.

Ausbildung und Rekrutierung von Beamten orientieren sich in Deutschland nach wie vor am traditionellen Laufbahnsystem. Danach bestehen folgende Eingangsvoraussetzungen:

- einfacher Dienst (den es im Wesentlichen nur noch in der Justizverwaltung gibt): Hauptschulabschluss und eine halbjährige praxisorientierte Qualifizierung,
- mittlerer Dienst: Sekundarabschluss I und eine zweijährige Berufs- bzw. Verwaltungsschulausbildung im Rahmen des Dualen Systems,
- gehobener Dienst: Hochschulstudium mit Bachelor-Abschluss
- höherer Dienst: Hochschulstudium mit Master-Abschluss oder mit Staatsexamen. Zusätzlich ist in der Regel für eine Verbeamtung auf Lebenszeit ein zweijähriger Vorbereitungsdienst (Referendariat) zu absolvieren, den es vor allem für Juristen, in einigen Bundesländern aber zusätzlich auch als Wirtschafts- bzw. Verwaltungsreferendariat für Absolventen wirtschafts-, verwaltungs- oder sozialwissenschaftlicher Studiengänge gibt.

Für Tarifbeschäftigte sind die Eingangsvoraussetzungen zwar auch gestuft, jedoch unterschiedlich im Vergleich zu den Beamtenanforderungen: Für Tätigkeiten auf der Ebene des mittleren Dienstes wird eine dreijährige praktische Berufsausbildung (z. B. zum Verwaltungsfachangestellten) vorausgesetzt. Um als Angestellter im gehobenen Dienst tätig zu sein, muss man entweder vom mittleren Dienst über einen Fortbildungslehrgang (Angestellten-Lehrgang II) aufsteigen oder einen Bachelor-Hochschulabschluss vorlegen. Angestellte im höheren Dienst benötigen einen Master-Abschluss, müssen jedoch keinen zusätzlichen Vorbereitungsdienst, sondern allenfalls kürzere Einführungskurse durchlaufen.

Die Verfahren für Neueinstellungen sind bei Beamten und Tarifbeschäftigten ebenfalls unterschiedlich. Während Beamte für eine der oben genannten Laufbahnen ohne die Zugrundelegung spezifischer stellenbezogener Anforderungsmerkmale zunächst auf Widerruf, dann auf Probe und schließlich auf Lebenszeit durch einen Verwaltungsakt ernannt werden, erfolgt die Einstellung von Tarifbeschäftigten durch einen Arbeitsvertrag für eine konkrete Beschäftigungsposition.

Der professionellen Rekrutierung von Personal haben öffentliche Verwaltungen in der Vergangenheit wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Personalmarketing wurde praktisch nicht betrieben, weil man glaubte, mit dem Hinweis auf sichere Jobs und

gute Gesundheits- und Altersversorgung hinreichend überzeugende Argumente zu haben. In jüngerer Zeit gibt es vor dem Hintergrund des demografischen Wandels allerdings einige öffentliche Arbeitgeber, wie z. B. Polizei oder Bundeswehr, die sich bemühen, in auffälligerer Form auf sich als interessanter Arbeitgeber aufmerksam zu machen und eine unverwechselbare „Arbeitgebermarke“ (Employer Branding) zu entwickeln. Dies sind bislang aber noch Einzelfälle, so dass von einem flächendeckenden professionellen Personalmarketing in Bezug auf den öffentlichen Dienst nicht gesprochen werden kann. Für die zukünftig erheblich intensiver werdenden Bemühungen um geeignete Nachwuchskräfte wird es darauf ankommen, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber dadurch zu stärken, dass er sich im Rahmen von Reformanstrengungen zu einem modernen öffentlichen Dienstleister entwickelt, der nicht nur mit der Arbeitsstellensicherheit, sondern auch mit seinen interessanten und gesellschaftlich wichtigen Aufgaben, einer größeren Handlungsautonomie und Aufstiegschancen für die Beschäftigten sowie einer angemessenen Bezahlung für sich wirbt.

Die öffentliche Verwaltung ist aber nicht nur Arbeitgeber, der Personal vieler unterschiedlicher Fachrichtungen benötigt. Für viele Berufe bildet er in den verschiedensten Aufgabenbereichen auch selbst aus (insgesamt etwa 200.000 Auszubildende ohne Sozialversicherungen). Auf der Ebene des mittleren Dienstes bietet er in technischen, handwerklichen, sozialen und erzieherischen Berufen insgesamt 18 Ausbildungsgänge im Rahmen des dualen Systems der Berufsbildung an. In etlichen Bereichen hat er auch eine ausgesprochene Monopolstellung – wie bei den spezifischen öffentlichen Aufgaben der Polizei, der Feuerwehr, des Militärs oder der Rechtspflege.

3 Ausbildung im Bereich der allgemeinen Verwaltung

Ausbildungsprogramme für den in diesem Beitrag im Vordergrund stehenden allgemeinen Verwaltungsdienst sind sowohl bezüglich der Art und des Umfangs als auch ihrer institutionellen Strukturen ein ausgesprochen vielschichtiges Gebilde (zum Überblick: Reichard und Röber 2012). Zum einen sind die „Produkte“ recht unterschiedlich: Das Spektrum an Ausbildungsleistungen reicht von simplen Berufsferdigkeiten für den mittleren Dienst über komplexe Berufsbefähigungen für den gehobenen Dienst bis zu berufspraktischen Ergänzungsqualifikationen im höheren Dienst. Zum anderen bedient sich die öffentliche Verwaltung zur Ausbildung ihres Personals eines vielfältigen Angebots an öffentlichen, halböffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen. Neben den allgemeinen öffentlichen Universitäten und Hochschulen, an denen Abschlüsse für den gehobenen und den höheren Dienst erworben werden können, gibt es sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene speziell auf den öffentlichen Arbeitgeber ausgerichtete Universitäten (wie z. B. die beiden Bundeswehruniversitäten und die Deutsche Hochschule der Polizei) und verwaltungsinterne Fachhochschulen. Auf Kommunalebene verfügen einige Großstädte über eigene Einrichtungen, während kleinere Kommunen Ausbildungsprogramme durch verbandsmäßig organisierte Studieninstitute gemeinsam betreiben. Darüber hinaus existiert eine große Zahl an halbstaatlichen und privaten Bildungs-

trägern, die für den öffentlichen Dienst qualifizieren. Im Folgenden werden die Grundzüge der Ausbildung für den mittleren, gehobenen und höheren Dienst überblicksartig skizziert (Näheres in Reichard und Röber 2012).

Ausbildung zum mittleren Verwaltungsdienst: Zukünftige Tarifbeschäftigte werden in einer dreijährigen dualen Ausbildung zum *Verwaltungsfachangestellten*(VFA) qualifiziert. Die wesentlichen Strukturen und Inhalte sind bundesweit einheitlich geregelt (siehe KMK 1999 sowie Verordnung (VO) für die Berufsausbildung zum VFA von 1999, BGBI I/1029). Inhaltliche Schwerpunkte der Ausbildung sind administrative und büromäßige Fertigkeiten, Finanzwirtschaft sowie Haushalts- und Kassenwesen und die Handhabung verschiedener Rechtsanwendungen. In etwa zwei Dritteln ihrer Ausbildungszeit durchlaufen die Auszubildenden mehrere Praxisstationen, in denen sie in konkrete Sachbearbeitungsvorgänge eingebunden sind. Die restliche Zeit entfällt auf theoretische Unterweisung in blockweisem Unterricht an Berufsschulen sowie in ergänzendem dienstbegleitenden Unterricht in Verwaltungsschulen resp. Studieninstituten. Eine ähnliche duale Berufsausbildung führt zum Kaufmann/-frau für Büromanagement, die sowohl im privaten wie im öffentlichen Sektor verbreitet ist.

Die entsprechende *Beamtenausbildung* ähnelt der Angestellten-Qualifizierung im Hinblick auf Anforderungen und Inhalte. Sie dauert allerdings nur zwei Jahre und sieht keinen Unterricht an allgemeinen Berufsschulen vor. Es gibt keinen formellen bundesweiten Rahmenlehrplan, daher bestehen länderspezifische Abweichungen. Die Beamtenanwärter durchlaufen auch hier mehrere Praxisstationen und geblockte mehrwöchige Lehrgänge an Verwaltungsschulen mit einem Umfang zwischen etwa 900 und 1200 Unterrichtsstunden.

Ausbildung zum gehobenen Verwaltungsdienst: Wie erwähnt, setzt eine Tätigkeit auf der Ebene des gehobenen Dienstes grundsätzlich eine vorherige Hochschulausbildung mit Bachelorabschluss voraus. Absolventen eines für den Verwaltungsdienst geeigneten Studiums können sich bei Kommunen und anderen öffentlichen Arbeitgebern auf entsprechende Angestelltenpositionen bewerben. Tarifbeschäftigte des mittleren Dienstes können sich nach mehrjähriger Bewährung in der Praxis in einem berufsbegleitenden Lehrgang (häufig Verwaltungslehrgang II genannt) mit etwa 800–1000 Kontaktstunden an Verwaltungskademien bzw. Studieninstituten zum *Verwaltungsfachwirt* qualifizieren und werden nach erfolgreicher Prüfung in Angestelltenpositionen auf Ebene des gehobenen Dienstes befördert.

Interessenten an einer Beamtentätigkeit im gehobenen Dienst können sich bei zahlreichen öffentlichen Dienstherren als Anwärter für einen meist dreijährigen Vorbereitungsdienst bewerben (Beamter auf Widerruf). Der theoretische Teil der Ausbildung wird an (Fach-)Hochschulen und der berufspraktische Teil in mehreren Praktika in öffentlichen Einrichtungen absolviert. Im Zuge des Bologna-Reformprozesses sind die traditionellen Diplom-Studiengänge (meist: Diplom-Verwaltungswirt) überwiegend auf Bachelorprogramme umgestellt worden. Studiengänge mit entsprechender Laufbahnprüfung werden sowohl von „internen“ als auch „externen“ Hochschulen angeboten. Erstere werden vom Bund und der Mehrzahl der Bundesländer betrieben und stehen im Wesentlichen nur den Beamtenanwärtern offen. Externe Hochschulen sind demgegenüber für alle Studierenden mit Studienberechtigung zugänglich und bieten teilweise auch spezielle Studiengänge

für Beamtenanwärter an (Näheres s. Reichard und Röber 2012). Beamte, die sich im mittleren Dienst bewährt haben, können als *Aufstiegsbeamte* in verkürzter Form ebenfalls ein solches Studium absolvieren.

Während des Studiums sind mehrere ausführliche Praxisphasen von insgesamt mindestens einem Jahr vorgesehen. Die Studieninhalte basieren im Wesentlichen auf Leitsätzen der Innenministerkonferenz, nach denen der Anteil der rechtswissenschaftlichen Fächer die Hälfte des gesamten Stundenumfangs nicht unterschreiten soll. In den letzten Jahren ist das Curriculum dieser Studiengänge um wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Inhalte erweitert worden. Überdies sind in einigen Bundesländern Studiengänge der Verwaltungsbetriebslehre oder des Public Management eingerichtet worden.

Ausbildung zum höheren Verwaltungsdienst: Zugangsvoraussetzung für Beamte ist im Regelfall ein juristisches Studium in Verbindung mit einem zweijährigen Rechtsreferendariat als Vorbereitungsdienst, in dem unterschiedliche praktische Stationen durchlaufen und begleitende Kurse besucht werden müssen, in denen vor allem rechtspraktische Kenntnisse vermittelt werden. Dieses Referendariat müssen alle Studierenden der Rechtswissenschaft (also nicht nur spätere Verwaltungsmitarbeiter) absolvieren und mit dem Zweiten Staatsexamen abschließen, wenn sie „Volljurist“ werden wollen. Die einzige verwaltungsbezogene Vertiefung im Referendariat neben der üblichen Verwaltungsstation bietet ein dreimonatiges verwaltungswissenschaftliches Ergänzungsstudium, das Referendare an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer absolvieren können (Speyer-Semester).

Andere Studienabschlüsse, wie die der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, können im Prinzip ebenfalls den Zugang zum höheren Dienst eröffnen. Hierfür gibt es in einigen Bundesländern in begrenztem Umfang ein ebenfalls zweijähriges *Wirtschafts- oder Verwaltungsreferendariat*, in dem die Absolventen nichtjuristischer Fächer auf den Staatsdienst vorbereitet werden und das primär für die Berufspraxis erforderliche Rechtskenntnisse vermittelt. Alternativ nutzen einige öffentliche Arbeitgeber seit einiger Zeit auch Traineeprogramme zur Vorbereitung von Nachwuchskräften auf eine Festanstellung im öffentlichen Dienst (Fischer 2016).

Die Ausbildungsinhalte und Zugangsvoraussetzungen für den höheren Dienst sind nach wie vor sehr stark am Leitbild des juristisch geschulten Generalisten ausgerichtet. Der Anteil der Absolventen von verwaltungsbezogenen Master-Programmen in Public Administration, Public Policy, Public Management oder Public Governance (wie z. B. an den Universitäten von Konstanz und Potsdam sowie an der Zeppelin-Universität Friedrichshafen und der Hertie School of Governance in Berlin) ist dagegen – an der Gesamtzahl der für diese Laufbahn rekrutierten Personen gemessen – immer noch verschwindend gering.

4 Beurteilung der bisherigen Ausbildung für den allgemeinen Verwaltungsdienst

In quantitativer Hinsicht haben sich die Ausbildungsgänge für die allgemeine Verwaltung in den letzten Jahren in Abhängigkeit von den Rekrutierungspraktiken der Dienstherren sehr unterschiedlich entwickelt. Vor dem Hintergrund der allge-

meinen Sparpolitik ist eine Reihe von frei gewordenen Stellen beim Bund, in einigen Landesverwaltungen und in vielen Kommunen nicht wiederbesetzt worden – mit der Folge, dass auch die entsprechenden Ausbildungszahlen zurückgingen (Reichard und Röber 2012, S. 49 ff.). Inzwischen schlägt das Pendel zur anderen Seite aus, weil aufgrund der Altersstruktur im öffentlichen Dienst viele öffentlich Bedienstete in den Ruhestand gehen, woraus ein erheblicher Personalsatzbedarf resultiert. Obwohl diese Entwicklung abzusehen war, hat man es versäumt, eine realistische Personalbedarfsplanung und eine entsprechende Rekrutierungspolitik zu betreiben.

In inhaltlicher Hinsicht ist die Architektur des Gesamtsystems der Ausbildung für den allgemeinen Verwaltungsdienst trotz einiger Veränderungen grundsätzlich erhalten geblieben, weil die in der Ausbildung vermittelten beruflichen Rollenbilder nach wie vor ganz überwiegend die traditionellen Werte der bürokratischen Organisation repräsentieren (vgl. Schröter und Röber 2015).

Beim *mittleren Dienst* hat sich an den Ausbildungsinhalten über die letzten Jahrzehnte, von kleineren Anpassungen bei der Informations- und Kommunikationstechnik abgesehen, im Prinzip wenig geändert, wie auch die seit zwei Jahrzehnten für die Angestelltenqualifizierung unverändert geltenden Ausbildungs- und Prüfungsordnungen belegen. Erst seit kurzem hat ein Nachdenken über notwendige Reformen begonnen (vgl. Elsner 2017).

Beim *gehobenen Dienst* und bei den für diese Laufbahn ausbildenden Fachhochschulen sieht die Situation etwas anders aus. Das Angebotsprofil der meisten Hochschulen ist in den letzten Jahren etwas breiter und vielfältiger geworden. Man hat sich bemüht, neue Inhalte in die Studiengänge aufzunehmen, mit denen aktuelle und zukünftige Herausforderungen für den öffentlichen Dienst thematisiert werden können. In einigen Bundesländern sind stärker betriebswirtschaftlich ausgerichtete Studiengänge eingeführt worden. Außerdem haben einige Bundesländer ihre internen Fachhochschulen externalisiert, d. h. zu „normalen“ Hochschulen umgewandelt, und zugleich darauf verzichtet, Studierende zu Beamtenanwärtern zu ernennen. Die Personalbehörden entscheiden in solchen Fällen nicht mehr vor Beginn der Ausbildung, sondern erst nach deren Ende über die Rekrutierung von Nachwuchskräften. Überdies haben die Verwaltungsfachhochschulen, die bislang bezüglich der Ausbildung für den öffentlichen Dienst eine Monopolstellung inne hatten, durch „normale“ externe Fachhochschulen Konkurrenz bekommen, was die Ausbildungsqualität gefördert hat. Insgesamt hat es eine Erweiterung und Entspezifizierung der Inhalte in Richtung eines breiteren und flexibleren Qualifikationsprofils gegeben, das stärker die generellen Handlungskompetenzen in verwaltungsbezogenen Tätigkeitsbereichen abdeckt und das über das öffentliche Beschäftigungssystem hinaus Basisqualifikationen auch für den privaten und den frei-gemeinnützigen Sektor vermittelt.

Gleichwohl ist festzustellen, dass diese Veränderungen – vor allem in den Programmen der internen Fachhochschulen – nicht weit genug gehen, weil das Schwerpunkt dieser Ausbildung nach wie vor auf der Rechtsanwendung liegt, mit der die Absolventen dieser Studiengänge nur unzureichend auf die Wahrnehmung anspruchsvoller Dienstleistungs- und Gestaltungsaufgaben vorbereitet werden. Andere Kritikpunkte sind u. a. die Verschulung des Studiums infolge der hohen Zahl von Kontaktstunden, die geringe Abstimmung von Praktika und fachtheoreti-

scher Ausbildung und die großzügige Alimentierung der Studierenden als Beamte mit Anwärterbezügen, von der häufig falsche „Rekrutierungssignale“ ausgehen (vgl. im einzelnen Reichard und Röber 2012).

Bei der Ausbildung für den *höheren Dienst* hat sich strukturell extrem wenig getan. Im Prinzip wird am Leitbild des Juristen als dem legalistisch geprägten Verwaltungsgeneralisten festgehalten (Reichard 2014). Obgleich es keinen Zweifel daran geben kann und darf, dass Verwaltungsentscheidungen ohne Abstriche rechtsstaatlichen Ansprüchen genügen müssen, ist fraglich, ob dieses auf hoheitliche Aufgaben und Ordnungsaufgaben bezogene Leitbild geeignet ist, den sich wandelnden Ansprüchen an eine stärker dienstleistungsorientierte öffentliche Verwaltung gerecht zu werden. In anderen europäischen Ländern mit einer ebenfalls relativ stark ausgeprägten Rechtsstaatstradition (wie den Niederlanden, der Schweiz oder Schweden) ist die Dominanz der Juristen mittlerweile erheblich zurückgegangen, ohne dass dies zu Einbußen bei rechtsstaatlichen Standards geführt hat.

Schließlich ist noch das Problem der getrennten Ausbildung für Beamte und Tarifbeschäftigte zu nennen, das aus dem unterschiedlichen Dienstrecht für die beiden Statusgruppen resultiert. Ursprünglich mag diese Differenzierung gerechtfertigt gewesen sein, da Beamte, um eine ganze Laufbahn zu durchlaufen, breiter und anspruchsvoller qualifiziert sein mussten als Angestellte, die generell nur für eine bestimmte Position rekrutiert wurden. In der Praxis haben sich die Grenzen verwischt, und Tarifbeschäftigte durchlaufen ähnliche Karrieremuster wie Beamte. Dennoch ist ihre Ausbildung – zumal für den gehobenen Dienst – qualitativ deutlich schlechter, wenn man z. B. den Angestelltenlehrgang II mit der Fachhochschulausbildung vergleicht.

Insgesamt sollte das Ziel einer modernen Ausbildung am Leitbild eines „neuen Verwaltungsgeneralisten“ orientiert sein, dessen Profil nicht mehr durch das einseitige Übergewicht von bloßer Rechtsanwendung und Beherrschung bürokratischer Praktiken geprägt ist. Er sollte in seinen Werthaltungen die „klassischen Beamtenzugenden“ wie Berechenbarkeit, Demokratiewahrung und Staatsloyalität mit dienstleistungsorientierten Einstellungen gegenüber dem Bürger und der Fähigkeit zu flexilem und wirtschaftlichem Handeln ins Gleichgewicht bringen.

5 Personalentwicklung

Die Bemühungen, eine ausreichende Zahl von qualifizierten Nachwuchskräften auszubilden und zu rekrutieren, müssen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels von Programmen, Konzepten und Maßnahmen zur *Entwicklung* des in den Verwaltungen vorhandenen Personals begleitet werden. Dabei kommt es darauf an, die bei den Beschäftigten vorhandenen Qualifikationspotenziale – z. B. durch geeignete Beurteilungskonzepte – zu ermitteln (s. Stichwort Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung) und auf Basis einer zukunftsbezogenen Verwendungsplanung die Weiterqualifizierung und ggf. einen anderweitigen Einsatz der Beschäftigten (auf gleicher oder auch höherer Hierarchiestufe) zu planen und mit den Beschäftigten abzustimmen (vgl. z. B. Oechsler und Paul 2015, S. 435 ff.).

Aus Arbeitgebersicht geht es bei der Personalentwicklung vorrangig darum, die organisationale Flexibilität zu erhöhen, die Mitarbeitermotivation zu verbessern sowie den notwendigen qualitativen und quantitativen Personalbestand zu sichern. Aus Arbeitnehmersicht sind vor allem die personenbezogenen Maßnahmen der Personalentwicklung ein wichtiges Thema, weil sie das Qualifikationspotenzial aktivieren, die individuelle Qualifikation erhalten bzw. verbessern und damit bessere Voraussetzungen für die weitere berufliche Karriere und persönliche Entwicklung schaffen.

In der Vergangenheit hatte das Thema „Personalentwicklung“ in der öffentlichen Verwaltung allerdings keinen hohen Stellenwert. Hier besteht in Zukunft großer Handlungsbedarf auf dem Gebiet der Fortbildung – zumal es aufgrund der in der Vergangenheit betriebenen Politik des Stellenabbaus durch Nicht-Wiederbesetzung frei gewordener Stellen zu einer „kollektiven Vergreisung“ ganzer Kollegien gekommen ist, die dazu geführt hat, dass das Wissen im Verwaltungssystem kontinuierlich veraltete.

Bei der Fortbildung wird grundsätzlich in Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung unterschieden. Darüber hinaus wird nach den verschiedenen Zielgruppen differenziert (Fachkräfte, Führungsnachwuchs und Führungskräfte). Die Fortbildungsprogramme der Verwaltungskademien und Institute sind ausgesprochen vielgestaltig. Sie haben die unterschiedlichsten Fachthemen zum Gegenstand und reichen von Tagesseminaren bis zu mehrjährigen Lehrgängen. Neuerdings widmen sich Fortbildungssangebote stärker der Begleitung von Reform- und Änderungsprozessen – auch durch individuelle Trainings- und Coachingmaßnahmen. Bei diesen Fortbildungsaktivitäten handelt es sich nahezu ausschließlich um In-House-Programme interner Einrichtungen wie den Verwaltungskademien. Im Unterschied zu anderen Ländern waren deutsche Hochschulen in der Vergangenheit in berufsbegleitende Fortbildungsprogramme wenig eingebunden. Dies hat sich in jüngerer Zeit ein wenig gewandelt: Es gibt mittlerweile einige „akademische“ Studiengänge für aufstiegswillige Verwaltungsangehörige an Hochschulen, die in der Regel mit einem Master abschließen, z. B. als „midcareer“-Programme (Reichard und Röber 2012, S. 45 f.; Reichard 2017). Allerdings gibt es in einigen Behörden weiterhin gewisse Vorbehalte gegenüber einer angeblich zu starken Theoretisierung („akademische Glasperlenspiele“) und geringen Praxisrelevanz universitärer Fortbildungsangebote.

6 Trends und Herausforderungen

International lassen sich vor allem drei generelle Trends in der Verwaltungsausbildung beobachten (Reichard und Schröter 2018):

- Öffnung verwaltungsspezifischer Bildungseinrichtungen für Qualifizierungsangebote an breitere Zielgruppen (z. B. Externalisierung verwaltungsinterner Hochschulen)

- Akademisierung von Ausbildungsprogrammen (Zugrundelegung akademischer Maßstäbe an Fortbildungsmaßnahmen, z. B. in Form der Durchführung von Master-Programmen durch staatliche Bildungsträger)
- Sequenzierung von Bildungsangeboten über längere Beschäftigungsphasen (z. B. durch Verlagerung von Bildungsinhalten auf nachgelagerte Tätigkeitsabschnitte, etwa nach mehrjähriger Praxisphase im Anschluss an Erstausbildung).

Eine der ganz großen Herausforderungen in der Personalpolitik besteht darin, eine ausreichende Zahl von qualifizierten Beschäftigten für eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung zu interessieren und zu gewinnen. Im „Kampf um die besten Köpfe“ muss der Staat erhebliche Anstrengungen unternehmen, um seine Attraktivität für Nachwuchskräfte zu steigern. Hierzu gehören u. a. attraktive Ausbildungsprogramme in Verbindung mit Aufmerksamkeit weckenden Rekrutierungsstrategien sowie umfassende Personalentwicklungsprogramme. Dies ist vor dem Hintergrund von Prognosen über die quantitative Personalentwicklung dringend geboten, weil die öffentliche Verwaltung gerade auch im allgemeinen Verwaltungsdienst vom Fachkräftemangel sehr stark betroffen ist und überdies in einem starken Wettbewerb mit privaten Nachfragern steht.

Bei der Gestaltung von Ausbildungsprogrammen kommt es darauf an, dass diese grundlegende, auch analytische, Fähigkeiten und umfassende Kompetenzen für eine fachlich breit angelegte Verwendbarkeit vermitteln, die stärker auf eine nachhaltig wirkende Berufsfähigkeit und weniger auf die schnelle, unmittelbare Einsetzbarkeit in konkreten Dienststellen gerichtet sind. Dies leitet sich auch aus dem Trend des „lebenslangen Lernens“ ab, wonach es empfehlenswert ist, in der Erstqualifizierung auf generelle Kompetenzen abzustellen und erst in späteren Qualifizierungsphasen spezifischere Kompetenzen zu vermitteln.

Auch beim Arbeitsumfeld und den Aufgaben sind erhebliche Änderungen zu erwarten: Zum einen wirkt sich die zunehmende *Digitalisierung* von Arbeitsprozessen auch auf Qualifikationserfordernisse und -prozesse aus (s. Teil V des Handbuches). Zum anderen müssen Qualifizierungsinhalte auch sich wandelnden Policies und Aufgaben Rechnung tragen (z. B. Europäisierung, Immigrationspolitik, Umweltpolitik usw.). Im Hinblick auf sich ändernde Mitarbeiterprofile (z. B. aufgrund von zunehmender Personal-Diversität), aber auch aufgrund der Nutzung neuer Medien und von Informationstechniken (Bsp. Online-Lernen) werden künftig auch Lehr- und Lernmethoden einem tief greifenden Wandlungsprozess unterliegen.

Bei der Personalentwicklung wird es – neben den laufend erforderlichen Fortbildungen aufgrund veränderter rechtlicher Regelungen und technischer Veränderungen – erstens darum gehen müssen, rechtzeitig auf sich abzeichnende zukünftige Veränderungen der Arbeitswelt und daraus resultierende neue Anforderungen an eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst zu reagieren, und zweitens im Rahmen von Programmen für zukünftige Führungskräfte berechenbare Karrierepfade zu entwickeln.

Insgesamt wird der öffentliche Dienst erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um auf dem Arbeitsmarkt als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden. Hierfür sind Strategien und Maßnahmen erforderlich, die sowohl den

aktuell Beschäftigten als auch potenziellen Mitarbeitern signalisieren, dass es sich bei der öffentlichen Verwaltung um einen attraktiven Arbeitgeber mit gesellschaftlich relevanten Aufgaben, mit anspruchsvollen Aus- und Fortbildungsprogrammen und mit interessanten Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten handelt.

Literatur

- Elsner, Martin. 2017. Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst: . . . und er bewegt sich doch! *Deutsche Verwaltungspraxis* 68(11): 456–457.
- Fischer, Carolin. 2016. Traineeprgramme als innovative Form der Nachwuchsausbildung im öffentlichen Dienst. *Verwaltung und Management* 22(5): 250–262.
- Hajnal, György. 2015. Public administration education in Europe: Continuity or reorientation? *Teaching Public Administration* 33(2): 95–114.
- Kickert, Walter, Hrsg. 2008. *The study of public management in Europe and the US. A comparative analysis of national distinctiveness*. London/New York: Routledge.
- Oechsler, Walter A., und Christopher Paul. 2015. *Personal und Arbeit*, 10. Aufl. Berlin: de Gruyter.
- Reichard, Christoph. 2014. Das Personal der legalistischen Verwaltung. In *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, Hrsg. Klaus König et al., 47–66. Baden-Baden: Nomos.
- Reichard, Christoph. 2017. Academic executive programs in public administration and management: Some variety across Europe. *Teaching Public Administration* 35(1): 126–138.
- Reichard, Christoph, und Manfred Röber. 2012. *Ausbildung der Staatsdiener von morgen. Bestandsaufnahme – Reformtendenzen – Perspektiven*. Berlin: Ed. Sigma.
- Reichard, Christoph, und Eckhard Schröter. 2018. Education and training in public administration/management in Europe. In *The palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Hrsg. Edoardo Ongaro und Sandra van Thiel, 41–60. Hounds-mills/New York: Palgrave Macmillan.
- Schröter, Eckhard, und Manfred Röber. 2015. Values, competencies and public sector training: The value base of administrative modernization. *Journal of Public Affairs Education* 21(1): 25–40.



Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung

Dominik Vogel

Inhalt

1 Einleitung	408
2 Personalbeurteilung	408
3 Leistungsorientierte Bezahlung (LOB)	411
4 Fazit	415
Literatur	417

Zusammenfassung

Personalbeurteilung wird in der öffentlichen Verwaltung seit langer Zeit betrieben. Im Rahmen der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) hat sich ihre Bedeutung jedoch erheblich gesteigert. Der Beitrag erörtert die konzeptionellen Grundlagen der beiden Instrumente und geht anschließend auf das theoretische Fundament und die empirischen Probleme der LOB ein. Er schließt mit einer kritischen Betrachtung der LOB und Umsetzungsempfehlungen.

Schlüsselwörter

Personalbeurteilung · Leistungsorientierte Bezahlung · LOB · Leistungsentgelt · Personalmanagement

D. Vogel (✉)
Universität Hamburg, Hamburg, Deutschland
E-Mail: dominik.vogel-2@uni-hamburg.de

1 Einleitung

Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung sind zwei Themen, die zwar sehr stark miteinander zusammenhängen, im öffentlichen Sektor aber unterschiedlich lange Traditionen haben. Während die Personalbeurteilung seit langer Zeit zum Personalmanagementalltag der Verwaltung gehört und flächendeckend Anwendung findet, ist die leistungsorientierte Bezahlung eine relativ neue Erscheinung und ihre Anwendung unterscheidet sich teilweise stark zwischen einzelnen Organisationen und staatlichen Ebenen.

Im Folgenden soll ein Überblick über die Anwendung der beiden Personalmanagementinstrumente Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst gegeben werden. Dieser wird durch eine Zusammenfassung der theoretischen Grundlagen und empirischen Befunde zu Wirksamkeit und Grenzen der Instrumente ergänzt. Dort wo die praktische Anwendung im Fokus steht, wird vornehmlich auf die Situation in Deutschland eingegangen. Es sei aber an dieser Stelle erwähnt, dass auch die deutschsprachigen Nachbarländer Österreich und Schweiz ähnliche Instrumente einsetzen. In der Schweiz regelt die Bundespersonalverordnung (BPV) in Art. 15, dass für das Personal der Bundesverwaltung jährliche Personalbeurteilungen durchzuführen sind. In Art. 39 BPV sind außerdem leistungsorientierte Vergütungselemente geregelt, die an die Personalbeurteilung anknüpfen. In Österreich finden sich entsprechende Regelungen zur Beurteilung im Beamten-Dienstrechtsgegesetz 1979 (§ 81 ff.) und zur leistungsorientierten Bezahlung im Gehaltsgesetz 1956 (§ 112j) für die Beamten sowie im Vertragsbediensteten-gesetz 1948 (§ 76) für die Vertragsbediensteten.

2 Personalbeurteilung

2.1 Ziele der Personalbeurteilung

Personalbeurteilung ist ein „Instrument zur strukturierten Bewertung der Leistungen und der Potenziale von Führungskräften und Mitarbeitern anhand quantitativer bzw. qualitativer Kriterien“ (Stock-Homburg 2010, S. 372). Es geht also darum, die Leistung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters zu bewerten. Dabei bezieht man sich in der Regel auf eine Periode in der nahen Vergangenheit. Üblich sind Zeiträume von sechs Monaten bis drei Jahren. Mit der Personalbeurteilung wird eine Reihe von Zielen verknüpft (Schmidt 2018):

- Verbesserung der Leistung (Feedbackfunktion): Durch die Personalbeurteilung erhalten die Beschäftigten Feedback zu ihrer Leistung sowie zu ihren Stärken und Schwächen. Dieses Feedback kann von den Beschäftigten idealerweise dazu genutzt werden, sich weitere Kompetenzen anzueignen.
- Personalentwicklung: Die durch die Beurteilung gewonnenen Informationen zu Stärken und Schwächen von Beschäftigten können dazu genutzt werden, Personalentwicklungsmaßnahmen zu planen und umzusetzen.

- Personalplanung: Da die Personalbeurteilung auch Informationen über die Potenziale von Beschäftigten generiert, kann diese dazu verwendet werden, Beschäftigte für zukünftige Aufgaben, wie zum Beispiel Führungstätigkeiten, zu identifizieren und dafür vorzubereiten.
- Personalentscheidung: Die Beurteilung wird regelmäßig zur Entscheidung über Beförderungen, Versetzungen, aber auch Kündigungen herangezogen.
- Leistungsorientierte Bezahlung: Die Gewährung von leistungsorientierten Bezahlungsbestandteilen sowie deren Höhe wird in der Regel auf die Personalbeurteilung gestützt (siehe unten).
- Verbesserung der Personalführung: Die Personalbeurteilung verlangt von den Führungskräften eine eingehende Beschäftigung mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und zwingt dazu, Feedback zu geben und bei der Entwicklung zu unterstützen. Dies kann als Ermunterung zur aktiven Führungstätigkeit aufgefasst werden.
- Objektivierung des Personalmanagements: Die Personalbeurteilung verfolgt das Ziel, Leistung möglichst objektiv zu beurteilen und damit dafür zu sorgen, dass Personalentscheidungen auf Basis objektiven Kriterien getroffen werden.

Dabei muss festgestellt werden, dass diese Ziele oftmals in einem gewissen Konflikt zueinander stehen. Soll die Personalbeurteilung den Beschäftigten ein Feedback bieten und damit als Lern- und Entwicklungsgrundlage dienen, so wird dieses beispielsweise erschwert, wenn Personalentscheidungen und leistungsorientierte Bezahlung daran geknüpft werden (Schmidt 2018).

2.2 Herausforderungen bei der Umsetzung von Personalbeurteilung

Es sind jedoch nicht nur die divergenten Ziele, sondern auch die praktische Umsetzung, die die Anwendung von Personalbeurteilung zu einer Herausforderung für das Personalmanagement machen. Den Kern der Problematik bildet dabei die Sicherstellung der Objektivität und der Validität (Laufer 2008). Da die Beurteilung durch Vorgesetzte vorgenommen wird, ist sie anfällig für die Einschränkungen menschlicher Urteilsfähigkeit. Dies beginnt damit, dass es Menschen sehr schwer fällt, lediglich die Leistung anderer zu beurteilen, ohne dabei persönliche Aspekte wie Sympathie einzubeziehen. Auch implizite Vorurteile, die auf Geschlecht, Herkunft, soziale Stellung oder Alter basieren, können Eingang in die Beurteilung finden, wenn die Beurteilenden nicht geschult sind. Auch ist es für Führungskräfte oftmals schwierig, die Leistung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu beurteilen, da sie, insbesondere bei großen Teams, mitunter wenig Einblick in deren tägliche Arbeit haben. In Bereichen, in denen Expertenwissen eine große Rolle spielt, fehlt Führungskräften darüber hinaus zuweilen auch die fachliche Expertise, um Leistungen einschätzen zu können.

Eine weitere Herausforderung stellt die sogenannte Mildetendenz dar. Diese beschreibt das Phänomen, dass Führungskräfte dazu neigen, insbesondere schwache

Leistungen eher milde zu beurteilen, da eine schlechte Beurteilung unangenehm zu kommunizieren ist, Enttäuschungen auslöst und innerhalb eines Teams zu Unruhe führen kann (Preiser 2013). Führungskräfte neigen daher dazu, diese Probleme zu vermeiden, indem sie schwache Leistungen nicht als solche beurteilen. Dieser Effekt kann auch in Form des sogenannten Gießkannenprinzips auftreten, bei dem die Führungskraft Konflikte vermeidet, indem sie alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit guten oder sehr guten Beurteilungen versieht (Meier 2013). Wenn alle gut oder sehr gut sind, gibt es weniger Anlässe für Unzufriedenheit bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die Führungskraft kann darüber hinaus nach Außen signalisieren, dass sie alle Beschäftigten so motiviert, dass es innerhalb des Teams nur gute Leistungen gibt.

2.3 Personalbeurteilung im öffentlichen Dienst

Im öffentlichen Dienst steht traditionell vor allem die Gewinnung von Informationen für Personalentscheidungen sowie die Personalplanung (Potenzialbeurteilung) im Vordergrund. Eine besondere Rolle nimmt dabei die Entscheidung über Beförderungen ein. Die Notwendigkeit von Personalbeurteilungen im Rahmen von Beförderungen leitet sich aus dem Leistungsprinzip in Art. 33 Abs. 2 GG ab. Um einschätzen zu können, für welches Amt eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter die entsprechende „Eignung, Befähigung und fachliche Leistung“ mitbringt, ist eine Beurteilung notwendig. Dies hat sich im Laufe der Zeit in entsprechenden Rechtsnormen niedergeschlagen. Für den Bund sind dies beispielsweise §§ 48–50 der Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (BLV). Diese regeln, dass die Beamten und Beamten regelmäßig zu beurteilen sind. Als regelmäßig betrachtet der Bundesgesetzgeber eine Beurteilung, die mindestens alle drei Jahre durchgeführt wird (so genannte Regelbeurteilung). Daneben gibt es noch die so genannte Anlassbeurteilung, die dann durchgeführt wird, wenn es die „dienstlichen oder persönlichen Verhältnisse erfordern“ (§ 48 Abs. 1 Alt 2 BLV). Dies kann eine Änderung der Haupttätigkeiten einer Beamten oder eines Beamten oder das Bevorstehen einer Personalentscheidung sein.

Da die Personalbeurteilung bei den Beamten und Beamten in enger Verbindung zu Stellenbesetzungen und Beförderungen steht, hat ihre Umsetzung eine umfassende juristische Bearbeitung erfahren und wurde in einer Vielzahl von gerichtlichen Entscheidungen konkretisiert (für eine umfassende Übersicht siehe Brinktrine und Schollendorf 2018). Diese gibt unter anderem Grundsätze für die Personalbeurteilung, Beurteilungsmerkmale (Leistungsbeurteilung, Befähigungsbeurteilung, Eignungsbeurteilung) sowie Möglichkeiten des Rechtsschutzes vor.

Da die Tarifbeschäftigte der öffentlichen Verwaltung traditionell entsprechend ihrer Tätigkeit entlohnt werden und keinem Laufbahnsystem zugeordnet sind, bestanden hier kaum Regelungen zur Personalbeurteilung. Eine Beurteilung fand in der Regel nur im Rahmen von Zeugnissen statt. Dies änderte sich grundlegend mit der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) (s. unten). In einigen Ländern finden sich zudem Regelungen,

die eine Beurteilung unabhängig von der Beschäftigungsart vorsehen (s. zum Beispiel Freie und Hansestadt Hamburg 2013).

3 Leistungsorientierte Bezahlung (LOB)

3.1 Leistungsorientierte Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung

Leistungsorientierte Bezahlung bezieht sich auf den variablen Teil der Entlohnung, der jedes Jahr (oder innerhalb einer anderen festgelegten Zeitspanne) abhängig von der Leistung für einzelne Beschäftigte oder Teams gewährt wird. Keine leistungsorientierte Bezahlung sind demnach automatische Gehaltssteigerungen auf Basis der Erfahrung und Zulagen, die für bestimmte Funktionen gewährt werden (OECD 2005).

Obwohl es schon früh Überlegungen zu leistungsorientierten Entgelt- und Besoldungskomponenten gab, hat das Thema erst mit der Ablösung des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT) durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) im Jahr 2005, beziehungsweise durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) im Jahr 2006 praktische Relevanz erlangt. Die Tarifparteien vereinbarten in § 18 die Einführung eines leistungsorientierten Entgelts ab 2007/2008. Das zur Verfügung stehende Volumen sollte langfristig von 1 Prozent auf 8 Prozent „der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres“ steigen. Darüber hinaus wurden lediglich grundlegende Rahmenbedingungen zur Form der leistungsorientierten Bezahlung (Leistungsprämie, Erfolgsprämie, Leistungszulage) und der zugrunde liegenden Leistungsbeurteilung (Zielvereinbarung oder systematische Leistungsbewertung) festgelegt. Die konkrete Ausgestaltung wurde den einzelnen Behörden überlassen, die hierfür mit dem jeweiligen Personalrat eine Vereinbarung zu schließen hatten.

Die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung für die Tarifbeschäftigten stieß jedoch schnell auf vielfältige Kritik. Als Folge dieser Kritik kamen die entsprechenden Regelungen bei den Ländern gar nicht erst zur Anwendung und wurden bereits in der folgenden Tarifrunde 2009 abgeschafft. Für den Bund haben die Tarifparteien 2013 vereinbart, dass die Behörden im Einvernehmen mit dem Personalrat eigenständig darüber entscheiden können, ob ein Leistungsentgelt bezahlt wird.

Der aktuelle Umsetzungsstand der leistungsorientierten Bezahlung für die Tarifbeschäftigten in der deutschen Verwaltung ist derzeit, auch aufgrund der Freiwilligkeit der Nutzung auf Bundesebene, schwer zu überblicken. Meier (2013) stellte bei einer Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte in fünf Bundesländern fest, dass noch 2012 23 Prozent der befragten Verwaltungen keine Betriebsvereinbarung zur Umsetzung des Leistungsentgelts vereinbart hatten.

Während bei den Tarifbeschäftigten die Einführung des TVöD und des TV-L zu einer (zunächst) flächendeckenden Einführung von leistungsorientierter Bezahlung führte, wurde bei den Beamten und Beamten mit dem Dienstrechtsreformgesetz

bereits 1997 die Grundlage für Leistungsstufen, Leistungsprämien und Leistungszulagen geschaffen (Weber 2013). Diese wurden 2009 in der Bundesleistungsbesoldungsverordnung konkretisiert. Damit stand erstmals ein Instrumentarium zur Verfügung, das es erlaubte, auf der Basis individueller Leistungen finanzielle Vorteile für Beamte zu gewähren. Allerdings hat der Bundesgesetzgeber einige Einschränkungen definiert, die die Anwendung substantiell begrenzen. So dürfen unter anderem maximal 15 Prozent der Beamtinnen und Beamten mit A-Besoldung innerhalb eines Jahres eine Leistungsprämie und Leistungszulage erhalten. Die Zulage darf zudem maximal sieben Prozent des Anfangsgrundgehalts betragen. Insgesamt stehen außerdem lediglich 0,3 Prozent der Besoldungssumme einer Behörde für die leistungsorientierte Bezahlung zur Verfügung (§ 42a BBesG). Mit der Föderalismusreform erhielten die Länder 2006 jedoch die Möglichkeit, eigene Besoldungsgesetze zu erlassen und damit auch weitergehende Elemente leistungsorientierter Bezahlung einzuführen.

3.2 Die Rolle von Personalbeurteilung im Rahmen der LOB

Wie bereits eingangs erwähnt, ist die Personalbeurteilung ein eigenständiges Personalmanagementinstrument, das eine Berechtigung unabhängig von der leistungsorientierten Bezahlung besitzt. Die im Rahmen der Personalbeurteilung gewonnenen Erkenntnisse können neben der Bemessung von leistungsorientierter Bezahlung auch als Feedback für die Beschäftigten, für Beförderungsentscheidungen oder die Ermittlung geeigneter Personalentwicklungsmaßnahmen für einzelne Beschäftigte genutzt werden. Im Zusammenspiel mit der leistungsorientierten Bezahlung entfaltet die Personalbeurteilung jedoch verständlicherweise eine besondere Bedeutung. Wenn unmittelbare monetäre Konsequenzen an eine Beurteilung geknüpft werden, steigt ihre Bedeutung für die Beschäftigten ebenso wie für die Behörden.

Während für die Beamten (zumindest auf Bundesebene) vom Gesetzgeber keine Vorgaben zur Entscheidungsgrundlage für die LOB gemacht werden, sieht der TVöD zwei Verfahren vor, auf die die Entscheidung über eine leistungsorientierte Bezahlung gestützt werden kann. Dies sind zum einen die systematische Leistungsbeurteilung und zum anderen die Zielvereinbarung. Bei der systematischen Leistungsbeurteilung obliegt es der Führungskraft, die Leistung ihrer Mitarbeitenden rückblickend zu bewerten. Dabei sollen möglichst objektive und messbare Kriterien angewendet werden. Alternativ ist auch eine Bewertung möglich, die sich an den konkreten Aufgaben von Beschäftigten orientiert. Die Zielvereinbarung basiert dementgegen auf einem Soll-Ist-Vergleich. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter schließt freiwillig mit dem oder der Vorgesetzten eine Zielvereinbarung für das kommende Jahr ab. Nach Ablauf des Jahres obliegt es der Führungskraft, zu bewerten, inwiefern die Ziele erreicht wurden. Dabei ist laut Tarifvertrag darauf zu achten, dass die Ziele durch die Mitarbeitenden beeinflussbar und ohne Überstunden erreichbar sind. Ob beide Verfahren Anwendung finden und wie diese konkret auszugestalten sind, ist im Tarifvertrag nicht geregelt. Stattdessen ist es Sache der

Behörden, dies mit den Personalräten auszuhandeln und in einer Vereinbarung festzuhalten (Schmidt et al. 2011).

Meier (2013) zeigt in ihrer Studie, dass es den Führungskräften mit Bezug auf die Tarifbeschäftigte in einem Drittel der befragten Kommunen freigestellt ist, entweder die systematische Leistungsbeurteilung oder Zielvereinbarungen anzuwenden. 29 Prozent wenden ausschließlich Zielvereinbarungen an. Kombinationen der beiden Instrumente sowie die alleinige Verwendung der systematischen Leistungsbeurteilung machen jeweils 19 Prozent aus.

3.3 Theoretische Fundierung der LOB

Bei der Einführung der leistungsorientierten Bezahlung für die Tarifbeschäftigte hatte man im Tarifvertrag explizit eine Zielstellung formuliert: sie „soll dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden“ (§ 18 TVöD-VKA). Es lassen sich zwei theoretische Fundamente identifizieren, die die Erwartung eines solchen Effekts rechtfertigen (Perry et al. 2009): die Valenz-Instrumentalitäts-Erwartungs-Theorie von Vroom (1964) und die Reinforcement Theory von Skinner (1953).

Beide Ansätze treffen simple Annahmen über die Effektivität von leistungsorientierter Bezahlung. Die Valenz-Instrumentalitäts-Erwartungs-Theorie geht davon aus, dass Menschen eine bestimmte Tätigkeit dann (besser) ausüben, wenn sie erwarten, dass sie dadurch ein Ergebnis erzielen, das ihnen wichtig ist. Im Falle der leistungsorientierten Bezahlung würde eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter also davon ausgehen, dass sich durch größeres Engagement bei der Arbeit ein zusätzliches Einkommen erzielen lässt, was wiederum etwas ist, was von ihr oder ihm als erstrebenswert erachtet wird. Die Reinforcement Theory trifft ähnliche Annahmen. Sie geht davon aus, dass das Verhalten von Menschen davon abhängt, welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Verhalten mit positiven Konsequenzen wird wiederholt, Verhalten mit negativen Konsequenzen wird vermieden. Wird engagierte Arbeit durch Geld belohnt, so arbeitet eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter engagierter (Perry et al. 2009).

Insgesamt liegt der Idee der leistungsorientierten Bezahlung also zu großen Teilen ein am homo oeconomicus orientiertes Menschenbild zugrunde (Weibel et al. 2010). Beschäftigte streben nach Mehrung ihres Eigennutzens. Wenn sich der Eigennutzen in Form monetärer Belohnung durch bessere Leistungen mehren lässt, so werden Beschäftigte dieses Angebot wahrnehmen.

3.4 Wirksamkeit der LOB und Kritik

Die leistungsorientierte Bezahlung hat nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Forschung einige Kritik hervorgerufen. Zentrale Argumente sind dabei Erkenntnisse psychologischer Forschung, die an der Wirksamkeit der leistungsorientierten Bezahlung

lung zweifeln lassen. Kern dieser Erkenntnisse ist der so genannte Crowding-Out-Effekt (Verdrängungseffekt).

Basis für den Crowding-Out-Effekt ist die Erkenntnis, dass Menschen verschiedene Formen von Motivation besitzen. Die einfachste Unterscheidung ist die in intrinsische und extrinsische Motivation. Intrinsische Motivation ergibt sich aus der Aufgabe selbst. Menschen sind dadurch motiviert, dass ihnen eine Aufgabe Freude bereitet, dass sie herausgefordert werden oder etwas Sinnvolles tun, das ihnen oder anderen Nutzen stiftet. Extrinsische Motivation ergibt sich hingegen durch äußere Einflüsse. Sie erfüllt persönliche Bedürfnisse von Menschen indirekt, indem für die Erledigung einer Tätigkeit eine Belohnung bereitgestellt wird, die wiederum zur Verwirklichung persönlicher Bedürfnisse genutzt werden kann.

Leistungsorientierte Bezahlung zielt klar auf eine Steigerung der extrinsischen Motivation. Die Forschung zeigt jedoch, dass der Versuch der Stärkung extrinsischer Motivation gleichzeitig dazu führen kann, dass die intrinsische Motivation verdrängt wird. In vielen Fällen resultiert dies daraus, dass die Steigerung der extrinsischen Motivation geringer ausfällt als die Reduktion der intrinsischen Motivation und in der Summe eine verringerte Leistung übrig bleibt. Dieser Effekt tritt besonders dann zu Tage, wenn die Aufgabe, die ein Mensch ausführt, ein hohes Potenzial für intrinsische Motivation bietet, also interessant, herausfordernd oder sinnstiftend ist (Weibel et al. 2010).

Ein Crowding-Out-Effekt tritt zudem dann auf, wenn die leistungsorientierte Bezahlung als kontrollierend wahrgenommen wird. Haben Beschäftigte das Gefühl, dass die leistungsorientierte Bezahlung nicht dazu dient, Leistungsanreize zu schaffen und diejenigen zu belohnen, die gute Leistungen erbringen, sondern dazu, ihre Tätigkeit zu überwachen, so ist ein Crowding-Out-Effekt zu erwarten. Dieser Effekt konnte auch empirisch für die Verwaltung bestätigt werden (Jacobsen et al. 2014).

Es kommt also darauf an, leistungsorientierte Bezahlung in der Verwaltung so auszustalten, dass sie nicht als kontrollierend wahrgenommen wird. Wenzel et al. (2017) zeigen in einer Untersuchung in Deutschland, dass es dabei darauf ankommt, Transparenz, Partizipation und Fairness in den Vordergrund zu stellen. Wird die leistungsorientierte Bezahlung als transparent, partizipativ und fair wahrgenommen, so wird sie als weniger kontrollierend empfunden und führt dadurch auch zu mehr intrinsischer Motivation.

Neben dem Crowding-Out-Effekt gibt es weitere empirische Befunde, die an der Wirksamkeit der leistungsorientierten Bezahlung im öffentlichen Dienst zweifeln lassen. Von grundsätzlicher Natur ist die Annahme, dass die leistungsorientierte Bezahlung den institutionellen Werten widerspricht, die die Arbeit im öffentlichen Sektor prägen. Hierzu gehört insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz. Darüber hinaus ignoriert sie, dass die Beschäftigten des öffentlichen Sektors zu einem großen Teil dadurch motiviert werden, dass sie einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten können und einer Tätigkeit nachgehen, die anderen Menschen hilft. Eine monetäre Belohnung steht einer solchen Motivationsgrundlage diametral entgegen (Perry et al. 2009).

Die Umsetzung in Deutschland weist zudem einige Charakteristika auf, die auch international für die geringe Wirksamkeit der leistungsorientierten Bezahlung im öffentlichen Dienst verantwortlich gemacht werden. Hierzu gehören:

- Der vergleichsweise geringe Betrag, der für ein Leistungsentgelt zur Verfügung steht. Von relativ kleinen Summen kann kaum eine signifikante Motivationswirkung erwartet werden.
- Die Errichtung eines Systems, das Beamte und Tarifbeschäftigte fundamental unterschiedlich behandelt. Da infolge dessen unterschiedliche Verfahren bestehen und unterschiedliche Budgets zur Verfügung stehen, besteht die Gefahr, dass das System insgesamt als ungerecht betrachtet wird und damit seine Motivationswirkung verliert.
- Die häufige Bevorzugung von systematischer Leistungsbewertung im Vergleich zum Abschluss von Zielvereinbarungen. Hierdurch wird das Motivationspotenzial vernachlässigt, das sich aus der Vereinbarung von Zielen ergibt. Mit einer Fokussierung auf Zielvereinbarungen würde außerdem die Führungskompetenz innerhalb der Verwaltung gestärkt.
- Die geringe Erfahrung und Ausbildung der Führungskräfte in Bezug auf die Beurteilung von Leistung und das Schließen von Zielvereinbarungen. Dies führt zu einer suboptimalen Anwendung, die sich oftmals in Mildetendenz und Gießkannenprinzip niederschlägt.
- Die Tendenz, praktisch allen Beschäftigten eine Belohnung zu gewähren und dadurch sowohl die ausgezahlten Beträge je Mitarbeitende als auch die Anreizwirkung zu minimieren.

4 Fazit

Die mit der leistungsorientierten Bezahlung verknüpfte Erwartung an eine größere Motivation der Beschäftigten wird von der empirischen Forschung nur sehr eingeschränkt bestätigt. Die Ursache hierfür liegt vor allem in der großen Gefahr eines Crowding-Out-Effekts sowie den Mängeln bei der Umsetzung im öffentlichen Sektor. In einer groß angelegten Auswertung der vorhandenen Empirie zu leistungsorientierter Bezahlung im öffentlichen Sektor kommen Perry et al. (2009, S. 43) zu dem Urteil, dass diese regelmäßig daran scheitere, die in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen.

Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Sektor ist jedoch nicht grundsätzlich zum Scheitern verurteilt und es können auch einige positive Effekte beobachtet werden. So schuf ihre Einführung in der Verwaltung flächendeckend die Notwendigkeit, sich mit Leistung und Leistungsfähigkeit von Mitarbeitenden auseinander zu setzen. Dies kann ein Signal für Beschäftigte mit ausgeprägter Leistungsfähigkeit sein, dass ihre Arbeit tatsächlich geschätzt wird und Führungskräfte durchaus in der Lage sind, zwischen jenen zu unterscheiden, die täglich mit voller Energie arbeiten und jenen, die lediglich Dienst nach Vorschrift leisten. Dass dies auch monetär

Berücksichtigung findet, kann ein positives Zeichen an die Leistungsträger der Verwaltung sein.

Darüber hinaus hat die leistungsorientierte Bezahlung ein Kernelement modernen Managements in das Bewusstsein der Verwaltung gerückt: Ziele und Zielvereinbarungen. Aus Personalmanagementsicht bietet das Vereinbaren von Zielen für die Beschäftigten eine Möglichkeit, von ihren Führungskräften konkrete Erwartungen kommuniziert zu bekommen, Feedback über die eigene Leistung zu erhalten und in einen Austausch über Leistung und Rahmenbedingungen zu treten. Die Forschung zeigt außerdem, dass die Beschäftigung mit Zielen insgesamt dazu führt, dass sich Vorgesetzte stärkerer ihrer Kernaufgabe Führung widmen (Vogel 2016).

Leistungsorientierte Bezahlung kann also einen positiven Effekt entwickeln, wenn die in diesem Beitrag genannten Risiken und theoretischen Grundlagen Berücksichtigung finden. Es kommt dabei auf die konkrete Ausgestaltung an. Die Forschung hat hierzu einige Empfehlungen entwickelt (Perry et al. 2009; Meier 2013; Wenzel et al. 2017):

- Leistungsorientierte Bezahlung scheint dort besser zu funktionieren, wo Leistung einfach zu messen ist und die Aufgaben durch geringe Komplexität gekennzeichnet sind.
- Das System der Leistungsbeurteilung muss für die Beschäftigten transparent sein, sie müssen die Gelegenheit haben, dabei mitzuwirken und sie müssen das Gefühl haben, dass sie fair behandelt werden.
- Die Leistungsbeurteilung muss tatsächlich zwischen High-Performern und Low-Performern unterscheiden. Erhalten alle Beschäftigten denselben Betrag, so verringert dies die Höhe der Zahlung für das Individuum und es kann schwerlich erwartet werden, dass dieser eine motivierende Wirkung entfaltet.
- Die Zielvereinbarung ist in vielen Fällen der systematischen Leistungsbeurteilung vorzuziehen.
- Führungskräfte müssen für die Anwendung von Zielvereinbarungen und systematischer Leistungsbeurteilung geschult werden.

Insgesamt stellt sich bei einer umfassenden Betrachtung der leistungsorientierten Bezahlung die Frage, ob der massive Aufwand, der damit verbunden ist, angesichts der vielen Fallstricke, Risiken und empirischen Befunde gerechtfertigt ist oder ob die hierfür notwendige Energie besser in andere Personalmanagementmaßnahmen investiert wäre. Personal- und Führungskräfteentwicklung scheinen hier mögliche Kandidaten zu sein, die nicht nur weniger nicht-intendierte Effekte, sondern auch ein höheres Motivationspotenzial und eine größere Vereinbarkeit mit den Werten und Motivationsfaktoren der Beschäftigten aufweisen. Hierdurch könnte wesentlich besser auf das zurückgegriffen werden, was ein starker Motivator für viele Beschäftigte ist: der Wille, zum Gemeinwohl beizutragen und einer sinnstiftenden Arbeit nachzugehen.

Literatur

- Brinktrine, Ralf, und Kai Schollendorf. 2018. *BeckOK Beamtenrecht Bund*, 11. Aufl. München: C. H. Beck.
- Freie und Hansestadt Hamburg. 2013. *Richtlinien über die Beurteilung der Beschäftigten der Freien und Hansestadt Hamburg*.
- Jacobsen, Christian Bøtcher, Johan Hvited, und Lotte Bøgh Andersen. 2014. Command and motivation: How the perception of external interventions relates to intrinsic motivation and public service motivation. *Public Administration* 92(4): 790–806. <https://doi.org/10.1111/padm.12024>.
- Laufer, Hartmut. 2008. *Personalbeurteilung im Unternehmen. Von der Bewerberauswahl bis zum Arbeitszeugnis*. Offenbach: Gabal.
- Meier, Anne-Kathrin. 2013. Erste Erkenntnisse zur Wahrnehmung der Beurteilungsmethoden im Rahmen des leistungsorientierten Entgelts nach § 18 TVöD. *Verwaltung & Management*: 179–187. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2013-4-179>.
- OECD. 2005. *Performance-related pay policies for government employees*. Paris: OECD.
- Perry, James L., Trent A. Engbers, und So Yun. Jun. 2009. Back to the future?: Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence. *Public Administration Review* 69(1): 39–51. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01939_2.x.
- Preiser, Siegfried. 2013. Beurteilungen in sozialen Interaktionen. In *Handbuch Mitarbeiterbeurteilung*, Hrsg. Karl-Klaus Pullig, 3–38. Wiesbaden: Gabler.
- Schmidt, Thomas. 2018. *Performance Management im Wandel: Sollten Unternehmen ihre Mitarbeiterbeurteilungen abschaffen?* Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schmidt, Werner, Andrea Müller, und Nele Tittel. 2011. Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst: Intentionen, Wirkungen und Akzeptanz. *Industrielle Beziehungen/The German Journal of Industrial Relations* 18(1/2): 78–98.
- Skinner, B. F. 1953. *Science and human behavior*. New York: Free Press.
- Stock-Homburg, Ruth. 2010. *Personalmanagement: Theorien – Konzepte – Instrumente*, 2. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Vogel, Dominik. 2016. *Führung im öffentlichen Sektor: Eine empirische Untersuchung von Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Vroom, Victor Harold. 1964. *Work and motivation*. New York: Wiley.
- Weber, Klaus. 2013. Leistungsbezahlung im Beamtenbereich: Überblick über dienstrechtliche Gegebenheiten. *Der Personalrat* 3:101–105.
- Weibel, Antoinette, Katja Rost, und Margit Osterloh. 2010. Pay for performance in the public sector – Benefits and (hidden) costs. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(2): 387–412. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup009>.
- Wenzel, Anne-Kathrin, Tobias Krause, und Dominik Vogel. 2017. Making performance pay work: The impact of transparency, participation, and fairness on controlling perception and intrinsic motivation. *Review of Public Personnel Administration. Early Access*. <https://doi.org/10.1177/0734371X17715502>.



Führung im öffentlichen Sektor

Adrian Ritz

Inhalt

1 Einleitung	419
2 Zum Begriff Führung	420
3 Grundlagen des Führungshandelns	422
4 Führungstheorien	422
5 Public Leadership	426
6 Fazit	429
Literatur	429

Zusammenfassung

Führung spielt sowohl in privatwirtschaftlichen als auch öffentlichen Organisationen eine zentrale Rolle, wenn es um die Steigerung von Individual- oder Organisationsleistung geht. Dieser Beitrag widmet sich ausgewählten Schwerpunkten der allgemeinen Führungsforschung und erläutert vor diesem Hintergrund die Besonderheiten der Führung in öffentlichen Organisationen bzw. von „Public Leadership“.

Schlüsselwörter

Führung · Führungsstil · Personalführung · Leadership · Public Leadership

1 Einleitung

Führung als Bestandteil des Managements öffentlicher Organisationen hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen (Van Wart et al. 2015). Mit den Managementreformen des New Public Managements (NPM) im ausgehenden 20.

A. Ritz (✉)
Universität Bern, Bern, Schweiz
E-Mail: adrian.ritz@kpm.unibe.ch

Jahrhunderts wurde der Ruf nach erweitertem Handlungsspielraum für Verwaltungseinheiten laut. Diese Forderung war gepaart mit jener nach mehr unternehmerischem Führungshandeln. So weist eine OECD-Umfrage im Jahr 2000 auf die künftig hohe Bedeutung von Leadership im öffentlichen Dienst hin (Löffler 2003). Bei der Auswahl von Leitungspersonen soll vermehrt auf Führungskompetenzen geachtet werden und eine stärker führungsorientierte Ausübung von Managementfunktionen, deren Verantwortungsträger für die Ergebniserreichung individuell verantwortlich sind, ist notwendig. Zudem wirkt sich die zunehmende Dynamik und Komplexität des Verwaltungskontexts auf den Führungsbedarf aus. Zum einen erfordert eine höhere Umweltdynamik entsprechende Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung, um situationsadäquat auf die Kontextanforderungen reagieren zu können. Flachere Hierarchien, erweiterter Handlungsspielraum für Führungskräfte und weniger Regelungen des individuellen Führungshandelns sind Konsequenzen dieser Entwicklung. Zum anderen sind öffentliche Organisationen vermehrt in organisationsübergreifende Netzwerke involviert, um komplexen Herausforderungen zu begegnen. Dabei ist Einflussnahme in Netzwerken nicht un wesentlich von der Qualität des Führungs handelns abhängig.

Dem Thema Führung weht im Verwaltungskontext aber auch eine gewisse Skepsis entgegen. Führung wird zwar gefordert, doch das System oder vorgesetzte politische Führungskräfte vertragen zu starke administrative Führung nicht in jedem Fall. Die zielorientierte Überzeugungskraft manch erfolgreicher Führungskraft widerspricht den Erwartungen an „neutrale“ Verwaltungskader. Starke Führung kann auch den Spielraum erlaubten Verhaltens einengen und so im Widerspruch zu Verwaltungsprinzipien im demokratischen Staat stehen (Ruscio 2004). Erfolgreiche Führung in öffentlichen Verwaltungen bedeutet weniger die Risiko übernahme als die Verhinderung von Gefahren. Strukturelle Ansätze dominieren, d. h. Führung ist vielfach stärker an Positionen gekoppelt als an Personen. Dadurch entsteht die Gefahr, dass Führung auf die reine Aufgabenerfüllung begrenzt wird und man der Nutzung von Handlungsspielräumen bzw. der Einflussnahme durch Führungshandeln weniger Bedeutung beimisst. Der fehlende Wettbewerbsdruck kann schlimmstenfalls dazu führen, dass sich Verwaltungen mit ungenügend qualifizierten Führungskräften zufrieden geben, die lediglich aufgrund ihrer Verweildauer oder Fachkompetenz in Führungspositionen befördert wurden.

2 Zum Begriff Führung

Führung kennzeichnet die Beeinflussung des Verhaltens von Einzelpersonen oder der Aktivitäten und Interaktionen einer organisierten Gruppe in Richtung Zielsetzung und Zielerreichung. Dabei wird unterschieden zwischen der indirekten, systemischen Führung mittels *Führungskonzeptionen*, -modellen und -techniken und der direkten, interaktionellen *Personalführung* zur unmittelbaren Verhaltensbeeinflussung der öffentlich Beschäftigten durch Führungsverantwortliche (Thom

und Ritz 2017). Ebenfalls unterscheidet die äusserst breite und vielfältige Literatur zwischen Führung (Leadership) und Management. Ersteres bezeichnet die herausragenden Fähigkeiten einer Person, die dank einer nicht zugänglichen Gabe Visionen schaffen, Menschen begeistern und Institutionen fundamental zu verändern mögen. Letzteres beschäftigt sich mit dem viel profanerem routinemässigen Verwalten und der Verbesserung von Verfahren innerhalb einer Organisation. Wird die Unterscheidung von Befürwortern als absolut essenziell dargestellt, so zweifeln die Kritiker ihre Bedeutung an und verweisen auf den untrennabaren Zusammenhang der beiden Aspekte.

Führung ist auf Führungserfolg ausgerichtet, indem Wirkungen sowohl auf individueller Ebene (z. B. Leistungsmotivation, Arbeitszufriedenheit, -qualität) als auch auf aggregierter Ebene (z. B. Effektivität der Problemlösung, Effizienz, Legalität des Verwaltungshandelns) angestrebt werden. Führungshandeln zur Realisierung indirekter wie direkter Führung kann, muss aber nicht von der Führungskraft beabsichtigt sein und wird mehr oder weniger erfolgreich von ihr umgesetzt. Führung wird Personen in unterschiedlichem Masse zugeschrieben und dient u. a. dazu, von anderen als Führungskraft wahrgenommen zu werden.

Führungskonzeptionen als vereinfachte, pragmatische Darstellungen des Führungsgeschehens i. S. der systemischen Führungsdimension werden im öffentlichen Sektor im Gegensatz zur interaktionellen Führung eher überbetont (Ritz 2009). Diese nach Weber idealtypisch mit dem Begriff der Bürokratie bezeichnete Führungskultur (Verwaltungskultur) bevorzugt generalisierte, standardisierte, formalisierte und sanktionsfähige Regelungen (Regelungsdichte, Bürokratisierung). Führungskonzeptionen im öffentlichen Sektor orientieren sich einerseits an klassischen *Zielsetzungen* wie der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, Transparenz und Gerechtigkeit. Andererseits haben die Dimensionen der Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit an Bedeutung gewonnen. Führungskonzeptionen beschreiben auf der Ebene der Exekutive die einzelnen *Managementfunktionen* der Zielbildung, Planung, Organisation, Budgetierung, Personal, Controlling, Evaluation und Information. Hier hat der Einsatz neuer *Führungsinstrumente* i. S. von Führungssubstituten (z. B. Kontraktsteuerung, Globalhaushalt, Leistungsbeurteilung und -honorierung, Qualitätsmanagement, kaufmännisches Rechnungswesen) zugenommen.

Die *Personalführung* als direkte und situative Führungsinteraktion zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden verfolgt grundsätzlich die *Vermittlung von Zielen* und Aufgabeninhalten öffentlicher Institutionen, die *Motivierung und Förderung* der mit der Zielverwirklichung beauftragten Personen, die *Koordination* von Einzelleistungen zu einem Gesamtergebnis, die Ermöglichung einer guten *Kooperation* zwischen den Beteiligten sowie die *Kontrolle* des Bearbeitungsprozesses und Endergebnisses. Die *Anforderungen* an die mit der Personalführung beauftragten Personen öffentlicher Institutionen haben sich gewandelt. Dominierte lange Zeit die Fachkompetenz alle anderen Kompetenzbereiche, so wird heute der Aneignung von Führungs-, Sozial- und Persönlichkeitskompetenzen auf der Leitungsebene deutlich mehr Gewicht beigemessen.

3 Grundlagen des Führungshandelns

Jede Führungskraft trifft in ihrem Führungshandeln Annahmen über Menschen, die i. S. von *Menschenbildern* eine entscheidende Wirkung auf das Führungshandeln haben (Weinert 1995). Die weit verbreitete Darstellung von Menschenbildern nach McGregor bezeichnet Menschen entweder als träge, inaktive und hauptsächlich durch materielle Anreize motivierbare Wesen (Theorie X) oder als leistungsbereite, sich selbst steuernde und Verantwortung suchende Wesen (Theorie Y). Ebenso anschaulich ist die Klassifikation von Schein, wonach die vier Menschenbilder des rational-ökonomischen, selbstentwickelnden, sozialen oder komplexen Wesens unterschieden werden. Die Führungskräfte klassischer Verwaltungen folgen nach Webers Idealtypus der Bürokratie mehrheitlich den Menschenbildern der Theorie X oder des rational-ökonomischen Menschen. Doch die Arbeiten des Nobelpreisträgers Herbert Simon (1948) zum Entscheidungs- und Partizipationsverhalten von Individuen in öffentlichen Organisationen haben die Relevanz sozialpsychologischer Betrachtungsweisen und damit von begrenzt rational handelnden Individuen in Organisationen aufgezeigt. Eine stärkere Betonung des Individuums als nicht rein Nutzen maximierendes, jedoch sich selbst entwickelndes, soziales und situationsabhängiges complexes Wesen wird der Forderung des Public Managements nach Selbstverantwortung von Führungskräften und Mitarbeitenden besser gerecht. Trotz erkennbarer Abkehr von rational-ökonomischen Grundprinzipien in der Führung zeigt die Einführung neuer Führungsinstrumente (z. B. lohnrelevante Beurteilungssysteme, Arbeitszeiterfassung) aber auch, dass keine Reinform eines Menschenbilds im Führungsalltag öffentlicher Verwaltungen existiert.

4 Führungstheorien

Wie bereits aufgezeigt, dient Führung der Zielerreichung. Im Folgenden werden ausgewählte Führungstheorien vor dem Hintergrund der Relevanz für den öffentlichen Sektor reflektiert. Dabei folgen wir dem Rahmenmodell der Führung nach Rosenstiel und Comelli (2003), wonach die Führungsperson mit ihren Eigenschaften das eigene Führungsverhalten beeinflusst, welches den Führungserfolg bestimmt. Führung ist dabei grundsätzlich situationsabhängig.

4.1 Führungsperson

Die *Eigenschaftstheorie* gilt als die älteste Führungstheorie, die lange Zeit die Vorstellung von effizienten und erfolgreichen Führungsprozessen dominiert hat. Ausgehend von der Annahme, dass bestimmte Eigenschaften einer Führungskraft unabhängig von Situation, Aufgabe und zu führenden Mitarbeitern entscheidend für den Führungserfolg sind, steht die Führungskraft im Mittelpunkt der Betrachtung. Wenn auch der Fokus auf die einzelne Person in der Führungsforschung gewichen ist, wurde die Relevanz von Personeneigenschaften für den Führungserfolg empirisch bestätigt (Rothfuss et al. 2003).

risch bestätigt (Bass 1990). Beispielsweise sind intellektuelle, analytische Fähigkeiten, Aktivitätsdrang, Leistungsmotivation, Selbstwirksamkeit, Selbstvertrauen, Gewissenhaftigkeit oder soziale Kompetenzen wesentliche Einflussfaktoren. Vielfach wird dabei auf die fünf Faktoren der Persönlichkeitspsychologie („Big Five“: Offenheit für Erfahrungen, Gewissenhaftigkeit, Extraversion, Verträglichkeit und Neurotizismus) Bezug genommen. Ebenso sind personale Merkmale wie Erfahrungshintergründe und Wertedispositionen zentral. Vogel (2016a) hat in seiner Untersuchung von unteren Führungskräften und Mitarbeitenden bei drei Landesbehörden in Deutschland festgestellt, dass Einstellungen wie die Motivation zu führen oder eine generelle Managementorientierung positiv mit der Intensität des Führungsverhaltens korrelieren. Die Gemeinwohlorientierung der Führungskräfte zeigte einen positiven Zusammenhang mit intendiertem Führungsverhalten. Vor dem Hintergrund des institutionellen Kontexts öffentlicher Verwaltungen können Wertedispositionen, welche in Übereinstimmung mit den übergeordneten Organisationszielen der Gemeinwohlförderung oder Legalitäts-, Diversitäts-, Fairness- und Gleichbehandlungsansprüchen stehen, als wesentliche Merkmale von Führungspersonen in öffentlichen Verwaltungen bezeichnet werden, die das Führungsverhalten beeinflussen (t'Hart 2014).

4.2 Führungsverhalten

4.2.1 Führungsstile

Das Augenmerk von *verhaltens- und interaktionstheoretischen Führungstheorien* liegt auf der Analyse von Beziehungen und Interaktionen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern. Dabei tragen *Führungsstile* i. S. von zeitstabilen Verhaltensmustern von Führungskräften zum Führungserfolg bei, wenn der Vorgesetzte dadurch seiner *Lokomotions-* (Zielerreichung) und *Kohäsionsfunktion* (Gruppenerhaltung) nachkommt. Diese beiden Dimensionen gehen auf die grundlegende Unterscheidung zwischen *Beziehungs-* und *Aufgabenorientierung* in den Ohio-Studien der Führungsstilforschung zurück. Während Aufgabenorientierung stärker positiv mit Zielerreichung und Leistungserfolg korreliert, hängt Mitarbeiterorientierung stärker mit Variablen der Gruppenkohäsion oder Arbeitszufriedenheit zusammen. Durch Beurteilung des Führungsverhaltens und Trainingsmaßnahmen soll das Verhalten in beide Richtungen gefördert werden. Aufgrund des von Klages (1998) beobachteten gesellschaftlichen Wertewandels und einer großen unausgeschöpften Leistungsbereitschaft haben sich die Anforderungen an die Führungsstile im öffentlichen Sektor in Richtung Beziehungsorientierung verändert. So wird nicht mehr der *autoritäre* und als besondere Ausprägungen davon autokratische oder bürokratische Führungsstil mit seiner Forderung nach Regelkonformität, Weisungsbefugnis, Dienstwegprinzip und hierarchischer Unterordnung als zeitgemäß eingestuft. Vielmehr wird ein demokratischer bzw. *kooperativer* Führungsstil gefordert, der sich durch hohe Teamorientierung, zwischenmenschliches Vertrauen und gemeinsame Problemlösungen auszeichnet. Insofern kommt dem *Zielvereinbarungsprozess* eine stärkere Bedeutung zu als der einseitigen Zielsetzung. Eine Studie von Reemts et al. (2016)

analysierte die Wirkung von zielvereinbarungsspezifischen Einflussfaktoren auf die Arbeitsleistung von Beschäftigten in deutschen Kommunen und kommt zu einem positiven Befund. Diese verstärkte Partizipationsorientierung ist auch vor dem Hintergrund des Wandels im Handlungsmodus der Verwaltungstätigkeit zu sehen (Stürmer und Ritz 2014). Der Staat ist nicht mehr der einzige, gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft hierarchisch, übergeordneter Akteur der öffentlichen Aufgabenerfüllung, sondern agiert vermehrt mit Dritten und koordiniert mit einer Mischung von einseitiger Durchsetzungsmacht und Kooperation. So misst Verwaltungstätigkeit heute den Prozessen der Interaktion, Initialisierung, Verhandlung und Moderation immer mehr Gewicht bei als hierarchischen Strukturen. Jedoch sind Top-Führungskräfte innerhalb der Exekutive an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung tätig, wo ebenfalls der *charismatische* Führungsstil von Politikern aufgrund ihrer Ausstrahlungs- sowie Überzeugungskraft verbreitet ist und einen u. U. autoritären Einfluss ausübt. Letztlich resultiert Führungserfolg nicht aus einem bestimmten Führungsstil, sondern aufgrund der Fähigkeit jeder Führungskraft, in verschiedenen *Führungs situationen* das adäquate Führungsverhalten zu praktizieren.

4.2.2 Austauschtheorie der Führung

Die „*Leader-Member-Exchange-Theorie*“ (LMX) fokussiert auf die dyadische Austauschbeziehung zwischen Führungskraft und Geführten. Dabei ist im Führungsalltag eine unterschiedliche Beziehungsentwicklung mit jedem Gruppenmitglied normal, kann aber zur Folge haben, dass sich Geführte als Teil einer engeren Gruppe („*In-Group*“) um die Führungsperson erfahren, die von starker *Beziehungsqualität*, mehr Verantwortungsübertragung und höherer Zufriedenheit profitiert. Demgegenüber weisen Mitglieder der „*Out-Group*“ eine tiefere Beziehungsqualität mit der Führungskraft auf, engagieren sich weniger, verhalten sich eher unethisch oder zeigen mehr Widerstand. Die Austauschtheorie der Führung zeigt den Bedarf an Vertrauen, Respekt und *gegenseitiger Verpflichtung*, wodurch *gegenseitige Einflussnahme* zwischen Führungskraft und Mitarbeitenden möglich wird. Solche, qualitativ ausgereifte, ausgehandelte und die Gruppeninteressen in den Vordergrund rückende partnerschaftliche Beziehungen entstehen *über die Zeit*. Partnerschaftliche Führungsbeziehungen werden gestärkt, wenn Führungskräfte z. B. altersspezifisch führen, wie dies in der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland untersucht wurde (von Kalm 2013). Mitarbeitende, die altersspezifische Individualisierung oder die Unterstützung des Vorgesetzten zum Erhalt ihrer Arbeitsfähigkeit erfahren, beurteilen die Beziehungsqualität zum Vorgesetzten besser, was angesichts alterszentrierter Belegschaften in vielen Verwaltungen hoch aktuell ist. Die Beziehungsqualität ist auch für die Umsetzung von Verwaltungsreformen zentral, indem die Haltung der Mitarbeitenden gegenüber Reformen positiv beeinflusst werden kann (Ritz et al. 2012).

4.2.3 Transaktionale und Transformationale Führung

Eine andere Theorie des Austauschs zwischen Führungskräften und Geführten ist die *transaktionale* Führungstheorie, die der Politikwissenschaftler Burns (1978) am Beispiel von politischer Führung entwickelt hat. In Anlehnung an die ökono-

mische Markttheorie besteht die Transaktion aus einem *Interessensaustausch* von Führungskraft und Geführten. Die Mitarbeitenden besitzen spezifische Ziele, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit verfolgen. Auch die Führungskraft hat differenzierte Zielvorstellungen, die sie umzusetzen versucht. Das Verhalten der Führungskraft basiert nun darauf, den Mitarbeiter mit Hilfe von bedingten Belohnungen und ausnahmsweise Interventionen zu motivieren; Zielerreichung wird belohnt, Zielverfehlung sanktioniert und die Führungskraft schaltet sich nur im Ausnahmefall ein. Bass und Avolio (1990) ergänzten die transaktionale um die *transformationale* Führungstheorie (nach Burns transformierende Führung), und entwickelten psychologische Messskalen für beide Dimensionen. Dabei spielt die *Personlichkeit* der Führungskraft eine entscheidende Rolle. Diese versucht, die Mitarbeiter zu animieren, ihre eigenen Zielvorstellungen zu verändern und sich für übergeordnete Ziele einzusetzen. Die Mitarbeiter handeln somit nicht mehr aus Eigeninteresse, sondern identifizieren sich mit den Interessen und dem Erfolg einer Gruppe oder Organisation. Transformationale Führung verändert die *Wertebasis* von Führenden und Geführten anhand der vier Elemente *Charisma*, *inspirierende Motivierung*, *intellektuelle Stimulation* und *individuelle Wertschätzung*. Sie kommt vor allem in Situationen des Wandels oder von Krisen zum Tragen, indem Führungskräfte *Sinn* und *Orientierung* stiften. Im Unterschied zu eigenschaftsorientierten Führungsansätzen oder zur charismatischen Führung steht aber nicht die Führungsperson im Mittelpunkt des Führungshandelns. Im fortgeschrittenen Stadium werden die Geführten zu *reflexivem*, *selbstständigem Handeln* befähigt. Die transformationelle Führungstheorie hat sich in der Change Management Literatur stark ausgeweitet und ihr positiver Einfluss auf verschiedene Leistungsvariablen wurde bestätigt. Sie ist insbesondere im Kontext von Verwaltungsreformen relevant, wenn Widerstand gegenüber Wandel frühzeitig durch die Führung begegnet werden muss. Denhardt und Campbell (2006) argumentieren, dass transformationale Führung im öffentlichen Sektor stärker an die institutionellen Besonderheiten öffentlicher Organisationen angepasst werden muss, um dort eine wertetransformierende Wirkung entfalten zu können. Sie verorten „*public transformational leadership*“ wieder näher beim Originalansatz von Burns (1978) und argumentieren, dass Verwaltungshandeln stärker in Veränderungsprozesse, die über die Organisation in die Gesellschaft hinausreichen, involviert ist. Von daher sind *institutionelle und ethische Werte* wie z. B. Verfassungswerte, Gemeinwohlorientierung oder Partizipation relevant. Studien zu transformationaler Führung im öffentlichen Sektor haben stark zugenommen (Vogel und Masal 2014). Positive Zusammenhänge mit Variablen wie z. B. Arbeitszufriedenheit (Trottier et al. 2008), freiwilliges Verhalten am Arbeitsplatz (Ritz et al. 2014), „Public Service Motivation“ (Krogsgaard et al. 2014) oder Leistung (Jacobsen und Andersen 2015) wurden bestätigt. Weiherl und Masal (2016) untersuchen am Beispiel von Mitarbeitenden eines deutschen Stadtwerks, wie sich transformationale Führung auf ihre Bindung zu einer neuen Organisationsmission auswirkt. Die Ergebnisse bestätigen zwar keinen direkten Zusammenhang, jedoch eine indirekte Beziehung über die wahrgenommene Fähigkeit der Führungskräfte, den Mitarbeitenden organisationale Unterstützung und Veränderungsbereitschaft zu vermitteln.

4.2.4 Weitere Führungstheorien

Die Darstellung von Theorien zum Führungsverhalten könnte beliebig ausgeweitet werden. Beispielsweise hat die oben angesprochene *ethische Führung* (Hassan et al. 2014) eine zentrale Bedeutung für Führungspersonen im öffentlichen Sektor. Ange-sichts verschiedener Skandale um Amtsmisbrauch, Veruntreuung öffentlicher Gel-der oder unangemessenes Verhalten öffentlicher Führungskräfte in den Medien ist deren Bedeutung offensichtlich. Nicht weiter eingegangen wird an dieser Stelle auf Theorien zu *geteilter Führung* oder *kollaborativer Führung*, die ebenfalls zentrale Merkmale von erfolgreichem Führungsverhalten im öffentlichen Kontext darstellen (Masal 2015).

5 Public Leadership

Im abschließenden Teil dieses Beitrags werden die neueren Entwicklungen im Hinblick auf eine integrative Führungstheorie im öffentlichen Sektor und darauf basierend die Grundlagen eines „*Public Leadership-Ansatzes*“ aufgezeigt. Vorweg gilt es aber kurz einen Blick in die spezifische Führungspraxis in öffentlichen Verwaltungen zu werfen. Auch wenn das Thema wie eingangs erwähnt in der Praxis als wichtig bezeichnet wird, so ist die wissenschaftliche Forschung darüber rar (Vogel 2016b) und die Ergebnisse sind eher ernüchternd. Löffler (2003) konstatierte im Jahr 2000, dass Leadership und auch die damit verbundene Führungskräfteentwicklung in der deutschen Bundesverwaltung ein Tabuthema sei. Zehn Jahre später kommt Hammerschmid (2010) zu mehr oder weniger demselben Ergebnis, wenn er von einem Führungsdefizit für die Ministerialverwaltung Deutschlands spricht. Es stellt sich aber auch die Frage, ob die Führungsforschung im öffentlichen Sektor sich den wesentlichen Themen der Praxis angenommen hat. Denn retrospektiv werden Veränderungen beim Führungsstil in den einzelnen Behörden sehr wohl wahrgenommen (Hammerschmid 2010). Ritz und Schüssler (2015) zeigen anhand einer qualitativen Studie in der schweizerischen Bundesverwaltung auf, dass der Wandel von einem eher statischen und „beamtenorientierten“ hin zu einem dynamischen Führungsverständnis, das Wert auf strategisches Denken und Handeln, politische Sensitivität, interkulturelle und kommunikative Fähigkeiten legt, beobachtbar ist. Rybníková et al. (2015) analysieren die Bedeutung von Führungssubstituten am Beispiel von vier Fallstudien in den Bundesländern Sachsen und Thüringen. Insbesondere Fachexpertise, gesetzliche Richtlinien sowie Arbeitsroutinen verringern die Bedeutung direkt-interaktioneller Führungsinterventionen. Führung im öffentlichen Sektor muss von daher vermehrt kontextbezogen untersucht werden, um den Herausforderungen der Praxis begegnen zu können. Die Forschung zur Führung im öffentlichen Sektor orientiert sich aber primär an generischen Führungstheorien anstelle an den Spezifika des Verwaltungskontexts (Vogel 2016b; Vogel und Masal 2014).

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden davon ausgegangen, dass es Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Organisationen gibt, die situativ in das Führungshandeln einbezogen werden müssen. Tummers und Knies (2015) bauen auf

dieser Erkenntnis auf und entwickeln vier Führungsdimensionen einer Public Leadership (*accountability leadership, rule-following leadership, political loyalty leadership, network governance leadership*). Dieser Ansatz deckt aber seinerseits nur spezifische Aspekte der Führung in öffentlichen Organisationen ab. Insbesondere vor dem Hintergrund der Managementreformen und einer stärkeren Dezentralisierung und Hybridisierung öffentlicher Organisationen ist eine integrierte Sicht notwendig, um den Anforderungen an eine Public Leadership gerecht zu werden. Fernandez et al. (2005) haben fünf Dimensionen einer solchen *integrierten Führung* auf der Basis existierender Daten hergeleitet (aufgaben-, beziehungs-, veränderungs-, diversitäts- und integritätsorientierte Führung) und einen positiven Zusammenhang mit organisationaler Performanz in der amerikanischen Bundesverwaltung aufzeigen können.

Der vorliegende Ansatz basiert auf der Grundannahme, dass *Vertrauen* Kern erfolgreichen Führungshandelns ist. Dabei kann die Vertrauensbeziehung zwischen Führungskraft und Geführten affektive wie auch kognitiv-kalkulierende Elemente in sich vereinen. Im öffentlichen Sektor ist Vertrauen sowohl *in Personen* als auch *in Institutionen* zentral. Das politisch-administrative System, seine Zuständigkeitsordnungen und gewaltenteiligen Strukturen verdeutlichen, dass die Vertrauensbeziehung der Anspruchsgruppen maßgeblich auf institutionellem Vertrauen fußt. Gleichzeitig hat die Responsivität i. S. situationsadäquater Reaktionen öffentlicher Organisationen und ihrer Angestellten auf eine von Dynamik und Komplexität geprägte Umwelt zugenommen, was den Bedarf an personalem Vertrauen in Führungspersonen verdeutlicht. Ebenso zentral ist personales Vertrauen bzw. Loyalität zwischen Exekutivpolitikern und obersten Führungskräften in der Verwaltung. Vertrauen als Kern des Führungshandelns basiert auf *drei Werte-Dimensionen*, die das Verwaltungshandeln i. S. gesellschaftlicher Vorstellungen über das Zusammenleben, allgemeiner Prinzipien und rechtlicher Normen leiten:

- *Systemwerte*: demokratische Prinzipien (z. B. Partizipation und Dialog); Verfassungs- und Gesetzesnormen (z. B. soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, Diversität); nachhaltigkeitsorientierte Prinzipien (z. B. Zuverlässigkeit); zusammenarbeitsorientierte Prinzipien (z. B. Konsensfindung)
- *Instrumentelle Werte*: Administrative Prinzipien (z. B. Accountability und Formalisierung); Managementprinzipien (z. B. Zielerreichung und Anspruchsgruppenorientierung); professionelle Prinzipien (z. B. Expertise); Unternehmerprinzipien (z. B. Innovation und Wandel)
- *Ethisch-moralische Werte*: ethische Prinzipien (z. B. Ehrlichkeit, Integrität, Loyalität), pro-soziale Prinzipien (z. B. Mitgefühl und Menschlichkeit)

Daraus lassen sich *Anforderungen an das Führungshandeln* öffentlicher Manager ableiten. Vor dem Hintergrund der instrumentellen Werte ist es selbstverständlich, dass Führung in öffentlichen Organisationen die privatwirtschaftlichen Führungspraktiken und generischen Führungstheorien situationsadäquat berücksichtigen muss. Ziele müssen gesetzt und pragmatisch umgesetzt werden, Veränderungsprozesse sind zu leiten, mit Widerstand muss umgegangen werden usw. Nichtsdestotrotz sind z. B. für die Auswahl von Positionen an der Spitze der deutschen

Bundesverwaltung politische Loyalität und politiknahe Erfahrungen wichtiger als Erfahrung in verwaltungsinternen Führungspositionen (Bach und Veit 2018). Spezifische Anforderungen als wesentlicher Baustein einer Public Leadership greifen die Besonderheiten der Führung im öffentlichen Raum auf. Hierzu zählen u. a.:

1. *Ausgeprägtes Institutionenverständnis* (Grenzen des Managementhandelns im politisch-administrativen Kontext; Verständnis für inkrementelle Entscheidungsprozesse und politische Machbarkeit; Sinn für Rechenschaft und Transparenz; breiter Einbezug von Anspruchsgruppen; faire Gestaltung des institutionellen Rahmens)
2. *Gemeinwohlorientierung* (Respektierung der Verfassungswerte; Priorisierung des öffentlichen Interesses vor Eigeninteressen; Interesse an gesellschaftlichem und institutionellem Wandel)
3. *Hohe Integritätsansprüche* (Bewusstes Handeln im Einklang mit Legalitäts-, Diversitäts-, Fairness- und Gleichbehandlungsansprüchen; nachhaltigen Einfluss statt politische Macht ausüben)
4. *Sach- und Lösungsorientierung* (Verhandlungs-, Konfliktlösungs- und Kompromissfähigkeit versus Machtanspruch; Rolle der Fachkompetenz im Führungshandeln; Frustrationstoleranz; Umgang mit öffentlichem Druck und Widerstand)
5. *Verständnis für öffentliche Kommunikation und Argumentation* (Bereitschaft zu Dialog und Akzeptanz entgegenliegender Meinungen; Fähigkeit sach- und verunftgeleitet abwägen zu können; Bewusstsein für Mehrfachrollen; „Glashauseffekt“ und Rolle der Medien)

Die Abb. 1 fasst dieses Verständnis der Führung im öffentlichen Sektor exemplarisch zusammen. Dabei sind die spezifischen und generischen Anforderungen nicht in jedem Fall völlig trennscharf auseinanderzuhalten. Situativ sind die spezi-

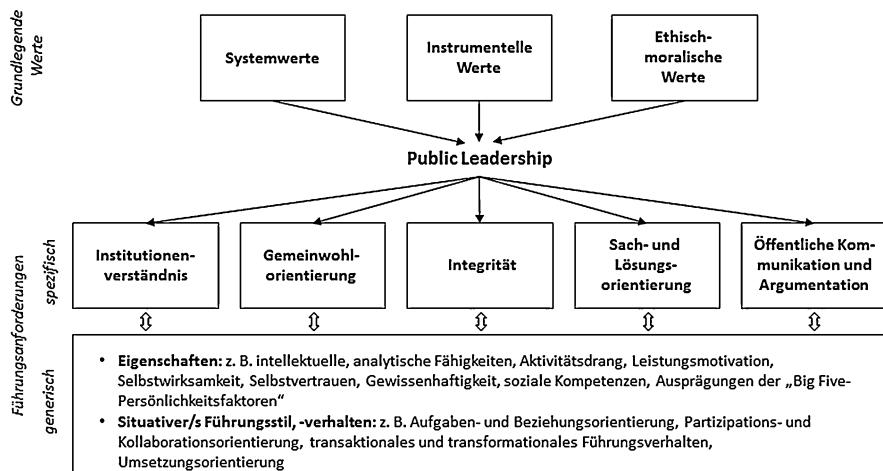


Abb. 1 Grundlagen der Public Leadership und Führungsanforderungen (eigene Darstellung)

fischen Anforderungen höher oder tiefer. Ebenso können sich spezifische und generische Anforderungen im Hinblick auf den angestrebten Führungserfolg gegenseitig unterstützen (vgl. Abb. 1).

6 Fazit

Führungskräfte in öffentlichen Organisationen sehen sich vermehrt mit der Anforderung konfrontiert, nicht mehr „nur“ zu verwalten, sondern öffentlichen Organisationen hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit weiterzuentwickeln. Hierfür sind aus der allgemeinen Führungstheorie bekannte Eigenschaften und Verhaltensweisen unabdingbar. Vergleichsweise wenig Erkenntnis liegt betreffend der Relevanz und Wirkung spezifischer Anforderungen an Führungskräfte in öffentlichen Organisationen vor, die auf das institutionelle Umfeld zurückgeführt werden können. Die fünf Dimensionen Institutionenverständnis, Gemeinwohlorientierung, Integritätsansprüche, Sach- und Lösungsorientierung, Öffentliche Kommunikation und Argumentation kennzeichnen die relevanten Ausprägungen einer solchen „Public Leadership“.

Literatur

- Bach, Tobias, und Sylvia Veit. 2018. The determinants of promotion to high public office in Germany: Partisan loyalty, political craft, or managerial competencies? *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(2): 254–269. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux041>.
- Bass, Bernard M. 1990. *Bass and Stogdill's handbook of leadership: Theory, research, and managerial applications*, 3. Aufl. New York: The Free Press.
- Bass, Bernard M., und Bruce J. Avolio. 1990. The implications of transactional and transformational leadership for individual, team, and organizational development. In *Research in organizational change and development*, Hrsg. William Pasmore und Richard W. Woodman, Bd. 4, 231–272. Greenwich: JAI Press.
- Burns, James Mac Gregor. 1978. *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Denhardt, Janet V., und Kelly B. Campbell. 2006. The role of democratic values in transformational leadership. *Administration and Society* 38(5): 556–572. <https://doi.org/10.1177/0095399706289714>.
- Fernandez, Sergio. 2005. Developing and testing an integrative framework of public sector leadership: Evidence from the public education arena. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(2): 197–217. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui014>.
- Hammerschmid, Gerhard. 2010. Gibt es ein Führungsproblem im öffentlichen Sektor? Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung. In *Führung im öffentlichen Sektor*, Hrsg. Andreas Gourmelon und Michael Mross, 11–24. Baden-Baden: Nomos.
- Hart, Paul 't. 2014. *Understanding public leadership, The public management and leadership series*. Oxford: Macmillan Education/Palgrave.
- Hassan, Shahidul, Bradley E. Wright, und Gary Yukl. 2014. Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems. *Public Administration Review* 74(3): 333–343. <https://doi.org/10.1111/puar.12216>.
- Jacobsen, Christian Bötcher, und Lotte Bøgh Andersen. 2015. Is leadership in the eye of the beholder? A study of intended and perceived leadership practices and organizational performance. *Public Administration Review* 75(6): 829–841. <https://doi.org/10.1111/puar.12380>.

- Kalm, Nicolas von. 2013. Personalführung in der öffentlichen Verwaltung in Zeiten des demografischen Wandels. 15 Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Klages, Helmut. 1998. Erfolgreich führen und motivieren! In *Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung*, Hrsg. Dieter Wagner, 51–67. Berlin: Duncker & Humblot.
- Krogsgaard, Julie Alsøe, Pernille Thomsen, und Lotte Bøgh Andersen. 2014. Only if we agree? How value conflicts moderate the relationship between transformational leadership and public service motivation. *International Journal of Public Administration* 37(12): 895–907. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.928315>.
- Löffler, Elke. 2003. Leadership im öffentlichen Sektor – nicht nur eine Herausforderung für Führungskräfte. In *New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungmodernisierung*, Hrsg. Rainer Koch und Peter Conrad, 239–262. Wiesbaden: Gabler.
- Masal, Doris. 2015. Shared and transformational leadership in the police. *Policing An International Journal* 38(1): 40–55. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-07-2014-0081>.
- Reemts, Stefan, Bernhard Hirsch, und Christian Nitzl. 2016. The impact of goal setting on the individual work performance of German civil servants – Empirical evidence from local administrations. *ZögU Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 39(1–2): 89–101. <https://doi.org/10.5771/0344-9777-2016-1-2-89>.
- Ritz, Adrian. 2009. Führung im öffentlichen Sektor. In *Vahlens Grosses Personallexikon*, Hrsg. Christian Scholz, 372–374. München: C. H. Beck/Vahlen.
- Ritz, Adrian, und Leonie Schüssler. 2015. *Führungskräfteentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung: Hintergründe und Merkmale angesichts personal- und verwaltungspolitischer Reformen*. Bern: KPM-Verlag. http://www.kpm.unibe.ch/forschung/schriftenreihe/e291797/KPM_54_komplett_A5_GzD_ger.pdf. Zugegriffen am 15.05.2018.
- Ritz, Adrian, Amanda Shantz, Kerstin Alfes, und Alana S. Arshoff. 2012. Who needs leaders the most? The interactive effect of leadership and core self-evaluations on commitment to change in the public sector. *International Public Management Journal* 15(2): 160–185. <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.702588>.
- Ritz, Adrian, David Giauque, Frederic Varone, und Simon Anderfuhren-Biget. 2014. From leadership to citizenship behavior in public organizations: When values matter. *Review of Public Personnel Administration* 34(2): 128–152.
- Rosenstiel, Lutz von, und Gerhard Comelli. 2003. *Führung zwischen Stabilität und Wandel*. München: Vahlen.
- Ruscio, Kenneth Patrick. 2004. *The leadership dilemma in modern democracy*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Rybníkova, Irma, Rainhart Lang, Diana Saparniene, und Rita Toleikien. 2015. Leadership in local government organizations in Lithuania and Germany. In *Contingency, behavioural and evolutionary perspectives on public and non-profit governance. Studies in public and non-profit governance volume 4*, Hrsg. Alessandro Hinna, Fabio Monteduro und Luca Gnan, Bd. 4, 1. Aufl., 217–245. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Simon, Herbert A. 1948. *Administrative behavior: A study of decision-making process in administrative organization*, 3. Aufl. New York: Macmillan.
- Stürmer, Matthias, und Adrian Ritz. 2014. Public Governance durch Open Government. In *Yearbook of Swiss Society for Administrative Sciences. Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften*, 125–138. kdmz.
- Thom, Norbert, und Adrian Ritz. 2017. *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 5. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Trottier, Tracey, Montgomery Van Wart, und Xiao Hu Wang. 2008. Examining the nature and significance of leadership in government organizations. *Public Administration Review* 68(2): 319–333. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00865.x>.
- Tummers, Lars, und Eva Knies. 2015. Measuring public leadership: Developing scales for four key public leadership roles. *Public Administration* 94(2): 433–451. <https://doi.org/10.1111/padm.12224>.

- Van Wart, Montgomery, Annie Hondeghem, und Erwin Schwella. 2015. *Leadership and culture: Comparative models of top civil servant training*. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.
- Vogel, Dominik. 2016a. Führung im öffentlichen Sektor. Dissertation, Universitätsverlag Potsdam.
- Vogel, Dominik. 2016b. Führung in der deutschen Verwaltungsforschung: Ein Überblick über die Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion und eine Agenda für die Zukunft. *der moderne staat* 9(2): 401–411.
- Vogel, Rick, und Doris Masal. 2014. Public leadership: A review of the literature and framework for future research. *Public Management Review* 17(8): 1165–1189.
- Weiherl, Julia, und Doris Masal. 2016. Transformational leadership and followers' commitment to mission changes. *International Journal of Public Administration* 39(11): 861–871. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1053611>.
- Weinert, Ansfried B. 1995. Menschenbilder und Führung. In *Handwörterbuch der Führung*, Hrsg. Alfred Kieser, Gerhard Reber und Rolf Wunderer, 2. Aufl., 1495–1510. Stuttgart: Schaeffer Poeschel.



Finanzierung im öffentlichen Sektor

Christina Schaefer und Benjamin Friedländer

Inhalt

1	Klärung und Abgrenzung einiger wesentlicher Finanzierungsaspekte und -begriffe	434
2	Das „Schalenkonzept“ zur Erfassung des öffentlichen Gesamthaushalts	436
3	Einige wichtige Anwendungsaspekte: Finanzierung auf kommunaler Ebene unter besonderer Berücksichtigung öffentlicher Unternehmen	437
4	Stand der Umsetzung: Erfahrungen mit und Risiken von ausgewählten Finanzierungsinstrumenten	439
5	Fazit und Perspektiven	441
	Literatur	442

Zusammenfassung

Die Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors wird maßgeblich durch dessen Finanzsituation geprägt. Sie hat großen Einfluss auf die Effektivität, Effizienz und Qualität der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. Der Beitrag geht auf einige wesentliche Finanzierungsaspekte und -begriffe, die Erfassung des öffentlichen Gesamthaushalts sowie ausgewählte Merkmale eines Schulden- und Finanzmanagements ein.

Schlüsselwörter

Finanzierungsformen und -instrumente · Öffentlicher Gesamthaushalt · Öffentliche Unternehmen · Schulden- und Finanzmanagement · Partizipative Finanzierung

C. Schaefer (✉)

Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen,
Helmut Schmidt Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg, Deutschland
E-Mail: Christina.Schaefer@hsu-hh.de

B. Friedländer

Helmut Schmidt Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg, Deutschland
E-Mail: benjamin.friedlaender@hsu-hh.de

1 Klärung und Abgrenzung einiger wesentlicher Finanzierungsaspekte und -begriffe

Rahmenbedingungen, Umfang, Flexibilität und Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Sektors werden maßgeblich durch dessen finanzielle Situation geprägt. Die finanzielle Lage hat einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Effektivität, Effizienz und Qualität der Aufgabenwahrnehmung. Fragen der Haushaltskonsolidierung und -modernisierung zählen daher zu den drängendsten Herausforderungen im öffentlichen Sektor (Institut für den öffentlichen Sektor 2017).

Der Staat kann öffentliche Ausgaben durch Steuern, Gebühren und Beiträge oder durch die Aufnahme von Krediten oder andere Kapitalmarktprodukte finanzieren. Die beiden letztgenannten Varianten werden in diesem Beitrag aus folgenden Grund vordergründig betrachtet: eine Neuverschuldung, als regelmäßige (oder sogar dauerhafte) Finanzierungsmöglichkeit, hat einen wachsenden Schuldenstand und zunehmende Zinsverpflichtungen zur Folge. Sie ist in der Regel mit nicht unerheblichen Risiken verbunden. Kredite oder andere Kapitalmarktprodukte sollten daher begrenzt und vor allem begründet zum Einsatz kommen (Bohley 2003).

Diese Notwendigkeit wird umso deutlicher, wenn man sich exemplarisch einige Tendenzen der Finanzstatistik anschaut: Sowohl der Bund und die Länder als auch die Gemeinden und Gemeindeverbände haben sich in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten in hohem Umfang verschuldet. Am 31. Dezember 2016 lag die Verschuldung des Bundes bei 1266,323 Milliarden, die der Bundesländer bei etwa 642,083 Milliarden Euro. Gemeinden und Gemeindeverbände waren mit 155,089 Milliarden Euro verschuldet. Die Verschuldungszahlen beziehen sich auf Wertpapierschulden, Kredite und Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich sowie Kredite und Kassenkredite beim öffentlichen Bereich (siehe im Einzelnen Abschn. 2) (Statistisches Bundesamt 2017). Nach dem vorläufigen Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts ist für das 4. Quartal 2017 bei Bund, Ländern sowie Gemeinden und Gemeindeverbänden ein leichter Rückgang der Verschuldung gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen (Statistisches Bundesamt 2018). Dennoch ist auch weiterhin von einer Verschuldungssituation auszugehen, die den Handlungsdruck auf den öffentlichen Sektor eher erhöhen als verringern wird.

Was den vielfach kritisierten Rückstand an Investitionen anbetrifft, welche häufig durch Kredite (mit-)finanziert werden, sind allenfalls in einigen Bundesländern mäßige Verbesserungen festzustellen (u. a. Bayern und Baden-Württemberg). Bei Betrachtung der Bruttoinvestitionsquote (Verhältnis von investiven Ausgaben und Bruttoinlandsprodukt) wird jedoch ein absinkender Trend konstatiert, insbesondere auf kommunaler Ebene. Gerade in einigen (wachsenden) Großstädten werden sich die Investitionsbedarfe mit hoher Wahrscheinlichkeit in den kommenden Jahren weiter erhöhen, da es u. a. an sozialem Wohnungsbau, Kindertagesstätten, Schulen sowie Verkehrsinfrastruktur mangelt. Steuerzuwächse werden, so ist anzunehmen, nicht ausreichen, um den wachsenden Investitionsbedarf zu decken (Bertelsmann Stiftung 2017; Hesse et al. 2017; Kreditanstalt für Wiederaufbau 2017).

Wie die knappe Bestandsaufnahme zeigt, erfolgen Finanzierungsentscheidungen im öffentlichen Sektor in erster Linie zum Zweck der Realisierung von Sach- und

Finanzinvestitionen, der Umschuldung, der Finanzierung von Investitionsförderungsmaßnahmen sowie der Sicherstellung der Liquidität (d. h. Sicherstellung der kurzfristigen Zahlungsfähigkeit). Bei den Finanzierungsformen kann üblicherweise in eine Innenfinanzierung (Finanzierung einer Investition z. B. durch Jahresüberschuss oder einbehaltenden Gewinn) und eine Außenfinanzierung (Zuführung finanzieller Mittel an eine öffentliche Institution von außen) unterschieden werden. Bei letztgenannter Finanzierungsform ist zwischen einer Eigenfinanzierung (z. B. Erhöhung des Eigenkapitals durch eine Kapitalerhöhung) und einer Fremdfinanzierung (Zurverfügungstellung von Fremdkapital durch Dritte) zu differenzieren, wobei eine Fremdfinanzierung durch Kassenkredite oder Investitionskredite erfolgen kann. Kassenkredite dienen ausschließlich der Liquiditätssicherung des Gemeinwesens. Sie sind zwar vom jeweiligen politischen Leitungsorgan zu genehmigen, aber nicht im Haushalt zu veranschlagen. Investitionskredite werden dagegen im Haushalt ausgewiesen. Eine grundlegende Restriktion bei der Fremdfinanzierung – und damit Voraussetzung für die Sicherstellung einer dauerhaften Aufgabenerfüllung – ist die Gewährleistung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens, womit in diesem Kontext die Fähigkeit zur Nachdeckung (Tilgung und Verzinsung) der aufgenommenen Fremdmittel durch ordentliche Einnahmen gemeint ist. Darüber hinaus sind im Rahmen einer Fremdfinanzierung einige weitere Restriktionen zu nennen, die sich u. a. auf den Einsatz derivativer Finanzierungsformen, auf das Spekulationsverbot sowie auf das Verbot zur Gestellung von Sicherheiten beziehen (Schaefer und Gornas 2018).

Zur Finanzierung dienen neben den Möglichkeiten der Innen- und Außenfinanzierung von Seiten des privatwirtschaftlichen Bereichs (z. B. Bankkredite und Anleihen am Kapitalmarkt) auch spezielle, durch die Ausgabe von Pfandbriefen finanzierte Kommunalkredite, zweckgebundene Investitionszuschüsse und Erschließungsbeiträge anderer öffentlicher Gemeinwesen sowie in neuerer Zeit auch Bürgerdarlehen oder Bürgeranleihen (ebd.).

Es können passive und aktive Finanzierungsinstrumente unterschieden werden. Während die ersteren regelmäßig die Passivseite der Bilanz durch eine Bilanzverlängerung verändern, verändern die zweitgenannten die Aktivseite durch Umschichtung. Zu den passiven Finanzierungsinstrumenten zählen z. B. Tagesanleihen, Darlehen oder Kommunal- und Kassenkredite, die u. a. der Aufrechtrechterhaltung der Liquidität oder der kurzfristigen Überbrückung von Zahlungsschwierigkeiten dienen. Entgegen ihrer eigentlichen Funktionen werden Kassenkredite auf kommunaler Ebene teilweise aber auch zur Finanzierung langfristiger, investiver Vorhaben verwendet (siehe im Einzelnen Abschn. 4). Zu den aktiven Finanzierungsinstrumenten zählen u. a. Factoring, Cross-Border-Leasing oder Derivate. Letztgenannte werden auf Termin gehandelt und sind von einer Referenzgröße bzw. einem Basiswert (z. B. ein Wertpapier) abgeleitet. Als bekannte Derivate gelten z. B. solche, bei denen zwischen variabler und fester Verzinsung getauscht („Swap“) oder Zinsobergrenzen einer variablen Finanzierung festgelegt werden („Cap“). In der Literatur werden drei wesentliche Gründe für Termingeschäfte unterschieden: (1) Erzielung von Gewinnen unter Inkaufnahme von (hohen) Risiken (Spekulation), (2) Absicherung gegenüber Risiken, wie z. B. Zinsschwankungen (Hedging) und (3) Ausnutzung von

Preisunterschieden auf unterschiedlichen Märkten zur Gewinnerzielung (Arbitrage) (Winkler 2007; Prätsch et al. 2012).

Für konkrete Finanzierungsentscheidungen sind eine Reihe von allgemeinen sowie für den öffentlichen Sektor spezielle Kriterien zu berücksichtigen: Zu ersteren gehören das Prinzip der risikoentsprechenden Finanzierung (Unterscheidung in rentierliche und nicht rentierliche Investitionen), die Kostenwirtschaftlichkeit, die „werbende“ Wirkung des Finanzierungsbildes (z. B. gegenüber ansiedlungswilligen Unternehmen oder Bürgerinnen und Bürgern) und die Fristenkongruenz, deren Nichtberücksichtigung zwar nicht zur existenzbedrohenden Illiquidität des Gemeinwesens, aber doch zu Image-Problemen führen kann. Spezielle Kriterien sind u. a. die Nachrangigkeit der Fremdfinanzierung sowie die Beachtung der Finanzierungswirkungen, die sich daraus ergeben, dass bei Planung und Ausführung des Haushalts den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen ist (Schaefer und Gornas 2018).

2 Das „Schalenkonzept“ zur Erfassung des öffentlichen Gesamthaushalts

Im Zusammenhang mit Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen stellt sich häufig die Frage nach dem Umfang der staatlichen Auslagerungen aus öffentlichen Kernhaushalten. Seit einigen Jahren ist in Deutschland ein Bedeutungszuwachs der öffentlichen Wirtschaft bzw. der öffentlichen Unternehmen zu verzeichnen (Friedländer und Röber 2016). Das Statistische Bundesamt weist für die Bundes-, Landes- und Kommunalebene ca. 14.700 öffentliche Unternehmen aus, die in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform geführt werden (Schmidt 2011). Dabei entfallen knapp 38 % der gesamten Schulden des Staates im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich auf öffentliche Unternehmen (Extrahaushalte und sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)). Auf der kommunalen Ebene sind es sogar 60 % (Statistisches Bundesamt 2017). Darüber hinaus zeigen aktuelle Untersuchungen zur Rolle öffentlicher Unternehmen im Rahmen der staatlichen Investitionstätigkeit, dass ihre Bedeutung auch in diesem Bereich hoch ist. Auf der Bundes- und Landesebene liegt der Anteil der öffentlichen Unternehmen an den gesamten Investitionen bei über einem Drittel, auf der kommunalen Ebene sogar bei über der Hälfte. Die Relationen machen deutlich, dass die Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft aufgrund der Verknüpfung von Haushaltswirtschaft und öffentlichen Unternehmen durch letztere erheblich beeinflusst werden kann. Eine einseitige und ausschließlich auf Kernhaushalte bezogene Analyse ist daher unzureichend, um die haushalterische Gesamtsituation umfassend abilden und auf Herausforderungen adäquat reagieren zu können (Hesse et al. 2017; Schaefer und Witte 2014).

Vor dem Hintergrund des Bedeutungszuwachses staatlicher Ausgliederungen führt das Statistische Bundesamt seine jährliche Schuldenstatistik seit dem Jahr 2011 nach dem sogenannten Schalenkonzept durch, dessen Systematik bzw. Berichtskreis im Folgenden kurz erläutert werden soll: Der sogenannte öffentliche Bereich setzt sich aus dem öffentlichen Gesamthaushalt (Kernhaushalte und Extrahaushalte)

und den sonstigen FEU zusammen. Als Kernhaushalte werden die Haushalte von Bund, Ländern (einschl. der Stadtstaaten), Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie Sozialversicherungen bezeichnet.

Innerhalb des Berichtskreises werden öffentliche Unternehmen erfasst, die als eine institutionelle Einheit zu betrachten sind (d. h. über eigene wirtschaftliche Entscheidungsbefugnis und ein eigenes Rechnungswesen) verfügen (Regiebetriebe zählen daher zum Kernhaushalt, da sie kein eigenes Rechnungswesen besitzen). Als zweites zentrales Prüfkriterium gilt das der öffentlichen Kontrolle. Von dieser Kontrolle wird dann ausgegangen, wenn die Kernhaushalte mit mehr als 50 % des Nennkapitals oder Stimmrechts mittelbar oder unmittelbar an einem Unternehmen beteiligt sind (Statistisches Bundesamt 2017; Hesse et al. 2017; Herrmann 2012).

Öffentliche Unternehmen werden den Extrahaushalten zugeordnet, wenn ihre Produktionskosten zu maximal 50 % durch Umsatzerlöse gedeckt sind und sie größtenteils durch Zuweisungen oder Zuschüsse finanziert werden (Nichtmarktproduzenten, wie z. B. statistische Ämter, Hochschulen). Bei sonstigen FEU handelt es sich dagegen um Marktproduzenten, wie Ver- und Entsorgungsunternehmen, deren Eigenfinanzierungsgrad über 50 % liegt (eine Ausnahme bilden sogenannte Hilfsbetriebe des Staates) (Hesse et al. 2017).

Um ein nach Möglichkeit realitätsnahe Bild über die staatliche Verschuldung zu bekommen, ist es also umso wichtiger, die einzelnen Schuldenbausteine, d. h. Schulden der Kernhaushalte, der Extrahaushalte und der sonstigen FEU separat und systematisch im Zusammenhang zu betrachten. Die Verschuldung der einzelnen Berichtseinheiten erfolgt vornehmlich im nicht-öffentlichen Bereich. Hierbei handelt es sich um Kredite, Kassenkredite oder Wertpapierschulden, die bei Kreditinstituten im sonstigen inländischen Bereich (z. B. Versicherungsunternehmen im Inland) oder im sonstigen ausländischen Bereich aufgenommen werden. Darüber hinaus können sich die verschiedenen Berichtseinheiten auch im öffentlichen Bereich verschulden, was in Relation aber in einem deutlich geringeren Umfang erfolgt. Hierzu gehören – auch bei Auszahlung durch ein Kreditinstitut – Kredite und Kassenkredite, die von den Berichtstellen untereinander aufgenommen werden (z. B. Schulden zwischen Körperschaften und ihren Extrahaushalten) (Herrmann 2012).

3 Einige wichtige Anwendungaspekte: Finanzierung auf kommunaler Ebene unter besonderer Berücksichtigung öffentlicher Unternehmen

Ein Großteil der öffentlichen Aufgaben liegt in der Zuständigkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die Anforderungen an deren Aufgabenerfüllung sind umfangreich, deren Handlungsmöglichkeiten durch die Finanzsituation allerdings begrenzt. Es ist damit zu rechnen, dass die kommunale Ebene auch zukünftig mit Einsparerfordernissen konfrontiert sein wird, dabei aber trotzdem ihre Aufgaben erfüllen muss. Diese mitunter schwierige Gemengelage macht wirtschaftliches Denken und einen verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Geldern gerade für Kommunen unumgänglich.

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, spielen öffentliche Unternehmen bei Finanzierungsfragen eine zunehmend bedeutende Rolle. Dies gilt umso mehr für die kommunale Ebene, da hier über 90 % der öffentlichen Unternehmen zu verorten sind (Schmidt 2011). Diese Unternehmen müssen zur Erfüllung ihres öffentlichen Auftrages Aufgaben wahrnehmen, die im Sinne einer wertorientierten Unternehmensführung nicht zu einer Wertsteigerung beitragen (z. B. städtische Schwimmbäder). Es steht daher die Effektivität der Aufgabenerfüllung im Vordergrund, was im Wesentlichen die Sicherstellung eines ihnen übertragenen Auftrags unter Einhaltung eines möglichst effizienten Handelns beinhaltet (hierzu und zum Folgenden Schaefer und Witte 2014).

Mit Blick auf die aktuelle haushalterische Entwicklung vieler Kommunen, in denen Haushaltskonsolidierung ohne die Einbeziehung der öffentlichen Unternehmen mittlerweile weder möglich noch sinnvoll erscheint (Institut für den öffentlichen Sektor 2012), weitet sich für diese Unternehmen das mitunter komplexe Spannungsfeld, innerhalb dessen sie agieren müssen, weiter aus. Vereinfacht dargestellt, ist dieses durch eine betriebszweckbezogene und eine ordnungs- bzw. finanzpolitische Dimension gekennzeichnet. In der betriebszweckbezogenen Dimension haben es öffentliche Unternehmen mit einem schwierigen Spagat zwischen Daseinsvorsorge auf der einen Seite und Renditestreben auf der anderen Seite zu tun. Der aus der öffentlichen Daseinsvorsorge resultierende Auftrag, ein qualitativ hochwertiges und zuverlässiges Angebot zu vertretbaren Preisen bereitzustellen, sieht sich z. B. mit Gewinnerwartungen privater Beteiliger oder der Vorgabe von Mindestrenditen und Forderungen nach kosteneffizientem Wirtschaften konfrontiert (z. B. im Öffentlichen Personennahverkehr).

Dieser ohnehin schwierige „Trade-off“ wird durch eine ordnungs- bzw. finanzpolitische Dimension überlagert, in der die Unternehmen, je nach ihrer finanziellen Performance, als Finanzierungsinstrument oder Finanzierungslast für öffentliche Haushalte fungieren. Als Finanzierungsinstrument werden die von einem Unternehmen erzielten Überschüsse (zumindest teilweise) zur Haushaltskonsolidierung verwendet und können von diesem nicht anderweitig eingesetzt werden. Dies erfolgt z. B. über sogenannte Gewinnabführungsverträge zwischen der Stadt und dem Unternehmen. Ist die Aufgabenwahrnehmung durch das Unternehmen nur durch Bezugsschussung, Quersubventionierung oder die Übernahme von Schuldendiensten durch die Kommune möglich (z. B. häufig im Öffentlichen Personennahverkehr oder bei städtischen Kultureinrichtungen), stellt das Unternehmen eine Finanzierungslast dar und befindet sich folglich in einem Abhängigkeitsverhältnis, welches die unternehmerische Handlungsfreiheit und Flexibilität weiter einschränkt.

Darüber hinaus unterscheiden sich öffentliche Unternehmen hinsichtlich der Abwägung von Finanzierungsentscheidungen von privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die in einer jeden Finanzierungsentscheidung zu berücksichtigenden Faktoren der Sicherstellung der kurzfristigen Zahlungsfähigkeit (Liquiditätssicherung), der Effizienz (z. B. Zins-, Laufzeit-, Abschlusskonditionen), des Risikos (z. B. hinsichtlich der Entwicklung der Zinsstruktur) und der Unabhängigkeit (z. B. Einfluss der Gläubiger auf die Kreditverwendung bzw. der Anteilseigner auf die Unternehmenspolitik) werden bei öffentlichen Unternehmen um betriebszweckbezogene (öffentli-

cher Auftrag z. B. nach Satzung), ordnungs- und finanzpolitische Aspekte sowie vielfältige rechtliche Rahmenbedingungen (Haushalts- und Gemeindeordnung) ergänzt.

4 Stand der Umsetzung: Erfahrungen mit und Risiken von ausgewählten Finanzierungsinstrumenten

Im Rahmen eines Schulden- und Finanzmanagements bedarf es der sorgfältigen Prüfung, welche möglichen Risiken mit Finanzierungsinstrumenten einhergehen können und ob bzw. welche Anpassungen vorzunehmen sind, um den spezifischen Anforderungen des öffentlichen Sektors hinreichend gerecht zu werden.

Die Risiken passiver Finanzierungsinstrumente sind nicht immer auf den ersten Blick erkennbar (zum Folgenden auch Papenfuß und Schaefer 2011). Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang sogenannte Prolongationsrisiken sowie Risiken, die aus einer mangelnden Flexibilität während der Kreditlaufzeit resultieren können:

- Ein klassisches Darlehen hat einen fest vereinbarten Zinssatz für eine Laufzeit von zehn Jahren. Ist der Kredit am Ende der Zinsbindung nicht vollständig zurückgezahlt, was in der Verwaltungspraxis mit Blick auf die Kreditvolumina überwiegend der Fall sein dürfte, erfolgt eine Verlängerung der Kreditfrist und damit eine Zinssatzverhandlung über die Restschuld (Prolongation). Dieser neue Zinssatz ist abhängig von der Zinsentwicklung zwischen dem Zeitpunkt des Abschlusses und der aktuellen Zinsstruktur. Sind für die Restschuld höhere Zinsen zu zahlen, steigen damit unweigerlich auch die Finanzierungskosten.
- Von Risiken bei einer unzureichenden Flexibilität spricht man dagegen, wenn für die öffentliche Hand als Kreditnehmer Mehrkosten für Zinszahlungen entstehen, weil die Zinsen nach Kreditabschluss gefallen sind. Um die rückläufige Zinsentwicklung nutzen zu können, müsste eine Ablösung des Darlehens vorgenommen werden, die aber nur mit einer hohen Vorfälligkeitsentschädigung realisierbar wäre. Die subjektiv empfundene Sicherheit einer Festzinsvereinbarung führt folglich zu deutlichen Mehrkosten (Schaefer 2008).

Hinsichtlich des Einsatzes passiver Finanzierungsinstrumente zeigt sich z. B. bei Kassenkrediten, dass deren Risiken und Folgen nicht immer hinreichend Berücksichtigung finden. Kassenkredite können hohe Zinsausgaben auslösen, die die öffentlichen Haushalte belasten und damit negative Auswirkungen auf den Umfang und die Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung zur Folge haben. Zum einen verringert der im Haushalt für Schuldendienste angesetzte Betrag die Budgets der restlichen, für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung zuständigen, Ressorts. Zum anderen wird unter Maßgabe des Schuldenabbaus ein (falsches) Signal gesetzt, durch derartig kurzfristige Maßnahmen einen vermeintlich richtigen Beitrag zur Haushaltkskonsolidierung zu leisten. Es sollte daher stets Acht darauf gegeben werden, dass der aus der Höhe des Kredits resultierende Schuldendienst hinreichend

berücksichtigt und antizipiert wird. Der Anteil der Kassenkredite an den Gesamtschulden beträgt bei Gemeinden und Gemeindeverbänden in etwa 30 %. Kommunen finanzieren sich damit zu einem erheblichen Anteil über kurzfristige und teure Kredite – vergleichbar mit der Überziehung des Betriebsmittelkontos bei Unternehmen oder der Dispo-Kreditlinie auf dem Girokonto privater Haushalte (Statistisches Bundesamt 2017). Solange Kassenkredite nach kameraler Haushaltsführung (Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben bzw. des Geldverbrauchs) in den Verwahr- und Vorschusskonten erfasst werden, fließen diese nicht in die Verschuldungsstatistik ein. Sie stellen damit zwar eine durchaus attraktive Alternative zur Erzielung eines ausgeglichenen Haushalts dar. Allerdings können die induzierten, als Zahlungsabgänge im Haushalt ersichtlichen, Zins- und Tilgungszahlungen in den Folgemonaten und -jahren aufgrund der vergleichsweise schlechten Zinskonditionen umso spürbarer ausfallen.

Die Risiken aktiver Finanzierungsinstrumente sind in den vergangenen Jahren insbesondere für Kommunen und kommunale Konzernstrukturen vielfach medial diskutiert worden (so z. B. für die Fälle Hagen, Würzburger Versorgungs- und Verkehrs GmbH oder Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH). Teilweise, so wird es auch durch den Sächsischen Rechnungshof festgestellt, sind „hochkomplexe, risikobehaftete und spekulative Zinsderivate abgeschlossen“ worden (Sächsischer Rechnungshof 2010, S. 264), die in einigen Fällen zu Verlusten in Millionenhöhe geführt haben. In diesen Fällen ist anzunehmen, dass die Geschäfte entweder eher der Spekulation dienten als der Absicherung und Risikostreuung oder die Akteure über wenig Fachkenntnis, eine nur unzureichende (externe) Beratung und Kontrolle sowie über ein mangelndes Risikomanagement verfügten (Birkholz 2008).

Mit Blick auf aufgezeigte Risiken ausgewählter Instrumente sollte es Ziel eines Schulden- und Finanzmanagements im öffentlichen Sektor sein, über ein Portfolio zu verfügen, welches langfristig einen geringen Zinsaufwand und gleichzeitig ein möglichst niedriges Risiko aufweist. Zur Erreichung dieses Ziels mag es ratsam sein, folgende Aspekte bzw. Handlungsanregungen zu berücksichtigen (Sächsischer Rechnungshof 2010; Papenfuß und Schaefer 2011):

- Es bedarf einer sauberen Finanzplanung. Schulden- und Finanzmanagement sollten als ein ständiger Prozess verstanden werden.
- Ein ausgewogenes Schulden- und Finanzmanagement sollte aktive und passive Instrumenten beinhalten und auf sich ändernde Rahmenbedingungen abgestimmt sein. Daher wird ein stets aktueller Überblick über entsprechende Finanzierungsinstrumente zunehmend bedeutsamer. Neben spezifischen Kenntnissen im modernen Finanzmanagement setzt dies vor allem Kenntnisse über Chancen und Risiken sowie Anwendungsbereiche dieser Instrumente voraus. Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass Festzinsvereinbarungen zwar eine subjektiv wahrgenommene Sicherheit aufweisen können, diese jedoch häufig Mehrkosten und entsprechende Risiken zu Folge haben.
- Es bedarf konkreter Richtlinien und Kontrollmechanismen für die Zusammstellung eines Portfolios, was insbesondere auch einheitliche Regelungen für die Zulässigkeit und den Einsatz von derivativen Instrumenten beinhaltet

- (u. a. Spekulationsverbot). Bei derivativen Finanzgeschäften ist stets ein Zusammenhang zu einem bereits bestehenden oder beabsichtigten Kreditgeschäft hinsichtlich der Laufzeit und des Volumens herzustellen und zu dokumentieren (Konnexität).
- Um die Qualität von Entscheidungen über den Einsatz derivativer Instrumente zu verbessern, sind das Einholen einer „zweiten Meinung“ und das Abwägen möglicher Risiken und Chancen ratsam. Beides sollte stets dokumentiert werden. Erst im Anschluss empfiehlt es sich, mit Blick auf die konkrete Finanzierungssituation und den spezifischen Finanzierungsbedarf die Auswahl des Instrumentes vorzunehmen.

5 Fazit und Perspektiven

Es ist damit zu rechnen, dass der öffentliche Sektor auch zukünftig mit komplexen und schwierigen Finanzierungsfragen konfrontiert sein wird, gleichzeitig aber Aufgaben mit hoher Qualität und zu vertretbaren Preisen für ein demokratisches Gemeinwesen erfüllen muss. Diese mitunter schwierige Gemengelage macht wirtschaftliches Denken, einen verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Geldern sowie eine sorgsame Abwägung von Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen unumgänglich, wenn die öffentliche Hand handlungsfähig bleiben, Handlungsfähigkeit zurückgewinnen oder diese ausbauen möchte.

Blickt man in der Gesamtschau auf die vorangegangenen Ausführungen, bleibt ebenfalls darauf hinzuweisen, dass das Thema der Finanzierung im öffentlichen Sektor ein hoch komplexes Handlungsfeld ist und sich Haushalts- und Finanzierungsentscheidungen stets in einer äußerst differenzierten Gemengelage aus finanzwirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher, rechtlicher und politischer Deutungshoheit bewegen. Damit wird unmissverständlich deutlich, dass es neben den hier vordergründig finanz- und betriebswirtschaftlichen Faktoren eine Vielzahl weiterer Aspekte gibt, deren Behandlung für ein umfassenderes Bild der Thematik unverzichtbar ist. Hierzu sei u. a. auf die Stichworte öffentliches Rechnungswesen, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetpolitik, Aufgabenkritik, Performance Management oder Public Private Partnerships verwiesen.

Was einige weitere Perspektiven in diesem Kontext anbetrifft, so gewinnen partizipative Formen der Budgetierung und Finanzierung im öffentlichen Sektor (weiter) an Bedeutung. Hierzu zählen neben den mittlerweile recht bekannten Bürgerhaushalten, die das Ziel verbinden, die allokativen und operationale Effizienz der Mittelverwendung im Haushalt zu verbessern, zunehmend auch andere Varianten der finanziellen Bürgerbeteiligung bzw. privaten Kapitaleinbindung, wie u. a. verschiedene Möglichkeiten zur Projektfinanzierung (z. B. über Sparbriefe oder Crowdfunding) oder aber auch unterschiedliche Formen der Beteiligung an Unternehmen und Übertragung von Anlagen und Einrichtungen (z. B. Erwerb von Genossenschaftsanteilen) (Schaefer und Gornas 2018; Drescher und Schaefer 2017).

Literatur

- Bertelsmann Stiftung. 2017. *Kommunaler Finanzreport*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Birkholz, Kai. 2008. *Aktives kommunales Debt Management. Wege zu mehr Effizienz bei der kommunalen Fremdfinanzierung*. Bern: Haupt.
- Bohley, Peter. 2003. *Die öffentliche Finanzierung. Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme*. München/Wien: Oldenbourg.
- Drescher, Sebastian, und Christina Schaefer. 2017. Partizipative Finanzierung als Instrument zur Einbindung der Bürger in eine präferenzgerechte und wohlfahrtsorientierte Leistungserbringung – Theoretischer Rahmen und konzeptionelle Ausgestaltung am Beispiel der BürgerEnergie Rhein-Sieg eG. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services* 1:29–49.
- Friedländer, Benjamin, und Manfred Röber. 2016. Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Entwicklungstendenzen in vier europäischen Ländern und organisationspolitische Perspektiven. *Verwaltung & Management* 22:59–67.
- Herrmann, Karolin. 2012. Kommunale Schattenhaushalte – Versteckte Schulden und Haftungsrisiken, Heft 113 des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler. Berlin: Karl-Bräuer-Institut.
- Hesse, Mario, Thomas Lenk, und Tim Starke. 2017. *Investitionen der öffentlichen Hand. Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Institut für den öffentlichen Sektor. 2012. Der Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Haushaltssolidierung. *Public Governance* Frühjahr 6–11.
- Institut für den öffentlichen Sektor. 2017. *Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen. Studie zu aktuellen Herausforderungen, konkreten Reformerfahrungen und Zukunftsperspektiven*. Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau. 2017. *KfW-Kommunalpanel 2017*. Frankfurt a. M.: Kreditanstalt für Wiederaufbau.
- Papenfuß, Ulf, und Christina Schaefer. 2011. Innovatives Schulden- und Finanzmanagement in öffentlichen Unternehmen. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services* 3:313–324.
- Prätsch, Joachim, Uwe Schikora, und Erhard Ludwig. 2012. *Finanzmanagement. Lehr- und Praxisbuch für Investition, Finanzierung und Finanzcontrolling*, 4., erw. u. überarb. Aufl. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Sächsischer Rechnungshof. 2010. *Jahresbericht 2010*. Dresden: Sächsischer Rechnungshof.
- Schaefer, Christina. 2008. Aktives Zins- und Schuldenmanagement der öffentlichen Hand – Rahmenbedingungen und konzeptionelle Anforderungen. In *Finance Transformation – Strategien, Konzepte und Instrumente*, Hrsg. Frank Keuper und Fritz Neumann, 251–267. Wiesbaden: Springer.
- Schaefer, Christina, und Jürgen Gornas. 2018. Budgetierung. Erscheint. In *Handbuch Staat*, Hrsg. Rüdiger Voigt. Wiesbaden: Springer.
- Schaefer, Christina, und Frank Witte. 2014. *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Kommunen – Erstellung, Prüfung, Interpretation*. Berlin: Erich Schmidt.
- Schmidt, Nora. 2011. Ausgliederungen aus der Kernverwaltung: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. *Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik* 2:154–163.
- Statistisches Bundesamt. 2017. *Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt. 2018. *Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Winkler, Alexander. 2007. Wege zum aktiven Zins- und Schuldenmanagement. In *Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor. Ein Handbuch*, Hrsg. Martin Brüggemeier, Reinbert Schauer und Kuno Schedler, 177–183. Bern: Haupt.



Öffentliches Rechnungswesen

Berit Adam

Inhalt

1 Einleitung	444
2 Begriffsklärung und Formen öffentlicher Rechnungssysteme	444
3 Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens	449
4 Stand des öffentlichen Rechnungswesens	450
5 Aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene	452
6 Fazit	454
Literatur	455

Zusammenfassung

Die Modernisierung des öffentlichen Rechnungswesens in Deutschland begann auf kommunaler Ebene vor ca. 20 Jahren. Seit Mitte dieses Jahrzehnts hat die Mehrzahl der deutschen kommunalen Gebietskörperschaften sowohl das Haushalts- als auch das Rechnungswesen auf Basis des Ressourcenverbrauchskonzepts umgestellt. Auf der staatlichen Ebene dominiert weiterhin das Geldverbrauchskonzept, da bislang lediglich vier von 16 Bundesländern eine Modernisierung des Rechnungswesens begonnen bzw. bereits abgeschlossen haben. Zudem hat lediglich Hamburg auch das Haushaltswesen im Sinne des Ressourcenverbrauchskonzepts modernisiert.

Schlüsselwörter

Doppik · Erweiterte Kameralistik · Kameralistik · EPSAS · Gesamtabchluss

B. Adam (✉)

Fachbereich 3, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: berit.adam@hwr-berlin.de

1 Einleitung

Das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen unterliegt in Deutschland seit Anfang der 90er-Jahre einem fundamentalen Reformprozess, der auf der kommunalen Ebene im Zuge der Diskussion und Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells begann. In diesem Zusammenhang wurde auch Kritik am bislang angewandten Geldverbrauchskonzept, im öffentlichen Diskurs als „Kameralistik“ bezeichnet, laut, welches zunehmend als ungeeignet für die finanzielle Steuerung erachtet wurde. Seit Ende der 1980er-Jahre begannen vor allem die angelsächsischen Länder, das Geldverbrauchskonzept durch ein an das Rechnungssystem des Privatsektors angelehntes Ressourcenverbrauchskonzept zu ersetzen. In Deutschland mündete diese Entwicklung im Jahr 2003 in einem Beschluss der Innenministerkonferenz zu Musterentwürfen für eine kamerale sowie eine doppische Gemeindehaushaltsverordnung (Innenministerkonferenz der Länder 2003). Die Modernisierung in den einzelnen Bundesländern beschränkte sich bundeseinheitlich nicht nur auf das Rechnungswesen, sondern bezog das Haushaltswesen zwingend mit ein. Die staatliche Ebene in Deutschland zog im Jahr 2009 mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes-Modernisierungsgesetzes (HGrGMoG) nach, durch welches ebenfalls ein kamerales sowie ein doppisches Rechnungswesen als alternatives Rechnungssystem zugelassen wurde. Eine Umstellung des Rechnungswesens impliziert auf der staatlichen Ebene jedoch nicht auch zwingend die Modernisierung des Haushaltswesens. Seit dem Jahr 2012 beschäftigt sich auch die EU mit der Frage, ob und in welcher Form eine Vereinheitlichung des öffentlichen Rechnungswesens in der EU auf Basis des Ressourcenverbrauchskonzepts geboten erscheint. Die Frage nach dem „Ob“ wurde im Jahr 2013 von der Europäischen Kommission bejaht. Seit diesem Zeitpunkt arbeitet die Europäische Kommission an der Entwicklung einheitlicher europäischer Standards für das öffentliche Rechnungswesen (EPSAS), die auf den seit Mitte der 90’er-Jahre vom International Public Sector Standards Board (IPSASB) erarbeiteten internationalen Standards für das öffentliche Rechnungswesen (IPSAS) basieren sollen. Auf der EU-Ebene wird ebenfalls lediglich die Modernisierung des Rechnungswesens diskutiert, das Haushaltswesen ist explizit von den Reformüberlegungen ausgeschlossen.

2 Begriffsklärung und Formen öffentlicher Rechnungssysteme

2.1 Begriffsabgrenzung

Der Begriff Öffentliches Rechnungswesen bezeichnet die Gesamtheit der Rechnungssysteme einer öffentlichen Verwaltung. Man unterscheidet dabei je nach primären Adressaten in internes und externes Rechnungswesen. Das interne Rechnungswesen richtet sich v. a. an Adressaten innerhalb der betreffenden Organisation, wesentlicher Bestandteil ist die Kosten- und Leistungsrechnung. Das externe Rechnungswesen richtet sich v. a. an Adressaten außerhalb der betreffenden Organisation.

Es bildet damit v. a. die Basis zur Erstellung des Jahresabschlusses bzw. der Jahresrechnung öffentlicher Gebietskörperschaften (Rechnungslegung). Dabei erfüllt es vor allem eine Informations-, Dokumentations- und Rechenschaftsfunktion. Unter dem Begriff Öffentliches Rechnungswesen wird im Folgenden das externe Rechnungswesen subsumiert, das grundsätzlich entweder kameralen, erweitert kameralen oder doppischen Charakter haben kann.

2.2 Rechnungssysteme

Die *traditionelle Kameralistik* („cash accounting“) bezeichnet die Erfassung von Einnahmen und Ausgaben, die mittels der einfachen Buchführung durchgeführt wird. Der Fokus liegt bei der Kameralistik auf Kassenvorgängen und Geldbewegungen, und damit auf dem Geldverbrauchskonzept. Vorrangiges Ziel der Kameralistik ist der Nachweis eines ordnungsgemäßen Haushaltsvollzugs. Die traditionelle Verwaltungskameralistik erfasst neben den tatsächlichen Zahlungsvorgängen der Kasse (Ist-Zahlungen) auch die anordnungsbedingten Zahlungsverpflichtungen (Soll-Zahlungen) (Schmidt 2009, S. 343). Hierdurch ist es möglich, am Jahresende bereits angeordnete, aber noch nicht ausgeführte Zahlungen zu ermitteln und als Kassenreste in die Folgeperiode zu übertragen.

Bei der im Wesentlichen nach dem 2. Weltkrieg entstandenen Fortentwicklung der traditionellen Verwaltungskameralistik zur *erweiterten Kameralistik* („modified cash accounting“) handelt es sich um eine Ergänzung dieser. Sie fand zunächst v. a. in Gebührenhaushalten Anwendung. Der Begriff ist nicht eindeutig definiert. Der Terminus „erweitert“ bedeutet, dass die traditionelle Kameralistik um verschiedene, betriebswirtschaftliche Elemente ergänzt wird, insbesondere um eine Kosten- und Leistungsrechnung und/oder um eine Vermögensübersicht (Bilanz). Die Erweiterung um beide Komponenten setzt eine vollständige Vermögenserfassung und -bewertung voraus, um den Werteverzehr des längerfristig für die Aufgabenerfüllung eingesetzten Vermögens ermitteln zu können. Da der Fokus bei der erweiterten Kameralistik weiterhin auf der Erfassung des Geldverbrauchs und -aufkommens liegt, muss die Erfassung, Bewertung und Fortschreibung des Vermögens sowie der Schulden in einem Nebenbuch erfolgen, welches nicht systematisch mit den Hauptbüchern der Kameralistik verbunden ist. Die hohe Fehleranfälligkeit durch einen unsystematischen Verbund der Bücher sowie der weiterhin im Vordergrund stehende Fokus auf den Geldverbrauch stellen nur zwei Argumente dar, die Gegner der erweiterten Kameralistik diesem System entgegenhalten (z. B. Schmidt 2009, S. 344 sowie Bals und Fischer 2014, S. 161).

Bei der *Doppik* („accrual accounting“) handelt es sich um ein an das kaufmännische Rechnungswesen des Privatsektors angelehntes Rechnungssystem, welches in Struktur und Inhalt an die Bedürfnisse des öffentlichen Sektors angepasst wurde. Auf kommunaler Ebene handelt es sich um ein Drei-Komponenten-Rechnungssystem, während auf staatlicher Ebene das Zwei-Komponenten-Rechnungssystem in Analogie zum Privatsektor zur Anwendung kommt. Das kommunale Drei-Komponenten-Modell geht auf das erste kommunale Pilotprojekt in der Großen Kreis-

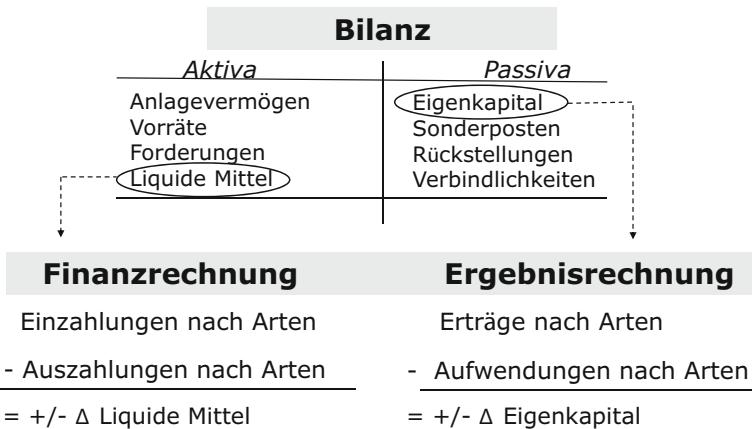


Abb. 1 Drei-Komponenten-Rechnungssystem in der kommunalen Doppik. (Quelle: In Anlehnung an Lüder 1999, S. 10)

stadt Wiesloch unter wissenschaftlicher Leitung von Klaus Lüder zurück. Es stellt ein Rechnungssystem dar, in dem die drei Komponenten eines Jahresabschlusses, nämlich die Bilanz (Vermögensrechnung), die Ergebnisrechnung sowie die Finanzrechnung, systematisch im Rahmen der Buchführung miteinander verbunden sind. (Abb. 1)

Die *Bilanz* als erste Komponente wird jeweils zum Ende (31.12) eines Haushaltsjahres in Kontoform erstellt. Die linke Seite der Bilanz nimmt sämtliche Vermögenswerte der Gebietskörperschaft auf und zeigt die Mittelverwendung auf. Die rechte Seite der Bilanz weist alle Schulden sowie den Saldo zwischen Vermögen und Schulden, das Eigenkapital, aus. Damit zeigt die rechte Seite der Bilanz die Mittelherkunft (eigene Mittel oder Mittel Dritter) auf (Abb. 2). Die Erstellung einer Eröffnungsbilanz als Ausgangspunkt für die Einführung eines doppischen Rechnungsstils setzt die vollständige Erfassung und Bewertung sämtlicher Vermögenswerte und Schulden der betreffenden Gebietskörperschaft voraus. In Kommunen, die bereits auf die Doppik umgestellt haben, war die Vermögenserfassung und -bewertung der zeitlich und personell umfangreichste Bereich dieser Reform. Aber auch die Schuldenaufstellung muss komplettiert werden. Im Rahmen der bislang noch auf kameralen Finanzdaten basierenden Schuldenstatistik werden bislang lediglich Verbindlichkeiten erfasst (Kreditmarktschulden, Kassenkredite und sonstige Verbindlichkeiten). Im Rahmen einer Bilanz sind jedoch zusätzlich noch Rückstellungen (dem Grunde nach feststehende Verpflichtungen, deren Höhe und/oder Fälligkeit noch unsicher ist) sowie weitere Verbindlichkeiten (bspw. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen) zu erfassen und zu bewerten. Im Unterschied zur kaufmännischen Bilanz enthält die kommunale Bilanz auf der rechten Seite noch eine zusätzliche Position nach dem Eigenkapital, nämlich die Sonderposten. In dieser Position werden alle Mittel erfasst, die eine Gebietskörperschaft für investive Maßnahmen von Dritten erhält, wie z. B. Investitionszuschüsse von anderen

Aktiva	Passiva
Anlagevermögen	Eigenkapital
Immaterielle Vermögensgegenstände	Sonderposten
Sachanlagevermögen	Rückstellungen
Finanzanlagevermögen	Verbindlichkeiten
Umlaufvermögen	
Vorräte	
Forderungen	
Wertpapiere des UV	
Liquide Mittel	
Aktive Rechnungsabgrenzung	Passive Rechnungsabgrenzung
Bilanzsumme	Bilanzsumme

Abb. 2 Grundstruktur der Bilanz. (Quelle: Eigene Darstellung)

Gebietskörperschaften. Der Zweck dieser Position besteht in einer gleichmäßigeren Ertragsverrechnung, da investive Zuschüsse im öffentlichen Bereich einen großen Umfang ausmachen und sie zudem betragsmäßig im Zeitablauf stark schwanken können (Lüder 1999, S. 12–13).

Im Zentrum des Drei-Komponenten-Rechnungsmodells steht die *Ergebnisrechnung*, die in ihrer Grundstruktur der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung entspricht (Lüder 1999, S. 10). Sie basiert auf dem Prinzip der Periodenabgrenzung, im Rahmen dessen Sachverhalte in der Periode erfasst werden, in der sie wirtschaftlich entstanden sind. Als Erträge bezeichnet man alle Sachverhalte, die zu einer Erhöhung des Eigenkapitals führen, während Aufwendungen aus Sachverhalten resultieren, durch die sich das Eigenkapital verringert. Der Saldo der Ergebnisrechnung (Jahresüberschuss oder -fehlbetrag) drückt aus, ob sich das Reinvermögen im betreffenden Haushaltsjahr insgesamt verringert oder erhöht hat. Die Ergebnisrechnung sieht eine Ergebnisspaltung in ein ordentliches und ein außerordentliches Ergebnis vor. Zum ordentlichen Ergebnis gehören alle regelmäßig wiederkehrenden, planbaren und im Zusammenhang mit der gewöhnlichen kommunalen Tätigkeit stehenden Erträge und Aufwendungen, während im außerordentlichen Ergebnis außergewöhnliche (z. B. durch Naturkatastrophen verursachte) sowie unregelmäßig anfallende (z. B. Erträge aus der Veräußerung von Vermögenswerten über ihrem Buchwert) Erträge und Aufwendungen erfasst werden. Die Ergebnisrechnung steht deshalb im Zentrum des Drei-Komponenten-Rechnungssystems, weil sich an ihr messen lassen kann, ob das Prinzip der intergenerativen bzw. interperiodischen

Gerechtigkeit eingehalten wurde. Dieses Prinzip besagt, dass jede Generation die Ressourcen, die sie verbraucht hat, auch wieder aufbringen sollte, um sicherzustellen, dass Schulden nicht auf die nächste Generation übertragen werden.

Neben der Bilanz und der Ergebnisrechnung enthält die kommunale Doppik noch eine dritte Komponente, die *Finanzrechnung*, welche im Unterschied zur staatlichen und privatwirtschaftlichen Doppik ebenfalls systematisch mit der Bilanz verbunden ist. Sie entspricht in ihrer Grundstruktur einer Kapitalflussrechnung, nimmt alle Ein- und Auszahlungen eines Haushaltjahres auf und macht daher deutlich, ob sich die liquiden Mittel (Bankbestand und Barmittel) im betreffenden Haushaltstag insgesamt verringert oder erhöht haben. Als Einzahlungen bezeichnet man alle Sachverhalte, die zu einer Erhöhung der liquiden Mittel führen, während sich durch Auszahlungen die liquiden Mittel verringern. Die Finanzrechnung sieht eine Strukturierung der Ein- und Auszahlungen anhand unterschiedlicher Tätigkeitsbereiche vor; neben den Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit werden ferner alle Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit sowie aus Finanzierungstätigkeit dargestellt. Die kommunale Finanzrechnung unterscheidet sich v. a. im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit von der staatlichen Finanzrechnung sowie der privatwirtschaftlichen Kapitalflussrechnung, da im kommunalen Rechnungswesen eigene Konten(-klassen) für die einzelnen Ein- und Auszahlungsarten existieren, sodass diese im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit nach Arten ausgewiesen werden (Erstellung nach der direkten Methode). Für den Bereich des staatlichen Rechnungswesens sieht der Verwaltungskontenrahmen (VKR) keine eigenen Konten für die unterschiedlichen Ein- und Auszahlungsarten vor, daher wird die staatliche Finanzrechnung (in Analogie zur privatwirtschaftlichen Kapitalflussrechnung) für den Bereich der laufenden Tätigkeit mittels der sog. indirekten Methode erstellt.

Bilanz und Ergebnisrechnung sind im Rahmen der Passivposition „Eigenkapital“ (Saldo zwischen Vermögensgegenständen und Schulden, auch als Reinvermögen bezeichnet) auf der rechten Seite der Bilanz miteinander verbunden. Die Position Eigenkapital in der Bilanz bleibt während der Rechnungsperiode konstant. Alle Veränderungen des Eigenkapitals werden stattdessen auf Unterkonten, sog. Ertrags- und Aufwandskonten, erfasst. In Analogie hierzu sind Bilanz und Finanzrechnung im Rahmen der Aktivposition „Liquide Mittel“ auf der linken Seite der Bilanz miteinander verbunden. Sachverhalte, die zu einer Veränderung der liquiden Mittel führen, werden nicht direkt in den liquiden Mitteln innerhalb der Bilanz erfasst, sondern über Ein- und Auszahlungskonten.

Die Einführung der Doppik im Bereich der Kernverwaltung ist auch zwingende Voraussetzung dafür, dass ein Gesamtbild über die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage einer Gebietskörperschaft unter Einbezug ihrer Auslagerungen erstellt werden kann (Gesamtabchluss). Seit den 90'er-Jahren wurden viele staatliche Aufgaben mittels einer Vielzahl unterschiedlicher Rechtsformen wie Eigen-/Landes-/Bundesbetriebe, Anstalten und privatrechtliche Rechtsformen aus der Kernverwaltung ausgelagert. Dies hatte zur Folge, dass auch ihre Vermögenswerte und Schulden aus dem Haushalt in sog. Schattenhaushalte ausgelagert wurden. Eine Zusammenfassung der Abschlüsse der Kernverwaltung mit den Jahresabschlüssen ihrer Auslagerungen ist solange nicht möglich, wie die Kernverwaltung ein unter-

schiedliches Rechnungssystem anwendet als ihre Auslagerungen, die vorwiegend auf Basis der privatwirtschaftlichen Regelungen oder an diese angelehnt ihre Jahresabschlüsse erstellen. Die Einführung der Doppik auf Ebene der Gebietskörperschaften ist somit eine zwingende Voraussetzung dafür, dass eine Zusammenfassung des Einzelabschlusses der Gebietskörperschaft, der Konzern-Mutter, mit den Abschlüssen der Ausgliederungen (Tochterunternehmen) stattfinden kann (Konsolidierung). Unter Konsolidierung versteht man die Darstellung der Kernverwaltung und ihrer verselbstständigten Aufgabenbereiche so, als ob sie wirtschaftlich eine Einheit bilden würden. Dies bedeutet, dass die wirtschaftlichen Abhängigkeiten, welche durch interne Verflechtungen innerhalb des Konzerns bestehen, zu eliminieren sind. Hierdurch ermöglicht der Konzernabschluss, der im Wesentlichen eine Informationsfunktion wahrt, eine zielgerichteter Steuerung der Kommune, als dies durch den Einzelabschluss der Kernverwaltung aufgrund der vielfach bestehenden komplexen Beteiligungsstrukturen möglich ist (Peper und Weller 2010, S. 33).

3 Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens

3.1 Kommunale Ebene

Die Umstellung vom Geld- auf ein Ressourcenverbrauchskonzept begann in Deutschland Mitte der 1990er-Jahre auf kommunaler Ebene. Vorreiter der Entwicklung war das Land Baden-Württemberg, welches im Jahr 1994 das bundesweit erste Pilotprojekt der Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in der Großen Kreisstadt Wiesloch auf den Weg brachte. In den Jahren 1998 und 1999 begannen dann auch die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen, kommunale Pilotprojekte aktiv einzurichten bzw. solche Initiativen aus dem kommunalen Bereich zu unterstützen. Aufgrund der Initiative Baden-Württembergs wurde im Jahr 1998 auf Ebene der Innenministerkonferenz eine Unterarbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ im Rahmen des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ eingerichtet, die bundesweit einheitliche rechtliche Grundlagen für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen erarbeiten sollte.

Zu diesem Zweck wurden unterhalb der Unterarbeitsgruppe drei Arbeitsgruppen eingerichtet, die mit der Erarbeitung rechtlicher Mindestanforderungen für ein doppeltes und ein erweitert kamerale Haushalts- und Rechnungswesen sowie der Sicherstellung der Erfüllung finanzstatistischer Anforderungen im Rahmen beider Rechnungssysteme befasst waren. Erklärte Ziele im Zuge der Erarbeitung der verschiedenen rechtlichen Mindestanforderungen waren die Sicherstellung der Einheitlichkeit des Gemeindehaushaltsrechts im Bundesgebiet sowie die Ablösung des Geldverbrauchs- durch ein Ressourcenverbrauchskonzept. Letzteres sollte jedoch nicht mit einem Zwang zur Umstellung auf die Doppik verbunden sein, sondern auch durch grundsätzliche Beibehaltung der kameralen (einfachen) Buchführung und durch deren entsprechende Erweiterung möglich sein.

Im November 2003 hat die Innenministerkonferenz die von den Arbeitsgruppen entwickelten Musterentwürfe für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen sowie für ein erweitert kamerale Rechnungswesen beschlossen (Innenministerkonferenz der Länder 2003). Dieser Beschluss der Innenministerkonferenz markiert den Ausgangspunkt für die momentan festzustellende, inhaltliche Uneinheitlichkeit des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den einzelnen Bundesländern.

3.2 Staatliche Ebene

Auf staatlicher Ebene wurde im Jahr 2009 mit dem Haushaltsgrundsätze-Modernisierungsgesetz (HGrGMoG) die rechtliche Voraussetzung für einen Alleinbetrieb eines doppelischen Haushalts- und Rechnungswesens geschaffen. Durch das HGrGMoG wird den staatlichen Gebietskörperschaften durch den neu eingefügten § 1a HGrG ermöglicht, ihr Rechnungswesen entweder kameral oder nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung zu gestalten. Vor Verabschiebung des HGrGMoG war es reformwilligen Ländern nur möglich, ein doppisches Rechnungswesen „zusätzlich“ zum kameralen Rechnungswesen zu betreiben. Eine Vorreiterrolle auf staatlicher Ebene nahmen die Länder Hessen und Hamburg ein. In Hessen beschloss die Landesregierung bereits im Jahr 1997, das Rechnungswesen innerhalb von zehn Jahren zu reformieren und zusätzlich zur kameralen Jahresrechnung einen doppelten Jahresabschluss zu erstellen. In Hamburg erfolgte der Beschluss zur Umstellung auf ein Ressourcenverbrauchs-Konzept im Jahr 2004. Auf staatlicher Ebene ist die Modernisierung des Rechnungswesens jedoch nicht zwingend mit der Modernisierung des Haushaltswesens verknüpft, wie dies auf kommunaler Ebene der Fall ist. So kann eine staatliche Gebietskörperschaft z. B. ihr Rechnungswesen auf doppischer Grundlage führen und gleichzeitig das Haushaltswesen weiter auf kameraler Basis führen.

4 Stand des öffentlichen Rechnungswesens

Gegenwärtig herrscht eine Art „Stillstand“, was den nationalen Reformprozess in Deutschland im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens angeht. Die *Kommunen* haben in der Mehrzahl der Bundesländer bereits die Umstellung auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen vollzogen. Lediglich in den drei Bundesländern Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen besteht für die Kommunen weiterhin ein Wahlrecht, das Haushalts- und Rechnungswesen zur Doppik auch auf kameraler oder erweitert kameraler Basis zu führen. In den anderen zehn Flächenländern muss das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen zwingend auf Basis der Doppik erfolgen. Lediglich in Baden-Württemberg haben die Kommunen noch bis zum Jahr 2020 Zeit, diese Umstellung zu vollziehen. Der Stichtag für die Erstellung des ersten Konzernabschlusses liegt in sieben Bundesländern bereits in

der Vergangenheit, lediglich Baden-Württemberg (2022), Mecklenburg-Vorpommern (2019) und das Saarland (2019) haben diesen Teil der Reform des Rechnungswesens noch nicht vollständig vollzogen.

Was die Umsetzungspraxis angeht, bestehen in vielen Bundesländern jedoch noch erhebliche Defizite. Zwar gibt es keine offizielle Statistik, wie viele Kommunen in den Flächenländern mit Doppik-Pflicht diese noch nicht anwenden (Burth 2017). Allerdings weisen die Rechnungshöfe einzelner Bundesländer immer wieder auf solche Defizite hin, wie z. B. der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2017). In seinem Kommunalfinanzbericht 2017 stellte er fest, dass in den 12 Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten im Jahr 2017 für das Haushaltsjahr 2013 lediglich sieben Gebietskörperschaften einen aufgestellten Jahresabschluss vorweisen konnten. Für das Jahr 2015 lagen im Jahr 2017 lediglich in drei Gebietskörperschaften Jahresabschlüsse vor. Bei den kreisangehörigen Gemeinden ergibt sich ein ähnliches Bild. So verfügten für das Haushaltsjahr 2014 im Jahr 2017 lediglich 54 % der kreisangehörigen Gemeinden über einen aufgestellten Jahresabschluss. Für das Haushaltsjahr 2015 lagen im Jahr 2017 lediglich in 38 % der Gemeinden Jahresabschlüsse vor.

Auf *staatlicher Ebene* hat Hessen seine konsolidierte Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 und Hamburg zum 01.01.2006 vorgelegt. Im Jahr 2006 schlossen sich auch die Länder Nordrhein-Westfalen und Bremen der Reformbewegung auf staatlicher Ebene an. Der Stadtstaat Bremen legt seit dem Jahr 2010 zusätzlich zur kameralen Jahresrechnung doppische Jahresabschlüsse vor. Nordrhein-Westfalen befindet sich derzeit noch in der Rollout-Phase. Zudem ist der Stadtstaat Hamburg bislang die einzige staatliche Gebietskörperschaft, die zusätzlich zum Rechnungswesen seit dem 01.01.2016 auch das Haushaltswesen auf eine doppische Grundlage gestellt hat.

Auf der *Bundesebene* sind bislang keine Reformaktivitäten im Hinblick auf die Umstellung des Rechnungswesens auf eine doppische Grundlage zu verzeichnen. Gründe hierfür sind nach Aussage des Bundesministeriums der Finanzen der erhebliche finanzielle und organisatorische Mehraufwand, die sekundäre Rolle der Liquiditätssteuerung in einem doppischen Rechnungswesen und die beim Bund im Vergleich zu den Ländern weniger relevante Aufwandsperspektive (Bundesministerium der Finanzen 2008, S. 46). Zusätzlich zur Haushaltsrechnung legt der Bund noch eine (bislang unvollständige) Vermögensrechnung vor (Bundesministerium der Finanzen 2017).

In Österreich wurde im Jahr 2013 auf Bundesebene eine umfassende Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens abgeschlossen. Sowohl das Haushalts- als auch das Rechnungswesen wurden auf eine doppische Grundlage umgestellt (Rauskala und Saliterer 2015, S. 12). In Bezug auf die Bundesländer und Kommunen wurde im Jahr 2018 eine neue Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV 2015) durch das Bundesministerium der Finanzen erlassen (Bundesministerium der Finanzen 2018). Diese verpflichtet auch die Länder und Kommunen, ab dem Jahr 2020 ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf eine doppische Grundlage umzustellen.

In der Schweiz wurde auf Ebene des Bundes erstmals für das Haushaltsjahr 2007 das sog. Neue Rechnungsmodell Bund (NRM) angewendet, welches sich an die Regelungen der IPSAS anlehnt und sowohl das Haushalts- als auch das Rechnungswesen auf eine doppische Grundlage stellt (Eidgenössische Finanzverwaltung 2006, S. 2). In Bezug auf die Kantone und Gemeinden wurde im Jahr 2008 eine Überarbeitung des Harmonisierten Rechnungsmodells für Kantone und Gemeinden (HRM2) beschlossen, welches das ursprüngliche Modell aus dem Jahr 1981 (HRM1) weiterentwickelte. Es lehnt sich ebenfalls an die IPSAS an, lässt aber im Vergleich zum NRM des Bundes größere Abweichungen zu. Das HRM 2 basiert ebenfalls auf einem doppischen Haushalts- und Rechnungswesen (Fuchs et al. 2015, S. 206). Allerdings haben zum Ende des Jahres 2017 noch nicht alle Kantone und Gemeinden auf das HRM 2 umgestellt.

5 Aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene

Die Finanz- und Staatsschuldenkrise in Europa in den Jahren ab 2009 hat im Wesentlichen zwei grundlegende Probleme innerhalb der Europäischen Union aufgedeckt: Zum einen wurde die mangelnde Vergleichbarkeit des öffentlichen Rechnungswesens der Mitgliedsstaaten als Problem identifiziert. Im Jahr 2012 wendeten auf zentralstaatlicher Ebene 17 von 27 Mitgliedstaaten ein doppisches („accrual“) oder modifiziert doppisches (englisch: „modified accrual“) Rechnungswesen an, während in vier Gebietskörperschaften das Rechnungswesen auf kameraler Basis („cash“) geführt wurde, und fünf Gebietskörperschaften eine Kombination aus kameralem und doppischen Rechnungswesen einsetzen. Auf kommunaler Ebene wurde in 18 Mitgliedsstaaten das Rechnungswesen bereits auf doppischer Grundlage geführt, während in sieben Mitgliedstaaten die Kommunen wiederum eine Kombination aus doppischem und kameralem Rechnungswesen anwendeten (Europäische Kommission 2013, S. 42–43). Da das in den Mitgliedsstaaten angewandte Rechnungswesen auf unterschiedlicher Basis erfolgt, besteht auch eine Inkohärenz zwischen dem einzelstaatlichen Rechnungswesen und der öffentlichen Finanzstatistik. Während der Finanzstatistik ein doppischer Ansatz zu Grunde liegt, gibt es im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens innerhalb der Europäischen Union immer noch Gebietskörperschaften, die ein öffentliches Rechnungswesen auf kameraler Basis betreiben, wie bspw. auf zentralstaatlicher Ebene Deutschland, Griechenland und Italien. Da der Rechnungsstoff des öffentlichen Rechnungswesens Grundlage für die Finanzstatistik ist, kommt es aufgrund der unterschiedlichen Rechnungsstile zu Verwerfungen und Ungenauigkeiten im Rahmen der Aggregation. Dies führt letztlich sowohl auf gesamt- als auch auf einzelstaatlicher Ebene zu einer unzureichenden fiskalischen Transparenz im Bereich der öffentlichen Finanzen.

Aus Anlass der Staatsschuldenkrise verabschiedete der Europäische Rat am 08. und 16.11.2011 ein sog. „Sechser-Paket“ in Form von fünf Verordnungen und einer Richtlinie. Letztgenannte Richtlinie befasst sich mit den Anforderungen an den haushaltspolitischen Rahmen der EU-Mitgliedsstaaten (Rat der EU 2011). Ziel ist die Vermeidung öffentlicher Defizite sowie die einheitliche Einhaltung der Haus-

haltsdisziplin in allen EU-Mitgliedsstaaten. Um beurteilen zu können, ob das zuletzt genannte Ziel von allen Mitgliedsstaaten konsequent verfolgt wird, beinhaltete Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie den Auftrag an die Europäische Kommission, bis zum 31.12.2012 zu untersuchen, ob die International Public Sector Accounting Standards (IPSASs) für die Anwendung in den Mitgliedsstaaten geeignet sind.

In ihrem Bericht vom 06.03.2013 kam das Europäische Amt für Statistik (EUROSTAT) zu dem Ergebnis, dass die IPSASs nicht ohne Anpassungen in den Mitgliedsstaaten anwendbar sind, sich jedoch als Referenzrahmen für die Erarbeitung Europäischer Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (EPSASs) eignen (Europäische Kommission 2013).

Nach Auffassung von EUROSTAT ist ein doppischer Rechnungsstil erforderlich, um mehr Transparenz bezüglich der öffentlichen Finanzen innerhalb der Europäischen Union sicherzustellen. Darüber hinaus bedarf es eines harmonisierten doppelten öffentlichen Rechnungswesens, um zu einer besseren Vergleichbarkeit der öffentlichen Finanzinformationen zu gelangen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Reformvorhaben der Europäischen Kommission auf den folgenden vier Eckpfeilern beruht:

- Konzept der Periodenabgrenzung (doppischer Rechnungsstil),
- eine weitgehende Anlehnung der EPSASs an die IPSASs als Grundlage für ein harmonisiertes öffentliches Rechnungswesen,
- Vereinbarkeit mit den Vorschriften für die europäische volkswirtschaftliche Gesamtrechnung in Form des ESVG 2010, und
- angemessene Steuerungegrundsätze und -strukturen (Governance).

Zu beachten ist allerdings, dass EPSASs sich lediglich auf das Rechnungswesen und explizit nicht auf das Haushaltswesen beziehen sollen. Insofern ist es den Mitgliedsstaaten unbenommen, ihre Haushalte weiterhin auf kameraler Basis zu führen.

Seit 2012 arbeiten, neben der mit offiziellen Vertretern der Mitgliedsstaaten besetzten Arbeitsgruppe EPSAS, bereits verschiedene Task Forces an unterschiedlichen Details des EPSAS-Projekts. Der derzeitige Zeitplan für die Einführung der EPSASs sieht vor, dass in einem Vier-Jahres-Zeitraum zuerst die technischen Grundlagen sowie Entwürfe der Standards erarbeitet werden sollen. Erst in einem letzten Schritt sollen dann die entsprechenden rechtlichen Grundlagen für die Einführung der EPSASs in den Mitgliedsstaaten geschaffen werden. Im Anschluss hieran ist für die Umsetzung der EPSAS in den Mitgliedsstaaten ein Zeitraum von fünf Jahren vorgesehen (Adam und Heiling 2017, S. 19).

Die offizielle Position Deutschlands zum EPSAS-Projekt ist äußerst kritisch. Sowohl der Bundesrat, der Bundestag als auch die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich bereits zur Initiative der Europäischen Kommission geäußert. Der Bundestag fordert die Bundesregierung in seiner Entschließung vom 26. Juni 2013 dazu auf, sicherzustellen, dass die etwaige Einführung von europaeinheitlichen Rechnungslegungsstandards „die Haushaltspläne der Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten nicht berührt, durch aktive

Mitgestaltung der EPSAS darauf hingewirkt werden sollte, dass bewährte deutsche Rechnungslegungsgrundsätze ausreichend Beachtung finden und die Einführung der bzw. Umstellung auf die neuen Standards mit möglichst geringem Aufwand erfolgen könnte“ (Deutscher Bundestag 2013, S. 3). Die Aufforderungen des Bundesrates an die Bundesregierung decken sich in vielen Punkten mit denen des Bundestages. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe fordern, eine „Entscheidung über europäische Rechnungslegungsstandards erst nach erfolgter Prüfung von Alternativen, sowie nur auf der Basis einer fundierten Prüfung der Notwendigkeit und Wirksamkeit der Einführung von europäischen Standards zu treffen“ (Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 2016, S. 1). Auch der Bundesrechnungshof hat in seinem jüngsten Bericht wiederholt kritisch Stellung bezogen. Zusammenfassend betrachtet er die Nutzenerwägungen der Kommission als bisher nicht überzeugend und bezweifelt, ob und inwieweit ein harmonisiertes Rechnungslegungssystem zur Vermeidung künftiger Finanzkrisen geeignet ist. Auch den möglichen Beitrag von EPSAS zur Steigerung der Qualität der europäischen Finanzstatistik sieht er als nicht belegt an (Bundesrechnungshof 2016, S. 27–28).

6 Fazit

Der derzeitige Stand des öffentlichen Rechnungswesens in Deutschland ist von einer Uneinheitlichkeit gekennzeichnet. Während auf der kommunalen Ebene ein Drei-Komponenten-Rechnungssystem zur Anwendung kommt, verweisen die staatlichen Regelungen auf die Vorschriften des HGB und wenden das privatwirtschaftlich übliche Zwei-Komponenten-Rechnungssystem an. Zudem unterscheiden sich sowohl Ansatz- als auch Bewertungsregeln für ein doppisches System auf beiden Ebenen voneinander. In Österreich und in der Schweiz wird auf Bundesebene bereits ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen angewendet. Die Ebene der Länder/Kantone und Gemeinden haben entweder ebenso bereits ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf eine doppische Grundlage umgestellt oder befinden sich noch in diesem Prozess. Eine europaweite Harmonisierung der Regelungen für das öffentliche Rechnungswesen strebt derzeit die Europäische Kommission durch die Einführung europäischer Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (EPSAS) an. Während die meisten EU-Mitgliedsstaaten ihre Rechnungslegung bereits auf Basis des Ressourcenverbrauchskonzepts durchführen, dominiert in Deutschland auf staatlicher Ebene noch das Geldverbrauchskonzept. In Bezug auf die Anwendung des Ressourcenverbrauchskonzepts in den EU-Mitgliedsstaaten ist dennoch eine große Heterogenität zwischen den Rechnungslegungsregelungen festzustellen. Ob die Europäische Kommission ihr Ziel der Vereinheitlichung der Regelungen allerdings auf Basis der IPSAS erreichen kann, erscheint fragwürdig, da die IPSAS als internationales System ebenfalls viele Wahlrechte und Ermessensspielräume beinhalten. Insofern wird es bezüglich der Erreichung einerseits auf den politischen Willen aller beteiligten EU-Länder ankommen, Wahlrechte zu streichen und sich stattdessen auf eine einheitliche Vorgehensweise zu einigen. Andererseits

muss die Ausübung von Ermessensspielräumen dadurch vereinheitlicht werden, dass untergesetzliche Leitlinien für deren Ausübung erlassen werden. Gelingt dies nicht, so wird die Einführung einheitlicher europäischer Standards zumindest für diejenigen Gebietskörperschaften, die bereits auf das Ressourcenverbrauchskonzept umgestellt haben, nur einen sehr marginalen Nutzen haben, aber ggf. einen hohen einmaligen Umstellungsaufwand mit sich bringen.

Literatur

- Adam, Berit, und Jens Heiling. 2017. Rechnungslegung öffentlicher Gebietskörperschaften in Europa. In *Praxis der Kommunalverwaltung, B 9c*. Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag.
- Bals, Hansjürgen, und Edmund Fischer. 2014. *Finanzmanagement im öffentlichen Sektor. Budgets, Produkte, Ziele*, 3. Aufl. Heidelberg: Verlagsgruppe Huthig Jehle Rehm.
- Bundesministerium der Finanzen. *Monatsbericht 10/2008*, 46.
- Bundesministerium der Finanzen. 2017. *Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2016*. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen. 2018. *Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung – VRV 2015*. BGBl. II Nr. 17/2018 vom 23.01.2018.
- Bundesrechnungshof. 2016. *Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über den Sachstand zur angestrebten Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Bonn.
- Burth, Andreas. 2017. *Verbreitung der kommunalen Doppik in Deutschland*. <https://www.haushaltssteuerung.de/weblog-verbreitung-der-kommunalen-doppik-in-deutschland.html>. Zugegriffen am 01.06.2018.
- Deutscher Bundestag. 2013. *Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltausschusses (8. Ausschuss) zu dem Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten“ und „Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten“*. Drucksache 17/14148 vom 26. Juni 2013.
- Eidgenössische Finanzverwaltung. 2006. *Das neue Rechnungsmodell des Bundes*. http://www.voefrw.ch/d/downloads/publikationen/rechnungslegung/BBL_NRM_de.pdf. Zugegriffen am 01.06.2018.
- Europäische Kommission. 2013. *Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedsstaaten. Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedsstaaten*. COM/2013/0114/final.
- Fuchs, Sandro, Andreas Bergmann, Iris Rauskala, und Anna Schmitt. 2015. Public sector accounting and auditing in Switzerland. In *Public sector accounting and auditing in Europe*, Hrsg. I. Brusca et al., 204–218. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Innenministerkonferenz der Länder. 2003. Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003.
- Innenministerkonferenz der Länder, Arbeitskreis III „Kommunale Angelegenheiten“ – Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“. 2003. *Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalt- und Rechnungswesen – Erläuterungen und Leittext und Gemeindehaushaltsverordnung für die erweiterte Kameralistik – Erläuterungen und Leittext*.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern. 2017. *Jahresbericht 2017. Kommunalfinanzbericht 2017*.
- Lüder, Klaus. 1999. *Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren)*, 2. Aufl. Stuttgart: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH.
- Peper, Bernd Heirich, und Niels Weller. 2010. *Der kommunale Gesamtabschluss. Konzernbilanzierung, Konsolidierungstechniken*. Berlin: Erich Schmidt.

- Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. 2016. *Einführung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsstandards – EPSAS*. 15.07.2016
- Rat der EU. 2011. Richtlinie 2011/85/EU, ABl. L 306/41 vom 23.11.2011
- Rauskala, Iris, und Iris Saliterer. 2015. Public sector accounting and auditing in Austria. In *Public sector accounting and auditing in Europe*, Hrsg. I. Brusca et al., 12–26. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schmidt, Hans-Jürgen. 2009. *Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement*, 7. Aufl. Wien: UTB facultas wuv.



Kosten- und Leistungsrechnung

Sanja Korać

Inhalt

1 Einleitung	458
2 Die Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung	458
3 Ziele und Funktionen der Kosten- und Leistungsrechnung	459
4 Bestandteile der Kosten- und Leistungsrechnung	460
5 Erfahrungen in der Umsetzung der Kosten- und Leistungsrechnung	463
6 Entwicklungspotenziale der Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung	466
7 Fazit	468
Literatur	469

Zusammenfassung

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) unterstützt die Planung und Steuerung einer öffentlichen Verwaltung. Sie schafft Kostentransparenz und bietet Anhaltspunkte zur Preis- bzw. Gebührengestaltung. Die KLR kann auch für Kosten- und Leistungsvergleiche herangezogen werden (Benchmarking) und so Anreize für Verbesserungen bieten, aber auch Make-or-Buy Entscheidungen unterstützen.

Schlüsselwörter

Kosten · Produkte · Steuerung · Benchmarking · Make-or-Buy

S. Korać (✉)

Institut für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, Klagenfurt, Österreich

E-Mail: sanja.korac@aau.at

1 Einleitung

Um in einer öffentlichen Verwaltung erfolgreich planen und steuern zu können, benötigen Entscheidungsträger Informationen darüber, welche Kosten wo angefallen sind, und wofür sie angefallen sind, d. h. welche Leistungen für Bürgerinnen und Bürger bzw. andere Verwaltungseinheiten erstellt wurden. Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) liefert Antworten auf diese Fragen. Sie schafft Kostentransparenz, liefert Informationen zum wirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen und schafft Anhaltspunkte für die Preis- bzw. Gebühren gestaltung von Produkten/Leistungen. Die Informationen aus der KLR können zudem für Kosten- und Leistungsvergleiche innerhalb einer Verwaltung, aber auch mit anderen Leistungsanbietern herangezogen werden. Letztere können Anreize für Verbesserungen bieten und liefern wichtige Informationen bei Make-or-Buy Entscheidungen. Obwohl die öffentliche Verwaltung im deutschsprachigen Raum zum Teil bereits auf mehrere Jahrzehnte Erfahrung mit der KLR zurückblicken kann, bleibt ihr Potenzial oftmals ungenutzt.

2 Die Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung

Die KLR ist Teil des Rechnungswesens eines Unternehmens, einer Non-Profit Organisation bzw. einer Verwaltung. Das Rechnungswesen soll allgemein alle wirtschaftlich bedeutsamen Tatbestände und Vorgänge (Geld- und Leistungsströme) erfassen, verarbeiten, abbilden und überwachen. Dabei lassen sich das *externe* und das *interne* Rechnungswesen unterscheiden.

Das *externe Rechnungswesen* einer öffentlichen Verwaltung dient der Dokumentation der Geschäftsvorfälle und der Rechenschaftslegung gegenüber Dritten (z. B. Bürgerinnen und Bürgern, politischen Entscheidungsträgern, Gläubigern). Grundsätzlich kann zwischen zwei Systemen des externen Rechnungswesens unterschieden werden: *Kameralistik* und *Doppik* (siehe Kap. „[Öffentliches Rechnungswesen](#)“ in diesem Band sowie Schauer 2016).

Das *interne Rechnungswesen* adressiert primär Entscheidungsträger innerhalb einer Verwaltungseinheit, die über die Sachzielerfüllung und den Substanzerhalt informiert und in der Planung und Steuerung, aber auch Kontrolle unterstützt werden (Schauer 2016, S. 9–13). Die hierfür verwendeten Instrumente sind Wirtschaftkeitsrechnungen, Liquiditätsrechnungen, Planungsrechnungen und Statistiken, Kosten-Nutzen-Analysen, sowie die *KLR*. Das interne Rechnungswesen unterliegt im privatwirtschaftlichen Bereich i. d. R. keinen gesetzlichen Regelungen; Einheiten der öffentlichen Verwaltung müssen jedoch mitunter gesetzlichen Vorgaben (z. B. Haushaltsgesetz) oder Verwaltungsvorschriften zur Führung der KLR folgen.

Mit der *KLR* werden die *Kosten* (also der monetär bewertete Ressourcenverbrauch, der zur Leistungserstellung notwendig ist) einer Verwaltungseinheit systematisch erfasst, verteilt, und den von ihr erstellten *Leistungen* zugeordnet. Um

beurteilen zu können, ob die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den erstellten Leistungen stehen, müssen auch diese monetär bewertet werden. Im privatwirtschaftlichen Bereich geschieht dies über den Preis, der für die Leistungen am Markt erzielt werden kann. Wenn sich Leistungen nicht am Markt durchsetzen, kann dies – stark vereinfacht – entweder auf Mängel der Beschaffenheit der Leistungen (z. B. mangelnde Qualität, fehlende Innovation, mangelnder Service) oder auf einen zu hohen Preis hinweisen.

Bei Leistungen, die durch öffentliche Verwaltungen erstellt werden, kann der Preis als Wertmaßstab für eine erstellte Leistung jedoch nicht immer angesetzt werden, da ein funktionierender Markt meist fehlt. Ein Beispiel hierfür wäre die Baugenehmigung: Bürgerinnen und Bürger, die im Gebiet einer Kommune ein Haus bauen wollen, sind verpflichtet, das Produkt ‚Baugenehmigung‘ von dieser Kommune zu ‚kaufen‘. Diese Kosten könnten nur dann umgangen werden, wenn das Haus in einer anderen Kommune gebaut würde. Dies kann aber zu Opportunitätskosten führen, bspw. keine unmittelbare Beschäftigungsmöglichkeit am ‚neuen‘ Wohnort. Die Nachfrage nach Baugenehmigungen in einer Kommune spiegelt also nicht einen als angemessen empfundenen Preis für das Produkt der Baugenehmigung wider, sondern eher andere Faktoren wie die Attraktivität einer Kommune als Wohnort oder die verfügbaren bebaubaren Flächen.

3 Ziele und Funktionen der Kosten- und Leistungsrechnung

Insbesondere im Kontext von Verwaltungsreformen muss zwischen den Zielen der KLR und den Erwartungen *an* die KLR unterschieden werden. Während sie im Rahmen von Reformen der Budgetierung bzw. des Rechnungswesens und auch breiter angelegter managementorientierter Reformen des Verwaltungshandelns unter anderem mit der Erwartung eingeführt wurde, Einsparungen zu erzielen, sind Einsparungen *per se* nicht Ziel der KLR.

Sie kann aber durch die systematische Sammlung, Verarbeitung und Auswertung von Informationen zu Kosten und Leistungen effizientes Verwaltungshandeln fördern (Hirsch et al. 2009, S. 64 ff.). Weiterhin können mit der KLR Gebühren derart gestaltet werden, dass kostendeckend gewirtschaftet wird – insbesondere wenn rechtliche Vorgaben zur kostendeckenden Gestaltung der Gebühren bestehen, die Gebühren aber dennoch die Kosten nicht übersteigen dürfen (Verbot der Gewinnerzielung). Hierbei bleibt jedoch festzuhalten, dass Wirtschaftlichkeit und Kosten-deckung nicht gleichgesetzt werden dürfen. Wenn ein relativ hoher Erlös erzielt werden kann (z. B. aufgrund der Monopolstellung der öffentlichen Verwaltung), dann kann eine Leistung zwar kostendeckend erstellt werden, dies heißt jedoch nicht, dass wirtschaftlich gearbeitet wurde.

Die KLR hat somit sowohl eine *Dokumentationsfunktion* als auch eine *Managementfunktion*. Sie sammelt, verarbeitet, und wertet Informationen zu Kosten und Leistungen aus, und liefert steuerungsrelevante Informationen an das Controlling. Dadurch kann ein besserer Einsatz finanzieller Mittel erreicht, und

können Entscheidungsträger auch im Rahmen der Budgetierung unterstützt werden. Oft werden erst durch den Vergleich mit anderen Verwaltungseinheiten oder Leistungsanbietern Verbesserungspotenziale beim Einsatz der Ressourcen erkennbar. Die KLR hat daher auch eine *Vergleichsfunktion* bzw. *Benchmarkingfunktion*. Die Kosten der eigenständigen Leistungserstellung können zu den Kosten der Auslagerung der Leistung an einen externen Anbieter in Relation gesetzt werden. Die KLR kann so Entscheidungsträger auch bei Maßnahmen der Aufgabekritik und Make-or-Buy Entscheidungen unterstützen (Buchholtz 2001, S. 356). Hier zeigt sich auch die Besonderheit der KLR in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zu (gewinnorientierten) privatwirtschaftlichen Organisationen. Die Informationen der KLR werden vollständig oder teilweise offengelegt (insbesondere beim Benchmarking von Kosten und Leistungen unterschiedlicher Verwaltungseinheiten) und dienen somit auch der Information von und der Rechenschaftslegung gegenüber externen Adressaten (z. B. Bürgerinnen und Bürger, Medien, Rechnungshof) (Homann 2005, S. 77–78).

4 Bestandteile der Kosten- und Leistungsrechnung

Aus struktureller Sicht umfasst die KLR drei Hauptrechnungen, die aufeinander aufbauen: die *Kostenartenrechnung*, die *Kostenstellenrechnung*, und die *Kostenträgerrechnung*.

Eine Kostenrechnung kann als *Vollkostenrechnung* oder als *Teilkostenrechnung* angelegt werden. In einer Vollkostenrechnung werden sämtliche in einer öffentlichen Verwaltung anfallenden Kostenarten gänzlich erfasst und den Kostenträgern zugerechnet; es erfolgt – anders als in der Teilkostenrechnung – keine weitere Differenzierung der Kosten in Fixkosten (jenen, die nicht von der Leistungsmenge abhängig sind) und variable Kosten (die proportional mit der Leistungsmenge zu- oder abnehmen) (Homann 2005, S. 84 ff.). Die Teilkostenrechnung trägt zwar zu einer höheren Transparenz von direkt zuordenbaren bzw. im Zuge des Leistungserstellungsprozesses beeinflussbaren Kosten bei, in der Verwaltungspraxis ist jedoch die Vollkostenrechnung weiter verbreitet: einerseits sind die Kosten der öffentlichen Verwaltung überwiegend Fixkosten, und andererseits ist die Vollkostenrechnung weniger aufwändig als die Teilkostenrechnung. Im Falle von Verwaltungsleistungen ist daher abzuwägen, wie groß der Nutzen einer Teilkostenrechnung im Vergleich zum Arbeitsaufwand ist.

Die Kostenrechnung kann auch nach dem Zeitbezug der verrechneten Kosten unterschieden werden: die *Istkostenrechnung* und die *Normalkostenrechnung* sind hierbei vergangenheitsorientiert und die *Plankostenrechnung* zukunftsorientiert. Letztere ermöglicht in Verbindung mit der Istkostenrechnung einen Soll-Ist-Vergleich zur Ermittlung und Analyse von Abweichungen, um bei als negativ bewerteten Entwicklungen rechtzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung setzen zu können (Isemann et al. 2009, S. 40; Horsch 2010, S. 235 ff.).

4.1 Kostenartenrechnung

Die Kostenartenrechnung geht der Frage nach, *welche* Kosten angefallen sind. Dazu werden Kosten nach einheitlichen Regeln erfasst, und nach ihrer Art differenziert. Die grundlegende Unterscheidung ist jene zwischen *Sachkosten* (z. B. Material- und Verbrauchskosten) und *Personalkosten* (üblicherweise die wichtigste Kostenart einer öffentlichen Verwaltung). Um Letztere errechnen zu können, ist es notwendig, dass Personalzeiten (tatsächliche Arbeitszeit, ohne Urlaub, Krankenstände, Fortbildungszeiten, Zeitausgleich) zeitnah (z. B. täglich am Ende des Arbeitstages oder bei stark repetitiven Tätigkeiten wöchentlich) durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbst (nicht durch Vorgesetzte) erfasst werden. Die Arbeitszeiten werden mit Personalkostensätzen multipliziert und es werden Personalgemeinkosten (siehe Abschn. 4.2) zugerechnet (z. B. Beihilfen, Überstundenvergütungen, Unfallfürsorge/Unfallrente für Beamtinnen und Beamte, Zahlungen an Hinterbliebene).

In den Kosten ist der gesamte Verbrauch an Gütern und Dienstleistungen bzw. der tatsächliche Werteverzehr, der zur Leistungserstellung in einer Rechnungsperiode notwendig ist, enthalten. Obwohl der im externen Rechnungswesen ausgewiesene Aufwand wichtige Anhaltspunkte für die Ableitung von Kosten bieten kann, ist meist eine wertmäßige Korrektur notwendig. Hier spielt vor allem die Ermittlung kalkulatorischer Kosten eine Rolle. Dies sind Kosten, bei denen es entweder wertmäßige Differenzen zwischen Aufwand und Kosten gibt (Anderskosten, insbesondere kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen, und kalkulatorische Wagniskosten) oder denen keine entsprechenden Aufwandsarten in der Finanzbuchhaltung gegenüber stehen (Zusatzkosten, wie z. B. kalkulatorische Miete) (Horsch 2010, S. 41, 61 ff; Isemann et al. 2009, S. 90 ff.).

4.2 Kostenstellenrechnung

Die Kostenstellenrechnung zeigt an, *wo* Kosten angefallen sind, d. h. die Kosten werden den unterschiedlichen Bereichen, die an der Leistungserstellung beteiligt sind (Kostenstellen), nach dem Verursachungsprinzip zugeordnet. Kostenstellen können funktionsorientiert (z. B. allgemeine Verwaltung und Bürgerservice, Finanzen, Planen und Bauen, Personal, IT, etc.), raumorientiert (z. B. nach Bezirken, Regionen oder nach Gebäuden), verantwortungsorientiert (z. B. wenn Ministerinnen und Minister oder Landesräte für mehrere Bereiche zuständig sind und ihnen daher mehrere Abteilungen zugeordnet sind), oder organisationsorientiert (z. B. Abteilungen, Fachbereiche, Stabstellen, Arbeitsgruppen) definiert werden. Der erste und der letztgenannte Ansatz sind in der Praxis weit verbreitet, da die Organisationsstruktur der Verwaltungseinheit großteils ihre Funktionen widerspiegelt und einen guten Ausgangspunkt für die Strukturierung und Bildung von Kostenstellen darstellt.

Kostenstellen können in *Hauptkostenstellen*, *Nebenkostenstellen* und *Hilfskostenstellen* unterschieden werden; abhängig davon, ob ihnen Kosten für die Erstellung von Leistungen für Bürgerinnen und Bürger bzw. externe Kundinnen und Kunden, Kosten für Nebenprodukte, oder Kosten für Serviceleistungen für Haupt-

und Nebenkostenstellen zugeordnet werden. Die Kosten werden mit dem *Betriebsabrechnungsbogen* auf die Kostenstellen verrechnet. Üblicherweise erfolgt die Verteilung auf die Kostenstellen mittels Zuschlagssätzen (siehe Abschn. 4.3). Hier setzt die sogenannte *Prozesskostenrechnung* an, welche die Gemeinkosten nach der tatsächlichen Inanspruchnahme bei der Erstellung eines bestimmten Produktes zuordnet (*Verursachungsprinzip*). Dies erfordert jedoch eine genaue Analyse von wiederkehrenden Aktivitäten, Prozessen und Kostentreibern (Tauberger 2008, S. 155). Bei der Bildung von Kostenstellen ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Kostenstellen (und damit deren Detailliertheit) in einem ausgewogenen Verhältnis zum Informationsbedarf, zur Leistungsvielfalt und zum Verwaltungsaufwand stehen muss, um Scheingenaugkeit zu vermeiden (Horsch 2010, S. 87).

4.3 Kostenträgerrechnung

Dieser Bestandteil der KLR geht der Frage nach, *wofür* die Kosten angefallen sind. In der Kostenträgerrechnung werden Kosten bestimmten Kostenträgern (Produkten, Leistungen) zugeordnet. Zunächst ist hierbei also die strukturierte Definition der Güter und Dienstleistungen, die eine Verwaltungseinheit zum einen für Bürgerinnen und Bürger, zum anderen aber auch für andere Einheiten der öffentlichen Verwaltung erbringt (z. B. Software-Dienstleistungen der IT-Abteilung für die Personalabteilung), also die Definition von *Produkten*, notwendig. Den Produkten als messbaren Ergebnissen des betrieblichen Leistungserstellungsprozesses einer öffentlichen Verwaltung werden dann Kosten zugeordnet. *Einzelkosten* können hierbei einem Kostenträger direkt zugerechnet werden (z. B. Materialkosten für die Erstellung eines Personalausweises). *Gemeinkosten* (z. B. Kosten für Strom des Verwaltungsgebäudes) hingegen müssen einem Kostenträger (indirekt) über Schlüssel/Zuschläge zugeordnet werden (Isemann et al. 2009, S. 64). Einzel- und Gemeinkosten entsprechen hierbei jedoch nicht deckungsgleich den fixen und variablen Kosten (Tab. 1).

Um die Kosten den Kostenträgern zuordnen zu können, werden unterschiedliche Kalkulationsverfahren angewandt, z. B. Divisionskalkulation, Äquivalenzziffernkalk-

Tab. 1 Abgrenzung der Kostenkategorien. (Quelle: Eigene Abbildung)

Zurechenbarkeit zu Produkt/ Leistung	Einzelkosten	Gemeinkosten	
		Unechte Gemeinkosten	Echte Gemeinkosten
Proportionale Abhängigkeit von Leistungsvolumen	Variable Kosten		Fixe Kosten
Beispiel	Materialkosten für Personalausweis,	Kosten für Strom des Verwaltungsgebäudes	Kalkulatorische Abschreibung, Gehälter der öffentlich Bediensteten

kulation, Kuppelkalkulation, Zuschlagskalkulation (Horsch 2010, S. 112 ff.). Die in der öffentlichen Verwaltung meist verbreiteten Verfahren sind zum einen die Divisionskalkulation und zum anderen die Zuschlagskalkulation. In der Divisionskalkulation werden die Gesamtkosten einer Abrechnungsperiode durch die Menge der Leistungseinheiten (Kostenträger) des gleichen Abrechnungszeitraums dividiert. Dieses Verfahren ist geeignet, wenn nur eine Leistung erbracht wird, z. B. in einer kommunalen Kindertagesstätte (Kita) ausschließlich Kinderbetreuung oder im Bürgerservice ausschließlich Auskünfte angeboten werden. Wahrscheinlicher ist es indes, dass mehrere Leistungen erbracht werden (z. B. kommunale Kita: pädagogische Kinderbetreuung, Verpflegung; Bürgerservice: Auskünfte, An- und Abmeldungen von Mülltonnen, Anträge für Wahlkarten, Parkberechtigungen, Hundeanmeldung). Die Einzelkosten für diese Leistungen werden dann direkt erfasst, alle übrigen Kosten aber als Gemeinkosten „zugeschlagen“ (Zuschlagskalkulation).

5 Erfahrungen in der Umsetzung der Kosten- und Leistungsrechnung

Manche Haushaltssordnungen schreiben vor, dass die KLR in allen Organisationseinheiten bzw. flächendeckend eingeführt werden soll. Dennoch gibt es in der Verwaltungspraxis Bereiche, die sich für die Implementierung und den Dauerbetrieb einer KLR weniger gut eignen, z. B. wenn Produkte nicht leicht abgrenzbar und die eingesetzten Ressourcen nicht klar nachvollziehbar sind (Budäus und Hilgers 2009, S. 389). Die Einführung der KLR in einer öffentlichen Verwaltung ist daher nicht als dichotomisch (Einführung: ja/nein) zu betrachten, wie auch der nachfolgende Überblick zur Umsetzung aufzeigt. Sofern nicht anders angegeben, beruht dieser auf im Internet veröffentlichten Dokumenten von Behörden, Rechnungshöfen sowie der Legislative.

5.1 Deutschland

Auf Bundesebene in Deutschland wurde der Beschluss zur Einführung der KLR im Jahr 1997 gefasst. Die KLR sollte u. a. Informationslücken (die sich aus der begrenzten Aussagekraft der Kameralistik ergaben) schließen und eine ergebnisorientierte Steuerung der Verwaltung ermöglichen. Sie wurde als rein behördinternes Instrument angelegt, d. h. die Informationen aus der KLR werden nicht veröffentlicht und dienen nicht der Rechenschaftslegung gegenüber externen Adressaten. Zudem wurde mittels Dienstvereinbarungen festgelegt, dass die Informationen der KLR nicht „für personalwirtschaftliche Zwecke“ genutzt werden. Damit wird vermieden, dass die für die KLR notwendige Aufzeichnung von Personalzeiten (siehe 2.1) als potenzielle Argumentation für Einsparungen beim Personal herangezogen wird. In diesem Zusammenhang sei nochmals auf die Zielsetzung der KLR (Einsparungen *per se* sind nicht Ziel der KLR), und auf die Art der erfassten Informationen, als auch auf die Grenzen ihrer Aussagekraft hingewiesen.

Bis Mitte der 2000er-Jahre wurde die KLR nur in einzelnen nachgelagerten Bundesbehörden eingesetzt. Produktinformationen waren hier jedoch nur ergänzend

vorhanden, und eine Verknüpfung mit der Budgetierung fehlte. Budäus et al. (2005) bemerkten daher kritisch, dass die KLR zu diesem Zeitpunkt teilweise eher eine Legitimationsfunktion hatte (S. 51), und weniger ihren eigentlichen Funktionen (siehe oben) gerecht wurde. Auch der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die KLR nicht in umfassende Controllingsysteme integriert ist und es nur wenige Bestrebungen hin zu dienststellenübergreifendem Benchmarking gibt (Deutscher Bundestag 2006). Zudem wurde die Steuerungsrelevanz hinterfragt, da die KLR die tatsächlichen Gegebenheiten zum Teil nicht realistisch abbildete.

Im Jahr 2013 wurde die KLR im Zuge der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens im Bund überarbeitet und eine bessere Anknüpfung an die Finanzbuchhaltung inkl. Anlagenbuchhaltung ermöglicht. Dennoch war die KLR in manchen Dienststellen unvollständig, sodass Einsparungspotenzial ungenutzt blieb, fehlende Kostentransparenz sich ungünstig auf Verhandlungspositionen auswirkte, Berichtspflichten nicht ausreichend wahrgenommen wurden oder keine informierten Make-or-Buy-Entscheidungen getroffen werden konnten. Zudem weist auch der neueste Bericht des Bundesrechnungshofes (Bundesrechnungshof 2016) darauf hin, dass die KLR noch immer nicht flächendeckend in der Bundesverwaltung eingeführt ist.

Die Bundesländer in Deutschland starteten zunächst mit Modellversuchen der Kostenrechnung in ausgewählten Pilotämtern, z. B. Baden-Württemberg (1994) und Bremen (1997), oder in speziellen Bereichen, z. B. Hochschulen und Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen (1999) oder Polizeipräsidien in Sachsen-Anhalt (2000). Während in einigen Bundesländern die Erfahrungen mit der KLR durchaus als positiv zu bewerten sind (z. B. Hessen) (Gerhardt und Krüger 2007), lassen sich in anderen auch nach fast zehn Jahren KLR Schwierigkeiten im Regelbetrieb (Mecklenburg-Vorpommern) oder Mängel in der Ausgestaltung der KLR feststellen (Niedersachsen). Im Fall von Schleswig-Holstein attestierte der zuständige Landesrechnungshof, dass die flächendeckende Einführung der KLR in der Landesverwaltung nach fast zwei Jahrzehnten als gescheitert angesehen werden muss; insbesondere, da eine Kostenträgerrechnung weitestgehend fehlte, und die KLR zur Gebührenberechnung und Abrechnung von finanziellen Mitteln übergeordneter Verwaltungsebenen und nicht zur Steuerung der Verwaltung genutzt wurde (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2012).

Deutsche Kommunen benötigten bereits seit den 1970er-Jahren eine Kostenrechnung für die Gebührenhaushalte, das sind sachlich und rechnerisch, ggf. auch organisatorisch abgegrenzte Bereiche, die Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip entgeltlich abgeben (z. B. Schwimm- und Hallenbäder, Friedhöfe, Müllabfuhr). Oft wurde auch für Hilfsbetriebe (z. B. Fuhrpark, Druckerei) eine Kostenrechnung geführt, ein flächendeckendes Kostenrechnungssystem in Gemeindeverwaltungen war jedoch eher die Ausnahme (Budäus 1992, S. 1164). Die aus der Kostenrechnung gewonnenen Informationen wurden vorrangig für die Gebühren-/Entgeltkalkulation und merklich seltener für Investitionsentscheidungen, Make-or-Buy-Entscheidungen oder für die Festlegung von Budgets verwendet. Zur Verbreitung der KLR in kommunalen Kernverwaltungen (abseits der Gebührenhaushalte) haben vor allem die Reformansätze der 1990er-Jahre („Neues Steuerungsmodell“) und die haushalts-

rechtliche Verankerung der Doppik in Verbindung mit Produkthaushalten beigetragen. Hier wird die KLR vor allem als Vertiefung der Ergebnisrechnung gesehen, welche zusätzliche Auswertungen auf Kostenträgerebene ermöglicht.

5.2 Österreich

In der österreichischen Bundesverwaltung begannen erste Pilotprojekte ab Ende 2000, bis Ende 2004 wurde die KLR in allen Zentralbehörden und nachgeordneten Dienststellen eingeführt. Mit der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes im Jahr 2013 wurde die KLR überarbeitet. Anders als zuvor werden nunmehr keine kalkulatorischen Kosten mehr berücksichtigt, da ihre Steuerungsrelevanz als gering beurteilt wurde, und die doppische Basis des externen Rechnungswesens bereits in der Ergebnisrechnung eine zeitliche Abgrenzung sichert. Die Struktur der KLR wurde an die neue Budgetstruktur angepasst, und sie wurde mit der neu eingeführten Wirkungsrechnung verknüpft. Die KLR verbleibt jedoch ein verwaltungsinternes Instrument und die durch sie bereitgestellten Informationen sind nicht öffentlich zugänglich.

In der Landesverwaltung wurde die KLR in einem ähnlichen Zeitfenster eingeführt wie in Deutschland. Vorarlberg und die Steiermark begannen beispielsweise die Einführung der KLR bereits 1996. Anfang der 2000er-Jahre waren in Vorarlberg die Kostenarten- und die Kostenstellenrechnung flächendeckend implementiert, 2008 verfügte jedoch nur rund ein Drittel der Dienststellen über eine Kostenträgerrechnung, und nur wenige setzten eine Plankostenrechnung oder Teilkostenrechnung ein. Die interne Leistungsverrechnung wird daher als wenig aussagekräftig und für Make-or-Buy Entscheidungen als ungeeignet bewertet. Standardisierte Kostenrechnungsberichte wurden eher selten als Steuerungsinstrument verwendet. Zum einen kann dies auf die geringe Aktualität der Informationen zurückgeführt werden, zum anderen scheinen aber viele Führungskräfte den Nutzen der KLR für die Verwaltungsführung noch nicht erkannt zu haben. Auch im Bundesland Salzburg war die KLR zehn Jahre nach ihrer Einführung nicht in ein übergreifendes Controllingkonzept integriert. Mehrere Bundesländer haben in den letzten Jahren Haushaltssreformen durchgeführt, in denen die KLR flächendeckend in allen Dienststellen eingeführt und mitunter auch in umfassendere Controllingsysteme integriert wurde. Angesichts der neuen Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV 2015), die ab 2020 in allen Ländern und Gemeinden verpflichtend umzusetzen ist, ist zudem davon auszugehen, dass die KLR-Systeme der Landesverwaltungen und der Gemeinden erneuert und gegebenenfalls erweitert werden.

5.3 Schweiz

In einigen Dienststellen der Schweizer Bundesverwaltung wurde die KLR seit den späten 1990er-Jahren geführt, eine flächendeckende Einführung wurde jedoch erst im Jahr 2005 beschlossen (Schauer 2016, S. 197). Die KLR ist heute auf die spezifischen

Bedürfnisse der Dienststellen zugeschnitten, d. h. je nach Aufgabenstellung und Informationsbedarf kann die KLR entweder als *Basis-Typ* (bei Dienststellen, deren Leistungen sich nicht klar in Produkten widerspiegeln, z. B. Stabstellen, Generalsekretariate), als *einfache Kosten- und Leistungsrechnung* (bei Dienststellen, die abgrenzbare und messbare Leistungen aufweisen und über ein gewisses Maß an betrieblicher Autonomie verfügen) oder als *ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung* (in Dienststellen, die verrechenbare Leistungen für die Bundesverwaltung oder für Dritte erbringen und damit große betriebliche Autonomie aufweisen) geführt werden.

In den Schweizer Kantonen bestanden mit der internen Verrechnung bereits seit den frühen 1980er-Jahren Grundzüge der KLR, kalkulatorische Kosten oder Produktdefinitionen waren jedoch nicht enthalten (Flury und Kuoni 2001). In den Schweizer Gemeinden war die KLR zumindest in manchen Bereichen (Gebührenhaushalte, Regiebetriebe) bereits seit den 1990er-Jahren implementiert. Die Gemeinden waren aber in der Gestaltung der KLR grundsätzlich frei, was sich negativ auf die Vergleichbarkeit der aus der KLR gewonnenen Informationen auswirkte (Flury und Kuoni 2001, S. 976, 978). Für Kantone und Gemeinden wurde deshalb ab 2002 ein Projekt zur Harmonisierung des betrieblichen Rechnungswesens (Projekt KOLIBRI) eingeführt, das auf Konzepten der Kantone Zürich und Solothurn aufbaute, und nun auch kalkulatorische Kosten umfasste. Die Harmonisierung wurde im Jahr 2008 mit dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2) fortgeführt. Letzteres orientiert sich an dem Bundesrechnungsmodell, und strebt damit eine höhere Vergleichbarkeit der Rechnungswesensysteme aller Verwaltungsebenen an (Schauer 2016, S. 197).

Auch in der Schweiz bleibt die Frage der Steuerungsrelevanz der KLR kontrovers: In der Bundesverwaltung wurde die Möglichkeit der Steuerung der Verwaltungsleistungen über Kosten und Erlöse im Rahmen des Modells FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, ab 1997) nicht genutzt, sodass im „Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung“ ab 2017 die Steuerung über Kosten und Erlöse von der Steuerung über Aufwände und Erträge abgelöst wurde. In den Kantonen zeigt sich hingegen mit längerer Erfahrung in der Umsetzung, und wohl auch einhergehend mit einer höheren Reife der Instrumente, dass die mit den eingeführten Reformelementen erzielte Kostentransparenz und das Kostenbewusstsein (Weil 2017, S. 57, 69, 84) zu einer gezielteren Überprüfung und Steuerung der Leistungserbringung geführt hat (Ritz et al. 2013, S. 16). Als positive Beispiele werden vor allem die Kantone Solothurn, Luzern, St. Gallen, Bern und Aargau genannt (Weil 2017, S. 68).

6 Entwicklungspotenziale der Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung

Die bisherigen Umsetzungserfahrungen legen zwei Entwicklungspotenziale für den Einsatz der KLR in der öffentlichen Verwaltung nahe. Die *Steuerungsrelevanz* der KLR kann erhöht werden, wenn sie in übergeordnete Controllingkonzepte integriert wird. In Verbindung mit Wirkungsinformationen kann die KLR beispielsweise die Grundlage für das ergebnisorientierte Haushalts- und Rechnungswesen einer öffent-

lichen Verwaltung bilden (Budäus und Hilgers 2009, S. 389). Ein Beispiel hierfür liefert die Österreichische Bundesverwaltung: Im Zuge der Reform des Haushaltungs- und Rechnungswesens wurden Wirkungsziele in Budgets verankert (siehe Abb. 1, und Kap. „Performance Management“ in diesem Band), die auf nachgelagerten Ebenen der Budgetstruktur in Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen näher spezifiziert werden. Die hierfür notwendigen Informationen werden von der KLR zur Verfügung gestellt, sodass die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne aus konzeptioneller Sicht als Verbindungsstück zwischen Wirkungsorientierung und KLR gesehen werden können.

In manchen Ländern (z. B. Großbritannien, Kanada) kam der KLR beispielsweise in *Value-for-Money*- oder Effizienz-Initiativen eine Schlüsselrolle in der Rechenschaftslegung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern zu (siehe z. B. Jackson und Lapsley 2003). Im deutschsprachigen Raum bleibt ihr Potenzial für die *externe Rechenschaftslegung* meist ungenutzt. Hinsichtlich der Kostentransparenz nehmen zwar manche Verwaltungen Vorreiterrollen ein (z. B. Berliner Bezirke, Ressorts in Bremen, Kanton Aargau), großteils bleibt die öffentliche Verwaltung aber zurückhaltend. Die Skepsis mag auf die mögliche Signalwirkung zurückzuführen sein: Wenn die Gebühren der Kita einer Kommune 30 Prozent höher sind als in anderen, stellt sich die Frage, ob dies ein Zeichen eines zu hohen Preises ist, oder ob nicht eine Senkung der Gebühren zu Lasten der Qualität der Leistung gehen würde. Ein sinnvoller Vergleich darf daher nicht eindimensional (nur auf Basis der Kosten) erfolgen.

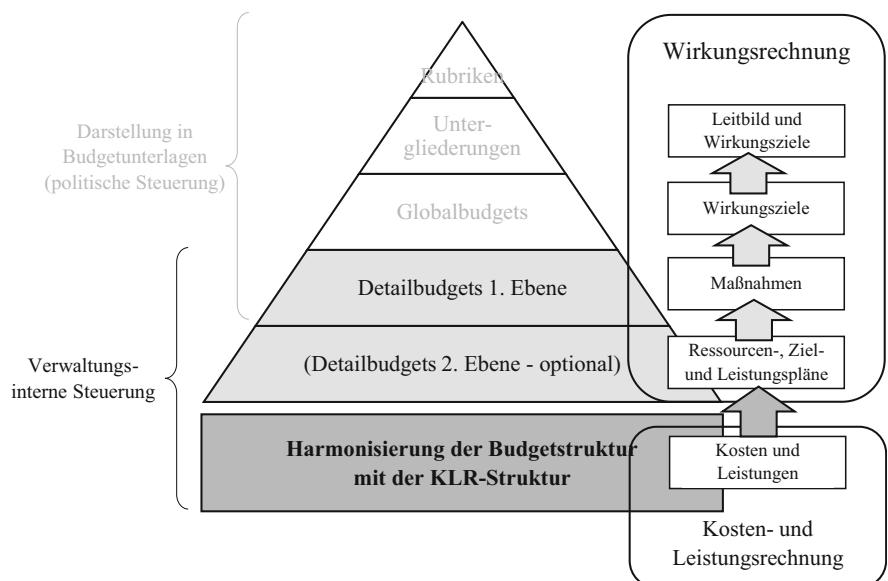


Abb. 1 KLR und Wirkungsrechnung im Gesamtkonzept der Steuerung der Österreichischen Bundesverwaltung. (Quelle: Eigene Abbildung)

Mit dem Einzug des Neuen öffentlichen Rechnungswesens begann in deutschen Kommunen in den 2000er-Jahren eine (Rück-)Besinnung auf eine leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltung (Holtkamp 2012, S. 205), sodass kommunale Leistungsvergleiche, wie sie seit Mitte der 1990er-Jahre insbesondere auf der kommunalen Ebene in Deutschland (KiK – Kernkennzahlen in Kommunen der Bertelsmann Stiftung, Vergleichsringe der KGSt) zu finden waren, wieder stärker genutzt wurden (z. B. Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, vgl. Ebinger und Bogumil 2012; ARGE Produktkennzahlen Baden-Württemberg, vgl. Heiß 2000; siehe auch Kap. „Performance Management“ in diesem Band). Angesichts der neuesten Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen in der Schweiz und in Österreich bleibt abzuwarten, ob hier ähnliche Bestrebungen der Nutzung von Informationen aus der KLR für Leistungsvergleiche zu verzeichnen sein werden.

7 Fazit

Auch nach längerer Erfahrung mit der KLR scheint in der Praxis ihre Relevanz für die Planung und Steuerung der Verwaltungstätigkeit zum Teil noch verkannt zu werden. Im vorliegenden Beitrag können die Gründe zwar nicht abschließend erläutert, aber einige Anhaltspunkte gegeben werden. Nicht immer verfügen Kostenrechner in der öffentlichen Verwaltung über die notwendigen personellen Ressourcen, damit einheitliche und vergleichbare, insbesondere aber aktuelle Informationen bereitgestellt werden können. Zudem scheint es Verbesserungspotenzial bei der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der KLR zu geben, weshalb Entscheidungsträger oft wenig Vertrauen in die daraus gewonnenen Informationen haben. Die KLR ist meist nicht in übergreifende Controllingkonzepte integriert und nicht flexibel genug, um auf die unterschiedlichen (Informations-)Bedürfnisse der Entscheidungsträger reagieren zu können. Ein weiterer wesentlicher Punkt ist das mangelnde Bewusstsein von Mitarbeitern und Entscheidungsträgern zum Stellenwert und zum Nutzen der KLR. Hier könnten verstärkt Informationsveranstaltungen zu Best Practice Beispielen, bei denen Informationen aus der KLR bei der Entscheidungsfindung in der Verwaltung maßgebend waren (z. B. Make-or-Buy Entscheidungen), eingesetzt werden.

Die KLR wird primär als ein verwaltungsinternes Instrument gesehen, sodass ihr Potenzial zur externen Rechenschaftslegung bisher weitgehend ungenutzt bleibt. Im Sinne der Transparenz des Verwaltungshandelns und der Rechenschaftslegung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern sollte es aber im Interesse der Entscheidungsträger sein, Kosten und Leistungen im Rahmen von Benchmarking mit anderen Verwaltungseinheiten zu vergleichen und offenzulegen. Die zukünftigen Herausforderungen für den Einsatz der KLR in der öffentlichen Verwaltung sind daher einerseits die Integration der KLR in neue (externe) Rechnungswesensysteme und übergeordnete Steuerungskonzepte (z. B. Wirkungsorientierung der Verwaltung) und andererseits die grundsätzliche Bewusstseinsbildung (bei politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit) zu den Möglichkeiten und Grenzen von Kosten- und Leistungsvergleichen.

Literatur

- Buchholtz, Klaus. 2001. *Verwaltungssteuerung mit Kosten- und Leistungsrechnung. Internationale Erfahrungen, Anforderungen und Konzepte*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Budäus, Dietrich. 1992. Kostenrechnung in öffentlichen Unternehmen – Bedingungen und Probleme der Kostenerfassung und Kostenbewertung. In *Handbuch Kostenrechnung*, Hrsg. W. Männel, 1160–1170. Wiesbaden: Gabler.
- Budäus, Dietrich, und Dennis Hilgers. 2009. Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven. *Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung* 19:377–396.
- Budäus, Dietrich, Christiane Behm, und Berit Adam. 2005. Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland (Teil 3 und Schluss). *Verwaltung & Management* 11(1): 48–53.
- Bundesrechnungshof. 2016. *Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2016 Band I*. Bonn: Bundesrechnungshof. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2016/inhalt/2016-bemerkungen-band-i-teilband-2/view>. Zugegriffen am 07.08.2018.
- Deutscher Bundestag. 2006. Unterrichtung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes. Bericht nach § 99 BHO über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens. 16. Wahlperiode. Drucksache 16/2400. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/024/1602400.pdf>. Zugegriffen am 02.08.2018.
- Ebinger, Falk, und Jörg Bogumil. 2012. Angeleitetes Lernen über Leistungsvergleiche? Zwischenbilanz nach acht Jahren Gemeindeprüfungsanstalt NRW. *Die Verwaltung* 45(1): 123–140.
- Gerhardt, Eduard, und Kai Krüger. 2007. Innerbehördliche Leistungsverrechnung in der hessischen Landesverwaltung. *Verwaltung und Management* 13(5): 262–267.
- Heiß, Hans-Jürgen. 2000. Konzeption und Erfahrungen kommunaler Leistungsvergleiche in Baden-Württemberg. In *Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management*, Hrsg. D. Budäus, 181–206. Wiesbaden: Gabler.
- Hirsch, Bernhard, Jürgen Weber, Dominik Hammer, Klaus Schuberth, und Mathias Erfort. 2009. *Controlling in öffentlichen Institutionen*. Weinheim: Wiley-VCH.
- Holtkamp, Lars. 2012. *Verwaltungsreformen: Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Homann, Klaus. 2005. *Verwaltungscontrolling: Grundlagen – Konzept – Anwendung*. Wiesbaden: Gabler.
- Horsch, Jürgen. 2010. *Kostenrechnung. Klassische und neue Methoden in der Unternehmenspraxis*. Wiesbaden: Gabler.
- Isemann, Rainer, Christian Müller, und Stefan Müller. 2009. *Kommunale Kosten- und Leistungsrechnung: Grundlagen und Umsetzung*. Berlin: Erich Schmidt.
- Jackson, Audrey, und Irvine Lapsley. 2003. The diffusion of accounting practices in the new „managerial“ public sector. *International Journal of Public Sector Management* 16(5): 359–372.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein. 2012. *Bemerkungen des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2012*. 3. April 2012. Kiel. http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/bemerkungen_2012.pdf. Zugegriffen am 13.07.2018.
- Schauer, Reinbert. 2016. *Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen. Von der Kameralistik zur Doppik – Einführung und Standortbestimmung*, 3. Aufl. Wien: Linde.
- Tauberger, André. 2008. *Controlling für die öffentliche Verwaltung*. München: Oldenbourg.
- Weil, Sonia. 2017. *25 Jahre New Public Management in der Schweiz – Zehn Gestalter erzählen, Cahier de l'IDHEAP 300/2017*. Lausanne: Université de Lausanne.



Budgetreformen

Tobias Polzer

Inhalt

1 Charakteristika traditioneller Budgetsysteme und attestierter Reformbedarf	471
2 Reformansätze	473
3 Bewertung und Entwicklungsperspektiven	479
Literatur	480

Zusammenfassung

Budgets sind zentral für die Steuerung im öffentlichen Sektor. *Budgetreformen* stellen ein Querschnittsthema von Verwaltungsreformen dar. Ausgehend von einem attestierten Reformbedarf umfassen Reformkonzepte und -instrumente u. a. Ausgabenrahmen, Doppelhaushalte, Globalbudgetierung, Produkt- und doppische Haushalte. Auswirkungen auf Organisationsstrukturen und Prozesse werden beschrieben.

Schlüsselwörter

Haushaltswesen · Produkthaushalt · Doppischer Haushalt · Ausgabenrahmen · Globalbudget

1 Charakteristika traditioneller Budgetsysteme und attestierter Reformbedarf

Öffentliche Budgets bzw. Haushalte werden als *in Zahlen gegossene Politik* oder *Regierungserklärung in Zahlen* bezeichnet. In den Plänen über die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben bzw. andere Kategorien von finanzwirtschaftlicher

T. Polzer (✉)

University of Sussex Business School, Brighton, Großbritannien

E-Mail: T.H.Polzer@sussex.ac.uk

Bedeutung wird ausgedrückt, welchen gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Bereichen Prioritäten beigemessen werden.

Mit dem Haushaltsplan einer öffentlichen Gebietskörperschaft sollen mehrere Aufgaben erfüllt werden. Budgets weisen u. a. eine Steuerungs- (Durchsetzung politischer Programmvorgaben, Lenkung des Handelns der Exekutive), Koordinations- (Aufteilung von Kompetenzen innerhalb der Verwaltung mittels des Haushaltsplans, Allokation von Mitteln für Haupt- und unterstützende Aktivitäten) und Kontrollfunktion (Vergleich von Plan- mit Istwerten, administrative Kontrolle der Verwaltung durch die Politik, politische Kontrolle der Volksvertretung durch die Bürger) auf. Des Weiteren stellen öffentliche Budgets einen relevanten Hebel zur wirtschaftspolitischen Einflussnahme dar. Ferner sind nach der juristischen Funktion bei Haushaltsaufstellung, -vollzug und -kontrolle rechtlich detailliert vorgegebene Vorgaben zu beachten.

Ausgangspunkt vieler Budgetreformen, die in den letzten Jahren angegangen wurden, bildete eine Reihe an Kritikpunkten: Die traditionellen Budgetprinzipien wie Jährlichkeitsgrundsatz, Nicht-Übertragbarkeit und Nicht-Deckungsfähigkeit von Mitteln (s. u.) seien überholt. Öffentliche Budgetsysteme seien zudem durch zentralistische Mechanismen der Steuerung, geringe Flexibilität, stark formalisierte Regelungen und ein kameralistisches Rechnungswesen charakterisiert, womit eine nachhaltige Finanzpolitik behindert werde (Seiwald et al. 2013). Der Politik fehle größtenteils ein strategischer Steuerungsfokus, sodass eine sparsame Mittelverwendung erschwert werde (Stichwort *Dezemberfieber* – komplettes Ausgeben zugewiesener, aber noch nicht verbrauchter Finanzmittel). Außerdem bildeten Vorjahresbudgets, ohne groß hinterfragt zu werden, die Basis für das nächste Finanzjahr und würden allenfalls nach oben adaptiert. Ferner stelle die Rechtmäßigkeit und weniger die Zweckmäßigkeit die dominierende Mentalität dar. Auch seien Informationen bezüglich der Ergebnisse oft intransparent, was sich sowohl auf die finanzielle als auch auf die leistungs- und wirkungsbezogene Perspektive bezieht. Diese Perspektiven seien zudem nicht miteinander verknüpft.

Trotz der genannten Schwächen ist das Budget zentral für die Steuerung im öffentlichen Sektor. Budgetreformen sind keine Erscheinung jüngerer Zeit; z. B. wurde die Eignung von Programmbudgets bereits in den 1960er-Jahren diskutiert. Im Gegensatz zur hergebrachten Planung, bei der das aktuelle Budget den Ausgangspunkt bildet, werden hierbei Policies in Programme und untergeordnete Kategorien gegliedert und es wird eine Zuordnung jeweils nötiger Finanzmittel vorgenommen. Auch wenn sich Reformintensität und -schwerpunkte international unterscheiden, bildete der Perspektivenwechsel von der input- zur ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung (d. h. Output-/Leistungs- bzw. Wirkungsorientierung; „New Public Management“ in diesem Buch) Grundlage und Reformkatalysator für eine Vielzahl in jüngerer Zeit durchgeföhrten Reformen.

Unter dem Begriff *Budgetreformen* wird in diesem Beitrag auf Aspekte der Mikrosteuerung, d. h. die Steuerung von und innerhalb von Verwaltungseinheiten, abgestellt. Die Makrosteuerung, die etwa den Bereich der fiskalischen Nachhaltigkeit in der Form von Schuldenbremsen umfasst, steht nicht im Zentrum dieses Kapitels.

2 Reformansätze

Ziele von Budgetreformen bestehen in der Erhöhung von Transparenz sowie in der Stärkung von Verantwortlichkeiten/Rechenschaftspflichten und Nachhaltigkeit; darüber hinaus sollen Verwaltungsleistungen effektiver und effizienter erbracht werden (Seiwald et al. 2013). Entsprechende Reformen können als ein Querschnittsthema von Verwaltungsreform gesehen werden, da mitunter starke Wechselwirkungen mit anderen Reformthemen bestehen. Vorab ist festzuhalten, dass politische Rituale und Aushandlungsprozesse bei der Budgeterstellung im öffentlichen Sektor eine bedeutende Rolle spielen und Politik und Verwaltung einer *Verwissenschaftlichung* bzw. der Einführung einer ökonomischen Rationalität nicht unbedingt offen gegenüberstehen (Summermatter und Demaj 2012; siehe „Budgetpolitik“ in diesem Band).

Zwar weisen die Reformverläufe in unterschiedlichen Staaten eine Vielzahl an Gemeinsamkeiten auf, dennoch kann nicht von *dem* sich herausbildenden Modell für Budgetreformen gesprochen werden, da es mitunter große Unterschiede hinsichtlich Reformzeitpunkten, involvierten Verwaltungsebenen und implementierten Instrumenten gibt. Internationale Vorreiter sind neben der Schweiz im angelsächsischen Raum (z. B. Australien, Vereinigtes Königreich) und unter den nordischen Staaten (z. B. Schweden) zu finden.

Im deutschsprachigen Raum existieren nach Seiwald und Meyer (2012, S. 122) „Familienähnlichkeiten und -unterschiede“ bei Budgetreformen. In der Schweiz wurden Reformen im Vergleich mit Deutschland und Österreich relativ frühzeitig in Angriff genommen und sind auf allen drei Verwaltungsebenen zu beobachten – mit einem gewissen Schwerpunkt auf der Kantonsebene (beispielsweise die Einführung von mehrjährig rollierenden Integrierten Aufgaben- und Finanzplänen [IAFP] in den großen Kantonen der Deutschschweiz, in denen die Finanz- mit der Leistungsperspektive verknüpft wurde: Summermatter und Demaj 2012). In Deutschland fokussieren Reformen auf Länder (z. B. Neue Verwaltungssteuerung in Hessen) und Kommunen (z. B. Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen), während der Bund entsprechenden Reformen beobachtend bis tendenziell kritisch gegenübersteht. In Österreich nimmt die Bundesebene eine Vorreiter-Rolle ein. Hier wurde eine umfassende Haushaltsrechtsreform mit dem Fokus auf Wirkungsorientierung in zwei Etappen 2009 und 2013 umgesetzt (Hammerschmid und Grünwald 2014), während sich die Reformdynamiken von Bundesland zu Bundesland unterscheiden.

2.1 Konzepte und Instrumente

Budgetreformen setzen u. a. bei den klassischen Haushaltsgrundsätzen an. Hierbei ist z. B. zwischen temporärer und sachlicher (oder qualitativer) Spezialität zu differenzieren: Während die erste Form der Bindungswirkung auf Fragen der ein- oder mehrjährigen Aufstellung von Haushalten und/oder Übertragbarkeit von Haushaltssmitteln in/s folgende Haushaltsjahr/e abstellt, ist mit der zweiten Spezialität die Deckungsfähigkeit (Verschiebung von Mitteln zwischen verschiedenen Haushaltsspositionen) angesprochen.

2.1.1 Mittelfristige Ausgabenrahmen

Die Budgetierung konzentriert sich in den meisten Ländern traditionell auf die Erstellung eines fiskalischen Jahresplans. Finanzielle Beschlüsse haben in der Regel jedoch Folgen für mehrere Jahre – und Ereignisse, die erst in den nächsten Jahren erwartet werden, können bereits zu einem früheren Zeitpunkt Maßnahmen erfordern. Zwar wurde in der Bundesrepublik das Instrument der mittelfristigen Finanzplanung, bzw. in jüngerer Zeit ergänzt zur mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, bereits Ende der 1960 Jahre eingeführt. Danach hat die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern auf Basis einer fünfjährigen Finanzplanung zu erfolgen. Diese wurde aber als zu unverbindlich kritisiert, da im Regelfall lediglich eine Fortschreibung erfolge und diese Planung in den Parlamenten nur untergeordnete Bedeutung spiele.

Diese Überlegungen haben eine Vielzahl von Ländern dazu veranlasst, verbindliche mittelfristige Ausgabenrahmen, d. s. mehrjährige, stark aggregierte Planungen für Budgets, einzuführen. International werden diese als *medium-term expenditure/budget(ary) frameworks* bezeichnet (Weltbank 2013). Auch wenn sich Ausgabenrahmen international unterscheiden, etwa im Grad der Verbindlichkeit der Ausgabenobergrenzen, haben sie gemein, dass sie Unterstützung bei der Festlegung künftiger Haushaltsprioritäten bieten und letztlich eine bessere Kontrolle der öffentlichen Ausgaben unterstützen sollen. Um ihre Wirkung voll entfalten zu können, ist darauf zu achten, dass Ausgabenrahmen und Jahresbudgets konzeptionell miteinander verknüpft werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass neben dem Jahresbudget ein Parallelsystem ohne Steuerungsrelevanz aufgebaut wird. Mittelfristige Ausgabenrahmen erfahren oft durch fiskalische Nachhaltigkeitsberichte zur Sichtbarmachung langfristiger Budgetentwicklungen (zwischen 40 und 75 Jahren) eine Ergänzung.

Die schweizerische Legislaturplanung enthält Ziele und Maßnahmen für die kommende Legislaturperiode und wird dem Parlament alle vier Jahre durch den Bundesrat vorgelegt. Sie wird im Anhang von einem Legislaturfinanzplan begleitet, der als mittelfristiger Ausgabenrahmen charakterisiert werden kann (Reichard und Kühler-Stahn 2019). In Österreich wurde im Zuge der ersten Etappe der Haushaltstrechtsreform ein Bundesfinanzrahmen eingeführt (Seiwald et al. 2013). Dieser Ausgabenrahmen sieht gesetzlich verpflichtende Obergrenzen für Ausgaben für vier Jahre vor (außerdem beinhaltet er einen grundlegenden Personalplan). Allerdings wird zwischen fixen und variablen Obergrenzen unterschieden: Für konjunktursensible Bereiche wie etwa die Arbeitslosenverwaltung sind Schwankungsbreiten festgelegt. In der Verwaltungspraxis wurde beklagt, dass der Finanzrahmen seit seiner Einführung mehrfache Änderungen erfuhr, was das Ziel der Planungssicherheit teilweise konterkariert habe (Hammerschmid und Grünwald 2014).

2.1.2 Doppelhaushalte

Anstelle ein Budget für ein Jahr zu verabschieden, kann dieses auch für zwei Jahre beschlossen werden (auch als Doppelbudget oder Zweijahreshaushalt bezeichnet). Der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit ist jedoch weiterhin zu beachten, d. h. alle Ansätze müssen für jedes Jahr getrennt veranschlagt werden. Vorteile von Doppel-

budgets bestehen in einer Entlastung der Verwaltung und der Mehrheitsfraktionen, da für das zweite Jahr kein neuer Budgetentwurf aufgestellt werden muss und nur eine Haushaltsdebatte durchgeführt wird. Ein anderer Vorteil besteht in einer Erhöhung des Gestaltungsspielraums, da Doppelhaushalte oft mit weniger vertraglichen/gesetzlichen Festlegungen verbunden sind. Ergänzend erscheint ein Doppelhaushalt für verschuldete Gemeinden oft attraktiv, da damit ein für zwei Jahre durch die Kommunalaufsicht genehmigter Haushalt vorliegt. Auf der anderen Seite werden Demokratiedefizite gesehen. Auch wird kritisiert, dass sich viele Sachverhalte innerhalb von zwei Jahren ändern können bzw. die aktuelle konjunkturelle Lage eine flexible Reaktion erfordern kann, womit die Aufstellung eines Nachtragshaushalts erforderlich wird.

In Deutschland bilden die jeweiligen Gemeindeordnungen bzw. kommunalen Haushaltsverordnungen die Rechtsgrundlage/n für Zweijahreshaushalte. Auch auf Landesebene findet dieses Instrument Verwendung; aktuell haben beispielsweise Thüringen und Berlin Doppelbudgets beschlossen. Für das österreichische Budget gilt grundsätzlich das Jährlichkeitsprinzip. Mit der Haushaltsrechtsreform ist es jedoch möglich geworden, ein Doppelbudget in Ausnahmefällen aufzustellen, beispielsweise nach einem Regierungswechsel oder bei einer EU-Ratspräsidentschaft. Auch hierbei sind Veranschlagungen getrennt nach Jahren aufzustellen.

2.1.3 Globalbudgetierung

Ein Globalhaushalt ist die Vorgabe einer Pauschalsumme für einen Budgetbereich ohne sachliche Spezifität, d. h. über die Summe kann innerhalb einer Organisationseinheit relativ frei verfügt werden. Damit sollen eine Erhöhung der Flexibilität und eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit bei den Budgetverantwortlichen erreicht werden. In der Regel werden Globalbudgets mit bestimmten Leistungs- oder Wirkungszielen oder Aufträgen zur Effizienzsteigerung verbunden, z. B. einer Ausgabenreduzierung von jährlich 2 %. Ziel ist das Einräumen einer größeren Flexibilität bei der Budgetbewirtschaftung.

In Deutschland wurden in der Mehrzahl der Bundesländer Globalhaushalte im Hochschulbereich implementiert. Im Zuge der österreichischen Haushaltsrechtsreform wurde eine entsprechende Änderung unter dem Schlagwort *Jeder Minister sein eigener Finanzminister* annonciert und eine Verringerung von bislang 1100 Haushaltstiteln (*Voranschlagssätze*; zum Vergleich: der deutsche Bundeshaushalt umfasst mehr als 6000 Titel) hin zu etwa 70 Globalbudgets beschlossen. Dazu wurde die Struktur des Budgets umgestellt. Die Schweiz hat 1997 das Konzept Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) als Experiment auf der Bundesebene umgesetzt. Das Konzept beinhaltet eine integrierte Steuerung von Finanzen und Leistungen/Wirkungen. Dabei erhalten involvierte Verwaltungseinheiten mehrjährige strategische Leistungsaufträge vom Bundesrat für eine Legislaturperiode. Jährliche Leistungsvereinbarungen konkretisieren den Leistungsauftrag bis hin zur Ebene der Verwaltungsprodukte. Das Globalbudget kann durch die jeweilige Verwaltungseinheit größtenteils frei bewirtschaftet werden. Eine Evaluierung aus dem Jahr 2009 zog ein durchwegs positives Fazit (Seiwald et al. 2013).

2.1.4 Rücklagen-Regime

Um dem *Dezemberfieber* (s. o.) entgegen zu wirken, wurde vielfach das früher strikte Verbot der Übertragung nicht genutzter Haushaltsmittel in die Folgeperiode gemildert, d. h. Mittelübertragbarkeit wurde zumindest partiell als zulässig erklärt. Dementsprechend können Verwaltungseinheiten nicht beanspruchte Haushaltsmittel als Rücklagen in die Folgejahre transferieren. Die praktischen Erfahrungen mit diesem Instrument sind gemischt: Einer der Eckpfeiler der Haushaltsrechtsreform in Österreich bestand darin, dass nicht genutzte Haushaltsmittel in den Ressorts verbleiben und in Folgeperioden auch für andere als ursprünglich budgetierte Zwecke verwendet werden können. In der Umsetzung wurden aber Einschränkungen bei der Auflösung von Rücklagen gemacht, was zu einem substanziellem Verlust an Vertrauen seitens der Ressorts in die Reform führte (Hammerschmid und Grünwald 2014).

2.1.5 Performance Budgeting – Produkthaushalte

Als *performance budgeting* wird als eine Form der Budgetierung verstanden, bei der die Ressourcen- mit der Leistungs-/Wirkungsperspektive verknüpft wird (Seiwald et al. 2013). Um die *performance budgeting*-Logik im Haushaltsplan abzubilden, erfolgte vielfach eine Umstellung vom klassisch titelorientierten Haushalt zum Produkthaushalt. Die OECD (z. B. 2016) differenziert zwischen drei Formen: *Presentational performance budgeting* bedeutet, dass Informationen zu Leistungen und Wirkungen lediglich Hintergrundinformationen bilden. Beim *performance-informed budgeting* sind Performance-Daten zentral im Prozess der Budgetentscheidung, bestimmen jedoch nicht die konkrete Höhe der zugewiesenen finanziellen Ressourcen und haben kein vordefiniertes Gewicht in den Entscheidungen. Schließlich werden beim *direct performance budgeting*/Formelbudgets Ressourcen basierend auf erzielten/zu erzielenden Ergebnissen zugewiesen (oft nur in ausgewählten Sektoren angewandt).

Die Schweiz gilt als Vorreiter beim *performance budgeting*. Bereits seit den 1990er-Jahren wurden Produktbudgets auf allen Ebenen implementiert und die Akzeptanz durch Politiker und Verwaltungsmanager ist mittlerweile als hoch einzuschätzen (Reichard und Küchler-Stahn 2019). Der Bundeshaushalt wurde 2017 zu einem Produktbudget weiterentwickelt. In Ergänzung zu den Haushaltstiteln beinhaltet er Informationen zu strategischen Prioritäten, Produkten, Zielen und Kennzahlen. Er setzt das Instrument des IAFP (s. o.) ein. Der Bundeshaushalt umfasst 120 Produktgruppen und wird für vier Jahre erstellt (das Budget für das erste Jahr und Prognosen für die Folgejahre) und wird jährlich rollierend fortgeschrieben. Innerhalb der Produktgruppen können Mittel umgeschichtet werden (der IAFP ist ein Globalbudget). Der Bundeshaushalt ist in das Reformkonzept *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung* eingebettet, das u. a. Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerien und nachgeordneten Einheiten beinhaltet (Reichard und Küchler-Stahn 2019). In Deutschland ist die Aufstellung von Zielen und Kennzahlen zur Zielerreichung auf der Kommunalebene in den meisten Gemeindeordnungen bzw. kommunalen Haushaltsverordnungen vorgeschrieben. Die österreichische Haushaltsrechtsreform folgt dem *performance-informed budgeting*, der

international am häufigsten vorzufindenden Praxis. Pro Untergliederung sind im Budget fünf Wirkungsziele zu formulieren. Die Reaktionen der Verwaltungspraxis auf diese Reform waren gemischt (Hammerschmid und Grünwald 2014).

2.1.6 Doppische Haushalte

Die Harmonisierung von Budgetierung und Rechnungslegung im öffentlichen Sektor wird aktuell unter dem Schlagwort *accrual budgeting* geführt. International und im deutschsprachigen Raum wurde in den vergangenen Jahren vielfach ein kaufmännisches Rechnungswesen implementiert (*Doppik*, z. B. auf der Bundesebene in Österreich und der Schweiz und auf der Kommunalebene in Deutschland und der Schweiz siehe „Öffentliches Rechnungswesen in diesem Band“). Vielerorts bleibt die Budgetierung aber kameralistisch bzw. in der *cash*-Logik (Reichard und Van Helden 2017). Die Schweiz und Österreich stellen seit 2008 bzw. 2013 doppische Bundeshaushalte auf. Ab 2020 sind sämtliche österreichische Länder und Gemeinden dazu verpflichtet, einen doppischen Haushalt zu erstellen (Reichard und Küchler-Stahn 2019). Für die deutschen Kommunen bilden doppische Haushalte seit einigen Jahren ein bedeutendes Reformthema.

Reichard und van Helden (2017) untersuchen in einer Studie, warum in vielen westlichen Ländern doppische Systeme zur Rechnungslegung implementiert wurden, während die Budgetierung weiterhin auf Einzahlungen und Auszahlungen basiert. Als Gründe für dieses Auseinanderfallen werden angeführt, dass ein Vergleich von *cash*-basierten Voranschlägen und tatsächlichen Zahlungsströmen zu Kontrollzwecken leicht durchführbar ist. Ebenfalls spiegelt ein solches System einerseits die höhere Relevanz der Budgetierung im öffentlichen Sektor im Vergleich zur Rechnungslegung und andererseits die fehlende Expertise vieler Politiker und Verwaltungsmanager im Bereich Haushalts- und Rechnungswesen wider.

2.1.7 Gender Budgeting

Ziel einer geschlechtergerechten Budgetgestaltung ist es, Gender-Aspekte in Haushalte zu aufzunehmen, um einen Beitrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern zu leisten. Ausgangspunkt bildet eine gendersensible Analyse staatlicher Budgets. Dabei steht zum einen die Frage im Zentrum, wie Ausgaben und Einnahmen auf beide Geschlechter wirken, angesichts oft verschiedener gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aufgaben und Positionen. So werden etwa Dienstleistungen und Produkte der Verwaltung unterschiedlich nachgefragt. Zum anderen wird untersucht, ob Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern durch budgetäre Maßnahmen abgebaut werden, unverändert bleiben oder sogar verstärkt werden. Eine solche Analyse liefert Anhaltspunkte, welche finanziellen Schwerpunkte in Richtung Gleichstellung gesetzt werden können (Rudolf 2017).

In Deutschland ist das Land Berlin als Vorreiter zu sehen. Der Landeshaushalt weist hier eine *gender budgeting*-Komponente auf. Seit 2012 findet ein jährlicher Wettbewerb statt, bei dem erfolgreiche Projekte der Berliner Bezirke ausgezeichnet werden. Ziel ist es, erfolgreiche Fälle der Anwendung transparent zu machen, für die Bezirke mehr Anreize zu schaffen, entsprechende Projekte umzusetzen sowie die Übertragbarkeit der Musterprojekte auf andere Bereiche zu prüfen. Bislang wurden

u. a. eine Sporthalle und Spielplätze nach geschlechterspezifischen Merkmalen gezielt finanziert bzw. gestaltet. Im österreichischen Bundesbudget muss eines von fünf Wirkungszielen pro Budget-Untergliederung ein Gleichstellungsziel sein.

2.1.8 Bürgerhaushalte

Bürgerhaushalte (auch: partizipative Haushalte) stellen eine Form direkter Bürgerbeteiligung dar. Hierbei wird Bürgern die Möglichkeit eingeräumt, zumindest über Teile der frei verwendbaren Haushaltsmittel mitzubestimmen und zu entscheiden. Der Prozess wird dabei meistens von der Verwaltung moderiert (siehe „Bürgerhaushalte“ in diesem Band).

2.2 Organisationsstrukturen und Prozesse

Seiwald et al. (2013) heben hervor, dass bei nachhaltigen Budgetreformen Instrumente und in der Folge Organisationsstrukturen und Prozesse aufeinander abzustimmen sind. Insbesondere sind technische (etwa bei Formelbudgets oder Anpassung von IT-Systemen), konzeptionelle (z. B. Integration von finanzieller und Leistungs-/Wirkungsperspektive) und organisationale Verknüpfungen (z. B. Delegation von Entscheidungskompetenzen) herzustellen.

2.2.1 Dezentrale Ressourcen- und Leistungsverantwortung

Eines der zentralen Anliegen von Verwaltungsreformen der vergangenen Jahrzehnte war die organisationale Dezentralisierung und damit einhergehend die Stärkung der Autonomie des Managements dezentralisierter Verwaltungseinheiten durch Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Im deutschsprachigen Raum erfolgte dies vielfach in der Form von Ausgliederungen, d. h. Organisationsprivatisierungen mit vollständigem Verbleib im staatlichen Eigentum. Flankierend erfolgte oftmals die Flexibilisierung des Haushaltsmanagements. Im Kern ging es dabei darum, Manager einer Verwaltungseinheit innerhalb eines Budgetrahmens mehr Entscheidungsfreiraume bei der Mittelverwendung einzuräumen. Die Budgetierung dieser Einheiten erfolgt daher oft per Globalbudgets und Leistungsaufträgen (Bals und Fischer 2014).

2.2.2 Neue Organisationseinheiten in der Verwaltung

Zur Verbesserung der Transparenz wurden vielfach organisationsinterne und -übergreifende Stellen geschaffen oder abgegrenzt, etwa in der Form von Controllingeinheiten. Diese Stellen sind für ein erweitertes Berichtswesen zuständig und liefern ein integratives Bild der Finanz- und Leistungs- bzw. Wirkungsperspektive. Dabei kommen Instrumente zur Berichterstattung wie (standardisierte) Leistungsberichte oder Kennzahlencockpits zum Einsatz. In Österreich wurde mit der Haushaltsrechtsreform auf Bundesebene ein entsprechendes ressortinternes und -übergreifendes Wirkungscontrolling eingerichtet.

2.2.3 Installation unabhängiger parlamentarischer Budgetstellen

In einer Vielzahl der OECD-Staaten war im letzten Jahrzehnt eine Einrichtung unabhängiger Stellen (budget offices) zu beobachten, die Haushaltsausschüsse und Parlamentarier u. a. durch die Erstellung von Gutachten zu den finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben, zu mittel- und langfristigen Prognosen sowie zu finanziellen Implikationen von Sparmaßnahmen unterstützen.

Im deutschen Bundestag hat der Haushaltsausschuss die Möglichkeit, auf die Wissenschaftlichen Dienste zurückgreifen. Der Budgetdienst in Österreich wurde im Juli 2012 im Zuge der Haushaltsrechtsreform eingerichtet (Seiwald et al. 2013).

2.2.4 Prozesse

Die Implementierung neuer bzw. Adaptierung bestehender Instrumente hat Auswirkungen auf die Prozesse der Budgeterstellung und -bewirtschaftung, beispielsweise bei der Abstimmung zwischen mittelfristigem Ausgabenrahmen und Jahresbudget. Vielfach wurde auch eine Straffung von Prozessen bei der Haushaltserstellung vorgenommen. Neue Prozesse gibt es auch bei der Aushandlung von Leistungsvereinbarungen zwischen Fachministerium und verselbständigte Organisationen. Nicht zuletzt erfordern geänderte Prozesse eine Anpassung der IT-Systeme.

In Deutschland werden beispielsweise bei der Erstellung des Bundeshaushalts nach erfolgter Schätzung der Gesamteinnahmen mittels politischem Eckwertebeschluss den obersten Budgetbereichen *top-down*-Verfahren (d. h. Planung per vom Gesamten zum Detail) Budgets je nach Aufgabenpriorität zugewiesen. In weiterer Folge verteilen die obersten Budgetbereiche anknüpfend an den Eckwertebeschluss das ihnen zugewiesene Budget auf die nachgeordneten Bereiche. Auch der österreichische jährliche Budgetprozess auf Bundesebene kann als eine Form der *top-down*-Budgetierung charakterisiert werden; die im Bundesfinanzrahmen (s. o.) festgelegte Ausgabenobergrenze darf dabei nicht überschritten werden.

3 Bewertung und Entwicklungsperspektiven

Vor dem Hintergrund des in hohem Maße politischen Charakters des Budgeterstellungsprozesses ist es erstaunlich, dass die Budgetreformen und neuen Instrumente des Budgetmanagements in den vergangenen Jahren weitestgehend im politischen Konsens verabschiedet bzw. implementiert wurden. Evaluierungen der erst in jüngerer Zeit im deutschsprachigen Raum umgesetzten Reformen halten fest, dass deren Ziele und Potenziale noch nicht oder erst im Ansatz erreicht bzw. realisiert wurden (Hammerschmid und Grünwald 2014; Reichard 2014).

Wie bei allen Verwaltungsreformen sind auch bei der Durchführung von Budgetreformen die jeweiligen Kontextspezifika zu beachten – insbesondere was die Akzeptanz durch Verwaltung und Politik anlangt –, andernfalls besteht die Gefahr einer Entkoppelung zwischen Reformen und gelebten Praktiken (Küchler-Stahn 2010). Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass unter großen Anstrengungen erhobene Finanz-, Leistungs- und Wirkungsdaten ungenutzt bleiben (Vermeidung von *Zahlenfriedhöfen*). Kritische Stimmen (siehe z. B. „Budgetpolitik“ in diesem Band) weisen darauf hin, dass

Verwaltungen und parlamentarische Mehrheitsfraktionen nur begrenztes Interesse daran haben, sich auf konkrete Ziele festzulegen. Die Entwicklung von Zielen und die Evaluierung der Zielerreichung binden zudem finanzielle und zeitliche Ressourcen und der Einfluss externer Effekte ist nur schwer zu beurteilen.

Insbesondere zu Reformen im Bereich *performance budgeting* liegen erste, mitunter kritische, Forschungsergebnisse vor. Eine Untersuchung von Reichard (2014) zu Produkthaushalten in fünf deutschen Städten ergab, dass häufig nur eine *presentational* Form implementiert wurde und die Datenqualität der Leistungsindikatoren noch verbesserungsbedürftig ist. Während Gemeinderäte einen gewissen Skeptizismus an den Tag legten (ähnlich auch der Befund von Summermatter und Demaj 2012), standen kommunale Manager Produkthaushalten tendenziell neutral bis positiv gegenüber. Eine Studie von Bleyen et al. (2016) verglich die *performance budgeting*-Aktivitäten auf der kommunalen Ebene in zehn europäischen Ländern. Die Autoren kamen zum Ergebnis, dass sich der Grad der Detailliertheit von Systemen und die Qualität der Daten stark unterscheiden: Mitunter bezogen sich Indikatoren nicht auf Leistungen und Wirkungen und/oder zukunfts- bzw. vergangenheitsbezogene Kenngrößen fehlten. Als mögliche Erklärungsfaktoren wurden in der Untersuchung Verwaltungstraditionen und der Reifegrad von sowie die Erfahrung mit *performance budgeting*-Systemen angeführt.

Die Bereitschaft, Leistungs- und Wirkungsinformationen bei Budgetentscheidungen zu verwenden, ist noch als sehr moderat einzustufen. Insbesondere Politiker zögern, solche Informationen heranzuziehen. Mit steigender Expertise der Politik scheint aber auch die Bereitschaft zur Verwendung zu steigen (Reichard und Küchler-Stahn 2019). Solche Fragen der tatsächlichen Verwendung der neu eingeführten Systeme und insbesondere (Budget-)Informationen werden aktuell unter dem Schlagwort *performance information use* diskutiert.

Seiwald et al. (2013) weisen mit Blick auf die aktuellen Budgetreformen darauf hin, dass ein Ende der Reformaktivitäten nicht absehbar sei. Momentan kann das Haushaltswesen in Deutschland aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Budgetsysteme auf der Länder- und Kommunalebene als fragmentiert charakterisiert werden. Die Harmonisierung der Systeme zwischen den Gemeinden, aber auch zwischen den Gebietskörperschaften stellt daher eine Reformthematik für die Zukunft dar. Einer der zukünftigen Reformschwerpunkte in Österreich ist Einführung doppischer Haushalte in allen Ländern und Gemeinden zum Jahr 2020. In der Schweiz schließlich gilt es die Erfahrungen mit dem 2017 eingeführten *Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung* zu evaluieren.

Literatur

- Bals, Hansjürgen, und Edmund Fischer. 2014. *Finanzmanagement im öffentlichen Sektor. Budgets, Produkte, Ziele*. Heidelberg: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm.
- Bleyen, Pieter, Daniel Klimovsky, Geert Bouckaert, und Christoph Reichard. 2016. Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review* 19(7): 932–953.

- Hammerschmid, Gerhard, und Alexander Grünwald. 2014. *Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Erfolge – Potenziale – Perspektiven*. Wien: Bundeskanzleramt.
- Küchler-Stahn, Nicole. 2010. *Leistungs- und wirkungsorientierte Budgetierung. Internationale Praxis und Gestaltungsoptionen für deutsche Kommunalverwaltungen*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- OECD. 2016. *Glossary – 2016 OECD performance budgeting survey*. Paris: OECD.
- Reichard, Christoph. 2014. Leistungsinformationen im neuen Kommunalhaushalt – welche Rolle spielen diese Daten in der Praxis? *Verwaltung & Management* 20(3): 125–129.
- Reichard, Christoph, und Nicole Küchler-Stahn. 2019. Performance budgeting in Germany, Austria and Switzerland. In *Performance budgeting in the public sector*, Hrsg. M. De Vries und J. Nemec. Hounds-mills: Palgrave Macmillan.
- Reichard, Christoph, und Jan van Helden. 2017. Why cash-based budgeting still prevails in an era of accrual-based reporting in the public sector. *Accounting Finance & Governance Review* 23(1–2): 43–65.
- Rudolf, Christine. 2017. *Gender Budgeting in deutschen Bundesländern. Analyse der Implementierungsimpulse einer Innovation in öffentlichen Haushalten*. Wiesbaden: Springer.
- Seiwald, Johann, und Renate E. Meyer. 2012. Familienähnlichkeiten und -unterschiede: Haushaltstreformen in Österreich und Deutschland im Vergleich. *Verwaltung & Management* 18(3): 122–126.
- Seiwald, Johann, Renate E. Meyer, Gerhard Hammerschmid, Isabell Egger-Poitler, und Markus A. Höllerer. 2013. *Neue Wege des Haushaltsmanagements. Internationale Erfahrungen, Herausforderungen und Trends*. Berlin: Edition Sigma.
- Summermatter, Lukas, und Labinot Demaj. 2012. Die Nutzung integrierter Aufgaben- und Finanzpläne (IAFP). Wie Schweizer Kantonsparlamentarier den IAFP im Budgetprozess verwenden. *Verwaltung & Management* 18(4): 171–179.
- Weltbank. 2013. *Beyond the annual budget. Global experience with medium-term expenditure frameworks*. Washington, DC: World Bank.



Budgetpolitik, insbesondere Haushaltskonsolidierung

Lars Holtkamp

Inhalt

1	Haushaltskonsolidierung – Haupt- oder Nebensache?	484
2	Haushaltsprobleme und institutionelle Rahmenbedingungen	485
3	Budgetreformen und Konsolidierungsstrategien	486
4	Perspektiven	492
	Literatur	492

Zusammenfassung

Die Budgetpolitik in den Bundesländern und Kommunen fokussiert sich zunehmend auf die Haushaltskonsolidierung. Die Schuldenbremse und das Eingreifen der kommunalen Haushaltsaufsicht gegen weiter steigende Kassenkredite lässt die Haushaltskonsolidierung wahrscheinlich zum Dauerthema werden. Die öffentliche Managementlehre formuliert hierfür viele anspruchsvolle Reformkonzepte, um den Budgetprozess effizienter zu gestalten. Danach soll der Budgetprozess transparenter, strategischer und partizipativer werden. Strategische Planungsansätze, New Public Management und Bürgerhaushalte stehen damit in der Wissenschaft hoch im Kurs. In der Praxis zeigt sich aber empirisch, dass Strategien, die intransparent, inkrementalistisch und hierarchisch ausgerichtet sind, eher geeignet sind, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten und sich deshalb häufig schon hinter der Fassade anspruchsvollerer Reformvorhaben sukzessive durchgesetzt haben.

L. Holtkamp (✉)

Institut für Politikwissenschaft, FernUniversität Hagen, Hagen, Deutschland

E-Mail: Lars.Holtkamp@fernuni-hagen.de

Schlüsselwörter

Haushaltskonsolidierung · Strategische Planungsansätze · New Public Management · Inkrementalismus · Bürgerhaushalt

1 Haushaltskonsolidierung – Haupt- oder Nebensache?

Budgetpolitik hat eine wesentliche Querschnittsfunktion und ist eng mit den meisten anderen Politikfeldern über die Haushaltsplanung verflochten. Budgetpolitik ist staatliche Ressourcenverteilung, „zu der die Erhebung von Abgaben (Steuerpolitik), die staatsinterne Umverteilung der Finanzmittel auf die Gebietskörperschaften (Finanzausgleichspolitik), die Verteilung der Finanzen auf Aufgaben und Titelverwalter (Budgetierungsprozesse) und die Umsetzung der Mittel in staatliche Ausgaben (Projektplanung und -vollzug)“ (Fürst 1982, S. 414) gehören. Bei dieser Komplexität der Budgetpolitik auf allen föderalen Ebenen empfiehlt es sich, sich auf Teilaspekte zu konzentrieren, um überhaupt zu klaren empirischen Aussagen kommen zu können. Im Folgenden soll deshalb die Haushaltskonsolidierung und ihr Zusammenhang mit Verwaltungsreformen im Fokus der Analyse stehen, die vorwiegend auf der Ebene der Kommunen und Bundesländer analysiert werden, weil hierzu die meisten empirischen Untersuchungen vorliegen.

Seit den 1990er-Jahren ist die Haushaltskonsolidierung das Topthema in bundesdeutschen Verwaltungen. Mit dem Einsetzen der internationalen Finanzkrise ab 2008 und der Einführung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse hat sich diese Fokussierung auf Haushaltsfragen in der Verwaltungspraxis nochmals verstärkt. Kaum eine Verwaltungsreform wird nicht mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung begründet und fast jedes neue Gesetzesvorhaben steht unter Finanzierungsvorbehalt. Zumeist in werbender Absicht werden in der normativ ausgerichteten Managementlehre immer neue Idealmodelle entwickelt, wie der Budgetprozess als zentraler Nervenstrang der Verwaltung und Politik grundlegend reformiert werden soll. Der Haushaltsprozess soll transparenter, zielorientierter, strategischer oder gar partizipativer organisiert werden und das soll schließlich auch zur Haushaltskonsolidierung bzw. zu mehr Effizienz beitragen. Allerdings wurde bisher zu wenig untersucht, ob diese anspruchsvollen Budgetreformen empirisch tatsächlich zu den propagierten Konsolidierungseffekten führen. Das kann aus Sicht der öffentlichen Managementlehre eher kleinlich und buchhalterisch wirken angesichts vielversprechender Begriffe wie „New Public Management“, „Strategisches Management“, „Neue Haushaltssteuerung“ und „Public Governance“.

In der Verwaltungspraxis, und ganz besonders in den Kommunen, kann man es sich aber nicht leisten, empirische Konsolidierungseffekte als nebensächlich zu betrachten, weil diese das wesentliche Ziel von Verwaltungs- und Budgetreformen sind. Deshalb werden in diesem Beitrag nach einer Skizze der Haushaltsprobleme die *empirischen Leistungen* von Verwaltungsreformen und Sparstrategien für die Haushaltskonsolidierung im Mittelpunkt der Analyse stehen.

2 Haushaltsprobleme und institutionelle Rahmenbedingungen

Im letzten Jahrzehnt hat sich die Haushaltsslage im Bund, in vielen Ländern und Kommunen leicht verbessert. Dies dürfte allerdings weniger auf intensivierte Konsolidierungsanstrengungen zurückzuführen sein, sondern eher auf konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen und auf das historisch niedrige Zinsniveau. Mit Ausnahme der letzten Jahre ist die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland aber immer weiter angestiegen. 1985 lag diese Verschuldung noch bei 538 Mrd. Euro, um dann bis 2015 auf 2 Billionen Euro anzuwachsen (Statistisches Bundesamt 2016). Insbesondere die deutsche Einheit und die Konjunkturprogramme im Zuge der Finanzkrise haben zur Schuldenexpansion geführt. Wenn nach der jetzigen Niedrigzinsphase die Zinsen irgendwann wieder ansteigen werden, dann sind das Erblasten, die die laufenden Ausgaben erheblich ansteigen lassen und den Konsolidierungsdruck wieder forcieren werden, zumal wohl kaum jedes Jahr mit konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen gerechnet werden kann.

Neben diesen sozioökonomischen Risiken können auch institutionelle Rahmenbedingungen und Reformen den Konsolidierungsdruck weiter erhöhen. Zunächst ist daran zu erinnern, dass auf kommunaler Ebene traditionell durch das Haushaltrecht der Haushaltsausgleich vorgeschrieben ist und deshalb Defizite nur mit kurzfristigen Kassenkrediten finanziert werden können. Lagen diese in deutschen Kommunen Anfang 2000 noch bei 6,9 Milliarden, sind diese Ende 2016 auf 46,4 Milliarden angestiegen.

In Haushaltssicherungskonzepten muss nachgewiesen werden, wie die kurzfristigen Kassenkredite zügig wieder abgebaut werden sollen. Gelingt dies nicht, folgen sofort politisch fühlbare Sanktionen der Kommunalaufsicht, von einzelnen Auflagen über dauerhaftes Nothaushaltrecht bis hin zur Bestellung von Beauftragten, die den Stadtrat ersetzen. Allein in NRW wurden ab 2010 bereits vier Staatskommissare bestellt und vielen anderen Kommunen angedroht, die nicht den mittelfristigen Haushaltsausgleich darstellen konnten.

Dementsprechend ist der Konsolidierungsdruck in diesen Problemkommunen deutlich höher als bisher bei Bund und Ländern. Deshalb liegen auch mehr empirische Untersuchungen zu den Konsolidierungsstrategien von Kommunen vor, die einen Einblick in die tatsächlichen fiskalischen Effekte dieser Strategien geben (Holtkamp 2012), die für die Verwaltungspraxis deutlich wichtiger sind als abstrakte Reformmodelle mit „Effizienzversprechen“. Allerdings werden vermehrt auch Untersuchungen zu den Bundesländern vorgelegt, weil diese mit der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse auch vor neuen institutionellen Herausforderungen stehen (Fiedler und Maderspacher 2014). Zwar wird die Schuldenbremse wahrscheinlich vom Stabilitätsrat nicht in dem Maße sanktioniert wie der kommunale Haushaltsausgleich von der Aufsicht, aber auch durch naming und shaming kann ein Anreiz für die Bundesländer entstehen, stärker zu konsolidieren, um nicht in den Medien als Klassenletzter oder „Gesetzesbrecher“ geoutet zu werden. Ob die im Rahmen der Schuldenbremse vereinbarten vorübergehenden Konsolidierungshilfen

für Bremen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein tatsächlich nachhaltig dazu beitragen, dass diese hoch verschuldeten Bundesländer zukünftig die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten, ist eher fraglich. Empirisch weist einiges darauf hin, dass diese Hilfen auch zu einem „Gewöhnungseffekt“ führen können, der gerade nicht die Bereitschaft für Konsolidierungsentscheidungen stärkt (Wagschal et al. 2009, S. 97).

3 Budgetreformen und Konsolidierungsstrategien

Mit inkrementalistischen Budgetverfahren will sich die öffentliche Managementlehre in der Regel nicht abfinden. Entweder sollen in Form von strategischen Planungsansätzen die Budgetmittel nach politischen Zielsetzungen neu ausgerichtet werden, oder es wird eine umfassende Beteiligung der Bürger an der Haushaltskonsolidierung im Rahmen des sog. „Bürgerhaushalts“ als partizipative Planungsvariante empfohlen.

3.1 Strategische Ansätze

Strategische Planungsansätze tauchen in kommunalen Haushaltssrisiken immer wieder im neuen Gewand auf. Von der kommunalen Entwicklungsplanung und Aufgabekritik über das New Public Management bis hin zum strategischen Management und zur wirkungsorientierten Steuerung wird immer wieder eine ähnliche Rezeptur propagiert, die im Prinzip eine „Verwissenschaftlichung“ der Verwaltung und des Budgetprozesses anstrebt. Grob gesprochen will man für alle Politikfelder operationale politische Ziele definieren und daraus Mittel herleiten, die dann im Rahmen der Budgetgrenzen realisiert werden. Der Erfolg der Maßnahmen – also inwieweit die anvisierten Wirkungen oder zumindest der Output erreicht wurde – soll anschließend über Indikatoren gemessen und in der weiteren Budgetplanung berücksichtigt werden. Ausgangspunkt der Haushaltskonsolidierung sind also nicht, wie in der inkrementalistischen Praxis, die Haushaltssansätze der Vorjahre, die graduell und tendenziell gleichmäßig gekürzt werden, sondern die politischen Ziele, Aufgaben und erzielten Effekte der politischen Maßnahmen, die dementsprechend priorisiert werden und je nach schrumpfendem Budgetrahmen noch realisiert werden können. Alle bisherigen langjährigen Erfahrungen in der Haushaltspolitik sprechen aber dafür, dass diese Planungsansätze von realitätsfremden Annahmen ausgehen und bei extrem hohen Reformkosten real kaum Konsolidierungseffekte erbringen können (Holtkamp 2012). Bereits bei der Implementation der outputorientierten Steuerung im Rahmen des NSM, die deutlich weniger voraussetzungsvoll ist als eine wirkungsorientierte bzw. strategische Steuerung, hat sich gezeigt, dass dieser Ansatz politisch nicht umsetzbar ist. Konsequenz ist, dass kostenintensive „Datenfriedhöfe“ ohne Steuerungswirkung angelegt wurden, die man sich gerade in der Phase der Haushaltskonsolidierung nicht leisten kann.

Im Einzelnen ergeben sich bei den strategischen Ansätzen die folgenden Probleme, die sich in der Regel kaum überwinden lassen. Die Kommunal- und Landespolitik setzt schon keine klar hierarchisierten Ziele und hält sich nicht bei der Detailintervention zurück,

- weil die Diskussion von Zielen von den Wählern (nach Auffassung der Kommunalpolitiker) nicht in dem Maße honoriert wird wie die Detailintervention für die kleinen Bürgeranliegen
- weil die Mehrheitsfraktionen, die die Ziele verabschieden müssten, kein Interesse haben, sich in starkem Maße festzulegen. Können sie diese Ziele schließlich nicht erreichen, bieten sie den Oppositionsfraktionen eine „unnötige Angriffsfläche“.
- weil die zur Leistungsbewertung notwendige klare Zielhierarchie eher Widerstand bei Presse und Wählern auslöst, wenn als untergeordnet titulierte Ziele von anderen Bevölkerungs- und Interessengruppen als wichtiger eingeschätzt werden.

Viele Gründe sprechen zudem dagegen, dass eine Evaluation der Zielerreichung, wenn tatsächlich klare Ziele definiert worden sein sollten, auch nur annähernd umgesetzt werden kann:

- Um halbwegs zuverlässig beantworten zu können, inwieweit gesetzte Ziele erreicht wurden, müssen in der Regel relativ viele Indikatoren entwickelt werden, bei denen man nur sehr begrenzt auf Daten der amtlichen Statistik zurückgreifen kann. Durch die notwendigerweise regelmäßig zu erhebenden Indikatoren werden erhebliche Zeit- und Finanzressourcen gebunden.
- Selbst wenn es gelingt, die wesentlichen Veränderungen in einem Bereich valide durch Indikatoren abzubilden, wäre es immer noch sehr schwer zu beurteilen, ob eine Verbesserung der Indikatorenwerte tatsächlich auf den Einsatz von politischen Programmen oder auf veränderte günstige Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Das auch nur annähernd für den Gesamthaushalt einer kleinen Kommune zu untersuchen, ist selbst schon in sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekten nahezu unmöglich.
- Hinzu kommt, dass es unwahrscheinlich ist, dass alle leistungsanbietenden Fachverwaltungen ihre Daten vollkommen ungeschönt weiterleiten (bzw. dies wiederum sehr hohe Kontrollkosten induziert), wenn diese Indikatoren tatsächlich in einem Zusammenhang mit zukünftigen Ressourcenzuweisungen stehen sollten.

Da die Befürworter dieser Ansätze bisher auch nicht bestrebt waren *empirisch nachzuweisen*, wie diese sich stetig wiederholenden Probleme zu lösen sind, sollten diese Ansätze (wenn überhaupt) nur sehr vorsichtig dosiert in der Haushaltspolitik Anwendung finden. Zum mindesten sollten die Aufbau- und Unterhaltungskosten für diese Managementsysteme möglichst durch eine starke Begrenzung der Indikatoren und Vergleichswerte reduziert werden. Die Erwartungen an diese Managementsysteme sollten zumindest nicht zu hoch sein und der Aufwand sollte pragmatisch begrenzt werden (Reichard 2017, S. 150).

3.2 Partizipative Ansätze

Seit Anfang der 2000er-Jahre wird in der öffentlichen Managementlehre zunehmend unter dem Stichwort Public Governance auch eine umfassende Beteiligung der Bürger an der Haushaltsplanung vorwiegend auf der kommunalen Ebene propagiert (vgl. auch Herzberg zum Bürgerhaushalt in diesem Handbuch). Zumindest in der ersten Phase des sog. Bürgerhaushalts in Deutschland wurde ein positiver Zusammenhang zwischen Partizipation und Haushaltskonsolidierung erwartet. So ging das Innenministerium NRW in dem Modellprojekt „Bürgerhaushalte“ zusammen mit der Bertelsmann Stiftung davon aus, dass für Kommunen Partizipation gerade bei sehr schwieriger Haushaltslage eine erhöhte Akzeptanz für Konsolidierungsmaßnahmen beschaffen kann (Innenministerium NRW und Bertelsmann Stiftung 2004) und es so Kommunalpolitikern überhaupt ermöglicht, radikale Einschnitte ohne größeres Abwahlrisiko umzusetzen.

Die intensive Partizipation am „runden Tisch“ kann aus dieser Sicht dazu beitragen, dass die Bürger stärker die Ausgabenwünsche mit der begrenzten Einnahmeseite verbinden und so die Konsumenten- und Steuerzahlerrolle stärker zusammengeführt wird. In den bisher für Deutschland vorliegenden empirischen Untersuchungen zeigt sich aber, dass der Bürgerhaushalt als dialogorientiertes Verfahren zu keinen Konsolidierungseffekten und zu keiner höheren Akzeptanz von Konsolidierungsmaßnahmen führt (Holtkamp 2012). In der Regel dominieren Vereine und Interessengruppen die „runden Tische“, die vorwiegend einen Abbau ihrer Förderung bzw. der von ihnen genutzten öffentlichen Einrichtungen vermeiden wollen. Während es für viele Bürger belastend ist, sich in Bürgerforen öffentlich für Leistungskürzungen gegenüber Interessengruppen durchzusetzen, ist der Nutzen nur wenig greifbar (z. B. zukünftige Steuerentlastungen sind kurz- und mittelfristig allein schon aufgrund der Auflagen der Kommunalaufsicht nicht erwartbar). So nehmen in vielen Fällen nur sehr wenige Bürger an Veranstaltungen zum Bürgerhaushalt teil und der Bürgerhaushalt ohne Bürger droht zur Farce zu werden.

Der Bürgerhaushalt kann so nur wenig zur Akzeptanz von einschneidenden Sparmaßnahmen beitragen, allein schon, weil seine Angebote häufig selbst von vielen Bürgern nicht akzeptiert werden. Nur durch aufwändige Werbung und vielfältige Beteiligungsangebote können Bürger zur zeitintensiven Partizipation am „runden Tisch“ gewonnen werden, die aber wiederum in Haushaltssicherungskommunen kaum finanziert werden dürfen. Problematisch ist auch, dass die Beteiligungsergebnisse von Bürgerhaushalten von der Politik in der Regel nicht umgesetzt werden, was zu einer noch höheren Politikerverdrossenheit führen kann.

Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der bisher umfassendsten qualitativen Analyse von Bürgerhaushalten. Aus den 839 Bürgervorschlägen in den 13 Untersuchungskommunen konnten nur zwei identifiziert werden, die tatsächlich aufgrund des Bürgerhaushalts umgesetzt wurden. Nur „in Ausnahmefällen hinterließen die Anregungen der Bürger nachweisbare Spuren in politischen Entscheidungen“ (Neunecker 2016, S. 274).

Der Bürgerhaushalt bleibt danach also häufiger ohne Policy-Wirkungen und kann damit eher als symbolische Politik eingeordnet werden. Die geringe Umsetzung der

Ergebnisse wird nicht nur mit den geringen Haushaltsspielräumen begründet, sondern die Haushaltsberatungen sind für die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker so komplex, dass meist nur wenige Informationen zu weiteren Veränderungslisten verarbeitet werden können und so die Haushaltplanung der letzten Jahre nur inkrementell fortgeschrieben wird. Hinzu kommt das Verständnis der Ratsmitglieder, die sich häufig selbst als sehr responsiv wahrnehmen und aufgrund ihrer Vernetzung in der Stadt meinen, schon die Wünsche der Bürger zu kennen. Wegen der geringen Teilnehmerzahlen glauben sie nicht, dass der Bürgerhaushalt zusätzliche Wissensbestände für den Beratungsprozess erschließen kann.

3.3 Hierarchisch-inkrementalistische Ansätze

In der international vergleichenden Policy-Forschung werden im Vergleich zur normativ ausgerichteten Managementlehre ganz andere Budgetreformen für die Haushaltskonsolidierung als leistungsfähig eingeordnet.

Hierarchisierung und Zentralisierung des Haushaltsprozesses ermöglicht danach eher Haushaltskonsolidierung als ein von vielen Spielern und Partizipation bestimmter, fragmentierter Budgetprozess. Dementsprechend führen institutionelle Reformen, die die Kompetenzen der Regierungschefs und Finanzminister ausweiten, die sich damit besser gegenüber den ausgabenexpansiven Fachpolitikern und Interessengruppen durchsetzen können, durchschnittlich zu stärkeren Konsolidierungseffekten (Holtkamp 2012). Auch für die kommunale Ebene konnte bestätigt werden, dass Gemeindeordnungen mit starker Stellung des Bürgermeisters und Kämmerers gegenüber dem Stadtrat zu weniger Verschuldung führen (Bogumil et al. 2014).

Im Fall der Kommunen, deren Institutionenpolitik hauptsächlich durch die Kommunalverfassungen und Landesregierungen geprägt wird, interessieren aber insbesondere die möglichen, mikropolitischen Strategien, die Entscheidungsträger entwickeln, um den Haushaltsprozess zum Zwecke der Konsolidierung zu zentralisieren, ohne ihre Wiederwahl zu gefährden bzw. massive Widerstände zu produzieren. Typische Strategien sind aus Sicht der vergleichenden Policy-Analyse z. B. die Verschleierung der Kürzungsfolgen und Abwälzung der Verantwortung für Kürzungsmaßnahmen auf andere Institutionen. Für die kommunale Ebene kann häufiger die Kombination folgender mikropolitischer Sparstrategien zur Durchsetzung der Konsolidierung beobachtet werden.

Zentralisierung: Haushaltskonsolidierung geht von der Verwaltungsspitze und der Kämmerei aus. Sparvorschläge werden entweder in einer „vertrauten“ Runde mit loyalen Verwaltungsmitarbeitern oder durch Unternehmensberatungen entwickelt. Hieran werden die Fachämter, der Stadtrat, die Öffentlichkeit und der Personalrat nur begrenzt beteiligt.

Inkrementalismus: Relevant sind kurzfristig erzielbare Einsparpotenziale und damit die Konzentration auf die wichtigsten Ausgabe- und Einnahmepositionen. Sperrige Berichte über Ziele, Output-Indikatoren und Zielerreichung erschweren eher zügige Entscheidungen bzw. produzieren erhebliche Transaktionskosten. Zentral ist vielmehr, welche Konsolidierungsstrategien wenig öffentliche Widerstände

provozieren, damit die Verwaltungsleitung weiter das „Heft des Handelns“ in der Hand behält und der Rat nicht von sich aus aktiv wird. Üblich ist dabei beispielsweise die Gleichverteilung von Lasten durch die „Rasenmähermethode“. Weitere Orientierungen und Legitimationsargumente für etwas differenziertere Konsolidierungsansätze können interkommunale Vergleiche geben.

Konsolidierungserzählung: Der Verwaltungschef und der Kämmerer werben in der Öffentlichkeit für Unterstützung, indem sie das entwickelte Sparpaket als alternativlos darstellen. Öffentlichkeit und Stadtrat wird suggeriert, dass es eigentlich nichts mehr zu entscheiden gibt, womit die Politik von Verantwortung „entlastet“ wird. Die Konsolidierungsmaßnahmen werden mit einem einfachen Ziel verbunden. Bei noch nicht ganz aussichtsloser Haushaltsslage wird der mittelfristige Haushaltshaushalt ausgleich als Ziel ausgegeben, bei schwierigerer Lage wird die Verhinderung von stärkeren Eingriffen der Kommunalaufsicht (z. B. Bestellung von Sparkommissaren) in den Vordergrund gestellt.

Zeitdruck: Interessengruppen, Fachverwaltungen und Fachausschüssen wird nur wenig Zeit gegeben zu opponieren und die Ratsmitglieder zu beeinflussen. Diese können sich unter Zeitdruck auf entlastende Konsolidierungserzählungen stützen, insbesondere wenn die Konsolidierungsentscheidungen so ausgewählt wurden, dass sie keine starken politischen Widerstände provozieren.

Kommunen, die im Zuge der Finanzkrise erstmals im höheren Maße Kassenkredite ausweisen müssen, können dabei auf die klassischen, konfliktvermeidenden Konsolidierungsinstrumente zurückgreifen. Werden diese zügig und möglichst umfassend miteinander als Reaktion auf die Finanzkrise kombiniert, werden es viele dieser Kommunen wahrscheinlich vermeiden können, durch Problemverschleppung in die Vergeblichkeitsfalle zu geraten. Mit diesen klassischen Konsolidierungsinstrumenten (vgl. Tab. 1) kombiniert mit hierarchischen Sparstrategien haben nicht wenige Kommunen bereits die Haushaltsskrise der 1980er- und 1990er-Jahre relativ erfolgreich bekämpfen können – allerdings mit Ausnahme der Kommunen in altindustriellen Regionen, die sozial- und wirtschaftstrukturell dauerhaft besonders belastet sind.

Deutlich schwerer haben es hierbei beispielsweise die Problemkommunen, in denen nach langjährigen Konsolidierungsanstrengungen und dennoch stetig steigenden Kassenkrediten häufiger nur noch die Schließung von Einrichtungen in Frage kommt, um Spareffekte erzielen zu können. Die Beendigung von Einrichtungen und politischen Programmen ist in der Regel konfliktreich und wird zunächst vermieden, auch um die Wiederwahl politischer Akteure nicht zu gefährden und starke verwaltungsinterne Konflikte zu vermeiden (Bogumil et al. 2014). Dementsprechend sind die Entscheidungsträger bei Schließungen noch stärker darum bemüht sich durch intransparente Strategien der politischen Verantwortung zu entziehen.

Auch für die Bundesländer wurde belegt, dass sie bei der Umsetzung der Schuldenbremse zunächst zumindest auf konfliktreiche Konsolidierungsentscheidungen verzichten (Fiedler und Maderspacher 2014). Es dominiert die Strategie des „lautlosen Sparens“, das heißt, dass in Bereichen, die für die Öffentlichkeit sichtbar und wichtig sind, wie Polizei und Schule, kaum gespart wird und eher nicht publikums-wirksame Ausgaben gekürzt werden (z. B. bei der internen Verwaltung). Allerdings ist fraglich, ob diese Strategie ausreichen wird, um die Schuldenbremse umzusetzen,

Tab. 1 Klassische Konsolidierungsinstrumente. (Quelle: Schwarting 2006: 110)

Ausgabenseite	Einnahmenseite
Rasenmäher bei freiwilligen Zuschüssen	Erhöhung der Hebesätze für Steuern
Haushaltssperren	Einführung bzw. Anhebung von „Bagatellsteuern“
Personalkostenabbau (Wiederbesetzungs-sperren, Frühver-rentung etc.)	Anhebung nicht kostendeckender Gebühren
Kürzung der Investitionen durch zeitliche Streckung und Verzicht	Veräußerung von Sachanlagen

weil gerade Polizei und Schule die personalintensivsten Bereiche auf Landesebene sind und gerade die Personalkostenanteile am Gesamthaushalt auf dieser Ebene am höchsten sind.

Ähnlich wie auf kommunaler Ebene wird auf Landesebene Konsolidierung durch Hierarchisierung realisiert. Die Stärkung des Finanzmisters bei gleichzeitiger Rückendeckung durch den Regierungschef hat sich auf Landesebene empirisch als effiziente Konsolidierungsstrategie erwiesen (Fiedler und Maderspacher 2014, S. 292; Wagschal 2009, S. 513). Ähnliches wird auch für die im Bund und in den Ländern reformierten Haushaltsaufstellungsverfahren erwartet, die nun als Top-Down Verfahren zentral den Fachverwaltungen Haushaltseckwerte vorgeben, sich aber in Deutschland eher auf die klassische Input- und nicht auf die Outputsteuerung konzentrieren (Reichard 2017, S. 147). In empirischen Untersuchungen hat sich zudem gezeigt, dass (auch bei für Hierarchisierung wenig günstigen institutionellen Rahmenbedingungen) durch mikropolitische Spielstrategien eine temporäre Verschiebung zu Gunsten der Zentrale in der Haushaltspolitik erreicht werden kann, die insbesondere die Möglichkeiten der Ausgabenkürzung forciert (May 2002, S. 316 ff.).

Auch das richtige Timing spielt für die Haushaltskonsolidierung auf Landesebene eine wichtige Rolle. Konsolidierung am Anfang der Legislaturperiode ist im Bundesländervergleich am effektivsten, weil so Kürzungen gegen Widerstände eher durchsetzbar sind (Wagschal 2009, S. 501). Schließlich erwiesen sich im Vergleich zweijährige Budgets als konsolidierungsförderlicher als die einjährige Haushaltsplanning, weil auch dies wiederum die Exekutive gegenüber dem Parlament stärkt. Der politische Druck und die öffentliche Aufmerksamkeit sind dann im zweiten Jahr auf das Budget nicht mehr so hoch, so dass hier deutlich größere Sparbeiträge erreicht werden können als im ersten Jahr (Wagschal 2009, S. 507).

Im Kern geht es also darum, mit mikropolitischen Strategien die politische Sichtbarkeit von Kürzungen zu reduzieren, wie sich auch im internationalen Vergleich und Bundesländervergleich gezeigt hat. Angelehnt an den Sozialpolitikforscher Pierson, sind es zwei Ursachen, die Politikabbau erschweren (Pierson 1996, S. 143): Erstens

besitzen wohlfahrtsstaatliche Programme und damit sozialpolitische Ausgaben einen starken Rückhalt in der Bevölkerung und deshalb ist Haushaltskonsolidierung wahlstrategisch riskant und die Politik versucht, sich den elektoralen Sanktionen durch Intransparenz zu entziehen. Und zweitens ist durch die Einführung von Wohlfahrtsystemen ein Netz von korporativen Akteuren entstanden, die beim Rückbau als Vetospieler auftreten.

Allgemein haben sich die folgenden mikropolitischen Strategien als förderlich für die Haushaltskonsolidierung auf den höheren föderalen Ebenen erwiesen (Wenzelburger 2009, S. 412 f.; Wagschal et al. 2009, S. 354 f.)

- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Haushaltsskrise und Formulierung eines positiven Konsolidierungsziels (z. B. Erhalt des Sozialstaats durch rechtzeitige Konsolidierung)
- Verschleierung der Kürzungsfolgen und Abwälzung der Verantwortung für Kürzungsmaßnahmen auf andere Institutionen („blame avoidance“, z. B. Hinweis auf die Schuldenbremse als „Sachzwang“)
- Abwälzung von Konsolidierungslasten auf untere föderale Ebenen, womit zumeist die Kommunen mehr belastet werden
- Konsolidierungsvorschläge als Paket dem Parlament vorlegen, das kaum wieder aufgeschnürt werden kann
- Weitgehende Vermeidung der konfliktreichen Einstellung von Aufgaben und Einrichtungen, die einen großen oder einflussreichen Nutzerkreis haben, um weiterhin den Konsolidierungsprozess zentral und möglichst verwaltungsintern kontrollieren zu können.

4 Perspektiven

In der aktuellen Haushaltspolitik werden die in der öffentlichen Managementlehre propagierten Verwaltungsreformen tendenziell ins Gegenteil verkehrt. Die Verwaltung und Politik wird eher hierarchischer, intransparenter und noch inkrementalistischer. Aber nur durch diese Strategien der Verwaltungspraxis sind auch kurzfristige Spareffekte bei durchaus zu erwartenden erheblichen Widerständen und Konflikten realisierbar, während die von der normativ ausgerichteten Managementlehre angemahnten strategischen oder partizipativen Reformen kaum greifen. Es bleibt abzuwarten, ob die Managementlehre sich auf diese empirisch gegebenen restriktiven Rahmenbedingungen der Haushaltskonsolidierung als machtbasierte Politik einlassen wird oder weiterhin der „Modellplatonismus“ dominieren wird.

Literatur

- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich, und Uwe Wagschal. 2014. Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. *Politische Vierteljahresschrift* 55(4): 614–646.
Fiedler, Jobst, und Quirin Maderspacher. 2014. Die deutschen Bundesländer vor der Schuldenbremse. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 12(2–3): 272–299.

- Fürst, Dietrich. 1982. Budgetpolitik. In *Politikwissenschaft und Veraltungswissenschaft. PVS Sonderheft 13*, Hrsg. Joachim Jens Hesse, 414–430. Opladen: Westdeutscher.
- Holtkamp, Lars. 2012. *Verwaltungsreformen – Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Innenministerium NRW, und Bertelsmann Stiftung. 2004. *Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis*. Düsseldorf: Bertelsmann-Stiftung.
- May, Kay-Uwe. 2002. *Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien*. Frankfurt: Peter Lang.
- Neunecker, Martina. 2016. *Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Pierson, Paul. 1996. The new politics of the welfare state. *World Politics* 48(2): 143–179.
- Reichard, Christoph. 2017. Vom Programmbudget zum Performance Budgeting: Verlauf und Ergebnisse von 50 Jahren Budgetreformen. In *Verwaltung, Informationstechnik & Management*, Hrsg. Jörn von Lucke und Klaus Lenk, 141–152. Baden-Baden: Nomos.
- Schwarting, Gunnar. 2006. *Haushaltskonsolidierung in den Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung*. Berlin: Erich Schmidt.
- Statistisches Bundesamt. 2016. *Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte, vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts*. Wiesbaden.
- Wagschal, Uwe. 2009. Die Folgen der Finanzkrise und ihrer Bewältigung: Konsolidierungsstrategien für die öffentlichen Haushalte. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 7(3): 490–519.
- Wagschal, Uwe, Ole Wintermann, und Thieß Petersen. 2009. *Konsolidierungsstrategien der Bundesländer*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Wenzelburger, Georg. 2009. *Haushaltskonsolidierung und Reformprozesse – Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse*. Dissertation, Heidelberg.



Bürgerhaushalte

Carsten Herzberg, Yves Sintomer und Anja Röcke

Inhalt

1	Herkunft und Definition	496
2	Eine Typologie der Bürgerhaushalte	497
3	Praktische Anwendungsfelder	502
4	Bilanz der Bürgerhaushalte in Deutschland	504
5	Perspektiven	507
	Literatur	507

Zusammenfassung

Bei Bürgerhaushalten werden Bürger in die Diskussion über Einnahmen und/oder Ausgaben öffentlicher Gelder einbezogen. Oft betrifft dies den Gemeindehaushalt, aber auch andere Verwaltungsebenen und Institutionen. Zur Unterscheidung wird eine Typologie herangezogen. Für Deutschland sind Verwaltungsmodernisierung und Stadtteilprojekte besonders relevant. Es bestehen Potentiale für ländliche Räume.

Schlüsselwörter

Bürgerhaushalte · Bürgerbeteiligung · Haushalt · Lokale Demokratie · Demokratische Innovationen

C. Herzberg (✉)

nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung, Berlin, Deutschland
E-Mail: herzberg@nexusinstitut.de

Y. Sintomer

Forschungszentrum CRESPA (CNRS/ Paris 8 Universität), Paris, Frankreich
E-Mail: sy@cmb.hu-berlin.de

A. Röcke

Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Deutschland
E-Mail: anja.roecke@sowi.hu-berlin.de

1 Herkunft und Definition

Für Bürgerhaushalte gibt es kein einheitliches Verfahren, weshalb der Begriff hier im Plural verwendet wird. Allgemein kann darunter die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in die Diskussion der Einnahmen und/oder Ausgaben öffentlicher Gelder durch ein Partizipationsverfahren verstanden werden. Während sich in Deutschland der Begriff „Bürgerhaushalt“ gegenüber „Beteiligungshaushalt“ durchgesetzt hat, wird im Englischen die Bezeichnung *participatory budgeting* verwendet. Dies ist eine unmittelbare Übersetzung aus dem in Brasilien gesprochenen Portugiesisch, wo Bürgerhaushalte als *Orçamento Participativo* bezeichnet werden.

Bürgerhaushalte sind Ende der 1980er-Jahre in Brasilien entstanden. Eines der bekanntesten Beispiele ist die im Süden des Landes gelegene Stadt Porto Alegre (1,4 Mio. Einwohner). Das Verfahren wurde von der in die Regierung gewählten Arbeiterpartei PT (*Partido dos Trabalhadores*) und lokalen Nichtregierungsorganisationen entwickelt. Es basiert auf Nachbarschaftsversammlungen und stadtweiten themenbezogenen Treffen, die Bestandteil des das ganze Jahr über andauernden Partizipationsverfahrens sind. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre beinhaltet Verteilungskriterien, die dafür sorgen, dass Stadtgebiete mit schlechterer Infrastruktur mehr Ressourcen zugeteilt bekommen als solche, die über eine bessere Ausstattung verfügen. Eigens geschaffene Gremien mit Bürgerdelegierten, die von lokalen Nichtregierungsorganisationen geschult werden, sorgen dafür, dass die Prioritäten der Basisversammlungen im Haushaltspunkt berücksichtigt werden. Die verabschiedeten Projekte werden öffentlich bekannt gegeben und ihre Umsetzung wird in jedem Partizipationszyklus evaluiert. In Porto Alegre wurden in den Anfangsjahren drei bis 17 Prozent des Investitionsbudgets vom *Orçamento Participativo* bestimmt. Die formal letzte Entscheidung über den Haushalt bleibt jedoch beim Gemeinderat.

Die Bürgerhaushalte haben sich zunächst in Brasilien und in den 1990er-Jahren in anderen Ländern Lateinamerikas verbreitet. Heute gibt es Bürgerhaushalte auf allen fünf Kontinenten (Herzberg et al. 2014). In Deutschland war bei der Einführung der ersten Verfahren allerdings nicht Porto Alegre Vorbild, sondern die neuseeländische Stadt Christchurch, da hier nicht soziale Gerechtigkeit, sondern eine Modernisierung der Verwaltung im Vordergrund stand. So wurde dieser Prozess von einer gemeinsamen Reforminitiative der Bertelsmann Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) Ende der 1990er-Jahre begonnen. Die erste Kleinstadt mit einem Bürgerhaushalt war Rheinstetten in Baden-Württemberg. Ab 2005 wurde die Einführung von Bürgerhaushalten in Mittel- und Großstädten u. a. von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Engagement Global – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (damals InWent gGmbH) und dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) unterstützt.

Allgemein formuliert sind Bürgerhaushalte Verfahren, die Bürgern die Beteiligung an der Planung oder der Verteilung öffentlicher Finanzen ermöglichen. Die Beteiligung kann über verschiedene Wege erfolgen, so z. B. über Bürgerversammlungen, Internet und durch schriftliche Befragungen. Neben einem offenen Zugang können Bürger auch per Zufallswahl aus dem Einwohnerregister eingeladen werden, um neue Teilnehmer bzw. eine soziale Mischung zu erreichen. Darüber hinaus

ermöglichen fünf Kriterien eine genauere Definition des Phänomens (Sintomer et al. 2016):

1. Bürger sind an der Diskussion über die Vergabe finanzieller Mittel direkt beteiligt. Der Grad der Beteiligung variiert je nach Verfahren (von der Diskussion über die Prioritätensetzung bis zur Entscheidung bei einem eigenen Budget für den Bürgerhaushalt).
2. Die Ebene der Gesamtstadt oder die eines dezentralisierten Bezirks mit gewählter Vertretung und eigenen Verwaltungskompetenzen ist einbezogen.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren.
4. Die Diskussionen der Bürger finden in neu geschaffenen Gremien/Foren statt. Die Öffnung von Ausschüssen und bestehenden Gremien der repräsentativen Demokratie wird nicht als Bürgerhaushalt verstanden.
5. Der Prozess beinhaltet, dass am Ende eines jeden Durchlaufs Rechenschaft über die Umsetzung der im Verfahren unterbreiteten Vorschläge abgelegt wird.

Diese Definition soll eine Orientierung bieten, ohne dass jedes Merkmal im vollen Umfang umgesetzt sein muss. Nach dieser Definition stellen Nachbarschaftsfonds, sofern sie nicht auf einer gesamtstädtischen Ebene verbunden sind, keinen Bürgerhaushalt dar. Auch ein einmaliges Referendum, das Finanzfragen zum Thema hat, wird nach dieser Definition nicht als Bürgerhaushalt verstanden, weil es sich hier nicht um einen auf Wiederholung angelegten Prozess handelt. Dem gegenüber spielt die Größe der Kommune oder einer anderen territorialen Einheit keine Rolle. Auch sagt diese Definition noch nichts über konkrete Bürgerhaushaltsverfahren oder den finanziellen, politischen oder kulturellen Kontext aus (Röcke 2014).

2 Eine Typologie der Bürgerhaushalte

Das Neue an Bürgerhaushalten ist nicht nur, dass es sich bei einer Beteiligung am kommunalen Haushalt um einen zentralen Aspekt der lokalen Demokratie handelt. Öffentliche Finanzen sollen für alle Interessierten leicht verständlich gemacht werden und/oder in vielen Fällen soll die Öffentlichkeit an den Ausgaben beteiligt werden. Hinsichtlich der Diskussion (Deliberation) ist gegenüber anderen Beteiligungsverfahren neu, dass Bürger sich nicht mit ihrem Einzelanliegen an die Verwaltung richten, sondern unter Bürgern eine Diskussion darüber stattfindet, welche Anliegen am wichtigsten sind. Demokratietheoretisch soll auf diese Weise das Gemeinwohl sichtbar werden (Habermas 1992).

Um eine Orientierung bei der Ausrichtung von Bürgerhaushalten zu geben, haben Sintomer et al. (2016) eine Typologie anhand von Idealtypen entwickelt, die international in der Praxis wie auch in der Wissenschaft eine Verbreitung gefunden hat. In dieser Typologie werden folgende Ansätze unterschieden:

- Partizipative Demokratie
- Bürgernahe Demokratie

- Partizipative Modernisierung
- Multi-Stakeholder-Beteiligung
- Neokorporatismus
- Community Development

Im Sinne einer Weber'schen Typologie fallen Idealtyp und realer Fall nie zusammen. Vielmehr kann ein Beispiel von verschiedenen Typen beeinflusst sein, was in Abb. 1 durch unterschiedliche Abstände zwischen Fallbeispiel und Typ veranschaulicht wird. Die Typen wurden anhand von sechs Kriterien definiert: dem Kontext (sozio-politischer Rahmen), dem normativen Rahmen (Ideologien und politische Ziele), dem Verfahren (Regeln der Bürgerbeteiligung), den Dynamiken kollektiven Handelns (Einfluss der Zivilgesellschaft, Existenz von Bottom-up-Bewegungen etc.), dem Verhältnis zwischen konventioneller Politik und Beteiligung sowie anhand von Stärken, Schwächen und Herausforderungen. Letztlich ist zu sagen, dass sich diese Typologie nicht nur auf Bürgerhaushalte anwenden lässt, sondern entwickelt wurde, um unterschiedliche Qualitäten und Orientierungen von Bürgerbeteiligung herauszuarbeiten. Sie kann deshalb auch für andere Beteiligungsverfahren

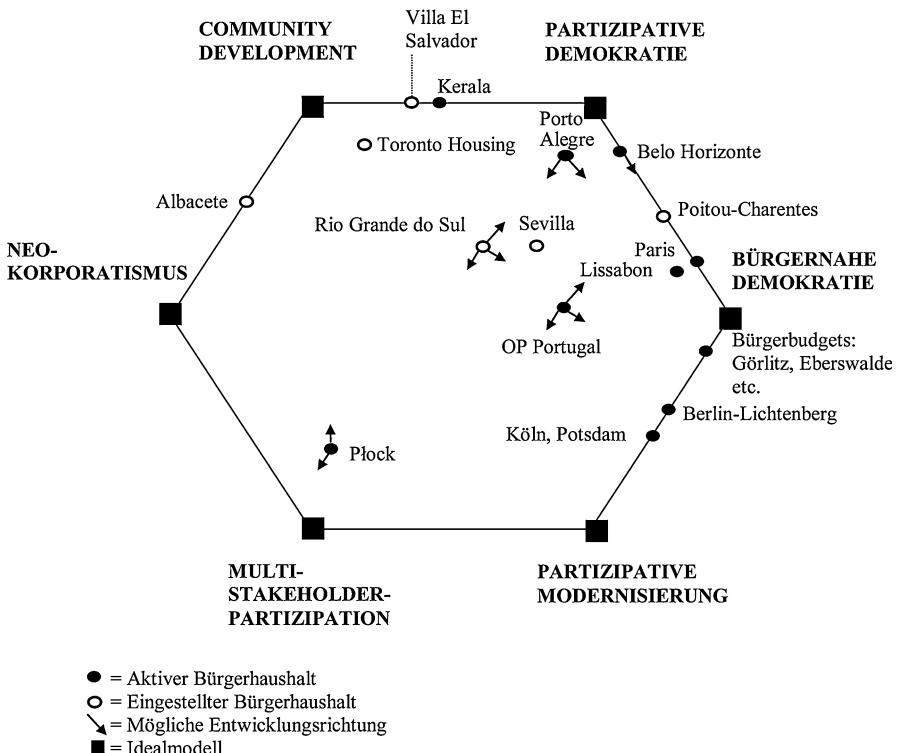


Abb. 1 Idealtypen und Bürgerhaushaltsbeispiele. (Quelle: Weiterentwicklung von Sintomer et al. 2010)

ren eingesetzt werden. Abb. 1 ordnet einige Beispiele von aktiven oder wieder beendeten Bürgerhaushalten den geschilderten Idealtypen zu und zeigt mögliche zukünftige Entwicklungsrichtungen der Fallbeispiele auf.

2.1 Partizipative Demokratie

Bei diesem Typ geht es um eine Verbindung zwischen repräsentativer und (halb) direkter Demokratie. Das heißt, bei den Bürgerhaushalten haben die Vorschläge der Bürger in dem zuvor abgesteckten Rahmen eine hohe Verbindlichkeit. Weiterhin ist für diesen Typ kennzeichnend, dass auch Infrastrukturmaßnahmen von größerem finanziellem Aufwand zur Diskussion gestellt werden. Aufgrund dieser Machtteilung wird von einer Bürgerbeteiligung als „vierte Gewalt“ gesprochen, die an eine kooperative Gegenmacht (*countrervailing power*) gekoppelt ist. Letzteres bedeutet, dass die Teilnehmer, hier z. B. Nachbarschaftsinitiativen und soziale Bewegungen, durch Mobilisierung Druck hinsichtlich der Umsetzung ihrer Vorschläge ausüben können. Das kooperative Element besteht jedoch darin, dass dies mit einer lösungsorientierten Haltung verbunden ist. Konventionelle Politik und Bürgerbeteiligung stehen somit in einem sich gegenseitig stärkenden Verhältnis zueinander.

Eine Stärke des Typs liegt in der Verbindung einer ausgeprägten Autonomie der Zivilgesellschaft mit dem Willen der Regierung, Prozesse der sozialen Gerechtigkeit zu fördern. Dieser Ansatz hat sich in Lateinamerika verbreitet, vereinzelt sind Beispiele in Kombination mit anderen Bürgerhaushaltstypen auch in Afrika und Asien zu finden. In Europa wurde dieser Ansatz bisher allerdings nur in abgeschwächter Form umgesetzt, z. B. im spanischen Sevilla. Eine Schwäche besteht darin, dass es sich um einen voraussetzungsvollen Ansatz handelt.

2.2 Bürgernahe Demokratie

Bürgernähe hat bei diesem Modell zwei Bedeutungen. Zum einen geht es um eine geografische Nähe im Sinne einer Beteiligung auf der Ebene der Quartiere. Zum anderen bezieht sich Nähe auf einen direkten Dialog zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern. Die Beteiligung folgt dabei dem Prinzip des „selektiven Zuhörens“. Dies ist ein Vorgehen, bei dem sich die politischen Entscheider aus den Diskussionen die umzusetzenden Vorschläge selbst aussuchen. Oft handelt es sich dabei um Projekte, die bereits auf der Tagesordnung standen. Wie bei dem Typ der „partizipativen Demokratie“ geht es vor allem um Ausgaben, hier jedoch eher im kleineren Bereich, wie z. B. der Grünflächengestaltung oder um Straßenmöbel. Die Finanzierung erfolgt aus Mitteln, die zuvor schon für derartige Maßnahmen vorgesehen waren, womit die Bedarfsorientierung der Ausgaben gestärkt werden soll. Dieser Ansatz verfolgt somit nicht die Förderung sozialer Gerechtigkeit und er bezieht sich auch nicht auf eine Teilung von Macht, weshalb Bürgerbeteiligung hier keine „vierte Gewalt“ darstellt.

Dieser Typ entfaltet seine Stärke auf der Quartiersebene, er richtet sich auf kleine, alltägliche Angelegenheiten und nicht auf die großen Fragen der Stadtpolitik. Es ist der in Europa meistverbreitete Ansatz. Wie in der Abb. 1 dargestellt, ist er z. B. in Lissabon und Paris zu finden, aber auch bei den Bürgerbudgets in Deutschland, wie z. B. in Görlitz oder Eberswalde.

2.3 Partizipative Modernisierung

Bei diesem Modell ist der Bürgerhaushalt ein Teil der Modernisierungsstrategie der Verwaltung. Bürgerbeteiligung ersetzt diesen Prozess nicht, sondern soll ihn vielmehr verstärken. Denn die Erörterung von Bürgervorschlägen stärkt z. B. die Transparenz und die Umsetzung von Vorschlägen fördert die Kooperation verschiedener Verwaltungsbereiche. Darüber hinaus geht es um eine bedarfsorientierte Anpassung von Dienstleistungen: Bei Bürgerversammlungen und über das Internet werden Bürger gebeten, Hinweise zur Verbesserung von Verwaltungshandeln zu geben, was z. B. Öffnungszeiten oder auch das Angebot von Bibliotheken und anderen öffentlichen Einrichtungen betreffen kann. In dieser Funktion steht der Bürgerhaushalt nicht für eine Teilung von Macht oder eine „vierte Gewalt“, sondern es geht um Konsultation. In manchen Fällen wird jedoch durch eine Zufallsauswahl von Bürgern aus dem Einwohnermelderegister eine sozial gemischtere Zusammensetzung der Teilnehmenden ausdrücklich angestrebt.

Die Stärke dieses Typs besteht in der eindeutigen Verbindung zwischen Verwaltungsmodernisierung und Bürgerhaushalt, wofür leicht ein parteiübergreifender Konsens erreicht werden kann. Eine Schwäche besteht darin, dass eine Politisierung wenig ausgeprägt ist und daher Probleme sozialer Gerechtigkeit nicht thematisiert werden. Dieser Ansatz ist in Deutschland einflussreich, aber auch in skandinavischen Ländern.

2.4 Multi-Stakeholder-Beteiligung

Ein Merkmal dieses Typs liegt darin, dass die Teilnehmer des Bürgerhaushalts weniger einzelne Bürger, sondern vor allem organisierte Gruppen, hier Stakeholder genannt, sind. Eine weitere Besonderheit richtet sich darauf, dass für die umzusetzenden Projekte nicht nur öffentliche Mittel zur Verfügung stehen, sondern dass es eine Kofinanzierung durch die Privatwirtschaft gibt. Die Beteiligung ist kaum politisiert, d. h., Fragen wie z. B. die der sozialen Gerechtigkeit werden allenfalls am Rande diskutiert. Obwohl eine Übertragung von Entscheidungskompetenz auf ein Stakeholder-Gremium möglich ist, bleibt der Prozess top down dominiert. Damit ist gemeint, dass die privaten und öffentlichen Geldgeber die Regeln bestimmen, wie z. B. die Kriterien zur Auswahl der Teilnehmenden oder der Projekte. Die Privatwirtschaft steckt auch den finanziellen Rahmen mit ab. In diesem Sinne ist von einer Erweiterung von Governance-Ansätzen zu sprechen, bei denen ökonomische Interessen Einfluss bekommen. Die Beteiligung orientiert sich auf aktive Bürger bzw.

Nichtregierungsorganisationen, die als Stimme der lokalen Bevölkerung angesehen werden.

Die Stärke dieses Typs liegt in der Einbeziehung privater Unternehmen, die bei anderen Ansätzen außen vor bleiben. In Europa ist der Bürgerhaushalt der polnischen Stadt Płock von diesem Typ geprägt (siehe Abb. 1). Der Ansatz ist zudem in der angelsächsischen Welt und bei internationalen Organisationen anzutreffen. Ein Nachteil besteht darin, dass die privaten Geldgeber die Entscheidungen der gewählten Repräsentanten und der lokalen Bevölkerung beeinflussen können.

2.5 Neokorporatismus

Auch bei diesem Typ steht die Beteiligung von Gruppen im Vordergrund. Im Gegensatz zum „Multi-Stakeholder-Ansatz“ hat jedoch die lokale Regierung den bestimmenden Einfluss und nicht die Privatwirtschaft. Sie umgibt sich für das Beteiligungsverfahren mit verschiedenen organisierten Gruppen (Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Kammern und Arbeitgeberorganisationen), sozialen Gruppen (Senioren, Migranten etc.) und verschiedenen lokalen Institutionen. Die Regierung versucht durch eine Interessenverhandlung mit den wesentlichen lokalen Akteuren einen Konsens über Projekte und ihre Finanzierung zu erreichen. Bei dieser neokorporatistischen Variante des Bürgerhaushalts können die Partizipationsregeln formalisiert sein, während der Umfang der Diskussion (Deliberation) unterschiedlich ausfallen kann. In den meisten Fällen geht es um eine Konsultation zu Projekten, die aus dem öffentlichen Haushalt finanziert werden. Dabei wird jedoch der Umfang der zur Verfügung gestellten Mittel von der Verwaltung definiert. Das Auftreten einer *countervailing power* oder einer „vierten Gewalt“ ist eher unwahrscheinlich.

Bei Bürgerhaushalten ist dieser Ansatz vereinzelt in Spanien zu beobachten, besonders deutlich trat er in der Stadt Albacete hervor, wo unterschiedliche Vereine, Gewerkschaften und Initiativen Teilnehmer des Bürgerhaushalts waren. Die Stärke des Neokorporatismus liegt somit in der Zusammenführung lokaler relevanter Interessengruppen, was die Entwicklung eines Konsenses erleichtert. Allerdings sind hier nicht organisierte Bürger ausgeschlossen.

2.6 Community Development

Das Besondere dieses Typs ist, dass die Teilnehmer die beschlossenen Projekte selbst umsetzen. Die Finanzierung erfolgt aus Förderprogrammen und Mitteln verschiedener öffentlicher und privater Institutionen. Aus diesem Grunde sind die auftretende „vierte Gewalt“ und die *countervailing power* nicht eng mit den Institutionen der lokalen Verwaltung verbunden. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu den anderen Bürgerhaushaltsverfahren. Die Teilnehmer sind meist Mitglieder von Nachbarschaftsvereinen oder anderen lokalen Initiativen. Es gibt klare, selbstbestimmte Partizipationsregeln und eine hohe Qualität der Diskussionen (Delibera-

tion). Das Ziel besteht darin, soziale Gerechtigkeit durch entsprechende Projekte zu fördern. Durch die eigenständige Organisation tritt die konventionelle politische Beteiligung, wie Parteienmitgliedschaft und Wahlen, in den Hintergrund.

Dieser Ansatz wurde beim Bürgerhaushalt der Community Housing Corporation in Toronto angewendet und ist auch in der angelsächsischen Welt verbreitet. Das Bürgerhaushaltsverfahren hat klare Vorteile, wo die lokale Regierung schwach ist. Ein Nachteil dieses Typs liegt in einer fehlenden gesamtstädtischen Perspektive, auch besteht keine Verbindung zur Verwaltungsreform.

3 Praktische Anwendungsfelder

Es gibt wohl kaum ein anderes Beteiligungsverfahren, das wie Bürgerhaushalte in den letzten Jahren eine solche dynamische Verbreitung gefunden hat (Dias 2014), so dass weltweit mit bis zu 2.000 Beispielen zu rechnen ist (Herzberg et al. 2014). Allein in Europa ist seit dem Jahr 2001 bis heute (2018) ein Anstieg von 13 auf um die 300 Beispiele zu verzeichnen. Wird in Polen der für den ländlichen Raum geschaffene *Fundusz Solecki* hinzugezählt, so müssen für Europa sogar bis zu 1300 Bürgerhaushalte angegeben werden. In Deutschland gibt es derzeit 70 bis 100 Kommunen mit einem aktiven Bürgerhaushalt.

3.1 Soziale Gerechtigkeit und Entwicklung

Die Dimension der sozialen Gerechtigkeit ist vor allem in Lateinamerika stark ausgeprägt. Dabei waren Modelle prägend, die insbesondere in Verbindung mit sozialer Gerechtigkeit und einer starken Autonomie der Teilnehmer standen. Dies wurde zunächst durch Verfahren umgesetzt, die sich am Typ der partizipativen Demokratie oder des Community Developments orientieren. Dadurch aber, dass die Weltbank und andere internationale Organisationen Bürgerhaushaltsstädte auszeichneten und als ein Beispiel für Good Governance förderten, wurden Bürgerhaushalte zunehmend entpolitisirt. Zur sozialen Gerechtigkeit haben vor allem Verteilungskriterien beigetragen. So gibt es beim Bürgerhaushalt in Porto Alegre Verteilungskriterien, welche die Projekte der lokalen Bevölkerung nach Aspekten sortieren: a) Bedarf (Qualität der vorhandenen Infrastruktur), b) Bevölkerung und c) gewählte Priorität der Region. Dabei kann die Gewichtung dieser drei Kriterien unterschiedlich ausfallen. So kann zur Förderung sozialer Gerechtigkeit das Kriterium Bedarf an Infrastruktur ein größeres Gewicht bekommen als das Kriterium Bevölkerung. Auf diese Weise erhalten z. B. arme ländliche Randregionen von Porto Alegre mehr Ressourcen für Schulen, Kindertagesstätten und medizinische Versorgungseinrichtungen als das bereits gut ausgestattete Zentrum der Stadt. In Brasilien und in Lateinamerika allgemein haben Bürgerhaushalte durch die Aussicht auf die Umsetzung konkreter Projekte auch dazu beigetragen, dass sich bisher nicht aktive Bürger engagieren und dass demokratische Prinzipien stärker vermittelt wurden. In Europa haben manche Bürgerhaushalte, insbesondere in Spanien und Italien, den

Ansatz der Verteilungskriterien aufgenommen und zum Teil eigene Kriterien definiert. In Deutschland kamen im Rahmen von Bürgerhaushalten solche Kriterien zur Förderung sozialer Gerechtigkeit bisher nicht zum Einsatz.

3.2 Bürgernahe Demokratie in Quartieren und ländlichen Räumen

Obwohl in Europa von den lokalen Regierungen rhetorisch oft auf das Beispiel Porto Alegre verwiesen wurde, ist hier der Typ der bürgernahen Demokratie am weitesten verbreitet. Er wird vor allem in einer nachbarschaftsbezogenen Bürgerbeteiligung angewendet, bei der Bürger Projekte für das eigene Quartier vorschlagen können. Hier werden Versammlungen in den einzelnen Quartieren organisiert oder es können Vorschläge auf einer zentralen Internetseite eingereicht und diskutiert werden. Daraunter sind auch europäische Hauptstädte wie Lissabon und Paris zu finden.

In Deutschland ist die Quartiersebene gleichfalls stärker in den Fokus geraten. So können z. B. in Köln oder Berlin-Lichtenberg die Vorschläge der Bürger nach Quartieren getrennt auf der Homepage des Bürgerhaushaltes aufgerufen werden. Während es in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern in Europa lange Zeit kein eigenes Budget für den Bürgerhaushalt auf der Gesamtstadtebene gab, haben inzwischen einige Gemeinden angefangen, für stadtteilbezogene Kleinprojekte Gelder zur Verfügung zu stellen. Im Bundesland Brandenburg ist daraus ein richtiger Trend entstanden: Von den derzeit 19 Bürgerhaushalten haben 14 ein sogenanntes Bürgerbudget. Im Kontext von demografischem Wandel und von Landflucht können Bürgerhaushalte in ländlichen Regionen die Attraktivität von Gemeinden erhöhen, die eine Funktion als Klein- oder Mittelzentrum übernehmen. So haben in Brandenburg die Gemeinden mit einem Bürgerbudget eine Bevölkerung zwischen 6000 und 45.000 Einwohnern. Allerdings ist dieses Phänomen nicht nur auf das Land bezogen. Auch in Berliner Bezirken wie z. B. Lichtenberg oder Treptow-Köpenick steht ein Bürgerbudget zur Verfügung. Im sächsischen Görlitz erfolgt die Verteilung auf die acht Beteiligungsräume der Stadt anhand der Einwohnerzahl. Die Entscheidung über die Umsetzung der Projekte liegt hier in der Hand eines Bürgerrates, bestehend aus drei bis sieben Personen, der auf einer Bürgerversammlung des Quartiers gewählt wird.

Unabhängig vom städtischen und ländlichen Kontext kann gesagt werden, dass die Budgets in der Regel 100.000 Euro nicht überschreiten. Die Relation zur Bevölkerungszahl kann jedoch recht unterschiedlich ausfallen, sie liegt z. B. beim Berliner Bezirk Treptow-Köpenick bei 0,39 Euro je Einwohner, während es in der Berliner Umlandgemeinde Glienicke Nordbahn 8,20 Euro je Einwohner sind (Tab. 1).

3.3 Verwaltungsmodernisierung

In der internationalen Diskussion ist es insbesondere den deutschen Beispielen zu verdanken, dass Bürgerhaushalte mit einer Modernisierung der Verwaltung verbun-

Tab. 1 Beispiele für die finanzielle Ausstattung des Bürgerbudgets

	Bezirk Treptow-Köpenick (Berlin)	Görlitz (Sachsen)	Eberswalde (Brandenburg)	Glienicker Nordbahn (Brandenburg)
Bevölkerung	258.000	60.000	42.000	12.159
Betrag	0,39 Euro je Einwohner	1 Euro je Einwohner	2,38 Euro je Einwohner	8,20 Euro je Einwohner
Insgesamt	100.000 Euro (2018)	60.000 Euro (2018)	100.000 Euro (2018)	100.000 Euro (2018)

Quelle: Eigene Recherche

den werden. Bürger stehen im alltäglichen Kontakt mit Dienstleistungen der Verwaltung wie ÖPNV, Schwimmbädern, Bibliotheken, Straßenreinigung, öffentlicher Beleuchtung etc. Aus ihren Alltagserfahrungen heraus können Bürger Rückmeldungen geben, wie zufrieden sie mit den Dienstleistungen sind und inwiefern diese ihren vorgesehenen Zweck erfüllen. So können Bürger eine Expertise liefern, die sonst aufwändiger erhoben werden müsste. Vor diesem Hintergrund wurden in Deutschland Bürgerhaushalte eingeführt, die auf folgendem Dreischritt beruhen:

- 1) Information über kommunalen Haushalt und davon finanzierte Dienstleistungen,
- 2) Konsultation über Vorschläge zur Verbesserung von Dienstleistungen und Einrichtungen der Verwaltung wie z. B. Bibliotheken, Kindertagesstätten, freiwillige Leistungen im Sport- und Kulturbereich etc.
- 3) Rechenschaft über die Umsetzung der Vorschläge.

Sintomer et al. (2016) rechnen zur partizipativen Modernisierung neben einer Einbeziehung von Bürgerwissen als Ressource noch weitere mögliche Effekte. Hierzu gehört, dass die Abstimmung und Umsetzung von Bürgervorschlägen die Zusammenarbeit verschiedener Fachbereiche innerhalb der Verwaltung fördern. Weiterhin wird angeführt, dass die Vorschläge und Nachfragen von Bürgern einen gewissen Druck ausüben, der Abstimmungs- und Umsetzungsprozesse beschleunigen kann. Letztlich wurden in Deutschland über den Bürgerhaushalt auch Sparszenarien diskutiert. Damit geraten nicht nur Ausgaben in den Vordergrund, sondern Bürger werden motiviert, sich für die Finanzen der Kommune insgesamt verantwortlich zu fühlen. Somit fügt sich der Bürgerhaushalt in eine ganze Reihe von Instrumenten und Feedbacksystemen ein, die zur Verbesserung von Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit in den letzten Jahren eingeführt worden sind.

4 Bilanz der Bürgerhaushalte in Deutschland

Die Literatur über Bürgerhaushalte ist sowohl bezogen auf Deutschland als auch international inzwischen sehr umfangreich. Nachfolgend wird ein Fokus auf Themen gelegt, die vor allem für die Weiterentwicklung von Bürgerhaushalten in

Deutschland relevant sind. Die Schweiz stellt mit ihren weitreichenden direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten auf kommunale Haushalte und finanzrelevante Projekte einen Sonderfall dar, auf den an dieser Stelle aufgrund des begrenzten Umfangs nicht eingegangen werden kann. In Österreich hingegen gibt es bisher wenige Erfahrungen mit Bürgerhaushalten, auch wenn die Einführung für Wiener Bezirke diskutiert worden ist. Zurzeit hat nur die kleine Gemeinde Vorderstoder eine größere Bekanntheit für ihren Bürgerhaushalt erlangt.

4.1 Auswirkungen auf den Haushalt

In Deutschland gab es die Erwartung, dass Bürgerhaushalte unmittelbar einen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen beitreten und Bürger hierzu konkrete Vorschläge unterbreiten (siehe den Beitrag „Budgetpolitik“ in diesem Band). In diesem Sinne wurde auf Bürgerversammlungen großer Wert darauf gelegt, Bürger in Finanzangelegenheiten zu schulen, damit sie detaillierte Finanzierungsvorschläge bzw. konzeptionelle Umstellungen im Budget vorschlagen können. Tatsächlich müssen jedoch derartige Erwartungen zwangsläufig enttäuscht werden. Denn bei Bürgerhaushalten geht es nicht darum, dass Bürger die besseren Kämmerer sind, vielmehr sollen das Wissen der Bürger und das der Verwaltung zur gegenseitigen Verstärkung zusammengebracht werden. Hierzu müssen die zur Diskussion stehenden Fragen so formuliert werden, dass Bürger sie auf der Grundlage ihres eigenen Wissens und ihrer eigenen Erfahrungen beantworten können. So wurden z. B. im Rahmen von Bürgerhaushalten unterschiedliche Sparstrategien zur Diskussion gestellt. Dabei zeigte sich, dass Bürger sehr verantwortungsbewusst mit öffentlichen Geldern umgehen. Allerdings wurde deutlich, dass Bürger dauerhaft kein Interesse haben, nur über Sparvorschläge zu reden. Vielmehr sind, um den Bürgerhaushalt attraktiv zu halten, den sich beteiligenden Bürgern finanzielle Spielräume zu gewähren und insbesondere die Finanzierung konkreter, von den Bürgern vorgeschlagener Projekte zu ermöglichen.

Grundsätzlich ist jedoch zur Wirkung auf die Finanzen zu sagen, dass Bürgerhaushalte in Deutschland die Transparenz der Haushalte umfassend verbessert haben. Auch Kommunen, die selbst keinen Bürgerhaushalt haben, stellen inzwischen Haushaltsdokumente nicht nur ins Internet, sondern sind sich durchaus bewusst, dass diese erläutert und aufbereitet werden müssen. Dies richtet sich nicht nur an die breite Öffentlichkeit, sondern ein „lesbarer“ Haushalt hat ebenfalls die Qualität politischer Debatten in den Gemeindeviertretungen verbessert.

4.2 Gemeinderat und Bürgerhaushalt

Wer mit Bürgerhaushalten arbeitet, muss beachten, dass zwischen Gemeinderat und Bürgerhaushalt das Verhältnis nicht spannungsfrei ist (Neunecker 2016). Das Entscheidungsrecht über den Haushalt liegt in Deutschland beim Gemeinderat – wie auch übrigens in anderen europäischen Ländern. Vorschläge nach einer (begrenzten)

Übertragung von Entscheidungskompetenz auf die Bürgerschaft haben oft zu einer reflexartigen und entrüsteten Ablehnung geführt. Während es für Gemeindevertreter ohne weiteres möglich ist, Gelder zur Ausübung bestimmter Aufgaben auf ein kommunales Unternehmen oder einen freien Träger zu übertragen, stieß ein eigenes Budget für den Bürgerhaushalt lange Zeit auf Ablehnung, während das in anderen europäischen Ländern wie Frankreich, Spanien, Portugal oder Polen durchaus üblich ist. Für die Bürgerschaft war das allerdings mit Attraktivitätseinbußen verbunden und so kommt es, dass, anders als in den romanischen Ländern Europas oder auch in Lateinamerika, die Einführung von Bürgerhaushalten nicht von globalisierungskritischen Basisbewegungen getragen wird.

Allerdings hat der rein „konsultative“ Bürgerhaushalt auch seine Probleme: Denn hier konkurrieren die Prioritätenlisten der Bürger mit den Vorhaben des Gemeinderates. Dieser steht somit in einem Dilemma, was zu dem Verhalten geführt hat, dass nach dem Prinzip des „selektiven Zuhörens“ vor allem die Vorschläge umgesetzt werden, die mit den eigenen Vorhaben konform gehen (Franzke und Kleger 2010). Es muss jedoch beachtet werden, dass als Folge die Bürger ihren Einsatz für den Bürgerhaushalt begrenzen. Die aufwändige Beteiligung an Präsenzveranstaltungen nimmt ab, während im Internet durchaus – auch im Vergleich zu anderen Online-Beteiligungsverfahren – hohe Abstimmungszahlen erreicht werden. Grundsätzlich jedoch bieten die oben angeführten Bürgerbudgets wie auch die Einführung eines Budgets zur Umsetzung stadtweiter Prioritäten einen Ausweg aus dem gespannten Verhältnis zwischen Gemeinderat und teilnehmender Bürgerschaft. Denn ist der Rahmen durch ein bereits gestelltes Budget erst einmal abgesteckt, erleben Gemeindevertreter den Bürgerhaushalt als eine identitätsstiftende Bereicherung für die Gemeinde, wie Erfahrungen mit Bürgerbudgets in Brandenburg zeigen.

4.3 Übertragung auf regionale und nationale Ebene

Eine ganz andere Herausforderung besteht für Bürgerhaushalte darin, über die lokale Ebene hinauszugehen. Ein solcher Versuch wurde im brasilianischen Bundesstaat Rio Grande do Sul unternommen. Der Prozess sah im Prinzip die Projektion des Verfahrens der Hauptstadt Porto Alegre mit seinem Delegiertenansatz auf die des Bundesstaates vor. In Europa wurde ein Bürgerhaushalt in der italienischen Region Latium eingeführt. In Frankreich gab es in der Region Poitou-Charentes von 2004 bis 2011 einen Schul-Bürgerhaushalt, bei dem Schüler der regionalen Gymnasien ihre Projekte bestimmen konnten und sich zu übergreifenden Diskussionen trafen (Sintomer et al. 2016, S. 89–98). In Deutschland hat das Land Baden-Württemberg eine Machbarkeitsstudie durchführen lassen. Die Diskussion konzentriert sich vor allem auf die Einbeziehung des Internets. Dabei werden vor allem Fragen der IT-Sicherheit diskutiert sowie die Frage der Entscheidungskompetenz der Bürgerschaft gegenüber den gewählten Vertretern (Baden Württemberg Stiftung 2018). Am ambitioniertesten erscheint der nationale Bürgerhaushalt in Portugal, der bei seinem ersten Durchgang im Jahr 2017 über ein Budget von drei Millionen Euro verfügte.

5 Perspektiven

International erfahren Bürgerhaushalte in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Konjunkturen. In Deutschland scheint auf jeden Fall die Zeit der reinen Sparbürgerhaushalte vorbei zu sein. Der Bürgerhaushalt hat sich aufgrund hoher Teilnehmerzahlen als ein sehr erfolgreiches Instrument der Online-Beteiligung erwiesen – auch wenn in manchen Städten die Zahlen rückläufig sind. Dennoch ergibt sich derzeit die Chance einer weiteren, realistischen Perspektive, für die Bürgerbudgets wie in Görlitz und anderen Städten stehen. Sie weisen einen Ausweg aus dem nicht einfachen Verhältnis zwischen Bürgerhaushalt und Gemeinderat. Hier würde es neben einem reinen Online-Verfahren jedoch darum gehen, die Qualität der Diskussion vor Ort wieder zu stärken. In ländlichen Räumen könnten in den Klein- und Mittelzentren Bürgerbudgets die Identifikation mit der Region stärken und somit im Kontext des demografischen Wandels und der Landflucht die Menschen zum Bleiben zu bewegen.

Literatur

- Baden-Württemberg Stiftung. 2018. *Beteiligungshaushalt auf Landesebene. Eine Machbarkeitsstudie am Beispiel von Baden-Württemberg*. Wiesbaden: Springer.
- Dias, Nelson, Hrsg. 2014. *Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide*. São Brás de Alportel/Bonn: Assoc. In Loco/Engagement Global.
- Franzke, Jochen, und Heinz Kleger. 2010. *Bürgerhaushalte: Chancen und Grenzen*. Berlin: Edition Sigma.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Herzberg, Carsten, Yves Sintomer, und Giovanni Allegretti. 2014. *Bürgerhaushalte weltweit. Aktualisierte Studie*. Bonn: Engagement Global.
- Neunecker, Martina. 2016. *Partizipation trifft Repräsentation: Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen*. Wiesbaden: Springer.
- Röcke, Anja. 2014. *Framing citizen participation. Participatory budgeting in France, Germany and United Kingdom*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg, und Anja Röcke. 2010. *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*. Wiesbaden: Springer.
- Sintomer, Yves, Anja Röcke, und Carsten Herzberg. 2016. *Participatory budgeting in Europe. Democracy and public governance*. London/New York: Routledge.



Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung

Bastian Jantz und Sylvia Veit

Inhalt

1 Einleitung	510
2 Entbürokratisierung	510
3 Bessere Rechtsetzung	511
4 Instrumente und praktische Anwendungsfelder	513
5 Institutionalisierung und Entwicklungsperspektiven	519
Literatur	520

Zusammenfassung

Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung sind Dauerthemen der Verwaltungsreform, die in Deutschland aufgrund der legalistischen Verwaltungskultur häufig miteinander verknüpft werden. In dem Beitrag wird erklärt, wie die beiden Begriffe voneinander abzugrenzen sind und in welchen Bereichen sie sich überschneiden. Anhand ausgewählter Instrumente der beiden Reformthemen wird nicht nur deren praktische Relevanz dargestellt, sondern auch der Umsetzungsstand kritisch beleuchtet. Für die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen zur Entbürokratisierung und zur besseren Rechtsetzung ist insbesondere die angemessene organisatorische Institutionalisierung dieser Querschnittsthemen relevant.

B. Jantz
Progressives Zentrum, Berlin, Deutschland
E-Mail: Bastian.Jantz@spd.de

S. Veit (✉)
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Kassel, Kassel, Deutschland
E-Mail: sveit@uni-kassel.de

Schlüsselwörter

Bürokratieabbau · Bessere Rechtsetzung · Gesetzesfolgenabschätzung · Erfüllungsaufwand · Bürokratiekosten

1 Einleitung

Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung sind klassische Themen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, die regelmäßig auf der politischen Agenda auftauchen. In der Bundesrepublik Deutschland sind diese beiden Themen insbesondere deshalb eng miteinander verbunden, weil der Rahmen für staatliches Handeln im Rechtsstaat durch Gesetze und andere Rechtsvorschriften fixiert wird. Im Folgenden werden zuerst für das Konzept der Entbürokratisierung und nachfolgend für den Reformbereich der besseren Rechtsetzung begriffliche Klärungen und Systematisierungen vorgenommen. Anschließend werden ausgewählte Instrumente und praktische Anwendungsfelder sowie deren empirisch beobachtbare Wirkungen dargestellt. Im letzten Teil des Beitrags erfolgt ein Überblick zu Fragen der Institutionalisierung sowie zu Entwicklungsperspektiven.

2 Entbürokratisierung

Eine fundierte Auseinandersetzung mit Fragen der Entbürokratisierung ist ohne eine vorherige Definition von Bürokratie schwer möglich. Nach Max Weber bezeichnet Bürokratie eine Organisationsform der Verwaltung zur Ausübung legaler Herrschaft. Zur legalen Herrschaft gehört ein bürokratischer Verwaltungsstab, der durch folgende Merkmale charakterisiert wird (Weber 1980):

- Hauptamtliches Personal (Trennung von Amt und Person und von öffentlichen und privaten Mitteln);
- Einstellung und Beförderung nach Leistung (Professionalisierung);
- Arbeitsteilung und Spezialisierung;
- Hierarchische Über- und Unterordnung (Autoritätshierarchie mit Dienstweg);
- Regelgebundenheit sowie
- Schriftlichkeit, Aktenmäßigkeit.

Unter Bürokratisierung wird die zunehmende Ausprägung und Steigerung dieser Merkmale in Organisationen des öffentlichen Sektors (Überregulierung, extrem klein teilige sachliche Kompetenzverteilung und Spezialisierung etc.) oder das Wachstum des öffentlichen Sektors insgesamt verstanden. Darüber hinaus kann mit Bürokratisierung auch die wachsende Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen in Strukturen und Verfahren bürokratischer Organisationen gemeint sein (Derlien 1992).

Im besten Fall wird durch die bürokratische Organisation der öffentlichen Verwaltung die Bevorzugung bzw. Benachteiligung Einzelner durch willkürliche Ver-

waltungsentscheidungen verhindert, Nachvollziehbarkeit, Verantwortlichkeit und Legitimität hergestellt sowie durch Gesetze und Vorschriften Rechtssicherheit als Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb geschaffen. Bürokratie hat jedoch den Nachteil, im Laufe der Zeit ein ausuferndes System von Gesetzen, Vorschriften und Anweisungen entstehen zu lassen. Zudem sind moderne Verwaltungsapparate hochgradig funktional differenziert. Die Vielzahl an Behörden auf EU-, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie das komplizierte System der Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung zwischen den Verwaltungsebenen ist für den Laien kaum zu durchschauen (siehe Verwaltung als Mehrebenensystem in diesem Band). Dieses komplexe System führt u. a. dazu, dass in Unternehmen und anderen Organisationen, aber auch in privaten Haushalten der zeitliche und kostenmäßige Aufwand für Verwaltungstätigkeiten als unverhältnismäßig hoch empfunden wird. Die Folge ist eine generelle und unkritische Ablehnung „der Bürokratie“. Als Schlagwort ist Entbürokratisierung (bzw. Bürokratieabbau) folglich politisch gut „zu vermarkten“, indem es an weit verbreitete Ressentiments und an tatsächlich existierende Bürokratielasten anknüpft.

Charakteristisch ist, dass der Bürokratiebegriff für eine Vielzahl von Phänomenen verwendet wird, wie zum Beispiel die langsame Bearbeitung von Fällen in der Verwaltung, das Einhalten des Dienstweges oder die Unpersönlichkeit und Unflexibilität des Verwaltungshandelns in Bezug auf den Einzelfall. Auch die Existenz zu vieler rechtlicher Vorschriften und die daraus folgende übertriebene Komplexität (z. B. im Steuerrecht) wird als Bürokratieproblem adressiert. Jann und Wegrich (2008) systematisieren die vielfältigen Facetten der Bürokratisierung, indem sie drei Ebenen der Bürokratiekritik unterscheiden:

- die *Aufgabenebene* (Umfang der vom Staat bzw. von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben),
- die *Regulierungsebene* (Anzahl und Dichte der Regulierungen bzw. der darin festgelegten materiellen Standards, Qualität der Regulierungen) und
- die *Organisationsebene* (Anzahl staatlicher Behörden, horizontale und vertikale Koordination, Merkmale der Ablauforganisation und des Personals etc.).

3 Bessere Rechtsetzung

Bessere Rechtsetzung, im Englischen als *better regulation* (Wegrich 2009) bezeichnet, hat sich seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre auf EU-Ebene und in fast allen europäischen Ländern als wichtiger Reformbereich etabliert. Externe Reformimpulse kommen dabei u. a. von der Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD), welche regelmäßig Berichte zu Fragen der Besseren Rechtsetzung herausgibt. Bessere Rechtsetzung zielt darauf ab, Überregulierung zu vermeiden, die Gesamtzahl der Rechtsvorschriften überschaubar zu halten und die Qualität von Gesetzen zu verbessern. Qualitätsverbesserung meint in diesem Zusammenhang, dass der Prozess der Auswahl einer Regelungsalternative auf möglichst umfangreichem Wissen über Effektivität, Effizienz und potenzielle Problembereiche basieren soll.

Grundlegend ist die Annahme, dass „mehr Wissen“ zu besseren politischen Entscheidungen führe, d. h. zu Entscheidungen, deren positive und negative Folgen in der Entscheidungssituation bekannt waren und gegeneinander abgewogen wurden (Idealbild der rationalistischen Entscheidungstheorie). Dieses Wissen kann beispielsweise durch ex ante Evaluationen (Gesetzesfolgenabschätzungen), durch verbesserte Konsultationsverfahren oder durch einen verstärkten Rückgriff auf vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisse bereitgestellt werden. Die Logik von Besserer Rechtsetzung erfordert eine direkte Intervention in das Kerngeschäft von Fachministerien (die Formulierung von Gesetzentwürfen und politischen Programmen), die durch generelle Prozess-Standards gesteuert werden soll. In der Literatur wird hierfür auch der Begriff der „Meta-Regulierung“ verwendet (z. B. Radaelli 2007).

Bessere Rechtsetzung ist ein normatives Konzept, das im Detail politisch mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt wird. Döhler und Wegrich (2010) identifizieren drei unterschiedliche Problemfelder, auf die durch Ansätze der Besseren Rechtsetzung reagiert wird:

- zu viele und zu bürokratische Regulierungen (Zielsetzung: weniger Regulierung);
- Wissensdefizite regulativer Maßnahmen (Ziel: Rationalisierung, Entpolitisierung und Beachtung wissenschaftlicher Expertise im Gesetzgebungsprozess);
- Dominanz spezieller Interessen in Regulierungsprozessen (Ziel: Öffnung des regulativen Entscheidungsprozesses für unterrepräsentierte Interessen).

Für das erstgenannte Problemfeld sind Maßnahmen einschlägig, die darauf abzielen, bürokratische Belastungen, die ihre Ursache in Gesetzen, Rechtsvorschriften oder Verwaltungsvorschriften haben, zu reduzieren oder ganz zu vermeiden. Für das zweitgenannte Problemfeld ist die Gesetzesfolgenabschätzung ein typisches Instrument. In den 2010er-Jahren gewann zudem der Ansatz des Nudging (der Regulierung durch „Anstoßen“) an Bedeutung (Thaler und Sunstein 2008): Verhaltensökonomische Erkenntnisse sollen demnach verstärkt genutzt werden, um politische Ziele insbesondere in Bereichen, wo klassische Ge- und Verbote wenig erfolgversprechend sind, besser zu erreichen. Für das drittgenannte Problemfeld sind vor allem Ansätze zu nennen, welche eine ausgewogene oder breite Partizipation an politischen Entscheidungen ermöglichen. Dazu gehören beispielsweise Transparenzregelungen für das vorparlamentarische Verfahren der Gesetzgebung oder E-Konsultationen, d. h. das Einholen von Vorschlägen und Meinungen der Bürgerinnen und Bürger zu einem Gesetzentwurf oder einem politischen Thema über das Internet.

Bessere Rechtsetzung ist nicht trennscharf von verwandten Konzepten abzugrenzen. Die wichtigsten sind:

- *Rechtsvereinfachung*: Hierunter werden in der Praxis Maßnahmen zur Deregulierung verstanden, aber auch Konsolidierungen und Bemühungen zur Verfahrensbeschleunigung.
- *Rechtsbereinigung*: Hiermit ist die Abschaffung veralteter oder unnötiger Rechtsnormen gemeint. Die Entbürokratisierungseffekte durch Rechtsbereinigungen

sind eher gering, da meist nur Regelungen abgeschafft werden, die praktisch ohnehin bedeutungslos geworden sind.

- *Evidenzbasierte Politik:* Dieses Konzept zielt darauf ab, dass alle staatlichen Maßnahmen auf einer (empirisch) fundierten Wissensbasis getroffen werden sollten (z. B. Parsons 2002).

Bessere Rechtsetzung und Entbürokratisierung überschneiden sich zum Teil, da die Reduzierung von Bürokratie auf der Regulierungsebene (z. B. die Vermeidung unnötiger bürokratischer Hürden, die auf Gesetzen basieren) ein Ziel von Besserer Rechtsetzung ist.

4 Instrumente und praktische Anwendungsfelder

4.1 Deregulierung

Deregulierung ist ein Instrument, das sowohl unter das Reformkonzept der Besseren Rechtsetzung als auch unter das Schlagwort der Entbürokratisierung gefasst wird. Deregulierung bezieht sich nach der oben dargestellten Systematisierung von Jann und Wegrich (2008) auf die Regulierungsebene und beinhaltet die Reduzierung materieller Standards der staatlichen Regulierungen (Gesetze und Rechtsverordnungen) in einem bestimmten Sektor. Ein häufiges Ziel von Deregulierungsmaßnahmen besteht darin, Unternehmen zu entlasten und deren unternehmerisches Entwicklungspotenzial möglichst wenig durch staatliche Vorschriften einzuschränken. Die Reduktion von regulativen Vorgaben gilt als Leitlinie des europäischen Binnenmarktes.

Privatisierung und Deregulierung werden häufig in einen Atemzug genannt, d. h. es wird davon ausgegangen, dass Privatisierung automatisch zu weniger gesetzlichen Vorschriften führe. Privatisierungen sind jedoch keineswegs zwangsläufig mit weniger Regulierung verbunden. Das Gegenteil ist der Fall: Bei der Privatisierung von bisher in öffentlich-rechtlicher Verantwortung wahrgenommenen Aufgaben sind zumeist umfangreiche neuartige Regulierungen notwendig. Zum einen sollen den Privaten damit Entfaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsfreiheit verschafft und Wettbewerb gefördert werden, zum anderen müssen verbürgte Rechte und Prinzipien der Daseinsvorsorge und des Gemeinwohls, Fairness und Rechtsstaatlichkeit auch nach der Privatisierung gewährleistet sein (Gewährleistungsrecht „more markets, more rules“). Insbesondere hinter der Privatisierung von Infrastruktur (z. B. Bahn, Post, Telekommunikation) verbirgt sich somit ein Übergang vom „Leistungsstaat“ zum „Regulierungsstaat“ (Grande 2006). Im Regulierungsstaat sollen staatliche Aktivitäten marktwirtschaftliche Abläufe nicht substituieren, sondern vielmehr „begleiten“. Im Bereich der klassischen netzgebundenen Infrastrukturen heißt das beispielsweise, dass Marktzugangs-, aber auch Preis- und Tarifregulierungen stattfinden.

Deregulierung ist also nicht zuvorderst durch Privatisierungen zu erreichen, sondern erfordert andere Ansätze wie etwa die experimentelle Deregulierung. Experimentelle Deregulierung meint, dass Rechtsvorschriften zunächst probeweise (meist nur in bestimmten Regionen oder Kommunen) außer Kraft gesetzt werden. Wenn die

Evaluation positiv ausfällt, kann die Deregulierung anschließend verstetigt werden. Erfahrungen mit experimenteller Deregulierung liegen beispielsweise in Niedersachsen (Modellkommunen-Gesetz 2006) vor. Deregulierungsinitiativen müssen nicht zwingend experimentellen Charakter haben, sondern die Deregulierungen können auch (nach einer meist öffentlichkeitswirksamen Einsammlung von Vorschlägen, siehe z. B. die Deregulierungsinitiative des Landes Oberösterreich 2014/15) sofort ohne regionale Begrenzung in Kraft treten. Typisch ist hierbei, dass von der Vielzahl der eingereichten Vorschläge meist nur ein Bruchteil tatsächlich umgesetzt wird. Diese Erfahrungen verdeutlichen, dass Deregulierungen schwierig durchzusetzen sind, weil es sich dabei um (oft umstrittene) politische Entscheidungen handelt: Wenn einstmals politisch errungene Standards (z. B. im Kündigungsschutz) im Rahmen einer Deregulierung wieder abgesenkt werden sollen, dann ist mit Widerstand zu rechnen. Grundsätzlich erfordert eine jede Deregulierung einen politischen Entscheidungsprozess, in dem um Mehrheiten gerungen wird und in welchen viele Akteure (Parteien, Verbände etc.) involviert sind.

4.2 Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)

Grundsätzliches Ziel der GFA ist es, im Rechtsetzungsprozess auf der Grundlage sozialwissenschaftlicher Untersuchungen (z. B. der Auswertung von Statistiken oder der Befragung von Normadressaten) verschiedene Regelungsoptionen sowie deren intendierte und nicht-intendierte Folgen zu analysieren. Regierung und Parlament soll damit eine bessere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt werden. Böhret und Konzendorf (2001) unterscheiden die ex ante oder begleitend durchgeführte GFA von einer erst nach Inkrafttreten des Gesetzes durchgeführten ex post GFA. Die letztgenannte Begrifflichkeit hat sich jedoch in Wissenschaft und Praxis nicht durchsetzen können, sondern es wird von Gesetzevaluationen gesprochen, wenn Gesetzesfolgen im Nachhinein bewertet werden. Der Begriff der GFA hingegen wird heutzutage primär für die ex ante Evaluation von Gesetzesfolgen benutzt. Diese wird entweder von den die Gesetzgebung vorbereitenden Ministerien durchgeführt oder – wie auf EU-Ebene verbreitet – an Externe vergeben.

Je nach Art und Umfang der zu bewertenden Gesetzesfolgen werden verschiedene Formen der GFA unterschieden: Die integrierte GFA zielt darauf ab, alle intendierten und nicht-intendierten Folgen von Regelungseingriffen zu erfassen. Daneben gibt es spezifische GFA-Varianten, deren Hauptfokus entweder auf bestimmten Gruppen von Normadressaten (z. B. kleinen und mittleren Unternehmen), auf bestimmten materiellen Folgenaspekten (z. B. den Auswirkungen auf die Umwelt) und/oder auf einer bestimmten Folgenart (z. B. nur Regulierungskosten unter Ausklammerung des Nutzens) liegt. Während auf spezifische Normadressatengruppen oder Sektoren begrenzte GFA-Verfahren in vielen europäischen Ländern, ebenso wie von der Europäischen Kommission, bereits in den 1980er- und frühen 1990er-Jahren eingeführt wurden, verbreiteten sich integrierte GFAs erst in den 2000er-Jahren in nennenswertem Umfang (Veit 2010). Eine besondere Rolle spielte in diesem Zusammenhang das von der Europäischen Kommission etablierte System zur Durchführung von

integrierten Folgenabschätzungen zu Kommissionsentwürfen (Meuwese 2008). In der BRD wurde eine integrierte GFA (Darstellung der Gesetzesfolgen, d. h. der beabsichtigten Wirkungen und der unbeabsichtigten Nebenwirkungen) erstmalig im Jahr 2000 in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert, später kamen Regelungen zur Bürokratiekostenabschätzung (2006), Nachhaltigkeitsprüfung (2009) und Messung des Erfüllungsaufwandes (2011, siehe Abschn. 4.3) hinzu.

In der Anwendungspraxis hat sich für Deutschland gezeigt, dass die GFA häufig nur formal oder mit erheblichen Defiziten behaftet realisiert wird, dass ihre Durchführung meist erst spät im Rechtsetzungsprozess erfolgt und dass ihre Ergebnisse eher der Rechtfertigung bereits getroffener Entscheidungen denn einer offenen Diskussion von verschiedenen Entscheidungsoptionen dienen (Veit 2010). Ursachen hierfür sind die Dominanz von Interessen und Verhandlungen in der Politikformulierung sowie politischer Zeitdruck, aber auch die Tatsache, dass verlässliche ex ante Prognosen sehr schwierig zu entwickeln und selten eindeutig sind. Zudem ist eine umfassende, konsistente GFA nur schwer in das existierende System der Gesetzesentwicklung zu integrieren, wo die Abschätzung von Gesetzesfolgen im Rahmen der Ressortabstimmung dezentral und methodisch inkohärent durch verschiedene Ministerien erfolgt. Im internationalen Vergleich bestätigt sich, dass die Umsetzung und Nutzung von Folgenabschätzungen abhängig vom institutionellen Kontext ist (Staronova 2010; Dunlop et al. 2012).

4.3 Messung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwandes von Gesetzen

Die Ursachen einer ausufernden Bürokratie sind vielfältig. Nicht selten haben bürokratische Belastungen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen oder Organisationen des öffentlichen Sektors (z. B. Universitäten, Behörden) ihre Ursache bereits auf gesetzlicher Ebene. Gleichzeitig interessieren sich Politikerinnen und Politiker häufig wenig für den Verwaltungsaufwand, der durch neue Gesetze oder Gesetzesänderungen entsteht. Um dem entgegen zu wirken, wurde in den 1990er-Jahren in den Niederlanden eine Methodik entwickelt, um die mit Gesetzen verbundenen Bürokratiekosten ex ante abzuschätzen: das Standardkosten-Modell (SKM). Diese Methodik erlangte in den 2000er-Jahren als Ansatz zur Entbürokratisierung eine große Popularität; mittlerweile existiert kaum ein europäisches Land, welches das SKM (oder eine Weiterentwicklung davon) nicht anwendet.

Bürokratiekosten werden im SKM (sehr eng) definiert als diejenigen Kosten, welche Unternehmen durch auf staatliche Regulierungen zurückzuführende Informationspflichten (z. B. das Ausfüllen von Anträgen oder das Führen von Statistiken) entstehen. Um diese Kosten zu errechnen, befragt man Unternehmen zum mit der Erfüllung staatlicher Informationsanforderungen verbundenen Zeit- und Kostenaufwand. Die Daten werden anschließend mit den Personalkosten, der Häufigkeit der Erfüllung und der Anzahl der betroffenen Unternehmen multipliziert. Am Ende steht eine monetäre Angabe zu den mit einer Rechtsvorschrift, einem Rechtsbereich oder einem bestimmten Ereignis (z. B. Unternehmensgründung) verbundenen Bürokratiekosten (vgl. Abb. 1). In ähnli-

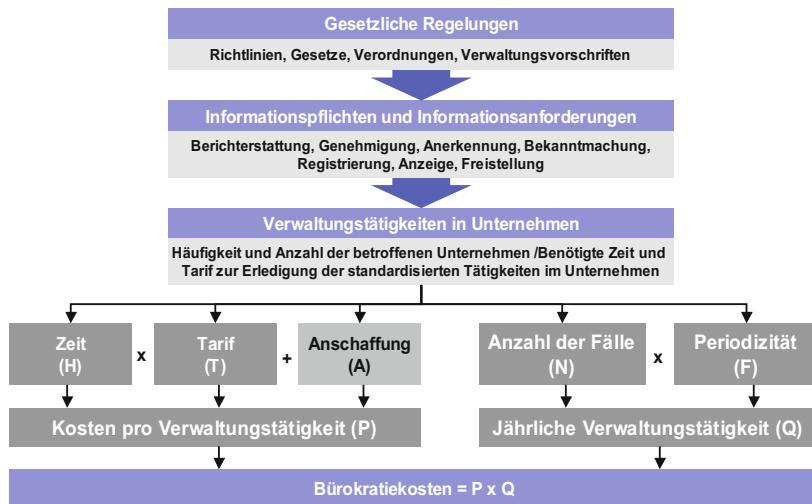


Abb. 1 Berechnung der Bürokratiekosten nach dem SKM (Eigene Abbildung)

cher Art und Weise kann das Verfahren auch für andere Zielgruppen (Bürgerinnen und Bürger oder die öffentliche Verwaltung) angewendet werden.

Die ersten Pilotprojekte mit dem SKM wurden in Deutschland auf Landesebene initiiert, mit dem Ergebnis, dass die Landesgesetzgebung nur für einen kleinen Teil der Belastungen von Unternehmen verantwortlich ist. Auf Bundesebene wurde das SKM durch die Regierung Merkel I (2005–2009) zum zentralen Instrument des Bürokratieabbaus erklärt. Durch das „Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ sowie das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) (beides in 2006) verpflichtete sich die Bundesregierung zur systematischen Reduktion der Bürokratiekosten für Unternehmen. Auf Basis einer Bestandsmessung der Bürokratiekosten aller existierenden Bundesgesetze mit dem SKM wurde ein Reduktionsziel von 25 % formuliert. Die zu erwartenden Bürokratiekosten neuer Gesetze für Unternehmen, Bürger und die Verwaltung müssen zudem seit 2006 im Rahmen der GFA abgeschätzt und auf dem Gesetzesvorblatt dokumentiert werden. Damit soll das Bewusstsein für Bürokratiekosten im politischen Entscheidungsprozess gestärkt werden. Die Abschätzung der Bürokratiekosten erfolgt durch das federführende Ministerium (ggf. mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes) und wird durch den NKR – ein beim Bundeskanzleramt angesiedeltes unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung – überprüft (Jann und Jantz 2008).

Das Konzept der Bürokratiekosten wurde 2011 ausgeweitet. Seitdem müssen nicht nur die Kosten aus Informationspflichten ermittelt werden, sondern der gesamte Erfüllungsaufwand eines Gesetzes. Der Erfüllungsaufwand umfasst den messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. Das heißt, es geht nicht mehr nur um Kosten für Anträge,

Statistiken und Erklärungen, sondern auch um Kosten für z. B. den Einbau moderner Schadstofffilter zur Einhaltung von Grenzwerten. 2015 wurde zudem das Prinzip „One-in, one-out“ etabliert. Damit sollen in gleichem Maße Belastungen abgebaut werden, wie sie durch neue Gesetzesvorhaben entstehen.

Während die ex ante Bürokratiekostenschätzung als Teil der GFA schnell implementiert wurde, weil mit dem NKR eine formal unabhängige Kontrollinstanz existiert, die in das Verfahren der Ressortabstimmung einbezogen wird und deren Stellungnahmen Teil der Regierungsvorlage sind, verlief die Identifizierung von Bürokratieabbaumaßnahmen in bereits bestehenden Rechtsvorschriften schleppend. Hier erlitt der Bürokratieabbau mit dem „unpolitischen“ Fokus auf Informationspflichten und einem hohen Anspruch an Objektivierbarkeit durch die Verwendung der SKM-Methode ein ähnliches Schicksal wie die meisten Vorgängerprogramme. Obwohl Bürokratieabbau auf einer abstrakten und symbolischen Ebene ein gesamtgesellschaftliches Konsensthema ist, treffen konkrete Abbaumaßnahmen auf den Widerstand derjenigen Akteure, die von den betreffenden Regulierungen profitieren. Die übliche Folge: Am Ende wurden nur wenig neue Abbaumaßnahmen tatsächlich durchgesetzt, stattdessen wurden die Bürokratieabbauziele v. a. mit Maßnahmen erreicht, die sich ohnehin bereits im Umsetzungsprozess befanden und nun das „Label“ Bürokratieabbau erhielten (z. B. elektronische Gesundheitskarte). Somit konnte das Abbauziel von 25 % im Jahre 2012 erreicht werden. Seitdem sind die Bürokratiekosten nach Angaben des Bürokratiekosten-Indexes (BKI) des Statistischen Bundesamtes nur minimal (um weniger als 1 %) verringert worden.

4.4 Sunset-Legislation und Evaluationen

Sunset-Legislation bezeichnet die an eine Evaluation gekoppelte Befristung von Rechtsnormen und gilt als ein Instrument zur Vermeidung von Bürokratie und Überregulierung. Befristungs- und Evaluationsklauseln für einzelne Gesetze oder Vorschriften sind international verbreitet und werden häufig dann eingesetzt, wenn Maßnahmen politisch kontrovers sind (z. B. Terrorismusbekämpfungsgesetz in Deutschland) oder es sich um finanzielle Anreizprogramme handelt. Wesentlich seltener hingegen ist die generelle Befristung von Rechtsvorschriften. Erfahrungen hiermit gibt es beispielsweise in den USA und Australien, aber auch in einigen deutschen Bundesländern (Veit und Jantz 2012).

In Deutschland muss laut GGO bereits seit dem Jahr 2000 in der Begründung zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung erläutert werden, ob das Gesetz befristet werden kann und ob eine Evaluation vorgesehen ist. In der Praxis spielten diese Regelungen lange kaum eine Rolle: Die meisten Gesetze des Bundes waren weder befristet noch wurden sie einer Wirksamkeitsuntersuchung unterzogen (Veit 2010). Mit Kabinettsbeschluss vom Januar 2013 wurde eine systematische ex post Evaluation für Gesetze mit Folgekosten ab einer Million Euro in Deutschland eingeführt. Bis 2022 sind demnach mehr als 200 Evaluationsberichte zu erwarten.

Generell führen Befristungen nicht notwendigerweise zu weniger Bürokratie. Im Gegenteil: Der bürokratische Apparat wird erneut aktiviert, wenn eine Befristung

ausläuft. Dies kann zu einer schrittweisen Verbesserung der Gesetze aufgrund der Evaluationsergebnisse führen und soll verhindern, dass etablierte Programme nur aus Gründen der Besitzstandswahrung weiter bestehen. Jedoch ist davon auszugehen, dass die Befürworter eines politischen Programms (z. B. gut organisierte Interessengruppen) dessen Beendigung häufig zu verhindern wissen. Auch wird die vor Befristungsablauf notwendige Evaluation nicht immer in angemessener Tiefe durchgeführt und es kann – vor allem, wenn viele befristete Gesetze gleichzeitig auslaufen – zu Verlängerungsautomatismen kommen. Befristungen führen zudem zu Rechtsunsicherheit (kritisch hierzu: Ranchordas 2014).

4.5 Entbürokratisierung auf der Organisationsebene

Entbürokratisierung kann nicht nur auf der Regulierungsebene (Deregulierung, GFA und SKM, Sunset Legislation) ansetzen, sondern bezieht sich häufig auch auf die Interaktion und Koordination zwischen staatlichen Behörden sowie die behördenden inneren Strukturen, Abläufe und Personalfragen, also auf die Organisationsebene. Dabei kann es beispielsweise darum gehen, Verfahren durch mehr dezentrale Handlungsspielräume, eine bessere Nutzung von IT oder Umstrukturierungen zu beschleunigen, Doppelzuständigkeiten und -prüfungen zu vermeiden oder bürokratische Hürden wie ungünstige Öffnungszeiten, fehlende Internetangebote oder komplizierte Formulare zu beseitigen. Ziel ist es, den Service für die Adressaten des Verwaltungshandelns (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen etc.) zu verbessern und gleichzeitig den staatlichen Behördenapparat möglichst schlank zu halten.

Zentrale Ansätze zur Umsetzung dieser Ziele sind die verschiedenen Instrumente des New Public Managements (z. B. Agenturbildung), des Neuen Steuerungsmodells (z. B. Etablierung von One-Stop-Shops in Kommunalverwaltungen) sowie des E-Governments (z. B. einheitliche Behördenrufnummer 115). Gerade E-Government wird ein hohes Potenzial zugeschrieben, um Verwaltungsinteraktionen zu vereinfachen, Kosten zu senken und die Servicequalität der öffentlichen Verwaltung zu verbessern (siehe Shared Service Center in diesem Band). Jedoch ist die Nutzung digitaler Verwaltungsdienste in Deutschland mittlerweile sogar rückläufig: 2017 nutzten nur noch 41 % der Deutschen elektronische Verwaltungsdienste, während es im Vorjahr noch 45 % waren. Zufrieden sind mit den digitalen Angeboten der Behörden nur noch 54 % der Anwender – 2016 lag die Quote bei 62 % (e-Government Monitor 2017).

Auf der Organisationsebene ansetzende Instrumente der Entbürokratisierung decken ein breites Spektrum ab. Hier wird in besonderen Maße deutlich, dass Entbürokratisierung kein eng umrissenes Reformfeld ist, sondern als Oberbegriff für eine Vielzahl an Verwaltungsreformansätzen dient. Tatsächlich geht es dabei nicht immer um den Abbau von Überbürokratisierung im Verständnis Derliens (siehe Abschn. 1), sondern häufig um die Erhöhung der Responsivität der Verwaltung gegenüber externen Anforderungen, beispielsweise von Bürgerinnen und Bürgern. Bürokratisches Handeln wird aus dieser Perspektive gleichgesetzt mit einem Verwaltungshandeln, welches die Bedürfnisse und Anforderungen der Adressaten nicht hinreichend reflektiert.

5 Institutionalisierung und Entwicklungsperspektiven

Der moderne Staat steht vor dem Dilemma, einerseits vermehrt regulativ in die Gesellschaft einzutragen (z. B. um in ehemals staatlichen Sektoren entsprechende Rahmenbedingungen für marktförmige Austauschbeziehungen zu schaffen oder Datenschutz in der digitalen Welt zu gewährleisten) und andererseits auf oftmals medienwirksam vorgetragene Forderungen nach Entbürokratisierung und der Reduzierung staatlicher Eingriffe und Regulierungen reagieren zu müssen. Diesen gegensätzlichen Anforderungen versucht er gerecht zu werden, indem nach Mechanismen, Verfahren und Instrumenten gesucht wird, welche gewährleisten, dass

- neue Bürokratie und neue Regulierungen nur nach einem Notwendigkeits- und Wirksamkeitsnachweis (GFA, SKM, Messung des Erfüllungsaufwandes) in Kraft treten;
- rechtliche Eingriffe im Bedarfsfall reduziert (Deregulierung) oder ganz wieder abgeschafft werden (Deregulierung, Sunset Legislation);
- Behörden möglichst effektiv und effizient arbeiten (Entbürokratisierung auf der Organisationsebene) und
- Adressaten von Verwaltungshandeln mit möglichst wenig bürokratischem Aufwand belastet werden (SKM).

Entbürokratisierung und Bessere Rechtsetzung sind etablierte Konzepte der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, die sich mit diesen Problembereichen beschäftigen. Als politische Schlagworte stoßen sie in der Bevölkerung, aber auch in den etablierten Parteien in der Regel auf breite Zustimmung – niemand ist gegen die Abschaffung unnötiger Bürokratie oder gegen bessere Gesetze. Trotzdem bleiben die Umsetzungserfolge häufig weit hinter den zuvor geäußerten Ambitionen zurück. Bessere Rechtsetzung stellte in Deutschland lange Zeit vor allem ein gutes Beispiel für Symbolpolitik dar. Bürokratieabbauprogramme berühren institutionelle Eigeninteressen der Verwaltung und/oder von Interessengruppen; sie scheitern oft am Widerstand sektoraler Policy-Netzwerke, die sich im Konfliktfall meist als durchsetzungsfähiger erweisen als die Promotoren der Entbürokratisierung (Jann und Wegrich 2008).

Dass sich abbauwürdige Bürokratie durch wissenschaftliche Methoden konfliktfrei (also „unpolitisch“) identifizieren lässt, ist eine technokratische Illusion. Entbürokratisierung ist immer auch eine politische Frage und hängt somit von den Akteurs- und Interessenkonstellationen ab. Entbürokratisierung ist (wie Bessere Rechtsetzung) Querschnittspolitik und als solche vor allem dann wirkungsvoll durchzusetzen, wenn politische oder administrative Unterstützung gegenüber den im Zweifelsfall mächtigeren Sektor-/Ressortpolitiken mobilisiert werden kann. Da eine nachhaltige Unterstützung durch politische Akteure in der Praxis meist daran scheitert, dass Entbürokratisierungsmaßnahmen – wie Verwaltungsreformen ganz generell – langfristig wirken und deshalb für politische Akteure wenig attraktiv sind, ist die institutionelle und organisatorische Stärkung des Themas Bürokratieabbau in der Verwaltung ein sinnvoller Ansatzpunkt. Ein „argumentatives Aufrüsten“ des

Querschnittsthemas Entbürokratisierung kann ergänzend dazu durch Methoden und Instrumente zur Messung des Outputs von Regierungs- und Verwaltungshandeln geschehen (SKM, Benchmarking etc.). Die Entwicklung in Deutschland seit 2006 zeigt zudem, dass die organisatorische Stärkung des Bürokratieabbaus durch die Einsetzung unabhängiger Gremien (den NKR), die ihren Erfolg mit der Thematik verbinden, und die geschickte Integration dieser Gremien in politische und administrative Aushandlungs- und Koordinationsprozesse, eine erfolgversprechende Strategie ist, um zu verhindern, dass es bei reiner Symbolpolitik bleibt.

Literatur

- Böhret, Carl, und Gottfried Konzendorf. 2001. *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*. Baden-Baden: Nomos.
- Derlien, Hans-Ulrich. 1992. Bürokratie. In *Handwörterbuch der Organisation*, Hrsg. E. Frese et al., 391–400. Stuttgart: Kohlhammer.
- Döhler, Marian, und Kai Wegrich. 2010. Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit. *der moderne staat* 3(1): 31–52.
- Dunlop, Claire, Mario Maggetti, Claudio Radaelli, und Duncan Russel. 2012. The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases. *Regulation & Governance* 6:23–45.
- Grande, Edgar. 2006. Entscheidet Europa alles Wesentliche? Der Regulierungsstaat im europäischen Mehrebenensystem. In *Die Zukunft des öffentlichen Sektors*, Hrsg. Hermann Hill, 81–90. Baden-Baden: Nomos.
- Jann, Werner, und Bastian Jantz. 2008. Bürokratiekostenmessung in Deutschland? Eine erste Bewertung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Großen Koalition. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 23(1): 51–68.
- Jann, Werner, und Kai Wegrich. 2008. Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. *der moderne staat* 1(1): 49–72.
- Meuwese, Anne. 2008. *Impact assessment in EU lawmaking*. The Hague: Kluwer Law International.
- Parsons, W. 2002. From muddling through to muddling up – Evidence based policy making and the modernisation of British government. *Public Policy and Administration* 17(3): 43–60.
- Radaelli, Claudio C. 2007. Whither better regulation for the Lisbon agenda? *Journal of European Public Policy* 14(2): 190–207.
- Ranchordás, Sofia. 2014. *Constitutional sunsets and experimental legislation: A comparative perspective*, Edward Elgar monographs in constitutional and administrative law. Cheltenham: Edward Elgar.
- Staranova, Katarina. 2010. Regulatory impact assessment: Formal institutionalization and practice. *Journal of Public Policy* 30(1): 117–136.
- Thaler, Richard, und Cass Sunstein. 2008. *Improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Veit, Sylvia. 2010. *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*. Wiesbaden: Springer.
- Veit, Sylvia, und Bastian Jantz. 2012. Sunset legislation: Theoretical reflections and international experiences. In *Better business regulation in a risk society*, Hrsg. Alberto Alemanno, 267–282. New York: Springer.
- Weber, Max. 1980. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Erste Auflage veröffentlicht 1921/1922, 5. Aufl. Tübingen: Mohr.
- Wegrich, Kai. 2009. *Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich*, Zukunft Regieren, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 1/2009. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Teil V

Digitale Transformation der Verwaltung



Internationale Entwicklungen digitaler Verwaltungstransformation

Tino Schuppan

Inhalt

1	Gesamteinordnung und Vergleichsperspektiven	524
2	Transformation und Digitalisierung	525
3	Ausgewählte international vergleichende Studien	526
4	Ausgewählte Einzelprojekte	527
5	Staatsstruktur/-kultur als Erklärung für nationale Entwicklung	531
6	Fazit und Perspektiven	533
	Literatur	534

Zusammenfassung

Die digitale Transformation der Verwaltung schreitet weltweit voran, jedoch mit sehr unterschiedlichen Ausprägungen. Erste tief greifendere Veränderungen sind durchaus sichtbar (Transformation). Insbesondere kleinere EU-Länder scheinen bei der Umsetzung einen strukturellen Vorteil zu haben, weil der ebenenübergreifende Kooperationsaufwand geringer ist. Angelsächsische Länder können in vielen Aspekten der Digitalisierung als Vorreiter gesehen werden, wenngleich andere Länder auf- und (je nach Perspektive) überholen.

Schlüsselwörter

Digitalisierung · Transformation · Internationale Entwicklung · E-Government · Good Practice

T. Schuppan (✉)

Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin, Deutschland

E-Mail: schuppan@shi-institut.de; tino.schuppan@hdba.de

1 Gesamteinordnung und Vergleichsperspektiven

E-Government und die Digitalisierung von Staat und Verwaltung insgesamt sind ein weltweites Phänomen. Generell ist zu beobachten, dass die Länder, die in *Public-Management-Reformen* weit entwickelt sind, vielfach auch bei der Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen einen hohen Stand erreicht haben. Hierzu zählen die angelsächsischen Länder und insbesondere die *Commonwealth-Länder* wie Großbritannien, Neuseeland oder Australien. Diese Länder haben zum Teil ambitionierte Konzepte in ihren Verwaltungen vorangetrieben und sind in der Anwendung von Informationstechniken relativ weit. Allerdings gibt es international nicht das eine Konzept von Digitalisierung, das als Blaupause für alle dienen könnte. Zudem unterscheiden sich die Umsetzungspfade erheblich, so dass letztlich auch die nationalen Wirkungen recht unterschiedlich sind. So werden zwar ähnlich lautende Konzepte, wie *One-Stop Government*, *Shared Service Center*, *Social Government* etc. umgesetzt, jedoch in sehr unterschiedlicher Ausprägung (Bannister und Connolly 2012, S. 215). Es handelt sich dabei um IT-inspirierte Globalkonzepte bzw. Leitbilder, die eine Konkretisierung in nationalen Kontexten erfordern. Nicht zuletzt fördern auch global agierende IT-Unternehmen und Beratungshäuser gerade im *E-Government* eine gewisse rhetorische und nicht zuletzt konzeptionelle Ähnlichkeit, da sie daran interessiert sind, ihre Lösungsansätze global (mehrfach) zu verkaufen. Selbst innerhalb eines Landes wie Deutschland unterscheiden sich die Umsetzungsansätze erheblich zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Gerade in dezentralen Systemen wie Deutschland oder den Niederlanden gibt es zudem diverse Unterschiede zwischen verschiedenen Kommunen. Außerdem sind Kommunen hier zum Teil deutlich weiter entwickelt als der Zentralstaat.

Eine Hauptschwierigkeit bei einer international vergleichenden Perspektive besteht darin, sich zunächst darauf zu verständigen, welcher Aspekt der Digitalisierung überhaupt erhoben und dann ggf. zwischen Ländern verglichen werden soll. Sollen beispielsweise nur die Anzahl und der Reifegrad (z. B. Transaktionsmöglichkeiten) von *Online-Diensten* gemessen werden? Aus einer transformativen Sicht ist aber auch die Digitalisierung von internen Prozessen von hoher Relevanz, die jedoch generell schwerer zu erheben sind. Hinzu kommt: Wenn ein Dienst *online* gestellt wird, heißt das noch lange nicht, dass dieser auch tatsächlich von Bürgerinnen und Bürgern in Anspruch genommen wird, so dass die Wirkung dieses Angebots eher gering sein kann. Nutzerdaten sind allerdings selten verfügbar, was einen Vergleich erschwert.

E-Government und Digitalisierung von Staat und Verwaltung sind nicht nur auf die Leistungserbringung zu reduzieren, sondern der Staat hat auch für Legitimation zu sorgen, so dass Aspekte wie Offenheit und Transparenz sowie Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der Digitalisierung ebenfalls eine Rolle spielen. E-Partizipation stellt insofern einen wesentlichen Aspekt beim internationalen Digitalisierungsvergleich dar.

Nicht zuletzt muss die Wirkung der Digitalisierung im jeweiligen nationalen Länderkontext mituntersucht werden, um ein realistisches vergleichendes Bild internationaler Entwicklungen zu erhalten. So können ähnliche Konzepte in verschiedenen Ländern aufgrund unterschiedlicher (institutioneller) Ausgangslagen

zu unterschiedlichen Wirkungen führen. Die Forschung bietet bisher allenfalls Hinweise auf Einzelaspekte der Digitalisierung in einzelnen Ländern, umfassende Betrachtungen in gebotener analytischer Tiefe im internationalen Vergleich liegen jedoch kaum vor.

2 Transformation und Digitalisierung

In vielen Digitalisierungsstrategien westlicher Industrieländer wird das Schlagwort *E-Government* im Zusammenhang mit Transformation gebraucht, zumindest in der Reformrhetorik. Dabei wird nicht immer klar, was darunter zu verstehen ist. Der Transformationsbegriff war ursprünglich überwiegend dem Wandel politischer Systeme vorbehalten, wie die Transformation von sozialistischen/kommunistischen Gesellschaftsmodellen in kapitalistische. Manuel Castells (1996) war einer der ersten, die diesen Begriff auf die Netzwerkangewendet haben: Im ersten Band seiner Trilogie zur Netzwerkgesellschaft schrieb er, dass es beim *Internet* darum gehe, die gleichen Dinge anders zu machen („doing the same things different“). Bei *E-Government* geht es also um die Transformation der Verwaltungsarbeit. Dies wird in den *E-Government*-Strategien diverser angelsächsischer Länder deutlich (z. B. für Neuseeland: O’Neill 2009), wobei im Mittelpunkt neue Formen der Zusammenarbeit stehen. In der neuseeländischen *E-Government*-Strategie aus dem Jahr 2003 heißt es etwa: „Increasingly, agencies will take a whole-of-government perspective when designing and implementing services. This will involve collaboration with other agencies [...]“ (<http://www.e.govt.nz>). Eine ähnliche Ausrichtung hat die britische *E-Government*-Strategie aus dem Jahr 2005, die ebenfalls neue Formen der Zusammenarbeit bzw. der behördenübergreifenden Vernetzung in den Mittelpunkt stellt (ausführlich: Sharif 2008).

Die Erwartung ist, dass auf Basis von IT-Netzwerken neue Formen organisatorischer Vernetzung und Zusammenarbeit ermöglicht werden, die dann eine transformatorische Wirkung entwickeln. Allerdings wird der Transformationsbegriff im *E-Government*-Kontext vielfältig verwendet und ist sehr interpretationsbedürftig (z. B. Zuurmond 2005; Bloomfield und Hayes 2009, S. 461 ff.). Generell geht es bei Transformation um eine grundlegende Änderung der Funktionsweise von öffentlicher Verwaltung, so beispielsweise im Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung oder Politik und Verwaltung, aber auch innerhalb der Verwaltung. Nicht nur Digitalisierung an sich ist relevant und eine damit einhergehende Optimierung von Bestehendem, sondern eine grundlegendere organisatorische Änderung mit dazugehörigen neuartigen (sozialen) Spielregeln ist von Bedeutung. Fragen sind beispielsweise, inwieweit bestehende Institutionen, wie z. B. Hierarchie oder Zuständigkeit, schon verändert werden und verändert werden könnten. Gibt es zu bisherigen Prinzipien klassischer Verwaltungsorganisation denkbare digitale Äquivalente oder digitale Kompensationen oder ist es doch besser, Bestehendes beizubehalten? Wie mit Vernetzung umzugehen ist, ist zwar keine neue Frage in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, wie die Diskussionen zu Politikverflechtung (Scharpf et al. 1976) und kooperativer Verwaltung (Benz 1994) oder

die *Governance*-Debatte (Kenis und Schneider 1996) gezeigt haben. Bei E-Government handelt es sich jedoch um eine ganz andere Art der Vernetzung, da diese nicht die Politik-, sondern die öffentliche Leistungsproduktion betrifft. Dabei geht es nicht um Vernetzung an sich, sondern um die damit einhergehenden Verbeserungs- bzw. Transformationspotenziale: Kernfragen diesbezüglich sind, wie lange z. B. die Gründung eines Unternehmens oder die Bewilligung eines Bauantrages dauert oder ob überhaupt noch Anträge gebraucht werden, wenn Informations- und Kommunikationstechnik entsprechend eingesetzt wird. Eine Rolle spielt in der Transformationssicht, ob und inwieweit sich mit der Digitalisierung in der Verwaltung Verfahren, Strukturen und Arbeitsweisen ändern.

3 Ausgewählte international vergleichende Studien

Es liegen diverse Studien vor, die den *Online*-Reifegrad bzw. die *Online*-Angebote von Verwaltungen im internationalen Vergleich bzw. zwischen EU-Ländern messen. So gibt die Europäische Kommission regelmäßig *E-Government-Benchmark*-Studien in Auftrag, um die Quantität und Qualität entsprechender Angebote in den Mitgliedstaaten zu messen. Der sogenannte „*eGovernment Benchmark Report*“ der EU erhebt seit 2003 einmal jährlich den aktuellen Stand der digitalen Transformation europäischer öffentlicher Verwaltungen, wofür mehr als 10.000 *Websites* ausgewertet werden. Gemessen und bewertet werden Aspekte wie Nutzerzentriertheit, Transparenz, grenzüberschreitende Mobilität und technologische Schlüsselemente für eine *Online*-Serviceabwicklung. Diese Indikatoren werden entlang von zentralen Lebenslagen für Unternehmen und Bürger untersucht (wie Aufnahme eines Studiums oder Gründung eines Unternehmens). Vorreiter im europäischen Maßstab sind insbesondere die skandinavischen Staaten wie Dänemark, Schweden, aber auch kleinere, neuere EU-Mitglieder wie Malta, Slowenien oder Estland schneiden regelmäßig gut ab. Am Ende der Liste sind Staaten wie Bulgarien, Rumänien und Griechenland zu finden. Länder wie Deutschland, Belgien, Italien und Irland sind im Mittelfeld anzutreffen (European Commission 2017, S. 31). In Bezug auf *Open Government* liegt seit 2015 für die EU-Staaten der „*Open Data Maturity in Europe Report*“ vor, der den Reifegrad der Umsetzung bei der öffentlichen Bereitstellung von staatlichen Daten misst. Dazu werden die *Open-Data*-Verantwortlichen in den 28 EU-Staaten sowie in Norwegen, Liechtenstein, Island und der Schweiz durch das Europäischen Datenportal befragt. Zu den in dieser Hinsicht besonders weit entwickelten Ländern, die in der Studie als „*trend setter*“ bezeichnet werden, zählen Irland, Spanien, Frankreich, Italien und Zypern. Malta, Island und Liechtenstein werden in der Auswertung als „*beginners*“ eingestuft (Cecconi und Radu 2018).

Mit Blick auf die weltweite Entwicklung gibt es einige Studien, die ebenfalls beanspruchen, *E-Government* zu messen (z. B. West 2007), wenngleich die Zahl solcher „Globalstudien“ stark abgenommen hat. Diese Studien sind stark deskriptiv und auf die Analyse von *Websites* angelegt, mit kaum erklärender oder tiefergehender explorativer Aussagekraft. Es geht hier bestenfalls darum, *Good Practices* herauszufinden. Zu diesen Studien zählt beispielsweise der alle zwei Jahre veröffentlichte *UN E-Government Survey*: Hier wird ein so genannter *E-Government Development Index* (EGDI) gebildet,

der sich aus den Dimensionen *Online-Bürgerdienste*, *Internetzugang* und *Human Capacity* zusammensetzt. Außerdem wird ein so genannter *E-Participation Index* gemessen, der die Informationsbereitstellung („*e-information sharing*“), die Interaktion mit Bürgern („*e-consultation*“) und den Grad des Einbezugs von Bürgern in Entscheidungen misst („*e-decision making*“). Diesen UN-EGDI-Index führten 2018 Dänemark, Australien, Großbritannien, Südkorea und Schweden an; am Ende der Liste sind vorwiegend Länder in Sub-Sahara Afrika zu finden, wie Eritrea, Tschad, Südsudan, Niger und Somalia. Interessanterweise liegt Deutschland (Platz 12) in dieser UN-Studie noch vor Estland (Platz 16), obwohl das estnische *E-Government* wegen seiner Durchgängigkeit elektronischer Verwaltungsprozesse als eines der Vorbilder gilt. Die abweichende Platzierung hat u. a. damit zu tun, dass im UN-Index auch andere Indikatoren (wie etwa *Human Capacity*), die nichts mit *E-Government* im engeren Sinne zu tun haben, in den Index aufgenommen sind (United Nations 2018).

Nicht zuletzt hat in der Vergangenheit die OECD regelmäßig Studien (z. B. OECD 2005, 2009) und Länderberichte, in denen die Entwicklung des *E-Government* jeweils für ein Land umfassend beschrieben wurde, veröffentlicht. Diese Beschreibungen haben jedoch sehr stark deskriptiven Charakter und sind überwiegend positive Selbstdarstellungen der jeweiligen Länder.

Global betrachtet gibt es eine neue Gruppe von innovativen Ländern, die bislang in den Studien noch nicht sehr hervortreten und die man durchaus als „neue Aufholer“ sehen kann. Dazu zählen China, das erheblich in die Digitalisierung von Staat und Gesellschaft investiert, oder einzelne Golfstaaten, wie das Emirat Dubai oder das Emirat Abu Dhabi in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Das macht deutlich, dass mittlerweile auch autoritäre Staaten massiv in die Verbesserung staatlicher Strukturen investieren und hinsichtlich der technologischen Veränderungen beachtliche Erfolge vorzuweisen haben, ohne dies im Einzelnen an dieser Stelle beurteilen zu wollen.

An den genannten vergleichenden Studien lässt sich erhebliche methodische Kritik üben (z. B. Bannister 2007; Yıldız 2007), weil zum Teil Aspekte gemessen werden, die kaum etwas mit *E-Government* und schon gar nichts mit Transformation im hier verstandenen Sinne zu tun haben. Nicht selten gewinnt man den Eindruck, dass vor allem jene Aspekte von *E-Government* gemessen werden, die leicht zu erheben und zu messen sind, so dass ein verzerrtes und vielfach technikzentriertes Bild der Veränderung entsteht. Kritisch lässt sich anmerken, dass mit *Online-Diensten* alles andere als Transformation gemessen wird, sondern eher „*window dressing*“: Staaten legen sich eine „schicke“ elektronische Fassade zu, die den Anschein von Modernität vermittelt. Ob dagegen eine sogenannte *Deep Government*-Transformation stattfindet, können nur tiefergehende Analysen zeigen.

4 Ausgewählte Einzelprojekte

International gibt es einige Projekte und Vorhaben, die eine gewisse „Strahlkraft“ in der Fachgemeinschaft erreicht haben und als *Good Practice* einzuordnen sind. Sie stellen mehr oder weniger umfassende Ansätze dar, die an einigen Stellen durchaus transformative Veränderungen erkennen lassen.

4.1 One Stop Government: Centrelink Australien

Als ein Land, das im weltweiten Vergleich *One-Stop Government* frühzeitig, konsequent und umfassend umgesetzt hat, gilt Australien mit dem Vorhaben *Centrelink*, das sowohl in technischer wie in organisatorischer Hinsicht besticht (Dunleavy et al. 2008). *Centrelink* ist eine 1997 als rechtlich (teil-)selbstständige Verwaltungsorganisation auf Bundesebene gegründete Dienstleistungsagentur, welche Dienste des Bundesstaates sowie einiger Einzelstaaten aus einer Hand anbietet. Diese Dienste werden von den jeweiligen Fachministerien entwickelt und auf vertraglicher Basis von *Centrelink* im Sinne des *One-Stop-Shop*-Prinzips als Dienstleistungen erbracht. Gegenwärtig gibt es über 20 Auftraggeber, die *Centrelink* nutzen, so dass sehr stark vernetzte Strukturen entstanden sind, die auf transformative Veränderungen hindeuten. Es wurden also nicht nur *Online*-Angebote geschaffen, sondern eine neue Behörde mit diversen neuen Steuerungs- bzw. Regelungsstrukturen, die die Effektivität öffentlicher Leistungserbringung erhöhen sollen. Mittlerweile erbringt *Centrelink* für 140 verschiedene staatliche und kommunale Einrichtungen Dienstleistungen u. a. im Sozial-, Familien-, Arbeits- und Gesundheitsbereich. *Centrelink* bietet Zugang in elektronischer Form, wie auch über physisch zugängliche Büros (*Customer Service Centre*). Das dahinterliegende *E-Government* ist digital hochintegriert. Hierfür waren erhebliche Reformen erforderlich, die Hinweise auf transformative Veränderungen geben. Landesweit gab es 2017 in Australien 349 sogenannte *Customer Services Centres*, dazu 26 *Callcenter* als telefonischen Zugang sowie weitere 347 Agenten, die im stationären oder mobilen (satellitengestützten) Einsatz sind, außerdem diverse Kioske, so dass insgesamt eine hohe Flächendeckung, auch in abgelegeneren Gebieten sichergestellt ist. Zudem wurden in ländlichen Gebieten multifunktionale Serviceläden gegründet, die auch Bank-, Post- und Telekommunikationsdienste anbieten. Im dünn besiedelten Westaustralien wurden beispielsweise mehr als 70 „Telezentren“ errichtet, in denen Verwaltungsdienste aller Verwaltungsebenen angeboten werden (Australian Government – DHS 2017).

Die strategische Steuerung von *Centrelink* erfolgt durch ein zentrales Board mit sechs Mitgliedern: Neben dem *CEO* von *Centrelink* und dem Vorsitzenden des Boards, der den Kontakt zur politischen Führung hält, sind dies zwei Mitglieder aus der Privatwirtschaft und zwei Regierungsvertreter. Die operative Steuerung obliegt dem *CEO*, der als einziger nicht vom für *Centrelink* verantwortlichen Minister bestellt wird, sondern vom Board gewählt ist. Hierdurch ist eine Art neuer Netzwerksteuerung entstanden, die es vor *Centrelink* nicht gegeben hat. Politische Einzelweisungen entfallen; sämtliche politischen Vorgaben sind öffentlich, d. h. sie werden jeweils im Jahresbericht dokumentiert. Trotz der insgesamt guten Steuerung gibt es Probleme: So tendieren einzelne Einheiten zur Verselbstständigung und die Kooperation mit den Fachbehörden gestaltet sich schwierig (Brüggemeier et al. 2006).

4.2 Einheitliches Portal in Österreich: HELP.gv.at

Österreich wird im europäischen Kontext immer wieder als Vorbild für einen einheitlichen elektronischen Zugang genannt. Trotz föderaler Strukturen ist es

2001 gelungen, mit dem Portal HELP.gv.at einen einheitlichen (elektronischen) Zugang zu Behördendiensten der Kommunen, der Länder und des Bundes zu schaffen, dessen Grundlagen teilweise schon vorher gelegt wurden. Die transformative Veränderung liegt darin, dass die Kommunen und Länder nicht versucht haben, ihre (ausschließlich) eigenen *Online*-Dienste zu schaffen, sondern trotz der föderalen Kompetenzverteilung von Anfang an mit dem Bund zusammengearbeitet haben. Deutschland hat dies erst mehr als fünfzehn Jahre später mit dem *Online-Zugangs-gesetz* (OZG) beschlossen, das eine Umsetzung bis 2022 vorsieht. In Bezug auf den Aspekt einheitlicher Zugang ist die österreichische Verwaltung der deutschen Verwaltung somit mehr als zwanzig Jahre voraus.

Strukturiert nach konkreten Lebenssituationen/Lebenslagen (z. B. Schwangerschaft, Geburt eines Kindes, Heirat oder Wohnen) bietet HELP.gv.at behördenumabhängig den zentralen Einstiegspunkt zu öffentlichen Leistungen. Die Zahl der Partnerbehörden ist von ursprünglich fünf auf mittlerweile über 1000 herangewachsen, so dass im hohen Maße auch organisatorisch vernetzte Strukturen vorliegen. Das Angebot auf HELP.gv.at wurde seit seiner Gründung sukzessive ausgeweitet und umfasst mittlerweile mehr als 200 Lebenssituationen mit Informationen über Behördenwege, die dazu erforderlichen Dokumente, anfallende Gebühren, Fristen sowie jederzeit abrufbare Formulare und Vorlagen. Auch können über HELP.gv.at zahlreiche Verwaltungsverfahren elektronisch abgewickelt werden. Die Authentifizierung für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen ist seit 2004 über eine Bürgerkarte (Chipkarte oder Handy-Signatur) möglich, die eine vollständige elektronische Abwicklung von Verwaltungsleistungen erlaubt. Dabei stellt HELP.gv.at ein *Web*-Formular zur Verfügung, welches am Bildschirm auszufüllen ist. Nach Betätigung des SendebUTTONS werden die eingegebenen Daten der (zuständigen) Behörde in ihrer elektronischen „Poststelle“ zur Verfügung gestellt. Anschließend erhält der Antragsteller eine Sendebestätigung und die zuständige Behörde eine *E-Mail*, dass ein neuer Antrag angekommen ist. Mittlerweile gibt es monatlich 1,8 Mio. Zugriffe (Juni 2018) (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2018).

Die Kosten für HELP.gv.at trägt das Bundeskanzleramt. Bevor Informationen zu den einzelnen Lebenssituationen auf dem Portal veröffentlicht werden, werden diese nach einem ausgeklügeltem Rollenkonzept auf inhaltliche Richtigkeit von der zuständigen Behörde überprüft und freigegeben. HELP.gv.at zeigt, dass es gelingen kann, mit IT-Vernetzung föderale Mechanismen zu überspielen und zu neuen Formen der Zusammenarbeit zu gelangen. Diese Art der Zusammenarbeit wäre ohne IT nicht möglich gewesen, weshalb darin durchaus eine transformative Veränderung gesehen werden kann.

4.3 Belgien: Crossroads Bank for Social Security (CBSS)

Belgien hat es mit dem nicht mehr ganz neuem, aber trotzdem innovativen Ansatz *Crossroads Bank* geschafft, eine landesweite Datenintegration über eine so genannte Datendrehscheibe sicherzustellen, die kontinuierlich weiterentwickelt wird. Zur Projektentstehung: Bereits 1990 gab der belgische Ministerpräsident aufgrund eines Parlamentsbeschlusses eine „Generalüberholung“ des gesamten Sozialversicherungssystems

in Auftrag. Das Konzept für die *Crossroads Bank* (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, Kruispuntbank Sociale Zekerheid) sieht ein Netz für den Datenaustausch vor, in welchem selbst keine Daten gespeichert, sondern Verweise auf die lokalen Datenbasen der einzelnen Organisationen im System der sozialen Sicherung gemacht werden. Seither wurde dieses System kontinuierlich und auf unternehmensrelevante Daten ausgeweitet. Die *Crossroads Bank* agiert somit als Daten-Intermediär. Sämtliche ca. 2000 belgischen Sozialversicherungsträger sind angeschlossen. Von jedem der rund 10 Millionen Versicherten ist bekannt, welche Organisation über sie eine Akte führt, welche Daten für welchen Zeitraum über einen Bürger oder ein Unternehmen dort verfügbar sind, und welche Behörden Zugang zu welchen dieser Daten haben. Zudem ist es gesetzlich verboten, bei den Bürgern Daten zu erheben, die bereits von einer Stelle im System erhoben wurden (so genanntes *Once-Only-Prinzip*). Die transformative Wirkung liegt darin, dass Bürger von ihrer „Datenbringenschuld“ entlastet werden, z. B. durch vorausgefüllte Formulare. Mit der *Crossroads Bank* ist eine Infrastruktur angelegt, die das Arbeiten aller Organisationen im System unterstützt. Die CBSS sammelt relevante Daten und nutzt diese auch für so genannte proaktive *Services*, wie z. B. Erinnerungen bei Antragsverlängerungen (Brüggemeier et al. 2006). Der Ansatz der CBSS hat nicht nur zu einer besseren Datenorganisation, sondern auch zu einer Bewusstseins- und Verhaltensänderung im Rechtsetzungsprozess bezüglich der Reduzierung von Bürokratiekosten geführt (Crossroads Bank for Social Security 2007). Insbesondere wird versucht, bereits bei der Rechtsetzung auf Datensparsamkeit zu achten und vorhandene Daten möglichst wiederzuverwenden. Bedingt durch die Datenintegration haben sich Arbeitsweisen und Verfahren innerhalb der belgischen Verwaltung verändert. Mithin war es nicht das IT-System im engeren Sinne, sondern diese weiteren organisatorischen und institutionellen Veränderungen, die zu einer Transformation der Verwaltungsarbeit geführt haben.

4.4 China: „Die Neu-Vermessung der Bevölkerung“

Eine ganz andere Spielart der Digitalisierung ist bei den sogenannten „technikzentrierten Aufholern“ bzw. Vorreitern wie China zu finden. Ein Programm, das international für Aufsehen sorgt, ist das so genannte *Social Scoring* der chinesischen Regierung, das eine umfassende Datenerhebung und Auswertung mit dem Ziele der Bewertung der chinesischen Bevölkerung vorsieht. Der Bezug zu Staat und Verwaltung ist insofern gegeben, da sich staatliche Steuerung und Regulierungsinstrumente über eine entsprechende Datenerhebung und –auswertung massiv verändern. Nicht Gesetze steuern das Verhalten von Menschen, sondern Algorithmen, die entsprechend programmiert werden. Das hat durchaus transformative Wirkung, weil sich bisherige politische Steuerungsinstrumente stark verändern. Die Kernfrage ist in diesem Fall allerdings, ob diese Art der Steuerung legitimatorisch abgesichert sowie ethisch und moralisch erwünscht ist.

2014 kündigte die chinesische Regierung an, bis 2020 ein nationales Kreditsystem (*Social Scoring*) einführen zu wollen. Durch die Erhebung und Auswertung großer Datenmengen werden nicht nur die Kreditwürdigkeit von Bürgerinnen und

Bürgern, sondern auch deren „Vertrauenswürdigkeit“ bewertet; auch Unternehmen sollen darin einbezogen werden. Derzeit gibt es mehr als 40 Pilotprojekte von Lokalregierungen zu Sozialkreditsystemen mit recht unterschiedlicher Ausrichtung. Erhoben werden die Daten automatisiert über Kameras, Bewegungsmelder und digitale Parkwächter, die an einer Stelle zusammenlaufen. Hieraus lassen sich verschiedene Analysen vornehmen, etwa wer sich wann und wo aufgehalten hat, wer bei Rot über die Ampel geht etc. Auch positives Verhalten wird berücksichtigt, so dass man beispielsweise durch Freiwilligenarbeit oder Geldspenden nach „oben“ rücken kann. Geplant ist ein umfassendes Bewertungssystem, das für öffentliche Stellen, für Unternehmen und den Bürger selbst zugänglich sein soll. Im Ergebnis soll „gutes Verhalten“ belohnt und „schlechtes Verhalten“ bestraft werden. Das individuelle *Scoring* einer Person kann sich durch jede Handlung verändern und in der Folge bestraft werden, etwa durch die Ablehnung eines Kredits. Sollte eine festgesetzte Mindestpunktzahl nicht erreicht werden, könnte beispielsweise die Benutzung von Flugzeugen und Hochgeschwindigkeitszügen untersagt oder dem eigenen Kind der Zugang zu einer weiterführenden Schule verweigert werden. Weiterhin hat die Polizei die Möglichkeit, mit *Bodycams* und den Kameras im öffentlichen Raum bestimmte Personen in großen Menschenmengen zu identifizieren.

Aus Sicht westlicher Demokratien sind solche Digitalisierungs- und Steuerungsbestrebungen mehr als bedenklich. Kritiker meinen, dass ein sich selbst erziehender „Big Brother“ zum Leben erweckt werde, mit dem selbst George Orwell 1948 in seinen kühnsten Albträumen nicht gerechnet hätte (von Lucke 2018). Viele Chinesen sehen jedoch in dieser Art der Digitalisierung auch einen Fortschritt, da beispielsweise nunmehr Millionen Menschen Zugang zu Krediten erhalten, was bisher nicht möglich war (Kostka 2018).

5 Staatsstruktur/-kultur als Erklärung für nationale Entwicklung

Die Umsetzung von *E-Government* und weiteren Digitalisierungsansätzen folgt weltweit recht unterschiedlichen Ansätzen und Ausprägungen. Entsprechend der Pfadtheorie (Pierson 2004) bietet der nationale institutionelle Kontext eine gewisse Erklärungskraft für die jeweiligen Unterschiede. Die Theorie besagt, vereinfacht formuliert, dass Institutionen, wie die Staatsstruktur (Föderalismus, Selbstverwaltung, Zentralstaat etc.) oder die prägende Verwaltungskultur (eher managerial oder bürokratisch), nicht leicht zu verändern sind. Digitalisierungskonzepte, die mit der jeweiligen Ausgangslage nicht kompatibel sind, drohen zu scheitern. So lassen sich beispielsweise Föderalismus und die Autonomie staatlicher Untergliederungen nicht ohne Weiteres mit der (transformativen) Vernetzungslogik von *E-Government* verbinden. Daraus resultiert dann eine Pfadabhängigkeit mit der Folge, dass bestehende Routinen und Verhaltensweisen an und für sich innovativen Ansätzen ihre Prägung geben. Das Reformergebnis verliert dann an Innovationsgehalt oder nimmt eine bestimmte durch nationale Institutionen geprägte Färbung an.

Kleinere Staaten haben einen Vorteil, weil sich bei ihnen *E-Government* weitestgehend auf zentraler Ebene abspielt und Kommunen nicht selten außen vor bleiben, so dass es keiner aufwändigen Abstimmungen bedarf. Beispiele dafür sind EU-Länder mit weniger als 2 Mio. Einwohner wie Estland, Malta oder Slowenien. Die An- und Abmeldung bei Wohnsitzwechseln von Bürgerinnen und Bürgern erfolgt dort durch das Inneministerium. Diese Länder gehen eher zentral und technikzentriert vor. Die Größe eines Landes ist jedoch nicht der einzige Einflussfaktor, sonst müsste beispielsweise Litauen ebenfalls als Vorreiter gelten, was nicht der Fall ist. Estland hat bereits in den 1990er-Jahren sehr stark auf Digitalisierung und die Nutzung des Internets gesetzt, was die anderen baltischen Staaten nicht gemacht haben. Gleichzeitig hatte Estland – auch aufgrund seiner kulturellen Nähe – diverse vorrangig finnische Berater, die den Anspruch hatten, dort Lösungsansätze auszuprobieren, die in ihrem eigenen Land schwer umsetzbar waren. Entsprechend der Pfadtheorie ist für den estnischen Fall zudem charakteristisch, dass es dort technologisch seinerzeit keine Pfadabhängigkeiten gab, zumal das *Internet* (bzw. das WWW) erst zu dieser Zeit aufkam. Durch die Wiedererlangung der Unabhängigkeit war zudem der bisherige Pfad bei der Verwaltung und den politischen Institutionen unterbrochen worden, so dass Raum für Neues bestand. Die anderen mittel- und osteuropäischen Staaten wie beispielsweise Polen, Ungarn oder Rumänien gelten dagegen als wenig innovativ in Sachen Digitalisierung und *E-Government*.

Zu einer weiteren Gruppe lassen sich die skandinavischen Länder und die Niederlande zusammenfassen, deren Ansätze beim elektronischen Regieren und Verwalten innovativ-pragmatisch sind. Länder wie Schweden hatten schon immer die Herausforderung, dünn besiedelte ländliche Regionen mit öffentlichen Dienstleistungen zu versorgen, wofür *Internet* und *E-Government* als gute Mittel angesehen wurden. Auch eine im Vergleich zu Deutschland weniger restriktive Datenschutzkultur scheint in skandinavischen Ländern Innovationen zu unterstützen, wie diverse Gesundheitsportale und *online* verfügbaren Patientenakten verdeutlichen. Schweden hatte beispielsweise schon in den 1970er-Jahren begonnen, seine Patientenakten zu digitalisieren.

Als eher managerial-aktionistisch, gekoppelt mit diversen Kampagnen und Strategiepapieren, können die Ansätze in den USA, Großbritannien sowie in Neuseeland und Australien bezeichnet werden. Das zeigen Initiativen wie die *Open Data*-Initiative in den USA oder die britischen Ansätze eines „*citizen-centric government*“, wonach sämtliche Prozesse und Strukturen der Verwaltung auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet werden sollten. Diese Länder greifen schnell neue Ansätze auf, wie Künstliche Intelligenz in der Bürgerinteraktion oder seinerzeit auch *Shared Service Center*, und versuchen nicht selten, diese durch zentrale Steuerung über einen sogenannten *Chief Information Officer* (CIO) umzusetzen. (CIOs werden seit einiger Zeit auch im öffentlichen Sektor in Deutschland auf oberster Führungsebene [überwiegend Staatssekretärsebene] eingesetzt, um eine einheitliche IT-Steuerung sicherzustellen.)

Als weitere Gruppe lassen sich kontinentaleuropäische Rechtsstaaten wie Schweiz, Deutschland, Österreich oder Frankreich ausmachen, wenngleich auch

hier innerhalb der Gruppe erhebliche Unterschiede vorliegen. Österreich hat es trotz seiner föderalen Strukturen geschafft, einheitliche Zugangsinfrastrukturen aufzubauen. Eher im Mittelfeld liegt Frankreich, obwohl es sich um einen Einheitsstaat handelt, auch wenn es in den letzten Jahren dezentrale Ansätze gegeben hat. Diese Ländergruppe lässt sich in ihrem Vorgehen und ausgewählten Ansätzen als regelzentriert-inkremental einordnen.

Eine vierte Gruppe geht bei der Digitalisierung der Verwaltung zentraltechnikzentriert, autoritär und *top-down* vor. Dazu zählt insbesondere China, wo die Staatspartei konsequent nach der Logik „*digital first*“ mit ihrem Führungsanspruch das Thema vorantreibt. Hier geht es nicht um eine „nachholende Modernisierung“ gegenüber anderen Vorreitern, sondern ähnlich wie in anderen Politikfeldern wird mit einem starken politischen Willen das Neueste eingesetzt, was technisch verfügbar ist, nicht selten um die eigene autoritäre Machtbasis zu sichern.

6 Fazit und Perspektiven

Insgesamt wird deutlich, dass die Digitalisierungs- und *E-Government*-Ausprägungen in einzelnen Ländern bzw. bei Ländergruppen recht unterschiedlich sind. Obwohl die Zuordnung in Ländergruppen etwas holzschnittartig ist, lassen sich einige grobe Typisierungen vornehmen, was die Umsetzungsansätze betrifft. Detailiertere und umfassendere Ländervergleiche stehen jedoch bis heute aus. Dennoch lässt sich sagen, dass ein föderaler Staatsaufbau nicht unbedingt umfassendes *E-Government* verhindert, wenngleich die föderalen Spielarten im internationalen Vergleich recht unterschiedlich sind (z. B. USA, Schweiz, Deutschland). Staatsstrukturell scheint eher die Frage relevant zu sein, wie dezentral ein Staat organisiert ist und wie gut der Zentralstaat mit den anderen Ebenen bei der Umsetzung einheitlicher digitaler Strategien, wie z. B. einheitliche Zugangsstellen, zusammenarbeitet.

Im Hinblick auf die Transformation in der Verwaltung und an der Schnittstelle zu den Bürgerinnen und Bürgern sind die Fälle und Länder unterschiedlich einzuschätzen. Zum mindest in einigen Projekten sind Veränderungen von Abläufen und Strukturen sichtbar, wie bei *Centrelink* oder *Crossroad Bank*. Ähnliche institutionelle Änderungen sind auch in anderen Ländern erkennbar. Ob man immer gleich von Transformation im Sinne von Manuel Castells sprechen kann, sei dahingestellt. Zum mindest gibt es einige Innovationen im Sinne von Ablaufverbesserungen und geänderter Interaktion zwischen Bürger und Verwaltung. Auch führen Transparenz und das Aufkommen von ständig neuen technikinspirierten Reformkonzepten zu erhöhtem Veränderungsdruck in der Verwaltung. Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) in Deutschland erzwingt praktisch neue ebenen-übergreifende Kooperationsformen. Weltweit geraten Verwaltungen unter Druck, auf neue Konzepte und Technologien (wie *Open Government*, Künstliche Intelligenz etc.) zu reagieren. Die „alte zuständigkeitsorientierte Verwaltung“ wird dadurch nicht obsolet, allein schon aus (staats-)rechtsstaatlichen Gründen. Vielmehr ist zu erwarten, dass sich neue digitale Äquivalente herausbilden, die das bisherige Verwaltungssystem nicht komplett verdrängen, aber in vielen Teilen ergänzen und partiell

ersetzen, so dass sich die administrative Funktionsweise verändert. Technische und menschliche Handlungsanteile werden im bestehenden administrativen Kontext neu aufeinander bezogen und verändern damit die Handlungsmuster von Verwaltungen: Evolution statt Revolution.

Literatur

- Australian Government – Department of Human Services. 2017. Centrelink: 2016–17 annual report. <https://www.humanservices.gov.au/sites/default/files/2017/10/8802-1710-annual-report-2016-17.pdf>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- Bannister, Frank. 2007. The curse of the benchmark: An assessment of the validity and value of e-government comparisons. *International Review of Administrative Sciences* 73(2): 171–188.
- Bannister, Frank, und Regina Connolly. 2012. Forward to the past: Lessons for the future of e-government from the story so far. *Information Polity* 17(3/4): 211–226.
- Benz, Arthur. 1994. *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Bloomfield, Brian P. und Hayes, Niall. 2009. Power and organizational transformation through technology: hybrids of electronic government. *Organization Studies* 30(5): 461–487.
- Brüggemeier, Martin, Angela Dovifat, Doreen Kubisch, Klaus Lenk, Christoph Reichard, und Christine Siegfried. 2006. *Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government – Neue Strukturen der Leistungserstellung und ihre Bedeutung für das Institutionenengeliege des öffentlichen Sektors*. Potsdam/Berlin: Projektbericht.
- Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. 2018. Statistiken. <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/impressum/Seite.731300.html>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society, and Culture Volume I*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Cecconi, Gianfranco, und Cosmina Radu. 2018. Open data maturity in Europe. Report 2018. https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n4_2018.pdf. Zugegriffen am 02.11.2018.
- Crossroads Bank for Social Security. 2007. eGovernment Program of the Belgian Social Security. <http://www.ksz-bcss.fgov.be/documentation/En/UNO-CBSS-v2007.pdf>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, und Jane Tinkler. 2008. Australian e-Government in comparative perspective. *Australian Journal of Political Science* 43(1): 13–26.
- European Commission. 2017. *eGovernment Benchmark 2017. Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe*. Brussels: European Union.
- Kenis, Patrick, und Volker Schneider, Hrsg. 1996. *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Kostka, Genia. 2018. In *Viele empfinden die Daten-Überwachung als praktisch*, Hrsg. Cicero. <https://www.cicero.de/wirtschaft/sozialkreditsysteme-china-ueberwachung-staat-vertrauen-markt-unternehmen-kredite>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- O'Neill, Rose. 2009. *E-Government: Transformation of public governance in New Zealand?* Wellington: Victoria University of Wellington. http://e-government.vuw.ac.nz/Publications/Rose_Oneill_Thesis.pdf. Zugegriffen am 02.11.2018.
- OECD. 2005. *E-Government for better government*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264018341-en>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- OECD. 2009. *Rethinking e-Government services: User-centred approaches, OECD e-Government studies*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264059412-en>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.

- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert, und Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.
- Sharif, Amir M. 2008. Transformational Government: What is the shape of things to come? *Transforming Government: People Process and Policy* 2(1): 71–75.
- United Nations. 2018. United Nations e-government survey 2018. Gearing e-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- Von Lucke, Jörn. 2018. In welcher smarten Welt wollen wir eigentlich leben? *Verwaltung & Management* 24(4): 23–42.
- West, Darrell M. 2007. *Global e-government 2008. Centre for Public Policy*. Providence: Brown University. <http://www.insidepolitics.org/egovt07int.pdf>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- Yildiz, Mete. 2007. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly* 24(3): 646–665.
- Zuurmond, Arre. 2005. Organisational transformation through the internet. *Journal of Public Policy* 25(1): 133–148.



Elektronisches Regieren und Verwalten (E-Government)

Tino Schuppan

Inhalt

1 Begrifflich-konzeptionelle Grundlagen	538
2 Zielsetzung von E-Government	540
3 Anwendungsfelder für E-Government	541
4 Umsetzungsstand und Wirkungen	542
5 Perspektiven für die Verwaltungsreform	544
Literatur	545

Zusammenfassung

Unter E-Government wird Neugestaltung der öffentlichen Leistungserbringung sowie die Etablierung neuer Formen der Beteiligung mittels Informationstechniken verstanden. Dabei geht es nicht nur darum, Bestehendes zu digitalisieren, sondern Abläufe und Verfahren sowie Interaktionen zwischen Bürger und Staat zu verbessern, respektive zu vereinfachen. Mit dem IT-Einsatz allein ist es demnach nicht getan. Auch grundlegendere Strukturveränderungen sind möglich, weil IT zum Beispiel die Territorialität verändert, was ein grundlegendes Prinzip für die Organisation von Staat und Verwaltung ist.

Schlüsselwörter

Informationstechniken · Transformation · Front und Back Office · Einheitliche Behördenrufnummer · Organisatorische Gestaltung

T. Schuppan (✉)

Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin, Deutschland

E-Mail: tino.schuppan@hdba.de

1 Begrifflich-konzeptionelle Grundlagen

E-Government steht für elektronisch unterstütztes Regieren und Verwalten. Der Begriff wird in der Modernisierungspraxis und Wissenschaft vermehrt seit Ende der 1990er-Jahre verwendet (Yildiz 2007). E-Government steht im engen Zusammenhang mit der Verbreitung der Internettechnologie und hier insbesondere dem World Wide Web (WWW). Hierdurch sind öffentliche Leistungen und Informationen unabhängig von Ort und Zeit zugänglich, wodurch analog zum eBusiness/eCommerce in der Wirtschaft E-Government entsprechend für die Modernisierung von Staat und Verwaltung Bedeutung erlangt hat. Eine grundlegende und nicht auf Technik konzentrierte Definition ist die Folgende: „*Unter Electronic Government wird verstanden die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik.*“ (Memorandum E-Government 2000, S. 3). Damit lässt sich E-Government als die elektronisch unterstützte Neugestaltung von öffentlichen Leistungs- und Beteiligungsprozessen (Partizipation) verstehen, was bis hin zu einer grundlegenden Veränderung reichen kann. Letzteres wird vielfach unter dem Begriff Transformation diskutiert (z. B. UK Cabinet Office/UK Government Digital Service 2017), wonach die Änderung so grundlegend sein soll, dass Abläufe nicht nur verändert werden („gleiche Dinge anders machen“), sondern ggf. auch „Dinge“ mit IT-Nutzung gänzlich wegfallen („andere Dinge machen“) (Castells 2001). Letzteres bedeutet für Staat und Verwaltung, dass im Zuge von E-Government grundlegendere (Modernisierungs-)Fragen zu stellen sind, ob z. B. vor dem Hintergrund von E-Government Leistungen und Prozesse oder bestimmte Behörden überhaupt noch gebraucht werden, wenn diese elektronisch über Entfernung hinweg abgewickelt werden. Wenn sich beispielsweise ein Kraftfahrzeug direkt mit den Daten des Kraftfahrtbundesamtes verbinden kann, stellt sich die Frage, warum Zulassungsprozesse noch durch eine Kreisverwaltung (respektive kreisfreie Stadt) ausgeführt werden müssen.

Generell ist der Transformationsbegriff im Kontext von E-Government mit der Vorstellung verbunden, dass eine stärkere Vernetzung sowohl bei der Erstellung wie auch für die Abgabe von öffentlichen Leistungen eine besondere Rolle spielt (Schuppan 2011). Vernetzung bedeutet, dass mehrere Akteure bei der öffentlichen Leistungserbringung arbeitsteilig über Behördengrenzen hinweg zusammenarbeiten. Mithin entstehen Organisationsnetzwerke, die erst durch die IT-Vernetzung ermöglicht werden, so dass sich die Handlungsspielräume für die Verbesserung öffentlicher Leistungserbringung wesentlich erhöht haben (Köhl et al. 2014). So können kleinere Gemeinden ihre Back Offices und weiteren IT-Ressourcen zusammenlegen, die keinen oder einen geringen Bürgerbezug haben, so dass sich die kommunale Leistungsfähigkeit erhöht.

Demnach geht es bei E-Government nicht nur um Automatisierung, übrigens ein Leitbild aus den 1970er-Jahren, sondern um weitaus grundlegendere Veränderungen von Organisationen und Institutionen. Um die Veränderungsmöglichkeiten und -potenziale im Zusammenhang mit E-Government und IT zu verstehen, ist es daher erforderlich, sich mit der Arbeitsebene zu beschäftigen, d. h. den tatsächlichen

Abläufen oder Produktionsprozessen, die bei der öffentlichen Leistungserstellung stattfinden (so genannter arbeitender Staat).

Im Kern interessieren aus der Organisationssicht bei E-Government zunächst neue „Produktionsmodelle“ für die öffentliche Leistungserbringung, um Effizienz und Effektivität zu steigern und nicht zuletzt die Legitimation staatlichen Handelns zu erhöhen. Diese neuen und vernetzten Produktionsmodelle, wie z. B. Shared Service Center (siehe entsprechenden Beitrag in diesem Band), sind deshalb relevant, weil sie die Steuerungslogik und strategische Fragestellung von öffentlicher Verwaltung verändern können. Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zum New-Public-Management (NPM). NPM als Verwaltungsreformleitbild ist vor allem daran orientiert, das Management und die Steuerung öffentlicher Leistungserbringung zu verbessern; die Arbeitsebene selbst bleibt dabei weitestgehend außen vor. NPM zielt also auf die Verbesserung von Managementinstrumenten ab, während E-Government mit der Gestaltung von Geschäftsprozessen und Informationsflüssen stärker die Produktionsebene, d. h. die operative Ebene, berücksichtigt (Schuppan und Reichard 2004, S. 17–18). Weiterhin hat die Veränderung der Produktionsebene der Verwaltung auch Rückwirkungen auf das Management der Arbeitsabläufe und Strukturen. Management wie auch Führung funktionieren nur, wenn sie gut auf die Produktionsverhältnisse abgestimmt sind.

Dass E-Government (zunächst) vorrangig die Produktion betrifft, heißt jedoch nicht, dass E-Government oder IT strategisch keine Bedeutung haben. Das Gegenteil ist der Fall: Allein die jährlichen IT-Ausgaben von ca. 20 Milliarden Euro von Bund, Ländern und Kommunen, so die Schätzungen für Deutschland, sprechen für sich (Kompetenzzentrum Öffentliche IT/Fraunhofer Fokus 2015, S. 70). In anderen Ländern sieht es nicht anders aus: Die US-Bundesstaaten und die darunter liegenden Verwaltungsebenen gaben 2017 beispielsweise über 100 Milliarden US-Dollar für IT und IT-Dienstleistungen aus (Knell 2017). Auch wenn solche Zahlen allein wenig aussagen, geben sie doch zumindest Hinweise auf die praktische Relevanz des Themas. In Staat, Verwaltung und öffentlicher Leistungserbringung gibt es insgesamt kaum noch einen Bereich, der nicht durch IT bestimmt ist, woraus sich eine strategische Rechtfertigung des Themas ableitet. Zugespitzt formuliert: Wenn IT ausfällt, fällt der Staat aus. Hinzu kommt, dass es heute de facto kein Modernisierungsthema in Staat und Verwaltung gibt, das keinen IT-Bezug hat. Damit wird IT bzw. E-Government zum integralen Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung.

In der Verwaltungswissenschaft ist das Thema E-Government, trotz seiner praktischen Relevanz, dennoch wenig präsent. International sieht es da, gemessen an der Anzahl der Publikationen und existierenden Journals (z. B. Government Information Quarterly oder Information Polity), anders aus, wenngleich die Beiträge vielfach aus einer informatischen (information systems) und nicht aus einer verwaltungswissenschaftlichen Sicht geschrieben sind. Wissenschaftstheoretisch ist E-Government nicht als eigene Disziplin einzurordnen. Vielmehr ist E-Government ein noch vergleichsweise junges interdisziplinäres Forschungs- und Arbeitsfeld, das sich u. a. aus den Verwaltungs-, Politik-, Betriebswirtschafts-, Sozial-, Rechts- und Informatikwissenschaften bedient. Früher wurde vielfach der Begriff Verwaltungsinformatik verwendet, auch einige Lehrstühle der Wirtschaftsinformatik haben diese Zusatzbezeichnung.

Die Verwaltungsinformatik ist in Deutschland jedoch als eigenes Fach kaum entwickelt, was an nur zwei existierenden Professuren an Universitäten (Stand: September 2018) deutlich wird.

2 Zielsetzung von E-Government

An E-Government wurden und werden eine Reihe von Erwartungen geknüpft. Gerade aus einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive geht es nicht nur um Kostensenkung, sondern auch um Effektivitätssteigerung, indem ein leichterer Zugang zu öffentlichen Leistungen geschaffen wird, z. B. durch die Einrichtung von so genannten One-Stop-Shops (Lenk 2004). Danach sollen Bürger unterschiedliche öffentliche Leistungen möglichst von einer Stelle aus erhalten (Front Office). Die Erstellung einer Leistung kann durchaus in einer räumlich entfernten anderen Verwaltungseinheit erfolgen, die dann wiederum zum Back Office wird. Das Front Office kann z. B. eine Webseite bzw. eine App, aber auch ein real zugängliches Bürgerbüro sein, in dem viele Bürgerdienste gebündelt werden, so dass sich die „Ämterrallye“ für Bürger reduziert (Brüggemeier 2010, S. 96). Das heißt, Bürger müssen nicht für eine bestimmte Lebenssituation (Geburt, Heirat etc.) unterschiedliche Behördenstellen aufsuchen, sondern es gibt einen einheitlichen Zugang für die jeweils unterschiedlichen Leistungen, die bei einer Lebenslage anfallen.

Häufig für Bürger vorkommende Lebenslagen sind etwa die Geburt eines Kindes, der Hausbau, die Berufsausbildung oder die Eheschließung/Schließung einer Lebenspartnerschaft (Hunnius et al. 2016, S. 20). Beispielsweise sind traditionell bei der Lebenslage „Geburt“ viele Anträge zu stellen, verbunden mit diversen Behördengängen, z. B. für eine Geburtsurkunde, die Vaterschaftsanerkennung oder Kindergeld. Solche Lebenslagen können sich aus Bürgersicht als extrem bürokratiebelastet darstellen. Hinzu kommt, dass sich selbst vergleichsweise einfache Lebenslagen, wie die Geburt eines Kindes, schnell als komplex erweisen, wenn weitere (Lebens-)Umstände hinzukommen, z. B. bei minderjährigen oder sich in Ausbildung befindlichen Müttern. Für diesen Personenkreis steht zwar eine Reihe von weiteren Hilfen bereit, diese sind aber bei verschiedenen Behörden separat zu beantragen. Die sich mit E-Government verbindende Vorstellung ist, dass solche häufig vorkommenden Lebenslagen leichter abgewickelt werden können; auch die Interaktion zu Unternehmen soll sich verbessern. So gibt es beispielsweise Webseiten, die sich speziell an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) richten, um deren Kommunikation mit Behörden und Genehmigungsprozesse zu erleichtern. Ein Beispiel ist das Schweizer KMU-Portal (<https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home.html>). Demnach geht es bei E-Government nicht nur um die elektronische bzw. Online-Interaktion an sich, sondern auch um die Neugestaltung der Leistungsabgabe, z. B. durch neue Formen der Bündelung von Leistungen orientiert an Zielgruppen und Lebenslagen.

Vorteile durch E-Government ergeben sich jedoch nicht nur für Bürger und Unternehmen, sondern auch für die Verwaltung selbst, weil E-Government wesentlich dazu beitragen kann, die Vollzugskosten bzw. den Vollzugsaufwand innerhalb der Verwaltung zu reduzieren. Untersuchungen gehen davon aus, dass sich mit

E-Government bis zu einem Drittels des Aufwandes für Bürger, Unternehmen und Verwaltungen gleichermaßen reduzieren lassen (z. B. Kompetenzzentrum Öffentliche IT/Fraunhofer Fokus 2015, S. 87). Die öffentliche Leistungserstellung vollzieht sich heute schon aufgrund verteilter Zuständigkeiten häufig in komplexen Arrangements, die aus einer arbeitsteiligen Struktur resultieren. Verwaltungen spezialisieren sich immer mehr (funktionale Differenzierung), was im Gegenzug zu hohen Koordinations- und Abstimmungsaufwänden führt, so dass die Verfahrenskosten steigen.

Auch wenn Geschäftsprozesse der Verwaltung mit E-Government digitalisiert werden, sind menschliche Handlungsträger weiterhin gefragt. Sie sind erforderlich, wenn es einen Beurteilungs- und Ermessensspielraum gibt, für die Interpretation von Daten oder bei der Interaktion mit Bürgern. E-Government führt also nicht zwangsläufig zu einer umfassend automatisierten Verwaltung, sondern zu einem soziotechnischen Konstrukt, bei dem Mensch, Technik und Organisation neu aufeinander bezogen werden, was eine aktive Gestaltung erfordert. Konkret besteht die Vorstellung, mit E-Government innerhalb der Verwaltung Durchlaufzeiten zu verringern, die Bearbeitungsdauer zu verkürzen, die Qualität der Leistungserstellung zu verbessern (z. B. Reduktion von Fehlerquellen) oder auch die Mehrfacheingabe von Daten zu verringern. Im Ergebnis geht es bei E-Government innerhalb der Verwaltung um Prozess- und Ablaufverbesserungen, die mit Informationstechniken heute anders gestaltet werden können als papiergebundene Prozesse (z. B. Davenport 1992).

3 Anwendungsfelder für E-Government

E-Government ist zunächst für jene Verwaltungszweige relevant, die einen unmittelbaren Kontakt zum Bürger bzw. zu Unternehmen haben, so genannte Elektronische Bürgerdienste. Da in Deutschland die Erbringung von bürgernahen öffentlichen Leistungen hauptsächlich durch die Kommunen erfolgt, spielt hier zuallererst „die eigentliche Musik“ für E-Government. Es gibt aber auch eine Reihe von bürgernahen Dienstleistungen, deren originäre Zuständigkeit eigentlich bei Bund und den Ländern liegt. Diese staatlichen Ebenen haben ursprünglich ihre Leistungen an die Kommunen weitergereicht, um die nötige örtliche Nähe für Bürger sicherzustellen. Es handelt sich hier um die so genannten übertragenen Aufgaben, wie Kfz-Zulassung, Führungszeugnis, je nach Bundesland Leistungen der Jugendhilfe etc. Diese Dienste könnten im Zuge von E-Government ganz oder teilweise zentral erstellt werden und unter Umständen auch bereitgestellt werden, so dass hier die bisherige föderal-kommunale Spielart der Übertragung und Verflechtung nicht mehr in dem Maße wie bisher notwendig ist. So können beispielsweise Führungszeugnisse seit einiger Zeit direkt online beim Bund beantragt werden.

Eine Einschränkung für die Anwendung von E-Government ergibt sich dadurch, dass Bürger und ggf. kleine Unternehmen nicht ausreichend mit der Anwendung von Informationstechniken vertraut sind oder das Vertrauen in die Online-Dienste fehlt. Es wird daher bei E-Government davon ausgegangen, dass für bestimmte Personengruppen nach wie vor physisch zugängliche Kontaktstellen erforderlich sind, z. B. für

Sozialleistungen. Diese Argumentation des mangelnden Zugangs ist aber ohnehin nicht zielführend, als die Vorstellung von E-Government von Anfang an darauf bezogen war, dass ein so genannter Multikanalzugang zu öffentlichen Verwaltungen gegeben sein muss (Hagen und Wind 2002). Auch wenn die Interaktion mit dem Bürger persönlich erfolgt, nutzen Mitarbeiter, z. B. in einem Bürgerbüro, Informationstechniken, um Leistungen aus einer Hand anbieten zu können (Köhl et al. 2014). Das heißt, unabhängig vom Zugangsweg zur Verwaltung wird (im Idealfall) die gleiche digitale Infrastruktur genutzt, so dass E-Government nicht nur auf den elektronischen Zugang als Anwendungsfeld reduziert werden kann.

Bezogen auf einzelne Verwaltungszweige wird E-Government zwar häufig auf individuelle Bürgerdienste reduziert (Führerschein, Geburtsurkunde, Personalausweis etc.), ist jedoch nicht darauf begrenzt. Ausgehend von einem breiten E-Government-Verständnis, nämlich dass E-Government das gesamte Verwaltungshandeln betrifft, gibt es kaum Einschränkungen in der Anwendung. Selbst bei der Erbringung von personenbezogenen Leistungen, wie das Unterrichten von Kindern oder die Pflege von Älteren sind E-Government und Informationstechniken nicht mehr wegzudenken. E-Learning, elektronische Klassenbücher (mit Leserechten für die Eltern), Lernen über Videokonferenzen haben in zahlreichen Schulen Einzug gehalten. Auch in der häuslichen Pflege kommen schon zahlreiche Informationstechniken zum Einsatz, wie Blutdruckfernmessung, sensitiver Sturzteppich, der ggf. automatisch Hilfe auslöst, Videokonferenzen mit Fachärzten, diverse Tracking-Systeme etc. Selbst klassische „analoge“ Berufe wie Förster haben sich deutlich verändert: Über 3-D-Karten und mittels Drohnen werden Wälder vom Schreibtisch bewirtschaftet; komplexe Simulationsprogramme zeigen auf, wie der Wald in 20 oder 30 Jahren aussieht, wenn man heute beispielsweise eine Aufforstung plant. Mithin lässt sich festhalten, dass E-Government nicht auf ein Anwendungsfeld wie das der Bürgerdienste begrenzt ist, sondern für die gesamte Breite des Verwaltungshandelns Modernisierungspotenziale aufweist und schon reale Modernisierungswirkungen hat.

4 Umsetzungsstand und Wirkungen

Die frühen Vorstellungen von E-Government waren sehr auf die Online-Abwicklung von Verwaltungsleistungen verengt, die sich vielfach bis heute in der praktischen Verwaltungsreformdiskussion erhalten haben. Die frühen E-Government-Strategien des Bundes betonten diese einseitige Online-Abwicklung. So sollten beispielsweise nach dem Programm „Bund Online 2005“ (BMI 2006) alle internetfähigen Dienstleistungen bis 2005 online gestellt werden, was mindestens in zwei Bereichen Probleme mit sich brachte. Erstens ist der Bund in Deutschland nicht die hauptsächliche Vollzugseinheit, sondern die Länder respektive die Kommunen. Auf dieser Erkenntnis basierte das später initiierte Vorhaben „Deutschland Online“, das von Anfang an ebenenübergreifend (Bund, Länder, Kommunen) angelegt war, um Projekte deutschlandweit aufzusetzen und bei der Umsetzung IT-Infrastrukturen von Anfang an gemeinsam zu nutzen. Zweitens erwies es sich

nicht als sinnvoll, Leistungen online bereitstellen zu wollen, die beispielsweise nur wenige Nutzer hatten. Die sich in Programmen wie „Bund Online“ widerspiegelnde, verengte „Zählmentalität“ (je mehr Online-Dienste desto besser) wurde und wird durch zahlreiche (mehr oder weniger wissenschaftlich fundierte) Studien und Rankings (European Commission 2017; United Nations 2018) gefördert, in denen versucht wird, den Umsetzungsstand von E-Government europa- oder auch weltweit zu messen. Vgl. den Beitrag zur internationalen E-Government-Entwicklung in diesem Band.

In vielen dieser Studien erreicht Deutschland allenfalls einen mittleren Platz, was die Online-Dienste angeht. Dennoch gibt es in Deutschland eine Reihe von Einzelprojekten v. a. auf kommunaler Ebene, die eine erhebliche Umsetzungsreife erreicht haben. Als herausragendes Projekt für Deutschland an der Schnittstelle zum Bürger kann die Einheitliche Behördenrufnummer (erreichbar über 115) gesehen werden, deren Organisationsstruktur und Funktionsweise wesentlich auf Informationstechniken basiert. Hier haben Bund und Länder eine steuernde und koordinierende Funktion übernommen und kommunale Servicecenter bieten den Telefondienst an, über den alle Informationen von einer Stelle aus bereitgestellt werden. Es gibt aber auch eine Reihe von gescheiterten Projekten, wo es nach der Konzeption allenfalls ein Pilotvorhaben gab oder die Projekte gänzlich abgebrochen wurden. Zu nennen sind beispielsweise das Projekt P23R (Prozessdatenbeschleuniger), mit dem Unternehmen ihre Meldepflichten gegenüber staatlichen Behörden automatisiert und standardisiert erbringen sollten, was jedoch nie das Umsetzungss stadium erreicht hat. Ähnliches war im Deutschland-Online-Projekt „Kfz-Zulassung“ vorzufinden. Geplant war, dass Kfz-Anmeldung, -Abmeldung oder -Wiederanmeldung durchgängig online möglich sein sollte (Schuppan 2011). Am Ende des Projektes war lediglich eine Abmeldung des Kfz über ein vom Bund bereitgestelltes Portal möglich. Eine Umsetzung weiterer Kfz-Zulassungsleistungen erfolgte nicht mehr. Die Hintergründe für das Scheitern des Projektes sind vielschichtig, jedoch ein wichtiger Grund war, dass dieses Projekte stark von den IT- und E-Government-Experten außerhalb der Fachebene vorangetrieben wurde. Erst recht spät wurde das Verkehrsministerium mit den Ländern eingebunden, so dass sich dann die Unterstützung für das Vorhaben in Grenzen hielt, weil sie ihre eigene Agenda hatten.

Weiterhin ist festzustellen, dass in Deutschland v. a. große Städte, wie Hamburg oder München sowie einige Regionen, wie die Metropolregion Rhein-Neckar (MRN), in der Umsetzung weit fortgeschritten sind. Großer Druck, E-Government nicht nur auf kommunaler Ebene voranzutreiben, besteht derzeit durch das „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ (kurz: Onlinezugangsgesetz – OZG). Im OZG ist festgelegt, dass alle Verwaltungen bis 2022 ihre dazu geeigneten Verwaltungsleistungen online anbieten und in einem übergreifenden Portalverbund nutzbar machen. Obwohl dieses Projekt durchaus Parallelen zum Vorhaben Bund Online 2005 aufweist, geht es deutlich darüber hinaus: Ziel ist ein gesamtstaatlicher Ansatz, wonach alle Verwaltungsebenen zusammenarbeiten und so einen einheitlichen Zugang zu öffentlichen Leistungen bei möglichst gemeinsam genutzten digitalen Infrastrukturen bieten.

5 Perspektiven für die Verwaltungsreform

Die Zukunftsperspektiven von E-Government im Kontext von Verwaltungsreform können durchaus unterschiedlich gesehen werden. In jedem Fall lässt sich sagen, dass die IT-Durchdringung der öffentlichen Leistungserbringung weiter zunehmen wird und die Modernisierung von Staat und Verwaltung mehr denn je durch IT beeinflusst wird. Klar ist, dass Rechenleistungen sich weiter erhöhen werden, Endgeräte leistungsfähiger und kleiner werden, Auswertungsmöglichkeiten sich verbessern, etc. Die Erfahrungen der letzten zehn bis 20 Jahre haben jedoch gezeigt, dass immer wenn bei E-Government-Projekten IT eine zu große Rolle spielte und die verwaltungspolitische Zielsetzung mit der organisatorischen Gestaltung unberücksichtigt blieb (so genannte technozentrierte Projekte), die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns recht hoch war. Oder als Empfehlung formuliert: Die organisatorische und verwaltungspolitische Seite im E-Government muss gestärkt werden, damit diese Vorhaben gelingen. Folgende Fragen stellen sich: Wie werden die Arbeitsplätze und die Leistungserbringung insgesamt gestaltet und gelingt der organisatorische und v. a. der für die digitale Transformation notwendige kulturelle Wandel? Diese Fragen können und sollten Verwaltungsorganisatoren nicht auf IT-Spezialisten „abschieben“, weil es weniger um technische, sondern vielmehr um Gestaltungsfragen auf der Organisationsebene geht. In der Praxis lässt sich jedoch immer wieder beobachten, wie Informatiker faktisch über die Funktionsweise von Staat und Verwaltung entscheiden, weil vielfach die für die Verwaltungsmodernisierung Verantwortlichen zu wenig oder nicht die richtigen Vorgaben in E-Government-Projekten einbringen. Die Ausdeutung der organisatorischen Fragen übernehmen dann nicht selten Informatiker, jedoch in ihrem Verständnis. In gewisser Weise ist dieses Phänomen auch in der Verwaltungswissenschaft zu beobachten, wo E-Government in der Forschung und Lehre eher unterrepräsentiert ist.

Zusammenfassend lässt sich formulieren, dass mit IT die Funktionsweise von Staat und Verwaltung grundlegend verändert wird, gewollt und vielfach auch ungewollt, so dass hier die verwaltungswissenschaftliche wie verwaltungspolitische Relevanz des Themas liegt. IT und Organisation sind heute schon und in Zukunft noch viel stärker unauflöslich miteinander verzahnt. Diese Veränderungen gehen so weit, dass sich Fragen in Bezug auf grundlegende, ggf. zu bewahrende, Werte und staatsorganisatorische Prinzipien stellen, wie Föderalismus, Selbstverwaltung, Rechtsstaatlichkeit, Gleichbehandlung, Transparenz und Gewaltenteilung (Köhl et al. 2014). So ist beispielweise auch die Raumbindung (Territorialität) der Staats- und Verwaltungsorganisation ein seit Jahrhunderten gewachsenes Organisationsprinzip, das durch E-Government bzw. IT insgesamt verändert wird (Schuppan 2011). Durch IT werden Raumdimensionen verändert, da sie u. a. unabhängig(er) von Entfernungsmachen. Auch diverse mobile Dienste verändern die Raumbindung. In Bezug auf das Ressortprinzip ist es beispielsweise nicht nötig, dass jedes Ressort seine IT-Infrastruktur selbst organisiert bzw. betreibt. Vielmehr unterliegt mindestens die so genannte IT-Basisinfrastruktur nicht dem Ressortprinzip, da nicht Fragen des Fachressorts betroffen sind, was mit der Schaffung der föderalen IT-Kooperation (FITKO) bereits aufgenommen wurde. FITKO wird von Bund und Ländern getragen und soll eine föderale IT-Strategie und

-Architektur erarbeiten und umsetzen, gemeinsame Lösungen fördern und entwickeln sowie die relevanten Interessengruppen vernetzen (www.fitko.de). Auf die struktur- und prozessverändernden Aspekte von E-Government haben insbesondere verwaltungswissenschaftlich orientierte Forscher früh hingewiesen (z. B. Lenk 2004).

Im Ergebnis werden und müssen Behörden nicht unbedingt eine Kultur von digitalen Start-up-Unternehmen übernehmen, aber die Frage bleibt dennoch, wie klassische Behördenkultur mit der Digitalisierung und den damit notwendigen Veränderungen in Einklang gebracht werden kann. Nicht dass alle bisherigen (Staatsorganisations-)Prinzipien durch E-Government aufgelöst werden oder gar im digitalen Raum verschwinden. Bisher bewährte Prinzipien sind vielmehr kritisch auf den Prüfstand zu stellen, ggf. weiterzuentwickeln und sie entwickeln sich faktisch weiter. Das ist auch notwendig, wenn E-Government bzw. die IT-Nutzung in Staat und Verwaltung die ihr zugesetzte Wirkung erreichen soll.

Literatur

- Brüggemeier, Martin. 2010. Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung. Bürokratieabbau durch einen vernetzten und besser organisierten Verwaltungsvollzug. *Verwaltung & Management* 16(2): 93–101.
- Bundesministerium des Innern. 2006. BundOnline 2005. Abschlussbericht – Status und Ausblick, Abschlussbericht. Berlin: BMI.
- Castells, Manuel. 2001. *Die Netzwerkgesellschaft. Das Informationszeitalter: Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur*. Opladen: Leske + Budrich.
- Davenport, Thomas H. 1992. *Process innovation. reengineering work through information technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- European Commission. 2017. eGovernment Benchmark 2017. Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe. https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/11/2017-egovernment-benchmark_background_v7.pdf. Zugegriffen am 24.08.2018.
- Hagen, Martin, und Martin Wind. 2002. Multi-Channel management. *Verwaltung & Management* 8(6): 349–353.
- Hunnius, Sirko, Tino Schuppan, Dirk Stocksmeier. 2016. Top 100 – Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Bürger. Berlin: DIVSI/NEGZ.
- Knell, Noelle. 2017. IT spending in state and local government: What does 2017 hold? Government Technology, March 20, 2017. <http://www.govtech.com/budget-finance/IT-Spending-in-State-and-Local-IT-What-Does-2017-Hold.html>. Zugegriffen am 24.08.2018.
- Köhł, Stefanie, Klaus Lenk, Stephan Löbel, Tino Schuppan, und Anna-Katharina Viehstädt. 2014. *Stein-Hardenberg 2.0 – Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government*. Berlin: Edition Sigma.
- Kompetenzzentrum Öffentliche IT/Fraunhofer Fokus. 2015. Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung. Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2015_11_12_gutachten_egov_2015_dokumentation.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Zugegriffen am 24.08.2018.
- Lenk, Klaus. 2004. *Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung*. Berlin: Edition Sigma.
- Memorandum E-Government. 2000. Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der

- Gesellschaft für Informatik e. V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE. Bonn/Frankfurt a. M.
- Schuppan, Tino. 2011. „Stein-Hardenberg 2.0“? – Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 4(2): 335–356.
- Schuppan, Tino, und Christoph Reichard. 2004. E-Government: Von der „Portalisierung“ zur umfassenden Neugestaltung öffentlicher Leistungserbringung. In *Das Reformkonzept E-Government. Potenziale, Ansätze, Erfahrungen*, Hrsg. Christoph Reichard, Michael Scheske und Tino Schuppan, 13–25. Münster: LIT.
- UK Cabinet Office/UK Government Digital Service. 2017. Government Transformation Strategy. Policy Paper. <https://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020/government-transformation-strategy#vision-and-objectives>. Zugegriffen am 24.08.2018.
- United Nations. 2018. E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies. https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf. Zugegriffen am 24.08.2018.
- Yildiz, Mete. 2007. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly* 24(3): 646–665.



Offeneres Regieren und Verwalten (Open Government)

Göttrik Wewer

Inhalt

1 Klärung der Begriffe	548
2 Konzeptionelle Grundlagen	549
3 Praktische Anwendungsfelder	552
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen	554
5 Ein taugliches Reforminstrument?	555
Literatur	556

Zusammenfassung

Wenn Regierungen und Verwaltungen sich stärker gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft öffnen sollen, dann ist das kein Selbstzweck, sondern soll dabei helfen, höhere Ziele zu erreichen, wie etwa mehr Vertrauen in staatliche Institutionen oder eine Stärkung der Demokratie. *Open Government* soll aber auch die Effektivität und Effizienz des Regierens verbessern oder zu besserem Service für die Bürgerinnen und Bürger führen. Wegen dieses Aspekts kann man ein offeneres Regieren und Verwalten auch als einen Ansatz zur Modernisierung der Verwaltung verstehen. Ob dieser Ansatz dazu taugt, die Verwaltung besser zu machen, ist allerdings umstritten.

Schlüsselwörter

Offenheit · Transparenz · Partizipation · Kollaboration · Open Government Partnership

G. Wewer (✉)

Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI), Hamburg, Deutschland
E-Mail: goettrik.wewer@deutschepost.de

1 Klärung der Begriffe

Mit dem Aufkommen des *Internet*, der „Sozialen Medien“ und digitaler Plattformen, die für politische Aktionen genutzt werden können, hat sich eine globale Bewegung entwickelt, die staatliches Handeln transparent und zugleich offener machen möchte für die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger. Diese Bewegung hat viele Facetten: *Open Access*, *Open Budget*, *Open Contracting*, *Open Data* (siehe Kap. ► „[Offene Daten \(Open data\)](#)“ in diesem Handbuch), *Open Innovation*, *Open Software*, *Open Standards* – um nur einige zu nennen. Während sich diese Forderungen auf einzelne Aspekte (wie Gutachten, Haushalte oder Verträge) beziehen, die grundsätzlich öffentlich gemacht werden sollen, zielt *Open Government* darauf, staatliches Handeln insgesamt durchsichtiger und durchlässiger zu machen. In diesem Sinne ist der Begriff ein Synonym für eine wie auch immer verstandene Öffnung von Regierung und Verwaltung gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft. Transparenz einerseits und Interaktion bzw. Mitwirkung andererseits sind dabei zwei wichtige Komponenten (Herzberg 2013).

Eine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs konnte sich bisher nicht durchsetzen. Konsens besteht jedoch darüber, dass *Open Government* mehr ist als *Open Data*, obwohl es in der Praxis häufig darauf verkürzt wird (Kornberger et al. 2017). Man kann ein offeneres Regieren und Verwalten als eine von vielen Facetten verstehen, die das globale Open Movement zu erreichen versucht, aber in *Open Government* auch den Oberbegriff für die übrigen Aspekte sehen, nämlich ein ganzheitliches Reformkonzept, das über kurz oder lang zu einem Kulturwandel der Verwaltung führen soll.

Ein offeneres Regieren und Verwalten, wie immer das jeweils interpretiert wird (Clarke und Francoli 2014), zielt darauf ab, dass die Behörden ihre Routinen verändern. Wenn das zu einem effizienteren und effektiveren Arbeiten und zu innovativeren Lösungen führen sollte, dann wäre *Open Government* nicht nur ein Ansatz, wieder mehr Akzeptanz für staatliche Entscheidungen zu finden, sondern möglicherweise zugleich ein Instrument zur Modernisierung der Verwaltung selbst.

Ein offeneres Regieren und Verwalten darf nicht verwechselt werden mit dem Anspruch, möglichst viele staatliche oder kommunale Dienstleistungen auch *online* anzubieten (*Electronic Government*). Während es hier darum geht, zur Erfüllung vorgegebener Aufgaben moderne technische Möglichkeiten zu nutzen, ohne dass sich am Regieren und Verwalten *an sich* etwas ändert, zielt der andere Ansatz genau darauf ab: die Behörden zu „öffnen“, eingefahrene Routinen aufzubrechen, sich einzumischen („Mitmachstaat“). Die moderne Technik, das *Internet* und die sogenannten Sozialen Medien machen eine intensivierte Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung und eine Beteiligung möglichst vieler überhaupt erst denkbar, sie stehen aber nicht im Mittelpunkt dieses Ansatzes.

Ein offeneres Regieren und Verwalten ist auch von Good Governance, einer verantwortungsbewussten Regierungs- und Verwaltungsführung, zu unterscheiden. Dieses Konzept appelliert in erster Linie an die Führungskräfte, sich klare Regeln für eine professionelle Amtsführung zu geben, was auch die persönliche Integrität einschließt, und sich daran dann auch zu halten. *Open Government* hingegen zielt

auf die Schnittstellen der Verwaltung zu ihrer Außenwelt. Dass innerhalb der Behörden ein bestimmtes Klima herrschen muss, wenn man offener nach innen wie nach außen werden soll, liegt auf der Hand. Unklar ist, ob ein solches Klima sich nahezu automatisch einstellt, wenn man sich gemeinsam auf den Weg macht, noch offener zu werden, oder ob erst ein Kulturwandel stattgefunden haben muss, um *Open Government* erfolgreich einführen zu können. Ein aktives Arbeiten daran hätte Bezüge zu dem, was wir allgemein unter dem Stichwort *Change Management* kennen (siehe Kap. ► „*Change Management*“ in diesem Handbuch).

2 Konzeptionelle Grundlagen

Karl Raimund Popper hat in seinem Klassiker „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“ (1945), der während des Zweiten Weltkrieges entstand und sich gegen die totalitären Regime in der Sowjetunion, in Nazideutschland und anderswo und gegen deren ideologische Stichwortgeber richtete, die Vorzüge dieses Modells betont: Offene Systeme mit Marktwirtschaft und Demokratie, die ein ständiges Lernen ermöglichen, aber auch brauchen, sind nicht nur humaner, sondern auch leistungsfähiger und erfolgreicher. Geschlossene Systeme, die Kritik unterdrücken, erstickten geistige Freiheit, Fantasie und Kreativität, sind unfähig zu Fortschritt und gehen am Ende an ihrer eigenen Starrheit zugrunde.

Als die *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) bei einer Konferenz auf dem Balkan 2002 erstmals von *Open Government* sprach, verwendete sie diesen Begriff in genau diesem Sinne (OECD 2003): Zu diesem Zeitpunkt galt die „westliche Demokratie“ noch als Synonym für ein offenes Regieren und Verwalten, an dem sich die östlichen Demokratien, die nach dem Zerfall des Ostblocks entstanden waren, ein Beispiel nehmen sollten. Drei Jahre später hatte sich dieses Verständnis allerdings gewandelt: „A major cultural shift in most OECD countries has been the move towards more open government“ (OECD 2005, S. 1).

Was diesen Schwenk ausgelöst hat, ist noch nicht erforscht. Offenbar registrierte die OECD mit Sorge, dass die politische Stabilität und auch das Vertrauen in die Regierungen in ihren Mitgliedstaaten nachzulassen schienen. Man habe die Erfahrung gemacht, dass eine größere Offenheit einen positiven Effekt auf die Leistungsfähigkeit (*Performance*) der Regierung haben und außerdem ihre Legitimität und Vertrauenswürdigkeit (*Credibility*) stärken könne. Deshalb plädierte sie dafür, den allgemeinen Zugang zu staatlichen Leistungen zu verbessern, die Bürgerinnen und Bürger besser zu informieren und stärker auf ihre Bedürfnisse und Wünsche einzugehen. Die OECD stellte aber auch klar: „Consultation, and even active participation in decision making does not mean that governments should surrender their responsibility for making final decisions. To do so would undermine the established ministerial accountability mechanisms of representative government, which is a key pillar of governance“ (OECD 2005, S. 3). Das Prinzip Offenheit sei wichtig, dürfe aber auch nicht überschätzt, sondern müsse mit anderen wichtigen Prinzipien in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden: „... openness in itself does not

necessary improve governance, nor does it override all other public values. It should be balanced against other values of efficiency, equity, and responsibility“ (ebd.).

Von der Diskussion innerhalb der OECD dürften die meisten Bürgerinnen und Bürger ihrer Mitgliedsländer nicht viel mitbekommen haben. Das änderte sich, als Barack Obama, der neue amerikanische Präsident, vier Jahre später *Open Government* zum Leitbild seiner Regierung erklärte. Konzeptionell griff er dabei auf die Überlegungen der OECD zurück, spitzte diese aber auf drei Leitlinien – Transparenz, Partizipation, Kollaboration – zu, an denen sich Ministerien und Behörden in ihrem Handeln orientieren sollten, und verschaffte dieser Idee damit weltweite Aufmerksamkeit (Wewer 2014).

Schon zwei Jahre später initiierte die amerikanische Regierung mit der *Open Government Partnership* (OGP) eine globale Plattform, auf der sich Reformer innerhalb und außerhalb von Regierungen treffen konnten. Inzwischen haben sich rund siebzig Länder von allen Kontinenten dieser Bewegung angeschlossen, etwa ein Drittel der Mitglieder der Vereinten Nationen, Ende 2016 auch die Bundesrepublik Deutschland, nicht aber Österreich und die Schweiz (Stürmer und Ritz 2014). In ihrer *Theory of Change* formuliert die OGP keine klaren Ziele, die ihre Mitglieder zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichen sollen, sondern sie will einen Prozess anstoßen, der dann hoffentlich eine Eigendynamik bekommt, die sich nicht mehr stoppen lässt. Die OGP ist ein Bündnis von Regierungen, die aber ihre Zivilgesellschaften intensiv in diesen Prozess einbinden sollen. Durch diese Vorgabe sei man einzigartig gegenüber ähnlichen Plattformen (Wewer und Wewer 2019).

Diese Ansätze eines offeneren Regierens und Verwaltens sind nicht in der Wissenschaft, sondern alle in der Praxis entwickelt worden. Sie können deshalb die Analyse nicht anleiten, sondern immer nur Gegenstand von Analysen sein. Für OECD, Obama und OGP stellt *Open Government* keinen Selbstzweck dar, sondern ihre Ansätze dienen ihnen lediglich als Mittel zum Zweck. Die OECD setzt auf „besseren Service“, um einer befürchteten Entfremdung zwischen Regierenden und Regierten zu begegnen. Obama setzte auf eine permanente Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern, um wieder mehr Vertrauen aufzubauen, effizienter und effektiver regieren zu können und damit die amerikanische Demokratie zu festigen. Die OGP will einen Prozess in Gang bringen, der in die richtige Richtung führt, wobei zwischen Regierung und Zivilgesellschaft ständig ausgehandelt werden muss, was in einer gegebenen Situation möglich ist und was nicht.

Weder Obama noch die OGP haben sich die Mühe gemacht, ihre Ansätze detailliert auszuarbeiten. Es handelt sich um sehr „offene“ Konzepte, aus denen jeder das herauslesen kann, was er darunter verstehen möchte. Das hat womöglich zur raschen Verbreitung dieser Idee beigetragen. Die OECD hingegen hat 2014 erstmals ein Modell vorgelegt, das nach *Output*, *Outcome* und *Impact* von *Open Government* unterscheidet (OECD 2014, siehe Abb. 1). Damit werden die Annahmen, die diesem Konzept zugrunde liegen, einer theoretischen und empirischen Überprüfung zugänglich. Die *World Bank Open Government Global Solutions Group* hat 2016 ein ähnliches Schema vorgelegt.

„A government is open“, schreibt die OECD, „when it is transparent, accountable, engaging and integer (policy principles), which – through specific policy

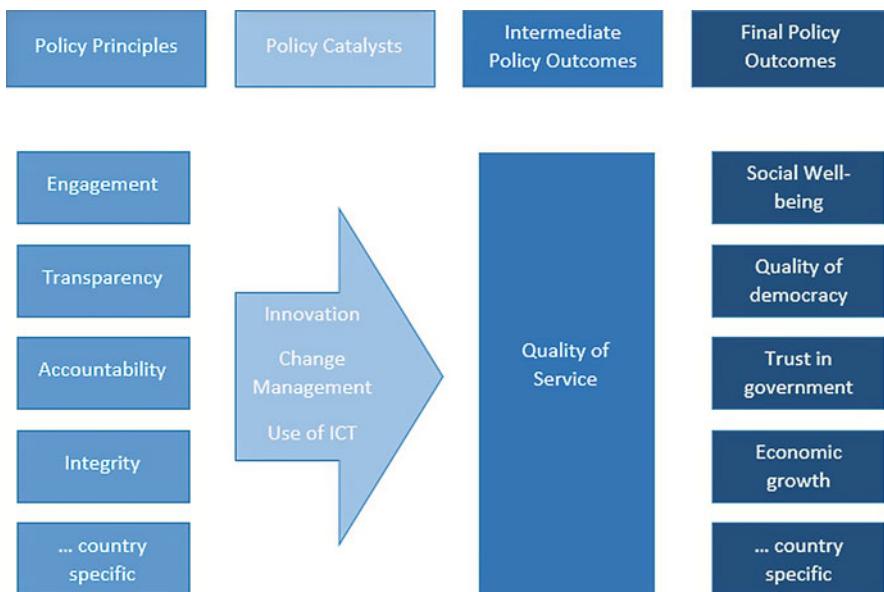


Abb. 1 The OECD Open Government Analytical Framework. (Quelle: OECD 2014, S. 35)

instruments and practices (policy catalysts) driving change and innovation processes – is likely to lead to better services and policies (intermediate policy outcomes). This is expected to finally lead to higher trust in government, social well-being, quality of democracy and economic growth (final policy outcomes)“ (2014, S. 34). In den letzten Jahren plädiert die OECD verstärkt für „open and inclusive growth“: von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung sollen möglichst viele und nicht nur einige wenige profitieren.

Der analytische Rahmen, mit dem die OECD arbeitet, ist kein wissenschaftliches Theoriegebäude: Ob es wirklich so kommt, wie man hofft, ist keineswegs sicher. Die kausalen Wirkkräfte zwischen Prinzipien, Katalysatoren, Zwischenzielen und Endzielen sind völlig offen. Aber indem zwischen diesen Faktoren klar unterschieden wird, führt dieses Schema gedanklich weiter als so manches andere, was man in der aktuellen Diskussion lesen und hören kann. Erste Analysen beschäftigen sich inzwischen empirisch und theoretisch damit, was ein offeneres Regieren und Verwalten bewirkt und überhaupt zu leisten vermag (siehe unten). Das *Research Consortium on the Impact of Open Government*, das die Weltbank 2016 mit einigen Partnern gegründet hat, verspricht künftig fundiertere Erkenntnisse, ebenso andere vergleichbare Projekte.

Ob *Open Government* ein universales Reformkonzept darstellt, das in allen Ländern dieser Welt zur Anwendung kommen kann, ist strittig. Regierungen und Verwaltungen in funktionierenden Demokratien *sind* offen insofern, als sie ihre Entscheidungen begründen, notfalls öffentlich erklären und von Gerichten überprüfen lassen müssen. Sie *haben* offen zu sein, ob sie das wollen oder nicht, offen für

Kritik und Kontrolle, für Widerspruch und Protest und auch für eine Abwahl, weil das rechtlich geregt und vielfach von Gerichten entschieden worden ist. Die Bürgerinnen und Bürger sollen wissen, worüber gerade gestritten wird (Inhalt), in welchem Verfahren der Streit entschieden wird (Prozess), was dabei herauskommt (Entscheidung) und wer das durchgesetzt hat (Verantwortung) (Bröhmer 2004).

Wenn in offenen Gesellschaften und funktionierenden Demokratien von der gewählten Regierung verlangt wird, sie möge noch offener werden, dann wirft das eine Reihe von Fragen auf (Wewer 2014; Wewer und Wewer 2019). Regierungen sollen zum Beispiel „responsiv“ sein, also sich an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürger orientieren, sie werden aber auch gewählt, um das Programm umzusetzen, mit dem sie angetreten sind. Ähnliche Fragen stellen sich, wenn Transparenz, Partizipation und Kollaboration die neuen Leitlinien für die öffentliche Verwaltung werden sollen, die ihre Entscheidungen eigentlich allein anhand von Recht und Gesetz und unabhängig vom Ansehen der Person treffen sollte, ohne sich von Dritten beeinflussen zu lassen. Da die Forschung zu *Open Government* noch ziemlich am Anfang steht, sind viele dieser Fragen noch offen.

3 Praktische Anwendungsfelder

Unter den OGP-Mitgliedern gibt es mindestens drei verschiedene Interpretationen von *Open Government*, die sich in unterschiedlichen Schwerpunkten in den nationalen Aktionsplänen niederschlagen: dem freien Zugang zu staatlichen Informationen (*Access to Information*), der Einbeziehung der Bürger in staatliche Entscheidungen (Partizipation) und einem besseren Service der Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger. Nur in Großbritannien dominiert die allgemeine Freigabe staatlicher Datenbestände (*Open Data*) (Clarke und Francoli 2014, S. 261).

Das entspricht Auswertungen, die die OGP selbst vorgenommen hat und die man ihrer *Website* entnehmen kann: Danach bezogen sich von den Vorhaben in sämtlichen Aktionsplänen weltweit Ende 2016 knapp zwei Drittel (64 %) auf Informationsfreiheit und jeweils ein Drittel auf *Public Accountability* (36 %) und auf *Civic Participation* (34 %) (mehrfache Nennungen waren möglich). Nach dem Modell der OECD sollen vermehrte Transparenz, Rechenschaft und Partizipation bessere staatliche Dienstleistungen auslösen, was wiederum auf Wachstum, Wohlgefühl, Vertrauen und eine höhere Qualität der Demokratie einzahlen soll.

Österreich und die Schweiz haben sich dieser globalen Bewegung bisher nicht angeschlossen, aber auch dort experimentiert man mit unterschiedlicher Intensität auf verschiedenen Ebenen mit größerer Transparenz und offenen Daten.

Die deutsche Bundesregierung hat lange gezögert, diesen Schritt zu gehen. Zuvor hat der IT-Planungsrat von Bund und Ländern 2012 ein Steuerungsprojekt „Open Government“ aufgelegt, das sich zunächst darauf konzentrierte, die Grundlagen für ein bundesweites *Open-Data-Portal* zu schaffen. Die rechtlichen, technischen und sonstigen Fragen, die dabei zu klären waren, hat das Bundesministerium des Innern in einem Gutachten aufarbeiten lassen. Das Stichwort tauchte schon 2010 im Regierungspro-

gramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ und in der Nationalen E-Government-Strategie auf. Außerdem hat Deutschland 2013 die „Open-Data-Charta der G8“ mit beschlossen und im Jahr darauf einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung dieser Verpflichtung vorgelegt (siehe Kap. ► „[Offene Daten \(Open data\)](#)“ in diesem Handbuch).

Nach Probebetrieb und schrittweisem Aufbau des Portals und einem kompletten Relaunch Anfang 2016 ermöglicht es seit Mitte 2018 den Zugang zu rund 32.000 Datensätzen von Bund, Ländern und Gemeinden. Bis heute beteiligen sich nur elf von sechzehn Ländern finanziell an dem Verbund (www.govdata.de). Die Koordinierungsstelle hat ihren Sitz in der Hansestadt Hamburg. Die Europäische Union (EU) betreibt ein ähnliches Portal (www.data.europa.eu). Im nächsten Schritt sollte im Steuerungsprojekt überlegt werden, wie die Bürgerinnen und Bürger über elektronische Kanäle stärker in staatliches Handeln einbezogen werden könnten. Diese Planungen sind teilweise durch den Beitritt der Bundesregierung zur OGP, die von ihren Mitgliedern einen Nationalen Aktionsplan verlangt, überrollt worden.

Das Bundesministerium des Innern hat außerdem im Herbst 2017 ein Projekt „Modellkommune Open Government“ gestartet, das 2019 abgeschlossen sein soll (BMI 2017). Darin arbeiten neun Städte und Gemeinden zusammen, um gemeinsam zu überlegen, wie ein offeneres Regieren und Verwalten auf dieser Ebene aussehen könnte, wobei der Bund das Projekt mit Mitteln für externe Beratung unterstützt. Im Ergebnis soll bis 2019 ein praktischer Leitfaden entstehen, den andere Kommunen für sich nutzen können.

Von den deutschen Ländern hat nur die rot-grüne Landesregierung von Nordrhein-Westfalen (2012–2017) das Thema zu ihrem Projekt gemacht (Landesregierung NRW 2014, 2016); die anderen Bundesländer scheuen davor zurück, ein offeneres Regieren und Verwalten zu ihrem Leitbild auszurufen, obwohl sie alle ähnliche Portale betreiben und manche sogar Transparenzgesetze beschlossen haben. Die schwarz-gelbe Koalition, die seit 2017 in Nordrhein-Westfalen regiert, führt das Projekt „Open.NRW“ weiter. Zu den Schwerpunkten gehören offene Daten, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger über die „Sozialen Medien“ und die Einladung, die Verwaltung bei ihren Aufgaben aktiv zu unterstützen.

Die fünfzehn Projekte, die die Ressorts des Bundes für den ersten Nationalen Aktionsplan 2017–2019 gemeldet haben, lassen sich nicht eindeutig den gebräuchlichen Kategorien zuordnen. Sie mögen alle sinnvoll sein, aber was ein „Wissensnetz für lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intersexuelle bzw. -geschlechtliche Menschen“ oder das Wissenschaftsjahr 2018 „Arbeitswelten der Zukunft“, die Förderung Lokaler Bündnisse für Familie oder der Bundeswettbewerb „Zusammenleben Hand in Hand“ mit einem veränderten Regieren und Verwalten zu tun haben, erschließt sich jedenfalls nicht auf Anhieb. Zwei Projekte beschäftigen sich mit Transparenz, eines mit einer stärkeren Beteiligung bei Umweltpolitik und Stadtentwicklung. Die Regierung hat sich außerdem verpflichtet, die Rahmenbedingungen für ihre OGP-Teilnahme zu verbessern. Mehrere Projekte befassen sich mit offenen Daten.

Als dieser Artikel geschrieben wurde, lagen weder ein *Self-Assessment* der Regierung noch der Bericht eines unabhängigen Gutachters vor. Insofern bleibt

abzuwarten, als wie ambitioniert dieses Programm eingeschätzt wird. Eine Verpflichtung, die zumindest das Potenzial hätte, grundsätzlich die Art und Weise des Regieren zu verändern, ist in dieser Liste nicht zu erkennen.

4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

Da die Bundesregierung erst Mitte 2017 einen ersten Aktionsplan für ein offeneres Regieren und Verwalten vorgelegt hat, kann davon noch nicht allzu viel umgesetzt worden sein. Die Regierung betrachtet *Open Government* nicht als das übergeordnete Leitbild der gesamten Regierungsarbeit, sondern die Mitarbeit in der OGP offenkundig nur als ein Projekt unter vielen. Die Koordinierung ist inzwischen vom Innenministerium auf das Kanzleramt übergegangen. In den zweiten Aktionsplan sollen auch Aktivitäten der Länder und von Kommunen integriert werden.

Wenn man alle rund siebzig Mitglieder der OGP in den Blick nimmt, dann hat es bis Dezember 2016 insgesamt 152 nationale Aktionspläne mit insgesamt 2731 Vorhaben gegeben, von denen bis dahin 1948 von unabhängigen Gutachtern bewertet worden waren und 783 noch nicht. Nach dem *IRM Data Dashboard* auf der Website der Plattform waren von diesen Vorhaben 962 (oder 45 %) substanzell oder vollständig umgesetzt, also nicht einmal die Hälfte. Nach Auffassung der Gutachter konnten 293 Vorhaben (oder 16 %) als ambitioniert gelten, da sie immerhin ein transformatives Potenzial aufwiesen, also das Regieren und Verwalten womöglich verändern könnten. Lediglich 112 von allen Vorhaben (oder 5 %) verdienten aus ihrer Sicht die Auszeichnung mit einem Stern, da sie thematisch einschlägig, hinreichend ambitioniert und vollständig umgesetzt waren. Mit anderen Worten: Für rund 95 Prozent aller Vorhaben galt das nicht.

Abgesehen davon, dass zu diesem Zeitpunkt nicht einmal die Hälfte aller geplanten Maßnahmen überhaupt umgesetzt waren: Wenn lediglich jedes fünfte Vorhaben auch nur potenziell geeignet erscheint, das Regieren und Verwalten zu verändern, dann ist kaum zu erwarten, dass dieses deutlich effizienter und effektiver wird, was wiederum Vertrauen aufbauen und die Demokratie stärken soll. Wie sich diese 112 Maßnahmen auf die rund siebzig OGP-Mitglieder verteilen, ist nicht bekannt. Im Schnitt sind das nicht einmal zwei Maßnahmen mit Veränderungspotenzial pro Land. Wenn einige Länder sich aber mehrere ambitionierte Vorhaben vorgenommen haben sollten, dann würde das allerdings umgekehrt bedeuten, dass etliche OGP-Mitglieder nicht eine einzige Maßnahme von dieser Qualität in ihre Aktionspläne aufgenommen haben.

Seit einigen Jahren sollen die unabhängigen Gutachter auch eine Frage klar beantworten: „Did it open Government?“ Diese Frage haben sie praktisch überall mit einem ebenso klaren „Nein“ beantwortet. Das wirft die Frage auf, ob die *Theory of Change*, mit der die OGP arbeitet, in der Praxis wirklich aufgeht (Wewer und Wewer 2019). Wenn man nicht einfach unterstellen will, dass die Regierungen eine größere Offenheit gar nicht wollen, also das Projekt torpedieren, obwohl sie sich freiwillig dieser Plattform angeschlossen und auch fleißig Aktionspläne entwickelt

haben, dann muss es andere Gründe geben, *warum* dieser Ansatz offenbar nicht funktioniert, wie das manche erhofft haben. Hier fehlt es allerdings noch an entsprechender Forschung.

5 Ein taugliches Reforminstrument?

Die Bundesregierung hat sich zwar der *Open Government Partnership* angeschlossen, weil die Koalition das so vereinbart hatte, aber nie gesagt, was sie mit diesem Schritt eigentlich erreichen oder bewirken will. Solange die Ziele unklar bleiben, lässt sich auch nicht ermitteln, ob sie diesen irgendwann nähergekommen ist. Und dann kann man auch nicht darüber nachdenken, ob diese Ziele auf anderen Wegen vielleicht eher zu erreichen gewesen wären. Dass *Open Government* das Vertrauen in die Regierung steigert, kann inzwischen als widerlegt gelten; ob Regierende bei den Regierten Vertrauen genießen oder nicht, darüber entscheiden offensichtlich ganz andere Faktoren (Wewer 2017). Die Demokratie in Deutschland stärken wollte die Bundesregierung mit diesem Schritt anscheinend auch nicht. Dass man auf dieser Plattform mitarbeite, sei „Ausdruck der Stärke unserer Demokratie“, erklärte Innenminister Thomas de Maizière bei der Aufnahme in die OGP.

Wenn die OECD auf „besseren Service“ des Staates setzt, um dem sinkenden Vertrauen in die Regierungen ihrer Mitgliedstaaten zu begegnen, dann kann man ihren Ansatz auch als ein Konzept zur Modernisierung der Verwaltung interpretieren. Ob eine stärkere Orientierung an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürgerinnen und Bürger mehr oder weniger automatisch zu größerer Zustimmung führt, ist jedoch keineswegs erwiesen, zumal die OECD auch deshalb für mehr Transparenz plädiert, damit alle sehen können, dass die staatlichen Ressourcen nicht für alle Wünsche reichen. Ihr geht es nicht um zusätzliche Programme, sondern um mehr Leistung zu geringeren Kosten. Wenn die Bürger der Regierung vertrauten, seien sie auch eher bereit, ihre Steuern zu zahlen.

Den Ansatz von Obama kann man auch als ein dreifaches Misstrauensvotum gegenüber der Verwaltung lesen:

- Nur wenn mehr Transparenz herrsche, könne man sicher sein, dass in den Behörden professionell, engagiert und verantwortungsbewusst gearbeitet werde;
- nur wenn man die Bürger stärker einbeziehe (Partizipation), würden die Entscheidungen innerhalb der Verwaltung qualitativ besser;
- nur wenn man intensiver mit der Gesellschaft zusammenarbeite (Kollaboration), könnten innovative Lösungen für technische oder andere Probleme gefunden werden.

Dass ein solcher Ansatz, der ihre Kompetenz, ihren Arbeitseinsatz und ihre Professionalität in Zweifel zieht, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert, sich für mehr Transparenz und Offenheit einzusetzen, ist nicht zu erwarten. Obama hat diese Skepsis gegenüber dem, was die Verwaltung leistet, zwar nicht explizit formuliert, sondern er wollte den Amerikanern zeigen, dass seine Regierung nichts

zu verbergen habe und alle begrüße, die an der Lösung nationaler Probleme mitarbeiten wollten, aber eine gewisse Distanz gegenüber der Verwaltung schwingt bei seinem Ansatz durchaus mit. Obama wollte nicht „mehr Demokratie“, sondern einen ständigen Dialog zwischen Wählern und Gewählten, ein permanentes *Feedback*, nicht zuletzt dank moderner Technologien, um seine Politik immer wieder justieren zu können.

Die „Kollaboration“ zwischen Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft wirft, wenn es nicht nur darum gehen sollte, *Feedback* zu ermöglichen und im Rahmen von Wettbewerben Lösungen für technische Probleme zu finden, eine Vielzahl von Fragen auf, die die Unabhängigkeit der Verwaltung und ihre Distanz zu Einflüssen von außen betreffen. Wenn sie zu offen ist gegenüber Wünschen aus Wirtschaft und Gesellschaft, gerät sie leicht in die Kritik.

Das engmaschige Berichtswesen, das die OGP ihren Mitgliedern abverlangt, erfordert in der Verwaltung einen erheblichen Mehraufwand, dessen Nutzen fraglich ist. Alle Projekte, die in den nationalen Aktionsplänen stehen, hätte die Regierung auch so betreiben können. Die Verpflichtung, die Zivilgesellschaft intensiv einzubinden, konfrontiert sie mit politischen Aktivisten, die vom Regieren und Verwalten wenig verstehen, aber zeitliche, personelle und sonstige Ressourcen erfordern, die anderswo fehlen. Zudem lässt sich die Regierung auf einen Wettbewerb ein, den sie nicht gewinnen kann: Hat sie einige Forderungen erfüllt, kommen gleich die nächsten.

Die größte Schwäche dieses Ansatzes liegt darin, dass die OGP zwar überprüft, ob ihre Mitglieder ihre Aktionspläne tatsächlich umsetzen, dabei aber den politischen Kontext völlig ausblendet. Ein Regime kann seine Verpflichtungen weitestgehend erfüllen, aber von einer offenen Gesellschaft und einer funktionierenden Demokratie meilenweit entfernt sein. Für die Menschen, die in diesem Land leben, ist das aber weitaus wichtiger als die Frage, wie viele Daten die Regierung ins Netz stellt oder ob die Bürger sich an Wettbewerben zur Lösung technischer Probleme beteiligen dürfen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden haben gelernt, modische Begriffe zu adaptieren, sie aber so auszulegen, dass sie im Alltag damit umgehen können. Martin Kornberger et al. haben am Beispiel der Stadt Wien, die sich früh zu *Open Government* bekannt hat, die – durchaus nachvollziehbaren – Gründe aufgezeigt, den Reformansatz so zu entschärfen, dass er in der Praxis handhabbar blieb: „The concept of open government had been transformed into a solution to well-known problems – and was hence not perceived as perhaps more radical challenge to bureaucratic practices as such“ (Kornberger et al. 2017, S. 194).

Literatur

- BMI (Bundesministerium des Innern). 2017. *Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019. Grundsteine für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln*. Berlin: Broschüre.
- Bröhmer, Josef. 2004. *Transparenz als Verfassungsprinzip*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Clarke, Amanda, und Mary Francoli. 2014. What's in a name? A comparison of ‚open government‘ definitions across seven Open Government Partnership members. *Journal of e-Democracy and Open Government (JeDEM)* 6(3): 248–266.

- Herzberg, Johann. 2013. „Open Government“ – Versuch einer Begriffsbestimmung. *Verwaltung & Management* 19(1): 40–44.
- Kornberger, Martin, Renate E. Meyer, Christof Brandtner, und Markus Höllerer. 2017. When bureaucracy meets the crowd: Studying „Open Government“ in the Vienna City administration. *Organization Studies* 38(2): 179–200.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen. 2014. *Die Open.NRW-strategie*. Düsseldorf: Broschüre.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen. 2016. *Sachstandsbericht zur Umsetzung der Open.NRW Strategie*. Düsseldorf.
- OECD. 2003. *Open government. Fostering dialogue with civil society*. Paris: OECD.
- OECD. 2005. *Modernizing government: The way forward*. Paris: OECD.
- OECD. 2014. *The call for innovative and open government: An overview of country initiatives*. Paris: OECD.
- Popper, Karl R. 1945. *The open society and its enemies. Teil 1*. London: Routledge.
- Wewer, Göttrik. 2014. *Open Government, Staat und Demokratie. Aufsätze zu Transparenz, Partizipation und Kollaboration*. Berlin: Edition Sigma.
- Wewer, Göttrik. 2017. *Transparenz als Grundlage von Vertrauen? Die Sichtweise der Regierungslehre*. Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut.
- Wewer, Göttrik, und Till Wewer. 2019. *Open Government: Stärkung oder Schwächung der Demokratie?* Wiesbaden: Springer.
- World Bank, Open Government Global Solutions Group. 2016. *Open government impact & outcomes. Mapping the landscape of ongoing research* (Brochure). Washington, DC: World Bank.



Offene Daten (Open Data)

Göttrik Wewer

Inhalt

1 Klärung der Begriffe	560
2 Historische Entwicklung	561
3 Potenziale und Mythen offener Daten	563
4 Praktische Anwendungsfelder	564
5 Umsetzungsstand und Auswirkungen	566
6 Perspektiven für eine Verwaltungsreform	569
Literatur	570

Zusammenfassung

Staatliche oder kommunale Daten, die digital verfügbar sind, gelten dann als „offen“, wenn sie von jedermann beliebig genutzt werden können. Wenn die Verwaltung ihre Datenbestände grundsätzlich veröffentlicht und in Formaten bereitstellt, dass andere sie verarbeiten können, dann erhofft man sich nützliche Anwendungen, die Innovationen fördern und das wirtschaftliche Wachstum antreiben. Auch Behörden können davon profitieren, etwa durch einen leichteren Zugriff auf die Daten anderer Stellen. Offene Daten könnten deshalb nicht nur eine relativ kostengünstige Wirtschaftsförderung sein, sondern auch Impulse zur Modernisierung der Verwaltung geben. Fehler in den Daten können schneller entdeckt werden, wenn viele damit arbeiten, und es können Anwendungen entstehen, die bei den begrenzten Ressourcen der Verwaltung nicht hätten erwartet werden können.

Schlüsselwörter

Open Government Data · Open Access · Transparenz · Wirtschaftsförderung · Innovationen

G. Wewer (✉)

Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI), Hamburg, Deutschland
E-Mail: goettrik.wewer@deutschepost.de

1 Klärung der Begriffe

Im Prinzip könnten alle Daten, die in der Gesellschaft, in der Wirtschaft, beim Staat oder in der Wissenschaft generiert werden, öffentlich zugänglich und allgemein nutzbar sein, abgesehen vielleicht von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen oder Informationen über einzelne Personen. Dann hätten wir eine umfassende Transparenzgesellschaft, in der alles offen zutage liegt, die aber mit Menschenwürde, Freiheit und Demokratie schwer zu vereinbaren wäre, weil niemand noch etwas verborgen kann.

Da private Unternehmen, die im Wettbewerb mit anderen stehen, nicht gezwungen werden können, ihre Datenbestände preiszugeben, meint *Open Data* in der Regel *Open Government Data*, also das unentgeltliche Bereitstellen von staatlichen (oder kommunalen) Datenbeständen. Öffentliche Unternehmen wie die Deutsche Bahn oder Stadtwerke zieren sich bisweilen, ihre Daten zu „öffnen“. Sie können sich diesem Trend aber auch nicht völlig entziehen und veranstalten deshalb beispielsweise gelegentlich ‚Hackathons‘, also Veranstaltungen, auf denen gemeinsam Anwendungen entwickelt werden sollen, um Erfahrungen mit einer solchen Geschäftspolitik zu sammeln.

Es gibt verschiedene Definitionen, was Daten zu „offenen Daten“ macht. Diese Definitionen sind nicht identisch, ähneln sich aber: „Open means anyone can freely access, use, modify, and share for any purpose (subject, at most, to requirements that preserve provenance and openness)“ (www.opendefinition.org). Daten sind also dann „offen“, wenn sie beliebig genutzt, weiterverarbeitet und weiterverwendet werden dürfen. Während allgemein erwartet wird, dass Nutzer die Quelle bzw. den Urheber der Daten, mit denen sie gearbeitet haben, benennen, lehnen es umgekehrt die meisten Nutzer ab, sich bei der Verwendung staatlicher oder kommunaler Daten registrieren zu müssen.

Als „Daten“ gilt zunächst alles, was digital gespeichert ist: Das können Dokumente sein, aber auch Tabellen, Statistiken, Grafiken, Lagepläne oder ganze Datenbanken. Wenn alle diese Daten allgemein zugänglich sind und beliebig verwertet werden können, dann sind „Offene Schnittstellen“ (*Open Application Programming Interface [API]*) der nächste logische Schritt: Nicht erst mit den Daten arbeiten, die von Behörden oder Unternehmen bereitgestellt werden, sondern einen direkten Zugang in die Systeme bekommen, in denen diese Daten produziert werden, mit technisch möglichst minimaler Verzögerung (Binzen 2017, S. 28). Wer anderen einen Zugang zu seinen IT-Systemen eröffnet, damit diese „in Echtzeit“ mit Firmendaten oder Behördendaten arbeiten können, muss jedoch deutlich mehr Gesichtspunkte bedenken als bei einer bloßen Einstellung von Datensätzen in das *Internet*.

Wenn der Staat seine Daten öffentlich macht, dann soll das vier große Vorteile bringen:

- Mehr Transparenz staatlichen Handelns soll dazu führen, dass Entscheidungen der Verwaltung eher akzeptiert werden und das Vertrauen der Bürger in die Behörden wächst.
- Offene Daten sollen Chancen für innovative Applikationen durch *Start-ups* eröffnen, die dem Bürger das Leben erleichtern, aber von der Verwaltung selbst kaum hätten entwickelt werden können.

- Offene Daten sollen das wirtschaftliche Wachstum ankurbeln, weil jetzt Geschäftsmodelle möglich werden, die vorher nicht denkbar gewesen wären.
- Offene Daten sollen aber auch der Verwaltung selbst nützen, weil jetzt alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unkompliziert auf die Bestände anderer Behörden zugreifen können.

Die Verwaltung soll nicht nur insofern von einer „Öffnung“ ihrer Daten profitieren, als dass dies Prozesse beschleunigen, den Austausch erleichtern und Synergieeffekte erzeugen könnte, sondern auch dadurch, dass die Qualität dieser Daten steigt, weil Fehler von vielen Nutzern schneller erkannt werden können. Der rasche Zugriff auf vielfältige Datenbestände kann auch als eine neue Komponente eines Wissensmanagements in den Behörden betrachtet werden.

Offene Daten sind ein zentraler Aspekt umfassender Bestrebungen, staatliches Handeln transparenter zu machen (*Open Access, Open Content, Open Contracts etc.*); sie stellen zudem – so jedenfalls die Erwartung – einen wesentlichen Baustein für eine „intelligente“ Steuerung des öffentlichen Lebens (*Smart City*) dar. Da aber der Staat bzw. die Kommune immer schon auf die eigenen Daten zugreifen konnte, auch wenn diese bisweilen veraltet waren, würde im öffentlichen Sektor ein Mehrwert nur entstehen, wenn mit „offenen“ Daten außerhalb der Verwaltung Anwendungen programmiert würden, die bei der (besseren) Erfüllung öffentlicher Aufgaben helfen. Ihre Funktion als öffentliche Wirtschaftsförderung bleibt davon unberührt.

2 Historische Entwicklung

Am 7./8. Dezember 2007 trafen sich im kalifornischen Sebastopol rund dreißig politische Aktivisten und Vertreter von Technologiefirmen (wie *Google* und *Yahoo*), die ein gemeinsames Interesse daran hatten, weitere Datenbestände einer kommerziellen Nutzung zuzuführen. Da die privaten Nutzerdaten über die sogenannten Sozialen Medien bereits weitgehend erschlossen waren und die Chance, an die Datenbestände der privaten Wirtschaft heranzukommen, gering erschien, bot der öffentliche Sektor die beste Gelegenheit, möglichst schnell einen möglichst großen neuen Datenbestand zu erschließen.

Wenn es möglich sein sollte, diese Daten relativ einfach weiter zu verwenden, um Auswertungen vorzunehmen oder Applikationen zu programmieren, dann genügte es nicht, wenn der Staat seine Daten einfach ins Netz stellte. Die sogenannte *Sebastopol Group* formulierte deshalb acht Prinzipien, die für „offene Daten“ gelten sollten (<https://opengovdata.org>):

- Sämtliche Daten des öffentlichen Sektors sollten allgemein zugänglich sein (Vollständigkeit).
- Daten sollten quelloffen vorliegen, mit dem höchstmöglichen Freiheitsgrad, nicht aggregiert oder modifiziert (Primärquelle).

- Sie sollten immer so schnell wie möglich („zeitnah“) veröffentlicht werden, damit sie ihren Wert nicht verlieren.
- Daten sollten für möglichst viele Nutzer und für möglichst viele Zwecke verfügbar sein (Zugänglichkeit).
- Daten sollten für eine automatisierte Weiterverarbeitung strukturiert bereitgestellt werden (Maschinenlesbarkeit).
- Ein jeder sollte diese Daten nutzen können, ohne sich registrieren zu müssen (Diskriminierungsfreiheit).
- Daten sollten in Formaten bereitgestellt werden, die von juristischen Personen nicht kontrolliert werden können („nicht proprietär“).
- Sie sollten keinem *Copyright* oder sonstigen Einschränkungen unterliegen (Lizenzfreiheit).

Die *Sunlight Foundation* ergänzte diese acht Prinzipien später um zwei weitere Punkte, nämlich Dauerhaftigkeit und Gebührenfreiheit (*Sunlight Foundation 2010*): Daten müssten demnach einerseits nachhaltig bereitgestellt, also auch in Archiven vorgehalten werden, wenn man damit etwas anfangen wollte, und andererseits seien selbst geringe Gebühren grundsätzlich abzulehnen, da sie einige von der Verwertung dieser Daten ausschließen könnten.

Mit ihrer Idee, die staatlichen Datenbestände für eine beliebige Weiternutzung der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen, wollte die *Sebastopol Group* die Kandidaten beeinflussen, die sich gerade um das Amt des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika bewarben. Der Steuerzahler habe die Erhebung, Speicherung und Aufbereitung dieser Daten bereits bezahlt, lautete ein zentrales Argument, deshalb müssten sie auch alle kostenlos nutzten dürfen. Für den Bereitsteller würden kaum Zusatzkosten entstehen und eine beliebige Nutzung führe auch nicht dazu, dass die Daten an Wert verlieren (hier ergeben sich Bezüge zu einer Theorie öffentlicher Güter, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, aber auch zu einer Theorie der Innovation, wenn man stärker auf diesen Aspekt abstellt).

Nachdem er die Wahl gewonnen hatte, übernahm Barack Obama unter der Leitlinie *Open Government* diese Vorschläge weitgehend. Ohne dass über die Vorteile und Nachteile „offener“ staatlicher Daten, die auch eine Bedeutung für die innere und äußere Sicherheit haben können, eine öffentliche Diskussion stattgefunden hätte, übernahmen diese Politik schon bald andere Regierungen. Bereits 2010 stellte zum Beispiel die britische Regierung einen Katalog mit staatlichen Daten ins Netz (www.data.gov.uk), der zwar noch nicht in allen Punkten, aber doch grundsätzlich diesen Prinzipien entsprach. 2013 verständigte sich die Gruppe der acht wichtigsten Industrieländer auf eine *Open Data Charta*, die fünf Grundsätze enthielt, an denen sich alle orientieren wollten: Staatliche Daten sollten möglichst umfassend bereitgestellt werden; sie sollten qualitativ hochwertig, aktuell und gut beschrieben sein. Offenen Formaten sollte dabei grundsätzlich der Vorzug gegeben werden. Die G8-Staaten vereinbarten außerdem, sich über die Erfahrungen mit „offenen“ Daten regelmäßig auszutauschen. Der Annex zur Charta nannte Maßnahmen, die von allen Mitgliedern zur Umsetzung ergriffen werden sollten. Zu diesem Zweck sollten alle Staaten nationale Aktionspläne aufstellen.

In diesem Sinne hat Deutschland 2014 einen „Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8“ vorgelegt, der vier Verpflichtungen der Regierung enthält, zu denen jeweils mehrere Projekte gehören. Dazu zählt nicht nur ein enger Dialog mit jenen, die diese Daten nutzen wollen, sondern auch das Gespräch mit Ländern und Kommunen, um zu erreichen, dass diese die Charta ebenfalls akzeptieren und entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Diesem Aktionsplan sind bis heute keine weiteren Pläne speziell zu diesem Thema gefolgt. Allerdings sind im ersten Nationalen Aktionsplan für die *Open Government Partnership*, der für die Jahre 2017 bis 2019 gilt, mehrere Projekte enthalten, die sich mit „offenen Daten“ beschäftigen: So soll diese Politik in der Verwaltung (weiter) umgesetzt, das *Open-Data-Umfeld* gefördert und der Zugang zu und die Nutzung von Geodaten erleichtert werden. Offene Daten sollen außerdem für eine intelligenter Mobilität sorgen. Zu den fünfzehn Vorhaben, zu denen sich die Bundesregierung in diesem Aktionsplan verpflichtet hat, gehört auch die Förderung des freien Zugangs zu wissenschaftlichen Publikationen („Open Access“). Ohnehin sind Daten nur einer von vielen Punkten, in denen Staat und Verwaltung heutzutage offener bzw. transparenter werden sollen: *Open Budget*, *Open Collaboration*, *Open Development*, *Open Innovation*, *Open Software*, *Open Standards* usw. sind weitere Stichworte aus dieser Diskussion.

Auf ihrem *Global Summit* 2015 hat die *Open Government Partnership* eine *International Open Data Charta* verabschiedet, die an die Ziele der G8 anknüpft, sich aber nicht nur an nationale Regierungen richtet, sondern auch an Provinzen, Regionen und Städte sowie an internationale Organisationen, die ebenfalls aufgefordert werden, ihre Daten zu „öffnen“. Die Bundesregierung hat sich dieser Plattform ein Jahr später angeschlossen.

3 Potenziale und Mythen offener Daten

Die „Öffnung“ der staatlichen und kommunalen Datenbestände für alle, die sich dafür interessieren, wird in der Regel mit ökonomischen Vorteilen begründet, von denen letztlich alle profitieren würden. Die Europäische Kommission schätzte das Potenzial offener Daten als Instrument der Wirtschaftsförderung im Binnenmarkt für die Jahre 2016 bis 2020 auf insgesamt 325 Mrd. € und auf bis zu 25.000 neue Arbeitsplätze (Kuzev 2016, S. 3). Um bis zu 40 Mrd. € pro Jahr könne das europäische Sozialprodukt durch offene Daten steigen (Binzen 2017, S. 11). Andere Schätzungen kommen auf einen Wert dieser Daten von zusammen 140 Mrd. € pro Jahr (BMW 2016, S. 8).

Inwieweit das realistische Schätzungen waren und sind (Dapp et al. 2016; Ksoll et al. 2017), wird sich in einigen Jahren empirisch feststellen lassen. Sollte das geschätzte Potenzial nicht ausgeschöpft werden, wäre nach den Gründen zu forschen, warum das nicht gelungen ist, obwohl doch inzwischen alle EU-Mitglieder offene Daten anbieten. Zu prüfen wäre auch, ob einige Länder damit vielleicht erfolgreicher gewesen sind als andere.

Bisher gibt es weder eine Theorie, die erklären würde, warum die vier Vorteile, die offene Daten für Wirtschaft und Verwaltung, für Innovationen und Effizienzgewinne bringen sollen, unbedingt eintreten müssen, noch empirische Belege, dass die denkbaren Potenziale ausgeschöpft wurden. Da nicht jeder finanziell, technisch und fachlich fähig oder überhaupt daran interessiert ist, größere Datenbestände nach Belieben zu verarbeiten und auszuwerten, haben die meisten Bürger von dieser Politik zunächst nichts. Wer sie nicht kommerziell ausbeuten möchte, könne sie aber für politische, wissenschaftliche, kulturelle und soziale Zwecke nutzen, heißt es. Wem offene Daten wirklich nutzen, kleinen *Start-ups* oder großen Konzernen, inländischen oder ausländischen Unternehmen, bestimmten Branchen mehr als anderen, das sind alles empirische Fragen, für die noch keine Antworten vorliegen.

In Wissenschaft und Forschung gibt es seit geraumer Zeit eine Diskussion über diverse Mythen, die sich um „offene Daten“ ranken. Marjin Janssen, Yannis Charalabidis und Anneke Zuiderwijk haben (2012) fünf solcher Mythen identifiziert: Der erste Mythos sei, die Freigabe staatlicher Daten würde nahezu automatisch Vorteile für alle bringen. Dem stünden jedoch mancherlei Barrieren gegenüber, die nicht jeder einfach überwinden könne. Ein zweiter Mythos besage, sämtliche Informationen sollten unbegrenzt öffentlich gemacht werden. Stattdessen komme es aus diversen Gründen für den Staat darauf an, stets sorgfältig zu überlegen, ob Daten, welche Daten und wie Daten freigegeben werden könnten. Es sei ganz einfach, Datenbestände freizugeben, laute ein dritter Mythos. Aber auch das stimme nicht, wenn diese Bestände bestimmten Kriterien genügen und eine bestimmte Qualität aufweisen sollen. Der vierte Mythos, ein jeder, der nur wolle, könne diese Daten nutzen, unterschätze die Kompetenzen, die Rechnerkapazität und die Ressourcen, die dafür nötig seien. Fünfter (und vorerst letzter) Mythos: „Open data will result in open government“ (Janssen et al. 2012, S. 20).

Ann-Sofie Hellberg und Karin Hedström haben (2015) als einen sechsten Mythos die Behauptung ausgemacht, die Allgemeinheit wolle diese Daten unbedingt nutzen. Es sei im Gegenteil eher schwierig, die Bürger überhaupt dafür zu interessieren. Die würden zwar die Idee gut finden, dass diese Daten allgemein zugänglich seien, das habe ihre Feldarbeit gezeigt, was freilich noch lange nicht heiße, dass man sie selbst aktiv nutzen wolle (vgl. auch Anderson 2015 sowie Horrigan et al. 2015).

Im Unterschied zu den begrenzten empirischen Kenntnissen, ob und wie die Potenziale offener Daten in der Realität ausgeschöpft werden, sind die praktischen Fragen, die anfangs die Diskussion geprägt haben (Aktualität, Haftung, Missbrauch usw.), inzwischen gelöst. Sonst würde es die Datenportale von Bund, Ländern und Städten nicht geben. Bei besonders wertvollen Datenbeständen zögern manche Behörden noch, sie völlig entgeltfrei bereitzustellen.

4 Praktische Anwendungsfelder

Staatliche Daten, die für eine kommerzielle Verwertung interessant sein könnten, gibt es praktisch auf allen Politikfeldern: Wetterdaten, Gewässerdaten, Verkehrsdaten, Schuldaten etc. Die Berliner Technologiestiftung hat in einer Broschüre aufge-

listet, was in der Hauptstadt alles auf der Grundlage amtlicher Daten entwickelt worden ist (Seibel 2016). Auf der Plattform „Mundraub“, die Standorte von Obst und Kräutern im öffentlichen Raum aufzeigt, die auf amtlichen Karten basieren, tauschen zum Beispiel über 30.000 Menschen nicht nur Rezepte aus, sondern sie weisen sich auch gegenseitig auf neue Fundorte hin. Berlin verfolgt schon länger eine eigene *Open-Data*-Strategie; als Vorreiter dieser Bewegung gelten aber auch Hamburg, München oder die „Internetstadt“ Köln. Moers und Bonn zählen zu den kleineren Städten, die hier Pionierarbeit leisten.

Als besonders wertvoll gelten Geodaten, weshalb dafür teilweise immer noch Gebühren und Entgelte verlangt werden. Durch den Aufbau einer *Infrastructure for Spatial Information in the European Community* (INSPIRE) ab 2007 sollten Geodaten europaweit, aber auch darüber hinaus vergleichbar gemacht werden, was nicht nur bei grenzüberschreitenden Projektplanungen ausgesprochen hilfreich wäre. Für solche Daten gibt es in Deutschland ein eigenes Portal (www.gdi.de).

Die Idee, die Ergebnisse von Forschung und auch die Datensätze, die dabei erarbeitet wurden, mit anderen zu teilen, ist ursprünglich in der Wissenschaft geboren worden. Arbeitsergebnisse zu publizieren, ist für Wissenschaftler selbstverständlich, weil ohne einen offenen Austausch, der wechselseitige Kritik einschließt, wissenschaftlicher Fortschritt kaum denkbar ist. Ihre Aufsätze und Bücher richten sich in der Regel an ein Fachpublikum, die Kollegenschaft, und nicht an eine breite Öffentlichkeit. Hier setzt *Open Access* an: Forschern soll der unentgeltliche *Online-Zugriff* auf wissenschaftliche Publikationen ermöglicht werden, was bisher außerhalb von hochschulinternen Internetzugängen zu Fachzeitschriften kaum möglich ist. Dies liegt vor allem an den Verlagen, die für den Zugang zum Teil hohe Dito Download-Preise verlangen. Derzeit werden mehrere Zugangswege erprobt, eine allgemein akzeptierte Lösung steht noch aus. *Open Access* soll allen Forschern, auch jenen in ärmeren Ländern oder ohne Anbindung an eine Hochschule, ermöglichen, am wissenschaftlichen Austausch teilzunehmen.

Damit diese nicht nur die Ergebnisse zur Kenntnis nehmen, sondern auch den Weg der Erkenntnis nachvollziehen können, haben Naturwissenschaftler relativ früh angefangen, auch ihre Datenbasis mit ihren Kollegen auszutauschen. Nur wenn Forschung replizierbar ist, ist eine fundierte Kritik möglich. Ihnen sind die empirischen Sozialwissenschaften, insbesondere die Umfrage- und Wahlforschung, gefolgt, die ihre Datensätze häufig in Archiven hinterlegen, damit auch andere sie nutzen können. Auf die Idee, dass der Staat eines Tages praktisch alle seine Daten allgemein zugänglich machen könnte, ist seinerzeit niemand gekommen. Davon profitieren natürlich auch Forscher, aber mehr noch als die Bürger Journalisten und andere, die Politik und Verwaltung professionell beobachten. Mit dem Datenjournalisten, der große Datenmengen auswerten kann, ist sogar ein ganz neuer Berufszweig entstanden.

Die praktischen Anwendungsfelder offener Daten sind nahezu unendlich. Der Lackmustest besteht darin, ob es alle diese Projekte, Plattformen und Applikationen, die auf staatlichen Daten aufbauen, in drei bis fünf Jahren noch gibt, sie also unseren Alltag nachhaltig verändert haben, und ob die Nutzer ein Angebot für so wertvoll halten, dass sie bereit sind, dafür zu bezahlen. Kostenlose Angebote werden gerne

genutzt, bei kostenpflichtigen Angeboten bleibt die Nachfrage oft bescheiden. Ob solche Angebote neben einem ideellen Mehrwert auch einen materiellen Mehrwert haben, der etwas zum Sozialprodukt beiträgt, ist in vielen Fällen noch offen.

5 Umsetzungsstand und Auswirkungen

Schon die sogenannte PSI-Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors verpflichtete die EU-Mitgliedstaaten, alle allgemein zugänglichen Informationen der Behörden auch für eine Weiterverwendung bereitzustellen, begründete aber keinen Anspruch auf Zugang zu diesen Daten. Das galt auch für das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz [IWG]) vom 13. Dezember 2006 (BGBI. I S. 2013), mit dem diese Richtlinie in deutsches Recht übertragen wurde. Es gestattete den Behörden, ihre Daten wirtschaftlich zu nutzen, beispielsweise Geodaten, aber nun nicht mehr exklusiv. Einen Anspruch auf Zugang zu bestimmten Informationen gab es hingegen nicht, außerdem konnten bei einer Nutzung Gebühren oder Entgelte erhoben werden. Ergänzende Zugänge eröffneten das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das Umweltinformationsgesetz (UWG) und einige weitere Gesetze, aber sie berechtigten nicht automatisch zur Weiterverwendung dieser Informationen. Eine Neufassung des IWG brachte 2015 hier einige Erleichterungen.

Eine erste rechtliche Grundlage speziell für *Open Data* hat der Bund mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (*E-Government-Gesetz*) vom 25. Juli 2013 (BGBI. I S. 2749) geschaffen. Nach § 12 Abs. 1 EGovG sind Bundesbehörden, die Daten elektronisch veröffentlichen, an denen ein Interesse besteht, sie weiter zu verwenden, grundsätzlich verpflichtet, diese in maschinenlesbaren Formaten bereitzustellen. Außerdem sollen diese Daten mit Metadaten versehen werden, die das Auffinden bestimmter Datensätze erleichtern. Personenbezogene Daten sowie Daten, die anderweitig schutzwürdig sind (weil sie relevant für die innere oder äußere Sicherheit sind oder Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten), sind von dieser Pflicht generell ausgenommen. Für die Nutzung der Daten kann die Regierung mit Zustimmung des Bundesrates eine Verordnung erlassen.

Nach § 12a EGovG, der mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetz („Open-Data-Gesetz“) vom 5. Juli 2017 (BGBI. I S. 2206) eingefügt wurde, um eine Verpflichtung aus dem Aktionsplan zur Umsetzung der *Open Data Charta* zu erfüllen, sollen die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung die zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhobenen, unbearbeiteten Daten grundsätzlich veröffentlichen („open by default“), sofern keine Ausnahmegründe vorliegen oder für bestimmte Daten andere Regelungen gelten. Bei der Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren und bei der Beschaffung von IT-Systemen ist darauf zu achten, dass sie für „offene Daten“ taugen („open by design“).

Die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, ist das eine, die tatsächliche Bereitstellung „offener Daten“ etwas anderes. Was dabei alles zu beachten ist, hat das Bundesministerium des Innern in einem Gutachten aufbereiten lassen (Klessmann

et al. 2012). Das Bundesverwaltungsamt hat 2018 ein modular aufgebautes „Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA“ vorgelegt, das anderen Behörden den Umgang mit diesem Thema erleichtern soll.

Das bundesweite *Open-Data-Portal* (www.govdata.de) ist im Januar 2012 als BETA-Version gestartet und nach Abschluss der Testphase 2015 in den Regelbetrieb überführt worden. Zentraler Bestandteil des Bundesportals ist ein Metadatenkatalog mit wesentlichen Informationen über die jeweiligen Datenbestände; die Daten selbst werden weiterhin dezentral in den Behörden des Bundes, der Länder oder von Gemeinden vorgehalten und auch gepflegt. Zeitgleich ging die Zuständigkeit für dieses Portal vom IT-Planungsrat durch eine Vereinbarung auf eine Geschäftsstelle in der Hamburger Finanzbehörde über.

Das Ziel, aus jeder Bundesbehörde mindestens zwei Datensätze anzubieten, war Ende 2016 noch nicht erreicht. Nach der Evaluierung ihres Programms „Digitale Verwaltung 2020“ durch die Bundesregierung bot etwa die Hälfte der befragten Bundesbehörden (56,2 %) „offene Daten“ aus allen möglichen Politikfeldern an, wobei manche Behörden generell mehr zu bieten haben als andere. Wiederum über die Hälfte verwendete bei der Bereitstellung der Datensätze standardisierte Metadaten (BMI 2017a).

Bis heute beteiligen sich nur elf von sechzehn Bundesländern, die alle ähnliche Portale betreiben, an der Finanzierung des Datenportals. Bayern, Hessen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen konnten sich (bis zum Herbst 2018) nicht zu diesem Schritt durchringen. In Deutschland gibt es nicht nur Landesportale, sondern auch Fachportale, die offene Daten anbieten. In den rund 11.500 Kommunen soll es zwischen fünfzig und hundert solcher Portale mit lokalen Informationen und Datensätzen geben.

Ende 2016 stellten Bund und Länder über das gemeinsame Datenportal insgesamt 18.500 Datensätze bereit. Allein das Hamburger Portal, das weitaus früher als das bundesweite Dachportal gestartet wurde, enthielt zu diesem Zeitpunkt bereits über 42.000 Datensätze (BMWi 2016, S. 10), häufig zu lokalen Themen der Freien und Hansestadt, die aber nicht oder noch nicht in den übergeordneten Katalog der Metadaten aufgenommen worden sind.

Nach der Studie „Open Data Maturity in Europe 2017“ für die Europäische Kommission gehört Deutschland zwar nicht zu den fünfzehn Trendsettern auf diesem Gebiet, inzwischen aber zu einer Gruppe von acht EU-Mitgliedern, die deutlich weiter sind als andere. Bei der Nutzung des Angebots lag Deutschland jedoch auf dem fünftletzten Platz. Dass in Österreich und in der Schweiz elektronische Angebote der Verwaltung grundsätzlich stärker als in Deutschland angenommen werden, auch wenn dort die Zufriedenheit damit in den letzten Jahren abgenommen hat, zeigt der jährliche „eGovernment-Monitor“ der Initiative D21 (zuletzt 2018).

Da etliche Staaten die Anzahl der Besucher ihrer Datenportale und deren Nutzerverhalten nicht erfassen, sind Aussagen darüber schwierig, wie dieses Angebot angenommen wird. Eine „halbierte Transparenz“, die sich nur auf die Bereitstellung durch Staat und Verwaltung bezieht, aber die Nutzerseite systematisch ausblendet, behindert nicht nur eine optimale Steuerung von Nachfrage und Angebot, sondern

ist im digitalen Zeitalter, wo alle Daten erhoben werden, die erhoben werden können, auch kaum zu begründen. Im Verhältnis zur Bevölkerung liegt der Anteil derer, die mindestens einmal im Monat das nationale Datenportal besuchen, bei etwas mehr als der Hälfte der EU-Staaten (57 %) über 0,05 %, bei der anderen knappen Hälfte teilweise deutlich darunter (European Commission 2017). Tatsächlich nutzen also nur ganz wenige die Chance, auf staatliche Daten zugreifen zu können. Das spricht für ein begrenztes Interesse an diesen Daten, jedenfalls beim normalen Bürger.

Ob die Nutzer eher aus dem privaten oder aus dem öffentlichen Sektor kommen, ist für die Hälfte der EU-Staaten nicht klar. Während fast vierzig Prozent (39 %) auf diese Frage keine Antwort geben konnten, kommen wohl nur in Bulgarien und in Italien die meisten Besucher des Datenportals aus dem öffentlichen Sektor, ohne dass wir die Gründe dafür kennen würden. Während die Besucher des Luxemburger Datenportals zu über sechzig Prozent aus dem Ausland kommen, sind anderswo rund ein Drittel derjenigen, die auf das nationale Portal zugreifen, keine Bürger dieses Landes.

Sich Daten anzusehen, heißt noch nicht, damit dann auch zu arbeiten oder sie in eigene Projekte zu integrieren. Nach den Erkenntnissen der Europäischen Kommission sehen es zwar fast alle Regierungen als wichtig an, dass dies geschieht, und die meisten fördern das auch, aber was sie damit bewirken, ist häufig unklar. Was die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Politik angeht, gibt es inzwischen ein stärkeres Interesse, diesen Fragen nachzugehen. Eine knappe Hälfte der EU-Mitglieder geht davon aus, dass offene Daten einen großen Einfluss auf die Effizienz und Effektivität der Verwaltung haben, während neun Länder ihn eher gering veranschlagten oder angaben, die Wirkung nicht zu ermitteln (European Commission 2017).

Dass im Aktionsplan der Bundesregierung für die *Open Government Partnership* mehrere Projekte stehen, die sich mit *Open Data* befassen, zeigt schon, dass wir nicht am Ende, sondern am Anfang einer Entwicklung stehen, wonach alle staatlichen und kommunalen Datenbestände, soweit nicht gewichtige Gründe ausdrücklich dagegen sprechen, im *Internet* allgemein zugänglich und nutzbar sein sollen. Die Idee, dass diese Daten grundsätzlich öffentlich sein sollen, hat sich binnen weniger Jahre – zumindest in den westlichen Demokratien – weitgehend durchgesetzt. Anfängliche Sorgen, man würde gegnerischen Nachrichtendiensten mit einem „gläsernen Staat“ bei politischen Streitigkeiten oder militärischen Konflikten Vorteile verschaffen, sind kaum noch zu hören. Wer besonders von diesen Daten profitiert – kleine oder große Unternehmen, deutsche oder ausländische Firmen, soziale Projekte oder kulturelle Initiativen, Aktivisten oder Journalisten –, ist ebenfalls noch nicht erforscht.

Noch sind längst nicht alle Daten, über die deutsche Behörden verfügen, im *Internet* zu finden oder über das zentrale Portal zu erschließen. Da dieses Portal erst seit einigen Jahren im Echtbetrieb arbeitet, kann das auch nicht erwartet werden. Es ist aber noch nicht einmal klar, ob dreißig, fünfzig oder achtzig Prozent aller Daten, die dafür in Frage kommen, dort inzwischen angeboten werden und wann damit gerechnet werden kann, dass das für hundert Prozent dieser Daten gilt.

6 Perspektiven für eine Verwaltungsreform

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden konnten auch früher auf die Datenbestände innerhalb der Verwaltung zugreifen, die sie brauchten, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Das gilt auch für die Daten anderer Behörden. Allerdings waren diese Daten nicht immer aktuell und so aufbereitet, dass man sie unmittelbar verwenden konnte.

Das Statistische Bundesamt, die Landesämter und kommunale Statistikämter bereiten Daten, die das öffentliche Leben betreffen, regelmäßig auf, was wegen der aufwändigen Abstimmungen im föderalen System jedoch meist einige Zeit in Anspruch nimmt. Für Antworten auf Kleine und Große Anfragen aus dem Parlament ermitteln die Beamten in den Ministerien zusätzlich viele Daten zu allen möglichen Politikfeldern, die in den Drucksachen allgemein zugänglich sind, ohne dass der Aufwand, der dafür betrieben worden ist, sich immer sonderlich in öffentlicher Beachtung ausgezahlt hätte.

Inzwischen kann man in den Behörden in der Regel nicht nur auf ein *Intranet*, sondern auch auf das *Internet* zugreifen, wenn Daten gesucht werden. Auch dort kann man *googeln*, um bestimmte Daten zu finden. Das wirft die Frage auf, welchen Mehrwert es für die Verwaltung selbst hat, wenn jetzt viele Dokumente und Datensätze des Staates auf eigenen Portalen allgemein zugänglich gemacht werden.

Der einzige Unterschied, der sich derzeit erkennen lässt, ist der, dass heute Daten schneller, aktueller und breiter nutzbar werden als früher. Das ist ein genereller Trend, der nicht nur die Verwaltung betrifft. Wie diese größere Datenflut von der Verwaltung genutzt wird, um ihre Aufgaben besser zu erfüllen, und ob der Zugriff auf mehr Daten dazu führt, andere, womöglich bessere Entscheidungen zu treffen, ist eine offene Frage. Daten dürfen nicht mit Informationen verwechselt werden, die sie in einen bestimmten Kontext einordnen, auch nicht mit Wissen oder mit Bildung. Daten erklären sich nicht selbst, sondern können fachlich und politisch unterschiedlich bewertet werden (siehe „Flüchtlingskrise“). Daran hat sich auch im digitalen Zeitalter nichts geändert.

Alle ihre Daten möglichst schnell „offen“ zu machen, erfordert innerhalb der Verwaltung zunächst einmal mehr Arbeit, Mühe und auch höhere Kosten, mögen diese auch relativ überschaubar sein. Dass eine Verwaltung, die alle ihre Dokumente öffentlich macht, an Akzeptanz gewinnt, ist bisher eher behauptet als bewiesen worden. Wenn Daten der Verwaltung von Journalisten oder politischen Aktivisten vorrangig danach durchsucht werden, was sich womöglich skandalisieren lässt, dann ist nicht zu erwarten, dass ihr Ansehen steigt.

Die Verwaltung in Deutschland wird sich dem globalen Trend in westlichen Demokratien, ihre Daten für eine kommerzielle oder sonstige Nutzung zur Verfügung zu stellen, nicht entziehen können. Sie sollte aber regelmäßig überprüfen, welche Daten tatsächlich genutzt werden, um einen öffentlichen Mehrwert („public value“) zu erzielen, um auch hier Kosten und Nutzen, Aufwand und Ertrag abwägen zu können. Ob und wie „offene Daten“ die Verwaltung selbst befähigen, besser zu werden, ist noch nicht hinreichend geklärt.

Wenn *Open Data* der öffentlichen Verwaltung in Bund, Ländern und Gemeinden helfen sollen, ihre Aufgaben besser zu bewältigen, dann müssten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden *subjektiv* das Gefühl haben, diese Daten würden ihnen die Arbeit erleichtern, und sie müssten *objektiv* zeigen, wie wichtig ihnen dieser Zugriff ist. Leider liegen weder Umfragen vor, wie innerhalb der Verwaltung der Stellenwert von offenen Daten eingeschätzt wird, noch empirische Studien, wie intensiv diese Daten dort genutzt werden. Die Frage, ob und wie offene Daten einen Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung leisten, lässt sich deshalb gegenwärtig nicht eindeutig beantworten.

Literatur

- Binzen, Michael, Hrsg. 2017. *Open Data – Neue Konzepte erfolgreich umsetzen*. Berlin: bitkom.
- Bundesministerium des Innern. 2017a. *Digitale Verwaltung 2020. Evaluierungsbericht 2016* (Broschüre). Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium des Innern. 2017b. *Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019. Grundsteine für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln* (Broschüre). Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2016. *Open Data – Potenziale für die Wirtschaft: über den Nutzen von offenen (Geo-)Daten* (Broschüre). Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Bundesverwaltungsamt. 2018. *Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA*. Köln. (Vervielf. Manuskript).
- Dapp, Markus M., Dian Balta, Walter Palmethofer, Helmut Kremer und Pencho Kuzev. 2016. *Open Data. The Benefits. Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- European Commission. 2017. *Open data maturity in Europe 2017. Open data for a European data economy* (Brochure). Brussels: European Commission.
- Hellberg, Ann-Sofie, und Karin Hedström. 2015. The story of the sixth myth of open data and open government. *Transforming Government: People, Process and Policy* 9(1): 35–51.
- Horrigan, John B., Lee Rainie, und Dana Page. 2015. *Americans' views on open government data*. Washington, DC: Pew Research Center.
- Initiative D21/fortiss. 2018. *eGovernment Monitor 2018. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich* (Broschüre). Berlin: Initiative D21.
- Janssen, Marjin, Yannis Charalabidis, und Anneke Zuiderwijk. 2012. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management* 29(4): 258–268.
- Klessmann, Jens, Philipp Denker, Ina Schieferdecker, und Sönke E. Schulz. 2012. *Open Government Data Deutschland. Kurzfassung der Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums des Innern*. Berlin: Fraunhofer FOKUS.
- Ksoll, Wolfgang, Thomas Schildhauer, und Annalies Beck. 2017. *Open Data – Wertschöpfung im digitalen Zeitalter*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Kuzev, Pencho. 2016. *Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Seibel, Benjamin. 2016. *Open Data in der Praxis. Bereitsteller und Anwender offener Daten in Berlin*. Berlin: Technologiestiftung.
- Seibel, Benjamin. 2018. *Open Data in der Berliner Verwaltung. Status quo, Bedarfe und Perspektiven*. Berlin: Technologiestiftung.
- Sunlight Foundation. 2010. Ten principles for opening up government information. <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Ten-Principles-for-Opening-Up-Government-Data.pdf>. Zugegriffen am 08.12.2018.



Intelligente Steuerung – Zur Umsetzung von Ansätzen smarter Städte und Regionen

Jens Libbe

Inhalt

1 Einleitung	572
2 Konzeptionelle Grundlagen	573
3 Praktische Anwendungsfelder	575
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen	576
5 Perspektiven für die Verwaltungsreform	579
Literatur	580

Zusammenfassung

Die *Digitalisierung* ermöglicht neue Formen der Koordination und Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen. Als *Smart City* wird eine Stadt bezeichnet, in der digitale Informations- und Kommunikationstechnologie in ganz unterschiedlichen Bereichen eingesetzt wird. Die behauptete „Intelligenz“ dieser Lösungen bezieht sich dabei nicht allein auf den Einsatz von Technologie, sondern auf die Annahme, dass damit auch eine Verbesserung von Prozessen und Produkten einhergeht. Allerdings sind die realen Wirkungen derzeit noch nicht vollumfänglich erfassbar, da sich viele der neuartigen Lösungen erst im Erprobungsstadium befinden. Insbesondere in kleineren Städten sowie im regionalen Kontext sind die notwendigen Voraussetzungen in Hinblick auf notwendige Infrastrukturen oder personelle Ressourcen zudem nicht überall gegeben.

Schlüsselwörter

Digitalisierung · Smart City · Smart Region · Smart Country · Smart Nation

J. Libbe (✉)

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Deutschland

E-Mail: libbe@difu.de

1 Einleitung

Konzepte der Smart City, der Smart Region, des Smart County oder der Smart Nation zielen allesamt auf neue Formen der intelligenten Steuerung, nicht nur im Rahmen von Verwaltungsprozessen, sondern letztlich in allen Bereichen der öffentlichen Hand ab. Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sind dabei gleichermaßen Treiber wie Träger einer „smart“ Entwicklung. In Hinblick auf die Umsetzung intelligenter Steuerung befindet sich derzeit vieles in der Erprobung.

„Intelligente“ Steuerung zielt auf eine optimierte und bedarfsgerechte Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen mittels des systematischen Einsatzes von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). In Bereichen öffentlicher Verwaltung beispielsweise geht es um die Reorganisation von Prozessen in Verbindung mit Formen von *E-Government* (siehe entsprechendes Stichwort in diesem Band). Intelligente Steuerung soll es Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen wie Unternehmen ermöglichen, nahezu alle Dienstleistungen online über das Internet abrufen zu können. Basis hierfür bildet die Verfügbarkeit digitaler Identitäten und Signaturen in Verbindung mit einer datensparsamen und auf verschiedene, miteinander kommunizierende Datenbanken verteilten Informationsbasis. Mit Blick auf demokratische Teilhabe geht es zudem um Formen von Echtzeit-Nutzerinformationssystemen oder digitale Beteiligungsformate.

Intelligente Steuerung reicht aber über das politisch-administrative System weit hinaus und bedeutet letztlich weit mehr, als den vereinfachten Zugang zu staatlichen Leistungen zu ermöglichen. Die Intelligenz der Steuerung besteht vielmehr in einer systemisch anderen Organisation des öffentlichen Lebens und öffentlicher Leistungen. So werden im Bereich der Gebäudetechnik und Gebäudeautomation digitale Mess-, Steuerungs- und Regelsysteme eingesetzt, um etwa die Energieversorgung oder Innenraumklimatisierung so abzustimmen, dass sie der jeweiligen Gebäude Nutzung entsprechen. In Bereichen von technischen Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge wiederum geht es um die intelligente und bidirektionale Energiefluss- und Laststeuerung, die bedarfsgerechte Energiebereitstellung in Verbindung mit Demand-Side-Management, die Erfassung von Umweltdaten und vieles andere mehr. Auch die Organisation der Mobilität kann dann als intelligent bezeichnet werden, wenn digitale Steuerung bewirkt, dass Verspätungen im öffentlichen Verkehr vermieden werden, multimodales Mobilitätsverhalten ermöglicht oder geteilte Mobilität unterstützt wird. Im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge sind exemplarisch der verbesserte Zugang zur medizinischen Beratung oder digitale Bildungsformate zu nennen.

Diese umfassende Anwendung „intelligenter“ Steuerung findet ihren Ausdruck im Konzept der *Smart City* als einer Stadt, in der neuartige IKT-Lösungen für ganz unterschiedliche Bereiche der Stadtentwicklung bereitgestellt werden. Die behauptete Intelligenz dieser Lösungen drückt sich dabei nicht allein in der Digitalisierung von Prozessen und Produkten aus, sondern vor allem auch durch die Annahme, dass durch IKT-basierte Angebote beispielsweise die Energie- und Ressourceneffizienz von Städten verbessert oder auch die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt wird. Smarte Lösungen sollen mithin die Zukunftsfähigkeit der Städte unterstützen und Bereiche

wie Gebäude, Energie oder Mobilität enger vernetzen. Diesem Verständnis der Smart City liegt eine stark normative Ladung inne, da im Umkehrschluss damit zum Ausdruck gebracht wird, dass bisher vorhandene Steuerungskonzepte weniger intelligent gewesen seien. Diese Normativität erscheint höchst angreifbar. Denn die Nutzung digitaler Technologien sagt noch nichts über den Sinn und Zweck ihrer Anwendung aus.

2 Konzeptionelle Grundlagen

Fragt man nach den konzeptionellen Grundlagen der *Smart City*, so gilt es sich zunächst einmal dem Verständnis des Worts „smart“ zu nähern. Zumeist wird es aus dem Englischen mit intelligent, clever oder schlau übersetzt, dabei aber auch mit einer Reihe weiterer Begriffe gleichgesetzt. In dieser Lesart ist die smarte bzw. intelligente Stadt eine, die zugleich „innovativ“ im Sinne des Technologieeinsatzes, „effizient“ durch die damit verbundenen Optimierungspotenziale oder auch „integrativ“ über die Verbesserung der städtischen Governance, des kommunalen Government oder auch die engere Verbindung von städtischen Infrastruktursystemen ist. Der konzeptionelle Gehalt der Smart City bleibt dabei bei all diesen terminologischen Zuweisungen unscharf. Diese Unschärfe drückt sich auch in den verschiedenen in der Literatur vorfindbaren Definitionen aus. Dem systematischen Einsatz von IKT in der Smart City wird dabei ein Lösungspotenzial für nachhaltiges ökonomisches Wachstum durch entsprechende Investitionen in Infrastrukturen und Sozialkapital (Caragliu et al. 2011) und für die Steigerung der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger durch verbesserte Dienstleistungen und Formen partizipativer Governance (Wiener Stadtwerke Holding 2011) zugesprochen. Ob dem Einsatz von Technologie dabei ein Selbstzweck zukommt oder ob die Technologie eine dienende Funktion (Libbe 2014) besitzt, wird je nach Lesart unterschiedlich interpretiert. Das mit der Smart City verbundene Narrativ ist jedenfalls überaus erfolgreich, indem es auf die veränderten technologischen Potenziale zur Gestaltung von Städten verweist. Ob smart dabei auch nachhaltig ist, lässt sich nicht immer eindeutig beantworten (Laconte 2017). In der wissenschaftlichen Literatur jedenfalls hat die Zitation der *Smart City* jene der Nachhaltigen Stadt überholt (vgl. de Jong et al. 2015).

Trotz aller definitorischen Unschärfe kann der Smart City die Funktion eines Stadtkonzepts zugesprochen werden. Es handelt sich um eine Vision der Stadt von morgen, in der die Nutzung von IKT als essenziell für die Zukunftsfähigkeit von Städten herausgestellt wird. Es eignet sich zudem besonders dafür, die Städte in Hinblick auf ihre Modernisierungskraft zu beurteilen, was regelmäßig in entsprechenden Rankings zum Ausdruck kommt. Dabei wird Innovationsfähigkeit im Sinne des Einsatzes smarter Lösungen in einem primär technischen, nicht aber sozialen Innovationsverständnis verstanden. In der Programmatik wird die technisch-ökonomische Selbstoptimierung von Städten betont. Hingegen kann dem Stadtkonzept der Smart City aufgrund seines fehlenden theoretisch-konzeptionellen Gehalts nur eine geringe analytische Funktion zugesprochen werden (Libbe 2018). Es vernachlässigt,

dass sich Herausforderungen städtischer Steuerung in der Regel eben nicht allein technisch, sondern nur unter Berücksichtigung ihrer gesellschaftlichen und natürlichen Umwelt lösen lassen. Es bietet insofern auch keine Antworten auf die Zukunft sozialer oder ökologischer Stadtentwicklung, baulich-räumlicher Strukturen oder die Verfasstheit des politisch-administrativen Systems.

Das Konzept der *Smart Region* überträgt jenes der Smart City auf einen größeren räumlichen Kontext (Beirat für Raumentwicklung 2017) und erkennt damit die vielfältigen funktionalen Verflechtungen zwischen Städten und Regionen an. Zugleich kann die Smart Region aber auch ein regionaler Verbund unterschiedlicher Gebietskörperschaften sein, über den Angebote der Kommunen oder auch der lokalen Wirtschaft digital miteinander verknüpft werden. Smarte Regionen ermöglichen veränderte Verwaltungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse einschließlich verbesserter Daseinsvorsorge. Voraussetzung hierfür ist eine flächendeckende digitale Infrastruktur. Derzeit bestehen noch erhebliche regionale Unterschiede in der Ausstattung mit Breitband- und Drahtlosnetzwerken, was mögliche Veränderungen in der Raumnutzung beschränkt. Zur Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen Deutschlands und damit gesellschaftlicher Teilhabe an der Digitalisierung bedarf es daher entsprechender Strategien der digitalen Entwicklung.

Hier kommt das Konzept des *Smart Country* ins Spiel. Dieses betont nicht nur den notwendigen Ausbau digitaler Infrastruktur (Glasfaser sowie der Mobilfunkstandard 5G), sondern mehr noch notwendige differenzierte räumliche Entwicklungsstrategien (Wiechmann und Terfrüchte 2017). Länder wie Estland, Österreich oder Schweden werden dabei als Referenz für eine im Vergleich zu Deutschland konsequente Digitalisierungsstrategie herangezogen. Politisch findet dies derzeit in der Entwicklung von Digitalisierungsstrategien einzelner Bundesländer seinen Niederschlag. In diesen geht es insbesondere um digitale Verwaltung und Bürgerservices sowie den Ausbau digitaler Netze und damit um die Ermöglichung von Anwendungen in Form von E-Government-Diensten, E-Health-Versorgung oder digitalen Bildungsangeboten.

Der Terminus der *Smart Nation* wiederum wird international synonym zu jenem der Smart City verwendet. Beispielhaft hierfür ist Singapur – Smart Nation ist dort eine Regierungsinitiative zur Förderung von informationstechnischen Lösungen. Übertragen auf Deutschland lässt sich die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung der 19. Legislaturperiode (Die Bundesregierung 2018) heranziehen, in welcher der Ausbau zu einem starken Digitalland betont wird. Die Umsetzung dieses Ziels erfolgt nicht zuletzt durch die Digitale Strategie 2025 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi 2016). Zu nennen ist ferner der Verband kommunaler Unternehmen, der unter dem Motto „Smart Nation durch Smart Regions“ (VKU 2017) von ihm identifizierte Handlungsfelder und -empfehlungen für eine Smart Nation Deutschland vorgestellt hat.

Festzuhalten ist, dass die Grenzen zwischen all diesen konzeptionellen Zugängen smarter Entwicklung und intelligenter Steuerung auf unterschiedlichen politischen und räumlichen Ebenen fließend sind. Im Kern geht es um die digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft, bei der IKT die Treiber wie auch die Träger oftmals disruptiver, also bisherige Technologien, Produkte oder Dienstleis-

tungen verdrängender, Veränderungen sind. Den öffentlichen Verwaltungen kann dabei eine wichtige Gestaltungsfunktion zukommen.

3 Praktische Anwendungsfelder

Die vielfältigen Optionen intelligenter Steuerung sind das eine, die Sinnhaftigkeit der angebotenen Lösungen das andere. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob überall im öffentlichen Sektor „intelligent“ oder „smart“ im Sinne der Nutzung digitaler Ressourcen regiert und verwaltet werden kann bzw. digitale Dienstleistungen notwendige Daseinsvorsorge sicherstellen oder ob es Bereiche gibt, in denen sich das nicht anbietet bzw. wo es nicht funktionieren würde. Eine pauschale Antwort hierauf ist nicht möglich. Systematisch ist diese Frage auch bisher nirgends untersucht worden. Dennoch lassen sich näherungsweise einige Aussagen treffen.

Grundsätzlich betrifft die digitale Transformation alle öffentlichen Bereiche. Die Suche nach passfähiger intelligenter Steuerung ist somit eine Querschnittsaufgabe über die verschiedenen Politik- und Verwaltungsbereiche hinweg. Zugleich müssen aber auch die einzelnen Ressorts oder öffentlichen Beteiligungen ihre sektoralen Umsetzungsstrategien entwickeln. Damit verbindet sich das bekannte Problem, dass bestehende Strukturen der öffentlichen Verwaltung oftmals im Widerspruch zu Innovation und Veränderung stehen, da sie hierfür nicht aufgebaut wurden und fehlende Ressourcen in Form von Know-how, Zeit oder Geld ihr Übriges bewirken. Nicht zu unterschätzen ist zudem, dass die notwendigen digitalen Kompetenzen beim Personal zumeist nicht vorhanden sind und sich erst mittel- und langfristig werden aufbauen lassen.

Es lassen sich keine pauschalen Aussagen zu Mindestgrößen intelligenter Steuerung treffen. Intelligentes Regierungs- und Verwaltungshandeln betrifft alle föderalen Ebenen und die Digitalisierung macht auch vor kleinen Gemeinden nicht halt. Im Bereich der Verwaltungsdienstleistungen dürfte es künftig kaum noch einen Grund geben, weshalb Bürgerinnen und Bürger noch „aufs Amt“ müssen, sieht man vielleicht von Eheschließungen oder Immobiliengeschäften ab. Voraussetzung hierfür ist zum einen die informationstechnische Vernetzung sämtlicher Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung. Diese bildet zugleich die Grundlage für die schrittweise Etablierung neuer Arbeits- und Organisationsformen sowie den Aufbau entsprechender Kompetenzen in den Verwaltungen. Zum anderen sind Umsetzungsstrategien zur Anwendung intelligenter Steuerung in Bund, Ländern und Kommunen erforderlich.

Neue Anwendungsfelder zeigen sich in Bereichen öffentlicher Daseinsvorsorge. Die allermeisten smarten Lösungen im öffentlichen Sektor betreffen die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Sofern diese durch kommunale Unternehmen und Betriebe erbracht werden, sind gemeindewirtschaftliche Beschränkungen zu beachten. So bedarf die wirtschaftliche Betätigung einer Kommune eines öffentlichen Zwecks. Grundsätzlich dürfte der öffentliche Zweck einer wirtschaftlichen Betätigung im Feld neuer IKT-basierter Angebote nicht im Wege stehen, da die Kommunen ein Interesse daran haben, eine dem Stand der Technik entsprechende

Daseinsvorsorge bereit zu stellen. Wichtig ist, dass dieses im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde sowie zur eigentlichen Haupttätigkeit des jeweiligen Unternehmens steht. Grenzen könnten sich vor allem dort ergeben, wo diese Betätigung in unzulässiger Konkurrenz zu privaten Wirtschaft tritt (Beachtung des Subsidiaritätsprinzips). Die rechtlichen Schranken der Bundesländer sind hier unterschiedlich gesetzt. So zeigte sich beispielsweise 2018 in Nordrhein-Westfalen bei der strittigen Beteiligung des Regionalversorgers Rheinenergie an einem auf Smart Services spezialisierten Dienstleister, dass die Grenzen datenbasierter Geschäftsmodelle neu ausgelotet werden.

Die Digitalisierung verändert existierende Skalenökonomien und Wertschöpfungsketten. Zwischen Produktion und Konsum treten zunehmend internetbasierte Plattformen auf und wecken aufgrund ihrer andersartigen Dienstleistungen die Aufmerksamkeit der Kunden. Dieses hat Folgen für den öffentlichen Sektor dort, wo er in Konkurrenz zu privaten Marktakteuren steht. Strombörsen als Marktplatz dezentraler Energieversorgung, Mobilitätsplattformen zur Koordination von Mobilitätsangebot und -nachfrage oder auch neue Finanzdienstleister bewirken einen raschen Wandel traditioneller Geschäftsmodelle. Welche Lösungen dabei auf Dauer passfähig sind, lässt sich kaum festlegen. Die Diskussion um Microgrids oder zelluläre Netze deutet Versorgungsformen an, wie sie noch vor zehn Jahren kaum denkbar schienen. Umgekehrt zeigt sich etwa im Bereich des plattformgestützten Car-Sharing, dass diese Dienstleistung zumeist erst von 50.000 Einwohnern aufwärts anzutreffen ist.

Diese Entwicklungen haben Auswirkungen auf die Stadtentwicklung und -planung, da smarte Lösungen die räumlichen Strukturen und urbanen Funktionen beeinflussen. Bezogen auf die Bereiche Energie, Mobilität und Einzelhandel lassen sich veränderte Bedarfe und Standortfaktoren bereits heute näherungsweise beschreiben. Letztendlich jedoch sind die raumbezogenen Folgen der Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft erst in Ansätzen erkennbar. Intelligente Steuerung heißt für die planenden Akteure nicht nur, mögliche Entwicklungen zu antizipieren, sondern auch, die Art und Struktur von Planungsprozessen zu überprüfen. Hier geht es beispielsweise um Algorithmen zur Vorbereitung von Planungssentscheidungen, die Nutzung und Bereitstellung offener Geodaten bzw. Open Data-Plattformen oder auch die Nutzung visueller Entscheidungstools.

4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

Laut einer Umfrage des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DSTGB) aus dem Jahr 2018 erkennen rund 90 Prozent der Kommunen die Bedeutung des digitalen Wandels an, offenbaren aber auch, dass sie derzeit über keine geeignete Umsetzungsstrategie verfügen (Hornbostel et al. 2018). Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat mit Stand 2017 unter den 200 größten Städten Deutschlands rund ein Drittel identifiziert, die sich gezielt und umfassend mit dem Thema Smart City beschäftigen (Soike und Libbe 2018). Schaut man sich diese Aktivitäten genauer an, so fokussiert die eine Hälfte der identifizierten Städte auf Smart City- oder

Digitalisierungsstrategien, während sich in den übrigen Städten konkrete Projekte in Planung oder Umsetzung befinden. Die Projekte decken dabei mehr oder weniger die typischen Anwendungsfelder der Smart City ab, vom E-Government, über Versorgungsdienstleistungen in den Bereichen Energie und Mobilität bis hin zu Plattformen im Bereich Einzelhandel und Gewerbe. Mit Blick auf die Verteilung der Ansätze nach Einwohnerzahl der Städte wird deutlich, dass sich in erster Linie Großstädte mit Smart City-Projekten befassen. Der Anteil der Städte, die entsprechende Aktivitäten verfolgen, sinkt rapide mit der Einwohnerzahl.

Mögliche Anwendungen intelligenter Steuerung befinden sich oftmals noch in der Phase der Erprobung. Vielerorts werden Reallabore und *Innovationslabore* eingerichtet und gefördert, um Experimentierräume für Innovation im öffentlichen Sektor zu schaffen und gemeinschaftlich im Kreis von Wissenschaft, Technologieanbietern und Nutzern passfähige Lösungen zu erkunden. Exemplarisch zu nennen ist Stadt Dortmund, die 2018 von der Stiftung Lebendige Stadt als „Digitalste Stadt“ ausgezeichnet wurde. Kennzeichen des Dortmunder Vorgehens ist ein Chief Information/Innovation Office, welches Masterpläne und Digitalisierungsprojekte der Stadtverwaltung koordiniert. Stadtweit sind in der Allianz Smart City Unternehmen, Verbände und Experten versammelt, um Wissen zusammenzuführen. In einem sogenannten Gesellschaftslabor werden Ideen in Umsetzung gebracht. Dortmunds Ansatz ist dabei eng mit dem bestehenden Stadtentwicklungs- und Beteiligungsprojekt „nordwärts“ verknüpft, welches seinerseits exemplarisch für neue Wege für eine Stadt im Strukturwandel steht. Mit seinem strategischen Vorgehen ist Dortmund vergleichbar mit Metropolen wie Wien oder München. Ein anderes Beispiel ist die Stadt Oldenburg im Nord-Westen Niedersachsens. In einer iterativen und reflexiven Konzeptentwicklung unter dem Motto „Der Mensch im Mittelpunkt“ wird dort ein partizipativer Ansatz unter Beteiligung von Akteuren aus Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Bewohnern gewählt. Ziel ist es, die hohe regionale Identität weiter zu stärken. Auch hier ist das Vorhaben in bestehende Kooperationsstrukturen eingewoben, insbesondere das EU-geförderte grenzüberschreitende Projekt „Smart Regions North“.

Gerade weil die Digitalisierung so rasch voranschreitet und die Möglichkeiten des Einsatzes intelligenter Steuerungstechnologien nahezu alle Bereiche des öffentlichen Sektors betreffen, besteht ein großer Bedarf am Austausch über Erwartungen und Erfahrungen. Dies fängt auf der Ebene der einzelnen Kommune an, wo die Relevanz des Themas längst nicht in allen Ressorts bereits voll erkannt ist oder wo es der Unterstützung beim Wissenstransfer, beim Aufbau geeigneter Organisationsstrukturen oder beim Kompetenzaufbau im Umgang mit Daten bedarf. Dies betrifft aber auch den interkommunalen Erfahrungsaustausch über Projekte, geeignete Kooperationspartner oder gangbare Umsetzungsschritte. Umgekehrt haben auch Telekommunikationsanbieter und Industrie ein starkes Interesse daran, ihre Dienstleistungen und Produkte noch genauer mit den Anwendern abzustimmen. Hier besteht Handlungsbedarf für den Bund und die Länder, im Rahmen von Digitalisierungsstrategien geeignete Plattformen für smarte Städte und Regionen zu organisieren und dabei eng mit den Kommunen und der Digitalwirtschaft zusammenzuwirken. Zugleich bedarf es in den Ländern und Kommunen umfassender Beteiligungsverfahren. Diese sollten gleicher-

maßen nach innen, in die verschiedenen Verwaltungsressorts hinein, wie auch nach außen, also auf die Kooperation mit Stakeholdern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft ausgerichtet sein.

Nicht selten werden Projekte in Kooperation mit privaten Technologieanbietern und IKT-Dienstleistern realisiert. Dabei besteht für die öffentliche Hand die Herausforderung darin, einerseits eine Innovationspartnerschaft einzugehen, sich andererseits aber nicht in die ausschließliche Abhängigkeit von einer spezifischen technischen Lösung zu begeben oder gar technische Lösungen zu installieren, deren ökonomische, soziale und/oder ökologische Folgewirkungen nicht abgeschätzt worden sind.

Im europäischen Vergleich erfolgt die Anwendung smarter Lösungen in Deutschland noch zurückhaltend. So zeigt sich im deutschsprachigen Raum, dass Österreich oder die Schweiz den Konzepten der Smart City und Smart Region offener gegenüberstehen. Europäische und nationale Förderprogramme wie „Smart Cities and Communities“, die Smart City Initiative des österreichischen Klimafonds oder „Smart City Schweiz“ unterstützen Städte und Gemeinden bei der Planung und Umsetzung. Von Seiten der Städte werden diese Fördermittel genutzt, um entweder eine Digitalstrategie als Rahmen der gesamten Stadtentwicklung zu entwickeln oder die Digitalisierung als Bestandteil einer integrierten Stadtentwicklungsstrategie zu betrachten. Im Kontext der integrierten Strategien werden Smart City-Masterpläne aufgelegt und mit sektoralen Maßnahmen (insbesondere zur Einsparung von Energie- und Ressourcen) vorangetrieben, wobei IKT mehr Mittel zum Zweck denn isolierte Lösung ist. In Deutschland hat man sich erst im Prozess der „Smart City Charta“ (BBSR und BMUB 2017) genauer mit den Möglichkeiten und Voraussetzungen der Smart City auseinandergesetzt.

Die Wirkungen von intelligenter Steuerung und Konzepten der Smart City und Smart Region sind bisher kaum erforscht. Digitale Lösungen können aber in jedem Fall helfen, finanzielle und ökologische Ressourcen zu sparen (BBSR und BMUB 2017; Kompetenzzentrum für öffentliche IT 2015). Die tatsächliche Höhe der finanziellen Einsparungen ist schwer zu beziffern. Vergleiche mit anderen Ländern sind hier nur wenig zielführend, da unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und Datenschutzregelungen verschiedene Anwendungsmöglichkeiten in den jeweiligen Ländern implizieren. Auch in Bezug auf intendierte und nicht-intendierte Umweltwirkungen von Ansätzen der Smart City bzw. Smart Region lassen sich kaum verallgemeinerbare Aussagen treffen. Intelligente Lösungen besitzen vielfältige Potenziale, um Energie- und Ressourcenverbrauch oder auch Mobilitätsaufwand zu minimieren sowie suffiziente Lebensstile und Wirtschaftsformen zu fördern. Sie bergen zugleich aber auch Risiken in Hinblick auf das Ziel der Nachhaltigen Entwicklung (Lange und Santarius 2018; Sühlmann und Rammler 2018).

Bisher werden in Smart City-Konzepten so gut wie nie Umweltziele quantifiziert. Sie lassen sich nur indirekt, beispielsweise über vorhandene Energie-, Klimaschutz- oder auch Mobilitätskonzepte ableiten. Jedoch wird in der Begründung für einzelne Maßnahmen durchaus auf positive Effekte verwiesen (etwa auf zu erwartende CO₂-Einsparungen infolge einer vollvernetzten LED-Straßenbeleuchtung mit Telemanagementsystem). Ob diese Effekte sich dann in der längerfristigen Perspektive tatsächlich einstellen, ist eine andere Frage. Hier fehlt es derzeit an entsprechenden

Bewertungen. Aufgrund der Datenlage dürfte ein solcher Nachweis am ehesten bei energiebezogenen Anwendungen zu führen sein. Eine wichtige Unterscheidung hinsichtlich möglicher Umweltwirkungen ist jene zwischen materieller Basis (Effekte durch Einsatz physischer Mittel zur Bereitstellung des Produkts / der Dienstleistung) und den hierauf aufbauenden Anwendungen (und damit den veränderten Nutzungsroutinen, die durch das Produkt bzw. die Dienstleistung ausgelöst werden). Immer neue technische Geräte und der exorbitant steigende Datenummsatz bewirken auch größere ökologische Folgekosten und schaffen immer neue Anreize zur Konsumsteigerung (Rebound-Effekt).

5 Perspektiven für die Verwaltungsreform

Intelligente Steuerung in smarten Städten und Regionen setzt voraus, dass das Thema konzeptionell angegangen wird. Digitalisierung ist eine Querschnittsaufgabe, die in allen Bereichen öffentlicher Verwaltung aufgegriffen gehört. Nach Jahrzehnten des Personalabbaus ist die Situation in vielen Verwaltungen angespannt und strategisch-konzeptionelle Entwicklungsaufgaben können nur begrenzt übernommen werden. Zudem ist vielerorts das Personal überaltert und gehört damit nicht der Generation der „Digital Natives“ an. Vor diesem Hintergrund besteht Handlungsbedarf in der Personalausstattung sowie der Finanzierung der Aufgaben. Dieser ist zugleich eine Chance für die Verwaltungen und damit auch für die Verwaltungsreform. Schlussendlich geht es um die Innovationsfähigkeit der Verwaltungen im Besonderen und des öffentlichen Sektors im Allgemeinen. Dies ist weniger eine Frage des Images als vielmehr eine des Selbstverständnisses im Verwaltungshandeln. Der vielfach zu hörende Ruf nach Installierung von Stabs- und Leitstellen bzw. eines „Digital Officer“ wird das strukturelle Problem nur begrenzt beheben können. Notwendig ist stattdessen ein kultureller Wandel, der zum einen digitale Kompetenzen zur Selbstverständlichkeit bei Personalrekrutierungen, Karrierewegen usw. werden lässt und zum anderen unproduktive Abgrenzungen und Zuständigkeiten zwischen Ressorts auflöst. Insbesondere im Umgang mit Daten wird dieses deutlich, wo Prozesse konsequent von der zu erbringenden Dienstleistung und damit möglichst einfachen Verfahren her zu denken sind. Der einfache digitale Zugriff auf öffentliche Dienstleistungen durch die Bürgerinnen und Bürger muss nicht zu einer Vernachlässigung von Datenschutz und Persönlichkeitsrechten führen. Vielmehr geht es um sichere Datenaustauschsysteme zwischen Verwaltungseinheiten und deren Datenbanken.

Intelligente Steuerung mittels smarter Technologien ist untrennbar mit der Generierung von Daten in großem Umfang, großer Bandbreite und hoher Geschwindigkeit verbunden. Daten besitzen einen hohen ökonomischen Wert und es bedarf für ihren Einsatz im öffentlichen Interesse einer entsprechenden Qualität, etwa in Hinblick auf Aktualität, Relevanz oder Zuverlässigkeit. Zunehmend in den Fokus rücken die Frage der Datenhoheit sowie des Gemeinwohlinteresses an Daten (siehe „Offene Daten“ in diesem Band). Im Kontext von Ansätzen der Smart City und Smart Region sollte die Ordnung und Interpretation von Daten nicht leichtfertig in private Hände gegeben werden. Insofern bedarf es auch hier eigener Spielregeln im Umgang mit Datenpools.

Literatur

- BBSR, und BMUB (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit). 2017. *Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten*. Bonn: BBSR/BMUB.
- Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. 2017. *Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung: Smart Cities und Smart Regions für eine nachhaltige Raumentwicklung*. 18. Legislaturperiode. Berlin.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie). 2016. Digitale Strategie 2025. Berlin. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-strategie-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=18. Zugegriffen am 01.10.2018.
- Caragliu, Andrea, Chiara Del Bo, und Peter Nijkamp. 2011. Smart cities in Europe. *Journal of Urban Technology* 18(2): 65–82.
- Die Bundesregierung. 2018. *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. 19. Legislaturperiode. Berlin.
- FOKUS (Kompetenzzentrum öffentliche IT am Fraunhofer Institut für offene Kommunikationssysteme). 2015. *Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung*. Berlin: Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat.
- Jong, Martin de, Simon Joss, Daan Schravenb, Changjie Zahn, Margot Weinen. 2015. Sustainable – smart – resilient – low carbon – eco – knowledge cities: Making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization. *Journal of Cleaner Production* 1–14. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.02.004>.
- Hornbostel, Lorenz, Michael Neger, Volker Wittpahl, Alexander Handschuh, und Janina Salden. 2018. Zukunftsradar Digitale Kommune. Ergebnisbericht zur Umfrage 2018, Berlin. <https://www.iit-berlin.de/de/publikationen/zukunftsradar-2018>. Zugegriffen am 28.05.2018.
- Laconte, Pierre. 2017. Smart and sustainable cities: What is smart? What is sustainable? In *Smart and sustainable planning for cities and regions*, Hrsg. Adriano Bisello, Daniele Vettotato, Pierre Laconte und Simona Simona Costa, 3–19. Berlin: Springer.
- Lange, Steffen, und Tilman Santarius. 2018. *Smarte Grüne Welt. Digitalisierung zwischen Überwachung, Konsum und Nachhaltigkeit*. München: oekom.
- Libbe, Jens. 2014. Smart City: Herausforderung für die Stadtentwicklung. *Difu-Berichte* 2:2–3.
- Libbe, Jens. 2018. Smart City. In *Handbuch Stadtkonzepte. Analysen, Diagnosen, Kritiken und Visionen*, Hrsg. Dieter Rink und Annegret Haase, 429–449. Stuttgart: UTB.
- Soike, Roman, und Jens Libbe. 2018. *Smart Cities in Deutschland – eine Bestandsaufnahme*. Difu-Papers. Berlin.
- Sühlmann, Felix, und Stephan Rammler. 2018. *Der blinde Fleck der Digitalisierung. Wie sich Nachhaltigkeit und digitale Transformation in Einklang bringen lassen*. München: oekom.
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen und Quadriga). 2017. Digital. Kommunal. Deutschland. Smart Nation durch Smart Regions. Berlin. <https://www.vku.de/publikationen/2017/quadriga-studie-digital-kommunal-deutschland-smart-nation-durch-smart-regions/>. Zugegriffen am 28.05.2018.
- Wiechmann, Thorsten, und Thomas Terfrüchte. 2017. *Smart County regional gedacht – teilräumliche Analysen für digitale Strategien in Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files-Projekte/Smart_Country/SCRegional_Juni2017_final.pdf. Zugegriffen am 28.05.2018.
- Wiener Stadtwerke Holding AG., Hrsg. 2011. Smart City: Begriff, Charakteristika und Beispiele. In *Materialien der Wiener Stadtwerke zur Nachhaltigen Entwicklung*, Bd. 7, Wien. http://www.nachhaltigkeit.wienerstadtwerke.at/fileadmin/user_upload/Downloadbereich/WSTW2011_Smart_City-Begriff_Charakteristika_und_Beispiele.pdf. Zugegriffen am 28.05.2018.



Digitale Prozesse

Martin Brüggemeier

Inhalt

1 Klärung des Begriffs	582
2 Konzeptionelle Grundlagen	582
3 Praktische Anwendungsfelder	585
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen	587
5 Perspektiven für die Verwaltungsreform	589
Literatur	590

Zusammenfassung

Verwaltungsmodernisierung mit Hilfe digitaler Geschäftsprozesse nutzt die Potenziale der Informationstechnik, um über die bloße Einführung elektronischer Aktenführung hinaus die alltägliche Arbeitsweise öffentlicher Verwaltungen grundlegend zu verändern. Statt auf der Kommandobrücke („Neue Steuerung“) setzt sie im Maschinenraum („Neue Produktion“) des Staatsschiffs an. Durch die Vernetzung von Akteuren, modularisierten Prozessen und Daten können neue Muster der Arbeitsteilung und Integration dazu genutzt werden, die Erledigung von ganz unterschiedlichen öffentlichen Aufgaben leistungsfähiger, adressatengerechter und bürokratiesparender zu organisieren.

Schlüsselwörter

Arbeitsorganisation · Digitalisierung · E-Akte · Transformation · Vernetzte Verwaltung

M. Brüggemeier (✉)

Fachbereich 3 – Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: Martin.Bruggemeier@htw-berlin.de

1 Klärung des Begriffs

Bei den Prozessen öffentlicher Verwaltungen kann zwischen Management- (bzw. Steuerungs-) und Geschäftsprozessen unterschieden werden. Bei Geschäftsprozessen handelt es sich um eine systematische Verknüpfung von Aktivitäten, deren innere Verbindung darin besteht, dass sie in einer Leistung münden, mit der Verwaltungsaufgaben erfüllt werden. Dabei kann man unterscheiden zwischen primären Geschäftsprozessen zur Leistungserbringung mit direktem Bezug auf externe Adressaten oder auf rechtlich bzw. politisch vorgegebene Zwecke („*Kernprozesse*“) und sekundären Geschäftsprozessen mit Bezug auf interne Kunden zur Erbringung von Support Services für die primären Geschäftsprozesse („*Unterstützungsprozesse*“).

Von „digitalen Prozessen“ kann man streng genommen nur dann sprechen, wenn – im Unterschied zu „analogen Prozessen“ – alle realen und imaginären Objekte von Geschäftsprozessen sowie alle ihre Attribute und Relationen in Daten gespiegelt werden. Die Abfolge von Aktivitäten durch Menschen und Maschinen unter Verwendung unterschiedlicher Medien müsste vollständig in Nullen und Einsen abgebildet werden. Informationen werden digital verfügbar gemacht und/oder vormals analoge Arbeitsschritte elektronisch ausgeführt.

Un hinterfragt kann die Rede von „digitalen Prozessen“ insofern auf die Leitvorstellung einer vollständig automatisierten Erfüllung öffentlicher Aufgaben hinauslaufen. Diese Vorstellung dürfte für diverse (Teil-)Prozesse durchaus sinnvoll sein. Ein Beispiel wäre die antraglose Familienbeihilfe (Kindergeld) in Österreich, bei dem bei der Geburt eines Kindes ohne Antrag automatisch und über Behördengrenzen hinweg die Voraussetzungen geprüft und im gegebenen Fall die Zahlung ausgelöst wird. Selbst bei Antragserfordernis kann ein Prozess vollständig digital ablaufen. Angesichts ihrer Vielfalt und Spezifika wird die Leitvorstellung der Vollautomatisierung jedoch den Geschäftsprozessen öffentlicher Verwaltungen grundsätzlich nicht gerecht. Selbst wenn *Geschäftsprozesse* komplett automatisch ablaufen, bestimmen Menschen über die Programmierung, die Ziele und Intentionen, bis hin zu einer ggf. angestrebten eigenen Lernfähigkeit von Maschinen. In diesen Prozessen sind menschliche und maschinelle Arbeitsschritte miteinander verzahnt (Lenk 2017).

Vor diesem Hintergrund werden „digitale Prozesse“ definiert als Geschäftsprozesse zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, die mit Hilfe von moderner Informations- und Kommunikationstechnik (kurz: IT) unabhängig vom konkreten Automatisierungsgrad der Arbeitsabläufe als soziotechnische Systeme gestaltet sind und auf der Verarbeitung elektronischer Daten basieren.

2 Konzeptionelle Grundlagen

Die Geschäftsprozesse öffentlicher Verwaltungen unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von Industrieprozessen, aber auch von erwerbswirtschaftlichen Dienstleistungsprozessen. Viele öffentliche Leistungen werden im Außendienst erstellt. Ein grundlegendes Verständnis der Prozess-Spezifika öffentlicher Verwaltungen ist eine

Voraussetzung für eine adäquate Modernisierung durch Digitalisierung. Das operative Geschäft von Erzieherinnen, Förstern, Ärzten, Sozialarbeitern, Feuerwehrleuten, Lehrern oder Polizistinnen ist nicht primär die informationsbasierte Schreibarbeitschreiberarbeit, die man gemeinhin mit „öffentlicher Verwaltung“ assoziiert. Gleichwohl spielt auch in diesen Prozessen Informationsverarbeitung eine wichtige Rolle. Bei klassischen Verwaltungsprodukten (z. B. Information, Einzelfallentscheidung, Normen und Strategien) basiert das Kerngeschäft auf Informationsverarbeitung. Es sind jedoch nur etwa 10 bis 20 % der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst, die in diesen Geschäftsprozessen für klassische Verwaltungsprodukte tätig sind.

Viele der Geschäftsprozesse öffentlicher Verwaltungen sind ihrem Charakter nach Dienstleistungsprozesse. Ein konstitutives Merkmal dieser Prozessart ist, dass die Kunden bzw. Adressaten hier nicht nur Ausgangs- und Endpunkte („Quelle und Senke“) des Prozesses darstellen, sondern unter Umständen auch im Verlauf des Prozesses mehr oder weniger oft und intensiv einbezogen werden müssen. Inwieweit es sich dabei um eine erfolgskritische „*Koproduktion*“ handelt, oder um überflüssige Bürokratie im Verwaltungsvollzug, wäre stets kritisch zu prüfen (Brüggemeier und Lenk 2011). Jedenfalls ist bei Bürgerdiensten oder anderen adressatenbezogenen Geschäftsprozessen ein bilaterales (Mit-) Denken, Analysieren und Gestalten von Geschäfts- und Kundenprozessen erforderlich. Von diesen zweiseitigen Prozessen sind wiederum multipolare Prozesse zu unterscheiden, wenn beispielsweise bei Genehmigungen viele Träger öffentlicher und sonstiger Belange zu beteiligen sind (Lenk 2012).

Geschäftsprozesse öffentlicher Verwaltungen zeichnen sich insofern auch bei klassischen Verwaltungsprodukten durch eine Vielfalt unterschiedlicher Prozesstypen aus. Zu differenzieren ist zwischen wohlstrukturierten Produktionsprozessen und völlig unstrukturierten, offenen Entscheidungsprozessen sowie multilateralen, teamförmigen Prozessen. Prozesse politischer Programmplanung sind beispielsweise etwas anderes als Bürgerdienst-Prozesse. Die Prozesse unterscheiden sich hinsichtlich der notwendigen Konstitution von Sachverhalten, ihrer ex ante Unbestimmtheit, den vorhandenen Ermessensspielräumen, ihrem möglichen Verhandlungscharakter, der ggf. erforderlichen Kollaboration sowie der Standardisierbarkeit und Integration von Daten und Dokumenten (Lenk 2012).

Die sekundären Geschäftsprozesse öffentlicher Verwaltungen unterliegen in der Regel ebenfalls besonderen rechtlichen Regulierungen, insbesondere des Vergabe-, Haushalts- und Personalrechts. Gleichwohl trifft der vermutete hohe Standardisierungsgrad in der Verwaltungspraxis gerade bei diesen Unterstützungsprozessen nicht zu. Es ist hier vielmehr eine erstaunliche Gestaltungsvarianz vorzufinden, die Optimierungspotenziale vermuten lässt.

Anders als bei Prozessen erwerbswirtschaftlicher Industrie- und Dienstleistungsunternehmen sind der angestrebte Output ebenso wie Effizienz für öffentliche Verwaltungen als multirationale Organisationen kein „Endzweck“, sondern Mittel und (Neben-)Ziel für die Erreichung von Outcome hinsichtlich politischer Interventionsziele. Die konkrete Gestaltung der Geschäftsprozesse selbst ist potenziell wirkungs- und legitimationsrelevant und kann mit diversen Verbundeffekten einhergehen, die öffentlichen Verwaltungen nicht egal sein können.

Moderne IT bietet nun vielfältige Möglichkeiten der Gestaltung von Geschäftsprozessen der Verwaltung, die diesen Besonderheiten Rechnung tragen. Ungeachtet der rasch fortschreitenden technologischen Entwicklungen können grundsätzlich fünf Basis-Digitalisierungspotenziale unterschieden werden, aus denen sich wiederum konkrete organisatorische Gestaltungspotenziale für Verwaltungsprozesse gewinnen lassen (Brüggemeier und Dovifat 2013).

Automatisierung: Unter *Automatisierung* wird der vollständige oder teilweise Ersatz menschlicher Tätigkeit durch Maschinen verstanden. Am klarsten wird das Prinzip der Automation von Robotern verwirklicht. Hier sind alle Schritte einer Handlung auf die Technik ausgelagert: Beobachtung bzw. Datensammlung, Wissensgenerierung durch Analyse der Daten, Entscheidung zum Tätigwerden, Ausführungsakte. Im Zusammenhang mit digitalen Verwaltungsprozessen geht es in der Regel nicht um alle Schritte dieses Tätigwerdens. Vor allem ist die Erarbeitung einer Entscheidung von Bedeutung, daneben aber auch die Datensammlung, etwa im Falle des Tätigwerdens ohne äußeren Anstoß. In Geschäftsprozessen werden logische Abläufe, wie sie bei der juristischen Subsumtion eine Rolle spielen, automatisiert. Dabei bieten die Nutzung von Algorithmen, die maschinelles Lernen erlauben, sowie der Einsatz von Sensoren und Akten für diverse Zwecke der *Robotik* in Zukunft weitreichendere Potenziale, um menschliches Handeln in „smartem“ Geschäftsprozessen öffentlicher Verwaltungen teilweise oder ganz zu ersetzen. Dies betrifft sowohl das Beobachten (*Sensortechnik*), das Analysieren (*Big Data*, Machine Learning), das Entscheiden (maschinelle Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der maschinellen Analyse und deren Vergleich mit Handlungsvorlagen) und schließlich die ausführende Tätigkeit (Aktortechnik, Roboter, Drohnen, automatischer Datenaustausch Machine-to-Machine) (Lenk 2017).

Vermehrte Daten: Die Arbeit in den Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung ist teilweise oder sogar vollständig „Wissensarbeit“. Wissen von Menschen entsteht durch kontextualisierte und anwendungsorientierte Verknüpfung von Informationen. Informationen sind wiederum Daten (mit einer Syntax versehene Zeichen) bzw. Metadaten (Daten, deren Beschreibungsobjekt andere Daten sind), denen von Menschen Bedeutung beigelegt werden kann. Die IT ermöglicht grundsätzlich einen einfacheren Informationszugang. Daten bzw. Informationen können schneller und direkter – auch über Organisationsgrenzen hinweg – verteilt und unter unterschiedlichen Fragestellungen ausgewertet werden. Dies gilt inzwischen auch für sehr große Datenmengen (*Big Data*). Durch entsprechende umfassende Auswertung und Verknüpfung von einschlägigen Daten können Geschäftsprozesse der Verwaltung teilweise effektiver und effizienter durchgeführt werden (z. B. durch Predictive Policing, digitale Steuerfahndung). Daten können auch „nachgenutzt“ werden. Zu bestimmten Zwecken erhobene und gespeicherte Daten aus einem Vorgang stehen auch für andere Prozesse oder Fragestellungen zur Verfügung („Once-Only-Prinzip“).

Reduktion örtlicher und zeitlicher Schranken: Raum- und zeitbedingte Restriktionen der Arbeitsteilung und des Informationszugangs verlieren durch den Einsatz der IT weitgehend an Bedeutung. Vernetzte IT ermöglicht es, einzelne Arbeitsschritte zusammenzuführen, ohne dass die beteiligten Personen und/oder IT-Res-

sourcen zeitgleich und gemeinsam an einem Ort zum Einsatz kommen oder ein Vorgang „physisch greifbar“ (meist in Papierform) transportiert wird. Dies eröffnet Optionen z. B. für „*virtuelle Teams*“, also standortverteilt arbeitende Arbeitsgruppen oder ermöglicht Konzepte für die Einbindung von Expertenwissen, das innerhalb einer Verwaltung nicht mehr mehrfach vorgehalten werden muss, sondern an zentraler Stelle zur Verfügung gestellt werden kann.

Parallelisierung: Bisher sequenziell durchgeführte Aufgaben können synchronisiert werden, weil Personen oder Programme nun gleichzeitig auf zur Bearbeitung erforderliche Unterlagen oder Informationen zugreifen können. Voraussetzung ist, dass die einzelnen Aufgabenschritte sich nicht bedingen, also tatsächlich unabhängig voneinander durchgeführt werden können. Ein Beispiel ist die sternförmige Mitzeichnung von Verwaltungentscheidungen, die mittels einer elektronischen Akte ohne den hiermit bislang verbundenen Vervielfältigungsaufwand effizient umgesetzt werden kann.

Integration von Tätigkeiten und Leistungen: Unter Integration wird die „Zusammenführung verschiedener Teile zu einem Ganzen“ verstanden. Dies kann durch den Einsatz von IT flexibler und grundsätzlich von überall aus erfolgen („Ubiquität“). Möglich wird die fallweise Einbindung von organisationsangehörigen oder -externen Personen, Daten und anderen (Teil-) Prozessen in einen Geschäftsprozess, also der direkte Zugriff auf Ressourcen an anderer Stelle.

3 Praktische Anwendungsfelder

Die aufgezeigten fünf Basispotenziale ermöglichen zahlreiche unterschiedliche Gestaltungsoptionen für die Organisation von digitalen Prozessen zur öffentlichen Leistungserbringung. Sie können grundsätzlich in allen Bereichen einer vernetzt arbeitenden öffentlichen Verwaltung im Dienste der Verwaltungsmodernisierung sinnvoll genutzt werden, unabhängig von der Größe einer Behörde oder Kommune. Es wäre allerdings recht mühsam, für jede organisatorische Fragestellung erneut die unterschiedlichen Potenziale zu kombinieren. Daher haben sich einige Grundtypen der Potenzialnutzung herausgebildet, die als Modelle bzw. Anwendungssysteme für unterschiedliche Anwendungssituationen benannt und ggf. modifiziert an konkrete Praxiserfordernisse angepasst werden können. Um im Kontext der *digitalen Transformation* neue Produktionsmodelle realisieren zu können, sollten diese Anwendungssysteme so ausgerichtet werden, dass Geschäftsprozesse sowohl in organisationsinterner als auch in organisationsübergreifender Vernetzung durchgeführt werden können.

Portale: Bei Portalen handelt es sich um speziell gestaltete Benutzeroberflächen, die wie „Türen“ Zugang zu Leistungsangeboten ermöglichen. Der Verwaltungszugang kann dabei grundsätzlich an unterschiedlichen Leitbildern orientieren (Brüggemeier und Lenk 2011). Das Onlinezugangsgesetz (OZG) von 2017 verpflichtet Bund, Länder und damit faktisch auch die Kommunen, bis 2022 ihre Leistungen auch über *Portale* verfügbar zu machen. Neu ist dabei die vorgesehene Verknüpfung zu einem umfassenden *Portalverbund*, die Identifikation von Bürgern

und Unternehmen über ein *Nutzerkonto* sowie weitreichende Kompetenzen des Bundes, diesbezüglich Standards für die föderale Kooperation zu setzen.

Vorgangsbearbeitungssysteme: Digitale Prozesse sind, wie oben ausgeführt, elektronische *Vorgangsbearbeitungssysteme*, welche maschinelle und menschliche Teilschritte enthalten. Dabei kann der Anteil der technisch vollzogenen Tätigkeiten unterschiedlich stark gewichtet sein. Im Falle der Vollautomation tritt das menschliche Element im Ablauf völlig zurück, so dass hier die schon seit Jahrzehnten bekannten strikten Workflowsysteme (elektronische Vorgangsbearbeitungssysteme) eingesetzt werden können. Solche Systeme eignen sich aber auch zur Steuerung von Prozessen, in denen Menschen und Maschinen zusammen tätig sind. Jedenfalls steht der Aspekt der Steuerung der Abläufe im Vordergrund, während in dokumentenbasierten Systemen (DMS = *Dokumentenmanagementsysteme*) die schriftlichen Vorgänge im Vordergrund stehen und IT dazu eingesetzt wird, Dokumente elektronisch zu verwalten. Das klassische Produktionsmodell der öffentlichen Verwaltung ist das bürokratisch organisierte Verwaltungsverfahren. Es ist insbesondere durch schriftbasierte Vorgänge, funktionale Spezialisierung, Regelorientierung, Zuständigkeitsprinzip (üblicherweise *de facto* zugleich verstanden als Prinzip der Eigenfertigung) und Hierarchie geprägt (Prozess folgt Struktur). Die Papierbasierung bedingte lange Zeit die Notwendigkeit einer möglichst „vorgangsnahen“ Vorhaltung der Vorgangsakten (Prinzip der Örtlichkeit). Bearbeitung und Entscheidung waren an das Vorliegen der notwendigen Unterlagen gebunden. Die moderne IT gestattet nun eine räumliche und zeitliche Entkopplung der einzelnen Produktionsschritte. Zudem entfällt bei digitalen Prozessen die Papierbasierung. Auf die zur Bearbeitung und Entscheidung notwendigen Daten kann „von überall“ zugegriffen werden. Schließlich können Ressourcen an anderen Orten unmittelbar in Vorgänge eingebunden werden. Dies impliziert eine qualitative Dimension (Hinzuziehung von an anderem Ort vorhandenem Expertenwissen, aber auch explizite Bündelung und Verfügbarmachung von Expertenwissen) als auch eine quantitative Dimension (Einbindung gleichartiger Ressourcen, die an anderer Stelle aktuell nicht benötigt werden, um eigene Belastungsspitzen abzufangen). Mit Blick auf die Verwaltungsmodernisierung ergeben sich hieraus vielfältige neue Formen für die Arbeitsteilung und –integration bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben (Struktur folgt Prozess). Der Neuzuschnitt von Prozessen kann zu einer *Frontoffice-/Backoffice*-Struktur führen, in der Vertriebs- und vertriebsnahe Aktivitäten für ganz unterschiedliche Leistungen in kunden- bzw. bürgernahen Front Offices gebündelt werden. Sachbearbeitungsaktivitäten können hingegen in Back Offices angesiedelt werden. So können durch die Integration von Akteuren, Prozessen und Daten „im Hintergrund“ Kompetenzzentren entstehen, die für mehrere Verwaltungseinheiten an der Schnittstelle zum Kunden bzw. Bürger „im Vordergrund“ arbeiten („Backoffice-Integration“). Auf der Basis modularisierter, organisationsübergreifend vernetzter Leistungsprozesse können Prozessbestandteile unter Ausnutzung von Spezialisierungsvorteilen und Skaleneffekten zentralisiert abgewickelt werden. Bisherige „Killer-Argumente“, es handele sich um eine ortsgebundene, hoheitliche oder politisch (strategisch) besonders relevante Aufgabe bzw. Leistung, die man nur selbst vor Ort erledigen könne, relativieren sich rasch, wenn es bei Gestaltungsentscheidungen nicht mehr über

ganze Aufgaben bzw. Leistungen geht, sondern um abgrenzbare Prozessmodule (Brüggemeier 2012). Diese sollten bei vernetzter Leistungserstellung von dem produziert werden, der es am besten kann. Dies gilt vor allem auch für standardisierbare sekundäre Geschäftsprozesse (Unterstützungsprozesse, z. B. in den Bereichen Personal, Finanzen, interne Postdienste, IT-Services, Beschaffung), die durch *Shared Service Center* (SSC) (siehe Kap. ► „*Shared Service Center*“ in diesem Band) erbracht werden können.

Basisregister: Hier geht es um Datenpools, bei denen die Integration, die Datenspeicherung und -auswertung sowie die Organisation des Zugangs zu diesen Daten im Vordergrund stehen. Moderne verlässliche Register zeichnen sich durch gute Basisdaten aus, die von Bürger und Unternehmen nach dem Grundsatz von „Once Only“ nur einmal mitgeteilt werden müssen. Bereits seit Jahrzehnten werden verwaltungsspezifische Informationen in Datenbanken gespeichert und zum Abruf bereitgestellt. Durch die organisationsübergreifende Vernetzung der verschiedenen Datenbanken könnten nun alle, für die Bearbeitung bestimmter Geschäftsvorfälle notwendigen Daten bei Bedarf von den dazu befugten beteiligten Stellen schnell abgerufen werden.

Groupwaresysteme: Auch als „CSCW-Systeme“ (Computer Supported Cooperative Work) bezeichnete Groupwaresysteme erleichtern die Zusammenarbeit von Menschen im Rahmen digitaler Prozesse. Sie betonen den Aspekt der Integration und unterstützen die Wissensarbeit sowie die ortsverteilte Kollaboration. *Groupwaresysteme* werden eingesetzt, um in Arbeitsgruppen die Kommunikation, Koordination und Kooperation zu unterstützen. Im Vordergrund steht der Aspekt der *Teamarbeit*. Zentrale Einflussfaktoren auf die konkrete Systemgestaltung sind insbesondere die zeitgleiche bzw. -versetzte Tätigkeit der Teammitglieder, ihre räumliche Verteilung und hierarchische Struktur sowie die Art der zu lösenden Aufgaben (z. B. Ideen- oder Entscheidungsfindung).

Wissensmanagementsysteme: Diese Systeme fokussieren den Informationszugang und die Integration von Expertenwissen in verschiedene Verwaltungsprozesse. Für die Gestaltung von digital vernetzten Geschäftsprozessen öffentlicher Verwaltungen wird ein Wissensmanagement immer wichtiger. Dessen Grundfunktionen der Wissensgenerierung, -verbreitung, -bewahrung und -verwertung können in sehr vielfältiger Weise mit IT unterstützt werden. Nur durch Weiterentwicklung von *Wissensmanagement* lassen sich Ergebnisse automatischer Datenanalysen im Rahmen von Big Data wie beispielsweise bei der vorausschauenden Polizeiarbeit (Predictive Policing) sinnvoll in die Handlungspraxis einbetten.

4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

Modernisierungsansätze konzentrieren sich in öffentlichen Verwaltungen traditionell auf die Strukturen und die Steuerung. So dominieren etwa Fragen der Zuständigkeit, des Ressortzuschnitts oder der Aufteilung von Fach- und Ressourcenverantwortung nach wie vor das Denken und Handeln in Verwaltung und Politik. Es gilt „Prozess folgt Struktur“. Karrieren werden nach wie vor in Strukturen gemacht, nicht in

Prozessen. Anders als die Struktur („Aufbauorganisation“) gilt überdies die alltägliche Arbeitsweise von öffentlichen Verwaltungen („Ablauforganisation“) durch ihre Gesetzesbindung fälschlich als weitgehend vorgegeben und somit als kaum zu ändern. Wo bereits in Prozessen gedacht wird, enden die Überlegungen meist an den Organisationsgrenzen, die in der Denkwelt der Verwaltung sehr häufig noch mit den Zuständigkeitsgrenzen gleichgesetzt werden (Brüggemeier 2012).

Dennnoch wird in der jüngeren Vergangenheit der Modernisierung von Prozessen der Verwaltungsarbeit und damit auch der (Neu-)Organisation der eigentlichen Produktion öffentlicher Verwaltungen zunehmend mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Diese weiterreichende Perspektive ist nicht zwingend verbunden mit der inzwischen in Deutschland auf allen Verwaltungsebenen und in sehr vielen Behörden betriebenen oder zumindest geplanten Einführung der elektronischen Aktenführung („E-Akte“). Zunächst würde mit der Realisierung des „papierlosen Büros“ das zentrale Leitbild der „Bürokommunikation“ der 80er-Jahre mit gut 30 Jahren Verspätung tatsächlich Einzug halten. Immerhin, denn „(s)o lange die Papierakte das Leitmedium der Verwaltung ist, ist die elektronische Außenkommunikation ein Störfaktor in den Prozessen“ (Lemke 2013, S. 128). Bei digitalen Prozessen wäre sie hingegen ein Schlüssel zur Realisierung erheblicher Kostensenkungspotenziale, denn Online-Transaktionen verursachen dann nur einen Bruchteil der Kosten von Papierbasierten Transaktionen. Grundsätzlich ist eine IT-gestützte Vorgangsbearbeitung keineswegs neu (Engel 2008; Mayer 2011). „Digitalisierung“ basiert hier aber meist auf einer Dokumenten-zentrierten Sichtweise, bei der durch „ersetzendes Scannen“ im Zweifel die aus dem 19. Jahrhundert stammende herkömmliche Papier-orientierte Denk- und Arbeitsweise der Verwaltung in Form der „E-Akte“ digital repräsentiert wird (Prozess folgt Dokument). In der Österreichischen Bundesverwaltung wurde bereits 2004 ein einheitliches System der elektronischen Aktenführung eingeführt („ELAK“). Damit wurden alle Papierakte in den Ministerien abgeschafft. Die Kommunikation findet seither nur noch in der elektronischen Form statt, die zugleich das Original darstellt. Seit 2006 trifft dies beispielsweise auch auf Dänemark zu, ein Land, welches gerade auch in Sachen elektronischer Aktenführung ebenfalls als bereits vergleichsweise weit fortgeschritten gilt.

In Deutschland laboriert man seit vielen Jahren an der Einführung der *E-Akte*. Nach der Abkehr vom DOMEA-Konzept („Dokumentenmanagement und elektro-nische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang“), das in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre entstand, soll seit 2012 das „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“ den Weg zur E-Akte weisen. Angestrebt wird ihre Einführung bis 2020 (Bund) bzw. 2022 (diverse Bundesländer). Obwohl dies allein unter den Implementationsbedingungen hierzulande manchen gar als „Himmelfahrtskommando“ (Lemke 2013, S. 129) erschien, wird dem Thema inzwischen bei diversen aktuellen Umfragen in der Verwaltung eine hohe Praxisrelevanz bescheinigt.

Aufgrund der nachhaltigen Dokumentenfixierung der öffentlichen Verwaltung mutet es als nahezu unausweichlich an, dass der mühsame Pfad zu digitalen Verwaltungsprozessen wohl über die E-Akte führen muss, um überhaupt in absehbarer Zeit voranzukommen und in Deutschland bis 2022 tatsächlich flächendeckend auf den Stand zu kommen, den Österreich 2004 auf dem damaligen Stand der Technik

und Erkenntnis in seiner Bundesverwaltung erreicht hatte. Dieser kritische Gesamteindruck schließt freilich nicht aus, dass in Deutschland einzelne Kommunen oder Behörden bezogen auf die elektronische Aktenführung eine Vorreiterrolle übernommen haben. Dies gilt beispielsweise für die Bundesagentur für Arbeit.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass jenseits von Eindrücken, Selbstauskünften und einigen auf Teilbereiche der Verwaltung bezogenen Umfragen bislang noch keine empirisch basierte Übersicht zum derzeitigen Umsetzungsstand und zu den Auswirkungen digitaler Prozesse in der deutschen Verwaltung vorliegt.

5 Perspektiven für die Verwaltungsreform

Anders als immer wieder unterstellt, ist der papierlose Prozess nicht das Ende, sondern der Anfang der viel zitierten digitalen Transformation von Geschäftsprozessen öffentlicher Verwaltungen. Digitalisiert man einen schlechten Prozess, so bekommt man einen schlechten digitalen Prozess. Der bloße Datenschatten durch die Elektronifizierung bisheriger Geschäftsprozesse reicht selbst dann nicht bis zur „digitalen Transformation“, wenn auf diesem Weg einige Optimierungen hinsichtlich Zeit- und Kosteneinsparungen sowie Qualitätsverbesserungen vorgenommen wurden. Der öffentliche Sektor ist der größte IT-Nachfrager in Deutschland. Doch sind die rd. 20 Mrd. Euro, die jährlich ohnehin für IT ausgegeben werden, auch gut investiertes Geld im Sinne der Verwaltungsmodernisierung? Die Geschichte der Informatisierung der Verwaltung war immer auch von übertriebenen Erwartungen begleitet, die nicht selten enttäuscht wurden. Auch die Digitalisierung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung unterliegt grundsätzlich dieser schon lange bekannten Gefahr des „Produktivitätsparadoxons“: Ohne einen weitreichenden Umbau von Prozessen und Strukturen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung verursacht der IT-Einsatz vor allem oft eines: zusätzliche Kosten. Der erhoffte Effizienzgewinn bleibt aus.

Darüber hinaus gilt es ein „Modernisierungsparadoxon“ zu vermeiden, bei dem das moderne Gewand der Digitalisierung lediglich dazu benutzt wird, um die traditionellen Denk- und Verfahrensweisen zu konservieren, statt die Neugestaltung von Geschäftsprozessen in erster Linie konsequent aus der Perspektive ihrer Adressaten (Bürger, Unternehmen) zu betreiben. Wenn die Digitalisierung von Prozessen im Verwaltungsalltag faktisch unter der primären Prämisse betrieben wird, den vorhandenen Stellenbestand und die bisherige Arbeitsweise im eigenen Beritt abzusichern, dann bleibt das Möglichkeitsfenster des demografischen Wandels für eine umfassende Verwaltungsmodernisierung ungenutzt. Die Klagen über den Fachkräftemangel werden dann trotz Digitalisierung immer lauter werden. „The challenge is not to introduce digital technologies into public administrations (digitisation); it is more transformative: to integrate the use of digital technologies into public sector modernisation efforts“ (OECD 2016, S. 8). Es geht also nicht nur um die Realisierung von Effizienzvorteilen, die angeblich durch bloße Digitalisierung ohne Reorganisation erreichbar wären, sondern vor allem um eine vernetzt arbeitende

Verwaltung (siehe Kap. ► „Elektronisches Regieren und Verwalten (E-Government)“ in diesem Band).

Auf dieser Basis können Geschäftsprozesse modularisiert und über Organisationsgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg mit Hilfe von IT-basierten *Leistungsnetzwerken* so organisiert werden, dass öffentliche Aufgaben möglichst wirksam, bürokratiesparend, adressatengerecht und wirtschaftlich erfüllt werden, ohne dass dies Zuständigkeitsänderungen zur Folge haben muss (Köhl et al. 2014). Bislang *Integriertes* (Prozesse) kann im Zuge einer neuen Arbeitsteilung auch über Organisationsgrenzen hinweg differenziert, und bislang *Differenziertes* (Ressourcen, z. B. Daten, Personal, Know-how, Infrastrukturen) kann durch neue, vernetzte Kollaboration und gemeinsame Nutzung integriert werden (Brüggemeier 2012). *Electronic Government* erschöpft sich dabei nicht in einem Online-Zugangsangebot für öffentliche Leistungen. Vielmehr steht die oben beschriebene *Backoffice-Integration* im Mittelpunkt der Modernisierungsbestrebungen (Kubicek 2017). Wenn die Innovationspotenziale der Digitalisierung tatsächlich strategisch klug und nachhaltig im Sinne der damit angestrebten Modernisierungsziele genutzt werden sollen, ist es wichtig, die zunehmende Prozessorientierung der Verwaltung künftig systematisch mit einer konsequenten Datenorientierung zu verknüpfen. So würde u. a. die Mehrfacheingabe gleicher Daten überflüssig.

Bei der Gestaltung von digitalen Prozessen im Dienste der Verwaltungsmodernisierung geht es nicht primär um Technikgestaltung und –akzeptanz, sondern um *Arbeitsorganisation* und die Gestaltung von soziotechnischen Arbeitssystemen. Ob und wie diese Arbeitssysteme in der Praxis funktionieren und die angestrebten Effekte entfalten, hängt somit maßgeblich von den Beschäftigten ab, die in und mit diesen digitalen Prozessen arbeiten müssen. Notwendig ist insofern eine ebenfalls im Lichte der Digitalisierung „transformierte“ Mitgestaltung und Mitbestimmung seitens der Beschäftigten und der Arbeitnehmervertretungen.

Literatur

- Brüggemeier, Martin. 2012. Open Choice – Ein strategisches Vorgehensmodell für ein prozessorientiertes Reengineering öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. In *Die Erneuerung des arbeitenden Staates*, Hrsg. Utz Schliesky und Sönke E. Schulz, 65–85. Baden-Baden: Nomos.
- Brüggemeier, Martin, und Angela Dovifat. 2013. E-Government: Der Beitrag der IT zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben*, Hrsg. Christoph Reichard und Eckhard Schröter, 303–327. Leverkusen: Budrich.
- Brüggemeier, Martin, und Klaus Lenk, Hrsg. 2011. *Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug*. Berlin: Edition Sigma.
- Engel, Andreas. 2008. *IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung*. Berlin: Edition Sigma.
- Köhl, Stefanie, et al. 2014. *Stein-Hardenberg 2.0*. Berlin: Edition Sigma.
- Kubicek, Herbert. 2017. Bürgerfreundliche Bürgerdienste Online: Entscheidend ist das Back-Office. In *Verwaltung, Informationstechnik & Management*, Hrsg. Jörn von Lucke und Klaus Lenk, 239–253. Baden-Baden: Nomos.
- Lemke, Harald. 2013. IT-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung. *Die Verwaltung* 46(1): 123–134.

- Lenk, Klaus. 2012. Die Bedeutung von Prozessen und von Prozessdenken für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. In *Die Erneuerung des arbeitenden Staates*, Hrsg. Utz Schliesky und Sönke E. Schulz, 9–30. Baden-Baden: Nomos.
- Lenk, Klaus. 2017. Schlaglichter auf die Bedeutung der digitalen Transformation. In *Die Bürgerkommune in der digitalen Transformation*, Hrsg. Jürgen Hartwig und Dirk W. Kroneberg, 27–42. Berlin: LIT.
- Mayer, Andreas. 2011. *Die Einführung IT-gestützter Vorgangsbearbeitung*. Berlin: Edition Sigma.
- OECD. 2016. *Digital government strategies for transforming public services in the welfare areas*. Paris: OECD.



Social Media: Einsatz in der öffentlichen Verwaltung

Sönke E. Schulz

Inhalt

1 Klärung des Begriffs	594
2 Konzeptionelle Grundlagen	594
3 Praktische Anwendungsfelder	598
4 Umsetzungstand und Auswirkungen	601
5 Perspektiven für die Verwaltungsreform	602
Literatur	603

Zusammenfassung

Einrichtungen des öffentlichen Sektors nutzen zunehmend Angebote der sog. sozialen Medien. Zielsetzung ist eine moderne, transparente Verwaltung, die die gleichen Kommunikationskanäle bedient wie die Bürger. Offiziell werden soziale Medien insbesondere für die Öffentlichkeits- und Pressearbeit eingesetzt. Zum Teil dienen sie lediglich als Informationsquelle. Zum Teil beteiligt sich die öffentliche Verwaltung an offenen Diskussionen in sozialen Netzwerken oder initiiert diese.

Schlüsselwörter

Facebook · Presse- und Öffentlichkeitsarbeit · Transparenz · Open Government · Soziale Netzwerke · Soziale Medien

S. E. Schulz (✉)
Schleswig-Holsteinischer Landkreistag, Kiel, Deutschland
E-Mail: sschulz@lvstein.uni-kiel.de

1 Klärung des Begriffs

Die sog. sozialen Medien (Social Media) stehen nicht nur für ein verändertes Kommunikationsverhalten der Bürger, sondern auch für einen Ansatz der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Der Verwaltung wird eine Möglichkeit gegeben, direkt und ungefiltert untereinander oder mit Externen zu kommunizieren. Die neue Art der Kommunikation entspricht den veränderten Erwartungen der Bürger und Verwaltungadressaten. Web 2.0 bezeichnet die Interaktion von Nutzern, die auf digitalen Plattformen zu neuen Formen der Zusammenarbeit und des Datenaustauschs zusammenfinden. Soziale Medien beziehen ihre Nutzer aktiv in Wertschöpfungsprozesse ein – sei es durch die erleichterte Produktion eigener Inhalte oder die virtuelle Präsenz. Sie ermöglichen dem zuvor auf passiven Konsum beschränkten Publikum zum Schöpfer vielfältiger multimedialer Inhalte zu werden (O'Reilly 2005, 2006). Teil der sozialen Medien sind die Plattformen, auf denen eine solche Interaktion stattfindet. Die bekanntesten kommerziellen Dienste, die auch die öffentliche Verwaltung nutzt, sind Facebook, Twitter, Xing, LinkedIn, Youtube und Instagram.

Die sozialen Medien unterscheiden sich von den bisherigen Angeboten im Internet, der klassischen Homepage, dadurch, dass sie originär auf einen Austausch mit den Nutzern angelegt sind. Erst die technischen Möglichkeiten haben solche Angebote möglich gemacht, eine Entsprechung aus dem analogen Zeitalter fehlt.

Die sozialen Medien basieren zwar auf elektronischen Technologien, sind aber dennoch nicht dem E-Government zuzuordnen. Es geht nicht darum, Verwaltungsverfahren elektronisch abzuwickeln oder zu unterstützen. Zielsetzung ist ein Dialog mit den Nutzern bzw. Bürgern. In Teilen bestehen Überschneidungen zu Konzepten des Open Government: Der Einsatz sozialer Medien ist nur Teil von Open Government, wenn diese Zielrichtung verfolgt wird (z. B. bei Beteiligungsprozessen oder einem fachlichen Diskurs). Umgekehrt kann Open Government auch auf andere Technologien als auf die sozialen Medien setzen. „Das Internet [...] bestimmt [...] zunehmend das Kommunikationsverhalten und die Service-Erwartung in der Bevölkerung – und damit nicht zuletzt auch die Service-Erwartung an Online-Angebote der Öffentlichen Verwaltung und die Möglichkeiten der Partizipation und Kommunikation im politischen Bereich.“ (Bitkom 2011, S. 15).

2 Konzeptionelle Grundlagen

Aufgrund der Besonderheiten der sozialen Medien ist der Rückgriff auf existierende handlungsleitende Vorgaben (Beamten- und Dienstrecht, Verwaltungsvorschriften zur Behördenkommunikation) in der Regel nicht geeignet, die mit der Nutzung einhergehenden Risiken für Mitarbeiter und die Organisation sachgerecht zu minimieren. Einige spezifische Merkmale stehen den Grundsätzen der bürokratischen Verwaltung diametral gegenüber: Die Kommunikation vollzieht sich nicht-hierarchisch. In den sozialen Medien sind sehr kurze Reaktionszeiten der Regelfall, die die bisherige Behördenorganisation nicht abbilden kann. Aus der leichteren Durchsuchbarkeit und Verknüpfbarkeit von Einzeläußerungen sowie der langfristigen

gen Verfügbarkeit entstehen Gefahren – z. B. in Form einer größeren Streuwirkung von Einzelmeinungen oder einer schnelleren (fälschlicherweise vorgenommenen) Zurechnung zur Gesamtorganisation.

Dennoch kommen in der öffentlichen Verwaltung soziale Medien zum Einsatz. Diese Entwicklungen haben sich weitgehend unreglementiert vollzogen. Nur selten sind strategische Überlegungen erkennbar, zu welchen Zwecken man soziale Medien in der öffentlichen Verwaltung nutzen kann. Eine schriftliche und verbindliche Strategie besitzen nur 24 Prozent der Kommunen (Cassini Consulting et al. 2016, S. 4).

Eine einheitliche Definition von sozialen Medien und ihrer Einsatzmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung fehlt. Ein Überblick über die gängigen Dienste lässt sich zwar verschaffen. Umfassende Aufarbeitungen, welcher Dienst welche Potenziale bietet und ob und wie diese genutzt werden können, existieren bisher jedoch kaum. Der konkrete Nutzen ist abhängig von der individuellen Zielsetzung der jeweiligen Behörde. Die Angebote der sozialen Medien verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen:

- *Soziale Netzwerke* sind Gemeinschaften, bei denen die Nutzer gemeinsam eigene Inhalte erstellen und sich austauschen. Die bekanntesten sind Facebook, Google+, LinkedIn und in Deutschland das Business-Netzwerk Xing. Ergänzend zu den „offenen“ Netzwerken haben sich soziale Netzwerke etabliert, die als Zielgruppe Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung haben, z. B. das Verwaltungs- und Beschaffernetzwerk in Deutschland, das niederländische Angebot ambtenaar 2.0 oder der US-amerikanische Dienst govloop.com (Krabina 2012, S. 8–11).
- *Foren* sind die ältesten Formen sozialer Medien. Ihr Schwerpunkt liegt auf dem Austausch von Meinungen, Informationen, Gedanken und Erfahrungen. Dafür können die Nutzer Diskussionsbeiträge verfassen, die von anderen Nutzern gelesen und beantwortet werden können. Anders als etwa bei Chat-Diensten ist die Kommunikation asynchron, d. h. ein Beitrag oder eine Frage wird nicht unmittelbar, sondern zeitversetzt kommentiert oder beantwortet.
- Unter einem *Wiki* versteht man ein Hypertext-System für Webseiten, dessen Inhalte von den Benutzern gelesen und online geändert werden können. Das bekannteste ist die Online-Enzyklopädie Wikipedia. Einer der Vorteile ist, dass der Inhalt kontinuierlich durch die Gemeinschaft geprüft, aktualisiert und verbessert wird. Hinzu kommt, dass die Nutzer auf bisher noch nicht vorhandenes Wissen verlinken können, wodurch Wikis einen organischen Charakter aufweisen, der eine evolutionäre Entwicklung ermöglicht.
- *Blogs* (auch Weblogs) sind eine Art digitale Tagebücher auf einer Webseite, in denen der jeweilige Autor (sog. Blogger) Beiträge zu einem bestimmten Thema publiziert. Die Mehrzahl der Blogger veröffentlicht persönliche Erfahrungen und Erlebnisse. Die Zugehörigkeit zu den sozialen Medien erklärt sich dadurch, dass unter den Beiträgen meist Kommentare von anderen Nutzern hinterlassen werden können.
- *Microblogging* ist eine Form des Bloggens, bei der die Nutzer kurze Textnachrichten veröffentlichen. Die bekannteste Plattform ist Twitter. Die Länge der

Textnachrichten ist zumeist auf weniger als 280 Zeichen begrenzt. Die einzelnen Nachrichten sind entweder privat oder öffentlich sichtbar und in der Regel chronologisch sortiert. Ein wesentliches Merkmal von Microblogging ist, dass es sich um eine Echtzeit-Kommunikation handelt.

- *Podcasts* sind eigenproduzierte Mediendateien, die über das Internet angeboten und von anderen Nutzern abonniert werden können. Diese können aus Video- oder Audiodaten bestehen, welche zeit- und ortsunabhängig abgerufen werden können. Sobald ein (meist kostenloses) Abonnement abgeschlossen wurde, überprüft eine Software in regelmäßigen Abständen den sog. Newsfeed des Podcasts auf neue Beiträge und lädt diese sodann herunter.
- Schließlich existieren im Internet meist kostenlos verfügbare Werkzeuge zur Erstellung von Terminumfragen oder einfachen Online-Umfragen. Vergleichbar ist auch die von einigen Diensten angebotene Möglichkeit, Dokumente kollaborativ, gemeinsam orts- und zeitunabhängig zu bearbeiten. Die bekanntesten Dienste dürften GoogleDocs und Microsoft skydrive sein. Diese Option ist auch für eine zunehmend vernetzte Verwaltung, die sowohl externe Akteure als auch andere öffentliche Stellen in ihr Handeln einbindet, von Interesse.

Neben der grundsätzlichen Zulässigkeit des Einsatzes bestimmter Dienste (fraglich insbesondere bei Facebook) stellt sich die Frage, in welchem Rechtsrahmen und mit welchen Grenzen sich der Einsatz sozialer Medien durch die öffentliche Verwaltung vollzieht: Zunächst könnte man meinen, dies ließe sich ohne größere Probleme unter Rückgriff auf anerkannte Verhaltensrichtlinien der öffentlichen Verwaltung lösen. Bei Anerkennung des öffentlichen Charakters des Internets leuchtet schnell ein, dass eine der Behörde zurechenbare Äußerung keine Amtsgeheimnisse oder personenbezogene Daten enthalten darf und auf die eigene Zuständigkeit beschränkt sein muss; im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit ist zudem in der Regel eine Absprache mit der Pressestelle oder der Behördenleitung notwendig. Dennoch wollen bestehende Richtlinien und rechtliche Vorgaben nicht recht zur Internet-Kommunikation und ihrer ganz eigenen Qualität und Quantität passen; das gilt umso mehr für die Kommunikation in sozialen Netzwerken. Letztere steht in Konflikt mit einigen Prinzipien der öffentlichen Verwaltung, etwa aufgrund der eingeschränkten Hierarchie und der gegenüber anderen Kommunikationsformen erhöhten Anzahl von Anfragen. Jede Äußerung in den sozialen Medien innerhalb der Behörde wie bisher abstimmen zu wollen, ist allein aus Kapazitäts- und Zeitgründen nicht möglich. Beispiele aus der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor zeigen aber, dass ein verspätetes Reagieren, z. B. auf kritische Blog- und Foreneinträge, negative Auswirkungen haben kann, die sich bei rechtzeitigem Eingreifen in Form eines kompetenten Statements verhindern lassen. In der Online-Welt wird eine Reaktion zum Teil innerhalb von wenigen Stunden erwartet. Daher müssen unter Umständen den jeweils zuständigen Verwaltungsmitarbeitern Rechte zur Außendarstellung eingeräumt werden, die nach dem Muster „Beobachten, Analysieren, Reagieren“ verfahren.

Der Verwaltung steht im Rahmen ihrer Organisationshoheit ein breiter Spielraum zur Verfügung, die behördliche Außenkommunikation und die ihrer Mitarbeiter zu

verändern, ohne grundlegende Verwaltungsprinzipien in Frage zu stellen. Diese haben sich über ca. 200 Jahre in hohem Maße bewährt, wurden (trotz der zunehmenden Raum- und Zeitunabhängigkeit von Verwaltungsdienstleistungen) durch den zunehmenden Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien sowie des Internets im Kern nicht berührt und besitzen in einer digitalisierten Welt weiterhin ihre Berechtigung. Exemplarisch lassen sich nennen: die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Zuständigkeitsprinzip, das Gleichheitsgebot und die Selbstbindung der Verwaltung, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Hierarchieprinzip. Zwar sind diese Prinzipien zum Teil auf Verfassungsgrundsätze oder einfachgesetzliche Vorgaben rückführbar, in der Regel werden sie aber durch untergesetzliches Binnenrecht ausgestaltet, das einer Fortentwicklung – in eigener Verantwortung – offen steht.

Viele Unternehmen haben soziale Medien in den Arbeitsalltag ihrer Mitarbeiter integriert, sodass der öffentliche Sektor auf entsprechende Erfahrungen der Privatwirtschaft zurückgreifen kann. In Anlehnung an in Unternehmen formulierte Social-Media-Guidelines lassen sich Verhaltensregeln verbindlich normieren, zugleich aber auch positive Impulse geben. Mit derartigen Vorgaben können den Mitarbeitern sinnvolle Verhaltensregeln an die Hand gegeben und mögliche Risiken abgedeckt werden, etwa die Gefahr einer uneinheitlichen „Informationspolitik“ innerhalb sozialer Netzwerke oder drohende Ersatzansprüche wegen unrichtiger Information. Zugleich geben konkrete Vorgaben Sicherheit, da sich die Nutzer an diesen orientieren können. Folgende Punkte könnten in den Verhaltensregeln enthalten sein:

- Auflistung der verschiedenen Kommunikationsmittel inkl. einer Beschreibung der mit dem Einsatz verfolgten Zielen;
- Festlegung, welche Mitarbeiter zugangsberechtigt bzw. für die Pflege der Accounts verantwortlich sind;
- Verbot unwahrer, negativer oder abwertender Äußerungen, insbesondere in Bezug auf andere Mitarbeiter und auf Vorgesetzte;
- Verbot der Veröffentlichung von Behördengeheimnissen, von personenbezogenen Daten oder von Daten aus laufenden Verwaltungsverfahren, verbunden mit der Vorgabe, bei Zweifelsfällen eine Veröffentlichung mit dem Vorgesetzten abzustimmen;
- Hinweis, dass sonstige behördenerne Regelungen auch in der „virtuellen Welt“ Gültigkeit behalten.

Generell sollte bei der Formulierung der Regeln darauf geachtet werden, dass diese nicht zu restriktiv ausgestaltet sind, da sonst die erwünschten positiven Effekte aus der Einführung der neuen Techniken ausbleiben könnten. Zusätzlich sollte eine enge Verbindung der Social-Media-Guidelines mit dem generellen „Serviceversprechen“ bzw. der „Vision“ der jeweiligen Organisationseinheit hergestellt werden. So können die Mitarbeiter zu „Botschaftern“ der Verwaltung werden und ihre eigene Identifikation mit der Behörde sowie diejenige der Adressaten, z. B. mit ihrer Heimatkommune, gesteigert werden.

3 Praktische Anwendungsfelder

Um die Nutzungsanlässe sozialer Medien für die öffentliche Verwaltung zu bestimmen, kann man zwischen der privaten, der dienstlichen und sonstiger Nutzung unterscheiden. Für sie gelten jeweils unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen. Personen nehmen im Netz zunehmend verschiedene Rollen ein – so verfügen Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung zum Teil neben ihrer dienstlichen (als Verwaltung), ihrer privaten (als Privatperson) ebenfalls über eine Parteirolle (z. B. als Kandidat für ein Bürgermeisteramt) oder sind zugleich kommunale Mandatsträger. Die Abgrenzung ist durch Web 2.0-Dienste und soziale Netzwerke komplexer geworden.

Über verbindliche interne Anweisungen (Social-Media-Guidelines) besteht die Möglichkeit, die dienstlichen Aktivitäten zu definieren und diese von sonstigen Handlungsweisen abzugrenzen. Dabei besteht ein großer Gestaltungsspielraum des Dienstherrn, zumal die denkbaren Nutzungsformen je nach Aufgabe der Behörde und Zielgruppe variieren sowie einem zeitlichen Wandel unterliegen. Eine Definition dienstlicher Anlässe kann Rechtssicherheit schaffen. Abgrenzung und Abgrenzbarkeit von dienstlicher und sonstiger Nutzung bereiten nämlich insbesondere dann Schwierigkeiten, wenn Regelungen zur Nutzung sozialer Medien vollständig fehlen. Sind hingegen Vorgaben vorhanden oder die Nutzung allgemein zu dienstlichen Zwecken gestattet, lässt sich eine Abgrenzung relativ einfach umschreiben: Als dienstliche Nutzung kann nur diejenige Tätigkeit eingestuft werden, die von internen Vorgaben abgedeckt ist. Dies bedeutet z. B., dass wenn eine Behörde den fachlichen Diskurs nicht gestattet, es sich bei entsprechenden Diskussionsbeiträgen eines Mitarbeiters schon aus diesem Grund um private Äußerungen handelt, selbst wenn der Inhalt dienstlicher Natur sein sollte. Eine Unterscheidung zwischen den Rollen, die ein Mitarbeiter in seiner Freizeit (in Abgrenzung vom dienstlichen Handeln) einnehmen kann, ist nicht erforderlich. Auch das Agieren in einer Parteirolle oder im Rahmen einer erlaubten Nebentätigkeit ist privat.

Der Einsatz sozialer Medien zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit dient dazu, interessierte Bürger und Medienvertreter besser und schneller mit relevanten Informationen zu versorgen und diejenigen Kanäle zu bedienen, die aufgrund ihrer Zusatzfunktionalitäten (z. B. leichtere Durchsuchbarkeit, schnellere Verfügbarkeit) von Journalisten mittlerweile primär genutzt werden. Für die „nicht-professionellen“ Adressaten solcher Mitteilungen wird zudem der Eindruck von Modernität vermittelt. Ansonsten decken sich die Zielsetzungen mit der klassischen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bzw. der Informationstätigkeit der öffentlichen Verwaltung. Mittlerweile dürften die meisten öffentlichen Verwaltungen – Ministerien auf Bundes- und Landesebene, Kreise, Städte, Gemeinden, aber auch öffentliche Unternehmen, Anstalten, Landesämter etc. – diese Kanäle bedienen. So werden bei Pluragraph (www.pluragraph.de), einer Plattform für Social-Media-Benchmarking und Social-Media-Analyse im nicht-kommerziellen Bereich, 2867 Organisationen im Bereich Verwaltung und 5299 Organisationen im Bereich Politik gelistet (Stand: Oktober 2018).

Soweit soziale Medien zur Bürgerinformation genutzt werden, kann dies die Bürgernähe und damit die Identifikation z. B. mit einer Kommune steigern. Die

Abgrenzung zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ist fließend. Der einfache, schnelle und ungefilterte Rückkanal des Bürgers zur Verwaltung kann eingesetzt werden, um Stimmungen und konkrete Wünsche der Bürger entgegenzunehmen. Die Möglichkeit, mit dem Bürger in direkte Kommunikation einzutreten, ermöglicht es auch, neben allgemeinen Informationen konkrete Bürgeranfragen, soweit diese keinen Bezug zu einem Verwaltungsverfahren haben, z. B. zu Ansprechpartnern, Öffnungszeiten usw., zu beantworten. Soziale Medien können perspektivisch ein zentrales Beschwerdemanagement darstellen und so die zuständigen Behörden entlasten, zumal bestimmte Rückmeldungen in der Regel mehrfach dort auflaufen. Schließlich können die sozialen Medien zur Bewältigung von besonderen Krisensituationen eingesetzt werden (Hochwasser, Tierseuchen etc.). Entsprechende Anwendungen, vor allem in Form mobiler und ortsbasierter Apps, bieten eine komfortable und oft kostengünstige Möglichkeit, einer besonderen Nachfrage zu begegnen und viele Personen zugleich zu erreichen. Ein Beispiel ist der Warndienst Katwarn. Dieser Dienst verteilt Warnungen von verschiedenen Einrichtungen (Feuerwehren, Katastrophenschutz, Polizei) nach festgelegten Kriterien orts- oder themenbezogen auf verschiedene Endgeräte. Der Einsatz von Facebook und Twitter zu diesem Zweck ist nur sinnvoll, wenn die öffentliche Verwaltung auch sonst dort präsent ist und sich mit einem Auftritt einen Followerkreis aufgebaut hat. Erst und nur im Krisenfall auf diese Medien zurückzugreifen ist mangels Reichweite wenig erfolgversprechend.

Gerade im Bereich des fachlichen Diskurses ist es wichtig, dass sich die Behörde vergewissert, welche Ziele und welche Zielgruppen sie erreichen will. Dieser Bereich stellt die größte Herausforderung dar und ist zugleich ein Element echter Veränderung der Verwaltungskultur hin zum „Open Government“ (Janda 2012), zu „offener Staatskunst“ (Müller 2012) bzw. zu einer transparenten, kommunikativen Verwaltung. Der fachliche Diskurs von Verwaltungsmitarbeitern über dienstliche Themen dient, wie auch die reine Informationsbeschaffung, der Erweiterung der staatlichen Wissensbasis als Grundlage rationaler Entscheidungen. Den Diskussionen in Foren, Blogs und in sozialen Medien vergleichbar sind die aus der analogen Welt bekannten Formen des fachlichen Austauschs mit der Wissenschaft, Wirtschaftsvertretern, anderen Behörden und interessierten Bürgern auf Konferenzen, Vorträgen, Podiumsdiskussionen und Ähnlichem. Diese sind allein aufgrund ihrer Ausgestaltung mit zahlreichen (tatsächlichen, räumlichen und zeitlichen) Hürden immer auf einen bestimmten Personenkreis begrenzt. „Die Bevölkerung“ lässt sich, selbst in offenen Bürgerforen, kaum einbeziehen. Die Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, die z. B. von einem Gesetzgebungsverfahren oder einem administrativen Vorhaben betroffen sind, kann – insbesondere wenn sich dies ergänzend zu den formellen Beteiligungsverfahren vollzieht – als Teilaspekt des Open Government verstanden werden, der dazu dient, einerseits die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen zu verbessern, andererseits der Verwaltung neue Erkenntnisquellen zu erschließen. Die Verwaltung bekommt die Gelegenheit, relevante Themen im Anfangsstadium zu erkennen und in Diskussionen einzusteigen und diese aktiv mitzugesten. Umgekehrt führt das Fehlen einer Begrenzung, z. B. auf Verfahrensbeteiligte, dazu, dass sich insbesondere (organisierte) Partikular- und Individualinteressen einbringen.

Der Einsatz sozialer Medien für die interne Behördenkommunikation hat Effizienzgründe. Die Schwerpunkte liegen im Bereich der Kommunikation und des Wissensmanagements. So kann die Nutzung von Sharepoints, also die gemeinsame Bearbeitung von Dokumenten, Abstimmungsprozesse beschleunigen, die Terminfindung wird durch Tools wie Doodle auch für die öffentliche Verwaltung erleichtert und soziale Netzwerke können das Auffinden eines Experten zu einem bestimmten Thema beschleunigen. Hinzu kommt die damit einhergehende Attraktivität der öffentlichen Verwaltung für (neue) Mitarbeiter, da es vielfach als Vorzug gesehen wird, privat und dienstlich die gleichen Anwendungen nutzen zu können. Solche Formen der Zusammenarbeit sind eine Antwort auf den (drohenden) Fachkräftemangel, da sie die Generation der Digital Natives adressieren und neue andere Arbeitsarrangements erleichtern (Homeoffice, Projektarbeit, Jobsharing).

Ein weiteres Anwendungsfeld der Nutzung sozialer Medien zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist der Einsatz zu Fahndungszwecken, insbesondere durch Polizeibehörden. Hierbei werden Fahndungsaufrufe über soziale Netzwerke verbreitet. Während dies in der Anfangszeit noch unmittelbar im sozialen Netzwerk erfolgte, sind die Behörden nun dazu übergegangen, lediglich Links zu posten und auf die eigene behördliche Online-Präsenz zu verweisen. Dies hat den Vorteil, dass die – personenbezogenen – Daten auf den Servern der Behörde und damit in ihrem Einflussbereich verbleiben. Denkbar ist es zudem, das Internet als Informationsquelle für staatliche Stellen und zur staatlichen Aufgabenerfüllung zu nutzen. Dies erfolgt vorrangig durch Polizei- und andere Sicherheitsbehörden (Schulz und Hoffmann 2010). In Betracht kommen dabei nicht nur offen zugängliche Websites, sondern zwangsläufig rücken auch die sozialen Netzwerke in den Mittelpunkt des Interesses, zumal diese einen enormen Datenbestand aus allgemeinen und personenbezogenen Daten, Fotos, Statusmeldungen, Beziehungsinformationen und vielem mehr bereithalten. Auch andere Behörden – etwa auf kommunaler Ebene – können soziale Netzwerke zur Beschaffung von Informationen für ihre tägliche Verwaltungsarbeit einsetzen. So scheint es beispielsweise nicht ausgeschlossen, dass Mitarbeiter in Jobcentern Informationen aus sozialen Netzwerken heranziehen, um die tatsächlichen Wohnverhältnisse der Leistungsempfänger zu ermitteln. Gleches gilt für etwaige nicht angegebene Arbeitsverhältnisse, die möglicherweise in einem sozialen Netzwerk erwähnt werden.

Angesichts der Tatsache, dass Verwaltungsthemen in den sozialen Medien diskutiert werden, auch wenn sich die öffentliche Verwaltung nicht selbst äußert, kommen der Beobachtung und Analyse der Stimmung in den sozialen Netzen erhebliche Bedeutung zu. Insofern sollte jede Behörde prüfen, ob und wie sich eine kontinuierliche Beobachtung realisieren lässt, da man so Fehlentwicklungen ggf. gezielt entgegenwirken kann. Unter Social-Media-Monitoring ist die systematische Sammlung und Filterung relevanter, nutzergenerierter Inhalte im Web 2.0-Umfeld zu verstehen. Texte, wie sie z. B. in Foren, Blogs oder Portalen verfasst werden, lassen sich bestimmten Themen zuordnen und in ihrer Tonalität (positiv, negativ, neutral usw.) einschätzen – etwa um Stimmungsbilder zu ermitteln. So glauben 58 Prozent der Bundesbürger, dass das Internet eine Art Frühwarnsystem sei, durch das Politiker frühzeitig auf Themen aufmerksam gemacht würden, die die Bürger bewegen

(Forsa 2011). Ein Viertel der Kommunen führt ein teilautomatisiertes oder automatisiertes Monitoring durch, weitere 16 Prozent betreiben ein manuelles Monitoring (Cassini Consulting et al. 2016, S. 4).

4 Umsetzungstand und Auswirkungen

Trotz rechtlicher Bedenken werden alle Formen der sozialen Medien in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt. Ob und inwieweit die Potenziale genutzt werden und ob der Auftritt in den sozialen Medien eine nachhaltige Veränderung in der Bürger-Staat-Kommunikation im Sinne von „offenen Schnittstellen“ (Schulz et al. 2013) bewirkt hat, ist bisher nicht vollständig analysiert.

Anders als in den angloamerikanisch geprägten Ländern – Open Government und der Einsatz sozialer Medien hatten vor allem unter US-Präsident Barack Obama eine erhebliche Aufmerksamkeit und wurden positiv wahrgenommen (anders nunmehr das Agieren von Präsident Donald Trump) – ist die deutsche Verwaltung aufgrund der Rechtsbindung und der Tatsache, dass vielfach US-amerikanische Dienste zum Einsatz kommen, bis heute zurückhaltend. Zwar nutzt die Mehrheit der Kommunen (64 Prozent) soziale Medien, dies allerdings vorrangig um Informationen – z. B. zu Veranstaltungen – weiterzugeben. Zahlreiche Kommunen verbreiten auch ihre Pressemitteilungen über soziale Medien (Cassini Consulting et al. 2016, S. 4).

Verstärkt wird die Zurückhaltung deutscher Behörden durch einen anhaltenden Rechtsstreit zur grundsätzlichen Zulässigkeit. So führen Kommunen, die die sozialen Medien nicht für externe Zwecke nutzen neben mangelnden Ressourcen (60 Prozent) insbesondere ungeklärte Rechtsfragen (50 Prozent), die mangelnde Kontrolle über Inhalte (44 Prozent) sowie ungeklärte Sicherheitsfragen (43 Prozent) als Ursachen an (Cassini Consulting et al. 2016, S. 4).

Aufgrund einer Analyse der Angebote von Facebook durch das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz in Schleswig-Holstein (ULD) im Jahr 2011 wurde die rechtliche Zulässigkeit thematisiert (Brackmann et al. 2013). Das ULD kam zu dem Ergebnis, dass die Einrichtung einer Fanseite durch Unternehmen und öffentliche Stellen datenschutzrechtlich unzulässig und die jeweiligen Seitenbetreiber für diesen Verstoß verantwortlich seien. Das sich anschließende gerichtliche Verfahren bis zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) hat bisher (Stand: Oktober 2018) keine abschließende Klärung gebracht. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) räumte in einer Entscheidung aus dem Jahr 2016 zwar ein, dass der jeweilige Fanseiten-Betreiber Facebook durch seine Seite den Zugriff auf die Nutzerdaten ermögliche. Dies begründe aber keine datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit. Dass es dennoch zur Vorlage an den EuGH gekommen ist, liegt daran, dass das BVerwG die Argumentation, es gebe neben der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit noch eine allgemeine „Auswahlverantwortlichkeit“, in Erwägung zu ziehen schien (Martini und Fritzsche 2015).

Auf den Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts hat der Europäische Gerichtshof im Juni 2018 Stellung zur datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit der Betreiber von Facebook-Fanseiten genommen. Die für den betreffenden Rechtsstreit

noch maßgebliche Datenschutzrichtlinie sei dahin auszulegen, dass der Begriff des „für die Verarbeitung Verantwortlichen“ (auch) den Betreiber einer bei einem sozialen Netzwerk unterhaltenen Fanpage umfasst. Die Folgen des Urteils werden weitreichend sein: Die Übertragbarkeit auf das Rechtsregime der nunmehr geltenden Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ist gegeben, da diese eine wortgleiche Bestimmung des Verantwortlichen enthält. Die Ausführungen beziehen sich zwar lediglich auf Facebook, dennoch ist aufgrund vergleichbarer Funktionalitäten davon auszugehen, dass die rechtliche Bewertung anderer Dienste ähnlich ausfällt.

Ob der angefochtene Bescheid des ULD Bestand haben wird, muss nun das BVerwG entscheiden. Wie jede Behörde muss auch das ULD den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Der EuGH deutet eine Differenzierung an: Das Bestehen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit hat nicht zwangsläufig eine gleichwertige Verantwortlichkeit der verschiedenen Akteure zur Folge. Entscheidend seien der Grad der Verantwortlichkeit und die maßgeblichen Umstände des Einzelfalls. Damit verengt sich die Frage darauf, ob es richtig war, einen lediglich „Beteiligten“ in Anspruch zu nehmen, oder ob im Sinne der Effektivität des Rechtsgüterschutzes nicht der unmittelbar und Hauptverantwortliche (hier: Facebook) in Anspruch zu nehmen gewesen wäre. Eine Auswahlverantwortlichkeit und besondere Sorgfaltspflicht in Hinblick auf die Daten der Nutzer – neben der strengen datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit – folgt für den Einsatz sozialer Medien im öffentlichen Bereich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen und ist nicht als striktes Verbot der Nutzung zu verstehen, sondern als Grundlage einer Ermessensentscheidung, in die verschiedene Faktoren einfließen können (Hoffmann et al. 2012). Dies zugrunde gelegt, lassen sich sachgerechte Ergebnisse erzielen, die sowohl rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen als auch eine Überdehnung der Haftung für Drittinhalt und -aktivitäten verhindern.

5 Perspektiven für die Verwaltungsreform

Richtig eingesetzt sind die sozialen Medien eine sinnvolle Ergänzung des Handlungsinstrumentariums der öffentlichen Verwaltung und ein Element der Verwaltungsmodernisierung. Die öffentliche Verwaltung hat immer die zur Verfügung stehenden Mittel zur staatlichen Aufgabenerfüllung genutzt. Dass dabei zunächst Rechtsunsicherheiten entstehen und sich die Mitarbeiter und die Verwaltung sich die neuen Möglichkeiten erschließen müssen, ist keine Besonderheit des Web 2.0. Viele Kommunen nutzen die Potenziale zur Vernetzung, Kommunikation und Kooperation nicht aus, sondern nutzen diese vor allem als einen weiteren Kanal zur Informationsverbreitung (Cassini Consulting et al. 2016, S. 4). Die Nutzung sozialer Medien hat wesentlich tief greifendere Veränderungspotenziale als die alleinige Betrachtung eines neuen Medienkanals aus der Sicht der Öffentlichkeitsarbeit. Gerade die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist aufgrund ihrer Rechtsstaatlichkeit geeignet, einen rechtskonformen Umgang mit den sozialen Medien zu etablieren und so die Chancen zu nutzen, gleichwohl die Risiken nicht aus dem Auge zu verlieren. Weitere Potenziale der Nutzung sozialer Medien in der öffentlichen Verwaltung liegen u. a. darin, diese verstärkt für neue Formen der

Politik- und Verwaltungskommunikation, und nicht lediglich als anderes Medium klassischer Öffentlichkeitsarbeit, zu nutzen. Sozialen Medien können eine sachgerechte Ergänzung der Bürgerbeteiligung sein. Soziale Medien ermöglichen es auch zivilgesellschaftlichen Akteuren ganz selbstständig und mit wesentlich geringerem Aufwand und höherem Effekt, tätig zu werden (Krabina 2012, S. 8–11).

Soziale Medien und eine neue Form von Regierungs- und Verwaltungshandeln im Sinne von Open Government durch Transparenz, Partizipation und Kollaboration können als Governance-Tool das Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und den vielfältigen Interessengruppen des öffentlichen Sektors auf eine neue Ebene heben. Die Eigenschaften sozialer Medien können auch in internen Informations- und Kommunikationssystemen genutzt werden, zumal viele der im Web 2.0 verbreiteten Softwarelösungen, wie Wikis, Blogs, Nachrichtendienste oder soziale Netzwerke, als Open-Source-Software zur Verfügung stehen und somit behördintern genutzt werden können. Allerdings geben nur neun Prozent der Kommunen an, dass sie soziale Medien intern einsetzen (Cassini Consulting et al. 2016, S. 4). Nur eine strategische Ausrichtung und ein konzeptionelles Vorgehen können zur Zielerreichung führen, vor allem vor dem Hintergrund, dass ein professioneller Auftritt erhebliche Ressourcen bindet. Damit die Implementierung erfolgreich verläuft, sollten die Werkzeuge und die bei der Nutzung geltenden Regeln in persönlichen Gesprächen und regelmäßig stattfindenden Schulungen besprochen und erklärt werden. Aufklärung und Schaffung der nötigen Medienkompetenz sind die Grundlage für den erfolgreichen Einsatz von sozialen Medien in der öffentlichen Verwaltung. Zu Beginn der Aktivitäten sollte zunächst die Öffentlichkeitsarbeit in den Fokus rücken und neu ausgerichtet werden, insbesondere Ziele und Zielgruppen sollten neu definiert werden. Xing, LinkedIn oder spezialisierte Personalportale können zur Personalakquisition genutzt werden. Spezialisierte soziale Netzwerke, themenspezifische Plattformen oder Web-2.0-Tools können in der täglichen Arbeit produktiv genutzt werden. Die Mechanismen und Tools des Webs 2.0 können im organisationsinternen Kontext genutzt werden. Dabei müssen die IT-Strukturen und die Wissensmanagementstrategie der Behörde überdacht werden. Zu bedenken ist dabei, dass das für die Organisation relevante Wissen nicht an den Grenzen der Organisation endet und die Nutzung von Wissensquellen außerhalb der Organisation wesentlich sein kann. Führungskräfte und auch Mitarbeiter müssen einen vertrauensvollen Umgang miteinander lernen, um eine zeitgemäße Organisationskultur zu entwickeln (Krabina 2012, S. 8–11).

Literatur

- Bitkom. 2011. *Soziale Netzwerke. Eine repräsentative Untersuchung zur Nutzung sozialer Netzwerke im Internet*, 2. Aufl. Berlin: Eigenverlag.
- Cassini Consulting, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), und Universität Kassel. 2016. *Wie nutzen Kommunen Social Media?* https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IBWL/Veit/Publications/Social-Media-Studie2016_cassini-KGSt-UniKassel.pdf. Zugegriffen am 01.11.2018.

- Forsa. 2011. *Soziale Netzwerke – Was Bürger von der Verwaltung erwarten*. Heidelberg: SAS. https://www.sas.com/content/dam/SAS/bp_de/doc/studie/ci-st-soziale-netzwerke-was-buerger-erwarten-studie-1976117.pdf. Zugegriffen am 01.11.2018.
- Franziska, Brackmann, Christian Hoffmann, und Sönke E. Schulz. 2013. Die öffentliche Verwaltung in den sozialen Medien? – Zur Zulässigkeit behördlicher Facebook-Fan-Seiten. *ZD (Zeitschrift für Datenschutz)*, S. 122–125.
- Hoffmann, Christian, Sönke E. Schulz, und Christian Brackmann. 2012. Web 2.0 in der öffentlichen Verwaltung: Twitter, Facebook und „Blogs“ aus rechtlicher Perspektive. In *Transparenz, Partizipation, Kollaboration. Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung*, Hrsg. Utz Schliesky und Sönke E. Schulz, 163–208. Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften.
- Janda, Timm Christian. 2012. Open Government – Transparenz, Partizipation und Kollaboration als Staatsleitbild. In *Transparenz, Partizipation, Kollaboration – Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung*, Hrsg. Utz Schliesky und Sönke E. Schulz, 11–39. Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften.
- Krabina, Bernhard. 2012. Soziale Medien: Ein Überblick aus Sicht des öffentlichen Sektors. *Forum Public Management* 8(4): 8–11.
- Martini, Mario, und Saskia Fritzsche. 2015. Mitverantwortung in sozialen Netzwerken. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 34(21): 1–16.
- Müller, Philipp. 2012. *machiavelli.net: Strategie für unsere offene Welt*. Bad Vilbel: Scoventa.
- O'Reilly, Tim. 2005. *What is web 2.0. Design patterns and business models for the next generation software*. <https://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html?page=1>. Zugegriffen am 01.11.2018.
- O'Reilly, Tim. 2006. *Web 2.0 compact definition: Trying again*. <http://radar.oreilly.com/2006/12/web-20-compact-definition-tryi.html>. Zugegriffen am 01.11.2018.
- Schulz, Sönke E., und Christian Hoffmann. 2010. Grundrechtsrelevanz staatlicher Beobachtungen im Internet – Internet-Streifen der Ermittlungsbehörden und das Autorisierungskonzept des BVerfG. *Computer und Recht* 26(2): 131–136.
- Schulz, Sönke E., Timm Christian Janda, und Jakob Tischer. 2013. Alles open – oder: wie offen sind die Kommunikationsbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft ausgestaltet? In *Verwaltungskommunikation*, Hrsg. Hermann Hill, 9–30. Baden-Baden: Nomos.



Elektronischer Rechtsverkehr

Dirk Heckmann und Anne Paschke

Inhalt

1 Begriffsklärungen	606
2 Konzeptionelle Grundlagen	607
3 Praktische Anwendungsfelder	609
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen	610
5 Ausblick und Entwicklungsperspektiven	615
Literatur	615

Zusammenfassung

Die Digitalisierung schreitet auch in der Justiz voran. Initiiert durch Strategien und Projekte auf EU-Ebene sowie durch nationale Regulierung (E-Justice-Gesetz in Deutschland) ist es mittlerweile möglich, elektronisch Rechtsschutz zu erlangen. Durch die elektronische Aktenführung bei Gericht werden die Gerichte künftig schneller und flexibler agieren können, insbesondere wenn E-Government und E-Justice etwa durch Interoperabilitätsstandards, zusammengeführt werden.

Schlüsselwörter

E-Justice · Justizportal · Elektronische Klageerhebung · Elektronische Aktenführung · Elektronische Justizkommunikation

D. Heckmann (✉)

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht, Universität Passau, Passau, Deutschland

E-Mail: dirk.heckmann@uni-passau.de

A. Paschke (✉)

Forschungsstelle für IT-Recht und Netzpolitik, Universität Passau, Passau, Deutschland
E-Mail: anne.paschke@uni-passau.de

1 Begriffsklärungen

Elektronischer Rechtsverkehr ist zwar kein etablierter oder gar legal definierter Begriff, aber doch das Synonym für einen Paradigmenwechsel der Gerichtsbarkeit im digitalen Zeitalter. Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) hat nach der Wirtschaft (E-Commerce, Digital Business u. a.) und der Verwaltung (E-Government, E-Health u. a.) nunmehr auch die Justiz (E-Justice) erreicht und dort mittlerweile an Bedeutung gewonnen. Die radikal geänderten Möglichkeiten der Informationsbeschaffung (z. B. Einsatz elektronischer Literatur- und Rechtsprechungsdatenbanken), Informationsaufbereitung (z. B. elektronische Aktenführung) und Informationsvermittlung (z. B. Registerportale) bis hin zu eventuellen Einsatzmöglichkeiten der *Blockchain*-Technologie beschäftigen die Justiz in ihren unterschiedlichen Aufgabenfeldern intensiv. Der umfassende Einsatz von IuK-Technik in der Justiz – auch über nationale Grenzen hinweg in europäischer Zusammenarbeit – wird zumeist mit dem Begriff *E-Justice* umschrieben.

Im *Binnenbereich* der Justiz trägt der Einsatz moderner IuK-Technologien zu einer Vereinfachung und Beschleunigung von Arbeitsvorgängen im Sinne einer Prozessoptimierung bei. Im *Außenbereich* kann die Kommunikation mit den Verfahrensbeteiligten (elektronischer Rechtsverkehr bzw. Justizkommunikation) gestärkt werden. Zu Letzterem zählen die rechtsverbindliche elektronische Einreichung von Anträgen und Klagen bei Gericht, die Zustellung von Urteilen und anderen Entscheidungen, das elektronische Mahnverfahren, elektronische Grundbücher, Handelsregister etc. Elektronischer Rechtsverkehr (bzw. Justizkommunikation) meint den Teil von E-Justice, der sich überwiegend mit der rechtsverbindlichen Kommunikation der Justiz mit den Verfahrensbeteiligten und umgekehrt befasst. Der Begriff bezieht sich also auf den sicheren elektronischen Austausch verfahrensbegrunder Informationen und die anschließende medienbruchfreie Weiterverarbeitung der Daten in einer Elektronischen Akte.

Der elektronische Rechtsverkehr steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Gerichtsverfahren; die rechtserhebliche Kommunikation mit Verwaltungsbehörden ist zumeist nicht davon erfasst. Parallelen von E-Justice zu E-Government lassen sich deshalb auch nur begrenzt ziehen. Zwar besteht eine gewisse Zielkongruenz mit der administrativen Gewalt, was den Einsatz von IT betrifft (Effizienzgewinne, Verbesserung des Bürgerservices, Partizipationsmöglichkeiten, Erhöhung der Transparenz, Befreiung von überflüssiger Bürokratie usw.); allerdings bedingt die Eigenständigkeit der Justiz als Staatsfunktion vielfach ein eigenständiges Modernisierungsprofil, so dass der elektronische Rechtsverkehr bzw. E-Justice nicht mit E-Government gleichgestellt werden darf. Die Justiz unterscheidet sich aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit, des Legalitätsprinzips und der sachlichen Unabhängigkeit der Rechtspfleger deutlich vom Verwaltungsbereich. Insoweit ist es geboten, auch terminologisch den IT-Einsatz und die IT-gestützte Kommunikation im Justizbereich von der „elektronischen Verwaltung“ abzugrenzen. Zeitweiligen Bestrebungen, E-Justice als einen Unterbegriff von E-Government zu etablieren, wurde eine klare Absage erteilt.

Angesichts der vielfältigen Kommunikationserfordernisse zwischen Verwaltung und Gerichten ist es allerdings zunehmend bedeutsam, dass Gerichte und Verwaltungsbehörden möglichst die gleichen Kommunikationsstandards nutzen, soweit nicht Besonderheiten im Bereich der Justiz zu Unterschieden zwingen. Deshalb war es nur konsequent, dass das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz) und das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (E-Justice-Gesetz), die praktisch zeitgleich im Bundestag und Bundesrat im Sommer 2013 beraten und beschlossen wurden, vergleichbare Regelungen für den sogenannten Schriftformersatz im Verwaltungsverfahren bzw. in den Prozessgesetzen trafen. So regeln beide Gesetze die Nutzung von De-Mail und die Identifizierung bei der Nutzung von Formularen mithilfe des elektronischen Personalausweises bzw. des elektronischen Aufenthaltstitels. Auch Verordnungsermächtigungen für die Festlegung weiterer sicherer Authentifizierungsverfahren sind in beiden Gesetzen enthalten (siehe Kap. ► „[„Elektronische Schriftkommunikation \(De-Mail, Vertrauensdienste“](#)“ in diesem Band). Neuerungen im Bereich des E-Justice müssen sich zudem an einer ganzheitlichen Betrachtung mit E-Government messen lassen; dies folgt z. B. für das Verwaltungsprozessrecht schon daraus, dass die Verwaltung als der „Großkunde“ der Verwaltungsgerichtsbarkeit zunehmend digital arbeitet und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Lage sein muss, elektronische Verwaltungsakten entgegenzunehmen und zu verarbeiten. Konsequent wird unter Verweis auf die Stellungnahme des Bundesrates zum E-Government-Gesetz zur Herstellung von Rechtssicherheit und Verringerung des Vollzugsaufwands eine Harmonisierung der Regelungen im Bereich E-Justice und E-Government gefordert.

2 Konzeptionelle Grundlagen

Die Digitalisierung der Justiz entspricht der Lebenswirklichkeit und auch den Bedürfnissen einer sich transformierenden Gesellschaft. Während die Bürger im digitalen Zeitalter schnelle Informationsflüsse erwarten und diese in der Wirtschaft auch bereits wiederfinden (Paschke 2018, S. 219), arbeitete die Justiz bis in die jüngste Vergangenheit noch auf althergebrachte Weise. Dem ubiquitären Techniknutzen der Gesellschaft ist der Staat insoweit begegnet, dass er nunmehr auch den Technikeinsatz bei Gericht sowohl im Rahmen der internen Arbeitsweise als auch im Kontext der externen Kommunikation fördert (Paschke 2018, S. 239). Hiermit einher geht die Absicht, die Durchführung gerichtlicher Verfahren zu beschleunigen sowie die Effizienz bei Gericht zu steigern. Hierzu können u. a. eine den Posteingang selbstständig sortierende elektronische Akte, Diktierprogramme mit Spracherkennung sowie Softwareprogramme mit voreingestellten Textbausteinen beitragen. Weitere Argumente für den elektronischen Rechtsverkehr sind auf lange Sicht gesehene Kosteneinsparungen und der Ausgleich fehlenden Personals in den Geschäftsstellen bei Gericht.

Zudem muss im Rahmen der Digitalisierung des Gerichtswesens den gesellschaftlichen Entwicklungen begegnet werden, d. h. elektronische Dokumente, die

von Privaten, aber auch durch den Staat erstellt werden, werden immer wichtige Beweismittel. Ferner sind Prozessparteien, Anwälte, Gutachter oder Zeugen in einer vernetzten Welt nicht immer am Ort des Gerichtsgeschehens und können unter Umständen nicht am Verhandlungstag im Gericht erscheinen. Die elektronischen Mittel erlauben nunmehr die Bild- und Tonzuschaltung der Betroffenen, auch um teilweise sehr belastende Verhandlungen für die Verfahrensbeteiligten nicht noch weiter zu verzögern. Darüber hinaus kann durch die Einbindung digitaler (Hilfs-) Mittel die Barrierefreiheit im Austausch mit den Gerichten verbessert werden.

Die nachfolgend dargestellte Entwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs in den letzten Jahren zeigt nicht nur die Schnelllebigkeit der Informationstechnologie, sondern auch, wie der Gesetzgeber versucht hat, durch die Wahl der seiner Auffassung nach sichersten Infrastrukturumgebungen dem Bedürfnis der Gesellschaft nach Rechtssicherheit gerecht zu werden (z. B. die Sicherstellung der Unverfälschbarkeit von Urteilen, die Gewährleistung sicherer elektronischer Archivierung). Der zentrale Aspekt auch in der digitalen Welt ist eine rechtssichere Arbeit der Justiz, da nur so das Vertrauen in diese Institution aufrechterhalten werden kann (Bernhardt 2018, S. 316). Gerade Letzteres ist im Rahmen eines demokratischen Staates elementar für dessen Bestand. Aus diesem Grund greift der Staat vielfach nicht auf Techniklösungen aus der Wirtschaft zurück, sondern bedient sich eigener Softwarelösungen – auch mit der Intention, die personenbezogenen Daten seiner Bürger sowie deren Geschäftsgeheimnisse vor dem Zugriff Dritter bestmöglich zu schützen. Da viele Bürger nicht freiwillig vor Gericht erscheinen, hierzu aber aufgrund des Gewaltmonopols des Staates gezwungen sind, muss der Staat insgesamt für die Betroffenen einen geschützten Rahmen bieten.

Einen ersten Meilenstein auf dem Weg zu einer digitalisierten Justiz bildete das am 1. April 2005 in Kraft getretene *Justizkommunikationsgesetz*. Hierdurch wurden die Verfahrensabläufe zwischen dem Eingang und dem Ausgang elektronischer Dokumente geregelt, womit eine elektronische Aktenbearbeitung innerhalb der Gerichte ermöglicht wurde. Geregelt wurden auch die Beweiskraft elektronischer Dokumente, Signaturanforderungen und die Einsicht in elektronisch geführte Akten. Das Gesetz schaffte die Voraussetzungen für eine flächendeckende Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in den einzelnen Prozessordnungen (mit Ausnahme der Strafprozessordnung), überließ es aber den jeweils zuständigen Verordnungsgebern, den Zeitpunkt der Einführung und die einzelnen Modalitäten zu regeln.

Am 10. Oktober 2013 hat der Deutsche Bundestag das *Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten* (E-Justice-Gesetz) erlassen. In diesem Artikelgesetz wurde unter anderem die Zivilprozessordnung geändert und um Regelungen zur elektronischen Kommunikation und elektronischen Aktenführung ergänzt. Diese Regelungen werden in einer Übergangszeit hin zu einer zunehmend digitalisierten Justiz 2018 bis 2022 umgesetzt.

Am 5. Juli 2017 wurde das *Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs* erlassen. Den Kern der Neuregelung bildet die Einfügung der §§ 32–32 f StPO n. F. Damit wurde die gesetzliche Grundlage für die elektronische Aktenführung in Strafsachen geschaffen; außerdem wurden die inhaltlichen Regelungen des elektronischen

Rechtsverkehrs in Strafsachen an die entsprechenden Regelungen in den anderen Verfahrensordnungen angepasst. Die neuen Regelungen traten weitgehend zum 1. Januar 2018 in Kraft. Ausgenommen davon ist die in § 32d StPO n. F. vorgesehene Pflicht zur elektronischen Einreichung für professionelle Einreicher, die – in Parallelität zu den Regelungen in den weiteren Verfahrensordnungen – erst zum 1. Januar 2022 in Kraft treten wird.

3 Praktische Anwendungsfelder

3.1 Die elektronische Kommunikation mit den Gerichten

Die zunehmende Digitalisierung und ihre Verrechtlichung im Bereich der Justiz prägen- wie unter 2 aufgezeigt- inzwischen die Bestimmungen der unterschiedlichen Prozessordnungen. Zu den zentralen Bausteinen einer modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit zählen die Themenkomplexe der elektronischen Klageerhebung, Aktenführung und Akteneinsicht sowie der Einsatz technischer Mittel in der mündlichen Hauptverhandlung. Der elektronische Rechtsverkehr ist somit umfassend bei den Gerichten implementiert worden.

Hierzu gehört, dass insbesondere professionelle Anwender wie Rechtsanwälte und Steuerberater, aber auch andere Behörden (z. B. Polizeibehörden) künftig nur noch auf elektronischem Wege mit der Justiz kommunizieren dürfen (vgl. u. a. § 55a VwGO). Werden elektronische Dokumente eingereicht, muss ein sicherer Übermittlungsweg gewählt werden (vgl. § 130a ZPO, § 55a VwGO), um den Voraussetzungen der IT-Sicherheit (Authentizität, Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit) und insbesondere die Zurechenbarkeit der Dokumente zu gewährleisten. Eine Verpflichtung des Bürgers, lediglich in einen elektronischen Austausch mit den Gerichten zu treten, ist bisher jedoch nicht absehbar, da die Einhaltung dieser Voraussetzungen derzeit noch nicht durch jeden Bürger erfüllt werden kann. Im elektronischen Rechtsverkehr ist zur Wahrung von Rechtssicherheit nämlich nicht jede Art der elektronischen Form zugelassen, sondern lediglich die zuvor genannten besonders qualifizierten Formen.

Während die Verfahrensbeteiligten daher teilweise im Rahmen der elektronischen Klageerhebung noch nicht zwingend an die elektronische Infrastruktur gebunden sind, sondern auch mündlich zu Protokoll der Geschäftsstelle Erklärungen abgeben dürfen, werden Personen in der Justizsphäre im Rahmen der elektronischen Aktenführung künftig fast ausschließlich elektronisch arbeiten.

Der hierdurch bewirkte elektronische Austausch führt zu einer Beschleunigung von Informationsflüssen und kann zu einer schnelleren Befriedung in Konfliktfällen führen. Insbesondere im Bereich der Zivil-, Arbeits-, Sozial-, aber auch Verwaltungsgerichtsbarkeit kann dies den sozialen Frieden in der Gesellschaft sichern. In Strafverfahren sind zwar schnellere Verfahren ebenfalls wünschenswert; hier kommt es jedoch vor allem auf das Finden der Wahrheit an, da der Staat in diesen Fällen massiv in bürgerliche Freiheiten eingreifen kann. Aufgrund dessen wurde der elektronische Rechtsverkehr (und damit verbunden die elektronische Akte) in Straf-

sachen erst 2017 gesetzlich geregelt. Dies bedeutet nicht, dass Staatsanwaltschaften und Gerichte vorher nicht EDV-basiert gearbeitet haben. In Zukunft soll jedoch ausschließlich elektronisch gearbeitet werden. In diesem Kontext stellen sich im Gesetzgebungsprozess insbesondere Fragen zum Umgang mit nicht-elektronischen Beweismitteln, vor allem in Bezug auf den Verbleib schriftlicher Urkunden. Daher wird bei Streitigkeiten über die Echtheit dieser Urkunden eine analoge Nische im elektronischen Rechtsverkehr bleiben.

Die Bundesgerichte gelten als Vorreiter im elektronischen Rechtsverkehr. Sie nutzen viele der technischen Möglichkeiten der Digitalisierung. Hierzu gehört u. a. auch, dass sie seit einiger Zeit ihre Entscheidungen umfassend für jeden Bürger über das Internet zugänglich machen (Bernhardt 2015, S. 2779–2780). Künftig soll zudem eine einheitliche E-Akte bei den Bundesgerichten eingeführt werden; derzeit wird allerdings noch die elektronische Akte als „Zweitakte“ geführt (Bernhardt 2018, S. 310–311).

3.2 Einsatz technischer Mittel in der mündlichen Verhandlung

Die Digitalisierung der Justiz äußert sich nicht nur durch elektronische Aktenführung oder eine elektronische (vor-)prozessuale Kommunikation, sondern sie findet auch Eingang in die mündliche Verhandlung selbst. Eine wesentliche Bestimmung zum Einsatz technischer Mittel in der mündlichen Verhandlung stellt die Möglichkeit der Verhandlung im Wege der Bild- und Tonübertragung (sog. Videokonferenz) nach § 102a VwGO dar. Die Regelung soll zu einem geringeren zeitlichen Aufwand für alle Beteiligten führen und dem Gericht dadurch die Terminierung erleichtern. Damit trägt sie zur Verfahrensbeschleunigung und Effizienzsteigerung bei. Modifiziert werden sowohl der Mündlichkeitssgrundsatz als auch der Unmittelbarkeitsgrundsatz der Beweisaufnahme. In der Praxis werden Videokonferenzen aber bisher kaum für Verhandlungen genutzt. Eine ungleich größere praktische Bedeutung nimmt dagegen der Einsatz technischer Mittel als Beweismittel ein. Der Beweisantritt bei elektronischen Dokumenten erfolgt nach § 371 Abs. 1 S. 2 ZPO (i. V. m. § 98 VwGO) durch die Vorlegung oder Übermittlung der Datei. Der Beweis mittels elektronischer Dokumente unterliegt dabei dem Regelungsregime des Augenscheinsbeweises. Für die Beweiskraft der übermittelten elektronischen Dokumente sieht § 371a ZPO unter spezifischen Umständen eine Geltung der Vorschriften über Urkunden vor.

4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

4.1 Nationaler Kontext

Die Digitalisierung des Justizwesens nimmt durch den verpflichtenden Einsatz des elektronischen Rechtsverkehrs und die rechtswegübergreifende Einführung der elektronischen Akte in Deutschland langsam Fahrt auf. In der praktischen Umset-

zung kommt es jedoch zu Verzögerungen und Umsetzungsdefiziten. Das besondere elektronische Anwaltspostfach (beA) konnte beispielsweise aufgrund eines fehlerhaften Projektmanagements und darauf beruhender IT-Sicherheitsrisiken erst verspätet zum Einsatz kommen. Zudem bedarf es in der Praxis noch der Beseitigung von Berührungsängsten mit dem elektronischen Rechtsverkehr. In der Gesamtbe trachtung stellt die Digitalisierung auch aufgrund bestehender Automatisierungsmöglichkeiten eine Arbeitserleichterung für alle Beteiligten dar; allerdings ist dies mit einer von den Betroffenen zuweilen als lästig empfundenen Arbeits- und Organisationsumstellung verbunden.

Neben der Bereitstellung der Technologie zur Bewältigung des Arbeitsalltags innerhalb der Justiz wurden in den letzten Jahren bestehende Register digitalisiert oder neue Register wie das Zentrale Schutzschriftenregister oder das Zentrale Testamentsregister geschaffen (Paschke 2018, S. 243–244). Hierdurch wird eine Online-Abfrage ermöglicht, die für alle Beteiligten Ressourcen schont. Insbesondere das Zentrale Schutzschriftenregister vereinfacht die Arbeit von Rechtsanwälten, aber auch Gerichten, da Anwälte nicht mehr an jedes potenziell zuständige Gericht prophylaktisch Schutzschriften übersenden müssen. Das gemeinsame Justizportal des Bundes und der Länder bietet zudem eine weitreichende Vernetzung bzw. Verlinkung bestehender staatlicher Online-Dienste. Vom digital einsehbaren Grundbuch bis zur Teilnahme an Online-Justiz-Auktionen findet eine Digitalisierung staatlicher Verfahren statt. Die elektronische Abfrage- und Recherchemöglichkeit vereinfacht das Suchen durch private Akteure und öffentliche Stellen. Vor allem entfallen durch die digitale Transformation dieses staatlichen Bereichs zeitintensive Anfragen bei anderen Behörden. Zudem gibt es das elektronische Zwangsvollstreckungsverfahren. Hierbei besteht jedoch die Gefahr der doppelten Zwangsvollstreckung, da elektronische Vollstreckungsbescheide anders als Papierdokumente nicht einzigartig sind.

Im Rahmen des elektronischen Rechtsverkehrs wurde die Infrastruktur des gemeinsamen Elektronischen Gerichts- und Verwaltungs postfachs (EGVP) entwickelt, an die zum 1. Januar 2018 das beA anknüpfen sollte, um die rechtssichere Kommunikation zwischen Justiz und Anwaltschaft zu ermöglichen. Aufgrund massiver Sicherheitsdefizite kam es hier aber zu Einsatzverzögerungen. Bisherige Bemühungen von Seiten der Anwaltschaft, das beA aufgrund der bestehenden Sicherheitsdefizite zu stoppen, scheiterten sowohl vor dem BVerfG (v. 20.12.2017 – 1 BvR 2233/17) als auch vor dem BGH (v. 16.07.2018 – AnwZ (Brfg) 44/17). Zum 3. September 2018 wurde nach der Behebung einiger Schwachstellen das beA in Betrieb genommen. Die noch bestehenden Sicherheitsdefizite sollen im laufenden Betrieb behoben werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Betrieb künftig zumindest teilweise wieder ausgesetzt wird.

Dass zwar die elektronische Justizkommunikation frühzeitig normiert wurde, demgegenüber sich die Einführung der verpflichtenden elektronischen Aktenführung unterdessen verzögert, beruht u. a. darauf, dass die elektronische Akte von Richtern kritisch gesehen wird, weil sie auf diesem Wege eine Leistungskontrolle befürchten (SZ 04.07.2016) und es nicht so leicht ist, alle bei Gericht eingespielten organisatorischen Abläufe digital abzubilden (Paschke 2018, S. 245–246). Ein

Argument vieler Richter gegen die elektronische Akte ist nämlich auch, dass sie keine Verwaltungsaufgaben übernehmen möchten, die bisher ihren Serviceeinheiten zugeordnet sind. Gleichzeitig ist die verpflichtende deutschlandweite Einführung der elektronischen Akte und damit der zwingenden Nutzung elektronischer Kommunikation durch die Gerichte für die Akzeptanz des elektronischen Rechtsverkehrs durch die Anwaltschaft wichtig (Rieck und Otter 2013, S. 21).

Die elektronische Gerichtsakte wird derzeit noch in diversen Pilotprojekten erprobt, bevor ihre flächendeckende Einführung im Jahr 2022 erfolgen soll. Die Stellungnahmen der an den Pilotprojekten teilnehmenden Richter sind zumeist positiv. Allerdings sind auch hier Verzögerungen wie beim beA nicht ausgeschlossen. Obwohl die Justiz maßgeblich von den Ländern geprägt ist und hierdurch teilweise die flächendeckende Digitalisierung gehemmt wird (Bernhardt und Heckmann 2017, Rn. 99; Paschke 2018, S. 245), fordert die Digitalisierung die Schaffung einheitlicher Standards, um einen länderübergreifenden Austausch von elektronischen Gerichtsakten bzw. Datensätzen zu ermöglichen (Bernhardt und Heckmann 2017, Rn. 90). Dies wird durch den XJustiz-Standard gewährleistet, der für die Schaffung von Schnittstellen relevant ist (Bernhardt und Heckmann 2017, Rn. 101). Da mit einer Digitalisierung des schriftlichen Elements eines Gerichtsverfahrens auch die gerichtlichen Dokumente betroffen sind, wurden in diesem Kontext bereits verschiedene gesetzliche Vorgaben geschaffen, die neben der Ausfertigung und Zustellung (§ 315 Abs. 3 ZPO) auch die Erstellung von Auszügen (§ 317 Abs. 3 ZPO, § 37 StPO i. V. m. § 317 Abs. 3 ZPO) oder Berichtigungen entsprechender Dokumente regeln (§ 319 Abs. 2, 320 Abs. 4 ZPO, § 489 StPO).

Ob der elektronische Rechtsverkehr und die elektronische Akte den Erwartungen und dem gesetzlichen Anforderungsprofil entsprechen, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Auch inwieweit die Länder es schaffen werden, die unterschiedlichen Fachanwendungen im gesamten Bundesgebiet zu vereinheitlichen, bleibt abzuwarten (Bernhardt 2018, S. 311). Es ist bisher auch noch nicht absehbar, ob der Zeitplan eingehalten wird, obwohl sich die Verantwortlichen zuversichtlich zeigen.

4.2 Europäischer Kontext

Über den nationalen Bereich hinaus hat E-Justice eine europäische Dimension erhalten und wurde vielfach auch umfassend über Maßnahmen der EU angestoßen. Zunehmend werden einheitliche Strukturen für den grenzüberschreitenden Einsatz von IT in der Justiz geschaffen. Ausgangspunkt waren Arbeiten einer vom Rat der Europäischen Union eingerichteten Arbeitsgruppe E-Justice. Diese hatte den Auftrag erhalten, ein Europäisches Justizportal aufzubauen, um Bürgern, Unternehmen und Behörden benötigte Informationen für grenzüberschreitende, rechtlich relevante Aktivitäten „auf Knopfdruck“ zur Verfügung stellen zu können. Ein Meilenstein der europäischen Bemühungen um eine Verbesserung der grenzüberschreitenden elektronischen Kommunikation im Justizbereich war die Eröffnung des Europäischen Justizportals im Juli 2010. Die derzeitige Strategie für die europäische E-Justiz

(2014–2018) schreibt vor, dass das europäische E-Justiz-Portal als einzige Anlaufstelle („One-stop-shop“) etabliert werden und Bürgern, Unternehmen und Angehörigen der Rechtsberufe Informationen über das EU-Recht und die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vermitteln soll. Ebenso sollen über das Portal einschlägige Informationen aus dem Justizbereich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zugänglich sein. Die Mitteilung der Europäischen Kommission zur „EU-Justizagenda 2020 – Stärkung von Vertrauen, Mobilität und Wachstum in der Union“ widmet sich ebenfalls den künftigen Zielen von E-Justice.

War zunächst der Aufbau des Europäischen Justizportals im Schwerpunkt darauf ausgerichtet, den (kostenlosen) Zugang zum Unionsrecht und zum nationalen Recht in allen 24 Amtssprachen der EU zu ermöglichen sowie nationale Register miteinander zu vernetzen, so rücken mehr und mehr weitere Funktionen wie die Informierung der Bürger über die unterschiedlichen Rechtssysteme in den Vordergrund. Bürger können beim Aufruf des Portals Werkzeuge für grenzüberschreitende Recherchen nutzen. Sie erhalten ferner hilfreiche Informationen rund um gerichtliche Verfahren in den unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten. Der Portalnutzer erhält zudem über eine einheitliche Zugangsstelle den Zugang zu nationalen Registern sowie zu gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren bei grenzüberschreitenden Sachverhalten. Die Entwicklung von effizienten Mitteln (semantisches Web) soll schließlich für einen erleichterten Zugang zu europäischer und nationaler Rechtsprechung sorgen. Hervorzuheben ist insbesondere der *European Case Law Identifier (ECLI)*, der am 4. Mai 2016 in einer ersten Version online ging, um die korrekte und eindeutige Angabe von Fundstellen in Gerichtsentscheidungen und damit auch eine grenzüberschreitende Suche nach Entscheidungen zu erleichtern. Zudem sollen der *European Legislation Identifier (RLI)* und das Projekt *Legivoc* mit einem interoperablen Rechtsvokabular aus 15 Rechtssystemen der EU für ein besseres Verständnis der unterschiedlichen europäischen Rechtsordnungen mit unterschiedlichen Rechtsbegriffen sorgen.

Bereits in den ersten Zielsetzungen für das Europäische Justizportal war eine Vernetzung der Register vorgesehen. Mit Verabschiedung der EU-Verordnung 2015/84832 startete die Europäische Kommission am 20. Mai 2015 die Vernetzung der Insolvenzregister aller Mitgliedstaaten. Sie soll bis zum 26. Juni 2019 mit Durchführungsrechtsakten die in Art. 25 Abs. 2 genannten Einzelheiten festlegen. Seit dem 9. Juli 2017 ist die von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit allen Mitgliedstaaten betriebene Vernetzung der Unternehmensregister *BRIS (Business Registers Interconnection System)* freigeschaltet und online erreichbar. Der privat-rechtlich organisierten Initiative *EBR (European Business Register)* der Europäischen Kommission sind Unternehmensregister von 20 EU-Mitgliedstaaten sowie von sechs weiteren europäischen Ländern beigetreten, deren Handelsregisterinformationen über eine mehrsprachige gemeinsame Schnittstelle zugänglich sind. Seit April 2012 ist zudem das computergestützte Europäische Strafregisterinformationssystem (*ECRIS – European Criminal Records Information System*) im Einsatz. Damit werden die Strafregisterdatenbanken aller EU-Mitgliedstaaten miteinander vernetzt, so dass die Informationen über Strafurteile zwischen ihren Zentralbehörden zügig in einem elektronisch leicht übermittelbaren Standardformat ausgetauscht werden können.

Neben der Bereitstellung von Informationen will die EU den grenzüberschreitenden Rechtsverkehr auch durch eine Digitalisierung erleichtern. Insbesondere die grenzüberschreitende Übermittlung von Anträgen, aber auch Mahnverfahren werden durch das Projekt *e-CODEX* ermöglicht, welches die Voraussetzungen für eine rechtssichere elektronische Kommunikation im Rechtsbereich schafft. Die Rechts-sicherheit elektronischen Handelns soll zudem durch die eIDAS-VO verbessert werden. Allerdings wurde der durch die eIDAS-VO vorgesehene elektronische Einschreib-/Zustelldienst bisher noch nicht realisiert.

Ferner sollen grenzüberschreitende Videooverhandlungen bzw. verhandlungsbezogene Videokonferenzen gestärkt werden. Zur Erleichterung grenzüberschreitender Verfahren für die Verfahrensbeteiligten ist nach Art. 17 Abs. 4 EuBVO auch der Einsatz von Video- und Telefonkonferenzanlagen vorgesehen. Die Sprachbarriere soll durch das *AVIDICUS*-Projekt behoben werden. Bei der Videokonferenz helfen Dolmetscher.

Im europäischen Kontext soll die Digitalisierung u. a. eine Verbesserung der Rechtshilfe ermöglichen. In der Praxis bestehen in diesem Zusammenhang mit einigen Ländern noch viele Hürden, die es abzubauen gilt. Die EU will zudem durch einen neuen Rechtsakt künftig den Erhalt von digitalen Beweismitteln erleichtern, so dass man ggf. nicht mehr auf die Mitwirkung eines anderen Staates angewiesen ist.

4.3 Hindernisse im elektronischen Rechtsverkehr

Der Umstand, dass die Digitalisierung in den unterschiedlichen Bundesländern und beim Bund eine sehr heterogene Entwicklung durchlaufen hat, die zahlreiche unterschiedliche IT-Infrastrukturen und Fachanwendungen hervorgebracht hat, erschwert einen fachbereichs- und länderübergreifenden einheitlichen elektronischen Rechtsverkehr und steht effizienten Verfahrensabläufen entgegen (Bernhardt 2018, S. 310–311; Jost und Kempe 2017, S. 2707–2708). Dieser Flickenteppich von IT-Systemen ist häufig einem effektiven Datenaustausch hinderlich. Allerdings haben verschiedene Bundesländer Kooperationsvereinbarungen zur Bewältigung dieses Problems abgeschlossen (forumSTAR- und e2-Verbund) und sich 2017 verständigt, „ein einheitliches, sogar fachübergreifendes Fachverfahren in Auftrag zu geben“, um eine Vereinheitlichung zu erreichen (Jost und Kempe 2017, S. 2706–2707).

Die größten Hindernisse für den elektronischen Rechtsverkehr sind allerdings mangelnde Expertise, defizitäres Projektmanagement bei der Entwicklung entsprechender Anwendungen und fehlendes Verständnis durch die Anwender (Bernhardt 2018, S. 316). Die Digitalisierung der Justiz und des Rechtswesens wird ohne die Vermittlung des Basiswissens hinsichtlich der Zusammenhänge von Technik, Recht und Organisation (E-Justice-Kompetenz) nicht gelingen (Bernhardt 2015, S. 2780; Heckmann 2016, *passim*). Allerdings findet die Vermittlung der entsprechenden Kompetenz in der Juristen- aber auch der Verwaltungsausbildung noch keinen ausreichenden Raum. Wichtig ist insoweit eine Sensibilisierung aller Akteure im

Hinblick auf die Bedeutung, Notwendigkeit und Chancen von E-Justice-Kompetenz.

5 Ausblick und Entwicklungsperspektiven

Der elektronische Rechtsverkehr wird in den nächsten Jahren die Arbeitsabläufe in der Justiz, aber auch für alle professionellen Rechtsanwender, insbesondere ab dem Zeitraum der verpflichtenden Nutzung maßgeblich umgestalten. Damit stellen diese Reformen eine der größten Umwälzungen dieses Zentenniums dar. Ob hiermit auch eine noch weitergehende Wandlung gerichtlicher Verfahren einhergeht, bleibt abzuwarten. Dass elektronischer Rechtsverkehr mehr bedeutet als die Ersetzung der Schriftform, zeigen die Reformbestrebungen in Großbritannien. Dort werden als Pilotprojekte bereits erste digitale Verhandlungen geführt, bei denen eine virtuelle Zusammenkunft der Beteiligten stattfindet.

Was bisher von politischer Seite im Rahmen der Digitalisierung der Gerichte in Europa noch nicht thematisiert wurde, ist die Anpassung des Umgangs mit der Öffentlichkeit. Wird auch künftig ein europäischer Zuschauer gezwungen sein, vor Ort im Gerichtssaal zu erscheinen, obwohl dort niemand anderes mehr anwesend sein wird, oder werden digitale Zugänge auch für die Öffentlichkeit geschaffen, deren Möglichkeit zur Anwesenheit im gesamten europäischen Gerichtswesen ein wesentlicher Bestandteil ist? Als weitere Ausbaustufe in der Digitalisierung bietet sich daher auch eine Übertragung von Gerichtsverhandlungen über ein Justizportal im Internet an. Auf diese Weise könnte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die derzeitigen Formen der Öffentlichkeitsgewähr entweder kaum wahrgenommen werden oder unter dem wirtschaftlichen Druck der Transformation der Medienlandschaft leiden.

Ferner bedarf es künftig einer Neustrukturierung des Justizmanagements. Durch die mit dem elektronischen Rechtsverkehr verbundene Digitalisierung interner Geschäftsabläufe bei Gericht ändert sich nämlich auch die Zusammenarbeit von Richtern und Geschäftsstellen. Immer mehr Aufgaben der Geschäftsstellen werden durch die elektronische Akte automatisiert oder können per Knopfdruck durch Richter miterledigt werden. Damit die Geschäftsstellen auch künftig eine wichtige Funktion bei Gericht übernehmen können, bedarf es der gesetzgeberischen Zuweisung neuer Aufgaben, auch um die Richter unter Berücksichtigung deren neu übernommener (verwaltungs-)organisatorischer Tätigkeiten zu entlasten.

Literatur

- Bernhardt, Wilfried. 2015. Die deutsche Justiz im digitalen Zeitalter. *Neue Juristische Wochenschrift* 68:2775–2780.
- Bernhardt, Wilfried. 2018. Quo vadis Digitalisierung der Justiz? *juris – Die Monatszeitschrift* 2018: 310–317.
- Bernhardt, Wilfried, und Dirk Heckmann. 2017. Elektronischer Rechtsverkehr, Kap. 6. In *juris Praxiskommentar Internetrecht*, Hrsg. Dirk Heckmann, 5. Aufl. Saarbrücken: juris.

- Heckmann, Dirk. 2016. E-Justice-Kompetenz: Ein Muss in der künftigen Juristenausbildung. *Der Wirtschaftsführer für junge Juristen* 10/2016.
- Jost, David, und Johann Kempe. 2017. E-Justice in Deutschland. *Neue Juristische Wochenschrift* 70:2705–2708.
- Paschke, Anne. 2018. *Digitale Gerichtsöffentlichkeit. Informationstechnische Maßnahmen, rechtliche Grenzen und gesellschaftliche Aspekte der Öffentlichkeitsgewähr in der Justiz*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Rieck, Olaf, und Thomas Otter. 2013. Wahrnehmung und Nutzen von EGVP aus der Rechtsanwaltsperspektive. <https://rak-muenchen.de/fileadmin/downloads/06-Mitgliederservice/04-Mitteilungsblatt%20Newsletter/02-Newsletter/2013/04-2013/EGVP%20Akzeptanzstudie.pdf>. Zugriffen am 18.09.2018.



Elektronische Schriftkommunikation (De-Mail, Vertrauensdienste)

Alexander Roßnagel

Inhalt

1 Klärung der Begriffe	618
2 Konzeptionelle Grundlagen	619
3 Praktische Anwendungsfelder	620
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen	621
5 Entwicklungsperspektiven	626
Literatur	627

Zusammenfassung

Die digitale Transformation der Verwaltung setzt auch eine digitale Kommunikation zwischen Bürger oder Organisationen (z. B. Unternehmen) und Verwaltung voraus. Soweit diese asynchron mit Hilfe von Schriftzeichen erfolgt, handelt es sich um eine elektronische Schriftkommunikation. Sie bedarf einer technischen und rechtlichen Absicherung, wenn es um die Kommunikation rechtlich schwerwiegender Willenserklärungen geht. Die Absicherung kann durch Sicherungsmechanismen, wie sie Vertrauensdienste zur Verfügung stellen oder durch ausreichend sichere Kommunikationsdienste wie *De-Mail* erfolgen.

Schlüsselwörter

Schriftform · Elektronische Form · Elektronische Signaturen · Elektronische Siegel · Beweiswert

A. Roßnagel (✉)

Institut für Wirtschaftsrecht, Universität Kassel, Kassel, Deutschland
E-Mail: a.rossnagel@uni-kassel.de

1 Klärung der Begriffe

„Schriftkommunikation“ soll als Begriff den Austausch von unverbindlichen Informationen oder verbindlichen Willenserklärungen zwischen Bürgern und Verwaltung mit Hilfe von Schriftzeichen erfassen. „Elektronisch“ ist die Schriftkommunikation, wenn die Schriftzeichen durch elektronisch codierte Signale dargestellt und durch elektronische Kommunikationsdienste übermittelt werden. Für die „elektronische Kommunikation“ spielt es keine Rolle, in welcher Form, in welchem Format oder durch welchen Dienst sie erfolgt. Das praktische Gegenteil der elektronischen Kommunikation ist die „Schriftform“. Sie wird gewahrt, wenn die Schriftzeichen auf einem körperlichen Datenträger (Urkunde) angebracht sind und durch eine eigenhändige Unterschrift abgeschlossen werden. Dokumente in Schriftform gelten als Urkunden und sind dem Urkundenbeweis zugänglich, der mit Beweisvermutungen verbunden ist und das sicherste Beweismittel darstellt.

Zur Absicherung elektronischer Schriftkommunikation bieten sich *Vertrauensdienste* nach der europäischen Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS-VO) oder sichere Kommunikationsdienste, wie sie das De-Mail-Gesetz (DeMail-G) und die eIDAS-VO regelt, an. Ein „Vertrauensdienst“ ist nach Art. 3 Nr. 16 eIDAS-VO „ein elektronischer Dienst, der in der Regel gegen Entgelt erbracht wird und aus Folgendem besteht:

- a) Erstellung, Überprüfung und Validierung von elektronischen Signaturen, elektronischen Siegeln oder elektronischen Zeitstempeln und Diensten für die Zustellung elektronischer Einschreiben sowie von diese Dienste betreffenden Zertifikaten oder
- b) Erstellung, Überprüfung und Validierung von Zertifikaten für die Website-Authentifizierung oder
- c) Bewahrung von diese Dienste betreffenden elektronischen Signaturen, Siegeln oder Zertifikaten“.

Vertrauensdienste gibt es als einfache, fortgeschrittene und qualifizierte Vertrauensdienste. Ein „qualifizierter Vertrauensdienst“ ist ein Vertrauensdienst, der die Anforderungen der eIDAS-VO erfüllt“.

„De-Mail-Dienste“ sind Dienste auf einer elektronischen Kommunikationsplattform, die einen sicheren, vertraulichen und nachweisbaren Geschäftsverkehr für jedermann im Internet sicherstellen sollen. Ein „De-Mail-Dienst“ muss nach dem De-Mail-Gesetz (De-Mail-G) „eine sichere Anmeldung, die Nutzung eines Postfach- und Versanddienstes für sichere elektronische Post sowie die Nutzung eines Verzeichnisdienstes und kann zusätzlich auch Identitätsbestätigungs- und Dokumentenablagedienste ermöglichen. Ein De-Mail-Dienst kann nur von einem akkreditierten Dienstanbieter betrieben werden.“

2 Konzeptionelle Grundlagen

Die körperlose elektronische Schriftkommunikation ist schneller, kostengünstiger und einfacher als schriftliche Kommunikation mit Papier und Brief. Sie kann jederzeit für jede Kommunikation genutzt werden, auch für rechtsverbindliche Willenserklärungen. Für sie ist im Regelfall keine besondere Form vorgeschrieben. Sie ist Voraussetzung und Bestandteil jeder effektiven Form des E-Government. Denn nur sie vermeidet den Medienwechsel von Papier zur elektronischen Bearbeitung durch Scannen und von der elektronischen Bearbeitung zur Papierkommunikation durch Ausdrucken. Beide Bearbeitungsschritte sind im Regelfall überflüssig. Elektronische Schriftkommunikation kann so Zeit, Personal und Kosten einsparen.

2.1 Elektronische Dokumente

Die Körperlosigkeit elektronischer Daten hat neben vielen Vorteilen aber auch spezifische Nachteile: Die Integrität elektronischer Dokumente ist nicht zu gewährleisten: Sie haben keine Geschichte und können jederzeit spurlos verändert werden. Auch ist eine verlässliche Identifizierung ihres Ausstellers nicht möglich und damit auch nicht ihre zuverlässige Authentifizierung. Ihnen fehlt daher Rechtssicherheit und Beweissicherheit.

Um diese zu gewährleisten, ist für beweisrelevante Informationen und besonders wichtige Willenserklärungen der Einsatz technischer Sicherungsmittel und deren rechtliche Absicherung notwendig. Diese Mittel beruhen auf asymmetrischen kryptographischen Verfahren. Diese arbeiten mit einem öffentlichen und einem geheimen Schlüssel. Den geheimen Schlüssel behält der Nutzer in seiner sicheren Verwahrung. Der davon unterschiedene, aber zur Entschlüsselung nutzbare öffentliche Schlüssel wird für jeden nachprüfbar veröffentlicht (Publik-Key-Verfahren). Die Zuordnung des öffentlichen Schlüssels zu einer Person wird durch ein Zertifikat eines Zertifizierungsdiensteanbieters bestätigt. Das Angebot sicherer (qualifizierter) Signaturverfahren regelt für die gesamte Europäische Union die eIDAS-VO (Roßnagel 2016). Rechtliche Regelungen dürfen ihre Rechtsfolgen (Gültigkeit der Willenserklärung, Beweiserleichterungen) nur dann auf der Sicherheit von technischen Mitteln aufbauen, wenn diese die erwartete Sicherheit auch tatsächlich bieten.

Besondere Gesetze regeln daher qualifizierte Vertrauensdienste, die die notwendige Sicherheit bieten. Dies wird durch Anforderungen an die technischen Mittel und Dienste, die Überprüfung ihrer Erfüllung und die Kontrolle der Überprüfer gewährleistet. Viele bereichsspezifische Anwendungsregelungen bestimmen bei Verwendung qualifizierter Vertrauensdienste oder De-Mail, dass elektronische Schriftkommunikation ein Ersatz für die Schriftform und für den Urkundenbeweis sein kann – mit gleichen oder vergleichbaren Rechtsfolgen für Rechtssicherheit und Beweissicherheit.

2.2 Elektronische Post

Der E-Mail-Verkehr ist zwar einfach, schnell und preiswert, aber deshalb auch unsicher. Um diese Eigenschaften zu erreichen, sehen die E-Mail-Standards keine Sicherungsmittel vor. Niemand kann daher sicher sein, wer sein wirklicher Kommunikationspartner ist. Prinzipiell kann jeder jede Identität annehmen. Eine verlässliche Zuordnung von Handlungen zu ihrem Urheber ist nicht möglich. Daher kann auch niemand sicher sein, ob alle Nachrichten – ungelesen, unkopiert und unverändert – übermittelt werden (Roßnagel 2011, S. 1473). Wer sicher sein will, dass seine Erklärung rechtzeitig und unversehrt den richtigen Empfänger erreicht, darf sie nicht dem Internet anvertrauen. Der Zugang einer Willenserklärung per Mail ist nur zu beweisen, wenn der Empfänger ihn bestätigt. Gegen dessen Willen kann eine Erklärung nicht beweissicher zugestellt werden.

Diese Mängel können durch Zustelldienste beseitigt werden, die die Zustellung einer Mail beweissicher bestätigen. Eine gesetzlich geregelte und behördlich überwachte Form solcher Dienste sind in Deutschland De-Mail-Dienste. Um sie zu erbringen, haben Mail-Provider eine eigene Infrastruktur für sichere E-Mail-Kommunikation aufgebaut und arbeiten in dieser zusammen. Durch die Identifizierung aller Nutzer von De-Mail, durch ihre sichere Authentisierung vor jeder Nutzung, durch den Schutz der übermittelten Inhalte und durch die Bestätigung von Identitäten und Handlungen bietet De-Mail eine sichere und nachweisebare Zustellung von Mail – auch gegen nichtkooperative Kommunikationspartner. Verwaltungsbehörden können so auch eine förmliche Zustellung bewirken.

3 Praktische Anwendungsfelder

Prinzipiell ist die elektronische Schriftkommunikation für alle asynchronen Kommunikationen zwischen Bürger und Verwaltung geeignet. Sie setzt nur voraus, dass das jeweilige Gegenüber bereit ist, elektronische Schriftkommunikation zu empfangen, und das gewählte elektronische Format lesen kann.

Einfache elektronische Schriftkommunikation, wie sie im Geschäftsverkehr und im Privatverkehr genutzt wird, setzt sich zunehmend auch in der Kommunikation mit Behörden durch. Probleme lagen in der Vergangenheit eher in den Behörden, die elektronische Schriftkommunikation nur zögerlich praktizierten. Sie werden durch die E-Governmentsgesetze des Bundes und der Länder gezwungen, elektronisch zu kommunizieren. Analoge Nischen dürften danach nur da bestehen bleiben, wo elektronische Kommunikation unwirtschaftlich ist oder kulturell (bei älteren Bürgern) nicht geübt wird.

Gesicherte elektronische Schriftkommunikation hat sich freiwillig in der Breite bei Bürgern mit seltenen Verwaltungskontakten bisher nicht durchgesetzt. Unternehmen mit vielen Kontakten zur Verwaltung nutzen sie in einzelnen Bereichen, in anderen weniger bis gar nicht.

Ob eine gesicherte elektronische Schriftkommunikation gefordert wird, hängt von den besonderen Regelungen für die vielen einzelnen Verwaltungsbereiche ab. Es gibt weit mehr als 50 Verwaltungsbereiche, in denen für bestimmte elektro-

nische Schriftkommunikationen qualifizierte *elektronische Signaturen* gefordert werden. Dies gilt z. B. für elektronische Dokumente bei Gerichten und in Verwaltungsverfahren, für Steuererklärungen, Erklärungen gegenüber dem Grundbuchamt, für die Einreichung von Angeboten in Vergabeverfahren, für den Treibhausgasemissionshandel, für die Einreichung von Erklärungen in Patent- und Markenverfahren und für Nachweise über gefährliche Abfälle.

Signaturkarten und Zertifikate wurden bisher jedoch von der Bundesregierung als Waren auf einem Markt und nicht als notwendige Infrastruktur für den elektronischen Rechtsverkehr angesehen. Sie sollen auf dem Markt angeboten werden und von interessierten Bürgern, Unternehmen und Behörden gekauft und genutzt werden. Dementsprechend fehlen bis heute Regelungen, die ihre breite Anwendung voraussetzen. Der Hauptvorteil einer elektronischen Signatur zu einem elektronischen Dokument ist die Sicherheit für den Empfänger, dass das Dokument nachweisbar nicht gefälscht ist und von der Person stammt, die im Zertifikat angegeben ist. Das signierte Dokument hat also eine hohe Beweiskraft für den Empfänger. Die Kosten und den Aufwand dafür muss aber der Sender erbringen. Für diesen fehlt jedoch jeder Anreiz. Sie bieten vor allem Vorteile für den Empfänger, der durch sie geeignete Beweismittel erhält. Daher gibt es für den Sender keinen Grund, Signaturkarten und Zertifikate auf dem Markt zu erwerben. Selbst die Bundesregierung und die Bundesverwaltung verwenden die von ihnen selbst geregelten Signaturverfahren nicht, wenn sie nicht gesetzlich dazu gezwungen sind. Signaturverfahren, die jeder Computer und jedes Smartphone nutzt, wären die richtige Infrastruktur für eine sichere und verbindliche elektronische Schriftkommunikation. Um dies zu erreichen, sind jedoch Regelungen notwendig, die die Nutzung dieser Infrastruktur einfordern.

4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

Elektronische Schriftkommunikation (Mail oder Chat) hat sich sowohl im Geschäftsvorkehr als auch in der privaten Kommunikation weitgehend durchgesetzt. Die einfachste Unterstützung für die Förderung der elektronischen Schriftkommunikation ist es daher, bestehende Hürden und Defizite abzubauen. Diese bestehen zum einen in der Notwendigkeit, als möglicher Empfänger seine Bereitschaft für die elektronische Schriftkommunikation zu erklären, zum anderen, bestimmte Formen für Erklärungen einzuhalten und schließlich in der fehlenden Rechts- und Beweissicherheit einfacher E-Mail. Die Beseitigung dieser Hürden und Defizite befindet sich auf einem guten Weg. Die notwendigen gesetzlichen Regelungen sind in Kraft.

4.1 Bereitschaft zur Nutzung elektronischer Schriftkommunikation

Seit 2003 ist elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger möglich, weil zuvor für viele Dokumente in der Kommunikation mit Behörden Schriftform auf Papier und mit Unterschrift gefordert wurde und eine verbindliche elek-

tronische Kommunikation unzulässig war. Die elektronische Kommunikation setzte allerdings voraus, dass „der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet“ hatte (z. B. § 3a Abs. 1 VwVfG). Diese Regelung schloss einen rechtlichen oder tatsächlichen Zwang gegenüber Bürgern oder Behörden aus, die Voraussetzungen für eine elektronische Kommunikation herzustellen. Dadurch sollten die Haushaltsautonomie der öffentlichen Hand und die mediale Selbstbestimmung der Bürger gewahrt werden. Danach blieb es aber jeder Behörde überlassen, ob und wie sie die elektronische Kommunikation ausgestaltet – sowohl intern als auch gegenüber dem Bürger. Dies hat vielen Behörden als rechtliche Grundlage dafür gedient, es beim Austausch von Papierdokumenten zu belassen.

Diese Regelung hat das E-Government-Gesetz (EGovG) des Bundes 2013 für Verwaltungsbehörden geändert. Danach ist jede Behörde verpflichtet, neben den bisherigen Zugängen auch einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen. Jeder Bürger hat nun einen Anspruch gegenüber jeder Behörde, ihr seine Dokumente elektronisch zu übermitteln. Die Zugangseröffnung kann dadurch erfolgen, dass die Behörde ein E-Mail-Postfach bereitstellt. Sie kann auch ein anderes Verfahren (z. B. das Elster-Verfahren der Finanzverwaltung) oder eine Portallösung wählen, über die ihr elektronische Dokumente übermittelt werden können. Außerdem muss jede Behörde in der Lage sein, die Sicherungsmittel, die einen Ersatz der Schriftform ermöglichen, zu empfangen und zu prüfen. Um Bürger und Unternehmen ausreichend zu informieren, wie sie Behörden elektronisch erreichen können, muss jede Behörde über das Internet in allgemein verständlicher Sprache Informationen über ihre elektronische Erreichbarkeit zur Verfügung stellen (Roßnagel 2013, S. 2710–2716). Dies hat viele Verwaltungsverfahren erleichtert und beschleunigt. Jede Verwaltungsbehörde ist inzwischen elektronisch erreichbar.

Behörden sind auch verpflichtet, zusätzlich einen elektronischen Zugang durch eine De-Mail-Adresse zu eröffnen. Eine Verpflichtung der Behörden, dem Bürger über De-Mail zu antworten, besteht nicht, wenn der Bürger mehrere Zugänge gegenüber der Behörde eröffnet hat. Außerdem ist die Behörde nicht verpflichtet, per De-Mail zu antworten, wenn sie wegen der Versendung von Daten mit sehr hohem Schutzbedarf, z. B. Sozialdaten, verpflichtet ist, weitere Sicherungsmaßnahmen, z. B. eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, einzusetzen. In der umgekehrten Richtung darf eine Behörde elektronische Schriftkommunikation gegenüber dem Bürger aber immer noch nur nutzen, wenn dieser seine Bereitschaft erklärt hat. Dies kann allerdings konkludent erfolgen, wenn er sich z. B. mit elektronischer Schriftkommunikation an die Behörde gewandt hat. Daher kommunizieren Verwaltungsbehörden auch zunehmend mit dem Bürger per E-Mail.

4.2 Ersatz der Schriftform

Der Gesetzgeber hat inzwischen in vielen Vorschriften die Schriftform für Erklärungen abgeschafft, so dass für viele Verwaltungsverfahren einfache elektronische Schriftkommunikation statt Papier, Unterschrift und Brief zulässig ist. Wenn aller-

dings Rechtssicherheit über bestimmte Erklärungen gegenüber der Behörde oder gegenüber dem Bürger erreicht werden soll oder wenn zu bestimmten Erklärungen oder Informationen das höchstmögliche Maß an Beweissicherheit erforderlich ist, dann ist es notwendig, Sicherungsmittel wie Vertrauensdienste oder De-Mail einzusetzen. Wann dies geboten ist, kann jeder Sender oder Empfänger von elektronischer Schriftkommunikation grundsätzlich nach seinem Sicherheitsinteresse und seinem Beweisbedarf selbst bestimmen.

In vielen Fällen hat aber auch der Gesetzgeber schon seit Hunderten von Jahren vorgesehen, dass Sicherungen notwendig sind, und die Notwendigkeit von Schriftform angeordnet. In diesen Fällen sind Willenserklärungen, die diese Form nicht erfüllen, ungültig. Um die digitale Transformation der Verwaltung zu fördern, hat er elektronische Äquivalente zur Schriftform anerkannt.

Nach § 3a Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes und der Länder kann für Verwaltungsverfahren die Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden. Diese besteht in einem qualifiziert signierten elektronischen Dokument. Überall wo Schriftform gefordert wird, kann die elektronische Form eingesetzt werden (Kopp und Ramsauer 2017, § 3a Rn. 14; Stelkens et al. 2018, § 3a Rn. 20). Dies ist jedoch aus den genannten Gründen (freiwillige Nutzung ohne Anreiz, keine Behandlung als Infrastruktur) in der Praxis nur selten erfolgt. Daher hat der Gesetzgeber 2013 drei Möglichkeiten geschaffen, die elektronische Form (also qualifizierte Signaturen) zu ersetzen, nämlich

- durch eine Erklärung, die der Bürger unmittelbar in einem elektronischen Formular abgibt, das die Behörde zur Verfügung stellt. Bei Eingabe über das Internet kann der Bürger sich durch den elektronischen Identitätsnachweis im neuen Personalausweis ausweisen.
- durch Versenden eines elektronischen Dokuments mit De-Mail, bei der der Diensteanbieter die sichere Anmeldung des Senders an seinem Konto bestätigt und dessen De-Mail samt allen Anhängen in dessen Auftrag mit einer qualifizierten Signatur signiert.
- durch sonstige sichere Verfahren, die spezifischen Sonderlösungen einzelner Bundesländer entsprechen.

Diese drei Alternativen werden freiwillig offensichtlich noch weniger genutzt als die elektronische Form mit qualifizierter elektronischer Signatur. Empirische Erhebungen hierzu fehlen.

Für die elektronische Schriftformkommunikation von Behörden lässt § 37 VwVfG sowohl die elektronische Form als auch die einfache elektronische Kommunikation zu. Welche im Einzelfall zu wählen ist, bestimmen die jeweiligen Fachgesetze.

Im Ergebnis kann festgehalten werden: Soweit nicht Fachgesetze die Verwendung der elektronischen Form vorschreiben, nutzen weder Bürger noch Behörden als Sender die gesicherte elektronische Schriftkommunikation, weil sie ihnen keine Vorteile bringen. Sie bleiben bisher in diesen besonderen Fällen lieber bei der papiernen Schriftkommunikation.

4.3 Gewährleistung der Sicherheit qualifizierter Vertrauensdienste

Die Sicherungsinfrastruktur für elektronische Signaturen und die Qualität elektronischer Signaturen wurde in Deutschland seit 1997 durch das Signaturgesetz (SigG) und die Signaturverordnung (SigV) und in der Union seit 1999 durch die Signatur-Richtlinie 1999/93/EG geregelt. Weder die nationalen Gesetze noch die Unionsregelungen haben zu einem Durchbruch der qualifizierten elektronischen Signatur geführt, weil die verpflichtenden Anwendungsregelungen fehlten. Statt diese in breitem Maße vorzugeben, hat die Europäische Union die Regelungen zum Angebot von Sicherungsdiensten gelockert und unionsweit vereinheitlicht. Seit dem 01.07.2016 gilt die eIDAS-VO in Deutschland als Teil des deutschen Rechts. Sie bietet nicht mehr nur für Signaturen, sondern für alle von ihr Vertrauensdienste genannten Marktangebote einen Rechtsrahmen, um für diese Vertrauensdienste Manipulations-, Rechts- und Beweissicherheit unionsweit zu gewährleisten.

Das System zur Sicherheitsgewährleistung besteht in Anforderungen an Vertrauensdienste und der Überprüfung ihrer Einhaltung. Für die Ausstellung qualifizierter Zertifikate fordert die eIDAS-VO eine sichere Identifizierung des Antragstellers, einen Verzeichnisdienst, der jederzeit eine kostenlose Online-Überprüfung eines Zertifikats ermöglicht, und einen Widerrufsdienst. Der Anbieter eines qualifizierten Vertrauensdienstes muss eine ausreichende Fachkunde des beschäftigten Personals, die Vertrauenswürdigkeit der verwendeten Systeme, eine ausreichende Deckungsvorsorge und einen Plan für die Beendigung des Dienstes gewährleisten. Er muss seine Kunden ausreichend unterrichten, Maßnahmen gegen Fälschung und Diebstahl von Daten ergreifen, alle einschlägigen Informationen zu Beweiszwecken aufzeichnen und die rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten sicherstellen (Roßnagel 2014, S. 3686–3692).

Die Aufsichtsstellen (Bundesnetzagentur und Bundesamt für Sicherheit in der IT – BSI) haben die Einhaltung dieser Anforderungen durch Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen zu gewährleisten. Der Anbieter qualifizierter Vertrauensdienste muss vor Aufnahme seiner Tätigkeit eine Konformitätsprüfung durchführen und den Konformitätsbericht der Aufsichtsstelle übermitteln. Diese überprüft, ob der Anbieter und sein Dienst den Anforderungen genügen, und verleiht den geprüften Vertrauensdiensten den Qualifikationsstatus.

Wie bisher bleiben „elektronische Signaturen“ natürlichen Personen vorbehalten, werden aber durch elektronische Signaturen für juristische Personen ergänzt, die die eIDAS-VO „elektronische Siegel“ nennt. Auch „elektronische Zeitstempel“ werden in der Praxis mit elektronischen Signaturen realisiert. Sie müssen auf einer korrekten Zeitquelle beruhen, die auf der koordinierten Weltzeit beruht, und so gestaltet sein, dass jede Möglichkeit, sie unbemerkt zu verändern, nach vernünftigem Ermessen ausgeschlossen ist.

Um die Übermittlung von Daten mit elektronischen Mitteln nachweisen zu können und die übertragenen Daten vor Verlust, Diebstahl, Beschädigung oder unbefugter Veränderung zu schützen, sollen „Dienste für die Zustellung elektroni-

scher Einschreiben“ etabliert werden. Sie müssen Absender und Empfänger eindeutig identifizieren und diese sowie das Absenden und Empfangen durch einen qualifizierten Zeitstempel sichern.

Das Vertrauensdienstegesetz (VDG) vom 23.07.2017 enthält für Deutschland präzisierende, konkretisierende und ergänzende Regelungen zur eIDAS-VO. Es ersetzt das SigG und die SigV (Roßnagel 2018, S. 31–34). Eine ergänzende Vertrauensdiensteverordnung wird von der Bundesregierung vorbereitet und voraussichtlich Ende 2018 in Kraft treten.

Derzeit bieten eine große Auswahl von qualifizierten Vertrauensdiensteanbietern (z. B. in Deutschland 15, in Frankreich 18, in Spanien 22, in Österreich 5 und in Italien 19) ihre Dienste an (Kommission 2018). Die Zahl der vergebenen Zertifikate ist nicht bekannt.

4.4 Gewährleistung der Sicherheit von De-Mail

Die Sicherheit von De-Mail-Diensten wird durch das De-Mail-Gesetz vom 28.04.2011 gewährleistet. Um die Vertrauenswürdigkeit der De-Mail-Anbieter und ihr Zusammenwirken sicherzustellen und nachweisen zu können, sieht das Gesetz eine freiwillige Akkreditierung der Anbieter vor. Die Anbieter unterliegen der Aufsicht durch das BSI. Jeder Nutzer, der ein De-Mail-Konto eröffnet, wird zuvor auf seine Identität überprüft. Für den Zugang zu diesem Konto muss der De-Mail-Anbieter dem Nutzer eine sichere Anmeldung ermöglichen. Für eine sichere Anmeldung muss der Zugang durch zwei geeignete, voneinander unabhängige Sicherungsmittel wie Besitz und Wissen geschützt sein. Als ein Sicherungsmittel müssen natürliche Personen den elektronischen Identitätsnachweis nutzen können (Roßnagel 2011, S. 1473–1478).

Aktuell gibt es vier akkreditierte De-Mail-Diensteanbieter, nämlich „Telekom Deutschland GmbH, T-Systems International GmbH, Mentana-Claimsoft GmbH sowie 1&1 De-Mail GmbH“ (BSI 2018a). Nach Auskunft dieser Anbieter haben sich „2012 über eine Million Privatkunden, einige zehntausend Mittelstandskunden und ca. 1000 De-Mail-Großkunden aus Wirtschaft und Verwaltung authentifiziert“ (Bundesregierung 2015, S. 4; Kleinz 2017). Auf „De-Mail.info – Ihr Informationsportal“ des BSI sind im August 2018 ca. 400 Teilnehmer von De-Mail einsehbar (BSI 2018b). Angaben zur Anzahl der ausgetauschten De-Mails werden nicht bekannt gegeben. Bei der Deutschen Rentenversicherung sind im Jahr 2016 4500 De-Mail-Nachrichten eingegangen (Kleinz 2017).

Das zentrale Gateway zur Anbindung der Bundesbehörden an De-Mail hat am 23.03.2015 seinen Betrieb aufgenommen (Bundesregierung 2015, S. 4). Auch viele Bundesländer haben inzwischen ein De-Mail-Gateway für ihre Landesverwaltung. Vergleichbare Systeme, mit denen eine Kooperation angestrebt wird, gibt es z. B. in Frankreich („Lettre Recommandée en ligne“, La Poste), Österreich („Elektronische Zustellung“), Niederlande („BerichtenBox“) und Italien („PostaCertificata“) (Bundesregierung 2015, S. 6). Für die in der eIDAS-VO geregelten „Dienste für die Zustellung elektronischer Einschreiben“ gibt es bisher weder Angebote noch Vor-

stellungen darüber, wie diese sich zu den bereits eingeführten De-Mail-Diensten verhalten sollen.

4.5 Beweissicherheit elektronischer Schriftkommunikation

Aufgrund ihrer Sicherheitsdefizite ist die einfache elektronische Schriftkommunikation allenfalls dann beweisgeeignet, wenn sie die Anforderungen der Textform einhält. Aber auch dann hat sie eine sehr wenig verlässliche Beweiskraft. Für viele – eher belanglose – Kommunikationsinhalte reicht dies aus. In rechtlich relevanten und beweisbedürftigen Verwaltungsverfahren wird sich elektronische Schriftformkommunikation aber nur dann durchsetzen, wenn das Beweisproblem gelöst ist. Dieses ist der Hauptgrund für das Bedürfnis nach gesicherter elektronischer Schriftkommunikation. Die Lösung muss auf empirisch-technischer Ebene und auf rechtlich-normativer Ebene gefunden werden. Die mit qualifizierten Signaturen, Siegeln und Zeitstempeln gesicherten elektronischen Dokumente sind technisch ausreichend sicher, um mit ihnen die Authentizität und Integrität eines elektronischen Dokuments nachweisen zu können. Ihre Beweiskraft ist rechtlich inzwischen auch insoweit anerkannt, dass sie mit der von Urkundenbeweisen für eigenhändig unterschriebene Urkunden vergleichbar ist (Roßnagel 2014, S. 3690, 3692). Für sie gilt ein Anschein oder eine Vermutung der Echtheit, auf die sich der Empfänger der Nachricht verlassen kann. Auch De-Mail hat gegenüber einer normalen elektronischen Post eine erheblich höhere Beweissicherheit. Die vom akkreditierten De-Mail-Dienstanbieter qualifiziert signierten Bestätigungen bieten ebenfalls einen Anschein oder eine Vermutung der Echtheit (Roßnagel 2011, S. 1475–1478).

5 Entwicklungsperspektiven

Elektronische Schriftkommunikation – nicht nur für wenig bedeutsame Anfragen, Hinweise oder Regelungen, sondern auch für gewichtige und beweisbedürftige Anträge, Erklärungen, Verwaltungsakte und Rechtsbehelfe – ist Voraussetzung und Bestandteil von E-Government. Die Vorteile der digitalen Transformation von Verwaltung und Verwaltungsverfahren werden nur zum Tragen kommen, wenn der Medienbruch zwischen Papier und Elektronik vermieden wird. Dies setzt eine möglichst weitgehend lückenlose elektronische Kommunikation voraus.

Die E-Government-Gesetze im Bund und neuerdings auch in den Ländern bewirken mit ihren Fristsetzungen für elektronische Schriftkommunikation weitere Verbesserungen der digitalen Transformation der Verwaltung. Verbesserungen können auch zudem dadurch bewirkt werden, dass auf bestehende Formvorschriften verzichtet wird. Das hat jedoch seine Grenzen bei inhaltlich wichtigen und bei beweisrelevanten Willenserklärungen. Die erforderliche Rechts- und Beweissicherheit wird

nur zu erreichen sein, wenn der Einsatz von Vertrauensdiensten sowohl beim Bürger als auch in der Verwaltung selbstverständlich wird.

Vertrauensdienste haben sich bisher aber nur unzureichend durchgesetzt. Dies liegt nicht an den Kosten und der Umständlichkeit von Signaturverfahren – wie vielfach behauptet wird. Dort, wo der Gesetzgeber sie vorgeschrieben hat, werden sie ohne größere Probleme flächendeckend eingesetzt und genutzt. Der Fehler liegt darin, dass die Gesetzgeber in der Union und in Deutschland Signaturen als Waren ansehen, die sich auf dem Markt durch freiwillige Nutzung durchsetzen müssen. Dies ist jedoch nicht zu erwarten. Als frei zu erwerbende Ware werden sie sich nie etablieren. Die Gesetzgeber ignorieren, dass es sich bei den Vertrauensdiensten um eine Sicherungsinfrastruktur handelt, die in der Gesellschaft breit durchgesetzt werden muss. Wenn der Gesetzgeber möchte, dass sich die elektronische Schriftkommunikation zwischen Bürger und Behörde stärker durchsetzt, dann darf er nicht darauf hoffen, dass Signaturen irgendwann am Markt akzeptiert werden, sondern muss die Vertrauensdienste als eine Sicherheitsinfrastruktur betrachten, die in der digitalen Gesellschaft etabliert werden muss. Eine einfache Maßnahme dieses zu erreichen, wäre etwa, für die Umsatzsteuervoranmeldung qualifizierte Signaturen oder Siegel zu fordern. Dann hätten mehrere Millionen Unternehmen Signatur- oder Siegelkarten, deren Verteilung und Nutzung für viele weitere E-Government-Anwendungen mit elektronischen Willenserklärungen von Seiten der beteiligten Unternehmen vorausgesetzt werden kann. Die elektronische Schriftformkommunikation zwischen Bürger und Verwaltung sowie zwischen Verwaltungsbehörden könnte dann, immer wenn es erforderlich ist, komfortabel, sicher und beweisegesignet erfolgen.

Literatur

- Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik. 2018a. Akkreditierte De-Mail-Diensteanbieter. https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/DigitaleGesellschaft/EGovernment/DeMail/Akkreditierte_DMDA/Akkreditierte_DMDA_node.html;jsessionid=18BCDE4945476EB724F806862E8F366C.2_cid369. Zugegriffen am 11.09.2018.
- Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik. 2018b. **De-Mail.info**, Ihr Informationsportal, Wer nutzt De-Mail? <https://de-mail.info/verzeichnis.html>. Zugegriffen am 11.09.2018.
- Bundesregierung. 2015. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Ulla Jelpke, Martina Renner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 01.07.2015: Aktueller Stand der Entwicklung und Einführung von De-Mail, Bundestagsdrucksache 18/5440.
- Europäische Kommission. 2018. Trusted List Browser. <https://webgate.ec.europa.eu/tl-browser/#/>. Zugegriffen am 11.09.2018.
- Klein, Torsten. 2017. E-Government – De-Mail verpasst den Anschluss, 24.12.2017. <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/de-mail-verpasst-an schluss-100.html>. Zugegriffen am 11.09.2018.
- Kopp, Ferdinand O., und Ulrich Ramsauer, Hrsg. 2017. *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 18. Aufl. München: Beck.
- Roßnagel, Alexander. 2011. Das De-Mail-Gesetz – Grundlage für mehr Rechtssicherheit im Internet. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 64:1473–1478.

- Roßnagel, Alexander. 2013. Auf dem Weg zur elektronischen Verwaltung – das E-Government-Gesetz. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 66:2710–2716.
- Roßnagel, Alexander. 2014. Neue Regeln für sichere elektronische Transaktionen – Die EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 67:3686–3692.
- Roßnagel, Alexander. 2016. *Das Recht der Vertrauensdienste – Die eIDAS-Verordnung in der deutschen Rechtsordnung*. Baden-Baden: Nomos.
- Roßnagel, Alexander. 2018. Das Vertrauensdienstegesetz. Neue Regelungen zur Anpassung des deutschen Rechts an die EU-eIDAS-VO. *Multimedia und Recht (MMR)* 21:31–35.
- Stelkens, Paul, Hein Joachim Bonk, und Michael Sachs, Hrsg. 2018. *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 19. Aufl. München: Beck.



Elektronischer Identitätsnachweis

Margrit Seckelmann

Inhalt

1 Klärung des Begriffs	630
2 Konzeptionelle Grundlagen und Umsetzungsstand	631
3 Rechtliche Aspekte und aktuelle Fortentwicklung	632
4 Kritik und Perspektiven für die Verwaltungsreform	635
Literatur	636

Zusammenfassung

Für die Modernisierung der Verwaltung ist ein elektronischer Identitätsnachweis elementar wichtig, der den Bürgerinnen und Bürgern das persönliche Erscheinen in der Behörde und die eigenhändige Unterschrift erspart. Ohne eine entsprechende Identifizierung über das Netz sind durchgängige elektronische Geschäftsprozesse kaum denkbar und würde auch der geplante Portalverbund mit seinen Bürgerkonten nicht funktionieren. Der neue Personalausweis, mit dem man sich elektronisch authentifizieren kann, sollte das ab 2010 leisten, wurde dafür aber nur von relativ wenigen Inhabern genutzt. Um mehr Menschen dazu zu bewegen, dieses Instrument zu nutzen, wurde 2017 geregelt, dass einer Freischaltung der Authentifizierungsfunktion ausdrücklich widersprochen werden muss („opting-out“ statt „opting-in“). Ob das ausreicht, das zirkelschlüssige Problem zu lösen, dass nur wenige den Ausweis nutzen, weil sie darin keinen Mehrwert für sich erkennen, dass aber zugleich keine attraktiven Angebote bestehen, weil es so wenige Nutzer gibt, bleibt abzuwarten. Einiges spricht dafür, dass am inhaltlichen Angebot gearbeitet und der Personalausweis zu einer Multifunktionskarte weiterentwickelt werden muss, die in vielen Bereichen eingesetzt werden kann, wenn

M. Seckelmann (✉)

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), Speyer, Deutschland
E-Mail: seckelmann@foev-speyer.de

er tatsächlich ein nützliches Instrument zur Modernisierung der Verwaltung werden soll.

Schlüsselwörter

eIDAS-Verordnung · Elektronischer Identitätsnachweis · „Elektronischer Personalausweis“ · Elektronische Signatur · Vertrauensdienstgesetz

1 Klärung des Begriffs

Ein „elektronischer Identitätsnachweis“ (eID) oder – umgangssprachlich – elektronischer Personalausweis bezeichnet die elektronische Authentifizierungsfunktion, die sich typischerweise als Chip auf einem Ausweisdokument befindet. Hierbei gibt es zwei Varianten: Entweder ist die Authentifizierungsfunktion bereits aktiviert (und der Bürger muss ausdrücklich ihrer Nutzung widersprechen) oder es ist genau umgekehrt: Der Bürger muss ausdrücklich für ihre Nutzung optieren, da sie eingangs deaktiviert ist. Ende Juli 2017 wurde das deutsche Personalausweisrecht dahingehend verändert, dass es von einer „*opting in*“- auf eine „*opting out*“-Lösung umgestellt wurde.

In seiner aktuellen Version hat der elektronische Personalausweis drei Funktionen: eine (online-)Ausweisfunktion, eine Unterschriftsfunktion und eine Biometriefunktion. Mit der eID-Funktion (*electronic identity*), die hier vorrangig interessiert, kann man sich im Internet und an Bürgerterminals eindeutig ausweisen, ohne in der Behörde erscheinen zu müssen. Der Ausweis ist außerdem für die elektronische Unterschrift vorbereitet, um rechtsverbindliche Erklärungen abzugeben, ohne handschriftlich unterzeichnen zu müssen. Im RFID-Chip (*Radio Frequency Identification*, einem Sender-Empfänger-System zum automatischen und berührungslosen Identifizieren und Lokalisieren von Objekten und Lebewesen mit Radiowellen) des Ausweises ist das Lichtbild gespeichert und man kann dort auch seine Fingerabdrücke speichern lassen, um Betrugsversuche auszuschließen, falls die Plastikkarte verloren oder gestohlen wurde. Polizei, Grenzschutz und Zoll können diese Daten mit speziellen Lesegeräten auslesen. Nach § 25 Abs. 2 S. 4 des Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (PAuswG) dürfen die Polizeibehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst, der Bundesnachrichtendienst, die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, Steuerfahndungsdienststellen der Länder, der Zollfahndungsdienst und die Hauptzollämter das Lichtbild zur Erfüllung ihrer Aufgaben im automatisierten Verfahren abrufen; ähnliches ergibt sich aus § 22a Abs. 2 S. 5 Passgesetz (PassG).

Die Biometriefunktion soll zum einen die Kontrolle durch Behörden erleichtern und zum anderen Bürgerinnen und Bürgern einen besonderen Schutz gegen Missbrauch bieten (Deutscher Bundestag 2017, S. 18). Sobald der Ausweis produziert ist, erhält der Antragsteller einen PIN-Brief, der eine fünfstellige Aktivierungs-PIN (auch Transport-PIN genannt), eine Entsperrnummer (PUK) und ein Sperrkennwort für die Online-Ausweisfunktion und das Vor-Ort-Auslesen enthält.

2 Konzeptionelle Grundlagen und Umsetzungsstand

Der amtliche Lichtbildausweis blieb lange ein von staatlichen Stellen ausgegebener Identitätsnachweis in Form eines persönlichen Dokuments, das auf hoheitliche Aufforderung vorzulegen war, aber auf Verlangen auch bei privaten Geschäften (etwa der Ausleihe eines Fahrzeugs oder der Eröffnung eines Bankkontos) vorgewiesen werden konnte. Daran änderte sich im Grunde nichts, nachdem ab 1987 andere Ausweise in Form von laminierten Kunststoffkarten mit Einlagen aus Papier ausgegeben wurden. Erst der neue Personalausweis (nPA), der zum 1. November 2010 eingeführt wurde, enthielt eine eID-Funktion, also einen Micro-Chip mit Angaben zur Person und biometrischen Daten (Lichtbild sowie optional zwei Fingerabdrücke), die bei Kontrollen elektronisch ausgelesen, aber auch zur elektronischen Identifizierung im Netz genutzt werden konnten. Dieser RFID-Chip eröffnete die Chance, zwei Hindernisse zu überwinden, die einem elektronischen Regieren und Verwalten immer im Wege gestanden hatten: das persönliche Erscheinen im Amt, um sein Anliegen vorzutragen, und die eigenhändige Unterschrift, um das Begehren rechtsverbindlich zu machen.

Allerdings wurde in Deutschland diese Funktion relativ selten angenommen. Einer der Gründe dafür lag darin, dass man noch ein Lesegerät kaufen musste, das zwischen 20 und 90 € kosten sollte, wobei nur die teuren Modelle als hinreichend sicher galten, wenn man seine Identität gegenüber Behörden mit dem Ausweis und einem Passwort bestätigen wollte. Da schon die Gebühr für den neuen Ausweis deutlich höher als für den alten ausfiel (28,80 € statt 8 €), scheuten viele Bürgerinnen und Bürger diese zusätzliche Investition. Bei ein bis zwei Behördengängen pro Jahr lohnte sich die Anschaffung eines Lesegeräts nicht und ein zusätzlicher Nutzen ließ sich schwer erkennen, da die Wirtschaft kaum Anwendungen bereitstellte, sondern auf andere Verfahren der Identifizierung wie das Post-Identverfahren und zunehmend auch auf registrierte Zahlungsdienste wie PayPal setzte. Um das Verfahren ihren Kunden anbieten zu können, hätten sich Unternehmen in einem aufwändigen Verfahren zertifizieren lassen müssen. Das aber wiederum rechnete sich angesichts der bislang geringen Nutzung der eID-Funktion kaum. In den Worten von Bernd Holznagel und Marius Stracke fehlt(e) es „an Diensten von Wirtschaft und Verwaltung, die erkennbar durch den Einsatz der eID-Funktion einfacher und besser in Anspruch genommen werden können“ (Holznagel und Stracke 2017, S. 2).

Der Chaos Computer Club hat es zutreffend als eine „Art Henne-Ei-Problematik“ bezeichnet: „Angebote werden nicht gemacht, wenn niemand die eID nutzt; niemand nutzt die eID, wenn es keine guten Angebote gibt“ (Kurz et al. 2017, S. 3). Erschwerend falle ins Gewicht, dass der Staat die Möglichkeit gehabt hätte, besonders interessante „Leuchtturmprojekte“ mit der eID-Funktion auszustatten und zu „Zugpferden“ in Sachen eID-Implementation zu machen; ersichtlich habe aber nicht einmal der Staat angenommen, dass die Bürger von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen würden (ebd.). Insofern sei zum einen unklar, welche Vorteile die eID-Authentifizierung gegenüber „anderen alltäglichen und marktgängigen Identifikationsmethoden“ habe; zum anderen seien die Mitarbeiter auf den Melde-

stellen auch nicht hinreichend geschult (gewesen) oder hätten gar die Zeit gehabt, um ausführlich über die Vor- und Nachteile der Aktivierung der eID-Funktion Auskunft zu geben (ebd.). Auch Holznagel und Stracke zufolge haben sich die Sparmaßnahmen der Bundesregierung im Bereich der Schulungen gerächt, da es bislang nicht gelungen sei, die neuen technologischen Möglichkeiten auch „in den Köpfen“ zu verankern (Holznagel und Stracke 2017, S. 2). Im europäischen Vergleich ist die Nutzung der elektronischen Authentifizierungsfunktion des Personalausweises in Deutschland bis Mitte des Jahres 2017 daher eher langsam erfolgt (Sorge 2015, S. 215). Mit der eID-Funktion können in Estland Unternehmensgeschäfte abgewickelt werden oder auch Immobilien oder Autos ge- und verkauft werden (Grüner 2017). Von 51 Millionen deutscher Bürgerinnen und Bürger, die bis Mitte 2017 einen neuen Ausweis erworben hatten, hatte nur etwa ein Drittel den elektronischen Identitätsnachweis (eID) freigeschaltet (Deutscher Bundestag 2017, S. 2; Holznagel und Stracke 2017, S. 2; Kurz et al. 2017, S. 2). Und davon haben nur 15 Prozent, also etwa 2,5 Millionen Bürger, diese Funktion schon einmal genutzt (Kurz et al. 2017, S. 3).

Das befand sich im Widerspruch zu den europäischen Bestrebungen zur Schaffung eines „*digital single market*“, bei dem die elektronische Authentifizierung gegenüber Behörden in anderen Mitgliedstaaten und vor allem auch der grenzüberschreitende Geschäftsverkehr im Vordergrund standen. Die vom europäischen Parlament und dem Rat verabschiedete Verordnung Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS-Verordnung, ABl. Nr. L 257 S. 73, ber. ABl. 2015 Nr. L 23 S. 19 und ABl. 2016 Nr. L 155 S. 44), die am 17. September 2014 in Kraft trat und ab dem 1. Juli 2016 in allen EU-Mitgliedstaaten ihre Wirkungen entfaltete, setzte daher auf eine erleichterte Authentifizierung gegenüber dem bis Juli 2017 geltenden deutschen Signaturgesetz und der Signaturverordnung. Diese betrafen vor allem die Anforderungen, die an eine rechtssichere elektronische Signatur zu stellen sind.

Im Herbst 2017 wurde allerdings im E-Government-Vorreiterstaat Estland eine Sicherheitslücke bekannt, die darin bestand, dass die Zertifikate der eID-Karte fehlerhafte Schlüssel verwendeten: Das hätte es erlaubt, dass auch Unberechtigte private Schlüssel und die Zertifikate der eID-Karte einzelner Nutzer hätten erzeugen können (Grüner 2017). Diese Möglichkeit führte letztlich dazu, dass 760.000 Zertifikate zurückgezogen werden mussten (ebd.). Obwohl dieses Ereignis der eID-Begeisterung in Estland allenfalls kurzfristig einen Dämpfer versetzte, half es nicht gerade dabei, diejenige in Deutschland zu heben.

3 Rechtliche Aspekte und aktuelle Fortentwicklung

Um der bisherigen Zurückhaltung der Bundesbürgerinnen und -bürger entgegenzuwirken, wurde am 7. Juli 2017 das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises (BGBl. I, S. 2310) vom Deutschen Bundestag verabschiedet und am 18. Juli 2017 das eIDAS-Durchführungsgesetz (BGBl. I, S. 2745). Es handelte sich

bei der letztgenannten Norm um ein Artikelgesetz, das zum einen eine Änderung des PAuswG und zum anderen das Vertrauensdienstgesetz (VDG) enthielt.

Das PAuswG wurde dahingehend verändert, dass bei allen neu ausgegebenen Ausweisen für über 16-jährige Personen die eID-Funktion standardmäßig freigeschaltet ist (§ 10 Abs. 1 und 2 i. V. m § 18 PAuswG). Die Nicht-Freischaltung setzt hingegen einen Antrag voraus (§ 10 Abs. 3 PAuswG). Zudem werden die Anwendungsfelder von elektronischem Personalausweis (und dem elektronischen Aufenthaltstitel) erweitert (dazu 3.2). Außerdem wird durch das novellierte PAuswG das deutsche Recht an die europäische eIDAS-Verordnung angepasst.

Das VDG füllt eine Öffnungsklausel aus, die die eIDAS-Verordnung für die nationalen Gesetzgeber ließ. Die eIDAS-Verordnung enthält ansonsten unmittelbar geltendes Recht und hat Anwendungsvorrang vor nationalem Recht. Das VDG hat insoweit das zuvor geltende Signaturgesetz abgelöst. Der entscheidende Unterschied des VDG und der eIDAS-VO zum alten Signaturgesetz liegt in der Erleichterung der Anforderungen an eine qualifizierte elektronische Signatur (QES): Zum einen können nunmehr juristische Personen eine Art „elektronischen Stempel“ für eine QES verwenden, das der Institution als Herkunftszeichen dient. Es darf überall dort eingesetzt werden, wo zwar keine persönliche Unterschrift erforderlich ist, wohl aber ein Nachweis der Authentizität (etwa bei Bescheiden, die keiner persönlichen Unterschrift bedürfen). Zum anderen erfordert eine QES nicht mehr die persönliche Anwesenheit via Benutzung von Smartcard und Lesegerät, sondern es wurde die Möglichkeit einer Fernsignatur (etwa im Wege einer „Handysignatur“) zugelassen, die dergestalt möglich ist, dass sich ein Nutzer bei einem Vertrauensdienstanbieter registriert und dort seinen Signaturschlüssel speichern lässt. Ein „Vertrauensdienst“ ist nach der EU-Definition ein elektronischer Dienst, der in der Regel gegen Entgelt erbracht wird und der die Erstellung, Überprüfung und Validierung von elektronischen Signaturen, elektronischen Siegeln oder elektronischen Zeitstempeln und/oder von Zertifikaten für die Website-Authentifizierung zulässt bzw. der die diese Dienste betreffenden elektronischen Signaturen, Siegeln oder Zertifikaten aufbewahrt (Art. 3 Nr. 16 eIDAS-VO). Zum digitalen Signieren werden Dokumente an den Vertrauensdienstanbieter übertragen und anschließend dort signiert, wobei sichere Verfahren wie die Zwei-Faktor-Authentifizierung zur Identitätsüberprüfung des Nutzers verwendet werden (siehe auch „Elektronische Schriftkommunikation“ in diesem Band). Die Zertifizierung erfolgt durch das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) nach der Technischen Richtlinie BSI TR-03145. Als Aufsichtsstelle dient die Bundesnetzagentur, bei der man auch die „Deutsche Vertrauensliste“ sowie die Listen der anderen EU-Mitglieder („Trusted List Browser“) einsehen kann.

Die eIDAS-VO und das VDS kennen neben der qualifizierten elektronischen Signatur zwei weitere Signaturen: die einfache „Basissignatur“ und die fortgeschrittenen elektronische Signatur (FES). Letztere ist gegenüber dem aufgehobenen Signaturgesetz und der ebenfalls aufgehobenen Signaturverordnung neu und erfordert zumindest eine eindeutige Zuordnung zum Unterzeichner, eine Identifizierung des Unterzeichners, eine Erstellung unter Verwendung elektronischer Signaturerstellungsdaten, die der alleinigen Kontrolle des Unterzeichners unterliegen, nicht aber

die weiteren hohen Anforderungen an die QES wie die grundsätzliche Nutzung von Smartcard und Lesegerät.

Im Gesetz zur Durchführung der europäischen eIDAS-Verordnung finden sich die Anwendungsfelder einzeln beschrieben, in denen die QES bzw. die FES oder sogar – wie im Vergaberecht – fortgeschrittene bzw. qualifizierte elektronische Siegel zugelassen sind (vgl. Art. 8 des Gesetzes).

Die neuen Funktionen des elektronischen Identitätsnachweises in seiner Verbindung mit dem Personalausweis als Personaldokument sind wie folgt: Der Personalausweis kann – wie auch schon zuvor – auch bei privaten Geschäften zur Legitimation genutzt werden. Nunmehr können und dürfen auch alle zur ID-Prüfung Berechtigten wie Behörden, Banken, Hotels oder Alkoholverkäufer bei Anwesenheit des Ausweisinhabers ohne dessen PIN-Eingabe die eID-Daten auslesen und in ihre (Online)-Formulare übertragen, wobei allerdings ein Abgleich des Erscheinungsbilds mit dem Lichtbild zu erfolgen hat. Des Weiteren sind auch die Behörden der anderen EU-Mitgliedstaaten berechtigt, die auf dem RFID-Chip gespeicherten Personaldaten und den dort – infolge der eIDAS-VO – gegebenenfalls gespeicherten elektronischen Aufenthaltstitel auszulesen. Die dritte Veränderung betrifft insbesondere Internet-Angebote. Diese müssen sich nämlich nicht mehr selbst aufwändig zur Nutzung der eID-Funktion zertifizieren lassen, sondern dürfen diese Funktion outsourcingen. Zertifizierte Anbieter, die sich auf „*eID as a service*“ spezialisieren, können für andere Anbieter die eID-Prüfung übernehmen („Identifizierungsdiensteanbieter“ im Sinne von § 21b PAuswG). Ihre eigene Zertifizierung erfolgt durch das BSI.

In seiner aktuellen Version hat der elektronische Personalausweis – wie unter 1. beschrieben – drei Funktionen: eine (online-)Ausweisfunktion, eine Unterschriftenfunktion und eine Biometriefunktion. Nach § 22 PAuswG kann der Personalausweis auch als qualifizierte elektronische Signaturerstellungseinheit im Sinne des Artikels 3 Nummer 23 der eIDAS-Verordnung ausgestaltet werden, dabei erfolgt die Zertifizierung durch das BSI. Der Einsatz der eID als qualifizierte elektronische Signaturerstellungseinheit bei der Kommunikation mit den Verwaltungsbehörden bemisst sich dabei nach dem Onlinezugangsgesetz, welches ebenfalls der Umsetzung der eIDAS-Verordnung dient.

Für die öffentliche Verwaltung von Bedeutung ist auch die Möglichkeit, künftig über die eID-Funktion einen elektronischen Aufenthaltstitel zu erlangen: Das Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises änderte insoweit auch das Meldegesetz und einige aufenthaltsrechtliche Normen. Diese Veränderung soll dafür sorgen, dass der Erstregistrierungsprozess künftig medienbruchfrei vonstatten geht (Margraf 2017). In der öffentlichen Anhörung zu diesem Gesetz wurde Kritik an der Möglichkeit geäußert, dass nunmehr nicht nur die Polizei, sondern ab dem Jahr 2021 auch Geheimdienste auf biometrische Lichtbilder zugreifen können sollen (Kurz et al. 2017, S. 8). Es sei zu befürchten, dass weitere Regelungen erfolgen würden, die es erlaubten, so erlangte Daten letztlich auch an andere Geheimdienste weiterzugeben (z. B. solche aus anderen EU-Mitgliedstaaten; vgl. Kurz et al. 2017, S. 9). Auch wenn man diese Befürchtung für etwas dystopisch halten mag, so ist zumindest zu bedenken, dass eine „Situation geschaffen“ wird, „die funktional dem der Einrichtung einer bundesweiten Datenbank für bestimmte biometrische Merkmale (Licht-

bilder) entspricht“ (Holznagel und Stracke 2017, S. 5), was gem. § 25 Abs. 4 PAuswG aber gerade nicht zulässig ist. Daher hat am 18. Juli 2018 die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz erhoben (Kurz 2018).

4 Kritik und Perspektiven für die Verwaltungsreform

Den Personalausweis mit elektronischer Authentifizierungsfunktion gibt es in Deutschland seit 2010. Seine bisherige Gestaltung wies eine Reihe von Merkmalen auf, die ihn zu einem der fälschungssichersten Ausweisdokumente der Welt machten. Wenn es nur darum gegangen wäre, Fälschungen und Missbrauch zu verhindern, hätte es der Novellierung des PAuswG im Jahr 2017 sicherlich nicht bedurft. Da er aber verstärkt zur Legitimation gegenüber öffentlichen wie nichtöffentlichen Stellen im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt werden soll, erfolgte die Umstellung der bisherigen „*opting in*“-Lösung auf eine „*opting out*“-Lösung.

Die datenschutzrechtliche Konformität mit der seit dem 25. Mai 2018 auch in Deutschland geltenden Datenschutz-Grundverordnung ist (mit den zuvor beschriebenen Einschränkungen) wohl grundsätzlich gegeben (Holznagel und Stracke 2017, S. 3). Gleichwohl sind – neben der strittigen Frage der Konformität der Biometrie-Funktion mit den Grundrechten des Grundgesetzes wie der Grundrechte-Charta der EU – Zweifel angebracht, ob der neue Ausweis wirklich sicher ist. Der Chaos Computer Club hatte schon früh demonstriert, dass die Kontaktdaten der Nutzer ausgespäht werden konnten (Dachwitz 2017). Das galt zwar nur, wenn unsichere Lesegeräte eingesetzt oder eine ungeschützte Verbindung genutzt wurden, reichte aber für eine gewisse Verunsicherung aus. Auch wenn die Informationen auf dem eID-Chip prinzipiell sicher gespeichert sind, kann die Nutzung über die Hardware von Dritten neue Angriffsflächen bieten. Statt solche Fragen zu klären, verzichteten viele lieber auf die Freischaltung.

Dass viele Bürgerinnen und Bürger der standardmäßigen Freischaltung der eID-Funktion ausdrücklich widersprechen, ist nicht zu erwarten. Dass die Funktion aktiv ist, bedeutet aber noch lange nicht, dass sie tatsächlich genutzt wird. Ob Menschen das tun, hängt nicht allein davon ab, wie gut und sicher die technische Lösung ist. Wer zwar einen Ausweis braucht, aber ansonsten wenig Verwaltungskontakte hat, dürfte einer Freischaltung eher widersprechen. Wer vermutet, der Chip würde den Geheimdiensten einen Zugang eröffnen, dürfte die Funktion nicht nutzen, um möglichst keine Spuren zu hinterlassen. Es gibt also viele Faktoren, die dazu führen können, dass diese Funktion nicht genutzt wird, obwohl sie vorhanden ist.

Blickt man nach Österreich, so zeigt sich, dass dort die Inanspruchnahme der digitalen Signatur via „Bürgerkarte“ deutlich besser angenommen wird als in Deutschland. Das liegt daran, dass die „Karte mit aktivierter Bürgerkartenfunktion“ (die unserem Personalausweis mit aktiviertem eID-Chip entspricht) alternativ zur Handy-Signatur eingesetzt werden kann; beide Unterschriftenformen sind einander rechtlich gleichgestellt (A-SIT 2018a). Allerdings ist die Gleichstellung der Handy-Signatur auch eine Lehre daraus, dass die Bürgerkarte selbst aufgrund der Notwen-

digkeit der Anschaffung eines Lesegeräts nicht hinreichend genutzt worden war (Sokolov 2015). Österreich hat allerdings schneller als Deutschland aus den Anwendungsproblemen Konsequenzen gezogen und zugleich mit dem größten österreichischen Geldinstitut, der BankAustria, vereinbart, dass die Handysignatur auch für das Onlinebanking eingesetzt werden kann (ebd.). Das hat die Akzeptanz dieser Unterschriftenform deutlich gesteigert und einen ersten Ansatz zur Lösung des „Henne-Ei-Problems“ aufgezeigt. Die Verschlüsselung erfolgt dabei anhand asymmetrischer kryptographischer Methoden. Wenn auch das österreichische System ebenfalls an die eIDAS-VO angepasst werden musste, lässt sich dennoch konstatieren, dass Anfang November 2018 fast 1,08 Millionen Benutzer, also etwa 13 % der Bevölkerung, die Handy-Signatur nutzen (A-Trust 2018), die Nutzer der Bürgerkarte kommen hinzu. Das österreichische Volksbegehrensgesetz 2018 (als Teil des Wahlrechtsänderungsgesetzes 2017, BGBl I Nr. 106/2016) sattelt auf die oben genannten Technologien auf und lässt in seinem § 5 Abs. 1 Nr. 1 die Abgabe von Unterstützungserklärungen für ein Volksbegehren in elektronischer Form (per Bürgerkarte oder Handy-Signatur) zu. Auch ist die Bürgerkarte in verschiedenen Verwaltungsbereichen einsetzbar, wobei „die verschiedenen Verwaltungsbereiche – wie Bauen und Wohnen, Gesundheit, Landwirtschaft, . . . – strikt voneinander getrennt“ (A-SIT 2018b) werden.

Ob das österreichische Beispiel auf die deutsche Situation übertragen werden kann, lässt sich anhand verwaltungskultureller Überlegungen bezweifeln – in Deutschland ist immer noch das Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65,1) – und damit ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber der Preisgabe von Daten gegenüber dem Staat – in den Köpfen der Bürgerinnen und Bürger vorhanden (auch wenn man sie Privaten gegenüber großzügig freigibt). Was man am österreichischen Beispiel allerdings sehen kann, ist, dass nur dann, wenn Staat und Privatwirtschaft sinnvoll zusammenarbeiten, dem Staat die Etablierung von *tatsächlich genutzten* Angeboten möglich ist.

Literatur

- A-SIT (Zentrum für sichere Informationstechnologie – Austria). 2018a. Handy-Signatur und Bürgerkarte. <https://www.buergerkarte.at/>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- A-SIT (Zentrum für sichere Informationstechnologie – Austria). 2018b. Häufige Fragen zur Handy-Signatur. <https://www.buergerkarte.at/faq-handy.html>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- A-Trust (Gesellschaft für Sicherheitssysteme im elektronischen Datenverkehr). 2018. Handy-Signatur Statistiken. <https://www.a-trust.at/handystat/>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- Dachwitz, Ingo. 2017. Im Gesetz zum elektronischen Personalausweis versteckt sich ein automatisierter Abruf für Geheimdienste [Update]. [netzpolitik.org](https://netzpolitik.org/2017/im-gesetz-zum-elektronischen-personalausweis-versteckt-sich-ein-automatisierter-abruf-fuer-geheimdienste/) vom 24.04.2017. <https://netzpolitik.org/2017/im-gesetz-zum-elektronischen-personalausweis-versteckt-sich-ein-automatisierter-abruf-fuer-geheimdienste/>. Zugegriffen am 27.09.2018.
- Deutscher Bundestag. 2017. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises. 22.02.2017. BT-Drucksache 18/11279.
- Grüner, Sebastian. 2017. Estland blockiert 760.000 eID-Zertifikate, golem.de vom 3. November 2017. <https://www.golem.de/news/e-government-estland-blockiert-760-000-eid-zertifikate-1711-130966.html>. Zugegriffen am 27.09.2018.

- Holznagel, Bernd, und Marius Stracke. 2017. Stellungnahme GE elektronischer Identitätsnachweis. BT-Drucksache 18/11279 – Ausschussdrucksache 18(4)868 C.
- Kurz, Constanze. 2018. Verfassungsbeschwerde gegen automatisierten Biometriezugriff von Polizeien und Geheimdiensten. [netzpolitik.org](https://netzpolitik.org/2018/verfassungsbeschwerde-gegen-automatisierten-biometriezugriff-von-polizeien-und-geheimdiensten/) vom 18.07.2018. <https://netzpolitik.org/2018/verfassungsbeschwerde-gegen-automatisierten-biometriezugriff-von-polizeien-und-geheimdiensten/>. Zugegriffen am 27.09.2018.
- Kurz, Constanze, Jan Krissler, Linus Neumenn, und Frank Rieger. 2017. Stellungnahme des Chaos Computer Clubs – GE elektronischer Identitätsnachweis. BT-Drucksache 18/11279 – Ausschussdrucksache 18(4)868 D.
- Margraf, Marian. 2017. Stellungnahme GE elektronischer Identitätsnachweis. BT-Drucksache 18/11279 – Ausschussdrucksache 18(4)868 B.
- Sokolov, Daniel A. J. 2015. Österreich setzt nach Scheitern der Bürgerkarte auf die Handysignatur. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Oesterreich-setzt-nach-Scheitern-der-Buergerkarte-auf-die-Handysignatur-2644097.html>. Zugegriffen am 02.11.2018.
- Sorge, Christoph. 2015. The German electronic identity card: Lessons learned. In *Handbook of research on democratic strategies and citizen-centered E-Government services*, Hrsg. Cemal Dolicanin, Ejub Kajan, Dragan Randjelović und Boban Stojanovic, 214–230. Hershey: Information Science Reference.



Bürgerkonto, Portalverbund

Mario Martini und Cornelius Wiesner

Inhalt

1	Der steinige Weg zum deutschen E-Government	640
2	Die Bausteine des neuen deutschen E-Governments: Portalverbund und Nutzerkonto	641
3	Umsetzung der Pflichten des OZG	643
4	Praktische Umsetzung	646
5	Entwicklungsperspektiven	648
6	Fazit	650
	Literatur	650

Zusammenfassung

Art. 91 c Abs. 5 GG und das Onlinezugangsgesetz (OZG) läuteten eine Zeitenwende im deutschen E-Government ein: Sie geben den Startschuss dafür, dass Einwohner und Unternehmen künftig alle Verwaltungsleistungen digital über ein zentrales Zugangstor ansteuern können. Der Portalverbund ruft kein einheitliches Leistungsportal ins Leben: Alle Verwaltungsträger dürfen ihre bisherigen Portale behalten. Er stellt aber die Verbindung zwischen den Online-Verwaltungsportalen des Bundes, der Länder und der Gemeinden her, indem er sie zu einer funktionierenden medienbruchfreien, übergreifenden Einheit verknüpft.

Schlüsselwörter

Portalverbund · E-Government · Onlinezugangsgesetz · Nutzerkonto · Once-only-Prinzip · Single Digital Gateway

M. Martini (✉) · C. Wiesner

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), Speyer, Deutschland
E-Mail: martini@uni-speyer.de; cornelius.wiesner@fhoev.nrw.de

1 Der steinige Weg zum deutschen E-Government

Bürger, die die Dienste von Amazon und Co. schätzen gelernt haben, verlieren mehr und mehr das Verständnis dafür, warum sie für einen Anwohnerparkausweis noch einen persönlichen Termin im Rathaus und einen halben Tag Urlaub brauchen. Zwar hat sich das Angebot elektronischer Verwaltungsleistungen in der jüngeren Vergangenheit spürbar erweitert. Zufriedener sind die Bürger damit aber nicht geworden. Sie nehmen es auch nicht signifikant häufiger in Anspruch (Initiative D21 2017, S. 9 ff.): Die Deutschen nutzen digitale Verwaltungsangebote noch immer vorwiegend, um sich im Internet über die Öffnungszeiten zu informieren – nicht jedoch, um die Leistung selbst elektronisch abzuwickeln (Initiative D21 2016, S. 12; Martini 2017, S. 444). So dreht sich das deutsche E-Government in einem Teufelskreis aus geringer Bekanntheit und schwacher Nutzerzufriedenheit (Martini 2017, S. 444 f.). Sein Schwunggrad treibt nicht allein der Umstand an, dass der Bürger durchschnittlich nur wenige Behördenkontakte hat (ca. 1,7 pro Jahr). Auch die föderale Struktur Deutschlands hat ihren Anteil daran: Sie erschwert es den politischen Akteuren, der digitalen Verwaltung ein einheitliches Gesicht zu verleihen. Die elektronischen Angebote sind derzeit über vielfältige Portale hinweg verstreut. Diese wirken auf den Bürger wie Paralleluniversen. Er findet diese entweder gar nicht oder hat nicht die Zeit und Muße, sich bei unterschiedlichen Angeboten neu anzumelden und sich auf deren jeweilige Logik einzulassen. Dezentralisierte Verwaltungsstrukturen sind verfassungsrechtlich gewollt. Sie vertragen sich jedoch nicht recht mit dem Ziel, eine medienbruchfreie und vernetzte automatisierte Prozessabwicklung zu etablieren. Auch Koordinierungsgremien wie der *IT-Planungsrat* (Art. 91c Abs. 1 GG) vermochten bisher nicht zu verhindern, dass die föderalistische Ordnung als Bremsklotz der digitalen Verwaltung wirkt (dazu Martini 2017, S. 443 ff.; Martini und Wiesner 2017, S. 93 f.; Schliesky und Hoffmann 2018, S. 193).

Aus diesem Grund haben Bund und Länder Ende 2016 zum gesetzgeberischen Paukenschlag ausgeholt: Sie verständigten sich darauf, das Grundgesetz zu ändern, um fortan alle Online-Dienstleistungen über einen Portalverbund erreichbar zu machen. Art. 91c Abs. 5 GG verleiht dem Bund dafür nunmehr die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz: Er darf den „übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“ regeln (zur Gesetzesbegründung siehe BT-Drs. 18/11131, S. 16 f.). Von dieser Kompetenz macht das „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“ (*Onlinezugangsgesetz – OZG*) Gebrauch. Der Gesetzgeber hat es zeitgleich mit der Kompetenznorm des Art. 91c Abs. 5 GG auf den Weg gebracht (vgl. auch BT-Drs. 18/11135, S. 91 ff.). Das OZG soll die Vorteile elektronischer Verwaltungsleistungen unter den Funktionsbedingungen des Föderalismus in größtmöglichem Umfang heben. Es befähigt den Bund, vor die Klammer gezogene Standards und Strukturen zu entwickeln, die für Bund und Länder gleichermaßen gelten sollen. Die Zustimmung zur Kompetenzerweiterung hat der Bund den Ländern in einem Gesamtpaket der Bund-Länder-Finanzreform durch fiskalische Anreize und Leistungen abgetrotzt (Martini 2017, S. 447).

Der deutsche Portalverbund kommt zwar später, geht aber weiter als seine Geschwister in den föderalistischen Nachbarländern Österreich und der Schweiz. In beiden Staaten haben die Bürger die elektronischen Leistungsangebote der Verwaltung in der Vergangenheit fühlbar besser angenommen. Österreich rief bereits früh zentrale Portale ins Leben, mit deren Hilfe Bürger Verwaltungsinformationen und Behördenkontakte ermitteln können (z. B. www.help.gv.at) sowie vielfältige digitalisierte Verwaltungsverfahren abwickeln können („Elektronische Amtswege“); die sogenannte „Familienbeihilfe“ (das Pendant zum deutschen Kindergeld) initiiert, prüft und gewährt die Verwaltung sogar im Grundsatz vollautomatisch. Auch die Schweiz hält bereits Portalstrukturen vor, damit Bürger Informationen abrufen und in einigen Sachbereichen digitalisierte Verfahren durchführen können. Ihre E-Government-Strategie basiert im Kern auf einer koordinierten Freiwilligkeit der Kantone.

2 Die Bausteine des neuen deutschen E-Governments: Portalverbund und Nutzerkonto

Das OZG trifft zwei zentrale normative Steuerungsvorgaben: Sämtliche Verwaltungsleistungen sind binnen fünf Jahren (d. h. bis zum 31.12.2022) elektronisch über Portale anzubieten (§ 1 Abs. 1 OZG). Diese sind zu einem Portalverbund zu verknüpfen (§ 1 Abs. 2 OZG; Abschn. 2.1). Dessen Aufgabe ist es, einen einheitlichen Zugang zu allen Verwaltungsleistungen des Staates zu vermitteln – samt Nutzerkonto (Abschn. 2). Als Leuchtturm des föderalen E-Government soll er einen pragmatischen Ausweg aus dem Labyrinth föderaler Typenvielfalt weisen.

2.1 Portalverbund

„Portal“ (von lat. *porta*, „Pforte“) bezeichnet in der Informatik eine technische Einrichtung, die Endnutzern einen niederschwelligen Zugang zu IT-Systemen und Angeboten eröffnet. Der Begriff stammt ursprünglich aus der Architektur. Er beschreibt dort einen repräsentativen, meist baulich herausgehobenen Torgang. Ebenso wie in der Architektur ein Portal nicht nur eine Tür repräsentiert, sondern die Gesamtheit aller Bestandteile, die einer Person den Zugang zu einem bestimmten Ort oder Areal ermöglichen, kann auch ein elektronisches Portal mehr umfassen als nur den reinen Zugang zu einem digitalen Angebot. In dieser Weite ist auch der Portalverbund angelegt: Das OZG-Portal kann auf dem Weg zu den gewünschten Endleistungen bereits erste (notwendige) Vorleistungen, wie Authentifizierung, Postfach und Ablage, erbringen.

Ziel des OZG ist aber nicht etwa ein *einziges* nationales „Bürgerportal“, das alle vorhandenen Strukturen ablöst. Vielmehr soll es lediglich die bestehende heterogene deutsche Portallandschaft durch technische Brücken miteinander verbinden. Die Einzelportale bleiben also erhalten. Auch die Autonomie darüber, wie ein Verwaltungsportal beschaffen und gestaltet ist, verbleibt grundsätzlich bei Bund, Ländern

und Kommunen. Damit das Portal seine Funktionen erfüllen kann, erhält der Bund jedoch das Recht, nicht nur das Verbundsystem, sondern auch dessen Schnittstellen zu den anderen Verwaltungsträgern und seine einzelnen Komponenten gesetzlich zu regeln: Er gibt einheitliche Standards vor. Diese sollen insbesondere sicherstellen, dass die Bürger problemlos zwischen den einzelnen Angeboten der Portale migrieren können.

Der neue Portalverbund fungiert damit als vorgelagertes, selbstständiges und informelles Verwaltungsverfahren, welches den Nutzer je nach Anliegen mit dem „richtigen“ Leistungsträger verbindet sowie alle föderalen Verwaltungsleistungen unmittelbar elektronisch zugänglich macht. In dieser Grundfunktion ähnelt er im Ansatz dem „Einheitlichen Ansprechpartner“ der EU-Dienstleistungsrichtlinie (Art. 6 ff. RL 2006/123/EG) und der Behördenummer 115 (www.115.de).

Die Verbundfunktion erschöpft sich zugleich nicht in einer rein technischen Verknüpfung. Das OZG setzt auch einen neuen Convenience-Standard des deutschen E-Governments: den „barriere- und medienbruchfreien Zugang zu den Verwaltungsleistungen“ (§ 3 Abs. 1 OZG). Er gebietet ein Gesamtsystem, das die nationalen Verwaltungsangebote zu einer vollständig interoperablen funktionalen Einheit verschmilzt: Der Nutzer soll sein Verwaltungsanliegen über ein einziges Medium abwickeln können, statt (wie bislang vielfach) über ein Portal erst ein Formular zu suchen, auszudrucken, auszufüllen, einzuscannen, um es sodann für die weitere Verarbeitung wieder hochzuladen.

2.2 Nutzerkonto

Einen zusätzlichen Mehrwert des Portalverbundes soll das Nutzerkonto (§ 2 Abs. 5 OZG) seinen Nutzern vermitteln. Als zentrales Architekturelement des neuen E-Government-Aushängeschildes soll es ähnlich wie ein E-Mail-Konto Serviceleistungen der Bürger-Staat-Kommunikation ermöglichen.

Wiewohl es in der öffentlichen Diskussion unter dem Topos „*Bürgerkonto*“ firmiert, knüpft es weder an die Staatsangehörigkeit an, noch grenzt es solche Nutzer aus, die einen Bürgerstatus von Natur aus nicht erwerben können, etwa Unternehmen oder Vereine (vgl. auch § 2 Abs. 4 OZG). Es steht vielmehr *allen* offen, die der Verwaltung als *Nutzer* gegenüberstehen.

Gerade Unternehmen, die *gewerbliche* Verwaltungsleistungen benötigen, verheißt der Onlinezugang besondere Effizienzgewinne: Bei einfachen umwelt- und wirtschaftsrechtlichen Verwaltungsverfahren etwa, die sich häufig wiederholen oder an denen unterschiedliche Akteure mitwirken, kann ein rein elektronisches Verfahren seine Vereinfachungs-, Bündelungs- und Verfahrensbeschleunigungsstärken vollständig ausspielen.

Das Nutzerkonto fungiert als Authentifizierungskanal, der dem Antragsteller den Nutzungszugang zu jedem einzelnen verknüpften Verwaltungsportal mit allen seinen Funktionen eröffnet, ohne sich jeweils neu registrieren zu müssen (§ 3 Abs. 2 OZG). Der *elektronische Identitätsnachweis* (eID) ermöglicht es sich in sein Konto einzuloggen, auf laufende digitale Verwaltungsverfahren zuzugreifen und behördliche

Dokumente abzulegen. Künftig ist es somit irrelevant, auf welchem Verwaltungsportal Bürger und Unternehmen ihre Suche beginnen: Wer Arbeitslosenhilfe bei der Bundesagentur für Arbeit online beantragt, kann in einem Zuge auch bei seiner Kommune einen Antrag auf Wohngeld stellen. Jede angeschlossene Behörde muss die Kontoanmeldung als Authentifizierung akzeptieren (§ 7 Abs. 3 OZG). Das Nutzerkonto ist privater Aktenordner und vorausgefülltes Stammbuch in einem. Hat der Bürger seine Daten – etwa Adresse oder Geburtsdatum – einmal eingegeben, gibt er sie auf Wunsch der Verwaltung in künftigen Verfahren einfach frei. Der Weg zu einer sogenannten *Once-Only-Policy* ist damit geebnet (dazu Martini und Wenzel 2017, S. 749 ff.).

Soweit einzelne Verwaltungsverfahren eine noch weiter reichende Authentifizierung erfordern (z. B. ein sog. Hardwaretoken [physische Geräte wie USB-Sticks mit codiertem Schlüssel] oder besondere Softwarezertifikate), sind – je nach Verfahren – weitere Identifikationsnachweise zu erbringen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 OZG). Diese Fälle und die jeweils erforderliche Authentifikation konkretisiert das jeweilige Fachgesetz (z. B. § 3a Abs. 2 Nr. 3 VwVfG als Ersatz des gesetzlichen Schriftformerfordernisses).

Zwei weitere nützliche Bausteine runden die Funktionalität des Nutzerkontos ab: ein elektronischer Briefkasten, über den sich der elektronische Schriftverkehr mit der Behörde abwickeln lässt, und eine Online-Cloud (§ 8 Abs. 3 OZG). In ihrem elektronischen Dokumentensafe kann der Bürger wichtige Einzeldokumente griffbereit ablegen und von unterschiedlichen Geräten aus abrufen.

Um das Vertrauen der Bürger darin zu sichern, dass die Verwaltung die hinterlegten Daten zweckgerecht nutzt, werden zwei Persönlichkeitsschutzinstrumente des Bürgerportals von zentraler Bedeutung sein: Die Nutzer sollten zum einen selbst bestimmen können, ob und in welchem Umfang die Verwaltung auf bestimmte Informationen zugreifen und sie weiterverarbeiten darf (*Autorisierungsmanagement mit Opt-out-Möglichkeiten*). Zum anderen sollte die Verwaltung *Transparenz über die Datennutzung* herstellen: Sie sollte „Bordbuch“ führen, d. h. dem Bürger grundsätzlich offenlegen und protokollieren, welche Behörden welche Daten wann und zu welchem Zweck abgerufen hat.

3 Umsetzung der Pflichten des OZG

Den Portalverbund zu etablieren, verlangt den Verwaltungsträgern nicht nur ein umfassendes rechtliches und tatsächliches Umbauprogramm für die bereits bestehenden digitalen Verwaltungsleistungen ab (Abschn. 3.1). Ungleich größere Anstrengungen werden erforderlich, um die bisher ausschließlich analog angebotenen Verwaltungsvorgänge überhaupt erst zu digitalisieren (Abschn. 3.2).

3.1 Umbau der technischen Infrastruktur bestehender Portale

Soweit Verwaltungsportale bereits über eigene Nutzerkonten, Authentifizierungsfunktionen und Clouds verfügen, müssen die Verwaltungsträger die bestehenden Komponenten anpassen oder durch neue ersetzen. Denn nur, wenn alle Portale

einheitlichen technischen Standards folgen, können sie auch im Verbund interoperabel zusammenwirken. Art und Umfang der dafür erforderlichen Pflichten legt das OZG fest; die Details ihrer Umsetzung behält es jedoch Rechtsverordnungen vor (§§ 5, 6 Abs. 1–3 OZG). Sie sollen nicht nur IT-Sicherheit gewährleisten, sondern auch die Kommunikation der einzelnen Portale untereinander und mit den Fachverwaltungen einheitlich regeln.

3.2 Digitalisierung bislang analog angebotener Leistungen

Einem Portalverbund, der Leistungslücken aufweist, kehren die Bürger im Zweifel schnell den Rücken. Deshalb erlegt das OZG den Verwaltungsträgern auch die Pflicht auf, *alle* deutschen Verwaltungsleistungen binnen fünf Jahren zu digitalisieren (§ 1 Abs. 1 OZG). Das stellt die Akteure vor eine Herkulesaufgabe: Zu digitalisieren sind insgesamt mehrere Tausend Verwaltungsleistungen.

Das Digitalisierungsgebot bezieht sich zwar nur auf die Schnittstelle mit dem Bürger; das behördeninterne Verwaltungsverfahren kann prinzipiell auch weiterhin analog ablaufen – Aktenordner und Wiedervorlageklammern haben daher auch künftig nicht zwingend ausgedient. Der jeweilige Verwaltungsträger muss aber in der Lage sein, alle etwaigen Anträge und Anlagen digital entgegenzunehmen und digital zu bescheiden. Schon dies wird einen massiven Umbau erfordern.

3.2.1 Digitalisierungspflicht der Länder

Die Hauptlast des Digitalisierungskraftakts haben die Länder zu schultern. Sie müssen nicht nur diejenigen Verwaltungsleistungen elektronisch anbieten, mit denen sie *Bundesgesetze* im Auftrag (Art. 85 GG, z. B. für die Bundesstraßen) oder unter der Aufsicht des Bundes (Art. 84 GG, z. B. im Pass- und Meldewesen) vollziehen. Vielmehr haben sie zukünftig auch solche Verwaltungsleistungen digital vorzuhalten, mit denen sie ihre eigenen *Landesgesetze* (Art. 30 GG) vollziehen, etwa im Schul-, Landespolizei- und Bauordnungsrecht (§ 1 Abs. 1 OZG). Der Bund wirkt damit nachhaltig in originäre Landeskompakten hinein. Bisher galt das eherne Prinzip: Die Länder dürfen das Verfahren ihrer Verwaltung für den Vollzug ihrer eigenen Gesetze selbst bestimmen. § 1 Abs. 1 OZG durchbricht diese Regel. Das OZG vollzieht insoweit einen Paradigmenwechsel.

Ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Absicherung ist eine solche Abkehr von Grundentscheidungen der Verfassung nicht zulässig. Den Regimewechsel ordnet Art. 91c Abs. 5 GG indes nur in einem Aspekt hinreichend klar an: Der Bund darf den Ländern vorschreiben, sich mit all ihren *bestehenden* Portalen dem Portalverbund anzuschließen. Ein Recht, *neue* Online-Angebote zu erzwingen, lässt sich der Kompetenznorm demgegenüber nicht mit gleicher Eindeutigkeit entnehmen. Eine solche universale Digitalisierungspflicht ordnet das föderale Kompetenzgefüge in einer Weise neu, die in der Verfassung ohne Beispiel ist. Sie lässt sich nicht „zwischen den Zeilen“ in die Vollzugsarchitektur des Grundgesetzes hineinlesen.

So wünschenswert das Ziel auch ist, ein digitales „Bürgeramt“ für alle Verwaltungsleistungen zu errichten, so wenig deutlich hat der Verfassungsgeber die

Verpflichtung der Länder formuliert, auch solche Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, mit denen sie eigenes Landesrecht vollziehen. In dieser Non-liquet-Konstellation greift somit im Zweifel weiter der Grundsatz der Art. 30, 70 Abs. 1 GG: Die Länder können autonom über die Digitalisierung derjenigen Verwaltungsleistungen bestimmen, mit denen sie Landesrecht vollziehen (Martini und Wiesner 2017, S. 198 ff.; Ruge 2018, Rn. 45; a. A. Gröpl 2018, Rn. 64 m.w.N.).

3.2.2 Digitalisierungspflicht der Kommunen; Konnexitätsansprüche?

Weder Art. 91c Abs. 5 GG noch das OZG erwähnen die Kommunen. Sie richten ihren Normbefehl lediglich an „Bund und Länder“. Wären die rund 11.000 Städte, Gemeinden, Landkreise und sonstigen Gemeindeverbände nicht ebenfalls Teil des digitalen Kaufhauses, erschöpfte es sich in einer Digitalboutique ohne Basis-Sortiment. Denn es sind die Kommunen, die den Löwenanteil der Verwaltungsleistungen vor Ort schultern – vom Meldewesen über die Kfz-Zulassung bis hin zur Sperrmüllkarte.

Der Bundesrat wollte die Kommunen noch auf rein freiwilliger Basis in den Portalverbund einbinden. Damit fand er im Gesetzgebungsverfahren jedoch kein Gehör (vgl. BT-Drs. 18/11135, S. 138). Zu Recht ging die Bundesregierung davon aus, dass die Länder schon kraft ihrer Stellung als Normadressaten gezwungen sind, ihre Digitalisierungspflicht (§ 1 Abs. 2 OZG) auch an die Kommunen weiterzureichen (vgl. BT-Drs 18/11185, S. 6). Sie müssen durch eigene Ausführungsgesetze dafür sorgen, dass auch die Kommunen ihre digitalen Angebote als „Verwaltungsleistungen“ *der Länder* (§ 1 Abs. 1 OZG) in den Portalverbund implementieren. Das OZG gilt für die Kommunen deshalb zwar nicht unmittelbar (dazu ausführlich Berger 2018, S. 803 ff.), sehr wohl aber *mittelbar* (Martini und Wiesner 2017, S. 213 ff.) – ebenso für die sonstige mittelbare Staatsverwaltung (Universitäten, Handwerkskammern etc.).

Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG schützt die Gemeinden auch nicht generell davor, in den Anwendungsbereich des OZG einzbezogen zu werden (dazu vertiefend Ruge 2018, Rn. 50): Das Recht, sich selbst verwalten zu dürfen, impliziert nicht, von jeglicher staatlichen Verfahrensvorgabe verschont zu bleiben. Es immunisiert die Kommunen nur gegen Verfahrensanforderungen, die ihre Handlungsfreiheit gleichsam ersticken. Vor allem kleine Kommunen sind dafür anfällig, dass eine vorbehaltlose Digitalisierungspflicht ihnen kaum noch Raum lässt, ihre Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen zu können. Die Länder sind deshalb gehalten, ihre Kommunen – sei es durch organisatorische, sei es durch finanzielle Hilfen – vor unzumutbaren Belastungen zu bewahren. Die Schwelle dafür, dass Verfahrensvorgaben die kommunale Selbstverwaltungshoheit verletzen, liegt allerdings hoch (Martini und Wiesner 2017, S. 216 ff.).

Das OZG verstößt auch nicht gegen das Verbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, den Gemeinden unmittelbar durch Bundesgesetz Aufgaben zuzuweisen (Martini und Wiesner 2017, S. 216 ff.; anders Berger 2018, S. 804 ff.). Dessen Schutz greift schon deshalb nicht, weil das OZG die Gemeinden nicht unmittelbar verpflichtet. Der gesetzliche Handlungsbefehl richtet sich vielmehr ausschließlich an die Länder. Diese müssen jetzt entscheiden, wie sie die Digitalisierung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben (einschließlich kommunaler Handlungsspielräume) im Detail

regeln wollen und inwieweit sie staatliche Verwaltungsleistungen durch die Gemeinden als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung erbringen lassen oder die Aufgaben auf die unmittelbare Landesverwaltung rückführen. Der Bund gibt zwar den Anlass dazu, „greift“ aber nicht unmittelbar auf die Gemeinden „durch“.

Wenn die Länder den Gemeinden neue Aufgaben übertragen, knüpfen die Landesverfassungen daran jedoch regelmäßig Ausgleichslasten (sog. *Konnexitätsansprüche*). Sie folgen dem einleuchtenden Grundgedanken: „Wer bestellt, bezahlt.“ Die Länder dürfen die Gemeinden also nicht mit zusätzlichen Aufgaben belasten, ohne ihnen die Kosten zu erstatten, die daraus erwachsen.

Die Konnexitätsansprüche errichten aber keinen lückenlosen Schutzwall. Sie helfen den Gemeinden in den meisten Ländern nur, wenn das Land ihnen *neue (Sach-)* Aufgaben überträgt oder solche Aufgaben erweitert. Gebote, wie *bestehende* Aufgaben zu erledigen sind, fallen nicht darunter. Verwaltungsleistungen digital vorzuhalten, ist keine *neue Aufgabe*, sondern lediglich eine *Modalität*, wie *alte bzw. bereits bestehende Aufgaben* zu erfüllen sind. Sie berührt grundsätzlich nur das „Wie“, nicht aber das „Ob“ (Martini und Wiesner 2017, S. 222 ff.; Berger 2018, S. 804). Nur in Bayern (Art. 83 Abs. 3 S. 1 Var. 2 BayVerf), Rheinland-Pfalz (Art. 49 Abs. 5 S. 1 Var. 2 RhPfLVerf) und Sachsen (Art. 85 Abs. 2 S. 2 SächsVerf) versprechen die verfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln den Gemeinden auch dann hinreichend unmissverständlich einen Ausgleich, wenn das Land besondere Anforderungen daran stellt, auf welche Art und Weise Aufgaben zu erledigen sind. Anderenorts gehen die Gemeinden im Zweifel leer aus.

4 Praktische Umsetzung

4.1 Anwendungsreichweite

Weder Art. 91c Abs. 5 GG noch das OZG selbst definieren, was sie unter „Verwaltungsleistungen“ verstehen. Der Begriff adressiert in der Sache jegliches Handeln der Exekutive, das Bürgern oder Unternehmen Angebote unterbreitet – also all das, was sich sonst im Wege einer persönlichen Vorsprache in der Amtsstube vollzieht. Das Leistungsspektrum reicht von der Auskunft über leistungsgewährende Verwaltungsakte bis hin zum öffentlich-rechtlichen Vertrag (vgl. § 9 VwVfG). Es endet dort, wo die *Eingriffsverwaltung* (Bsp.: polizeilicher Platzverweis) oder der Aufgabenbereich *anderer Staatsgewalten*, namentlich der Gerichte und der Gesetzgebung, beginnt.

Leistungen, die sich zur Digitalisierung *nicht eignen*, hatte der Gesetzentwurf der Bundesregierung noch aus seinem Pflichtenheft ausnehmen wollen (BT-Drs. 18/11185, S. 6 f.). Der Haushaltsausschuss des Bundestages hat diese Bereichsausnahme jedoch wieder gestrichen. Sie bereits aus allgemeinen Grundsätzen erwachsen. In der Sache spielt er damit auf den Rechtsgedanken „impossibilium nulla est obligatio“ (Rechtspflichten erstrecken sich nicht auf Unmögliches) an. Bloße Unwirtschaftlichkeit oder besonders großer Aufwand genügt insoweit aber jedenfalls nicht. Eine kritische Schwelle ist erst in den (wenigen) Ausnahmefällen über-

schriften, in denen es *technisch unmöglich* ist, eine Verwaltungsleistung zu digitalisieren, z. B. wenn sich Realakte oder Mitwirkungshandlungen nicht sachgerecht in den elektronischen Prozess einbeziehen lassen, etwa das Ja-Wort der Partner bei der Eheschließung. Ähnliches gilt bei Bildungsleistungen. Hier lässt sich denklogisch nur dasjenige digitalisieren, was sich bisher rein in Papierform vollzog: Bewilligungen, Auskünfte, Zeugnisse etc.

4.2 Stand der Umsetzung

Das umfassende Umbauprogramm, welches das OZG aufgibt, steht noch in den Startlöchern. Dennoch erreichen erste Ergebnisse aus dem administrativen Maschinenraum bereits die Bühne des Web 2.0: Im September 2018 hat der Bund einen Prototyp für ein Portal mit Verbundfunktionen als Beta-Version freigeschaltet (<https://www.beta.bund.de>). Sein Konzept ist darauf angelegt, Bürgern lebenslagenorientiert Verwaltungsleistungen anzubieten. Ganze Verwaltungsverfahren lassen sich mithilfe des Prototyps noch nicht durchführen. Er versteht sich bislang vielmehr als Schaufenster in die Zukunft.

Bund und Länder präparieren und zentralisieren derweil bereits die Portale für die Leistungen ihrer Behörden (z. B. www.bund.de) – und verknüpfen sie nach und nach mit den Portalen selbstständiger Verwaltungseinheiten wie Kommunen oder Fachbehörden. Im Hintergrund arbeiten sie am „Back End“ ihrer Portale. Als konzeptionelle Hürde erwies sich dabei, dass es bislang keinen verbindlichen Index der Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen gab. Wichtige Orientierungshilfe lieferte immerhin der sog. Leistungskatalog: Er unterscheidet 2369 Verwaltungsleistungen. Das federführende BMI hat diese Leistungen typisierten, ergänzen und auf einen Katalog von OZG-Verwaltungsleistungen herunterbrechen lassen: Sie gruppieren sich in 55 Lebens- und Geschäftslagen mit ebenso vielen „Lagenpaketen“, die durchschnittlich zehn Verwaltungsleistungen umfassen. Ihre klare Struktur soll insbesondere dazu beitragen, die jeweilige Leistung intuitiv auffindbar zu machen.

Insgesamt 575 Leistungen haben Bund und Länder auf diese Weise identifiziert und klassifiziert, die Eingang in den Portalverbund finden sollen. Für 115 unter ihnen trägt der Bund die volle und alleinige Verantwortung, weil sich die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz in seiner Hand vereint. Den Löwenanteil (370 Leistungen) markieren diejenigen Leistungen, für welche die Verfassung dem Bund zwar die Gesetzgebungskompetenz, den Ländern aber die Vollzugskompetenz anvertraut hat. Am tiefsten in den Kompetenzraum der Länder wirken die Vorgaben für die 90 Leistungen ein, für die den Ländern sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Vollzugskompetenz zukommt, z. B. das Polizeirecht (dazu auch oben Abschn. 3.2.1).

Die einzelnen Angebote zu digitalisieren, teilen sich Bund und Länder jeweils unter Zuweisung federführender Verantwortlichkeit auf, um die Vorteile der Arbeitsteilung in einem föderalen System fruchtbar zu machen. Dem IT-Planungsrat wird dabei eine wichtige strategische Klammerfunktion zukommen, den Prozess der Standardent-

wicklung zu begleiten und alle notwendigen Anpassungsprozesse zu koordinieren sowie die Verwaltungsträger in den Entwicklungsprozess einzubeziehen.

„Digitalisierungslabore“, an denen sich alle betroffenen Akteure beteiligen können, sollen derweil als Innovationsraum erproben, wie sich die elektronische Leistungsabwicklung im praktischen Vollzug am besten gestalten lässt. Die 100 Verwaltungsleistungen, welche der IT-Planungsrat als besonders dringlich eingestuft hat, sollen dabei den Anfang machen.

5 Entwicklungsperspektiven

5.1 Nationale Ebene

Die Fünfjahresfrist des OZG stellt Bund, Länder und Gemeinden vor größte Herausforderungen. Selbst mit einem fertig bestückten OZG-Baukasten wäre diese Zielmarke ambitioniert. Bund, Länder und Kommunen müssen sämtliche bestehenden digitalen Inhalte erst noch kompatibel machen, Lücken füllen und analoge Leistungen in das neue digitale Rathaus überführen. Gerade Kommunen fehlen dazu jedoch vielfach bereits die Infrastruktur und das Know-how. Hinzu kommt ein beträchtlicher Aufwand, um sicherzustellen, dass im Portalverbund künftig die gesamte Bandbreite des digitalen Angebots vertreten ist. Alleine für ca. 50.000 Verknüpfungspunkte von Dateninfrastruktur gilt es, IT-Sicherheitsstandards zu implementieren (vgl. Herrmann und Stöber 2017, S. 1406).

Welche Kosten der Portalverbund Bund, Ländern und Gemeinden abverlangen wird, ist offen; exakte Berechnungen existieren bislang nicht. Für den reinen Bundesanteil sind im Bundeshaushalt 500 Millionen Euro veranschlagt. Der Betrag bildet aber nur einen Bruchteil der tatsächlich anfallenden Kosten ab: Um die 60 wichtigsten deutschen Verwaltungsleistungen digital zugänglich zu machen und fünf Jahre lang online vorzuhalten, hat der Nationale Normenkontrollrat im Jahre 2015 einen Aufwand von mindestens 1,664 Milliarden Euro geschätzt (Fromm et al. 2015, S. 21).

Der Bund ist verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht verpflichtet, den Ländern die Kosten zu erstatten, die ihnen das OZG aufbürdet: Bund und Länder tragen die Lasten ihrer Verwaltung vielmehr selbst (Art. 104a Abs. 1 GG); nur die Kosten für den (im Vergleich kleinen) Bereich der Bundesauftragsverwaltung darf der Bund den Ländern nicht auferlegen (Art. 104a Abs. 2 GG). Gleches gilt für die IT-Komponenten, welche der Bund den Ländern für den Vollzug von Bundes- oder Unionsrecht per Rechtsverordnung vorgibt (§ 4 Abs. 1 S. 1 OZG; vgl. auch Art. 84 Abs. 1 GG). Für diese Komponenten trägt er zugleich die Entwicklungskosten.

5.2 Europäisches Zentrales Digitales Zugangstor

Parallel zur deutschen Rechtsentwicklung hat der Unionsgesetzgeber ein Zentrales Digitales Zugangstor („Single Digital Gateway“) für Verwaltungsleistungen aus

der Taufe gehoben (Verordnung (EU) 2018/1724). Es soll – wie ein vorgelagerter Portalverbund – die 21 wichtigsten Verwaltungsleistungen der mitgliedsstaaten nach einheitlichen Standards (u. a. mehrsprachig) grenzüberschreitend digital verfügbar machen (siehe Anhage I der Verordnung). Zielgruppe sind insbesondere diejenigen, die grenzüberschreitend innerhalb der EU Geschäfte tätigen, arbeiten, studieren oder in einen anderen Mitgliedstaat umziehen wollen und dabei bisher an den Zugangshürden der jeweiligen nationalen Verwaltungen scheiterten.

Das neue europäische Verwaltungsportal firmiert unter dem Label „Ihr Europa“ („Your Europe“, Art. 2 Abs. 1 S. 2, Art. 22 Abs. 1 S. 1). Es hält eine gemeinsame Nutzerschnittstelle vor. Deren Verwaltung übernimmt die Kommission (Art. 2 Abs. 1 S. 2, Art. 18). Sie soll notwendige Informationen zu den relevanten Verwaltungsleistungen bereitstellen und direkt zur entsprechenden nationalen Seite verlinken, auf der die Verwaltungsleistung angeboten wird.

Wie der deutsche Portalverbund ist auch das EU-Portal nach Lebenslagen strukturiert und dem Grundsatz der einmaligen Datenerfassung verpflichtet („Once Only“, Art. 14). Die Funktion des Zugangstors ist in der Sache allerdings weitgehend eine Einbahnstraße: Die Union etabliert keine Pflicht, alle europäischen Portalverbünde zu einem einheitlichen unionalen Verbundsystem zu verknüpfen und Rückkanäle für die Leistung bereitzuhalten (vgl. Art. 2 Abs. 2 und Art. 4, 5 und 7). Ein deutsches Kommunalportal muss also nicht auch zu Leistungen in Sevilla, Kopenhagen oder Warschau geleiten. Für diesen Brückenschlag muss der Nutzer stets wieder das EU-Portal bemühen. Das Zugangstor stellt auch sub specie der Mehrsprachigkeit nur Mindestanforderungen: Während die europäische Nutzerschnittstelle alle Amtssprachen der EU abbilden muss (Art. 2 Abs. 3), besteht für weiterführende Informationen der nationalen Verwaltungsträger *de facto* nur eine Pflicht zur *Zweisprachigkeit* (vgl. Art. 9 Abs. 2, 10 Abs. 4, 11 Abs. 2). Für nationale Nachweise müssen die Mitgliedstaaten jedoch ein technisches System automatisierten Austauschs zwischen zuständigen Behörden vorhalten, sodass sie Nachweise in den anderen Amtssprachen der EU verarbeiten können (vgl. Art. 13 Abs. 2 lit. a, Art. 14 Abs. 1 und 2).

Die Verordnung stützt sich auf die Binnenmarkt-Kompetenz der Union. Sie ist am 11.12.2018 in Kraft getreten und gilt in den Mitgliedstaaten unmittelbar (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Den Funktionsumfang ihres Angebots müssen die Mitgliedstaaten jedoch nicht in allen ihren Teilen sofort gewährleisten. Die Union räumt den Mitgliedstaaten für zentrale Funktionselemente vielmehr eine Übergangsfrist ein. Die ursprünglich angedachte pauschale Zweijahresfrist hat sie (auf Anregung der deutschen Bundesregierung) gestaffelt für unterschiedliche Bereiche auf bis zu fünf Jahre (also bis zum Jahre 2023) erhöht (Art. 39 S. 2–4). Dadurch bleibt den Mitgliedstaaten eine nicht unbeträchtliche Vorlaufzeit, um die Funktionen sowohl des Zugangstors als auch eines nationalen Portals koordiniert errichten zu können. Diese werden die meisten Mitgliedstaaten auch benötigen.

6 Fazit

Der Portalverbund und die umfassende Digitalisierung aller Verwaltungsleistungen sind die rechtspolitisch richtigen Schritte auf dem Weg zu einer bürgernahen, effizienten und zeitgemäßen Verwaltung. Obgleich das Projekt das deutsche E-Government auf eine neue Entwicklungsstufe katapultiert: Seine Bemühungen verbürgen noch nicht, dass die Nutzer das Angebot tatsächlich annehmen. Die jeweiligen Verwaltungsträger müssen ihre Portale dafür nicht allein sicher und datenschutzkonform, sondern vor allem auch ansprechend und intuitiv benutzbare gestalten. Nur wenn die neuen Portalstrukturen den Weg durch die behördlichen Instanzen fühlbar abkürzen, ohne die Bürger dabei mit Strinrunzeln enttäuscht zurückzulassen, und wenn sie ihnen genügend Anreize setzen, ihn zu beschreiten, wird das Online-Angebot dem E-Government zum erhofften Durchbruch verhelfen.

Allen Effizienzpotenzialen der Digitalisierung zum Trotz: Der elektronische Zugangskanal zur Verwaltung soll – und darf – die Möglichkeit, einen persönlichen Ansprechpartner als Sachbearbeiter adressieren zu können, nicht vollständig kapern. Die Verwaltung ist das menschliche Antlitz des Staates (Martini 2017, S. 455). Die Bürger erwarten von ihr, dass sie sich als Transmissionsriemen des Gesetzes mit ihren Nöten und Sorgen individuell und zugewandt auseinandersetzt. Insbesondere dort, wo zwischen dem Leistungsangebot und der Nachfrage – etwa aufgrund unzureichenden Breitbandausbaus oder demografischer Spaltung der Gesellschaft – digitale Gräben verlaufen, sind analoge Parallelangebote Ausdruck eines gleichen Zugangs zu staatlichen Leistungen. So überwältigend die Fähigkeiten moderner Softwareanwendungen auch sind, um administrative Prozesse strukturiert einer Lösung zuzuführen: Setzt die Verwaltung die Digitalisierung nicht nutzergerecht um, bleibt am Ende die Erkenntnis Franz Kafkas: „Die Logik ist zwar unerschütterlich, aber einem Menschen, der leben will, widersteht sie nicht.“

Literatur

- Berger, Ariane. 2018. Die Digitalisierung des Föderalismus. *Die Öffentliche Verwaltung* 71: 799–806.
- Fromm, Jens, Christian Welzel, Lutz Nentwing, und Mike Weber. 2015. *E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg*, Hrsg. Nationaler Normenkontrollrat. Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2015_11_12_gutachten_egov_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Zugegriffen am 21.02.2019.
- Gröpl, Christoph. 2018. Art. 91c. In *Grundgesetz*, Hrsg. T. Maunz und G. Dürig, Losebl. (Stand: 83. Erg.-Lfg.). München: C. H. Beck.
- Herrmann, Marco, und Karlheinz Stöber. 2017. Das Onlinezugangsgesetz des Bundes. Wie der Gang zum Amt überflüssig werden soll. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 36:1401–1407.
- Initiative D21. 2016. *D21-eGovernment Monitor 2016*. Berlin. https://www.egovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/studien/2016/160915_eGovMon2016_WEB.pdf. Zugegriffen am 21.02.2019.

- Initiative D21. 2017. *D21-eGovernment Monitor 2017*. Berlin. https://www.egovovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/studien/2017/eGovMon2017_RZ_FINAL_WEB_NEU.pdf. Zugriffen am 21.02.2019.
- Martini, Mario. 2017. Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung. *Die Öffentliche Verwaltung* 70:443–455.
- Martini, Mario, und Michael Wenzel. 2017. „Once only“ versus „only once“: Das Once-only-Prinzip zwischen Zweckbindungsgrundsatz und Bürgerfreundlichkeit. *Deutsches Verwaltungsbllatt* 132:749–758.
- Martini, Mario, und Cornelius Wiesner. 2017. Art. 91c GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen? *Zeitschrift für Gesetzgebung* 32:193–227.
- Ruge, Kay. 2018. Art. 91c. In *Kommentar zum Grundgesetz*, Hrsg. B. Schmidt-Bleibtreu, H. Hofmann und H.-G. Henneke, 14. Aufl. Köln: Carl Heymann.
- Schliesky, Utz, und Christian Hoffmann. 2018. Die Digitalisierung des Föderalismus – Der Portalverbund gem. Art. 91c Abs. 5 GG als Rettung des E-Government? *Die Öffentliche Verwaltung* 71:193–198.
- Siegel, Thorsten. 2018. Auf dem Weg zum Portalverbund – Das neue Onlinezugangsgesetz (OZG). *Die Öffentliche Verwaltung* 5:185–192.



Wissensmanagement

Göttrik Wewer und Caroline Fischer

Inhalt

1 Klärung der Begriffe	654
2 Konzeptionelle Grundlagen	656
3 Praktische Anwendungsfelder	659
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen	661
5 Perspektiven für die Verwaltungsreform	662
Literatur	663

Zusammenfassung

Wissen ist für die Bewältigung der Verwaltungsaufgaben eine wichtige Ressource. Das wirft die Frage auf, wie das notwendige Wissen erzeugt, bewahrt, verteilt und auffindbar gemacht werden kann. Ein solches Wissensmanagement kann die Arbeit der Behörden qualitativ verbessern und effizienter machen. Dennoch wird Wissen in der Verwaltungspraxis bisher nur unzureichend gemanagt. Ein systematisches Wissensmanagement erfordert personelle, finanzielle und technische Ressourcen. Sind diese nicht vorhanden, können Verwaltungen zunächst auf einzelne Instrumente des Wissensmanagements zurückgreifen, um ihre Arbeit mit begrenztem Aufwand zu verbessern.

Schlüsselwörter

Wissensgesellschaft · Organisationslernen · Personalentwicklung · Technikunterstützung · Innovationsmanagement

G. Wewer (✉)

Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI), Hamburg, Deutschland
E-Mail: goettrik.wewer@deutschepost.de

C. Fischer

Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland
E-Mail: caroline.fischer.ii@uni-potsdam.de

1 Klärung der Begriffe

Verwaltungen sind wissensintensive Organisationen. Ihre zentrale Ressource optimal zu nutzen, ist die Zielstellung von Wissensmanagement (*Knowledge Management*). Dieses umfasst die Gesamtheit aller Aktivitäten, die eine systematische und nachhaltige Erschließung, Verbreitung, Nutzung und Bewahrung des Wissens einer Organisation gewährleisten sollen. Eine sich permanent verändernde Umwelt erfordert es, Wissen so zu managen, dass nicht nur altes bewahrt, sondern ständig neues Wissen generiert wird. Dieser Bedarf an Wissensmanagement wird in der Verwaltung zusätzlich dadurch erhöht, dass eine Pensionierungswelle bevorsteht, mit der Erfahrungswissen verloren gehen könnte. Zudem erleichtert die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung einerseits technische Lösungen für das Wissensmanagement, verstärkt gleichzeitig aber auch die Gefahr einer Informationsflut und von Datenfriedhöfen.

Aus der Perspektive des Managements wird Wissen weitaus wertfreier betrachtet als in der Philosophie, die nur das als Wissen akzeptiert, was als „wahr“ gelten kann. Im Wissensmanagement hingegen wird Wissen als angewendete Information verstanden, mit der soziale, ökonomische oder politische Ziele verfolgt werden können. Wissen kann dann auch unwahr oder unvollständig sein, ist aber dennoch von bloßem Glauben oder Meinen abzugrenzen. Indem Wissen durch Interpretation von Information entsteht, ist es eine menschliche Leistung.

Wissen ist mehr als Informationen oder Daten. Daten sind Ansammlungen von Zeichen, Buchstaben oder Zahlen, die aber in dieser Rohform noch keinen Sinn ergeben. Erst wenn diese Daten in einen Kontext eingeordnet, also interpretiert werden und dadurch einen Sinn bekommen, werden sie zu Informationen. Wissen entsteht, wenn Informationen miteinander verknüpft werden (Hasler Roumois 2013, S. 43–46). Mit anderen Worten: Wissen ist das Ergebnis eines Lernprozesses. Hier ergeben sich Schnittstellen zu Konzepten wie Organisationslernen (siehe das entsprechende Stichwort in diesem Band), Innovationsmanagement und Qualitätsmanagement (siehe das entsprechende Stichwort in diesem Band). Wenn im Zuge von Wissensmanagement Kenntnisse und Fähigkeiten der Beschäftigten weiterentwickelt werden, überschneidet es sich auch mit Personalentwicklung. Zudem ist die Organisation von Wissensübergängen bei Stellenwechseln und die Einarbeitung neuer Mitarbeiter Teil von Wissensmanagement. Hier überschneidet sich Wissensmanagement daher mit Aufgaben des Personalmanagements (Sozialisation, Training-into-the-job).

Grundsätzlich kann zwischen *explizitem* und *implizitem* Wissen unterschieden werden. Explizites Wissen kann kodifiziert, gespeichert und unabhängig vom Wissensträger transferiert werden (Polanyi 1962). Es liegt in Vorschriften, Standards oder Anleitungen offen zutage. Implizites Wissen hingegen, dass auch als *tacit knowledge*, d. h. verborgenes oder stilles Wissen bezeichnet wird, ist unbewusst und kann vom Wissensträger nicht unmittelbar in Worte gefasst werden. Es steckt in den Köpfen der Beschäftigten und umfasst Erfahrungen, Kontext- oder Prozesswissen. Ziel von Wissensmanagement ist im Kern, das implizite Wissen der Mitarbeiterinnen für die Organisation nutzbar zu machen.

Wissen kann auch anhand der Wissensträger differenziert werden. *Individuelles* Wissen ist an einzelne Personen gebunden. Wissen, das mehreren Mitgliedern einer Organisation zugänglich ist, wird als *kollektives* Wissen bezeichnet und kann durch Teilen von individuellem Wissen mit Kollegen entstehen. *Organisationales* Wissen hingegen ist dasjenige Wissen, das von allen Organisationsmitgliedern geteilt wird. Solches Wissen ist in personenunabhängigen Regelsystemen einer Organisation (z. B. Standardverfahren, Leitlinien oder Prozessbeschreibungen) gespeichert und zeigt sich in Routinen, Traditionen und in der Organisationskultur. Organisationales Wissen kann niedergeschrieben und damit expliziert sein, existiert in der Regel aber eher implizit.

Entscheidend für ein erfolgreiches Wissensmanagement ist das Ineinandergreifen dieser verschiedenen Wissensebenen. Organisationales Wissen bietet einen Rahmen zur Aufgabenerledigung, der mit kollektivem und individuellem Wissen angereichert und spezifiziert wird. Wissen aktiv zu managen, bedeutet daher einerseits, das „geronnene organisationale Wissen“, das in den Regeln und Routinen steckt, immer wieder zu hinterfragen und andererseits, das individuelle und häufig implizite Wissen in den Köpfen der Mitarbeiterinnen systematisch zu erschließen. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass sich das Wissen dieser organisationalen Ebenen ergänzt, aber nicht widerspricht.

Obwohl der Begriff des Wissensmanagements es nahelegt, kann Wissen an sich nicht gemanagt werden, sondern nur die drei Gestaltungsdimensionen Personal, Struktur und Technik. Ein ganzheitliches Wissensmanagement muss diese Komponenten miteinander verbinden. Richard Pircher (2014, S. 23) unterscheidet grundsätzlich (1) das *soziale Teilsystem* von Wissensmanagement mit Menschen als *Wissensträgern* und (2) das *dokumentarisch-technische Teilsystem* mit (technischen) Trägermedien als *Informationsquellen*. Wissensmanagement kann nur erfolgreich sein, wenn es in beiden Teilsystemen stattfindet und diese verbindet. So scheitern viele Wissensmanagementprojekte, die allein auf die Einführung von Instrumenten zur Wissensaufbewahrung (bspw. Dokumentenmanagementsystem, *Intranet* oder Wissensdatenbank) setzen und dabei den Faktor Mensch außer Acht lassen. Technische Angebote allein schaffen noch kein Wissen.

Klaus Lenk und Peter Wengelowski (2004, S. 149) fügen dieser Unterscheidung als dritte Gestaltungsdimension Struktur hinzu und verstehen darunter die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung. Es gilt, die tagtäglichen Abläufe in den Behörden so zu organisieren, dass zum einen die technischen Hilfsmittel bereitstehen, um das Wissen der gesamten Organisation für alle verfügbar zu machen, und zum anderen die Menschen als Wissensträger ihre Kenntnisse, Erfahrungen und Ideen immer wieder einbringen können. Solche Organisationsstrukturen sollen die Entwicklung, Verbreitung, Speicherung und Nutzung von Wissen unterstützen, etwa durch Vernetzung von Informationsträgern, Schaffung von Kommunikationsstrukturen oder Job-Rotation.

Wissensmanagement kann innerhalb einer Organisation (intraorganisational) und zwischen verschiedenen Organisationen (interorganisational) erfolgen. Interorganisationles Wissensmanagement ist für die öffentliche Verwaltung relevant, weil man sich diese als ein großes *Wissensnetz* mit verteilten Expertisen vorstellen kann, die

untereinander geteilt werden sollten (Lenk und Wengelowski 2004, S. 149). Die Verwaltung kann ihr Wissen aber nicht nur dadurch erweitern, dass sie es intensiver untereinander teilt, sondern auch dadurch, dass sie das Wissen der Bürgerinnen und Bürger stärker nutzt, um ihre Aufgaben besser erfüllen zu können. Hier zeigt sich die Nähe von Wissensmanagement zur Ko-Produktion und es können Instrumente der Bürgerbeteiligung (etwa Bürgerhaushalte) oder des Beschwerdemanagements (etwa Mängelmelder) genutzt werden.

2 Konzeptionelle Grundlagen

Während in der Industriegesellschaft Rohstoffe, Kapital und Arbeit die wichtigsten Produktionsfaktoren waren (und sind), wurde seit den 1960er-Jahren Wissen zur zentralen Ressource (Wissensgesellschaft) (Hasler Roumois 2013, S. 20). Das gilt auch für Staat und Verwaltung, die schon immer Informationen verarbeitet, Daten erzeugt und Wissen generiert haben.

Wissen wurde in Organisationen im Grunde immer (irgendwie) „gemanagt“. Verändert haben sich nur die Methoden, die dabei eingesetzt werden, deren Systematik sowie die technischen Hilfsmittel, die zur Verfügung stehen. Das Management des Wissens wird heute einerseits dadurch erleichtert, dass im digitalen Zeitalter technische Hilfsmittel die Speicherung und Auffindbarkeit von riesigen Wissensbeständen erleichtern, aber andererseits dadurch erschwert, dass das prinzipiell zugängliche Wissen förmlich explodiert (*information overload*) und tradiertes Wissen immer schneller veraltet.

Wichtiges von Unwichtigem unterscheiden, große Wissensbestände rasch überblicken und entscheidende Informationen herausfiltern zu können, ist heute notwendiger denn je. Das gilt für das persönliche Aneignen von Wissen wie für das organisationale Wissensmanagement. Auch für die Verwaltung geht es nicht darum, möglichst viele Informationen zu sammeln, sondern das Wissen zu erschließen und ständig aktuell zu halten, das hilft, in der eigenen Arbeit (immer) besser zu werden. Stichworte sind hier Passfähigkeit und die Auffindbarkeit von Informationen.

Erste Modelle zum Wissensmanagement, die ab den 1990er-Jahren entstanden, sind Gesamtmodelle, die die Umstrukturierung einer ganzen Organisation in Angriff nehmen wollen und dabei einen Fokus auf technische Lösungen legen (Hasler Roumois 2013, S. 27). Mit dem Scheitern entsprechend entworfener Großprojekte setzte sich die Erkenntnis durch, dass der Einsatz von Informationstechnik allein noch kein Wissensmanagement ausmacht. Auch wurde vermehrt der zunächst naive Wissensbegriff problematisiert und Wissen als komplexeres Phänomen begriffen.

Mit ihrem Buch „The Knowledge Creating Company“ (1995) gelten Ikujiro Nonaka und Hirotaka Takeuchi als die Begründer des modernen Wissensmanagements. In ihrem Modell der Wissensspirale (kurz: SECI-Modell) folgen vier Phasen des organisationalen Lernens aufeinander:

- Sozialisierung: Durch eigene Erfahrungen und durch Beobachten und Imitieren wird das implizite Wissen anderer zu eigenem impliziten Wissen.

- Externalisierung: Implizites Wissen wird expliziert, wenn es mündlich oder schriftlich ausformuliert wird.
- Kombination: Explizites Wissen wird mit neuen Informationen kombiniert.
- Internalisierung: Erst durch das Verstehen der neuen Informationen wird gelernt und es entsteht tatsächlich neues Wissen.

Das Modell geht damit davon aus, dass die Schaffung neuen Wissens nur durch einen sozialen Prozess möglich ist.

Andere Modelle beschäftigen sich stärker mit den eigentlichen Aufgaben von Wissensmanagement, zielen dabei aber nicht auf Theoriebildung ab. Eines der bekanntesten Modelle ist der „Kreislauf der Bausteine des Wissensmanagements“ von Gilbert Probst et al. (1997) (Abb. 1). Die Bausteine stellen dabei sechs operative Kernprozesse des Wissensmanagements dar, die um zwei strategische Teilaufgaben ergänzt werden.

Ausgehend von den normativen, strategischen und operativen *Wissenszielen* ist zunächst zu entscheiden, wo in einer Organisation welche Kenntnisse und Fähigkeiten aufgebaut werden sollen. Mit *Wissensidentifikation* ist eine Bestandsaufnahme über interne und externe Informationen, aber auch von Kenntnissen und Fähigkeiten gemeint. Der *Wissenserwerb* kann über Experten oder den Austausch mit anderen Behörden oder Bürgerinnen erfolgen. *Wissensentwicklung* meint den bewussten internen Wissenserwerb durch Leistungserstellung. *Wissens(ver)teilung* regelt, welches Wissen wo benötigt wird und wie die Prozesse gestaltet werden sollen, damit es dorthin kommt. Von Interesse ist hier insbesondere der Übergang von individuellem zu kollektivem und organisationalem Wissen. Die *Wissensnutzung* ist der produktive Einsatz des vorhandenen Wissens, das erst dann

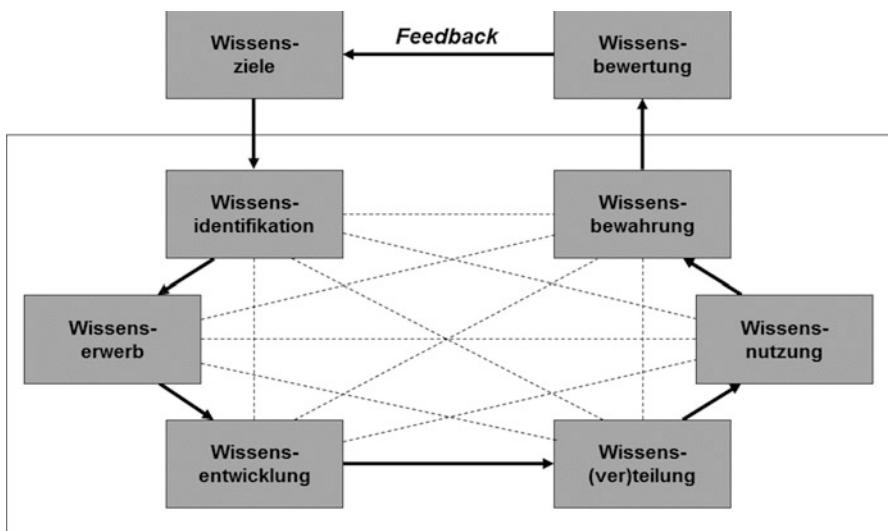


Abb. 1 Kreislauf der Bausteine des Wissensmanagements. (Quelle: Probst et al. 1997, S. 58)

seinen Wert erhält. *Wissensbewahrung* soll dafür sorgen, relevantes Wissen zu speichern und aktuell zu halten. Die Organisation soll hier auch vor Wissensverlust bei Personalabgang bewahrt werden. *Wissensbewertung* meint dabei den Abgleich der Ergebnisse des Wissensmanagementprozesses mit den gesteckten Wissenszielen. Wirksamkeit von Wissensmanagement muss belegt werden, um den Ressourceneinsatz zu rechtfertigen. Controlling von Wissensmanagement stellt in der Praxis allerdings eine Herausforderung dar, weil entsprechende Messgrößen fehlen.

Eine ähnliche Aufgliederung enthält auch das Modell des *geschäftsprozessorientierten Wissensmanagements*, wobei die Kernaktivitäten hier auf *Wissen erzeugen, anwenden, verteilen und speichern* reduziert sind (Heisig 2002). Der Fokus dieses Modells liegt auf der Integration von Wissensmanagement in existierende Prozesse einer Organisation.

Die dargelegten Modelle sind praxisorientierte Handreichungen, aber keine Theorien, die erklären, unter welchen Bedingungen das Management von Wissen in Verwaltungen gelingen kann und wann solche Versuche scheitern. Hierfür muss auf Theorien des Lernens, der Kommunikation und sozialer Interaktion zurückgegriffen werden. *Erfolgsfaktoren*, die für organisationales Wissensmanagement identifiziert wurden, sind dabei (in Anlehnung an Pircher 2014, S. 46–51):

- ein evolutiver Ansatz im Sinne einer schrittweisen Einführung, statt einen „großen Wurf“ zu versuchen;
- Anbindung der Ziele, die mit Wissensmanagement verfolgt werden, an die Ziele der Organisation, um den Nutzen sicherzustellen;
- eine Organisationskultur, die Fehler akzeptiert und eigenverantwortliches Lernen fördert;
- spürbarer Nutzen von Wissensmanagement für möglichst viele Beschäftigte;
- eine Mischung aus Maßnahmen in den Bereichen Technologie, Strukturen und Personal, die zur Organisation passt, kein Fokus auf nur eine Gestaltungsdimension;
- Orientierung des Wissensangebots an der Nachfrage des Personals und an den Organisationszielen;
- stabile Kommunikationskanäle, die zu Wissensformen und Wissensträgern passen;
- Zeit und Raum für den Austausch von Wissen zur Verfügung stellen.

Hemmnisse für Wissensmanagement, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung, sind häufig Faktoren, die auch für andere Veränderungen gelten oder sich auf unzureichende Informationstechnologie beziehen. Solche Hinderungsfaktoren sind etwa (Stember und Göbel 2013, S. 62–63):

- Wissensegoismus und „Silodenken“;
- fehlendes persönliches Verständnis und mangelnde Akzeptanz von Wissensmanagement;

- fehlende Vorkenntnisse im Bereich Wissensmanagement und fehlende Bereitschaft zu entsprechender Fortbildung;
- fehlende Unterstützung seitens der Behördenleitung;
- mangelnde Benutzerfreundlichkeit der Instrumente.

Beschäftigte im öffentlichen Sektor teilen ihr Wissen durchaus mit Kolleginnen und Kollegen, scheuen aber meist davor zurück, hierfür technische Lösungen, wie *Wikis* oder Datenbanken, in Anspruch zu nehmen. Sie teilen ihr Wissen am liebsten direkt, statt dieses in ein Trägermedium zu übergeben (Fischer 2018). Das mag verständlich sein, ist aber insofern ineffizient, als keine Skaleneffekte entstehen können.

3 Praktische Anwendungsfelder

Den Teilaufgaben des Wissensmanagements (Wissen erzeugen, verteilen, speichern und anwenden) können verschiedene *Methoden* und *Instrumente* zugeordnet werden, wobei die meisten Instrumente mehrere Teilprozesse von Wissensmanagement abdecken. *Übergreifende Instrumente*, die Wissensmanagement als Ganzes betreffen, sind unter anderem:

- Leitbildentwicklung mit entsprechender Integration von Wissensthemen;
- Wissen als Ressource im Controlling integrieren;
- softwareunterstützte Zusammenarbeit.

Instrumente, die zur *Erzeugung* von Wissen dienen, können entweder auf externen Wissenserwerb oder interne Wissensentwicklung setzen. Sie entstammen häufig der Personalentwicklung, etwa:

- Schulungen, Teilnahme an Tagungen
- Austauschprogramme, Job-Rotation
- Coaching, kollegiale Beratung, Gruppenarbeiten, Lerngruppen
- Rollenspiele, Planspiele, Simulationen
- Suchtechnologien für Datenbestände
- Rekrutierung von externen Experten

Eine organisationsweite Suchmaschine (*enterprise search*) nutzt etwa die Landeshauptstadt Dresden. Diese ermöglicht das Durchsuchen aller hausinternen Datenquellen, die hierfür freigegeben wurden, und von benötigten externen Quellen, wie Fachdatenbanken. Die Suchtechnologie wurde in Dresden zunächst in einem Amt erprobt und dann auf die gesamte Stadtverwaltung ausgeweitet.

Instrumente, die zur *Verteilung* von Wissen dienen, sind zum größten Teil schriftliche oder mündliche Kommunikationsinstrumente. Wissen kann aber auch durch Sozialisierung weitergegeben werden. Gemeint ist hiermit das Lernen durch Beobachten des Verhaltens anderer Personen. Mögliche Instrumente sind:

- Mentoring, Patenschaften
- Wissensgemeinschaft, die sich zu bestimmten Themen regelmäßig austauscht und Lösungen erarbeitet
- Teamsitzungen
- Newsletter, Informationsveranstaltungen
- Wissensdatenbank, *Wiki*, Intranet
- Wissensstafette zur gleitenden Übergabe bei Personalwechseln
- informelle Treffpunkte (z. B. Teeküche)

Wissensstafetten werden beispielsweise in der Berliner Senatsverwaltung erprobt. Hier können Stellen für bis zu sechs Monate doppelt besetzt werden (Stelleninhaber und Stellennachfolger). Die Wissensweitergabe wird dabei von sogenannten Dialogbegleiterinnen unterstützt, die im Voraus entsprechend geschult werden. Zudem können bereits ausgeschiedene Beschäftigte als Seniorexperten im Rahmen von Honorarverträgen „zurückgeholt“ werden. Dies kann nötig werden, wenn zum Zeitpunkt des Ausscheidens noch keine Stellennachfolgerin verfügbar war.

Instrumente, die zur *Speicherung* und *Identifikation* von Wissen dienen, können entweder explizites Wissen direkt repräsentieren oder aber sogenanntes transaktives Wissen, also Wissen über Informationsquellen und Wissensträger, liefern (*know where, know who*). Hierzu gehören unter anderem:

- Wissensbilanzen, die Wissen und Kompetenzen in einer Organisation erheben
- Wissensträgerkarten, auch in Form von „Gelben Seiten“
- Wissensdatenbanken, *Wikis*, *Intranet*, Dokumentenmanagementsystem, *Data Warehouse*, Portallösungen
- Dokumente, Protokolle, Leitfäden, Handbücher
- *Knowledge Broker*, die als „Wissensmakler“ transaktives Wissen halten und vernetzen

Ein *Wiki* zur internen Wissensspeicherung und -verteilung setzt unter anderem die Bundeswehr ein (wiki-bw). Dieses bietet die Möglichkeit, Informationen für einzelne Projekte, Dienststellen oder die gesamte Organisation zur Verfügung zu stellen. Diese Inhalte werden durch die Mitarbeiter selbst angelegt und stetig angepasst. Dabei existieren keine Hierarchieebenen und die Mitarbeit am *Wiki* ist freiwillig. Zudem beinhaltet das *Wiki* ein Glossar zu allgemeinen Informationen, Begriffen und Abkürzungen der Bundeswehr. Versionen des *Wikis* können gespeichert und dann offline gelesen werden, sodass eine Verwendung auch im Auslandseinsatz möglich ist.

Die tatsächliche *Verwendung* von Wissen findet schließlich im normalen Arbeitsalltag statt. Sie kann beispielsweise dadurch unterstützt werden, dass teilerarbeitetes Wissen, etwa in Rechtsinformationssystemen, angeboten wird. Hierbei wird für die Verwaltung unter anderem vorgeschlagen, dass Spezialisten nach dem Vorbild des Wissenschaftsjournalismus verdichtete Informationen erarbeiten, die dann von Generalisten leichter genutzt werden können (Lenk und Wengelowski 2004,

S. 158). Zudem bietet gerade für die Vollzugsverwaltung im Außendienst, etwa für die Polizei, der mobile Zugriff auf Datenbanken die Chance zur stärkeren Verwendung vorhandenen Wissens.

Die *Zuständigkeit* für das Wissensmanagement kann in Organisationen unterschiedlich verortet sein. Zunächst kann zwischen einer zentralen und dezentralen Lösung sowie Mischformen unterschieden werden. Soll Wissensmanagement dezentral verankert werden, bietet sich die Angliederung an Fachdienste und Projektgruppen an. Für ein organisationsübergreifendes Wissensmanagement ist eine rein dezentrale Lösung langfristig allerdings nicht zielführend. Zentral kann für Wissensmanagement (1) eine eigene Stabsstelle, (2) eine Stelle im Hauptamt/der zentralen Steuerung, etwa im Bereich der Organisationsentwicklung oder des Qualitätsmanagements, (3) eine Stelle in der Personalabteilung/im Personalamt oder auch (4) in der IT-Abteilung geschaffen werden. Häufig spiegelt diese Verankerung schon eine erste Ausrichtung des Wissensmanagements in eine der Gestaltungsdimensionen Struktur, Personal oder Technologie wider.

In der Verwaltungspraxis sind die Zuständigkeiten für das bereichsübergreifende Wissensmanagement nicht einheitlich verortet. Nach einer Studie von Jürgen Stember und André Göbel (2013, S. 36–37) werden feste personelle Verantwortlichkeiten für das Management von Wissen in deutschen Landesverwaltungen häufiger vergeben als in Kommunen und in großen Organisationen eher als in kleinen. In den meisten Fällen ist Wissensmanagement bei der Personalabteilung oder im Hauptamt angesiedelt.

4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

Den Stellenwert von Wissensmanagement für die eigene Arbeit schätzen viele Verwaltungen als hoch ein, sowohl für den öffentlichen Sektor insgesamt als auch für die jeweiligen Behörden (Stember und Göbel 2013, S. 35). Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in internationalen Studien für andere Länderkontakte wider (u. a. Gorry 2008, S. 109). Von Wissensmanagement erwartet sich die Verwaltung Impulse für die zukünftige Arbeit und ein Heilmittel gegen Auswirkungen des Personalabbaus. Allerdings existiere – so Meinrad Bumiller et al. (2015, S. 25) – in der Verwaltung oft kein organisationsweites Bewusstsein für Wissensmanagement und der Begriff wird mit unterschiedlichsten Bedeutungen in Verbindung gebracht. Insgesamt wird Wissensmanagement in der Verwaltung eher auf die Wissensweitergabe und -speicherung reduziert und nicht auf den Erwerb neuen Wissens ausgerichtet (Stember und Göbel 2013, S. 32).

In einer Befragung von Behörden aus Bund, Ländern und Kommunen gaben etwa 40 Prozent der Verwaltungen an, eine personelle Zuständigkeit für das Thema zu haben, etwa 30 Prozent verfügten über eine feste Arbeitsgruppe. Rund 30 Prozent der befragten Behörden betrieben zudem eine Informationsplattform (*Intranet*) und 20 Prozent kümmerten sich um strukturierte Verfahren bei Personalübergängen (Stember und Göbel 2013, S. 39). Insgesamt scheinen diese Zahlen etwas zu hoch gegriffen, aber sie zeigen, dass auf diesem Gebiet tatsächlich etwas passiert. Strukturierte Wissenstransfers bei Personalübergängen führen etwa das Bundesministe-

rium für Arbeit und Soziales, das Land Berlin, die Städte Erlangen, Mannheim, Karlsruhe, Köln, Konstanz oder das Bezirksamt Hamburg-Mitte durch.

Meist verbleibt öffentliches Wissensmanagement jedoch bei Einzelmaßnahmen und Pilotprojekten, wohingegen ganzheitliche Strategien und die Umsetzung integrativer Konzepte weitestgehend fehlen (u. a. McAdam und Reid 2000, S. 324–327). Aktivitäten im Bereich Wissensmanagement entstehen eher emergent und damit häufig unsystematisch (Bumiller et al. 2015, S. 25). An diesbezüglichen Informationen und Beratungsangeboten fehlt es jedoch nicht. Das Bundesverwaltungsamt, diverse Landesverwaltungsakademien oder die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) bieten Praxistage, Leitfäden, Bestandaufnahmen und *Best-Practice*-Datenbanken an.

Als potenzielle *Auswirkungen* von Wissensmanagement werden positive Veränderungen für die Organisation als solche, für einzelne Teams und für die Beschäftigten angenommen. Internationale Studien zeigen, dass Wissensmanagement Verwaltungsaufgaben effizienter machen und die Aufgabenerledigung inhaltlich verbessern kann (u. a. Henttonen et al. 2016). Außerdem wirkt es sich positiv auf die Leistungserbringung und die Zufriedenheit der Bürger mit der Verwaltung aus. Wissensmanagement verbessert die Einarbeitung neuer Mitarbeiter und erhöht die Arbeitszufriedenheit und damit die Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter (Fischer und Döring 2019). Für den deutschen öffentlichen Sektor fehlen solche Wirkungsanalysen bisher, was auch darin begründet liegen kann, dass hier in der Praxis bisher wenig umgesetzt wurde.

5 Perspektiven für die Verwaltungsreform

Das Wissen der Verwaltung steckt in den Regeln und Routinen, nach denen sie arbeitet, in ihren Akten und in den Köpfen der Mitarbeiterinnen. Sie sind nicht schlechter qualifiziert als die Beschäftigten in der Privatwirtschaft, unterliegen aber – wie die öffentliche Verwaltung insgesamt – einem geringeren Veränderungs- und Wettbewerbsdruck. Darin mag begründet liegen, warum sich Wissensmanagement im öffentlichen Sektor noch nicht stärker durchgesetzt hat.

In privatwirtschaftlichen Organisationen ist Wissen eine Ressource, die zwar intern geteilt wird, aber gegenüber der Konkurrenz geschützt werden soll. Für den öffentlichen Sektor gilt das Gegenteil: Wissen soll intern, aber gerade auch mit anderen Organisationen geteilt werden.

Die Verwaltung veröffentlicht inzwischen viele Informationen, die im öffentlichen Auftrag erhoben werden (u. a. als *Open Data*). Sie bleibt aber in internen Angelegenheiten an das Amtsgeheimnis gebunden und erklärt auch selten Arbeitsweisen und Entscheidungen nach außen. Die Beschäftigten in den Verwaltungen konnten dennoch schon immer auf Informationen aus anderen Abteilungen oder Behörden zugreifen, wenn sie diese zur Erledigung ihrer Aufgaben brauchten. Oft fehlt es hierzu aber an Quellenwissen, also dem Wissen darüber, dass bestimmte Informationen schon vorhanden und wo diese zu finden sind.

Dies kann durch digitale Portale stärker ermöglicht werden, etwa das Informations- und Bibliotheksportal des Bundes (IBIB), das einen *Online-Zugang* zu den

Katalogen, Fachdatenbanken und elektronischen Volltexten der Bibliothek des Bundesministeriums des Innern und zwanzig weiterer Bibliotheken oberster und oberer Bundesbehörden bietet. Auch kann ein behördenübergreifender Erfahrungsaustausch durch Vergleichsringe und *Best-Practice*-Datenbanken, wie die der KGSt, organisiert werden. Werden solche Möglichkeiten stärker gefördert und genutzt, kann die Verwaltung zu einem echten Wissensnetz werden.

Die *digitale Transformation* der Verwaltung erleichtert dabei das Verteilen und Speichern von Wissen, etwa in Dokumentenmanagementsystemen oder Wissensdatenbanken. Nahezu unbegrenzter Speicherplatz für digitale Dokumente und Daten verlockt aber auch und kann zu einer Überfrachtung (*information overload*) und großen Mengen ungenutzter Informationen führen (Datenfriedhöfe). Es muss daher weiterhin und trotz der technischen Möglichkeiten abgewogen werden, welches Wissen es wert ist, aufbewahrt zu werden, und für wen dieses in Zukunft relevant sein könnte. Gleichzeitig müssen die Mitarbeiterinnen auch fähig sein die eingesetzten digitalen Hilfsmittel zur Wissensverteilung und -speicherung zu nutzen. Solche Kompetenzen („*information literacy*“) sollten daher in der Personalentwicklung stärker in den Blick genommen werden.

Trotz der praktischen Relevanz und der erneuten Konjunktur, die das Thema mit der digitalen Transformation bekommen hat, ist nicht zu erwarten, dass für Wissensmanagement in den kommenden Jahren hinreichend Ressourcen bereitgestellt werden. Zumal ein systematisches Wissensmanagement für eine Organisation, die lernen möchte, eine Daueraufgabe darstellt, die nicht in begrenzt angelegten Projekten realisiert werden kann. Trotz dieser Restriktionen muss die Verwaltung darüber nachdenken, wie sie mit drohenden Wissensverlusten umgehen, ihre eigenen Ressourcen effizienter nutzen und ihren Wissensbestand aktuell halten will.

Mangelnde Ressourcen ändern nichts daran, dass der Werkzeugkasten, den das Wissensmanagement bietet, für eine Optimierung der Strukturen und Prozesse in den Behörden sinnvoll genutzt werden kann. Dies muss nicht als „großer Wurf“ geschehen, sondern kann auch als der gezielte Einsatz von einzelnen Werkzeugen, die mit relativ geringem Aufwand die Verwaltungsarbeit verbessern können, gestaltet werden. Keine Verwaltung betreibt ein *perfektes* Wissensmanagement, aber alle Verwaltungen betreiben *irgendein* Wissensmanagement. Diese Tatsache allen Beteiligten bewusst zu machen und unkoordiniertes Vorgehen in eine gemeinsame Strategie umzuwandeln, ist ein wichtiger erster Schritt.

Literatur

- Al-Laham, Andreas. 2003. *Organisationales Wissensmanagement: Eine strategische Perspektive*. München: Vahlen.
- Bumiller, Meinrad, Michael Hübner, und Joachim Simen. 2015. *Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Abschlussbericht*. München: Bayerische Akademie für Verwaltungs-Management.
- Bundesverwaltungsamt, Hrsg. 2016. *Wissensmanagement als Bestandteil moderner Verwaltung* (Broschüre). Köln: Bundesverwaltungsamt.

- Fischer, Caroline. 2018. Beraten statt archivieren. Wie öffentlich Beschäftigte ihr Wissen am Arbeitsplatz teilen. *der moderne staat* 11(2): 285–307.
- Fischer, Caroline, und Matthias Döring. 2019. Thank You for Sharing! How knowledge sharing and information availability affect public employees' job satisfaction. *Journal of Knowledge Management* (im Erscheinen).
- Gorry, Anthony. 2008. Sharing knowledge in the public sector. Two case studies. *Knowledge Management Research & Practice* 6(2): 105–111.
- Hasler Roumois, Ursula. 2013. *Studienbuch Wissensmanagement: Grundlagen der Wissensarbeit in Wirtschafts-, Non-Profit- und Public-Organisationen*, 3. Aufl. Zürich: Orell Füssli.
- Heisig, Peter. 2002. GPO-WM: Methode und Werkzeuge zum geschäftsprozessorientierten Wissensmanagement. In *Geschäftsprozessorientiertes Wissensmanagement. Effektive Wissensnutzung bei der Planung und Umsetzung von Geschäftsprozessen*, Hrsg. Andreas Abecker, Knut Hinkelmann, Heiko Maus und Heinz J. Müller, 47–64. Heidelberg: Springer.
- Henttonen, Kaisa, Aino Kianto, und und Paavo Ritala. 2016. Knowledge sharing and individual work performance. An empirical study of a public sector organisation. *Journal of Knowledge Management* 20(4): 749–768.
- Lenk, Klaus, und Peter Wengelowski. 2004. Wissensmanagement für das Verwaltungshandeln. In *Wissensmanagement in Politik und Verwaltung*, Hrsg. Thomas Edeling, Werner Jann und Dieter Wagner, 147–165. Wiesbaden: Springer.
- McAdam, Rodney, und Renee Reid. 2000. A comparison of public and private sector perceptions and use of knowledge management. *Journal of European Industrial Training* 24(6): 317–329.
- Nonaka, Ikujirō, und Hirotaka Takeuchi. 1995. *The knowledge creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Pircher, Richard, Hrsg. 2014. *Wissensmanagement, Wissenstransfer, Wissensnetzwerke: Konzepte, Methoden, Erfahrungen*. Erlangen: Publicis.
- Polanyi, Michael. 1962. *Personal knowledge: Towards a post-critical philosophy*. London: Routledge.
- Probst, Gilbert J. B., Steffen P. Raub, und Kai Romhardt. 1997. *Wissen managen: Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen*. Frankfurt a. M.: Gabler.
- Stember, Jürgen, und André Göbel. 2013. *Wissensmanagement in öffentlichen Verwaltungen*. Berlin: LIT.

Teil VI

Umsetzung von Verwaltungsreformen – Instrumente und Erfahrungen



Benchmarking von Verwaltungsreformen

Stephan von Bandemer

Inhalt

1 Benchmarking als Managementinstrument	668
2 Methodische Ansätze von Benchmarking	669
3 Praktische Anwendungsfelder	671
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen	673
5 Entwicklungsperspektiven	674
Literatur	674

Zusammenfassung

Benchmarking ist ein Instrument der Verwaltungsreform, welches durch Leistungsvergleiche Verbesserungen initiieren soll. Mit der Verankerung der Leistungsvergleiche in Art. 91 d des Grundgesetzes wurde die Erwartung verbunden, dass Leistungsvergleiche in der Praxis systematisch etabliert werden würden. Diese Erwartung wurde allerdings enttäuscht: Vor allem auf Bundesebene kommt Benchmarking bisher nur sehr selten zum Einsatz. Insbesondere auf kommunaler sowie auf fachlicher Ebene wurde Benchmarking gleichwohl in etlichen Initiativen erprobt und teilweise etabliert. Von einem flächendeckenden Einsatz ist Benchmarking trotz einzelner guter Erfahrungen allerdings noch deutlich entfernt.

Schlüsselwörter

Leistungsvergleiche · Prozessoptimierung · Effizienz · Effektivität · Steuerungsinstrumente

S. von Bandemer (✉)

Institut Arbeit und Technik, Westfälische Hochschule, Gelsenkirchen, Deutschland
E-Mail: bandemer@iat.eu

1 Benchmarking als Managementinstrument

Benchmarking wurde ursprünglich Ende der 1970er-Jahre von Unternehmen entwickelt, um Prozesse, Produkte und Dienstleistungen des eigenen Unternehmens zu messen und mit den stärksten Mitbewerbern der Branche zu vergleichen. Zu den Pionieren gehörte die Firma Xerox, die Benchmarking als kontinuierlichen Prozess mit dem Ziel einsetzte, im Vergleich mit den besten Industriepraktiken Spitzenleistungen zu erreichen. Der Benchmarkingprozess gliedert sich in mehrere Phasen. Der Planung der zu analysierenden Prozesse, der Vergleichspartner und der Methoden der Datenermittlung folgt die Analysephase zur Ermittlung von Leistungslücken und Zielen. Wichtig ist die Kommunikation im eigenen Unternehmen einschließlich der Schaffung von Akzeptanz. Die Umsetzung reicht von der Planung und Anpassung von Maßnahmen bis hin zur Erreichung einer Führungsposition für die ausgewählten Prozesse (Camp 1994). Das von Xerox sehr erfolgreich genutzte Instrument wurde in der Folge von vielen Unternehmen übernommen und gehört zum Standardrepertoire von Unternehmensberatungen.

Auch in der öffentlichen Verwaltung wird Benchmarking als Managementinstrument eingesetzt, welches Leistungsvergleiche dazu nutzt, Potenziale zur Prozessoptimierung zu identifizieren und Ergebnisse von Verwaltungshandeln zu bewerten. Benchmarking steht dabei in engem Zusammenhang mit Performancemanagement und Qualitätsmanagement (siehe entsprechende Beiträge in diesem Band). In der öffentlichen Verwaltung ist Benchmarking auch deshalb ein hilfreiches Instrument, weil im Gegensatz zu privatem Handeln in der Regel keine Marktpreise gebildet werden, so dass die Leistungsvergleiche als Maßstab zur Bewertung von Verwaltungshandeln beitragen können. Dabei wird Benchmarking zwar auch als Instrument von externen Beratungsunternehmen genutzt, im Kern ist es aber ein Verfahren zur Unterstützung kontinuierlicher Verbesserungsprozesse, die der Selbststeuerung dienen. Damit ist Benchmarking als Instrument auch von der Evaluation abzugrenzen, deren unterschiedliche Formen eher zur Fremdbewertung genutzt werden (siehe Kap. ► „Evaluation von Verwaltungsreformen“ in diesem Band).

Benchmarking kann als Anlass, als Instrument oder zur Bewertung von Verwaltungsreformen genutzt werden. Als Anlass von Verwaltungsreformen dient die Identifizierung von Unterschieden im Verwaltungshandeln bzw. deren Ursachen und Wirkungen. Benchmarking als Instrument der Verwaltungsreform macht sich dies gezielt zu Nutze, indem Vergleiche vorgenommen und gute Lösungen übertragen werden. Ex-post können Verwaltungsreformvorhaben bzw. deren unterschiedliche Umsetzung etwa in den Bundesländern oder Kommunen verglichen und bewertet werden. Spätestens seit der Aufnahme von Leistungsvergleichen in Art. 91 d GG im Jahr 2009 waren mit dem Instrumentarium erhebliche Erwartungen verbunden (Kuhlmann et al. 2010).

Die Verankerung von Leistungsvergleichen im Grundgesetz und deren Einsatz in der Folgezeit zeigt zugleich, dass Verwaltungsreformen – wie auch andere Themen – politischen Konjunkturen unterliegen. Zu Zeiten einer Diskussion von Konzepten des schlanken Staates (1990er-Jahre) oder des aktivierenden Staates (2000er-Jahre) nahmen auch Instrumente der Verwaltungsmodernisierung wie das Benchmarking einen entsprechend höheren Stellenwert ein. Auch vor der Verankerung von Leis-

tungsvergleichen im Grundgesetz wurden Benchmarkingprojekte durchgeführt. Nach deren Verankerung wurde es dagegen im Bereich der wissenschaftlichen Diskussion von Benchmarking als Steuerungsinstrument deutlich ruhiger. Die Modernisierung des öffentlichen Sektors wurde mit der schwelenden „Finanzkrise“ seit Herbst 2007 und mit dem Übergang zur „Eurokrise“ ab 2009 von anderen Themen überlagert und auch Benchmarking als privatwirtschaftlich wahrgenommenes Steuerungsinstrument in seiner Bedeutung tendenziell diskreditiert.

In der Privatwirtschaft ist Benchmarking ein traditionell weit verbreitetes Steuerungsinstrument. Da Unternehmensergebnisse letztlich am Markt anhand von Preisen, Umsatzentwicklungen und Marktanteilen gemessen werden, dient Benchmarking hier insbesondere der Erklärung der unterschiedlichen Ergebnisse bzw. der Identifizierung von Stellschrauben zur Beeinflussung der Ergebnisse. Je nach Unternehmensphilosophie stehen die Produktionskosten (getrennt nach Produktionsfaktoren), die Innovationsstrategie (Vorreiter oder Nachahmer) oder z. B. das Markenimage im Vordergrund. Insgesamt geht es dabei aber immer um das Lernen von anderen (guten) Lösungen, die als Auslöser von Verbesserungsprozessen dienen. Diese Ausrichtung an Verbesserungsprozessen verschafft dem Benchmarking in der Privatwirtschaft die Legitimation.

In der öffentlichen Verwaltung muss das Instrumentarium allerdings etwas erweitert werden, da Informationen aus dem Wettbewerb von Preisen, Umsätzen und Marktanteilen fehlen. Benchmarking wird hier häufig als Surrogat der Marktbewertung betrachtet. Dadurch wird Benchmarking im öffentlichen Sektor komplizierter als in der Privatwirtschaft. Neben den eingesetzten Ressourcen und Prozessen, die für die Ergebnisse verantwortlich sind, muss Benchmarking im öffentlichen Sektor auch den *Outcome* (also die Wirkungen) bewerten. Denn für die Ergebnisse von Verwaltungshandeln fehlt häufig ein Bewertungsmaßstab wie der Preis oder der Marktanteil, der Erfolge oder Misserfolge ohne weiteres erkennbar macht. Der Legitimation durch den Verfassungsrang steht daher häufig eine scheinbar geringere Dringlichkeit aufgrund a priori fehlender *Outcome*-Parameter zur Bewertung gegenüber. Die objektive Existenz von Leistungsunterschieden muss deshalb gesondert ermittelt werden und bedarf der Herstellung einer subjektiven Akzeptanz.

Benchmarking kann insofern im öffentlichen Handeln eine erhebliche Rolle für die Legitimation spielen. Ein vermeintlicher Nachweis erfolgreichen Handelns trägt zur Motivation für ein Benchmarking bei, wie umgekehrt das mögliche Aufzeigen besserer Lösungen zu Legitimationsdruck führen und Widerstände gegen Benchmarking auslösren kann. Da anders als in der Privatwirtschaft die ständige Transparenz hinsichtlich erzielter Preise und Umsätze als Anreiz fehlt, spielen derartige Legitimationsfragen in der öffentlichen Verwaltung tendenziell eine größere Rolle und können ggf. die Einführung von Benchmarking behindern.

2 Methodische Ansätze von Benchmarking

Leistungsvergleiche finden auch in der öffentlichen Verwaltung regelmäßig statt. Vor allem innerhalb von Organisationen werden etwa Leistungen im Rahmen allgemeiner Führung als Maßstab zur Leistungsbeurteilung verglichen. Dies kann

sich auf Organisationseinheiten oder sogar einzelne Beschäftigte beziehen. Auch zwischen Organisationen findet vielfach zumindest ein Informationsaustausch statt. Soweit dies eher zufällig erfolgt und nicht einem gezielten Verbesserungsprozess dient, lassen sich solche Vergleiche aber noch nicht als Benchmarking qualifizieren. Benchmarking zeichnet sich durch den gezielten, systematischen Vergleich zum Zweck der Organisation von Verbesserungsprozessen aus. Dabei geht es nicht darum, im sportlichen Vergleich Gewinner und Verlierer festzustellen, sondern Potenziale zur Verbesserung zu identifizieren.

Die Systematik des Vergleichs beginnt mit der Auswahl und Operationalisierung der zu analysierenden Zielparameter, Quellen und Methoden. Gegenstand des Vergleichs können Wirkungen, Aufwände, Prozesse oder Strategien bzw. ein Mix aus diesen Parametern sein. Dies kann mit unterschiedlichen, klar zu definierenden Zielen verbunden werden. So kann eine verbesserte Wirksamkeit ebenso im Fokus stehen wie eine Senkung der Kosten, eine Verbesserung der Prozesse oder eine Optimierung der eingesetzten Instrumente. Vielfach setzen Benchmarkingverfahren auch auf Kunden- und Mitarbeiterbefragungen. Insofern sind zunächst Ziele und das Design von Benchmarking zu definieren. Im öffentlichen Sektor ist dies aufgrund fehlender Marktinformationen als Referenz ungleich schwieriger und bedarf entsprechender Übereinkünfte, was und wie gemessen werden soll.

Insbesondere die Wirkung öffentlicher Leistungen hängt von vielen Faktoren ab. Dies reicht vom *Output* über die intendierte Wirkung (Wirksamkeit bzw. *Impact*) bis zu nicht geplanten oder ggf. in Kauf genommenen Folgen (*Outcome*) und unterliegt damit vielfältigen politischen Wertungen und externen Einflüssen. Welche Wirkungen von Verwaltungshandeln gemessen werden sollen, lässt sich dabei nur im politischen Konsens feststellen und ist dementsprechend Gegenstand des politischen Abwägungsprozesses und Wettbewerbs. Benchmarking kann dabei zur Transparenz politischer Zielerreichung beitragen, nicht aber die Bewertung der Ziele ersetzen. Dies kann den Nutzen des Benchmarkings einschränken, wenn die Zielerreichung kontrovers beurteilt wird. Für den Einsatz des Instrumentes bedeutet dies, dass nicht nur eine klare Definition der zu vergleichenden Ziele, sondern auch ein Zielkonsens hergestellt werden muss.

Das Benchmarking von Strukturen, Aufwänden und Prozessen (Inputvariablen) erscheint zunächst einfacher zu sein. Dabei geht es nicht um die Messung der Effektivität, sondern um die Effizienz. Diese setzt allerdings auch klar definierte Ziele voraus und kann externen Einflussfaktoren unterliegen. Wenn Ziele klar vorgegeben sind und intervenierende Variablen kontrolliert werden, können Leistungsvergleiche zu klaren Ergebnissen führen und damit Hinweise auf Potenziale zur Effizienzsteigerung und Ansatzpunkte für Verbesserungen liefern.

Benchmarking kann innerhalb von einzelnen Organisationen, zwischen vergleichbaren Organisationen oder zwischen Organisationen mit gänzlich unterschiedlichen Aufgaben, aber vergleichbaren Prozessen durchgeführt werden. Das Benchmarking innerhalb von Organisationen hat den Vorteil, dass in der Regel gleiche Ziele und Einflussfaktoren angenommen werden können. Allerdings sind dabei auch die zu erwartenden Lerneffekte am geringsten, da nur mit vergleichsweise kleinen Unterschieden zu rechnen ist. Zwischen ähnlichen Organisationen können einerseits

größere Unterschiede bestehen und Vergleiche entsprechend höheres Potenzial für Verbesserungshinweise liefern. Andererseits können aber auch externe Einflüsse größer sein, die zur Verzerrung der Ergebnisse führen. Dies gilt es, durch das Design der Instrumente auszuschließen, indem beispielsweise vergleichbare Subgruppen zugrunde gelegt werden oder unterschiedliche Einflussfaktoren durch große Fallzahlen nivelliert werden. Einen Sonderfall bildet ein Benchmarking von Organisationen mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen. Dies ermöglicht insbesondere die Identifizierung qualitativer Lösungen, die aber besonders auf ihre Übertragbarkeit überprüft werden müssen.

Auch Aufgaben und Ziele der Organisationen spielen eine wichtige Rolle und müssen bei der Planung des Einsatzes von Benchmarking berücksichtigt werden. So lassen sich Behörden zwar hinsichtlich ihrer Effizienz bewerten, müssen dabei allerdings immer die Zielerreichung (Effektivität) berücksichtigen. Hohe Fallzahlen und geringe Widerspruchsraten lassen sich beispielsweise auch durch ein geringes Prüfungs niveau erreichen und bedürfen daher einer wechselseitigen. Kulturelle oder wissenschaftliche Leistungen lassen sich nicht immer quantifizieren und bedürfen daher qualitativer Verfahren als Grundlage für Vergleiche.

Insofern stellt Benchmarking methodisch erhebliche Ansprüche an die Zieldefinition, die Messvariablen, die Vergleichbarkeit und die Übertragbarkeit von Lösungen. Der wichtigste Nutzen des Benchmarkings ergibt sich damit auch weniger aus der Bereitstellung eindeutiger Ergebnisse als aus der Schaffung von Transparenz. Die bestehenden Unterschiede öffentlicher Leistungserbringung werden durch Benchmarkingverfahren erkennbar und können damit leichter einem Diskurs über bessere Lösungen zugänglich gemacht werden. Sie liefern damit Erkenntnisse über Handlungspotenziale oder Bedarfe, müssen aber immer hinsichtlich der Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit überprüft werden und bedürfen einer politischen Bewertung.

3 Praktische Anwendungsfelder

Die Anwendung von Benchmarkingverfahren ist bislang in der Verwaltungspraxis nur in eingeschränktem Umfang erfolgt. Nicht berücksichtigt sind dabei sporadische oder nicht systematisch auf kontinuierliche Verbesserungsprozesse ausgerichtete Leistungsvergleiche, die ständig in der einen oder anderen Form eher zufällig genutzt werden, aber kein Managementinstrumentarium darstellen. Ein bekanntes Beispiel für Benchmarking zwischen den Bundesländern sind die PISA-Studien zum Bildungsoutcome. Diese werden von der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) durchgeführt. Ebenfalls im Bildungsbereich findet ein kontinuierlicher Vergleich von Hochschulen durch das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) statt. Dieses wird – ebenso wie maßgebliche Aktivitäten im kommunalen Bereich – vor allem von der Bertelsmann-Stiftung getragen.

Im Zuge der Einführung des Art. 91 d GG wurden auf Bundesebene Benchmarkinitiativen zwar politisch beschlossen, aber praktisch kaum umgesetzt. Der Bundesrechnungshof hatte bereits 2011 auf eine schleppende Umsetzung hingewie-

sen und stellte 2015 fest, dass nicht nur keine Fortschritte erzielt, sondern dass Leistungsvergleiche in der 18. Legislaturperiode auch nicht fortgeführt wurden und stattdessen der Themenkreis *E-Government* in den Mittelpunkt rückte (Bundesrechnungshof 2011, 2015). Lediglich in den Bereichen Fortbildung sowie betriebliches Gesundheitswesen wurden kleinere Benchmarkingprojekte gestartet. Über einen symbolischen Einsatz kam das Instrumentarium damit nicht hinaus. In der praktischen Anwendung hat der Art. 91 d GG somit bisher keine Wirkung entfalten können.

Einen deutlich höheren Stellenwert nimmt Benchmarking auf der kommunalen Ebene ein. Die Grundlage hierfür wurde bereits 1990 durch die Bertelsmann-Stiftung mit dem Projekt „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“ geschaffen (Adamaschek 2008). Auf diesen Arbeiten bauen bis heute die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST) organisierten kommunalen Vergleichsringe auf. Begonnen wurden Vergleichsringe der Bertelsmann-Stiftung mit einer kleinen Zahl von Kommunen, die allerdings im Verlauf deutlich ausgeweitet wurde, so dass sich bis zu 150 Kommunen an dem Vorgehen beteiligt haben. Die einzelnen Vergleichsringe haben zumeist ca. zehn Kommunen eingeschlossen, die über jeweils vergleichbare strukturelle Rahmenbedingungen verfügen.

Das Konzept basiert auf einem Zielsystem, welches die Dimensionen Auftragserfüllung, Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit und Wirtschaftlichkeit umfasst und einem Managementinstrumentarium, das von der Datenerhebung über ein Berichtssystem bis zu Benchmarking-Workshops zur Identifizierung der besten Lösungen reicht. Damit wurde ein relativ umfassender Anspruch verfolgt, bei dessen Umsetzung allerdings kritisiert wurde, dass vielfach der Fokus eher auf der Wirtschaftlichkeit lag und dass die Verwaltungsführung die Ergebnisse zu wenig als strategisches Managementinstrument genutzt hat. Dennoch waren die Ergebnisse insofern ermutigend, dass entsprechende Folgeprojekte initiiert werden konnten. Dies erfolgte u. a. mit den Projekten Kennzahlen in Kommunen (KIK) und Kommunal KOMPAKT, mit denen die Vergleichsringe fortgeschrieben und weiterentwickelt wurden, um einerseits den Charakter des Benchmarkings als Steuerungsinstrument zu stärken und andererseits auch qualitative Vergleiche stärker zu fokussieren (Schneider 2016).

Die Vergleichsringe der KGST bauen wie erwähnt auf den Benchmarking-Projekten der Bertelsmann-Stiftung auf. Seit 1996 werden diese Vergleichsringe im Geschäftsbereich Interkommunales Netz (IKO) der KGST organisiert. Die KGST ermöglicht Mitgliedskommunen die Organisation eines Datenaustausches gegen die Entrichtung einer Gebühr zur Refinanzierung. Dieses Angebot wird bis heute von vielen Kommunen regelmäßig genutzt, um Vergleichsdaten zur eigenen Organisation zu erhalten. So konnte die KGST bis 2016 1436 Vergleichsringprojekte organisieren, die vielfach kontinuierlich die Vergleichsdaten nutzen. Thematisch wird dabei ein breites Spektrum von der Bauverwaltung, dem Gebäudemanagement über die Jugendhilfe, die Finanz- und Personalverwaltung bis zum Bürgerbüro abgedeckt (KGST 2016).

Allerdings sind auch bei den KGST-Vergleichsringen trotz der hohen Anzahl an Vergleichsringprojekten insgesamt nur eine Minderheit aller Kommunen beteiligt. Die Daten sind (wie auch bei der Bertelsmann-Stiftung) nicht öffentlich, so dass sie über die Beteiligten hinaus nicht zu mehr Transparenz beitragen können. Dies ist insofern nachvollziehbar, als die Vertraulichkeit der Daten der Offenheit der Beteiligten entgegenkommt. Andererseits können dadurch in der öffentlichen Verwaltung fehlende Informationen wie Marktpreise nicht durch die Schaffung von politischer Transparenz kompensiert werden.

Auf Länderebene haben z. B. Bremen sowie auf der Ebene der Fachverwaltungen die Finanzbehörden und Umweltbehörden Benchmarking-Initiativen verfolgt. In praktisch allen Bundesländern kommt Benchmarking im Bereich der Wasserwirtschaft zum Einsatz.

In Bremen hat der Senat Benchmarking der Verwaltung auf Basis des Produkthaushaltes etabliert. Dies wird ressortübergreifend verfolgt und es werden Vergleiche mit anderen Stadtstaaten sowie vergleichbaren Kommunen durchgeführt. Das Land Bremen veröffentlicht hierzu regelmäßige Benchmarkingberichte (Freie Hansestadt Bremen 2014). Im Benchmarkingbericht 2014 werden 13 unterschiedliche Produktpläne mit Erläuterungen und Kennzahlen vorgestellt. Bei den kommunalen Vergleichen orientiert sich Bremen an Vergleichsringen der KGST. Hinsichtlich des Mitteleinsatzes zur Zielerreichung werden hilfreiche Kennzahlen generiert, die zur Orientierung von Politik und Verwaltung genutzt werden können.

Im Bereich Wasserwirtschaft besteht ein relativ breites Benchmarkingangebot, das auch von den Umweltministerien der Länder unterstützt und im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser als Arbeitsgremium der Umweltministerkonferenz sowie einer Vielzahl von Verbänden der Branche begleitet wird (LAWA 2017). Die ersten Benchmarkingprojekte fanden ab dem Jahr 2000 in Bayern und Hessen statt, mittlerweile haben alle Bundesländer mit unterschiedlicher Intensität Benchmarkingprojekte durchgeführt. Dabei nehmen Kennzahlen zu Sicherheit, Qualität, Kundenservice, Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit eine zentrale Rolle ein.

4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

Während Benchmarkinginstrumente auf Bundesebene kaum Eingang in die Verwaltungssteuerung gefunden haben, bestehen insbesondere auf kommunaler und Landesebene nennenswerte Benchmarkingansätze. Für flächendeckende Angebote im Sinne eines etablierten Instrumentariums ist dabei die Beteiligung an Benchmarkingverfahren (noch) zu gering. Andererseits ist dort, wo Benchmarking etabliert worden ist, durchaus eine Kontinuität festzustellen, die auch als Nutzennachweis aus Sicht der Beteiligten interpretiert werden kann. Benchmarking bietet hier wichtige Orientierungshilfen bei der Positionsbestimmung insbesondere von Kommunalverwaltungen.

Grenzen des am Produkthaushalt und den entsprechenden *Input* und *Outcome* Vergleichen orientierten Verfahren bestehen allerdings, wenn die Voraussetzungen des Verwaltungshandelns sich deutlich unterscheiden (z. B. durch veränderte Bedin-

gungen der Wirtschaftsstruktur, auf die die Verwaltung nur begrenzten Einfluss hat). Dadurch können die Ursachen für Abweichungen nach unten oder nach oben nicht erklärt werden. In diesen – häufig auftretenden – Fällen wären eher qualitative prozessorientierte Vergleiche sinnvoll, die unabhängig vom *Outcome* gute Lösungen zu identifizieren helfen können. Rein fiskalische oder produktbezogene Vergleiche reichen dann nicht mehr aus, um die Zielsetzung des Benchmarkings, das Lernen von erfolgreichen Lösungen, zu erreichen.

Diese Grenzen treffen im Wesentlichen auf alle geschilderten Benchmarkingprojekte zu. Die Ansätze in den Bundesländern entsprechen dabei überwiegend den Konzepten auf kommunaler Ebene. Der breite Ansatz der zu berücksichtigenden Kriterien, die ursprünglich von der Bertelsmann-Stiftung vorgeschlagen wurden, wird vielfach auf fiskalische oder Produktkennziffern verengt, so dass das Potenzial des Instrumentariums nicht gänzlich ausgeschöpft wird.

Fachspezifische Ansätze beschränken sich auf einzelne Politikfelder wie die Finanzverwaltung und die Wasserwirtschaft. Bei der Wasserwirtschaft spielt auch eine Rolle, dass kommunale Unternehmen sich gegenüber Liberalisierungsbestrebungen behaupten müssen. Insofern stärkt potenzieller Wettbewerb auch den Einsatz von Benchmarkingverfahren. Dabei lassen sich sowohl die Sicherung von Qualitätsstandards als auch mittelfristige Verbesserungen beobachten.

5 Entwicklungsperspektiven

Die Perspektiven von Benchmarking für Verwaltungsreform und Verwaltungssteuerung korrespondieren mit der Ausrichtung von Verwaltungsreformen selbst. Benchmarking kann durchaus ein starkes Instrument der Verwaltungsreform bilden und auch der Bewertung von Verwaltungsreformen dienen. Aufgrund dieses instrumentellen Charakters ist der Einsatz von Benchmarking vor allem von der Bereitschaft zur und den Schwerpunkten von Verwaltungsreformen abhängig. Es unterliegt wie die Reformbewegung den Konjunkturen wie etwa des neuen Steuerungsmodells, des schlanken Staats, des aktiven Staats etc.. Auch die Verankerung im Grundgesetz hat nicht dazu beigetragen, den Einsatz des Steuerungsinstruments in der öffentlichen Verwaltung nachhaltig zu verstetigen.

Andererseits hat sich der Einsatz von Benchmarking dort verstetigt und als nützlich erwiesen, wo externe Initiativen wie die Arbeit der Bertelsmann-Stiftung oder auch die Konkurrenz durch Liberalisierungstendenzen wie beim Beispiel der Wasserwirtschaft Anlässe schaffen. Eine teilweise geringe Transparenz der Benchmarkingprojekte reduziert allerdings eine politische Unterstützung der Weiterentwicklung.

Literatur

- Adamaschek, Bernd. 2008. Benchmarking kommunaler Leistungen. In *Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationale Gerechtigkeit*, Hrsg. Michael von Hauff und Bülent Tarkan, 118–135. Baden-Baden: Nomos.

- Bundesrechnungshof. 2011. Mitteilung über die Querschnittsprüfung Wahrnehmung von Z-Aufgaben in der mittelbaren Bundesverwaltung hier: Innerer Dienst. Gz.: VII 5-2009-0006. Bonn. https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmitteilungen/langfassungen/copy_of_langfassungen/2011-pm-wahrnehmung-von-z-aufgaben-in-der-mittelbaren-bundesverwaltung-hier-innerer-dienst. Zugegriffen am 08.12.2018.
- Bundesrechnungshof. 2015. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium des Innern über die Prüfung Leistungsvergleiche unter Beteiligung von Behörden und Einrichtungen des Bundes (Kontrollprüfung). Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/pruefungsmitteilungen/langfassungen/2015/2015-pm-leistungsvergleiche-unter-beteiligung-von-behoerden-und-einrichtungen-des-bundes-pdf>. Zugegriffen am 08.12.2018.
- Camp, Robert C. 1994. *Benchmarking*. München: Hanser.
- Freie Hansestadt Bremen. 2014. Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich – Benchmarking-Bericht 2014. https://www.statistik.bremen.de/wir_ueber_uns/kooperationen/benchmarking-2662. Zugegriffen am 08.12.2018.
- KGSt. 2016. Vergleichsarbeit wirkt. Erkenntnisse nach 20 Jahren Vergleichsarbeit. KGSt®-Bericht aus der Vergleichsarbeit Nr. 6/2016. <https://www.kgst.de/documents/20181/34177/Vergleichsarbeit+wirkt.+Erkenntnisse+nach+20+Jahren+Vergleichsarbeit/a026b760-c411-0d66-cccf-9005d0151caa>. Zugegriffen am 08.12.2018.
- Kuhlmann, Sabine, Gisela Färber, Dorothea Jansen, Sabine Kropp, und Joachim Wieland. 2010. Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor. Projektverbund des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV). *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 3(2): 475–486.
- LAWA – Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser. 2017. Empfehlungen der LAWA zur Erhöhung der Anzahl der teilnehmenden Wasserver- und Abwasserentsorgungsunternehmen am Benchmarking. <http://www.lawa.de/Publikationen-Aktuelle-Veroeffentlichungen.html>. Zugegriffen am 08.12.2018.
- Schneider, Nicole. 2016. *Benchmarking im öffentlichen Sektor Deutschlands. Eine Analyse auf Ebene der Länder anhand des Leistungsvergleichs zwischen Finanzämtern*. Policy-Forschung und vergleichende Regierungslehre, Bd. 21. Berlin/Münster: LIT.



Aufgabenkritik

Manfred Röber

Inhalt

1 Problemstellung	678
2 Konzept der Aufgabenkritik	678
3 Bewertung der Umsetzung des Aufgabenkritikkonzepts	680
4 Aufgabenkritik im Gewährleistungsmodell	682
5 Fazit und Perspektiven	687
Literatur	688

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund wachsender öffentlicher Aufgaben und begrenzter Ressourcen hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) schon im Jahre 1974 ein Konzept zur *Aufgabenkritik* vorgelegt. Dieser wichtige Denkanstoß ist von Politik und Verwaltung allenfalls halbherzig aufgegriffen und genutzt worden. Für Verwaltungsreformüberlegungen ist es deshalb wichtig zu klären, welche Ursachen hierfür verantwortlich sind und welche Möglichkeiten sich eröffnen, wenn das Konzept der Aufgabenkritik in den Kontext des Modells des *Gewährleistungsstaates* eingeordnet wird.

Schlüsselwörter

Zweckkritik · Vollzugskritik · Öffentliche Aufgaben · Gewährleistungsmodell · Leistungsbreite und -tiefe

M. Röber (✉)

Universität Leipzig, Leipzig, Deutschland

Andrássy Universität Budapest, Budapest, Ungarn

E-Mail: roeber@wifa.uni-leipzig.de; manfred.roeber@andrassyuni.hu

1 Problemstellung

Staats- und Kommunalverwaltungen ist offenkundig die Tendenz immanent, bestehende öffentliche Aufgaben nicht auf ihre Notwendigkeit zu hinterfragen. Wie schon in den Arbeiten zur ökonomischen Theorie der Bürokratie gezeigt wurde (siehe z. B. Downs 1967; Niskanen 1971), gibt es keine systemimmanennten Anreize für den Aufgabenabbau und für daraus resultierende finanzielle Einsparungen. Dies begünstigt das Budgetmaximierungsmotiv von Bürokraten, welches ebenso wie die fehlende Allokationsfunktion von Marktsignalen und -preisen das *Aufgaben- und Bürokratiewachstum* begünstigt.

Ein weiterer Treiber für das Aufgaben- und Ausgabenwachstum besteht darin, dass bei sich neu ergebenden gesellschaftlichen Problemlagen immer wieder zusätzliche öffentliche Aufgaben und Programme (einschließlich der dazu gehörenden personellen und finanziellen Ressourcen) geschaffen werden – wobei man sich häufig am fachlich Wünschenswerten orientiert, ohne immer hinreichend die Beschränkungen mit zu bedenken, die sich aus knappen Ressourcen ergeben. Eigentlich notwendige Prioritätensetzungen werden gescheut, weil diese zu redistributiven Entscheidungen mit hohem Konfliktniveau führen würden.

Schließlich wird das Wachstum öffentlicher Aufgaben noch dadurch gefördert, dass die Aufgabenplanung im Prinzip aus dem Nebeneinander dezentraler Fachplanungen besteht, die sektorale orientiert und organisiert sind, und dass die Interdependenzen zwischen den Fachplanungen der einzelnen Politikbereiche zu wenig berücksichtigt werden. Eine integrierte Aufgabenplanung im Sinne einer Positivkoordination – bei der die Akteure im Unterschied zur Negativkoordination nicht ausschließlich ihr eigenes Interesse verfolgen, sondern die Perspektiven aller infrage kommenden Akteure in die Problemlösung einbeziehen – findet nicht statt, weil sie zu aufwändig wäre und weil sie ausbalancierte Machtkonstellationen zwischen Politikfeldern infrage stellen würde. Anreize für Kooperation und Koordination gibt es nicht.

Eine solche Entwicklung ist so lange unproblematisch, wie es dem Staat gelingt, den wachsenden Aufgabenbestand mit höheren Steuern und Krediten zu finanzieren. Wenn Bürger und Wirtschaft aber nicht länger bereit (und in der Lage) sind, für ein ungebremstes Wachstum öffentlicher Aufgaben höhere Steuern in Kauf zu nehmen, und wenn die Kreditaufnahme an verfassungsrechtliche und ökonomische Grenzen stößt, dann werden die Handlungsspielräume von Politik und Verwaltung immer enger, weil sich die Schere zwischen Aufgaben und Ressourcen zwangsläufig immer weiter öffnet. An diesem Punkt rückt die Frage nach einer an politischen Prioritäten ausgerichteten Aufgabenplanung und Aufgabekritik in das Zentrum des verwaltungspolitischen und des verwaltungswissenschaftlichen Interesses.

2 Konzept der Aufgabekritik

Die ersten systematischen Überlegungen zur Aufgabekritik wurden von der KGSt im Jahre 1974 formuliert. Aus heutiger Sicht ist bemerkenswert, dass sich die KGSt schon zur damaligen Zeit – ohne den dramatischen finanziellen Druck, der heute auf nahezu allen Gebietskörperschaften lastet – mit diesem Thema beschäftigt hat.

Ausgangspunkt ihrer Überlegungen war die Beobachtung, dass öffentliche Aufgaben gleichsam mit „gesellschaftlicher Gesetzmäßigkeit“ wuchsen und sich die Neigung in Politik und Verwaltung in Grenzen hielt, dieses Aufgabenwachstum zu stoppen. Den traditionellen „Sparansatz“, alle Ausgabepositionen linear zu kürzen (sogenannte „Rasenmähermethode“), hielt die KGSt schon damals für untauglich, weil diese Vorgehensweise Gerechtigkeit in Form von Gleichbehandlung suggeriert und zwei gravierende Nachteile hat. Zum einen werden diejenigen, die den Versprechungen anreizorientierter Steuerung vertraut und ihre Kosten gesenkt haben, im Vergleich zu jenen, die sich davor erfolgreich „gedrückt haben“, bestraft, weil sie zusätzlich zu den ohnehin erbrachten Einsparungen noch einmal zur Kasse gebeten werden. Zum anderen nehmen lineare Kürzungen keine Rücksicht auf die besondere Wichtigkeit einzelner Aufgaben oder die Förderungswürdigkeit bestimmter gesellschaftlicher Zielgruppen. Als Folge hiervon werden auch die für die Erledigung besonders wichtiger Aufgaben erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen immer weiter reduziert, so dass einige dieser Aufgaben nicht mehr sachgerecht wahrgenommen werden können und damit letztlich die Legitimität des politisch-administrativen Systems in Gefahr gerät.

Spätestens an dieser Stelle sollte eine ernsthafte Diskussion darüber einsetzen, welche Prioritäten bei den öffentlichen Aufgaben gesetzt werden und auf welche Aufgaben bzw. Leistungen verzichtet werden kann, ohne dass damit unkalkulierbare Konsequenzen für das Gemeinwesen verbunden sind. Zusätzlich muss sich die Diskussion über öffentliche Aufgaben aber auch darauf beziehen, welche Rationalisierungspotenziale bei der Aufgabenerfüllung genutzt werden können, ohne dass damit ein Verlust an Leistungsqualität für den Bürger verbunden ist. Dieser Logik ist die KGSt in ihrem Bericht aus dem Jahre 1974 gefolgt, indem sie die notwendige Überprüfung der normierten Verwaltungszwecke in Form der *Zweckkritik* und der programmierten Vollzugsmaßnahmen in Form der *Vollzugskritik* thematisiert hat.

2.1 Zweckkritik

Bei der Zweckkritik ist zu prüfen, ob bestimmte öffentliche Aufgaben und Leistungen gänzlich gestrichen werden können. Bei den Aufgaben, die nach einer solchen Prüfung weiterhin zum Aufgabenportfolio des Staates gehören sollen, ist in einem zweiten Schritt zu klären, ob das bisherige Leistungs niveau (z. B. bei Ausstattungsstandards) ohne nennenswerte Qualitätseinbußen reduziert werden kann.

Für diese Entscheidungen gibt es keine „objektiven“ Kriterien, die gleichsam naturrechtlich aus dem Gemeinwohl abgeleitet werden können. Was zum Kanon öffentlicher Aufgaben gehört, muss im demokratischen Diskurs und Willensbildungsprozess erklärt und letztlich von politisch legitimierten Mehrheiten in Bezug auf politische Ziele (wie zum Beispiel demokratische, rechtsstaatliche, wirtschaftliche, sozialstaatliche oder ökologische Ziele) entschieden werden (Schröter und Reichard 2013). Hierbei steht die Frage der Priorisierung öffentlicher Programme und Leistungen („doing the right things“) und deren Wirksamkeit im Mittelpunkt. Im Rahmen dieser Entscheidungsprozesse können dann – im Umkehrschluss – solche Aufgaben identifiziert werden, die

entweder komplett eingestellt werden können, weil es für sie keinen gesellschaftlichen Bedarf mehr gibt, oder bei denen im Rahmen einer materiellen Privatisierung alle Eigentums- und Verfügungsrechte auf Private übertragen werden.

In beiden Fällen ist davon auszugehen, dass solche Entscheidungen nicht allein von der öffentlichen Verwaltung getroffen werden können. Letztlich muss über Art und Umfang öffentlicher Aufgaben auf der politischen Ebene in Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften entschieden werden.

2.2 Vollzugskritik

Bei der Vollzugskritik geht es um die Frage, wie jene Aufgaben, an deren Notwendigkeit nicht gezwifelt wird, effizienter und effektiver wahrgenommen werden können. Die Vorschläge der KGSt bezogen sich im Jahre 1974 im Wesentlichen darauf, einen angemessenen Personal- und Sachbedarf zu ermitteln und Arbeitsabläufe zu beschleunigen. Inzwischen hat sich das Verständnis von Vollzugskritik erheblich erweitert. Es bezieht sich praktisch auf das gesamte Spektrum staatlicher Regulierung sowie bürokratischer Strukturen und Prozesse.

So können z. B. zur Reduzierung der Regelungsdichte Normenprüfstellen eingerichtet werden, die auf der Basis des Standardkostenmodells (SKM) und der Überprüfung des Erfüllungsaufwandes Bürokratiekosten messen. Im Rahmen vorausschauender Gesetzesfolgenabschätzungen besteht die Möglichkeit, unnötige Belastungen für Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltungen aufzuzeigen, die mit dem Vollzug von Gesetzen und Verordnungen verbunden sind (siehe Kap. ► „[Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung](#)“ in diesem Band).

Außerdem können unterschiedliche organisationspolitische Optionen für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben geprüft werden, die von Einrichtungen der Kernverwaltung, über verselbständigte Verwaltungseinheiten, Eigengesellschaften, private gemeinnützige Einrichtungen, private erwerbswirtschaftliche Unternehmen, gemeinsame Einrichtungen in Form von Shared Services und interkommunale Kooperationen bis zur Verlagerung von Aufgaben auf untere Verwaltungsebenen (Funktionalreform) reichen (vgl. hierzu KGSt 2010).

Schließlich bezieht sich das neue Verständnis von Vollzugskritik auf Komponenten managementorientierter Verwaltungsreformansätze. Hierzu gehören z. B. Leistungsvergleiche auf der Grundlage von Informationen aus der Kostenrechnung, Organisationsuntersuchungen, Analyseinstrumente aus dem Qualitätsmanagement sowie Geschäftsprozessanalysen „unter strategischer Nutzung moderner IT“ (Brüggemeier 2017, S. 125).

3 Bewertung der Umsetzung des Aufgabenkritikkonzepts

Insgesamt betrachtet sind die bisherigen Ergebnisse der Aufgabenkritik eher ernüchternd, weil es offenkundig nicht gelungen ist, der Aufgaben- und Ausgabenausweitung wirksam Einhalt zu gebieten. Die mit großem Enthusiasmus nach Veröffentlichung des

KGSt-Gutachtens durchgeführten Projekte haben eher durchwachsene Ergebnisse erbracht (vgl. Dieckmann 1984; Enquete-Kommission 1984 und aus der zeitlichen Distanz Mäding 2013). Für die Zeit danach gibt es – abgesehen von Absichtserklärungen – keine speziell auf die Wirkung von Aufgabenkritik-Projekten bezogene Veröffentlichungen (dies gilt im Prinzip auch für Österreich und die Schweiz). Berichte aus der Verwaltungspraxis deuten aber darauf hin, dass keine systematische Aufgabenkritik betrieben wurde. Aus dem Aufgabenwachstum resultierende Finanzprobleme sind in der Regel über Budgetkürzungen bewältigt worden. Als neuester Beleg für diesen Befund kann die Erläuterung zum Bericht der Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung (2018) dienen, in der ausdrücklich eine Aufgabenkritik angemahnt wird – was heißt, dass es Projekte, die diesen Namen verdienen, in der Vergangenheit offensichtlich nicht gegeben hat.

Die Ursachen hierfür liegen darin begründet, dass weder Politik noch Verwaltung und Bürger ein ernsthaftes Interesse an einer Reduzierung der öffentlichen Aufgaben hatten. Die theoretische Einsicht, dass es zu einer Aufgaben- und Ausgabenexplosion kommen muss, wenn immer nur neue Aufgaben eingeführt werden, ohne dass bestehende (überflüssige) Aufgaben abgebaut werden, konnte nicht in praktische Politik umgesetzt werden, weil sich die Neigung in Politik, Verwaltung und Gesellschaft in Grenzen hielt, dieses Aufgabenwachstum zu stoppen.

Die politischen Parteien konnten sich mit neuen Aufgaben als Antwort auf wirkliche oder vermeintliche gesellschaftliche Probleme als bürgerorientiert profilieren und verhielten sich bei der Aufgabenkritik auch deshalb weitgehend passiv, weil sie von Vorschlägen für einen einschneidenden Aufgabenabbau negative Konsequenzen im Parteienwettbewerb befürchteten. Insofern war es nicht überraschend, dass sie das Thema „Aufgabenkritik“ im Wesentlichen der öffentlichen Verwaltung überließen.

Fachverwaltungen hatten wegen des mit einem möglichen Aufgabenabbau verbundenen Ressourcen- und Einflussverlustes ebenfalls kein besonders ausgeprägtes Interesse an diesem Thema und bemühten sich nach Kräften, alle aufgabenkritischen Aktivitäten zu unterlaufen. Hierzu gehörte zum Beispiel, dass häufig solche „Streichlisten“ angeboten wurden, die die Politik wegen der in der Bevölkerung zu erwartenden Proteste nicht akzeptieren konnte. Versuche der für die Ressourcen (Finanzen und Personal) zuständigen Querschnittsverwaltungen in Verbindung mit den für die gesamte Gebietskörperschaft und ihre Finanzen zuständigen Steuerungspolitikern (d. h. Bürgermeistern und Kämmerern), intelligentere als lineare Kürzungen durchzuführen, scheiterten regelmäßig am Widerstand der Fachverwaltungen, deren inhaltlich begründeten Abwehrstrategien die Querschnittsverwaltungen fachlich nichts entgegenzusetzen hatten (vgl. hierzu grundsätzlich schon Downs 1967 sowie als exemplarischen Fall aus der Verkehrspolitik Garlichs und Müller 1977).

Die Bürgerinnen und Bürger schließlich hatten als Leistungsadressaten keinen Grund, sich über zusätzliche Leistungen zu beschweren, weil für sie damit keine unmittelbaren finanziellen Belastungen verbunden waren. Unzufrieden waren sie nur dann, wenn Aufgaben eingeschränkt wurden oder wegfallen sollten, an die sie sich im Laufe der Zeit gewöhnt hatten. Dies verstärkte verständlicherweise die Neigung von Politik und Verwaltung, sich mit dem vorhandenen Aufgabenbestand nicht allzu kritisch auseinanderzusetzen.

Schließlich stand das Konzept der Aufgabenkritik bei vielen Verwaltungsangehörigen von Anfang an unter dem Generalverdacht, in Wirklichkeit nur ein Instrument für Personalabbau und Haushaltskürzungen zu sein. In der Praxis hatten alle Projekte, das Aufgabenwachstum zu begrenzen, in der Regel den Charakter von einmaligen Kraftakten und führten nicht dazu, Aufgabenkritik zur akzeptierten Daueraufgabe im Prozess der Verwaltungsentwicklung zu machen. Insgesamt ist allen diesen Versuchen, das Wachstum der öffentlichen Aufgaben zu begrenzen, demzufolge kein durchschlagender Erfolg beschieden gewesen. Dies gilt im Übrigen auch für vergleichbare Bemühungen in anderen Ländern, in denen mit Programm-budgetierung, *Zero Base Budgeting* (d. h. bestehende Haushaltsansätze nicht einfach fortzuschreiben, sondern vom Wert „null“ neu zu denken und zu planen) und *Sunset Legislation* (siehe Kap. ▶ „[Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung](#)“ in diesem Band) versucht wurde, das Problem ausufernder öffentlicher Aufgaben in den Griff zu bekommen.

4 Aufgabenkritik im Gewährleistungsmodell

Trotz der eher skeptischen Einschätzung der bisherigen Wirkungen aufgabenkritischer Bemühungen, ist und bleibt die mit diesem Konzept verbundene Intention richtig. Es ist auch in Zukunft erforderlich, bestehende Aufgaben auf ihre Existenzberechtigung und auf die Wirtschaftlichkeit ihrer Wahrnehmung zu untersuchen, weil einfache Rationalisierungs- und lineare Kürzungskonzepte nicht ausreichen, um die öffentlichen Finanzprobleme zu lösen – wie z. B. die Tatsache zeigt, dass eine steigende Zahl von Kommunen nur noch auf der Grundlage von Haushaltssicherungskonzepten arbeiten kann. Deshalb muss auch weiterhin nach Antworten auf folgende Fragen gesucht werden: „Was kann entfallen (keine Gewährleistungsverantwortung)? Was ist zu gewährleisten, auf welchem quantitativ-qualitativen Anspruchsniveau („Intensität der Aufgabenerfüllung“: Zahl der Stadtteilbibliotheken, Reaktionszeit der Feuerwehr) und in welchem „institutionellen Arrangement“ (durch die Kernverwaltung, durch ausgegliederte Einrichtungen/Betriebe, in Kooperation mit Nachbarn, der Wirtschaft, privaten Trägern)?“ (Mäding 2013, S. 51–52).

Als konzeptioneller Bezugsrahmen für die damit verbundenen Überlegungen bietet sich das *Modell des Gewährleistungsstaates* an (vgl. hierzu die grundlegenden und stilbildenden Arbeiten von Schuppert; exemplarisch sei hier nur hingewiesen auf Schuppert 2005). Das heißt, der Staat stellt die Erfüllung eines bestimmten Angebots an öffentlichen Aufgaben sicher (über das politisch zu entscheiden ist), ohne dass diese Aufgaben notwendigerweise von staatlichen Institutionen erbracht werden müssen. Damit steigen die Anforderungen an die Steuerungsfähigkeit des Staates, weil er bei der Erledigung bestimmter Aufgaben verstärkt mit Dritten kooperieren und dabei in zunehmendem Maße unterschiedliche Interessen berücksichtigen und ggf. ausgleichen muss. Das bedeutet, dass der Staat zum Teil gänzlich andere Rollen als der traditionelle Ordnungs- und Leistungsstaat wahrzunehmen hat. In diesem Kontext ist dann darüber zu diskutieren, welche öffentlichen Aufgaben in welchem institutionellen Arrangement am besten wahrgenommen werden können.

4.1 Aufgabenkritik und Leistungsbreite

Bevor über die Rolle des Staates und mögliche institutionelle Arrangements gesprochen werden kann, ist zu klären, welche Aufgaben vom Staat überhaupt gewährleistet werden und damit als öffentliche Aufgaben anerkannt werden sollen. In diesem Zusammenhang wird – analog zur Diskussion über die Kernkompetenzen privatwirtschaftlicher Unternehmungen – auch von den Kernaufgaben des Staates gesprochen. Im Prinzip geht es – wie auch schon bei der Zweckkritik im traditionellen Konzept der Aufgabenkritik ausgeführt – um die Breite des staatlichen Leistungsprogramms.

Erst wenn über die Breite des öffentlichen Aufgabenspektrums entschieden wurde, kann diskutiert werden, in welchem institutionellen Arrangement, d. h. in welcher Organisationsform und mit welchen Verfahren, einzelne dieser Aufgaben am besten wahrgenommen werden können, weil es nicht sinnvoll wäre, über eine Optimierung von Aufgaben nachzudenken, die ohnehin überflüssig sind oder die im Mehrebenensystem des deutschen Föderalismus doppelt angeboten bzw. bearbeitet werden.

4.2 Aufgabenkritik und Leistungstiefe

In der Debatte über institutionelle Arrangements geht es um die Effizienz bei der Aufgabenerfüllung („doing the things right“). Hierbei greift man – unter dem Stichwort der Leistungstiefenpolitik – auf Kategorien der ökonomischen Institutionentheorie zurück (z. B. Ebers und Gotsch 2014). *Leistungstiefe* heißt, dass jede öffentliche Aufgabe aus einer Wertschöpfungskette mit einer mehr oder weniger großen Zahl von vor- und nachgelagerten Teilprozessen besteht. Für jeden dieser Teilprozesse kann geprüft und entschieden werden, wer die Bearbeitung und Verantwortung hierfür übernehmen soll. Generell werden die folgenden vier Typen von Verantwortung unterschieden:

- *Gewährleistungsverantwortung*: dauerhafte Sicherstellung der Leistungserbringung zu politisch gewollten Standards und Kosten
- *Vollzugsverantwortung*: korrekte Ausführung („Produktion“) der gewährleisteten Aufgaben
- *Finanzierungsverantwortung*: Bereitstellung der für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Finanzmittel
- *Auffangverantwortung*: Garantie, dass die gewährleisteten Aufgaben auch im Konkursfall des Leistungsanbieters angeboten werden.

Mit einem solchen Konzept der Verantwortungsstufung und Verantwortungsteilung verabschiedet man sich von der (unrealistischen) Vorstellung, bestimmte Aufgaben insgesamt infrage zu stellen und komplett aus der öffentlichen Verantwortung zu entlassen. Der Staat ist nach wie vor in der Pflicht zu gewährleisten, dass öffentliche Aufgaben ordnungsgemäß erfüllt werden, ohne jedoch bei allen

Teilprozessen zugleich auch für die Durchführung und Finanzierung zuständig und verantwortlich zu sein. Lediglich bei nicht ordnungsgemäßer Erfüllung der Leistung durch Dritte hat der Staat die Pflicht, subsidiär einzuspringen und diese Leistung selber auszuführen (und zu finanzieren). Im Unterschied zu unitaristischen Staaten ist in föderativ aufgebauten Staaten zusätzlich zu berücksichtigen, dass wir es bei bestimmten Aufgaben mit abgestuften Zuständigkeiten zu tun haben (wie z. B. der Sozialhilfe), die ein System korrespondierender gestufter Gewährleistungsverantwortung erfordern.

Grundsätzlich führt eine solche differenzierte Betrachtung der öffentlichen Aufgaben zu drei idealtypischen Konstellationen:

- (1) Der Staat ist bei bestimmten Aufgaben voll in der Pflicht und übernimmt zusätzlich zur Gewährleistungs- auch die Vollzugs- und die Finanzierungsverantwortung (die Auffangverantwortung als eigenständige Kategorie ist bei dieser Konstellation überflüssig).
- (2) Der Staat entlastet sich von bestimmten Aufgaben komplett und überträgt die Verantwortung auf private Akteure. In diesem Falle entfällt neben der Gewährleistungsverantwortung auch seine Auffangverantwortung.
- (3) Der Staat fühlt sich für bestimmte Aufgaben auf der Grundlage politischer Entscheidungen nach wie vor verantwortlich, ohne jedoch für alle Teilprozesse als Teil der Leistungskette die Produktions- und Finanzierungsverantwortung zu übernehmen. In diesem Falle bleibt ihm neben der Gewährleistungsverantwortung auf jeden Fall noch die Auffangverantwortung.

In der ersten Konstellation haben wir es mit den klassischen Aufgaben des Staates zu tun, zu denen die innere Sicherheit (Rechtsordnung und Polizei), die äußere Sicherheit (Diplomatie und Landesverteidigung) und die Ressourcensicherung (in Form der Steuerhoheit) gehören. In Bezug auf diese Aufgaben besteht in Deutschland ein breiter politischer Konsens, dass sie in der vollen Verantwortung des Staates bleiben sollen – wenn man von einzelnen (ergänzenden) Sicherheitsfunktionen, wie Wach- bzw. Objektschutz, absieht, die von privaten Unternehmen wahrgenommen werden (können). In der zweiten Konstellation werden öffentliche Aufgaben komplett in den privaten Sektor transferiert und wie ganz normale private Dienstleistungen oder Produkte behandelt (wie zum Beispiel die materielle Privatisierung einer zuvor staatlichen Porzellanmanufaktur). Bei sogenannten systemrelevanten Branchen und Unternehmen kann es allerdings – wie z. B. in der Finanzkrise 2007/2008 – dazu kommen, dass der Staat eine Insolvenz besonders wichtiger privater Unternehmen meint verhindern zu müssen. In einer solchen Situation übernimmt er auch im Falle rein privater Leistungserstellung die Auffangverantwortung. Die dritte Konstellation unterscheidet sich von den anderen beiden dadurch, dass sie eine sehr differenzierte Analyse öffentlicher Aufgaben erfordert. Diese Analyse bietet die Chance, die häufig emotional aufgeladene Diskussion über öffentliche Aufgaben („Mit einer Privatisierung wird alles besser und billiger“ versus „Mit einer Privatisierung wird alles schlechter und teurer“) zu überwinden und wesentlich rationalere Entscheidungen über institutionelle Arrangements zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu treffen.

Grundsätzlich wird mit einem solchen Konzept, das die Leistungstiefe öffentlicher Aufgaben und die Verantwortungsstufung in Bezug auf Teilprozesse der Leistungserstellung berücksichtigt, ein komplexer Raum von organisationspolitischen Gestaltungsoptionen eröffnet. Die Grundidee besteht darin, die einzelnen Glieder der gesamten Wertschöpfungskette – das heißt den Produktionsprozess einer öffentlichen Leistung, die dem Bürger angeboten oder zur Verfügung gestellt wird – zu rekonstruieren. Bei jeder Wertschöpfungs- bzw. Leistungsstufe ist dann zu fragen, ob diese von der Verwaltung erstellt werden muss, die formal dafür zuständig ist und diese Leistung zu garantieren hat, oder ob sie von anderen öffentlichen, gemeinwirtschaftlichen oder privaten Anbietern ausgeführt oder von diesen bezogen werden kann.

Auf dieser Grundlage können für einzelne Phasen des gesamten Leistungsprozesses ganz unterschiedliche institutionelle Arrangements zusammengestellt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die organisatorischen Gestaltungspotenziale der Informations- und Kommunikationstechnik (*E-Government*) genutzt werden (siehe „E-Government“ in diesem Band). Diese ermöglichen differenzierte Netzwerkstrukturen, in denen der Leistungsprozess in „Produktion“ und „Distribution“ aufgespalten und das traditionelle Uno-Actu-Prinzip öffentlicher Leistungserstellung relativiert werden kann. Hier bieten sich im Rahmen des *Contracting-Out* in Form des Outsourcings als Fremdvergabe, der Submission, der Konzessionierung und der *Public-Private-Partnerships* (PPP) vielfältige Gestaltungsoptionen. Überdies besteht die Möglichkeit, einzelne Teile der Wertschöpfungskette so zu organisieren, dass im Wettbewerb zwischen öffentlichen und/oder gemeinwirtschaftlichen bzw. privaten Institutionen derjenige Anbieter ermittelt wird, der eine politisch definierte und beschriebene Leistung am kostengünstigsten erbringt. In all den Fällen, in denen ein (externer oder interner) Marktwettbewerb nicht möglich ist, kann im Rahmen von Ausschreibungen mit unterschiedlichen Formen des Kalkulationswettbewerbs gearbeitet werden. Idealtypisch wäre demzufolge für jeden Teilprozess zu prüfen, wer welche Aufgabe am besten durchführen und dafür auch die Verantwortung übernehmen kann.

Unter diesen Rahmenbedingungen wird die politisch-administrative Steuerung öffentlicher Aufgaben wesentlich komplexer als im traditionellen Verwaltungsmodell, in dem der Staat den Aufgabenvollzug hierarchisch gesteuert und die wahrzunehmenden Aufgaben ausschließlich mit seinen eigenen Institutionen durchgeführt hat. Im Unterschied zur traditionellen hierarchischen Steuerung wird der Staat im Kontext des Gewährleistungsmodells zum Auftraggeber, der darüber zu entscheiden hat, wer welche Leistungen zu welchen Konditionen (einschließlich möglichst genau fixierter Qualitätsstandards) zu erbringen hat, und der außerdem zu kontrollieren hat, dass die vom Auftragnehmer eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich eingehalten werden.

4.3 Kriterien für die Aufgabenkritik

Für seine Entscheidung, welche Teile der Leistungsprozesskette ausgelagert und damit als eigene Leistung abgebaut werden können, benötigt der Staat Entschei-

dungskriterien, zu denen vor allem die *Kostengünstigkeit*, die *Spezifität* und die *strategische Relevanz* der zur Disposition stehenden Leistung gehören.

Bei der Beurteilung der *Kostengünstigkeit* einer Make-or-Buy-Entscheidung geht es um einen Vergleich der Kosten pro Leistungseinheit (Stückkosten). Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ist es – insbesondere aus der Sicht der unter zunehmendem finanziellen Druck stehenden Haushaltsabteilungen – sinnvoll, solche Leistungen und Aufgaben auszulagern, die von Privaten billiger angeboten werden – sofern damit nicht Leistungsverschlechterungen verbunden sind. Eine ausschließlich auf die Produktionskosten bezogene Betrachtung kann aber zu verzerrten Ergebnissen bei den Wirtschaftlichkeitsvergleichen führen, wenn in der Regel die mit der Transaktion dieser Leistungen verbundenen Kosten außer Acht gelassen werden. Hierzu gehören zum Beispiel jene Kosten, die bei den Vertragsverhandlungen mit potentiellen Anbietern auftreten (*ex-ante Transaktionskosten*), und die Kosten, die nach Vertragsabschluss für die Kontrolle der Einhaltung der Verträge einschließlich der Kosten für mögliche Rechtsstreite entstehen (*ex-post Transaktionskosten*).

Auch in den Fällen, in denen ein Fremdbezug von Leistungen (einschließlich der Transaktionskosten) kostengünstiger als die Eigenfertigung ist, kann es gute Gründe geben, solche Leistungen in Eigenregie zu erstellen. Ein solcher Grund liegt zum Beispiel in der *Spezifität* einer Leistung – das heißt, in welchem Ausmaß einzelne Ressourcen ausschließlich für bestimmte öffentliche Aufgaben und Leistungen eingesetzt werden (müssen), für die es außerhalb der öffentlichen Verwaltung praktisch keine Verwendungsmöglichkeiten gibt (Naschold et al. 1996, S. 70–75).

Wenn Aufgaben oder Leistungen mit hoher Spezifität aus dem öffentlichen Sektor ausgelagert werden sollen, dann ist demzufolge darauf zu achten, dass sich der Staat als Gewährleister dieser Aufgaben nicht in die Abhängigkeit von einzelnen privaten Akteuren begibt. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen der private Anbieter über eine starke Marktposition verfügt und in denen der Staat in Bezug auf bestimmte Leistungen einschlägiges „Produktions-Know-how“ aufgegeben hat und auf Grund der daraus resultierenden Informationsasymmetrie nicht mehr in der Lage ist, die Leistungen des (privaten) Anbieters hinsichtlich ihres Preis-Leistungs-Verhältnisses zu beurteilen. Im Interesse eines möglichst großen Spielraumes bei den organisatorischen Gestaltungsoptionen und einer wirksamen Steuerung der Leistungsprozesse sollte überdies geprüft werden, ob das bisherige Ausmaß der Spezifität einzelner öffentlicher Aufgaben und Leistungen unbedingt erforderlich ist.

Eine „Entspezifizierung“ wird insbesondere bei den Aufgaben und Leistungen schwierig sein, die von den politisch legitimierten Entscheidern für *strategisch relevant* erklärt werden. Dabei handelt es sich um Aufgaben, die unabdingbar sind, um wichtige politische Ziele des Staates zu erreichen und die Überlebensfähigkeit des Systems auch unter zunehmender Umweltkomplexität und -dynamik, unvollkommener Information und begrenzter Entscheidungs rationalität langfristig zu sichern, und die damit einer Verlagerung auf Private entzogen sind.

4.4 Aufgabenkritische Handlungsempfehlungen

Unter Rückgriff auf die zuvor beschriebenen Kriterien können idealtypisch Empfehlungen formuliert werden, welche Leistungen vom Staat in Eigenregie erstellt werden sollten und welche nicht. Wenn wir es mit Aufgaben bzw. Leistungen zu tun haben, die wenig spezifisch und die strategisch nicht relevant sind, dann bestehen praktisch überhaupt keine Bedenken, diese Aufgaben bzw. Leistungen auszulagern – sofern die Kosten des Fremdbezugs (einschließlich der Transaktionskosten) niedriger sind als bei der Eigenerstellung. Wenn wir es hingegen mit Aufgaben bzw. Leistungen zu tun haben, die strategisch relevant und die zugleich sehr spezifisch sind, dann wäre es nicht opportun, diese Aufgaben bzw. Leistungen auszulagern, weil damit für den Staat Abhängigkeiten und möglicherweise unkalkulierbare Risiken verbunden sind. Für den Fall von geringer strategischer Relevanz und hoher Spezifität von Leistungen sollte geprüft werden, ob dieses Ausmaß an Spezifität überhaupt erforderlich ist und abgebaut werden kann.

5 Fazit und Perspektiven

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass über das Thema „Aufgabenkritik“ im Modell des Gewährleistungsstaates im Vergleich zu früheren Konzepten der Aufgabenplanung und der Aufgabenkritik wesentlich differenzierter diskutiert werden kann. Dabei ist aber zu beachten, dass die Entscheidung über die Breite des staatlichen Leistungsprogramms nach wie vor eine politische Entscheidung ist und bleiben muss, die von den demokratisch gewählten Repräsentanten zu treffen und zu verantworten ist. In dieser Hinsicht hat sich im Vergleich zu den schon von der KGSt formulierten Überlegungen zur Zweckkritik (einschließlich der von ihr vorgeschlagenen Instrumente) im Prinzip nichts geändert.

Hinsichtlich der Entscheidung, von wem und in welcher Weise die einzelnen Leistungen der vom Staat gewährleisteten öffentlichen Aufgaben erbracht werden sollen, steht mittlerweile jedoch ein wesentlich aussagekräftigeres Analyseraster zur Verfügung, das erheblich größere organisationspolitische Gestaltungspotenziale für aufgabenkritische Entscheidungen eröffnet.

Beim Anlegen der zuvor beschriebenen Entscheidungskriterien für eine Aufgabenkritik in öffentlichen Verwaltungen ist aber zu beachten, dass es sich hierbei nicht um objektiv messbare Kriterien handelt, die eine deterministische Entscheidung über den Abbau oder die Auslagerung einzelner Leistungen oder Aufgaben erlauben. Die Entscheidung, was als strategisch relevant und was als spezifisch angesehen wird, hängt in öffentlichen Verwaltungen immer von politischen Wertungen ab, weil öffentliche Verwaltungen ein Instrument der Politik und in ihren Entscheidungen von politischen Werten durchsetzt sind. Aus dem Grunde kann nicht so getan werden, dass mit der Leistungstiefenanalyse ein Konzept zur Verfügung steht, mit dem alle bislang unbeantworteten Fragen der Aufgabenplanung und -kritik eindeutig beantwortet werden können.

Weil es eine technokratische Lösung der mit der Aufgabenkritik verbundenen Probleme nicht geben kann, wird es in Zukunft viel stärker darauf ankommen müssen, ein Umdenken in Bezug auf öffentliche Aufgaben und Leistungen zu fördern. Gerade in Deutschland gibt es nach wie vor eine stark verbreitete Grundstimmung, dem Staat eine gewisse Allzuständigkeit für alle unterschiedlichen Lebenslagen zuzuweisen. Im Zuge der Debatte über eine neue Arbeitsteilung von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird deshalb auch intensiver darüber nachzudenken sein, wie öffentliche Aufgaben von vornherein vermieden werden können. Hierfür wird man sich von der klassischen Angebotsorientierung öffentlicher Aufgaben (für die sich immer Nachfrager finden lassen, solange diese für die angebotenen Leistungen nicht bezahlen müssen) lösen und die öffentliche Leistungserstellung stärker an der Nachfrage ausrichten müssen (einschließlich damit verbundener nachfrageorientierter Finanzierungssysteme für öffentliche Leistungen).

Die mit dem Gewährleistungsmodell verbundene Chance, Aufgabenkritik analytisch und konzeptionell differenzierter zu thematisieren, ändert aber nichts an der Tatsache, dass das Handeln politisch-administrativer Akteure auch weiterhin sehr stark von Partialinteressen geleitet wird. Insofern ist nicht zu erwarten, dass dieser konzeptionelle Ansatz automatisch zu praktisch besseren Ergebnissen führt. Wenn es mit der Einbindung der Aufgabenkritik in das Gewährleistungsmodell allerdings gelingt, die Diskussion über die Entwicklung öffentlicher Aufgaben transparenter zu machen und die Akteure damit einem stärkeren Zwang auszusetzen, ihr Festhalten an traditionellen Aufgaben zu begründen, dann dürfte es leichter möglich sein, eine ehrliche, ergebnisoffene Diskussion – vor allem auch mit den Bürgerinnen und Bürgern – über das Machbare zu führen und sich auf den nach wie vor mühsamen Weg einer policy-orientierten Aufgabenplanung zu begeben.

Literatur

- Brüggemeier, Martin. 2017. Grundfragen des Public Management im Lichte der Informationstechnik. In *Verwaltung, Informationstechnik & Management. Festschrift für Heinrich Reinermann zum 80. Geburtstag*, Hrsg. Jörn von Lucke und Klaus Lenk, 121–139. Baden-Baden: Nomos.
- Dieckmann, Rudolf. 1984. Bilanz der Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen in der Hamburger Verwaltung. In *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung*, Hrsg. Hellmut Wollmann und Gerd-Michael Hellstern, 179–214. Basel: Birkhäuser.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. New York: Little, Brown and Company.
- Ebers, Mark, und Wilfried Gotsch. 2014. Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In *Organisationstheorien*, Hrsg. Alfred Kieser und Mark Ebers, 7. Aufl., 195–255. Stuttgart: Kohlhammer.
- Enquete-Kommission. 1984. *Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform. Schlussbericht*. Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 9/1829.
- Garlichs, Dietrich, und Edda Müller. 1977. Eine neue Organisation für das Bundesverkehrsministerium. *Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften* 10(3): 343–362.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, KGSt. 2010. *Kommunale Organisationspolitik. Teil I: Entwicklungslinien, Konzepte, Erscheinungsformen*. Bericht Nr. 1/2010. Köln.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, KGSt. 1974. *Aufgabenkritik*. Bericht Nr. 21/1974. Köln.
- Mäding, Heinrich. 2013. Kommunale Aufgabenkritik – unverändert aktuell? In *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität*, Hrsg. Christoph Reichard und Eckhard Schröter, 37–61. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich.
- Naschold, Frieder, Dietrich Budäus, Werner Jann, Erika Mezger, Maria Oppen, Arnold Picot, und Christoph Reichard. 1996. Erich Schanze und Nikolaus Simon. In *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: Edition Sigma.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago/New York: Aldine-Atherton.
- Schröter, Eckhard, und Christoph Reichard, Hrsg. 2013. Öffentliche Aufgaben – ein Versuch über ihre Bestimmung, Entwicklung und Wahrnehmung. In *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität*, 11–36. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich.
- Schuppert, Gunnar Folke, Hrsg. 2005. *Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand*. Baden-Baden: Nomos.
- Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung. 2018. *Berlin braucht eine leistungsstarke Verwaltung*. Berlin: Senat von Berlin.



Change Management

Henning Schridde

Inhalt

1	Herkunft, Klärung und Abgrenzung der Begriffe	692
2	Management des Organisations- und Kulturwandels	693
3	Praktische Anwendungsfelder	698
4	Stand der Umsetzung	700
5	Entwicklungsperspektiven	701
	Literatur	702

Zusammenfassung

Konzepte und Methoden des Veränderungsmanagements bzw. Change Management dienen der Gestaltung und Umsetzung von Veränderungsvorhaben in der öffentlichen Verwaltung. Ein aktives, methodisches Managen des Wandels zielt nicht nur auf die Implementierung neuer Instrumente, Strukturen und Prozesse, sondern auch darauf, einen Kulturwandel zu initiiieren, durch den die Veränderungen dauerhaft gesichert werden. Change Management-Ansätze vermitteln einen Überblick über Phasen, typische Verhaltensweisen im Veränderungsprozess, Abhängigkeiten von Teilprozessen und potenzielle Stolpersteine. Sie helfen bei der Ordnung, Orientierung und Kommunikation im Veränderungsprozess.

Schlüsselwörter

Organisationslernen · Innovationsmanagement · Organisationskultur · Kulturwandel · Widerstände

H. Schridde (✉)

Statistik-Service Nordost, Bundesagentur für Arbeit, Hannover, Deutschland
E-Mail: schridde@kabelmail.de

1 Herkunft, Klärung und Abgrenzung der Begriffe

Die Ursprünge des *Change Management*, im Deutschen häufig auch als Veränderungs-, Transformations- oder Wandlungsmanagement bzw. Management des Wandels bezeichnet, reichen bis in die 1930er-Jahre zurück. Damals wurden in den USA Untersuchungen zur Leistungssteigerung von Mitarbeitern („Hawthorne-Experimente“) durchgeführt. Prägend waren zudem die Arbeiten Kurt Lewins zu den Phasen von Veränderungsprozessen. Das von ihm entwickelte Drei Phasen-Modell gilt auch heute noch vielfach als Referenzmodell von Veränderungsprozessen. Von hoher Relevanz für das Thema sind darüber hinaus die vielfältigen Arbeiten über die Lernende Organisation. Diese weisen auf die Bedeutung von wissensorientierten Organisationskulturen, Lernblockaden (defensive Routinen) und Organisationslernen für einen proaktiven Wandel von Organisationen hin (siehe Kap. ► „Organisationslernen“ in diesem Band).

Der Begriff „Change Management“ suggeriert einen einheitlichen konzeptionellen Ansatz, dabei verbergen sich dahinter unterschiedliche Problemstellungen, Lösungsmodelle (allgemeine, generische Rahmenkonzepte, themenbezogene Gesamtkonzepte oder fokussierte Einzelkonzepte) und eine Instrumentenvielfalt, die nur einen gemeinsamen Nenner haben: dass es um intendierte Veränderungen geht. Durch die Nutzung dieses Bezugsrahmens werden einzelne Veränderungsprozesse sowohl qualitativ abgesichert als auch miteinander koordiniert.

Change Management lässt sich demzufolge definieren als Management des geplanten organisatorischen Wandels, also die Planung, Durchsetzung und Kontrolle von Veränderungen von einem Ausgangs- hin zu einem Zielzustand. Im Gegensatz zum strategischen Management, welches auf die Anpassung der Organisation an externe Anforderungen zielt, richtet sich der Fokus hier nach innen. Unter Change Management lassen sich alle Maßnahmen subsumieren, die zur Initiierung und Umsetzung von neuen Strategien, Strukturen, Systemen, Prozessen und Kulturen notwendig sind. Phasenmodelle der Veränderung liefern durch ihre logische Schrittfolge einen Handlungsrahmen und schaffen Transparenz über phasenspezifische Anforderungen und situationstypische Verhaltensweisen im Veränderungsprozess. Mit dem Leitbild der Lernenden Organisation zielt das Change Management darauf ab, einen kontinuierlichen, evolutionären Entwicklungsprozess in der Organisation zu etablieren, um dadurch auf die sich permanent verändernden Wandelbedarfe reagieren zu können.

Der Planbarkeit und Beherrschbarkeit von größeren Veränderungsprozessen sind deutliche Grenzen gesetzt. Häufig kommt es zu Störungen, die Prozesse nehmen einen anderen Verlauf als intendiert oder der Wandel ergibt sich ungeplant als Ergebnis eigendynamischer („emergenter“) Entwicklungen. Veränderungen rufen typische Verhaltensweisen hervor, werden teilweise als Bedrohung empfunden und zunächst aus Unsicherheit, dem Gefühl der mangelnden Wertschätzung der bisherigen Arbeitsleistung oder aus Angst vor Prestige- und Statusverlusten abgelehnt. Die Überwindung von individuellen und kulturbedingten Widerständen gegen Veränderungen gehören zu den wichtigsten Themen des Change Management.

Ausgangspunkt der intensiven Beschäftigung mit kulturbedingten Widerständen gegen Veränderungen waren die Wettbewerbssituation und die Qualitäts- und Produktivitätsprobleme der US-Wirtschaft zu Beginn der 1980er-Jahre. Diese weckten das Interesse daran, die Ursachen für die überragende Wettbewerbsfähigkeit japanischer Wettbewerber zu verstehen. Im Ergebnis zeigte sich, dass „weiche Faktoren“ eine wesentliche Bedeutung für den Unternehmenserfolg haben. Damit rückten Interpretationen, Wahrnehmungen, Werte, Rituale, Mythen, Symbole, aber auch Politik- und Machtprozesse in Organisationen in den Vordergrund. Der Organisationspsychologe Edgar Schein definiert *Organisationskultur* als „ein Muster gemeinsamer Grundannahmen, das die Gruppe bei der Bewältigung ihrer Probleme externer Anpassung und interner Integration erlernt hat, das sich bewährt hat und somit als bindend gilt, und das daher an Mitglieder als rational und emotional korrekter Ansatz für den Umgang mit diesen Problemen weitergegeben wird“ (Schein 1995, S. 25). Für Veränderungsprozesse innerhalb der öffentlichen Verwaltung spielen kulturelle Faktoren eine erhebliche Rolle. Diese können Unterschiede im Umgang mit Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich, aber auch innerhalb eines Staates zwischen einzelnen Behörden und Verwaltungsbereichen erklären (siehe Kap. ► „Verwaltungsstile“ in diesem Band).

2 Management des Organisations- und Kulturwandels

2.1 Veränderungsstrategien

Konzeptionell und praktisch basiert Change Management überwiegend auf Erfahrungen aus dem privatwirtschaftlichen Bereich. Studien über Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung hingegen verweisen auf die spezifischen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Folgen für die Ausgestaltung des Veränderungsmanagements (Kickert 2013). Dem Change Management liegt keine in sich geschlossene Theorie des Organisationswandels zu Grunde, die Patentrezepte für ein erfolgreiches Vorgehen liefern könnte. Vielmehr handelt es sich bei diesem Ansatz um ein Kompendium unterschiedlicher Theoriebausteine, von Analogien und systematisiertem Erfahrungswissen. Ihnen ist gemeinsam, dass sie eine Diskrepanz zwischen einem Ausgangs- und einem Zielzustand beschreiben und Wege aufzeigen, diese Diskrepanz zu überwinden. Ausgehend von einer Veränderungsdiagnose ist eine Strategie für eine angestrebte Veränderung zu wählen, Hierbei sind der Umfang und die Vorgehensweise von Veränderungsvorhaben (*Pacing*) einerseits sowie die Zeitschienen für einzelne Phasen und Projekte des Veränderungsprozesses (*Timing*) festzulegen. Dementsprechend können unterschiedliche Strategien bzw. Modelle des Wandels unterschieden werden:

- geplanter oder präskriptiver Wandel versus ungeplanter oder emergenter Organisationswandel,
- revolutionärer Wandel versus evolutionärer Wandel,
- proaktives Change Management versus reaktives Change Management.

Die Annahme der Gestaltbarkeit des Organisations- und Kulturwandels hängt in hohem Maße von dem Organisations- und Managementverständnis (instrumentell-mechanistisches versus evolutionär-systemisches Verständnis) selbst ab und prägt das Rollenverständnis der Agenten des Wandels (Change Agents). Während viele Veränderungsvorhaben nach wie vor von der Möglichkeit plan- und steuerbaren Wandels ausgehen und an den Formalstrukturen einer Organisation ansetzen, sind die konkreten Veränderungsprozesse in dezentralisierten Organisationsformen durch Kämpfe, Widersprüche und Paradoxien geprägt. Entsprechend erhalten *hybride Change Management-Konzepte*, in denen der geplante Wandel den Rahmen für selbstorganisierte, ungeplante und bisweilen überraschende („emergente“) Wandelprozesse gestaltet, ein wachsendes Gewicht.

2.2 Widerstand gegen Wandel

Die einseitige Orientierung von Veränderungsprozessen an den formalen Strukturen der Organisation wird häufig erst sichtbar, wenn Reformprojekte auf Widerstände und Störungen treffen. Veränderungen gehen in der Regel mit Bedenken, Verunsicherungen und Widerständen einher. Sie entwerten alte, vertraute und als erfolgreich erlebte Denk- und Handlungsstrukturen, die Sicherheit und Orientierung vermittelten und können als Bruch des „*psychologischen Vertrags*“ zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber wahrgenommen werden. So führten z. B. die Umgestaltung der Arbeitsprozesse im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der massive Personalaufwuchs unter Umgehung üblicher Rekrutierungswege und die Übernahme zahlreicher Leitungsposten durch Führungskräfte der Bundesagentur für Arbeit zu erheblichen internen Widerständen. Es war die Rede von einer „BA-isierung“ des BAMF, einem „Klima der Angst“ und es wurde von „Stasi-Methoden“ in der Behörde gesprochen (Kettenbach 2018). Widerstände stellen daher eine wichtige Herausforderung für das Change Management dar.

Widerstände und Wandelbarrieren äußern sich in unterschiedlichen Formen und lassen sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Sie finden ihren Ausdruck in Form von *aktivem* Widerstand (Schulzuweisungen, Polemiken, Intrigen), von *passivem* Widerstand („Blödeln“, ins Lächerliche ziehen, erhöhte Krankheitsraten, innere Kündigung, Dienst nach Vorschrift) oder in Form einer misstrauensbedingten „Komunikationsverarmung“. Widerstände können *offen* (explizite Ablehnung) oder *verdeckt* (z. B. „Dienst nach Vorschrift“, Absentismus, Austritt) erfolgen und sich in *aggressivem* oder *defensivem* (Abwehr-)Verhalten niederschlagen. Die Stärke und die Formen des Widerstands ändern sich im Zuge von Veränderungsprozessen. In der Regel sind sie zu Beginn noch relativ diffus und ungerichtet, während sich die Kräfte in der weiteren Umsetzungsphase zu „Koalitionen“ formieren. Mitunter erzeugt das Change Management selbst erst den Widerstand durch klassische Fehler im Wandelprozess (unklare Strategie, zu hohe Selbstzufriedenheit, autoritäres Verhalten, mangelnde Kommunikation, keine nachhaltige Unterstützung, unzureichende Ressourcen). Entsprechend kann der Veränderungsprozess je nach Verlauf des politischen

Prozesses in jeder Phase abbrechen, in frühere Veränderungsphasen zurückspringen oder in andere Arenen abwandern.

2.3 Wandel als mikropolitischer Prozess

Wie jede andere organisatorische Gestaltungsmaßnahme rücken Veränderungen die Entscheidungsprozesse (innerhalb) der Organisation in den Vordergrund. Die formale Organisationsstruktur mit ihren Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen bildet neben den informellen Strukturen („kurzer Dienstweg“, „Küchenkabinette“, „Beförderungskartelle“ etc.) den Rahmen, innerhalb dessen politische Prozesse stattfinden. In diesem Sinne können Organisationen als Arenen für *mikropolitische* Aushandlungsprozesse aufgefasst werden. Grundsätzlich lassen sich zwei Spielarten unterscheiden: *Routinespiele* und *Innovationsspiele* (Bogumil und Schmid 2001, S. 67–68). Routinespiele zielen auf die Erhaltung von Denk- und Handlungsstrukturen, auf Sicherheit, inkrementale Verbesserungen und sie bedienen Status quo-Interessen. Veränderungsprozesse hingegen erfordern Innovationsspiele. So zeigt z. B. eine mikropolitische Analyse zur Reform der Bürgerserviceämter und zur Polizeireform im Land Bremen, dass je nach öffentlicher Aufgabe in den unterschiedlichen Phasen des Reformprozesses wechselnde Spielkonstellationen anzutreffen waren, die den Reformprozess und dessen Ergebnisse prägten. Die Analysen verweisen darauf, dass Innovationsspiele nicht nur durch potenzielle Reformgewinne und Bestandsrisiken sowie den Einsatz von Macht und Druck herbeigeführt werden können, sondern dass eine strategische Kombination von Spielen zwischen den Spielern verschiedener Ebenen dazu genutzt werden kann, Wandel zu fördern (Ingenbleek 2012). Um den strukturellen Konflikt zwischen Routine- und Innovationsspielen aufzulösen, muss Change Management a) einen stabilen inneren Kern und eine Koalition des Wandels aufbauen, b) verbindliche und interpretationsfähige Leitbilder und Visionen schaffen, c) Glaubwürdigkeit, Offenheit und Kommunikation sicherstellen sowie d) Verlierer mit Opponentenmacht durch Verhandlungen (Interessenausgleich, Verlustbegrenzungen) in den Wandel einbinden. Nach dem *Promotoren-Opponenten-Konzept* soll Change Management auf eine Verschiebung der Gewichte von den hemmenden Kräften (Opponenten) zu den treibenden Kräften (Promotoren) hinwirken. Dabei werden vier Arten von Promotoren unterschieden: a) der Machtpromotor, b) der Fachpromotor, c) der Prozesspromotor sowie d) der Beziehungspromotor. Das konstruktive Zusammenwirken der unterschiedlichen Promotoren ist von zentraler Bedeutung für den Erfolg von Veränderungsprozessen (Thom und Ritz 2000, S. 119).

2.4 Kulturwandel

Die Veränderung der Kultur, die in der Behörde herrscht, ist ein zentraler Baustein des Change Management. Auf der Basis einer Rekonstruktion und Kritik der Ist-Kultur sollen Anstöße zu einer Reflexion und einer Mobilisierung kultureller

Veränderungsprozesse gegeben werden. Der Kulturwandel lässt sich demnach in unterschiedliche Schritte gliedern (Steinmann et al. 2013, S. 675):

- (1) *Diagnose*: In dieser Phase geht es um die Beschreibung und Bewusstmachung der bestehenden Kultur (Ist-Kultur). Für die Kulturanalyse können Instrumente wie Dokumentenanalysen, Rundgänge, Sitzungsbeobachtungen, freie Interviews, Umfragen, Workshops etc. genutzt werden. Davon zu unterscheiden ist die Soll-Kultur, die die Umsetzung strategischer Zielsetzungen ermöglichen soll und aus ihr abgeleitet ist.
- (2) *Beurteilung*: Aus einem „Abgleich“ von Soll- und Ist-Kultur lassen sich Hinweise auf Maßnahmen in einzelnen Dimensionen des Kulturwandels gewinnen.
- (3) *Maßnahmen*: In dieser Phase werden die Maßnahmen zum Kulturwandel umgesetzt. Dazu gehört, neue kulturelle Orientierungsmuster anzubieten und den Kulturwandel innerhalb der ganzen Organisation durch praktisches Handeln zu signalisieren (z. B. Vorbildfunktion von Führungskräften, Leitbilderstellung, Einführung neuer Rituale).

„Kulturelles Neulernen“ erfordert Reflexionsprozesse, durch die die Mitarbeiter ihre Organisationswirklichkeit rekonstruieren und selbstverantwortlich neu- oder umgestalten können. Aus systemtheoretischer Sicht erscheint die Veränderung der Formalstruktur als zentraler Hebel für einen Kulturwandel. In der Analysephase muss das Verhältnis von *formellen* und *informellen Organisationsstrukturen* untersucht werden. Hilfreich sind hierbei qualitative Verfahren, wie z. B. Einzel- und Gruppeninterviews oder teilnehmende Beobachtungen, durch die die informalen Ausweichbewegungen auf Änderungen der formellen Strukturen erfasst und thematisiert werden können (Kühl 2018, S. 64). So zeigt der Verlauf des Reformprozesses im Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO) des Landes Berlin, dass die konsequente Umsetzung neuer Managementinstrumente und -verfahren und die starke Identifikation insbesondere der Führungskräfte mit dem LABO zu einem deutlichen Wandel der Verwaltungskultur in den Dimensionen Ergebnisorientierung, Kommunikations- und Führungspraktiken und Mitarbeiterorientierung und Autonomie führte (Frey et al. 2009).

2.5 Phasen von Veränderungsprozessen

Eines der bekanntesten Modelle erfolgreicher Wandelprozesse ist das Drei-Phasen-Modell des US-amerikanischen Sozialpsychologen Kurt Lewin (Lewin 2012, S. 262–263). Dieses Modell geht davon aus, dass sich jeder Veränderungsprozess von einem Gleichgewichtszustand lösen muss. Dazu bedarf es a) zunächst einer Auftauphase (*Unfreezing*), in der alte Strukturen in Frage gestellt werden und sich eine Bereitschaft für Veränderungen (durch Bestätigung, Ermutigung, Drohung, Versicherung) herausbildet, b) eine Veränderungsphase (*Moving*), in der neue Informationen und Erkenntnisse sowie Modelle umgesetzt werden und c) schließlich die Wiedereinfrier- bzw. Stabilisierungsphase (*Refreezing*), in der die Veränderungen gegenüber der „Macht der Gewohnheit“ wieder stabilisiert, integriert und internalisiert

werden müssen. Ein häufiger Fehler in Veränderungsprozessen liegt darin, dass versäumt wurde, für ein „Auftauen“ zu sorgen, da man die Veränderungen ganzheitlich und „in einem Ruck“ durchsetzen wollte.

Das Drei-Phasen-Modell wurde in der Folge vielfach weiterentwickelt und in mehrere Phasen unterteilt. Das 7-S-Modell geht von sieben wesentlichen Variablen für die Organisationsgestaltung aus (Peters und Waterman 2007): Strategie, Struktur, Systeme, Skills, Stammpersonal, Stil (style/culture), Selbstverständnis (shared values) und differenziert diese in sogenannte „harte Faktoren“ und „weiche Faktoren“. Eines der erfolgreichsten Modelle ist das 8-Phasen-Modell von John P. Kotter, der acht erfolgskritische Phasen des Veränderungsmanagements identifiziert: 1. Gefühl der Dringlichkeit vermitteln, 2. Führungskoalition aufbauen, 3. Vision und Strategie entwickeln, 4. Vision kommunizieren, 5. Hindernisse aus dem Weg räumen, 6. Kurzfristige Erfolge sichtbar machen, 7. Veränderung weiter antreiben, nicht nachlassen, 8. Veränderungen in der Kultur verankern (Kotter 2011). Ein weiteres bekanntes Modell ist das sogenannte 5-W-Modell von (Krüger 2006). Demnach können folgende Phasen und Aufgaben im Change Management unterschieden werden (Abb. 1): In der *Initialisierungsphase* gilt es, durch eine Veränderungsdiagnose den Wandlungsbedarf (z. B. neue politische Vorgaben, rechtliche Änderungen, Veränderungen der Adressatenstruktur, eigeninitiierte Veränderungen) festzustellen, in der *Konzipierungsphase* die Stoßrichtung des Wandels festzulegen, in der *Mobilisierungsphase* Wandlungsbereitschaft und -fähigkeiten zu fördern, in der anschließenden *Umsetzungsphase* prioritäre Vorhaben umzusetzen, Risiken abzufangen, den Transfer von Kenntnissen und die Verfügbarkeit von Ressourcen sicherzustellen, schnelle Erfolge zu fördern und Folgeprojekte durchzuführen. Die zentralen Aufgaben der abschließenden *Verfestigungsphase* liegen nicht wie im Drei-Stufen-Modell in der Verfestigung neuer Strukturen und Prozesse, sondern in der Aufrechterhaltung der Wandlungsbereitschaft und der erworbenen Wandlungsfähigkeiten. An die Stelle des Refreezing tritt die *lernende Organisation*. Dementsprechend müssen die Wandelergebnisse und die erworbenen Wandlungs- und Lern-

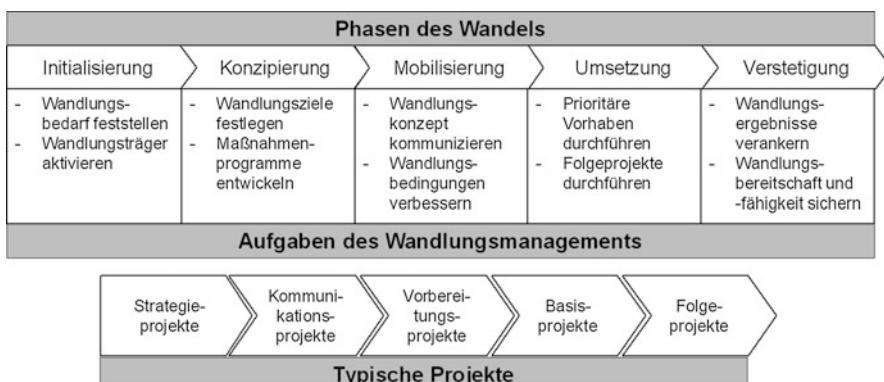


Abb. 1 Phasen des Wandels und zugehörige Aufgaben im Change Management. (Quelle: Krüger 2006, S. 67)

fähigkeiten in die alltäglichen Geschäftsprozesse integriert werden. Die Verantwortung geht damit vom Programm- und Projektmanagement auf die Bereichsverantwortlichen über. Der Übergang zur lernenden Organisation erfordert dabei einen Einstellungs- und Bewusstseinswandel aller Beteiligten.

Change Management erfordert eine geeignete Projekt- und Programmorganisation, die die Integration der Handlungsebenen und der einzelnen Veränderungsprozesse absichert. Üblich ist eine dreistufige Projektorganisation. Diese besteht aus:

- (1) einem Lenkungsausschuss als oberstem Entscheidungsgremium (Machtpromotoren), das die Gesamtzielsetzung des Wandelvorhabens festlegt, die einzelnen Veränderungsphasen evaluiert und evtl. korrigiert,
- (2) einem Kernteam (Fachpromotoren), das die operativen Aktivitäten ganzheitlich steuert und Projektteams unterstützt, sowie
- (3) Projektteams (Prozesspromotoren), die bereichs- oder prozessbezogene Problemstellungen bearbeiten. Eine wichtige Rolle spielen hier die Projektleiter; sie sind die eigentlichen „Treiber“ des Wandelprozesses.

Größere Änderungsprogramme bestehen aus mehreren, arbeitsteilig durchzuführenden Projekten (Krüger 2006). Um die Laufzeit zu verkürzen, können Projekte in den unterschiedlichen Phasen zeitlich überlappend oder simultan betrieben werden.

3 Praktische Anwendungsfelder

Welches Konzept des Organisations- und Kulturwandels in der Praxis als zweckmäßig erachtet wird, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Dazu gehören nicht nur das Management- und Organisationsverständnis selbst, sondern auch strategische Zielsetzungen, politische Auseinandersetzungen, unterschiedliche Kosten-Nutzen-Bewertungen oder persönliche Vorlieben. Aus ihnen bestimmt sich der als notwendig erachtete Wandelbedarf. Allgemein gilt, dass sich mit steigender Breite, Tiefe, Geschwindigkeit und Dauer des Wandels die Anforderungen an das Change Management in Richtung eines fundamentalen bzw. radikalen Veränderungsmanagements verschieben. Die konkrete Vorgehensweise im Change Management kann variieren zwischen den Extremen top down- oder bottom up-orientierter Ansatz, radikaler oder evolutionärer Ansatz sowie Pilotierungen oder flächendeckender Ansatz. Eine radikale, flächendeckende und top down-orientierte Vorgehensweise wird als „Bombenwurfstrategie“ bezeichnet, während die bottom up-orientierte evolutionäre Vorgehensweise mit Pilotierungen der „Ölfleckenstrategie“ nahesteht.

Alle Modelle, die diskutiert werden, weisen Vor- und Nachteile auf. Für die „Bombenwurfstrategie“ sprechen insbesondere die Schnelligkeit des Vorgehens und die Möglichkeit, Ergebnisse „wie aus einem Guss“ zu erzielen. Als Risiken dieser Strategie gelten mangelnde Akzeptanz bei den Beschäftigten bis hin zu offenen oder verdeckten Formen des Widerstands sowie eine durch die deterministische Detailplanung bedingte Starrheit und mangelnde Flexibilität, auf unerwartete Entwicklungen

adäquat zu reagieren. Für die „Ölfleckenstrategie“ (mitunter auch als evolutionärer oder inkrementalistischer Ansatz bezeichnet) sprechen die Beherrschbarkeit und das Lernpotenzial kleiner Schritte ebenso wie deren höhere Akzeptanz. Zu den Risiken dieser Strategie zählt, dass die Vielzahl kleiner Schritte hinter dem Wandelbedarf zurückbleibt, das Veränderungspotenzial nicht ausgeschöpft wird, der Wandelprozess mitunter chaotisch verläuft oder unterschiedliche Teillösungen nicht aufeinander abgestimmt sind. In der Praxis dürften sich *Mischstrategien* als realitätstauglich erweisen, die die jeweiligen Vor- und Nachteile beider Ansätze auf bestimmte Organisationsbereiche und auf bestimmte Phasen des Wandelprozesses konzentrieren.

Die Spannweite möglicher Veränderungsvorhaben, bei denen Change Management zum Einsatz kommt, kann von umfassenden Verwaltungsreformen über Ämter- und Gebietsfusionen bis hin zu Einzelmaßnahmen reichen. Je nach Art und Ausmaß der Veränderung, die angestrebt wird, und der zu erwartenden Bedenken dagegen ergibt sich ein breit gefächertes Anwendungsfeld entsprechender Konzepte und Instrumente (produkt-, geschäftsprozess-, mitarbeiter-, führungs- und strukturbbezogen).

Beispiele für kleinere Maßnahmen, die durch Change Management begleitet werden, sind die Einführung der elektronischen Akte in Kommunen oder der eServices bei der Bundesagentur für Arbeit. Diese Prozesse werden zum Teil durch interne Change Agents begleitet und durch Arbeitshilfen und Checklisten unterstützt.

Während kleinere Maßnahmen oft nicht durch ein Change Management begleitet werden, gilt der Einsatz von Change Management bei größeren Vorhaben mittlerweile als allgemein akzeptiert. Ein Beispiel hierfür ist das Konzept zur Verwaltungsreform in der Stadt Köln aus dem Jahr 2017: Dieses sieht Change Management als ein zentrales Element, um Akzeptanzprobleme zu überwinden. Der Reformprozess wird durch eine klassische Projekt- und Programmorganisation getragen, bei der neben externen *Change Agents* (Unternehmensberatungen) eine verwaltungsinterne Stelle für das Projekt- und Change-Management eingerichtet wurden (Stadt Köln 2018). Ein anderes Beispiel für den Einsatz von Change Management ist die Überführung des Jobcenter Gütersloh aus der gemeinsamen Trägerschaft des Kreises Gütersloh und der Bundesagentur für Arbeit in die alleinige kommunale Trägerschaft im Jahr 2010, bei der Mitarbeiter der Bundesagentur zum Kreis Gütersloh wechseln mussten (Ruschmeier 2013).

Außergewöhnliche Herausforderungen, die einen umfassenden Wandelbedarf hervorriefen, mussten in der jüngeren Vergangenheit nicht nur Kommunen, sondern auch Landes- und Bundesbehörden bewältigen, wie beispielsweise das Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Muschter 2018; Knauß 2018). Hier machten sich die Eigenarten von Veränderungsvorhaben im politisch-administrativen System in besonderer Weise bemerkbar. Unsichere politische Rahmenbedingungen, Managementfehler und ein weitgehend *top-down* gesteuerter und radikaler Veränderungsprozess führten bei dem BAMF zu erheblichen Konflikten und Reibungsverlusten (Kettenbach 2018). Die Politik sah sich einem erheblichen Erwartungsdruck ausgesetzt und erwartete zügige Veränderungen (quick wins). Dies begünstigte radikale, *top-down* gesteuerte Veränderungsprozesse, die durch die externe Neubesetzung

zahlreicher Führungsämter unter Einbindung von Unternehmensberatern zu den beschriebenen Wirkungen führte. Zudem erschwerten häufige Wechsel des politischen Führungspersonals vor allem in einer längerfristigen Perspektive die politische Absicherung des Veränderungsvorhabens. Sowohl im LAGeSo als auch bei dem BAMF gab es im Krisenmodus der Jahre 2015 und 2016 keine Zeit für ein „behutsames Veränderungsmanagement“. Während der Wandel im LAGeSO angesichts des großen Leidensdruckes der Mitarbeiter weitgehend akzeptiert wurde, eskalierten phasenweise die Konflikte im BAMF. Der Prozess der Leitbilderstellung im BAMF im Jahr 2017 lässt sich als Versuch eines nacheilenden Veränderungsmanagements verstehen, um die vernachlässigte Seite des Kulturwandels aufzugreifen. Konflikte (z. B. Klagen von Personalräten) oder Qualitätsmängel (z. B. rechtlich einwandfreie Asylverfahren), die zu erhöhten Widersprüchen und Klagen bei den Verwaltungsgerichten führen, gehören jedoch zu den scheinbar unvermeidlichen Nebenfolgen radikaler Umstrukturierungen.

Die praktischen Beispiele zeigen, dass Change Management bei einer Vielzahl von Veränderungsvorhaben zum Einsatz kommen kann. Hierbei ist es insbesondere bei größeren Vorhaben wichtig, sowohl interne als auch externe Unterstützung zu mobilisieren (Fernandez und Rainey 2006). Kleinere Veränderungsprozesse können ebenfalls von Instrumenten des Change Management profitieren, indem die Verwaltung sich selbst durch die Qualifizierung von Change Agents und Arbeitshilfen dazu befähigt, solche Wandelprozesse eigenständig zu gestalten.

4 Stand der Umsetzung

Trotz des Eindrucks, dass ein Großteil der angestrebten Veränderungen nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt, scheint Change Management nach wie vor ein Wachstumsfeld zu sein. Organisationsmoden („agile Verwaltung“) und Reformkonjunkturen („Verwaltung 4.0“) sorgen für eine ständige Variation von bekannten Begriffen, Konzepten und Instrumenten. Mitunter macht sich auf diesem Markt eine „Wühltischatmosphäre“ breit, in der jeder das zu finden versucht, was er benötigt. Es dominiert kein bestimmter Ansatz und selbst bevorzugte Veränderungskonzepte werden situationsspezifisch modifiziert. Einigkeit besteht jedoch darin, dass Change Management – getreu dem Motto „nichts ist so konstant wie der Wandel“ – eine der wichtigsten betrieblichen Aufgaben darstellt (Capgemini 2008).

Demgegenüber mangelt es an systematisch vergleichenden Studien zum Design von Veränderungsprozessen, in denen Wirkungsbeziehungen zwischen den Auslösern, den Einsatzfeldern, Phasen und Instrumenten sowie den Ergebnissen von Veränderungsprozessen untersucht werden (van der Voet 2014). Unklare Zielsetzungen und eine unzureichende Ergebniskontrolle zählen zu den wichtigsten Stolpersteinen für Veränderungsprozesse. Die Bestimmung des Wandelbedarfes und darauf aufbauend die Definition und Kommunikation der Veränderungsziele, ihre Operationalisierung und die Bestimmung von Messgrößen für Steuerung und Kontrolle des Change-Prozesses weisen nach Untersuchungen des Bundesrechnungshofs jedoch in zahlreichen Bundesministerien erhebliche Defizite auf (Bundesrechnungshof 2009). Die Wirksamkeit von Veränderungsmaßnahmen bleibt daher vielfach unklar. In der

Praxis fehlt es operativen Change-Prozessen häufig auch an einer übergreifenden Prozesssteuerung und -transparenz, Verantwortlichkeiten sind unklar, Qualitätssicherungsmaßnahmen finden nicht ausreichend statt und die Fachbereiche werden ungern einbezogen.

In den einschlägigen Journals dominiert allzu häufig die anekdotische Evidenz. Wissenschaftliche Untersuchungen fokussieren oft auf ausgewählte Aspekte von Veränderungsprozessen, indem z. B. mikropolitische Prozesse rekonstruiert und daraus verallgemeinerbare Schlussfolgerungen im Hinblick auf den Verlauf von Veränderungsprozessen gezogen werden (vgl. Bogumil und Schmid 2001; Bogumil et al. 2007). Wichtige Forschungsergebnisse liegen zum Einfluss der Organisationskultur auf Veränderungsprozesse vor (Nagel und Müller 1999). Die Analysen weisen auf ein kontingentes Verhältnis zwischen Veränderungsstrategien, Verwaltungskultur und mikropolitischen Prozessen hin. So können Verwaltungsreformen der bürokratischen Logik folgend „kulturgemäß“ vollzogen werden oder durch den Dienst nach Vorschrift die Reformintentionen unterlaufen werden. Andererseits entdecken zahlreiche Mitarbeiter in Veränderungsprozessen neue Gestaltungsspielräume und füllen diese aus. In der Folge wird der weitere Reformverlauf durch mikropolitische Auseinandersetzungen geprägt (Nagel und Müller 1999). Analysen zum Zusammenhang von unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen (zentralisiert-formalisiert versus dezentralisiert) und Change-Management-Ansätzen (top-down-geplant versus bottom-up-emergent) weisen darauf hin, dass zwischen diesen Größen und der Wirksamkeit von Führungsverhalten von oberen und unteren Führungskräften in Wandelprozessen enge Beziehungen bestehen (van der Voet 2014). Die Ergebnisse sprechen für eine Kombination unterschiedlicher Change-Ansätze.

Die Evaluation von Change Management-Ansätzen und -Instrumenten könnte sich auf die Forschungen zur Evaluierung der Verwaltungsmobilisierung stützen (Kuhlmann und Wollmann 2006). Dabei ginge es nicht zuletzt darum, Kosten und Nutzen alternativer Change Management-Ansätze zu ermitteln, womit nicht immer nur der monetäre Aufwand gemeint ist. Eine Studie des Internationalen Instituts für lernende Organisation und Innovation an der Universität St. Gallen unter 111 deutschsprachigen Unternehmen kam zum Beispiel zu dem Ergebnis, dass sich die Kosten um ca. 25 % und der Zeitaufwand um ca. 16 % reduzieren lassen, wenn man bei solchen Prozessen nicht nur die Sachebene, sondern auch die Beziehungsebene berücksichtigt (Kostka und Mönch 2002, S. 13). Eine systematische Evaluierung derartiger Veränderungsprozesse kann zwar zu Deutungskonflikten führen und auch Vorbehalte und Widerstände auf Seiten der involvierten Akteure hervorrufen, stellt zugleich aber die größte Chance für gemeinsames Lernen dar.

5 Entwicklungsperspektiven

Die Anforderungen an die Verwaltung wachsen ständig und die Verwaltung verändert sich permanent. Diesen Wandel zu managen, wird zum dauerhaften Begleiter administrativen Handelns. Die anhaltend große, wenn nicht sogar wachsende Nachfrage nach Konzepten und Instrumenten, die Veränderungen zu gestalten, kann als Reaktion

auf die unbeabsichtigten Folgeprobleme vorangegangener Veränderungsbemühungen verstanden werden. Eine Reformwelle folgt der anderen und die Zyklen werden immer kürzer. Neue Strukturen und die Fragmentierung öffentlicher Leistungsnetzwerke steigern darüber hinaus die Dynamik im öffentlichen Sektor. Viele Change Management-Ansätze stellen darauf ab, die im Zuge des Veränderungsprozesses erworbenen Wandlungsfähigkeiten in die alltäglichen Geschäftsprozesse zu integrieren. Die Bedeutung von Change Management nimmt einerseits zu, andererseits wird das Feld unschärfer. Das Management von Veränderungen diffundiert zunehmend in den täglichen Aufgabenbereich von Führungskräften und Mitarbeitern.

Ob und wie die Veränderung von Organisationen planbar, gestaltbar und beherrschbar ist, bleibt normativ und empirisch umstritten. Statt starrer Phasenschemata, die vom jeweiligen Kontext und der Aufgabe der Verwaltung abstrahieren, werden mittlerweile auf Basis von Meta-Analysen zunehmend allgemeinere Handlungsfelder beschrieben, durch die ein wirksamer Organisationswandel in öffentlichen Verwaltungen herbeigeführt werden kann (Fernandez und Rainey 2006). In den letzten Jahren hat die Zahl derjenigen Führungskräfte zugenommen, die keine Patentrezepte mehr erwarten, sondern davon ausgehen, situativ, flexibel und adaptiv auf die Zeiträume reagieren zu müssen. Ein großer Teil der Führungskräfte möchte sich daher nicht auf einen bestimmten Ansatz festlegen, sondern präferiert einen Konzept- und Methodenmix des Change Management (Capgemini 2008).

Die Vielfalt der Konzepte, Methoden und Instrumente scheint angesichts begrenzter Rationalität, inkonsistenter, bisweilen wechselnder Ziele sowie unterschiedlicher Aufmerksamkeiten für die Modernisierung der Verwaltung durchaus funktional zu sein. Sie vermittelt einerseits eine gewisse Ordnung, Orientierung und Kommunikation im Prozess der Veränderung, lässt aber andererseits Raum für die situationsspezifische Ausgestaltung des Managements des Wandels. Statt von einem simplen Redesign spricht Karl E. Weick in diesem Zusammenhang von Improvisation, der Fähigkeit, mit begrenzten Ressourcen und unter Bedingungen begrenzter Rationalität mit den vorhandenen Möglichkeiten zu einem brauchbaren Ergebnis zu gelangen (Weick 2000, S. 57). Eine derart „offene“ Strategie verlangt von Führungskräften die Fähigkeit und die Bereitschaft zum Umgang mit Unwägbarkeiten, Mehrdeutigkeiten und Widersprüchen.

Literatur

- Bogumil, Jörg, und Josef Schmid. 2001. *Politik in Organisationen*. Opladen: Leske+Budrich.
- Bogumil, Jörg, et al. 2007. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungmodernisierung*. Berlin: Edition Sigma.
- Bundesrechnungshof. 2009. *Organisatorische Maßnahmen zur Umsetzung und Begleitung von Strukturveränderungen in der unmittelbaren Bundesverwaltung*. Bonn: Eigenverlag.
- Capgemini. 2008. *Change Management 2003/2008. Bedeutung, Strategien, Trends*. Berlin: Capgemini.
- Fernandez, Sergio, und Hal G. Rainey. 2006. Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review* 66(2): 168–173.
- Frey, Ulrike, et al. 2009. Kulturwandel durch Verwaltungmodernisierung – ein Erfahrungsbericht. *Verwaltung & Management* 15(6): 299–304.

- Ingenbleek, Yvonne. 2012. *Mikropolitische Analyse von zwei Reformprozessen in Bremen als Beitrag zur Diskussion über Wandel in der öffentlichen Verwaltung*. Bochum: Dissertation an der Ruhr-Universität Bochum.
- Kettenbach, Michael. 2018. „Stasi-Methoden“: Bamf-Mitarbeiter geben schockierende Einblicke und rechnen mit Chefin Cordt ab. *Münchener Merkur*, 8. Juli.
- Kickert, Walter J. M. 2013. Specificity of change management in public organizations. Conditions for successful organizational change in Dutch ministerial departments. *American Review of Public Administration* 44(6): 693–717.
- Knauß, Ferdinand. 2018. Seehofer und das neue BAMF. McKinsey als Sündenbock für das Politikversagen. *Wirtschaftswoche*, 21.06.2018.
- Köln, Stadt. 2018. *Transparenzbericht. Verwaltungsreform der Stadt Köln*. Köln: Eigenverlag.
- Kostka, Claudia, und Annette Mönch. 2002. *Change Management*, 2. Aufl. München: Carl Hanser.
- Kotter, John P. 2011. *Leading Change: Wie Sie Ihr Unternehmen in acht Schritten erfolgreich verändern*. München: Vahlen (englische Ausgabe 1996).
- Krüger, Wilfried, Hrsg. 2006. Strategische Erneuerung: Programme, Prozesse, Probleme. In *Excellence in Change. Wege zur strategischen Erneuerung*, 3. Aufl., 47–96. Wiesbaden: Gabler.
- Kühl, Stefan. 2018. *Organisationskulturen beeinflussen: Eine sehr kurze Einführung*. Wiesbaden: Springer.
- Kuhlmann, Sabine, und Hellmut Wollmann. 2006. Transaktionskosten von Verwaltungsreformen: ein „missing link“ der Evaluationsforschung. In *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik: Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag*, Hrsg. Werner Jann et al., 371–390. Berlin: Edition Sigma.
- Lewin, Kurt. 2012. *Feldtheorien in den Sozialwissenschaften. Ausgewählte theoretische Schriften, Faksimileausgabe der Erstausgabe 1963*. Bern: Hans Huber.
- Muschter, Sebastian. 2018. *Gestalten statt Verwalten. Lernen aus der LAGESo-Krise*. Eltville: Ideen-mit-Wirkung.de.
- Nagel, Erik, und Werner R. Müller. 1999. *New Public Management: (k)ein Wandel ohne Kultur-entwicklung (!)*, WWZ-Forschungsbericht 1/99. Basel: Universität Basel.
- Peters Thomas, J., und Robert H. Waterman. 2007. *Auf der Suche nach Spitzenleistungen. Was man von den bestgeführten US-Unternehmen lernen kann*. Heidelberg: mi-Wirtschaftsbuch. (englische Ausgabe 1982).
- Ruschmeier, René. 2013. Vorleben statt Dienstanweisung: Ein Organisationsentwicklungsprozess im Jobcenter Kreis Gütersloh. *OrganisationsEntwicklung* 22(2): 69–75.
- Schein Edgar, H. 1995. *Unternehmenskultur: Ein Handbuch für Führungskräfte*. Frankfurt/New York: Campus.
- Steinmann, Horst, Georg Schreyögg, und Jochen Koch. 2013. *Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte – Methoden – Fallstudien*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Thom, Nobert, und Adrian Ritz. 2000. *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler.
- Voet, Joris van der. 2014. The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal* 32(3): 373–382.
- Weick, Karl E. 2000. *Making sense of the organization*. Thousand Oaks: Wiley-Blackwell.



Organisationslernen

Arjan Kozica, Stephan Kaiser und Julia Brandl

Inhalt

1 Klärung des Begriffs	706
2 Konzeptionelle Grundlagen	707
3 Konkrete Anwendungsfelder des Organisationslernens	709
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen	712
5 Perspektiven für die Verwaltungsreform	713
Literatur	714

Zusammenfassung

Durch Organisationslernen passen sich Organisationen an veränderte Umweltanforderungen (Digitalisierung, politische Reformen, usw.) an. Organisationen können die Lernfähigkeit erhöhen, indem sie ihre dynamischen Fähigkeiten durch eine geringe Arbeitsteilung stärken, ihren Absorptionsprozess von Wissen hinterfragen, und strukturelle und zeitliche Ambidextrie schaffen. Sie können sich am Leitbild der lernenden Organisation orientieren und flache Organisationsstrukturen sowie Teamarbeit fördern. Insbesondere für öffentliche Verwaltungen, die derzeit nicht ausreichend lernfähig sind, bietet das Organisationslernen sinnvolle Ansatzpunkte.

A. Kozica (✉)

ESB Business School, Hochschule Reutlingen, Reutlingen, Deutschland

E-Mail: arjan.kozica@reutlingen-university.de

S. Kaiser

Wirtschafts- und Organisationswissenschaftliche Fakultät, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg, Deutschland

E-Mail: stephan.kaiser@unibw.de

J. Brandl

School of Management, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

E-Mail: julia.brandl@uibk.ac.at

Schlüsselwörter

Organisationslernen · Lernfähigkeit · Organisationsentwicklung · Wissensmanagement · Veränderungsmanagement

1 Klärung des Begriffs

Unter dem Begriff des *organisationalen Lernens* bzw. Organisationslernens versteht man, dass Organisationen ihr Verhalten kontinuierlich an veränderte Umweltanforderungen anpassen. Organisationales Lernen ist ein Prozess, in dem die Wissensbestände der Organisation weiterentwickelt werden. Vertreter dieses Forschungszweiges gehen davon aus, dass Organisationen offene Systeme sind, die in der Auseinandersetzung mit ihrer Umwelt ihren Wissensbestand verändern (Argote 2013). Trends wie die Digitalisierung, Wertewandel und Globalisierung verändern die Gesellschaft und fordern auch Verwaltungen auf vielfältige Weise. Hinzu kommen bei öffentlichen Verwaltungen neue Gesetze und Verwaltungsvorschriften, knapper werdende Haushaltsmittel oder neue Aufgaben. Dies stellt hohe Anforderungen an die Lernfähigkeit öffentlicher Verwaltungen. Daher ist organisationales Lernen für öffentliche Verwaltungen von zentraler Bedeutung (Maden 2012; Rashman et al. 2009).

In Theorie und Praxis wird mit verschiedenen Konzepten diskutiert, wie sich Organisationen an veränderte Umweltanforderungen anpassen können. Die Perspektiven reichen dabei von der empirisch orientierten Literatur des *organisationalen Lernens* (Argote 2013; Argyris und Schön 1978), der praxisorientierten Literatur der *lernenden Organisation* (Senge 2006) und dem *Changemanagement*. Die Forschung zum organisationalen Lernen möchte erklären, wie eine Organisation lernt, sich neues Wissen erschließt und dieses dauerhaft verankert. Lernen (im Sinne der Weiterentwicklung von Wissensbeständen) ist ein Vorgang, in dem Informationen verarbeitet werden. Unabhängig davon, ob dies bei Personen oder bei Organisationen stattfindet, bedeutet dies stets, dass Informationen wahrgenommen, interpretiert und gespeichert werden. Eine lernauslösende Informationswahrnehmung kann beispielsweise darin bestehen, dass Erwartung und Ergebnis auseinanderfallen (z. B. erweiterte Öffnungszeiten der Stadtbibliothek werden nicht angenommen) oder, dass unterschiedliche Vorstellungen vorliegen. Weitere Lernfaktoren sind die Art, wie eine Information interpretiert wird (z. B. ob sie als bedeutsam eingeschätzt wird) und wie sie gespeichert bzw. verankert werden kann. Unter dem Begriff der *lernenden Organisation* hingegen wird primär diskutiert, wie sich die Lernfähigkeit von Organisationen konkret erhöhen lässt und inwieweit das Leitbild einer „lernenden Organisation“ umgesetzt werden kann (Senge 2006). Mit dem Konzept des Changemanagements wird diskutiert, wie man Organisationen über ein zeitlich befristetes Projekt optimal an neue Anforderungen anpassen kann. Der Fokus liegt dabei darauf, mit emotionalen Reaktionen und Widerständen der Beschäftigten aktiv umzugehen.

2 Konzeptionelle Grundlagen

Organisationale Lernprozesse können unterschiedliche Qualitäten aufweisen. In diesem Zusammenhang wird häufig von einer Triade organisationaler Lernhierarchien gesprochen (Kaiser 2001):

- Einfache Lernprozesse (Single-Loop Lernen): Bei einfachen Lernprozessen werden bisherige Vorgehensweisen angepasst und bestehende Prozesse optimiert. Dies geschieht vor dem Hintergrund bestehender Zielkriterien und Paradigmen (bspw. Effizienz, Kundennähe oder Flexibilität) (Argyris und Schön 1978).
- Komplexe Lernprozesse (Double-Loop Lernen): Bei komplexen Lernprozessen verändern Organisationen ihre grundlegenden Annahmen. Dies wäre der Fall, wenn sich die Verwaltung von einer bürokratischen zu einer managementgeprägten Organisation wandelt (Hood 1991). So hat die ehemalige Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2003 einen Reformprozess begonnen, der die heutige Bundesagentur für Arbeit von einer verrichtungsorientierten Behörde zum zielorientierten Dienstleistungsunternehmen umbauen sollte. Eine solche Reform erfordert einen Kulturwandel, der auf der Ebene des komplexen Lernens stattfindet. So gilt es, nicht nur die Verfahren und Praktiken (bspw. wie Beschäftigungslose betreut und vermittelt werden) zu ändern. Vielmehr müssen sich darüber hinaus die Ziele und Prämissen wandeln, und zwar in diesem Fall vom bürokratischen Bearbeiten von „Fällen“ zu einem dienstleistungsorientierten Kundenmanagement.
- Deutero Lernen: Als dritte Stufe des organisationalen Lernens werden die beiden vorangestellten Lernprozesse selbst zum Gegenstand des Lernens. Konkret geht es darum, die richtige Balance zwischen dem einfachen und komplexen Lernen zu finden. Organisationen müssen nicht nur bestehende Routinen weiterentwickeln, sondern auch neuartige Routinen erfinden und zwar im richtigen Verhältnis zueinander.

Organisationales Lernen lässt sich nicht darauf reduzieren, dass Individuen lernen. Dies wäre ein Lernen in und nicht von Organisationen. Organisationen lernen zudem anders als Individuen. Organisationen dürfen deshalb nicht anthropomorphisiert werden, indem so getan wird, als verhielten sie sich analog zu Individuen. Gleichwohl bleibt individuelles Lernen Bestandteil organisationalen Lernens (Kaiser 2001). Um Lernprozesse von Organisationen konzeptionell zu erfassen, muss daher betrachtet werden, wie individuelles und kollektives Lernen zusammenhängen. Der Lernprozess wird zwar von Individuen getragen, aber der Referenzpunkt dieses Lernens ist die Organisation. Die Organisation gibt den Kontext und den Modus vor, innerhalb dessen die Organisationsmitglieder Wissen aufnehmen und verarbeiten.

Diese Überlegungen werden im 4I-Framework (Crossan et al. 1999) aufgegriffen, nach dem organisationales Lernen aus den Prozessen der Intuition, Interpretation, Integration und Institutionalisierung besteht. Die Basis organisationaler Lernprozesse sind die individuellen Intuitionen der Organisationsmitglieder. Auf Basis seiner bisherigen Erfahrungen und seines (impliziten) Wissens kommt einem

Beschäftigten eine neue, kreative Vorstellung „in den Sinn“. Diese Idee, die sich bspw. auf innovative Produkteigenschaften, Prozesse oder Managementverfahren beziehen kann, ist allerdings zunächst eine vorreflexive Ahnung. Falls diese Ahnung durch den Beschäftigten bereits kommuniziert werden kann, dann indirekt, wie beispielsweise über eine Metapher. Über den Prozess der Interpretation wird die vorreflexive Ahnung explizit. Das bedeutet, dass der Beschäftigte das Neue versteht, und er deutlich machen kann, wie sich das neue Wissen mit dem bisherigen verbinden lässt. Dadurch kann es bereits dazu kommen, dass er sein Verhalten ändert. Im Prozess der Integration teilt er nun das Wissen mit Anderen und entwickelt im Team oder in der Abteilung ein gemeinsames Verständnis. Dadurch verändert sich die gemeinsame Sprache und die Wahrnehmung der Beschäftigten. In der letzten Stufe des organisationalen Lernens, der Institutionalisierung, wird nun das durch die Beschäftigten zunächst individuell und dann gemeinsam im Team Erlernte verfestigt. Folgt man einer institutionellen Definition von „Organisationen“, dann sind Organisationen mehr als die Summe ihrer Mitglieder und deren Aktivitäten. Vielmehr haben Organisationen eine eigene Existenz, die sich beispielsweise in Routinen, Strukturen, Organisationskulturen und -identitäten sowie einem organisationalen Gedächtnis ausdrückt. Diese Bestandteile von Organisationen sind in dem Sinne institutionalisiert, als dass sie unabhängig von einzelnen Beschäftigten gedacht werden können und damit als „soziale Fakten“ existieren.

Um von organisationalem Lernen sprechen zu können, muss neuartiges Wissen im „organisationalen Gedächtnis“ (Walsh und Ungson 1991) institutionalisiert (also gespeichert) werden. Ein Medium dafür sind die Managementsysteme einer Organisation. Diese bestehen aus kodifizierten Regeln (d. h. Vorschriften, Richtlinien, Erlässen), die durch ihre Verbindungen untereinander ein Regelsystem bilden. Diese Regeln können sich auf die Organisationsstruktur beziehen (wie bspw. bei Organigrammen, Stellenbeschreibungen) oder Abläufe und Prozesse beschreiben (bspw. bei Handbüchern, Vorschriften). Die gebildeten Artefakte (wie Erlässe, Prozesshandbücher, Geschäftsverteilungspläne, Geschäftsordnungen, Präsentationsvorlagen, Stellenbeschreibungen, Verwaltungsvorschriften) beeinflussen, wie Organisationsmitglieder handeln und damit die Art und Weise, wie bestimmte Probleme in der Organisation immer wieder gelöst werden (organisationale Routinen).

Ein weiteres Medium zur Aufnahme neuen Wissens ist die Organisationskultur. Lernen heißt dann, dass Werthaltungen und basale Grundannahmen verändert werden. Allerdings bleibt es vorab ungewiss, wie sich Anstöße zu Kulturveränderungen auswirken. Ein Beispiel: Im Rahmen des durch Bundesinnenminister Otto Schily Ende der 1990er angestoßenen Reformprogramms zur Beteiligung der Beschäftigten an der Modernisierung der Bundesverwaltung wurden mehrere Projekte durchgeführt, die der Idee eines „Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses“ (KVP) folgen. In Trainings und Coachings sollten externe Berater Referats- und Abteilungsleiter davon überzeugen, von ihren Mitarbeitern regelmäßig Vorschläge einzufordern, wie Verwaltungsabläufe (im eigenen Referat!) verbessert werden können. Dies führte zu erheblichen Diskussionen sowohl bei den Referats- und Abteilungsleitern als auch bei den Mitarbeitern, da Vorschläge als Kritik an den jeweiligen Vorgesetzten angesehen wurden.

Das 4I-Framework zeigt auf, wie sich organisationale Lernprozesse über die verschiedenen Ebenen in einer Organisation (Individuum, Team/Abteilung, Institution) anhand der verschiedenen Prozesse (Intuition, Interpretation, Integration und Institutionalisierung) entfalten. Dies bildet eine Basis dafür, verschiedene Aspekte des organisationalen Lernens in Theorie und Praxis zu diskutieren. So kann beispielsweise anhand dieses Lernmodells diskutiert werden, was erfolgreiches Lernen auf den jeweiligen Ebenen und in den Prozessen behindert oder mit welchen Praktiken organisationale Lernprozesse gefördert werden können.

3 Konkrete Anwendungsfelder des Organisationslernens

Mit Blick auf die Praxis stellt sich die Frage, mit welchen Ansätzen und Instrumenten die Lernfähigkeit von Organisationen gezielt erhöht werden kann. Diese Frage wurde insbesondere in den 1990er-Jahren vielfach in der Forschung diskutiert. Während der Fokus dieser Literatur allgemein auf Organisationen lag, haben sich in der Praxis insbesondere Unternehmen mit der Frage beschäftigt, wie sie ihre Lernfähigkeit erhöhen können. Auch mit Blick auf die öffentliche Verwaltung kann das Konzept des Organisationslernens Hinweise liefern, wie öffentliche Verwaltungen ihre Lernfähigkeit praktisch erhöhen können. Dabei gilt es zu beachten, dass Organisationslernen auf unterschiedlichen Ebenen stattfindet. Diese Ebenen lassen sich als Anwendungsfelder organisationalen Lernens interpretieren, die zum einen strategischen Charakter aufweisen und zum anderen die konkrete praktische Initierung und Umsetzung organisationaler Lernprozesse betreffen.

Aus Sicht der Forschung zum organisationalen Lernen lassen sich auf der *Ebene der strategischen Anwendungsfelder* drei spezifische Ansätze identifizieren: dynamische Fähigkeiten, Absorptionsfähigkeit und Ambidextrie. Hinzu kommt mit dem Leitbild der lernenden Organisation ein Ansatz auf der *operativen Ebene*.

Der Ansatz der „*dynamischen Fähigkeiten*“ (*Dynamic Capabilities*) ist ein Lernansatz, der die spezifischen Ressourcen einer Organisation in den Blick nimmt. Die zentrale Frage dieses Ansatzes ist, wie Organisationen ihre Ressourcenbasis (und damit ihre Fähigkeiten) weiterentwickeln können. Erfolgreiche Organisationen haben spezifische Ressourcen, die ihnen einen strategischen Wettbewerbsvorteil ermöglichen. Ressourcen können prinzipiell alles das sein, was einer Organisation zumindest zeitweilig zur Verfügung steht und eine Stärke oder Schwäche sein kann. Dazu zählen beispielsweise die finanzielle Ausstattung, das Technologieportfolio oder die Kompetenzen der Beschäftigten (Barney 2001). Unter dem Konzept der dynamischen Fähigkeiten werden nun die Kompetenzen einer Organisation zusammengefasst, mit denen es einer Organisation gelingt, systematisch Neues zu lernen (Teece et al. 1997). Organisationen, die dynamische Fähigkeiten besitzen, sind in der Lage, Gelegenheiten am Markt zu erkennen, diese zu nutzen und in effiziente Geschäftsprozesse umzusetzen. Dynamische Fähigkeiten ermöglichen es Unternehmen somit, ihre strategisch relevanten Ressourcen zu erneuern, so dass sie dauerhaft wettbewerbsfähig bleiben.

Bislang haben Wissenschaftler den Ansatz der dynamischen Fähigkeiten insbesondere auf Unternehmen und deren strategische Positionierung zu den Wettbewerbern bezogen. Wettbewerbsfähigkeit im Sinne einer überlegenen Ressourcenausstattung ist für öffentliche Organisationen aber in der Regel kein relevantes Kriterium. Anders ausgedrückt: Die Stadtverwaltung eines Ortes wird es sicher begrüßen, wenn auch andere Behörden im Umfeld, wie bspw. das Landratsamt oder die Stadtverwaltung des Nachbarortes, Fähigkeiten und Kenntnisse ausweisen. In neueren Forschungen wird der Ansatz der dynamischen Fähigkeiten nun dennoch vielversprechend auf öffentliche Organisationen übertragen (Piening 2013). Dabei gerät insbesondere in den Blick, wie öffentliche Verwaltungen ihre Fähigkeiten so verändern können, dass sie ihren Umweltanforderungen entsprechen können. Andrews et al. (2016) haben beispielsweise analysiert, welche Eigenschaften öffentliche Verwaltungen aufweisen, die hohe dynamische Fähigkeiten besitzen. Sie identifizieren dabei flache Hierarchien und einen geringen Grad an Arbeitsteilung (geringe strukturelle Komplexität) sowie eine geringe Fluktuation durch Personalwechsel in den Abteilungen (personelle Stabilität) als wesentliche Faktoren.

Für Organisationen ist es wichtig, neues Wissen und relevante Innovationen in ihrem Umfeld zu erkennen und darauf zu reagieren. Relevantes Wissen sind beispielsweise neue Technologien (etwa innovative Software), neue Managementmodelle oder innovative Finanzierungsmöglichkeiten öffentlicher Investitionen. In diesem Zusammenhang spricht die Forschung von *Absorptionsfähigkeit*. Hiermit ist die Fähigkeit der Organisation gemeint, relevantes externes Wissen zu identifizieren, zu interpretieren, gegebenenfalls anzupassen und für die eigene Organisation zu nutzen. Konkret gilt es, aus strategischer Sicht für öffentliche Organisationen einen Absorptionsprozess zu entwickeln, der drei Phasen der Absorption, nämlich Identifikation, Anpassung und Nutzung, beinhaltet (Cohen und Levinthal 1989):

- Identifikation: Der Absorptionsprozess beginnt mit der systematischen Beobachtung von externen und auch organisationsinternen Trends und Wissen. Ergänzt wird das aktive Monitoring um eine erste Einschätzung, ob bestimmte Trends tatsächlich auch für den öffentlichen Dienst relevant sind. Ein Beispiel hierfür wäre etwa die frühzeitige Erkenntnis, dass der Trend zu Big Data und Analytik auch für das Management des öffentlichen Dienstes potenziell relevant sein könnte (z. B. Automatisierung und künstliche Intelligenz in Verwaltungsprozessen).
- Anpassung: Die blinde Übernahme von externem Wissen oder das unüberlegte Aufspringen auf neueste Trends sind für die Entwicklung organisationsspezifischer Innovationen nicht zielführend. Vielmehr ist es notwendig, aktuelle Trends vor dem Hintergrund der Herausforderungen der eigenen Organisation zu interpretieren und zu verstehen. Auf dieser Basis lassen sich potenzielle Umsetzungsmöglichkeiten finden, wie z. B. die Anwendung von spezifisch entwickelten Algorithmen für die Personalauswahl nach verwaltungsspezifischen Anforderungsprofilen.
- Nutzung: Eine innovative Idee stellt nur dann eine echte Innovation dar, wenn sie tatsächlich auch genutzt wird. Folglich gilt es, innovative Ideen nicht nur zu

entwickeln, sondern auch tatsächlich zu nutzen, um den Wertbeitrag der Innovation zu realisieren. Dies mag trivial erscheinen, ist aber vor dem Hintergrund der vielen innovativen Ideen, die ausgearbeitet werden und dann in der Schublade verschwinden, eine reale Herausforderung.

Ambidextrie fokussiert den Zusammenhang zwischen exploitativem und explorativem Lernen. Auch öffentliche Organisationen stehen immer wieder unter dem Druck, sich zu optimieren und effizienter zu werden. So kann beispielsweise die Fahrerlaubnisbehörde eines Landratsamts die internen Prozesse so optimieren, dass die Ausgaben für die Verwaltung sinken und zugleich die Wartezeit für Bürger reduziert wird. Dabei werden bestehende Prozesse inkrementell verbessert. Diese Art des Lernens wird *exploitatives Lernen* benannt. Andererseits müssen öffentliche Organisationen auch umfassender neues Wissen erwerben. So kann beispielsweise eine Stadtverwaltung innovative und für sie bislang unbekannte Instrumente des Stadtmarketings aufgreifen. Hierfür muss die Stadtverwaltung für sie fundamental neues Wissen erwerben, und kann nicht einfach bestehende Praktiken weiterentwickeln. Dies wird in der Literatur mit *explorativem Lernen* bezeichnet. Organisationen sehen sich grundlegend der Herausforderung gegenüber, dass sie sowohl exploitativ als auch explorativ agieren müssen. Was heißt das konkret? Die Organisation muss sich einerseits öffnen und Innovationen zulassen und andererseits Bestehendes bewahren und optimieren. In der Forschung spricht man in diesem Zusammenhang von der so genannten *Ambidextrie*. Diese ist ein zentrales und wichtiges Konzept des strategischen Lernens in und von Organisationen. Allgemein geht es hierbei darum, zwei Strategien des organisationalen Lernens, der Exploration neuen Wissens und der Exploitation bestehender Routinen gerecht zu werden. Beide Aktivitäten werden als zentrale Faktoren langfristigen Überlebens einer Organisation betrachtet. In früheren Überlegungen zum Ambidextrie-Konzept wurden Exploration und Exploitation vornehmlich als Gegenpole betrachtet, zwischen denen ein unvermeidlicher Trade-off besteht, da sie um die gleichen knappen Ressourcen innerhalb der Organisationen konkurrieren. Jüngere Forschungsbemühungen charakterisieren Exploration und Exploitation hingegen zunehmend als unabhängige Modi organisationalen Lernens, welche eine simultane Verfolgung dieser beiden komplementären Strategien zulassen (Gupta et al. 2006).

Vor diesem Hintergrund ist notwendig, dass sich auch öffentliche Organisationen durch die Kopplung von Innovation und neuen Kompetenzen auf der einen und Effizienz und Ausschöpfung bestehender Kompetenzen auf der anderen Seite kontinuierlich verändern und an eine dynamische Umwelt anpassen können. In einer etwas vereinfachten Sichtweise sind hierfür zwei Optionen möglich (allgemein O'Reilly und Tushman 2011):

- Schaffung struktureller Ambidextrie: Es findet eine strukturelle und räumliche Trennung der exploitativen und explorativen Tätigkeiten statt. Konkret hieße das, dass auch in öffentlichen Verwaltungen ein eigenständiger Bereich für die Entwicklung von Verwaltungsinnovationen etabliert wird, der aktuelle technische und gesellschaftliche Entwicklungen aufgreift und in Innovationen münden lässt.

- Schaffung zeitlicher Ambidextrie: Organisationen wechseln Phasen der Stabilität (Exploitation) und Phasen der Innovation (Exploration) zeitlich ab, schalten diese also zeitlich hintereinander. Über einen längeren Zeitraum betrachtet ergibt sich ein Gleichgewicht zwischen Optimierung bestehender Praktiken und der Entwicklung neuartiger, innovativer Praktiken.

Ergänzt werden die beiden Optionen durch kontextuelle und institutionelle Überlegungen. Zum einen wird durch den kulturellen Kontext mitgeprägt, wie stark eine Organisation in innovative Praktiken investiert. Je stärker Innovation als positiver Wert in der Kultur verankert ist, desto eher werden Führungskräfte bereit sein, auch radikalere Innovationen vorzuschlagen und zu initiieren. Zum anderen lassen sich Institutionen schaffen, die durch Beobachtung und Reflexion der eigenen Organisation und deren Umfeld zu einer Balance von Innovation und Routinen kommen.

Die Lernfähigkeit von Organisationen lässt sich durch bestimmte Maßnahmen gezielt erhöhen. Dies wird über das *Leitbild der lernenden Organisation* unter Praktikern und Wissenschaftlern diskutiert (Senge 2006). Es gibt verschiedene Ansätze zur lernenden Organisation, in denen sich insbesondere nachfolgende Elemente wiederfinden:

- flache, dezentralisierte Organisationsstrukturen,
- interaktive Zusammenarbeit (bspw. über Teamarbeit),
- aktives Wissensmanagement der Organisation (bspw. über digitale Lösungen),
- gezielte Informationssammlung zu Performance-Daten der Organisation (Qualität der Prozesse, Effektivität und Effizienz, sowie weitere Performance Indikatoren), um steuernd eingreifen zu können,
- eine Kultur, in der Fehler auch als Chance zum Lernen begriffen werden,
- Investitionen in Personal- und Organisationsentwicklung,
- Lernförderliche Organisationskultur und
- Anreizsysteme, die das Lernen gezielt unterstützen.

4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

Um diese lernförderlichen Gestaltungselemente, die primär mit Bezug auf Unternehmen gedacht werden, auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen, müssen die Besonderheiten öffentlicher Verwaltung angemessen berücksichtigt werden (Visser und van der Togt 2016). Kühnlein (2000) nennt hier insbesondere die unterschiedlichen Auftraggeber, den anderen Aufgabentypus öffentlicher Organisationen, die anderen Ziele (Gemeinwohlorientierung statt Profitmaximierung) und die Rechtsstaatlichkeit als grundlegendes Prinzip. Auch haben Führungskräfte öffentlicher Organisationen häufig begrenztere Möglichkeiten, gestalterisch in die Organisation einzutreten. Soll beispielsweise die Vergütung (als wesentlicher Teil des Anreizsystems) in einer Verwaltung Lernen künftig stärker belohnen, so muss dies innerhalb der bekanntmaßen begrenzten Möglichkeiten, variabel Vergütungsbestandteile zu nutzen, umgesetzt werden (siehe Kap. ► „Personalbeurteilung und leistungsorientierte Bezahlung“ in

diesem Band). Dennoch bieten sich viele Möglichkeiten, auch Verwaltungsorganisationen lernförderlich zu gestalten, etwa über die Institutionalisierung von Leistungsvergleichen zwischen Organisationen, die zur Absorption externen Wissens und zu zumindest exploitativen Lernprozessen führen können.

Grundsätzlich können alle öffentlichen Verwaltungen die praktischen Ansätze des Organisationslernens aufgreifen, um ihre Lernfähigkeit zu erhöhen. Doch nicht in allen Bereichen lohnt sich dieser Aufwand gleichermaßen. Dabei kommt den Umweltanforderungen eine entscheidende Rolle zu. Öffentliche Verwaltungen, die hohe Umweltanforderungen bewältigen müssen, können durch die Anwendung konkreter Instrumente des Organisationslernens ihre Lernfähigkeit erhöhen. Insbesondere gilt dies für öffentliche Verwaltungen, in denen sich die Anforderung an die Lernfähigkeit derzeit erhöhen. So haben zwar Behörden wie Finanzämter, in denen regelmäßig neue gesetzliche Vorgaben umgesetzt werden müssen, bereits zielführende Routinen und Praktiken entwickelt, neue Anforderungen umzusetzen. Andersartige Herausforderungen, die bspw. durch die Digitalisierung aufkommen, können aber nicht immer mit den gleichen Lernroutinen bearbeitet werden. Letztlich müssen daher die Praktiker der jeweiligen Behörde bewerten, inwiefern sie bereits ausreichend lernfähig sind oder über die gezielte Umsetzung von Praktiken des Organisationslernens ihre Lernfähigkeit erhöhen möchten.

Die Ansätze des Organisationslernens werden in der öffentlichen Verwaltungspraxis bislang nicht systematisch und umfassend umgesetzt und es gibt keine Strategien zur Nutzung dieser Instrumente. Dies liegt unter anderem daran, dass die abstrakten Ideen des Organisationslernens sehr spezifisch auf die Bedürfnisse der jeweiligen öffentlichen Verwaltung adaptiert werden müssen. In der Praxis der öffentlichen Verwaltung findet im Kontext der Digitalisierung eine Diskussion darüber statt, wie sich öffentliche Verwaltungen aufstellen müssen, um die wachsenden Anforderungen ihrer jeweiligen Umwelten bewältigen zu können. So wird bspw. die Frage diskutiert, wie die öffentliche Verwaltung „agil“ werden kann. Dies bietet Ansatzpunkte, um sich mit den hinter dem Stichwort „agil“ (oder anderen) liegenden Ideen des Organisationslernens zu beschäftigen und nicht einfach moderne Konzepte unreflektiert (und damit häufig nicht effektiv) zu übernehmen.

Bisherige empirische Untersuchungen deuten an, dass die Konzepte des Organisationslernens einen hohen Einfluss darauf haben, die öffentlichen Verwaltungen flexibler zu gestalten (Rashman et al. 2009). Allerdings fehlen umfassende und aktuelle empirische Untersuchungen dazu und die vorhandenen empirischen Studien lassen sich aufgrund unterschiedlicher Schwerpunkte innerhalb des breiten Felds des Organisationslernens kaum miteinander vergleichen.

5 Perspektiven für die Verwaltungsreform

Die Forschung hat mittlerweile ein differenziertes Bild davon, wie Organisationen lernen. Die verschiedenen theoretischen Ansätze auf Ebene der strategischen Anwendung, von denen in diesem Artikel insbesondere die dynamischen Fähigkeiten, die Wissensabsorption und die Ambidextrie angesprochen wurden, verdeutli-

chen dies. Allerdings lassen sich die vielversprechenden Erkenntnisse der Forschung in der organisationalen Praxis selten direkt einsetzen. Dies liegt daran, dass die Organisationsmitglieder die Besonderheiten ihrer spezifischen Situation berücksichtigen müssen, wenn sie die Überlegungen zum organisationalen Lernen in der Praxis umsetzen wollen. Für Praktiker ist das ein bekanntes Problem.

Für Vertreter öffentlicher Organisationen ergibt sich dabei zusätzlich die Herausforderung, dass der größte Teil der Forschung zum Organisationslernen empirisch auf privatwirtschaftlichen Organisationen basiert. Dies erschwert den Transfer in die Verwaltungspraxis zusätzlich. Daher gilt es künftig weiterhin zu beachten, dass die auf Unternehmen bezogenen Erkenntnisse nicht unreflektiert auf öffentliche Verwaltungen übertragen werden können. Vielmehr müssen deren Besonderheiten, wie bspw. der politische Einfluss, die Beschäftigungsstrukturen und die nicht vorhandene Orientierung am Gewinn, in der Forschung künftig umfassender berücksichtigt werden (Rashman et al. 2009).

Auch wenn das Organisationslernen in öffentlichen Organisationen zunehmend erforscht wird: Das grundlegende Problem der Lücke zwischen Praxis und Theorie wird sich dadurch nicht lösen lassen. Hier wird es vielmehr darauf ankommen, wissenschaftliche Erkenntnisse zum organisationalen Lernen mit lokalen Begebenheiten sinnvoll zu verbinden. Dazu können Berater einen Beitrag leisten, die damit vertraut sind, wissenschaftliche Erkenntnisse mit den jeweiligen Besonderheiten spezifischer Organisationen sinnvoll zu verbinden (Kozica et al. 2013).

Allerdings lässt sich – weder in öffentlichen Verwaltungen noch in Unternehmen – durch die obengenannten Elemente einer lernenden Organisation die Lernfähigkeit einer Organisation so erhöhen, dass diese dadurch quasi automatisch, permanent und umfassend lernt und auf alle Änderungen in ihrem Umfeld stets angemessen reagieren kann. Zwar lässt sich mit den genannten Elementen das Lernen von Organisationen fördern, aber die Hoffnungen, die einst mit der Vorstellung einer lernenden Organisation verbunden waren, sind so nicht eingetreten. Mittlerweile scheint das Schlagwort der „lernenden Organisation“ vielen antiquiert zu wirken. So fragen Pedler und Burgoyne (2017), ob die Lernende Organisation, als Begriff und Idee, überhaupt noch existent ist. In einer (nicht-repräsentativen) Umfrage unter Praktikern stellen sie dabei fest, dass der Begriff zwar noch bekannt ist, aber eben durchaus als veraltet angesehen wird. Diese Feststellung spiegelt die Erkenntnis wider, dass Managementkonzepte Moden unterworfen sind. Die Herausforderung des Lernens von Organisationen ist jedoch weiterhin existent, und möglicherweise sogar akuter als in den 1990er-Jahren. Entsprechend aktuell ist die Frage nach dem Organisationslernen.

Literatur

- Andrews, Rhys, Malcolm J. Beynon, und Aoife M. McDermott. 2016. Organizational capability in the public sector. A configurational approach. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(2): 239–258. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv005>.
- Argote, Linda. 2013. *Organizational learning. Creating, retaining and transferring knowledge*, 2. Aufl. Boston: Springer.

- Argyris, Chris, und Donald A. Schön. 1978. *Organizational learning, Organization development series*. Reading: Addison-Wesley.
- Barney, Jay B. 2001. Resource-based theories of competitive advantage. A ten-year retrospective on the resource-based view. *Journal of Management* 27(6): 643–650. [https://doi.org/10.1016/S0149-2063\(01\)00115-5](https://doi.org/10.1016/S0149-2063(01)00115-5).
- Cohen, Michael D., und Daniel A. Levinthal. 1989. Innovation and learning. The two faces of R&D. *The Economic Journal* 99:569–596.
- Crossan, Mary M., Henry W. Lane, und Roderick E. White. 1999. An organisational learning framework. From intuition to institution. *Academy of Management Review* 24(3): 522–537. <https://doi.org/10.5465/AMR.1999.2202135>.
- Gupta, Anil K., Ken G. Smith, und Christina E. Shalley. 2006. The interplay between exploration and exploitation. *Academy of Management Journal* 49(4): 693–706. <https://doi.org/10.5465/AMJ.2006.22083026>.
- Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1): 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Kaiser, Stephan. 2001. *Entwicklung von Humanressourcen. Eine ressourcen- und lernorientierte Perspektive*. Gabler Edition Wissenschaft. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag (Schriften zur Unternehmensentwicklung). <https://doi.org/10.1007/978-3-663-08464-8>.
- Kozica, Arjan, Julia Brandl, und Stephan Kaiser. 2013. Verwaltungsberatung: Wie lernen öffentliche Verwaltungen aus externer Beratung? *der moderne staat (dms): Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* Sonderheft 1:313–324.
- Kühnlein, Gertrud. 2000. Elemente einer „Lernenden Verwaltung“. *Arbeit* 9(1): 68–73. <https://doi.org/10.1515/arbeit-2000-0109>.
- Maden, Ceyda. 2012. Transforming public organizations into learning organizations. A conceptual model. *Public Organization Review* 12(1): 71–84. <https://doi.org/10.1007/s11115-011-0160-9>.
- O'Reilly, Charles A., und Michael L. Tushman. 2011. Organizational ambidexterity in action. How managers explore and exploit. *California Management Review* 53(4): 5–22. <https://doi.org/10.1525/cmr.2011.53.4.5>.
- Pedler, Mike, und John G. Burgoyne. 2017. Is the learning organisation still alive? *The Learning Organization* 24(2): 119–126. <https://doi.org/10.1108/TLO-12-2016-0087>.
- Piening, Erk P. 2013. Dynamic capabilities in public organizations. *Public Management Review* 15(2): 209–245. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.708358>.
- Rashman, Lyndsay, Erin Withers, und Jean Hartley. 2009. Organizational learning and knowledge in public service organizations. *International Journal of Management Reviews* 11(4): 463–494.
- Senge, Peter M. 2006. *The fifth discipline. The art and practice of the learning organization*. Rev. ed. New York/London: Crown Business.
- Teece, David J., Gary P. Pisano, und Amy Shuen. 1997. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal* 18(7): 509–533.
- Visser, Max, und Kim van der Togt. 2016. Learning in public sector organizations. A theory of action approach. *Public Organization Review* 16(2): 235–249. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0303-5>.
- Walsh, James P., und Gerardo R. Ungson. 1991. Organisational memory. *Academy of Management Review* 16(1): 57–91. <https://doi.org/10.5465/AMR.1991.4278992>.



Verwaltungsberatung

Ferdinand Schuster

Inhalt

1	Begriffsklärung und Einordnung	718
2	Abgrenzung von Politikberatung, Dienstleistungscharakter und Funktionen	718
3	Warum gibt es Beratung? Verwaltungsmodernisierung als Nährboden	720
4	Wo findet Beratung statt? Beratungsfelder im öffentlichen Sektor	721
5	Vergaberecht als Rahmenbedingung	722
6	Anbieter: Der Markt „Public Sector“ aus der Sicht der Managementberater	723
7	Wirkungen und Entwicklungsperspektiven	724
8	Fazit	726
	Literatur	727

Zusammenfassung

Verwaltungsberatung wirkt als Katalysator bei einer Vielzahl von meist betriebswirtschaftlich fundierten Reformansätzen. Diese Dienstleistung wird in erster Linie von privatwirtschaftlichen Managementberatern erbracht und verzeichnet einen wachsenden Umfang. Nicht zuletzt die Digitalisierung lässt erwarten, dass Beratung bei der Verwaltungsmodernisierung auch weiterhin eine wesentliche Rolle spielen wird.

Schlüsselwörter

Unternehmensberater · Politikberatung · Betriebswirtschaftliche Instrumente ·
Vergaberecht · Digitalisierung

F. Schuster (✉)

Institut für den öffentlichen Sektor e.V., Berlin, Deutschland

E-Mail: ferdinandschuster@web.de

1 Begriffsklärung und Einordnung

Verwaltungsberatung bezieht sich in erster Linie auf organisatorische und institutionelle Strukturen der öffentlichen Verwaltung, deren interne Organisation im Hinblick auf Effizienz- und Effektivitätssteigerung, aber auch auf externe Sachverhalte, etwa Auslagerungen, *Privatisierungen* oder Kooperationen, und basiert schwerpunktmäßig auf betriebswirtschaftlichen Erwägungen (Bogumil und Jann 2009, S. 182). Die so definierte Beratungsleistung soll im Rahmen dieses Beitrags als Managementberatung des öffentlichen Sektors (*Public Sector Management Consulting*) bezeichnet werden.

Beauftragt wird Verwaltungsberatung in erster Linie von Bediensteten von Behörden oder öffentlichen Unternehmen; sofern Politiker als Auftraggeber fungieren, dann in ihrer Funktion als *Verwaltungmanager* (Behördenchefs) und nicht in ihrer Rolle als (Partei-) *Politiker*, etwa in Wahlkämpfen oder bei der Erarbeitung politischer Strategien und Programme. Auf der Anbieterseite sind seit den 1990er-Jahren vor allem zwei Veränderungen hervorzuheben: Traditionelle (interne) Berater werden durch externe Berater verdrängt, zum anderen schieben sich die kommerziellen Managementberater vor die wissenschaftlichen Beratungsinstitutionen (Kozica et al. 2013, S. 308).

Trotz erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung wird Verwaltungsberatung als wenig erforschtes Gebiet angesehen (Momani 2013, S. 383). Der Begriff steht mit *Change Management* und *Organisationslernen* in Zusammenhang, da die Inanspruchnahme von Beratung meist mit Veränderungsabsichten verbunden ist. Jegliche Reformprozesse (z. B. *Verwaltungs-, Organisations- oder Budgetreformen*) dürften daher mit der Inanspruchnahme von Beratung positiv korreliert sein. In noch stärkerem Maße gilt dies für betriebswirtschaftlich geprägte Konzepte (z. B. *Kosten- und Leistungsrechnung*, *kaufmännisches Rechnungswesen* – vielfach *Doppik* genannt, *Qualitätsmanagement* und *Public Private Partnership*). Mindestens die Einführung und maßgebliche Umgestaltung solcher Konzepte bzw. Systeme zieht vielfach Beratung nach sich. Bei der Umsetzung dieser Konzepte übernimmt Beratung die Funktion eines Katalysators, durch den die Umsetzung u. U. überhaupt erst ermöglicht sowie im Verlauf beschleunigt bzw. effizienter oder effektiver werden kann.

2 Abgrenzung von Politikberatung, Dienstleistungscharakter und Funktionen

Verwaltungsberatung umfasst in erster Linie die institutionelle Dimension von Politik (Polity, siehe Bogumil und Jann 2009, S. 182) und nur in begrenztem Umfang die inhaltliche Dimension von Politik (Policy). Letztere wird von *Politikberatung* im weiteren Sinne abgedeckt, wobei traditionell wissenschaftliche Berater oder fachspezifische Organisationen das Feld dominieren. Abzugrenzen ist Verwaltungsberatung von der Politikberatung im engeren Sinne mit stark kommunikativem oder Wahlkampfbezug, der Politics-Beratung, die in erster Linie von spezialisierten

Beratungshäusern (Public Affairs-Agenturen, Political Consultants) oder Meinungsforschern geprägt wird (Bogumil und Jann 2009, S. 183). Festzuhalten bleibt aber, dass auch in der Literatur die Grenzen fließend und einzelne Akteure übergreifend tätig sind, wie etwa Managementberater, die politikberatend aktiv werden (Raffel 2006).

In der kreislaufartigen Darstellung des „Policy-Cycle“ (Bogumil und Jann 2009, S. 26) bezieht sich Verwaltungsberatung schwerpunktmäßig auf Politikimplementierung und -evaluierung, während Politikberatung idealtypisch die Phasen der Problemdefinition, des Agenda Setting und der *Politikformulierung* abdeckt. Es ist aber auch hier erkennbar, dass sich Managementberater teilweise auch in vorgelagerte Phasen, sozusagen „stromaufwärts“ bewegen (Raffel 2006).

Beratung stellt aus betriebswirtschaftlicher Perspektive eine *Dienstleistung* dar (Corcoran und McLean 1998, S. 39). Dienstleistungen sind als solche immateriell und für den Kunden vor allem vor der Leistungserbringung, etwa im Verhandlungsprozess mit einem Beratungsunternehmen über ein geplantes Projekt, an Umfang und Nutzen schwer einschätzbar. Der Erfolg einer Dienstleistungserbringung ist in erheblichem Maße von der *Mitwirkung des Kunden* abhängig, weshalb in einem typischen Beratungsprojekt dessen Mitwirkungspflichten vorab vereinbart werden (Kubr 2002, S. 24). Der Markt für Beratungsdienstleistungen zeichnet sich daher, verglichen mit Gütermärkten, etwa für Automobile oder Elektrogeräte, durch eine höhere Intransparenz aus. Die öffentliche Verwaltung als Kunde muss gewisse Anstrengungen unternehmen, um Beratungsleistungen und die Fähigkeiten der Beratungsanbieter einzuschätzen zu können. Umgekehrt müssen die Anbieter in den Aufbau von *Reputation* investieren, um die eigenen Fähigkeiten zu belegen.

Als wesentliche Funktion der Managementberatung wird die Bereitstellung von auf Kundenseite nicht vorhandenem *Wissen* angesehen, wozu auch notwendige Verfahrensweisen und Instrumente sowie das entsprechende dokumentierte Erfahrungswissen aus vergleichbaren Beratungsvorhaben zählen. Zu betonen ist also, dass Lernen ein zentrales Element und Ergebnis des Beratungsprozesses ist (Kozica et al. 2013, S. 305–307; Ernst und Kieser 2002, S. 47–73). Externe Beratung kann allein durch den unabhängigen „Blick von außen“ eine *Objektivierung* in organisationsinternen Diskussionen um alternative Lösungswege bereitstellen. Zusätzlich stellt die Inanspruchnahme von Beratung *Legitimation* für die Verantwortlichen in Aussicht, indem den Anspruchsgruppen die Anwendung von rationalem Expertenwissen signalisiert wird, wobei diese Wirkung umso stärker ausfällt, je höher die Reputation der eingesetzten Beratungsanbieter angesehen wird. Ein Einsatz von Beratern kann den Verantwortlichen die Gewissheit ermöglichen, für die eigene Organisation alle erforderlichen Anstrengungen unternommen zu haben. Eine weitere, sehr wesentliche Funktion der Beratung ist die zeitweilige Bereitstellung von *personeller Kapazität* für Vorhaben, die aus der eigenen Organisation heraus nicht leistbar wären, da das Personal durch andere (Routine-) Tätigkeiten ausgelastet ist. Auch *Kommunikation und Durchsetzung* von bereits getroffenen Entscheidungen kann ein Grund für die Inanspruchnahme von Beratung sein. Gleichzeitig erfüllen die Berater dabei die Erwartungen der Fraktionen in der Organisation, die sich von den Veränderungen etwa einen Machtgewinn erhoffen können (Ernst und Kieser 2002, S. 47–73).

Aus ökonomischer Perspektive wird externe Beratung immer dann nachgefragt, wenn die Kosten des Beratungsprojektes unter denen liegen, die anfallen würden, wenn die Maßnahme aus der eigenen Organisation heraus – sozusagen mit „Bordmitteln“ – umgesetzt werden müsste. Entsprechend erscheint eine Beauftragung von Beratung immer dann sinnvoll, wenn das durch die Berater bereitgestellte Wissen in der eigenen Organisation nicht vorhanden bzw. nur zu Kosten beschaffbar ist, die höher sind als die des Beratereinsatzes. Aufgrund der erwähnten Mitwirkungspflichten (Eigenleistung) des Beratungskunden, die einer Dienstleistung inhärent sind, müssen die Kosten, die in der eigenen Organisation entstehen, bei der ökonomischen Abwägung einbezogen werden. Eine bedeutende Rolle spielt auch die Zeitperspektive: Durch externe Vorgaben, etwa aufgrund politischer Beschlüsse, kann der Bedarf nach Beratung auch dann entstehen, wenn Kosten- und Wissensabwägungen eigentlich dagegen sprechen. Hierbei reduziert sich Beratung weitgehend auf die bereits erwähnte Bereitstellung zusätzlicher Kapazität zur (beschleunigten) Abwicklung eines Vorhabens.

Zusammenfassend erscheint damit Beratung in Managementfragen grundsätzlich für alle Verwaltungsorganisationen und -ebenen geeignet, sofern ein Ausgleich von Wissensdefiziten zu erwarten und die Wirtschaftlichkeit gegeben ist bzw. eine gewisse Eilbedürftigkeit besteht.

3 Warum gibt es Beratung? Verwaltungsmodernisierung als Nährboden

Managementberatung ist traditionell im privaten Sektor beheimatet, die Anbieter (vielfach *Unternehmensberater* genannt) sind in der Regel privatwirtschaftlich und gewinnorientiert strukturiert, weshalb diese verstärkt vom öffentlichen Sektor nachgefragt wurden, als Staat und Verwaltung mit dem Aufkommen des New Public Management (NPM) ab Ende der 1970er-Jahre begannen, sich an privatwirtschaftlichen Vorbildern auszurichten. Die Managementberater selbst werden als Teil der Modernisierungsbewegung gesehen, da sie privatwirtschaftliches Wissen und entsprechende Praktiken in die öffentliche Verwaltung einbringen (Saint Martin 2000, S. 4; Lapsley et al. 2013, S. 117). In Deutschland ist das Auftreten privatwirtschaftlicher Managementberater vor allem seit Anfang der 1990er-Jahre zu beobachten, wobei die Nachfrage vor allem durch die Transformation der DDR-Wirtschaft sowie große Privatisierungen öffentlicher Unternehmen, z. B. der Lufthansa und der Bundespost-Nachfolger, ausgelöst wurde (Raffel 2006, S. 69–72).

Seitens der öffentlichen Verwaltung sind einer Untersuchung von Brüggemeier (2005, S. 87) zufolge vor allem die „*Erschließung anderer Sichtweisen und neuer Ideen*“ und die „*Neutralität der Berater*“ als Gründe für die Inanspruchnahme von externer Managementberatung genannt worden, auch „*schnellere Umsetzung*“, „*Legitimation nach außen mit Veränderungsabsichten*“ und „*Überwindung von internen Konflikten*“ werden als relevante Gründe genannt. Die Berater selbst sehen vor allem die „*unzureichende Fach- und Methodenkompetenz der Verwaltungen*“ als sehr relevant an, während dieser Grund bei den befragten Verwaltungen nicht im

Vordergrund steht. Im Ministerialbereich wurde die Gewinnung zusätzlicher Kapazitäten als besonders wesentlicher Grund für externe Beratung festgestellt und an zweiter Stelle die Einbringung anderer Sichtweisen und neuer Ideen, gefolgt von der Vorbereitung und Beeinflussung künftiger Strukturentscheidungen in der Verwaltung (Stöbe 1998, S. 51–52). Ergänzend sei neben dem Transfer von (privatwirtschaftlichen) Managementkonzepten und gestiegener Komplexität und Ressourcenknappheit in der öffentlichen Verwaltung auch auf die kommunikative Wirkung der Beauftragung von Beratung als „Symbol für Modernität, Effizienz und Objektivität“ hingewiesen (Armbrüster et al. 2010, S. 33–48).

4 Wo findet Beratung statt? Beratungsfelder im öffentlichen Sektor

Unter den tatsächlich erbrachten Beratungsleistungen ist die „*Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente* im Bereich Rechnungswesen und Controlling“ an erster Stelle festgestellt worden, mit gewissem Abstand dahinter „Organisationsgestaltung“, „Personal“ sowie „Informations- und Kommunikationstechnik“ (Brüggemeier 2005, S. 87). Im kommunalen Bereich sind die Themen „Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation in einzelnen Organisationseinheiten“ sowie „Konzepte zur strategischen Ausrichtung des Verwaltungshandelns“ offenbar überdurchschnittlich häufig nachgefragt worden, auch in den Themenfeldern „Outsourcing/PPP/Beteiligungsmanagement“, „Optimierung der städtischen IT/eGovernment“ und „Geschäftsprozessoptimierung“ wurde in höherem Umfang externe Beratung beauftragt (Huchler und Geiger 2007, S. 11–12).

Insgesamt können die Felder von Verwaltungsberatung in zwei Kategorien eingeteilt werden: Beratung bei der *Binnenmodernisierung* der Verwaltung und Beratung bei der *Äußeren Modernisierung*. Binnenmodernisierung umfasst die Umgestaltung der eigenen Organisation, Beratungsfelder sind hier etwa die *Digitalisierung* der Verwaltung bzw. *E-Government*, die *Restrukturierung* (z. B. Organisationsuntersuchung, -optimierung), die Bereiche *Finanzen*, *Haushalts-* und *Rechnungswesen* (z. B. Haushaltksolidierung, Doppik-Einführung) oder *Steuerungs- und Controllingsysteme*. Bei der Äußeren Modernisierung geht es um die Überschreitung der Grenzen der Verwaltung, so z. B. um die *Externalisierung* bzw. *Internalisierung* von Verwaltungsteilen oder -leistungen. Beratungsfelder sind hierbei etwa die *Gründung*, *Privatisierung* bzw. *Rekommunalisierung* von öffentlichen Unternehmen, die *Auslagerung*, das *Outsourcing*, die *Beschaffungsoptimierung* sowie *PPP/ÖPP* und die *Kooperation* mit privaten oder Nonprofit-Organisationen.

Die jeweiligen Formen der Beratung sind äußerst vielfältig und reichen von der reinen *Konzept- bzw. Gutachtenerstellung* ohne Umsetzungsbegleitung über die *integrative Beratung* (Konzeption einschließlich Umsetzung) bis zur reinen *Implementation* vorhandener Konzepte (z. B. durch Übernahme des Projektmanagements) und zur *Evaluation* abgeschlossener Vorhaben. In der Verwaltungsberatung ist zu beobachten, dass die reine Konzepterstellung abnimmt, Umsetzungsbegleitung aber steigende Bedeutung hat. Während in einer Befragung von Ministerien 1996 noch

82 % der Befragten angaben, reine Gutachten in Auftrag gegeben zu haben (Stöbe 1998, S. 49), waren es in einer auch die Kommunalverwaltung umfassenden Umfrage 2003 nur noch 28 % (Brüggemeier 2005, S. 87).

5 Vergaberecht als Rahmenbedingung

Die Inanspruchnahme von externer Beratungsleistung durch die öffentliche Verwaltung ist durch das *Vergaberecht* geregelt. Anders als in der Privatwirtschaft kann die öffentliche Hand Berater nicht einfach direkt beauftragen, sondern hat in einem in der Regel mehrstufigen Verfahren den Beratungsauftrag öffentlich und wettbewerblich auszuschreiben und dabei u. a. die Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung aller Bieter zu beachten, um damit letztlich eine aus Sicht der Verwaltung wirtschaftliche Beauftragung zu erreichen. Im Vergaberecht spielt der für Dienstleistungsaufträge geltende Auftragswert von derzeit 221.000 Euro (bei Bundesbehörden 144.000 Euro, Stand: September 2018) als „*Schwellenwert*“ eine besondere Rolle. Unterhalb dieses Schwellenwerts gilt nationales Vergaberecht, oberhalb ist europäisches Recht zu beachten, das neben der Verpflichtung einer EU-weiten *Ausschreibung* eine besondere Formstrenge und einen Bieterrechtsschutz beinhaltet. Im speziellen Fall, in dem ein Beratungsunternehmen der öffentlichen Hand selbst gehört und fast ausschließlich für seine Eigentümer tätig ist, greift das Vergaberecht nicht (Inhouse-Vergabe).

In der Praxis dürfte die Auftragsvergabe intransparenter als in den vorgeschriebenen formellen Verfahren intendiert ablaufen (Armbrüster et al. 2010, S. 55). Tatsächlich werden vorwiegend beschränkte Ausschreibungen (bei der die Verwaltung vorab Bieter auswählt, von denen sie Angebote erwartet) bzw. freihändige Vergaben verwendet (Brüggemeier 2005, S. 88; Bundesrechnungshof 2016, S. 39). Bei der konkreten Auswahlentscheidung für einen bestimmten Beratungsanbieter spielen die Reputation des betreffenden Unternehmens und *Referenzen* über vergangene Verwaltungsberatungsprojekte eine besondere Rolle (Armbrüster et al. 2010, S. 58–67).

Der Bundesrechnungshof hat bereits 2006 aufgrund von nach eigenen Angaben häufigen Fehlern im Vergabeverfahren und fehlender Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Beratungsprojekten Empfehlungen „für einen sachgerechten Einsatz externer Berater“ in der Bundesverwaltung (Bundesrechnungshof 2006, S. 10–13) abgegeben. Hierin wird u. a. gefordert, Beratungsleistungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben und vorab die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Beratereinsatzes zu prüfen. Betont wird auch die „eindeutige“ Beschreibung der erwarteten Leistungen und die entsprechende Abfassung von Verträgen mit Beratungsanbietern (Bundesrechnungshof 2006, S. 42–51). Im Verlauf des Beratungsprojekts sollte die Verwaltung die Leistungen steuern, kontrollieren und abnehmen, für Erfolgskontrolle und Dokumentation sorgen sowie Transparenz über Beratungsergebnisse und -ausgaben schaffen (Bundesrechnungshof 2006, S. 51–72). Offenkundig ist hierbei der zeitliche Zusammenhang mit der „Beraterdebatte“ in Deutschland zwei Jahre zuvor (siehe Abschn. 7), während der u. a. der Vorwurf an die öffentliche Hand laut

wurde, Beraterverträge seien nicht korrekt ausgeschrieben worden (Raffel 2006, S. 157–159). Ursachen für dieses Verhalten der jeweiligen Auftraggeber könnten darin vermutet werden, den hohen Arbeitsaufwand und Zeitbedarf insbesondere bei großvolumigen Ausschreibungsverfahren zu vermeiden. Weitere Faktoren könnten die bereits erwähnte Schwierigkeit sein, Beratungsdienstleistungen vorab eindeutig zu beschreiben und der Wunsch, bestimmte Beratungsanbieter, etwa mit einer hohen Reputation oder einem besonderen Vertrauensverhältnis zum Auftraggeber, zu beauftragen.

6 Anbieter: Der Markt „Public Sector“ aus der Sicht der Managementberater

Managementberatung kennt im Gegensatz zu verwandten *freien Berufen*, wie Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern oder Rechtsanwälten, keine vorgeschriebenen Berufsexamina oder gesetzliche Regulierungen; jeder kann sich Management- oder Unternehmensberater nennen und ein entsprechendes Geschäft betreiben (Kubr 2002, S. 131). Offiziell werden über 90 % des Umsatzes mit der Privatwirtschaft, schwerpunktmäßig im verarbeitenden Gewerbe und mit Finanzdienstleistern, erzielt, 9,1 % mit dem öffentlichen Sektor (BDU 2017, S. 4–9). Im internationalen Vergleich erscheint dies eher niedrig, so lagen 2014 die Anteile der öffentlichen Verwaltung am europäischen Beratungsmarkt bis auf Italien bei knapp über 10 %, in Großbritannien 21,3 %, in Irland 25 % (FEACO 2015, S. 18).

Angesichts formstrenger Ausschreibungsverfahren, die hohe Vorleistungen erfordern und an deren Ende nach Meinung der Berater vor allem der (niedrigste) Preis für den Zuschlag ausschlaggebend sei (Raffel 2006, S. 164; Brüggemeier 2005, S. 88), mithin „sehr hoher Markteintrittsbarrieren“ (Armbrüster et al. 2010, S. 67) erscheint es erklärbungsbedürftig, warum Managementberater überhaupt im öffentlichen Sektor tätig werden. Betriebswirtschaftlich wäre ein Geschäftsfeld mit schwierigeren Rahmenbedingungen und möglicherweise geringeren Margen vor allem dann zu rechtfertigen, wenn der öffentliche Sektor durch seine langfristigere Ausrichtung ein stabileres Geschäft und höhere Planungssicherheit verspricht, worauf es in der Tat Hinweise gibt. Auch das starke Wachstum der Nachfrage und die erhöhte Zahl entsprechender Ausschreibungen dürfte eine Motivation sein, Kapazitäten in der Verwaltungsberatung aufzubauen (Vogel et al. 2016, S. 260–262). Die Motivation zur Verwaltungsberatung kann auch durch positive Wechselwirkungen mit dem privatwirtschaftlichen Geschäft begünstigt und damit ähnlich gelagert sein, wie sie für die Politikberatungsaktivitäten von Unternehmensberatern festgestellt wurden: Neben dem Aufbau von Kontakten und Image kann Verwaltungsberatung dazu führen, dass das betreffende Unternehmen im Geschäft mit der Privatwirtschaft Vorteile hat, etwa durch die Beteiligung an der Erarbeitung oder Umsetzung neuer *Regulierung* (Raffel 2006, S. 134–141).

Unter den Beratungsanbietern eine systematische Gliederung auszumachen, ist aufgrund der hohen Dynamik des Feldes nicht unproblematisch. Nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen historischen Verankerung einzelner Beratungsunternehmen lassen

sich bestimmte Gruppen aus dem heterogenen Kreis abgrenzen. Dazu gehören etwa die *Strategieberater* mit traditionellem Schwerpunkt in der Beratung des Top-Managements in strategischen Fragen, in deren Umfeld im öffentlichen Sektor z. T. Managementkonzepte mit Bezug zu NPM entstanden sind (Saint Martin 2000, S. 47–49). Eine wesentliche Rolle spielen auch die Beratungszweige der *Wirtschaftsprüfungsgesellschaften*. Aufgrund der engen Bindung an das Prüfungswesen sind traditionell das Haushalts- und Rechnungswesen und Managementinformationssysteme besondere Beratungsschwerpunkte (Saint Martin 2000, S. 44–47). Die führenden Unternehmen beider Gruppen sind als Partnerschaften organisiert, d. h. gehören ihren eigenen leitenden Angestellten. Demgegenüber sind *IT-Berater* teilweise als Kapitalgesellschaften organisiert bzw. gehören Computer- oder Softwareherstellern. Die zahlenmäßig weitaus größte Gruppe unter den Anbietern stellen jedoch wenig bekannte kleine und mittelständische *Spezialberater* (Beratungsboutiquen) dar, die sich überwiegend oder sogar vollständig auf Verwaltungsberatung konzentrieren. Ihre besondere Stärke liegt in der Konzentration auf bestimmte Politikfelder bzw. Verwaltungsbereiche. Teilweise treten *Wissenschaftsinstitutionen* (u. a. Forschungsinstitute, Lehrstühle) als Verwaltungsberater auf. Hingewiesen sei auf die steigende Bedeutung der *Inhouse-Berater*, die der öffentlichen Hand selbst angehören bzw. deren Unternehmen sich im öffentlichen Eigentum befinden und nur für die Eigentümer tätig sind (Kubr 2002, S. 35–37). Zu dieser Gruppe zählen auch Verbände bzw. verbandseigene Beratungsorganisationen.

7 Wirkungen und Entwicklungsperspektiven

Die Inanspruchnahme externer Beratung ist hoch, so haben Anfang der 1990er-Jahre knapp 77 % der deutschen Ministerien entsprechende Projekte initiiert (Stöbe 1998, S. 47), unter den Kommunen waren es im Jahr 2006 80 % (Huchler und Geiger 2007, S. 10), einer auf zwei Bundesländer beschränkten neueren Untersuchung zufolge gut 63 % (Böhme 2017, S. 279). Auf der Anbieterseite ist entsprechend ein erhebliches Wachstum zu verzeichnen: Wurden nach Branchenangaben 2003 1,15 Mrd. Euro (Brüggemeier 2005, S. 86) mit Verwaltungsberatung umgesetzt, so waren es 2016 bereits 2,6 Mrd. Euro mit einer Wachstumsrate von 6,2 % zum Vorjahr (BDU 2017, S. 9). Trotz dieser substanziel len Zahlen ist über die *Wirkung* des Beratereinsatzes wenig bekannt (Vogel et al. 2016, S. 269).

Aufgrund der privatwirtschaftlichen Prägung der meisten Anbieter dürfte vor allem die Einführung der erwähnten betriebswirtschaftlich geprägten Konzepte durch Managementberater begleitet worden sein. Eine jüngere Untersuchung freiwillig auf Doppik umstellender Kommunen ergab, dass gut die Hälfte (56 %) von ihnen mit Beratungsunternehmen zusammengearbeitet hat (Böhme 2017, S. 279). Bei IT-bezogenen Projekten ist ebenfalls eine verbreitete Einbindung von Beratern anzunehmen.

Während eine erhebliche Wirkung von Managementberatern bei der Implementierung von Modernisierungskonzepten in der öffentlichen Verwaltung anzunehmen ist, kann der Einfluss auf die Entwicklung neuer Konzeptionen im Rahmen der Politikformulierung generell als geringer angesehen werden (Raffel 2006, S. 175).

Allerdings bewerben Managementberater durch eigene Publikationen, etwa von Büchern, Studien oder Fachartikeln oder durch Auftritte auf Fachkonferenzen oder Seminaren sehr aktiv neue Ideen und Methoden und positionieren sich selbst als Lösungsanbieter (Saint Martin 2005, S. 682–685; Armbrüster et al. 2010, S. 67–71).

Managementberater waren auch an *Expertenkommisionen*, etwa für Bundes- und Landesregierungen, beteiligt, wobei vor allem bei der 2002 tagenden Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) den mitwirkenden Beratern ein hoher Einfluss attestiert wurde (Raffel 2006, S. 174). Nicht zuletzt die Tatsache, dass die dort vertretenen Unternehmen anschließend große Aufträge zur Umsetzung der Empfehlungen erhielten, hat Kritik an der Beratungsbranche und ihrer Tätigkeit im öffentlichen Sektor, vor allem im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktreform und dem Umbau der Bundeswehr, hervorgerufen (Leif 2008, S. 375–430). Kumulationspunkt war die in Medien und Politik ausgetragene „Beraterdebatte“ von 2003/2004, die dazu führte, dass neben dem Vorgehen bei der Vergabe von Aufträgen vor allem die als zu hoch empfundenen Kosten der Berater, der Erfolg und die Notwendigkeit externer Beratung insgesamt in Frage gestellt wurden (Raffel 2006, S. 157–160).

Einzelne Argumente werden Managementberatern auch noch heute entgegengehalten. So seien Berater wenig sensibel im Auftreten, die Projektakquisition erfolge mit erfahrenem Personal, die eigentliche Projektarbeit jedoch durch junge Hochschulabsolventen ohne Praxiserfahrung, die Berater gingen schematisch vor, seien nicht unabhängig und am Wohl des Beratungsauftraggebers orientiert, sondern in erster Linie an dem Ziel, Geld zu verdienen, Konzepte aus der Privatwirtschaft seien in den 1990er-Jahren unkritisch übernommen worden (Raffel 2006, S. 161; auch Vogel et al. 2016, S. 263–264). Hinzu kämen „inkompatible Sprachsysteme“ von privatwirtschaftlich geprägten Beratern und öffentlicher Verwaltung, die gegenseitig zu Verständnisproblemen geführt hätten (Armbrüster et al. 2010, S. 115).

Einige Argumente der „Beraterdebatte“ haben ihre Ursache darin, dass privatwirtschaftliche Berater im öffentlichen Sektor in einem Umfeld agieren, das von ihrer eigenen institutionellen Herkunft abweicht (Vogel et al. 2016, S. 259). Managementberater stammen aus einer von Diskretion geprägten Branche, sie sind es gewohnt, überwiegend in der Privatwirtschaft auf vertraulicher Basis zu arbeiten und ihre Legitimation aus dem *individuellen Vertragsverhältnis* mit dem jeweiligen Auftraggeber abzuleiten. Dem steht die demokratische Legitimationskette der Verwaltung mit dem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis ihrer Mitarbeiter und öffentlicher Rechenschaftslegung entgegen. Managementberater müssen sich dessen bewusst sein, dass sie auch bei vermeintlich reinen Managementfragen in einem politischen Umfeld agieren und von der Ausschreibung bis zur öffentlichen Diskussion der Projektberichte zum Gegenstand der politischen Debatte werden können (Saint Martin 2000, S. 206; Kubr 2002, S. 597).

Aus der öffentlichen Verwaltung wurde zudem „oftmals fehlendes Fachwissen von Beratern sowie deren fehlende Spezialisierung im Verwaltungsumfeld“ beklagt (Armbrüster et al. 2010, S. 115). Allerdings haben international bereits in den 1980er-Jahren die meisten großen Beraterfirmen Abteilungen für Verwaltungsberatung aufgebaut und dafür Spezialisten rekrutiert, z. T. ehemalige öffentlich Bedienstete

oder sogar ausgeschiedene Politiker (Saint Martin 2000, S. 197; Armbrüster et al. 2010, S. 71–72).

Trotz Kritik scheinen z. B. in der Bundesverwaltung auch großvolumige Aufträge im Millionenbereich mittlerweile Normalität geworden zu sein. Vor allem der Verteidigungssektor, die Bundesagentur für Arbeit und die Migrationsbehörde gelten als aktuelle Schwerpunkte der Beratungstätigkeit. Jährlich werden von der Bundesregierung Berichte über die Höhe der Aufträge an den Haushaltsausschuss des Bundestages erstattet: So wurden beispielsweise im Jahr 2015 Beratungsaufträge in Höhe von insgesamt 38 Millionen Euro vergeben, dies waren sechs Millionen Euro mehr als im Jahr zuvor (Neuscheler 2016, S. 27). Der Bundesrechnungshof hat die Angaben in Beraterberichten der Bundesregierung allerdings als unvollständig kritisiert und u. a. bemängelt, Berater seien zu oft in Kernaufgaben der Verwaltung tätig, zu langfristig verpflichtet und die Auftragsvergabe konzentriere sich auf zu wenige große Beratungsunternehmen (Bundesrechnungshof 2016, S. 4–12).

Während sich in der Ministerialbefragung 1996 nur ein gutes Drittel der Befragten mit der Beratungsleistung zufrieden zeigte und gut 42 % eine mittlere Bewertung vornahmen (Stöbe 1998, S. 56), gaben 2003 rund 80 % der Verwaltungsangehörigen an, mit der Beratungsleistung zufrieden zu sein. Drei Viertel verneinten damals die Frage, ob die jeweiligen Vorhaben auch ohne Berater hätten erfolgreich abgeschlossen werden können und 86 % gaben an, ihre Berater weiterempfehlen zu können (Brüggemeier 2005, S. 90).

Auch die Perspektiven für künftige Inanspruchnahme von Beratungsleistungen dürften überwiegend positiv ausfallen. Für einen nachhaltigen Einbruch der Nachfrage sind keine Indizien erkennbar. Vor allem die beginnende *Digitalisierung* der öffentlichen Verwaltung dürfte weiterhin eine mindestens stabile Nachfrage nach externen Beratungsleistungen nach sich ziehen, wobei der Mangel an internen Kapazitäten sowie die Unterstützung bei Beschaffung von IT-Lösungen und -ausstattung und Outsourcing als wesentliche Faktoren gelten können (Kubr 2002, S. 603–604).

8 Fazit

Trotz formaler Regeln, etwa der Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung von Beratungsvorhaben, besteht eine gewisse Markttransparenz, sodass ein verlässlicher Überblick über Nachfrage, Anbieter und erbrachte Leistungen in der Verwaltungsberatung derzeit kaum möglich ist. Das gleiche gilt für eine objektive Erfolgsbestimmung von erbrachter Beratung. Vor diesem Hintergrund sind auch die folgenden Empfehlungen zum Umgang mit Verwaltungsberatung und entsprechenden Anbietern zu sehen. Für die Durchführung von Verwaltungsreformvorhaben kann Beratung einen entscheidenden, positiven Einfluss haben, sofern die nachfragende Verwaltungseinheit temporär Wissens- oder Kapazitätsdefizite ausgleichen muss. Dies ist beispielsweise gegeben, wenn die Organisation eine neue Regulierung (etwa ein Rechnungslegungssystem) oder eine neue Technologie (etwa ein IT-System) umsetzen muss. Für die Wahrnehmung von Daueraufgaben der Verwaltung sind Berater

nicht geeignet, hierfür wäre der Aufbau interner Kapazitäten oder eine Kooperation mit anderen Verwaltungen sinnvoller.

Entsprechend der erwähnten Hinweise des Bundesrechnungshofes ist eine auch für mögliche Anbieter klare Beschreibung des Beratungsvorhabens eine wichtige Vorbedingung. Auch eine Entfrachtung von Ausschreibungsverfahren erscheint im Rahmen des vergaberechtlich Zulässigen für Nachfrager wie Anbieter sinnvoll, da für die erstgenannten die Anreize zur Umgehung, für die letzteren die Hürden beim Angebot abgesenkt werden könnten. Statt der erwähnten, von den Anbietern beklagten Betonung des günstigsten Preises bei den Zuschlagskriterien wäre eine stärkere Konzentration auf Qualitäts- und Erfolgskriterien des Beratungsvorhabens wünschenswert, wobei die Erfahrungen aus vergangenen Projekten (Referenzen) nicht so hoch gewichtet werden dürfen, dass (möglicherweise innovativere) neue Anbieter keine Chance haben. Bei der eigentlichen Abwicklung eines Beratungsvorhabens muss die betroffene Verwaltungseinheit für die Bereitstellung einer ausreichenden Eigenleistung Sorge tragen, um einerseits das Vorhaben zum Erfolg zu führen, andererseits aber auch einen effektiven *Wissenstransfer* (Lernen, siehe Kozica et al. 2013) für den anschließenden „Normalbetrieb“ zu ermöglichen. Gleichzeitig gilt es, den Beratungsanbieter soweit wie möglich in die Umsetzungsbegleitung einzubinden (ein wie erwähnt zu beobachtender Trend), wobei die Grenze zwischen Beratungsrolle einerseits und Entscheidungs- bzw. Umsetzungsrolle andererseits nicht überschritten werden darf.

Durch die andauernde Zusammenarbeit mit Managementberatern dürfte die öffentliche Verwaltung neben einem Gewöhnungseffekt auch ihrerseits Kompetenzen zum Umgang mit privatwirtschaftlichen Anbietern aufgebaut haben. Dabei sei auch auf den Wechsel von ehemaligen Unternehmensberatern in Spitzenpositionen der Verwaltung verwiesen (Neuscheler 2016, S. 27). An der verwaltungsinternen Verwendung ursprünglich auf die Privatwirtschaft beschränkter und im öffentlichen Bereich zunächst sehr umstrittener Begriffe, wie z. B. „Management“ oder „Controlling“, lässt sich sogar eine gewisse Konvergenz in der Denkhaltung zwischen Beratern und ihren Auftraggebern vermuten.

Literatur

- Armbrüster, Thomas, et al. 2010. *Unternehmensberatung im öffentlichen Sektor. Institutionenkonflikt, praktische Herausforderungen, Lösungen*. Wiesbaden: Gabler.
- BDU Bundesverband Deutscher Unternehmensberater e. V. 2017. *Facts & Figures zum Beratermarkt 2016/2017*. Bonn/Berlin/Brüssel: BDU.
- Bogumil, Jörg, und Werner Jann. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2. Aufl. Wiesbaden: Springer.
- Böhme, Doris. 2017. *Die Diffusion von Verwaltungsreformen. Eine Analyse der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens aus neoinstitutionalistischer Perspektive*. Bamberg: University of Bamberg Press.
- Brüggemeier, Martin. 2005. Externe Beratung öffentlicher Verwaltungen im Modernisierungsprozeß. Empirische Befunde. *Verwaltung und Management* 11(2): 86–91.
- Bundesrechnungshof. 2016. *Bericht an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Verträge zur Inanspruchnahme externer Berater*.

- Bundesrechnungshof, der Präsident, Hrsg. 2006. *Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Corcoran, Jan, und Fiona McLean. 1998. The selection of management consultants. How are governments dealing with this difficult decision? An explanatory story. *International Journal of Public Sector Management* 11(1): 37–54.
- Ernst, Berit, und Alfred Kieser. 2002. In search of explanations for the consulting explosion. In *The expansion of management knowledge: Carriers, flows, and sources*, Hrsg. L. Engwall und K. Sahlin-Andersson, 47–73. Stanford: Stanford University Press.
- FEACO European Federation of Management Consultancies Associations. 2015. *Survey of the European Management Consultancy 2014/2015*. December. Brussels: FEACO.
- Huchler, Andreas, und Christian Geiger. 2007. In *Behördenberatung in Deutschland*. Erste Ergebnisse einer Befragung und Implikationen für die Praxis. Hrsg. Universität Konstanz, FB Geschichte und Soziologie. Arbeitsbereich empirische Sozialforschung, Prof. Dr. Thomas Hinz und Zeppelin University. Lehrstuhl für Strategische Organisation & (Finanzierung, Prof. Dr. Stephan A. Jansen).
- Kozica, Arjan, et al. 2013. Verwaltungsberatung: Wie lernen öffentliche Verwaltungen aus externer Beratung? In *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Hrsg. Sabine Kropp und Sabine Kuhlmann. dms-Sonderheft 1, 305–324. Opladen/Toronto: Barbara Budrich.
- Kubr, Milan. 2002. *Management consulting. A guide to the profession*, 4. Aufl. Geneva: International Labour Office.
- Lapsley, Irvine, et al. 2013. Foreword. Management consultants – Demons or benign change agents? *Financial Accountability & Management* 29(2): 117–123.
- Leif, Thomas. 2008. *Beraten und verkauft, McKinsey & Co. – der große Bluff der Unternehmensberater*, aktualisierte und erweiterte Taschenbuchausgabe München: Wilhelm Goldmann.
- Momani, Bessma. 2013. Management consultants and the United States' public sector. *Business and Politics* 15(3): 381–399.
- Neuscheler, Till. 2016. Der Staat holt immer mehr Berater. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 15 Oktober, 27.
- Raffel, Tobias. 2006. *Unternehmensberater in der Politikberatung. Eine empirische Untersuchung zu Aktivitäten, Gründen und Folgen*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts.
- Saint Martin, Denis. 2000. *Building the new managerialist state. Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Saint Martin, Denis. 2005. Management Consultancy. In *The Oxford Handbook of Public Management*, Hrsg. E. Ferlie, L. E. Lynn und C. Pollitt. Oxford: Oxford University Press.
- Stöbe, Sybille. 1998. Verwaltungsmodernisierung und Beratung: Ergebnisse einer Befragung. In *Unternehmensberatung: Profil und Perspektiven einer Branche*, Hrsg. Ulrich Pekruhl, 47–57. Gelsenkirchen: Institut für Arbeit und Technik.
- Vogel, Rick, et al. 2016. Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor. *der moderne Staat* 9(2): 253–275.



Evaluation von Verwaltungsreformen

Markus Seyfried

Inhalt

1 Klärung der Begriffe	730
2 Theoretische Grundlagen	731
3 Praktische Anwendungsfelder	732
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen	734
5 Entwicklungsperspektiven	735
Literatur	737

Zusammenfassung

Evaluationen spielen eine immer wichtigere Rolle. In der Verwaltungspolitik und bei der Durchführung von Verwaltungsreformen erweisen sie sich zunehmend als bedeutsam. Allerdings gelten sie dort noch nicht als besonders stark institutionalisiert wie etwa in anderen Politikfeldern oder in anderen Ländern. Evaluationen können dazu beitragen, im Vorhinein die Möglichkeiten und Grenzen von Reformvorhaben zu ergründen, begleitend die Umsetzung von Maßnahmen zu bewerten oder im Nachhinein die Effekte und Wirkungen von Reformvorhaben zu analysieren. Sie stellen ein Instrumentarium zur Verfügung, das im Grenzbereich von Wissenschaft und Praxis arbeitet.

Schlüsselwörter

Evaluation · Verwaltungsreform · Anwendung · Methoden · Effekte

M. Seyfried (✉)

Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland
E-Mail: seyfried@uni-potsdam.de

1 Klärung der Begriffe

Der Begriff Evaluation ist stammverwandt mit dem lateinischen Verb *valere*, was so viel heißt wie „bei Kräften sein“ oder „wert sein“. Das Wort selbst bedeutet „Auswertung“ oder „Einschätzung“. Allerdings hat das Alltagsverständnis von Evaluation wenig mit dem wissenschaftlichen Verständnis gemein, da Letzteres mit ganz bestimmten Implikationen für das Evaluationsdesign einhergeht. Außerdem gibt es zahlreiche andere Begrifflichkeiten, die häufig im Zusammenhang mit Evaluationen genannt werden. Dazu zählen beispielsweise Auditierung, Qualitätsmanagement, Assessment, bei denen es sich jedoch jeweils um unterschiedliche Verfahren und Konzepte handelt (siehe dazu Chelimsky 1985; Stockmann 2002).

Im Kontext von empirischer Forschung, insbesondere im Bereich Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, lassen sich Evaluationen ganz allgemein als „Policy Studien“ bezeichnen, die Ziel-Mittel und Ursache-Wirkungszusammenhänge systematisch untersuchen (Jann 2001, S. 325). Evaluation ist eine „sorgfältige retrospektive Bewertung des Verdienstes, der Güte und des Wertes der Implementation, der Leistung und der Ergebnisse staatlicher Interventionen mit dem Zweck, in zukünftigen praktischen Handlungssituationen eine Rolle zu spielen“ (Vedung 1999, S. 2). Zentrales Merkmal ist in diesem Zusammenhang ein systematisches und methodisches Vorgehen. Folglich können Evaluationen mit verschiedenen Untersuchungsdesigns durchgeführt werden.

Evaluationen liegen außerdem bestimmte Standards zugrunde, die beispielsweise von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation auf deren Website ausgewiesen werden (www.degeval.org). Die dort genannten Standards umfassen die Aspekte der Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit. In der Konzipierung und Umsetzung können Evaluationen, die den genannten Standards Rechnung tragen sollten, sehr unterschiedliche Formen annehmen, was vor allem mit dem gewählten Evaluationsansatz zusammenhängt. So lassen sich beispielsweise *ex ante* (im Vorhinein), *ongoing* (begleitend) und *ex post* (im Nachhinein) Evaluationen voneinander unterscheiden. Dahinter steckt eine Differenzierung der Evaluation „von“ Reformprojekten und Evaluation „in“ Reformprojekten (Vedung 1999, S. 68). Alle drei Vorgehensweisen, die vor allem auch etwas über den Zeitpunkt einer Evaluation aussagen, sind anerkannte Verfahren, mit denen Verwaltungsreformen untersucht werden können. Methodisch differieren Evaluationsverfahren dahingehend, ob ihnen ein summatives oder formatives Forschungsdesign zugrunde liegt.

Während summative Evaluationen einen zusammenfassenden Charakter haben, weisen formative Evaluationen ein gestaltendes Element auf. Daher sind summative Evaluationen vor allem zusammenfassende, beschreibende Beurteilungen der jeweils zu untersuchenden Maßnahmen. Evaluateure sammeln dabei Informationen über den Evaluationsgegenstand und leiten daraus zentrale Erkenntnisse für die untersuchte Intervention ab. Im Gegensatz dazu liegt formativen Evaluationen ein empirisch-analytischer Grundgedanke zugrunde. Hier geht es nicht zuletzt darum, konkrete Hypothesen zu untersuchen und zu prüfen, um darüber wichtige Erkenntnisse zur Weiterentwicklung bzw. Gestaltung des Evaluationsgegenstands zu gewinnen. Mit den daraus gewonnenen Erkenntnissen lassen sich gezielte Modifikationen

der untersuchten Maßnahme einleiten (Bortz und Döring 2006, S. 110). Entscheidend ist dabei, dass Evaluationen den „strikten Regeln empirischer Sozialforschung“ (Jann 2001, S. 325) folgen wobei die Umsetzung der Regeln durch die Interaktion von Evaluierenden und Evaluierten beeinflusst wird.

Darüber hinaus gibt es noch die Differenzierung zwischen interner und externer Evaluation. Während interne Evaluationen, d. h. Selbstevaluationen, einen viel effektiveren Feldzugang zulassen und die Hürden bei der Datengewinnung schlüssig nicht vorhanden oder nur sehr gering sind, weisen externe Evaluationen ein vergleichsweise höheres Maß an Neutralität auf, wenn sie auf den zu analysierenden Gegenstand schauen. Dabei handelt es sich offenkundig um einen Zielkonflikt zwischen Distanz zum Forschungsobjekt und Datenzugang.

Unabhängig von methodischer Ausgestaltung und Durchführung sind Evaluationen auf vielen verschiedenen Feldern einsetzbar, so auch zwecks der Analyse und Bewertung von Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen. Verwaltungspolitik ist „die von der legitimierten politischen Führung mittels Entwicklung, Durchsetzung und Kontrolle von Prinzipien administrativen Handelns ausgeübte (oder zumindest versuchte) Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile sowie der Organisations- und Personalstrukturen der Verwaltung“ (Jann 2001, S. 328). In diesem Sinne sind Verwaltungsreformen ein Bestandteil von Verwaltungspolitik, der sich insbesondere mit der intendierten „Modernisierung von Verwaltungsstrukturen“ befasst (Jann 2001, S. 330, siehe auch „Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform“ in diesem Band), um beispielsweise „schleichenden Wachstums- und Veränderungsprozessen gegenüber zu treten“ (Buschhoff 2009, S. 3).

2 Theoretische Grundlagen

Idealtypisch verfolgen Evaluationen eine präzise Fragestellung. Dazu werden bestimmte, vorher zu definierende Methoden und Verfahren angewandt, die unter anderem der Beziehung zwischen Evaluateur und dem Evaluationsgegenstand Rechnung tragen. Hierbei gilt es, den Umständen, gegenwärtigen Entwicklungen, dem administrativen und politischen Kontext, aber auch der Reformkonzeption Rechnung zu tragen (Rossi et al. 1999, Kap. 2).

Die Möglichkeiten, Evaluationen durchzuführen, sind vielfältig und mit jeweils unterschiedlichen Zielkonflikten und Wirkungsimplikationen verbunden. Hier hat die Evaluationstheorie wichtige Konzepte hervorgebracht, die zwischen der Nutzung und dem Nutzen der Ergebnisse von Evaluationen unterscheiden. Da auch Evaluationen jeweils in einen bestimmten Kontext eingebettet sind, kann weiterhin von „Evaluation Governance“ (Piciotto 2016, S. 429) gesprochen werden. Welche Effekte die Ergebnisse einer Evaluation, ganz unabhängig von ihrer methodischen Güte, letztlich erzielen, kann maßgeblich von den Kontextbedingungen abhängen.

Was die Unterscheidung zwischen dem Nutzen und der Nutzung der Ergebnisse von Evaluationen angeht, hat sich die sogenannte Weiss-Patton-Debatte (Weiss 1988) vor allem an der Frage entzündet, ob und inwiefern Evaluationen direkte Effekte erzielen können oder ob Evaluationen letztlich nur indirekte Effekte dadurch

erzeugen, dass überhaupt evaluiert wird. Obwohl Evaluationen neue Perspektiven eröffnen oder Kompromisse für neue Abmachungen aufzeigen (z. B. in Form veränderter Prozesse oder Verwaltungsstrukturen), wertet Weiss sie hinsichtlich ihres Erfolges als „indifferent“ (Sandermann 2011, S. 45). Patton dagegen betont die direkten Effekte, die durch Evaluationen hervorgerufen werden können, beispielsweise Einflüsse auf Veränderungen, Entscheidungen oder die Umsetzung von Maßnahmen (Sandermann 2011, S. 46).

Mark und Henry (2004, S. 40–41) definieren hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten von Evaluationen verschiedene Ebenen. Sie gehen davon aus, dass Evaluationen auf individuellen, zwischenmenschlichen und kollektiven Ebenen wirksam werden und identifizieren mögliche Einflussmechanismen: generelle Einflussprozesse, kognitive oder affektive Prozesse, motivationale Prozesse und verhaltensbezogene Prozesse. Evaluationen können letztlich für alle Kombinationen dieser Ebenen und Prozesse wirksam werden. Wie und warum dies im Einzelnen geschieht, ist aber eine vornehmlich empirische Frage.

Angesichts der genannten Einflussmechanismen verwundert es nicht, dass die Funktionen von Evaluationen in einem breiten Kontext diskutiert werden. Vier zentrale Funktionen von Evaluationen, werden meist genannt: Dialogfunktion, Kontrollfunktion, Lernfunktion und Legitimationsfunktion (Stockmann 2002). Mit der Dialogfunktion wird betont, dass bei Evaluationen verschiedene Akteure zusammenwirken, was zum Informations- und Meinungsaustausch untereinander führt. Im Gegensatz dazu kann Evaluation aber auch als ein Instrument der Überprüfung oder zur internen bzw. externen Legitimierung eingesetzt werden. Da mit ihnen in der Regel Verbesserungen angestrebt werden, ist „Lernen“, also das Ziehen von Schlüssen aus den gewonnenen Erkenntnissen, eine der Hauptfunktionen von Evaluationen.

Aus diesen Funktionen können sich jedoch Zielkonflikte ergeben, die nicht immer offenkundig sind. Beispielsweise lassen sich die Dialogfunktion oder die Lernfunktion schwerlich realisieren, wenn Evaluationen als Kontrollinstrumente eingesetzt oder wahrgenommen werden. Wenn Dialog, Lernen oder Kontrolle gar nicht intendiert sind, sondern die Evaluation ausschließlich der Legitimation dienen soll, dann kann auch diese Funktion in Konflikt zu den anderen stehen.

3 Praktische Anwendungsfelder

Einer der Ausgangspunkte für Evaluationen ist, dass empirische Erkenntnisse über den „Erfolg von Modernisierungsprojekten“ (Buschhoff 2009, S. 41) gewonnen werden sollen. Solche Projekte können sich bei Verwaltungsreformen auf eine Vielzahl verschiedener Felder erstrecken. Weiterentwicklungen in der Methodik, etwa hinsichtlich experimenteller Designs oder aber der Integration qualitativer Methoden, erlauben neue Einsatzfelder für Evaluationen. Zwar eignet sich dieses Instrument besonders dort, wo sich Ziele eindeutig definieren und messen lassen, doch können auch „weichere“ Evaluationsgegenstände einer strukturierten Analyse unterzogen werden. Die breiteste inhaltliche Klammer für das Einsatzfeld von

Evaluationen sind dabei die Reformen im Zusammenhang mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) oder New Public Management (NPM), die auf verschiedensten Ebenen zu Anpassungen in den bestehenden Verwaltungsstrukturen geführt haben.

Zwischen Reformkonzepten und Evaluationen besteht eine besondere Verbindung, da letztere nachzuweisen versuchen, was erstere versprochen oder angestrebt haben. Evaluationen können zu Transparenz über Prozesse und Wirkungen beitragen und damit den Boden für Leistungsvergleiche oder andere Ansätze bereiten. Für die Praxis sind sie auch relevant für etwaige Rechenschaftspflichten oder Rechenschaftslegung. Aufgrund dieser thematischen Breite lassen sich hier nur Ausschnitte darstellen, die exemplarisch das Potenzial von Evaluationen bei Verwaltungsreformen auf europäischer Ebene sowie in Deutschland (im Bund, in den Ländern und auf kommunaler Ebene) vor Augen führen.

Die Europäische Kommission hat eine ganze Reihe von Aktivitäten entfaltet, um Evaluationen in verschiedensten Bereichen zur fördern und durchzuführen. In der EU herrschen Programmevaluationen vor, was mit der Umsetzung von vielfältigen Politik- und Förderprogrammen zusammenhängt. Die Evaluation von Verwaltungsreformen ist demgegenüber schwächer ausgeprägt. Hervorzuheben sind Evaluationen von Reformprozessen von Beitrittskandidaten und Nachbarländern, die sich oftmals mit Themen wie Transparenz, Rechenschaftslegung, Politikplanung, Verwaltungsprozesse befassen (siehe beispielsweise die *Evaluation and Fitness Check Roadmap*).

Auch auf Bundesebene in Deutschland sind Evaluationen von Verwaltungsreformen weitaus seltener anzutreffen als beispielsweise Evaluationen von Politikprogrammen. Die allermeisten Evaluationen beziehen sich auf Gesetze oder Maßnahmen und auf die Frage, inwiefern die jeweiligen Interventionen geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen (Kuhlmann 2009, S. 375; Buschhoff 2009, S. 38–39). Eines der bekanntesten Beispiele ist die Evaluation des Umbaus der Bundesagentur für Arbeit im Zuge der Arbeitsmarktreformen in den frühen 2000er-Jahren. Die vereinzelten Ansätze, die sich den Feldern Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform zuordnen lassen, deuten jedoch nicht darauf hin, dass Evaluationen hier keine Rolle spielen. Dieses Instrument wird vielmehr bei der Bewertung substanzialer Politiken eingesetzt, was den Rückschluss zulässt, dass die Evaluierung von Verwaltungspolitik noch erhebliches Potenzial aufweist.

Auf Landesebene sind deutlich mehr Aktivitäten zu verzeichnen. Dazu zählen beispielsweise Evaluationen von Territorial- und Funktional- oder anderen Verwaltungsreformen, die sich auf bestehende Strukturen (Landkreise), anderweitige Organisationen oder die Angleichung von Kostenrechnungssystemen beziehen (Kuhlmann 2009). Zudem beschränken sich die Evaluationen keinesfalls nur auf die obersten Landesbehörden, sondern sie spielen auch für die Polizei, für Schulen und Hochschulen eine wichtige Rolle. Interne und externe Evaluationen gehören beispielsweise für Schulen und Hochschulen inzwischen zum Standardrepertoire ihrer Weiterentwicklung. In allen Fällen geht es nicht nur um die Bewertung von Strukturen, sondern auch um die Machbarkeit oder die Begleitung von inhaltlichen Reformvorhaben. Entsprechend kommt eine Fülle von verschiedenen Evaluationsansätzen zur Anwendung. Bemerkenswert ist außerdem, dass beispielsweise auch

Rechnungshöfe vermehrt auf Evaluationen oder vergleichbare Bewertungspraktiken zurückgreifen. Hier deutet sich eine weitere Institutionalisierung von Evaluierungen an.

Auf kommunaler Ebene wurden schon zahlreiche Evaluationen durchgeführt. Dies liegt daran, dass in den Kommunen verschiedenste Maßnahmen ausprobiert wurden, die Verwaltung zu optimieren. Diese Aktivitäten zu evaluieren, bietet sich geradezu an. Durch die bunte Vielfalt zwischen Stadt und Land stellt die kommunale Ebene ein ideales Laboratorium dar, was sich auch in einer großen Bandbreite der Evaluationsansätze niederschlägt. Laut Bussmann (2009, S. 393) dominieren formative und interne Evaluationen.

Auch wenn die Nachfrage nach Evaluationen und vor allem nach wissenschaftlich abgesicherten Erkenntnissen auf allen Ebenen gestiegen ist, kann nicht davon gesprochen werden, dass dieses Instrument zur Begleitung von Verwaltungsreformen flächendeckend eingesetzt wird. Das gestiegene Interesse zeugt – unabhängig davon, ob und wie die Ergebnisse von Evaluationen genutzt werden – von dem Wunsch, mehr über die Wirkungen von Reformen zu erfahren.

Aufgrund unterschiedlicher methodischer Ansätze oder abweichender Themenstellungen können Evaluierungen ambivalente Befunde hervorbringen. Darin ist jedoch keine Schwäche dieses Instruments zu sehen. Die teilweise widersprüchlichen Ergebnisse deuten nur darauf hin, dass es in vielfältigen Kontexten einsetzbar ist. Die Feststellung einer voranschreitenden Institutionalisierung der Evaluierung (Stockmann und Meyer 2017) lässt sich für Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen trotzdem nur bedingt bestätigen. Im internationalen Vergleich hat die deutsche Verwaltung hier noch Nachholbedarf.

4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

Hinsichtlich der Umsetzung von Evaluationen lässt sich feststellen, dass diese mittlerweile als ein „etabliertes Instrument zur systematischen Generierung von Wissen über die Wirkungen von Maßnahmen und Programmen in Politik und Verwaltung“ (Grohs et al. 2017, S. 301) angesehen werden. Allerdings sind Evaluationen von Verwaltungsreformen lange nicht so etabliert und ausgereift wie jene von Förderprogrammen oder von *Better Regulation* (siehe „Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung“ in diesem Band). Auch Stockmann und Meyer (2017) betrachten in ihrem informativen Überblicksartikel zu Evaluationen in Deutschland diesen Bereich nicht gesondert. Stattdessen erörtern sie die Institutionalisierung von Evaluationen und heben ihre Bedeutung in Politikfeldern wie Entwicklungspolitik, Kulturpolitik sowie Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik hervor (Stockmann und Meyer 2017, S. 84–99). Hinzu kommt, dass die durchgeführten Evaluationen je nach Betrachtungsebene (EU, Bund, Land, Kommune) und Untersuchungszweck sehr stark in ihrer Umsetzung variieren. Sieht man von Bemühungen des Bundesrechnungshofes ab, spielen sich zudem die meisten Evaluationen von Verwaltungspolitik auf Länderebene und auf kommunaler Ebene ab.

Unterschiede in der Umsetzung von Evaluationen zeigen sich auch im internationalen Vergleich. Bestimmte Instrumente werden in anderen Ländern ganz anders angewandt als in Deutschland (Wollmann 2013). Es fehlt jedoch an Datenbanken oder Informationsquellen, die systematisch über Evaluationen von Verwaltungsreformen Auskunft geben. Damit wird nicht nur bezüglich der Verbreitung von Befunden verschiedenster Evaluationen, sondern auch auf der Meta-Ebene wichtiges Erkenntnispotenzial verschenkt. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass gerade im Bereich Verwaltungsreformen noch ein deutlicher Ausbau von Evaluationsbemühungen und ihrer Erforschung denkbar ist. Dieser Ausbau steht aber in Abhängigkeit von Reformvorhaben und Verwaltungsmodernisierung, denn Evaluationen bieten sich gerade dann an, wenn die Effekte von bestimmten Maßnahmen bewertet werden sollen.

Die Frage nach den Effekten bezieht sich letztlich auf die Auswirkungen von Evaluationen im Sinne von *Output*, *Outcome* und *Impact*. Die Auswirkungen können zunächst oftmals nur im Zusammenhang mit der jeweiligen Evaluationsstudie nachgezeichnet werden. Während Evaluationen hinsichtlich des *Outputs* – je nach Messbarkeit – vergleichsweise präzise Angaben machen können, was nicht zuletzt dazu führt, dass sich im positiven Sinne etwas verändert, sind die Auswirkungen hinsichtlich *Outcome* und *Impact* von Maßnahmen ungleich schwerer zu erfassen. Da sich Ursachen und Wirkungen nicht ohne weiteres voneinander trennen lassen, ergeben sich oftmals keine eindeutigen Befunde. Sie wirken eher als ein Unterstützungsinstrumentarium, das dabei helfen kann, mögliche Auswirkungen besser zu verstehen und damit Entscheidungsprozesse inhaltlich zu fundieren. In der Gesamtschau verschiedener Evaluationen zu einem Thema ergibt sich daraus oftmals sogar ein Für und Wider bestimmter empirischer Befunde und Zusammenhänge, die zwar dabei helfen können, fundierte Entscheidungen zu treffen, die aber keine Garantie des Gelingens geben.

Insofern ist das weiter oben skizzierte Bild von den unterschiedlichen Praxiserfahrungen auf den Ebenen Bund, Länder und Kommunen in Deutschland auch für die Charakterisierung der Auswirkungen relevant. Während die Auswirkungen von Evaluationen auf der Bundesebene konsequenterweise eher begrenzt sind, spielen sie auf der kommunalen Ebene und auf der Landesebene eine umso größere Rolle. Gerade für letztere werden Evaluationen mehr und mehr zu einem Instrumentarium der Rechenschaftslegung, das dabei helfen soll, Verwaltungen besser aufzustellen.

5 Entwicklungsperspektiven

Die bisherigen Erfahrungen mit Evaluationen von Verwaltungsreformen lassen zwei zentrale Rückschlüsse zu: Zum einen geht es um einen selbstkritischen Umgang mit diesem Instrument und seinen Ergebnissen, der dazu beiträgt, dass die immanenten Probleme von Evaluationen – wie im Fall jeder anderen sozialwissenschaftlichen Methode – reflektiert und ernst genommen werden. Zum anderen geht es aber auch darum, Innovationen in den Evaluationsmethoden voranzutreiben und die Evaluationspraxis weiterzuentwickeln. Das kann beispielsweise helfen, von sogenannten

ritualisierten Evaluationen wegzukommen. Auf diese Weise könnte vermieden werden, dass sich um dieses Instrument ein Rationalitätsmythos aufbaut, der für die Modernisierung der Verwaltung nicht hilfreich ist.

Unstrittig ist heute, dass Evaluationen generell einer kritischen Bestandsaufnahme bedürfen. Der Auftraggeber ist nicht selten der Initiator der entsprechenden Verwaltungsreform und kann mit dem Auftrag die Fragestellung und den Untersuchungskontext definieren und somit auch Einfluss auf den Verlauf sowie die Befunde von Evaluationen nehmen. Zudem bringen Evaluationen sogenannte intendierte und nicht intendierte Effekte mit sich (Seckelmann 2010, S. 219). Oftmals leiden sie schon darunter, dass nicht einmal die Ziele des jeweiligen Reformvorhabens klar definiert sind und damit messbar gemacht werden können (Buschhoff 2009, S. 68). Insofern sind Evaluationen schon bei der Formulierung von Verwaltungsreformen entsprechend mitzudenken. Häufig ist es schwer, klare Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu formulieren und zu identifizieren (Buschhoff 2009, S. 69). Die zu untersuchenden Sachverhalte sind in der Regel komplex und diese Komplexität sollte über das Evaluationsdesign auch abgebildet werden können.

Gegenwärtig zeigt sich eine Hinwendung zu quasi-experimentellen Designs, die dazu beitragen sollen, Ursache-Wirkungs-Beziehungen zweifelsfrei zu identifizieren. In jedem Fall sind für Verwaltungsreformer Evaluationsdesigns zu bevorzugen, die den jeweils definierten Zwecken Rechnung tragen. Es gibt auch Ansätze, die besonders bei vagen Zielformulierungen und nicht quantitativen Indikatoren angewandt werden können. In der jüngeren Evaluationsforschung lässt sich eine Neigung zu sogenannten *Mixed Methods* (gemischt-methodischen Forschungsdesigns) beobachten, d. h. kombinierten qualitativen und quantitativen Forschungsdesigns, die es möglich machen, die Beschränkungen des jeweils eigenen methodischen Ansatzes durch die Integration des anderen Forschungsansatzes auszugleichen (Kelle 2018).

Gemischt-methodische Forschungsdesigns sind zwar als innovativ anzusehen, methodisch liegt darin jedoch noch keine Neuerung. Wenn auch Verwaltungen immer mehr Daten digital erheben und vorhalten und zudem neue wissenschaftliche Methoden und Verfahren entwickelt werden, diese Daten auszuwerten, dann stellt sich die Frage, ob solche Entwicklungen nicht auch für die Evaluation von Verwaltungsreformen relevant sind. Allerdings bergen solche Innovationen immer auch Risiken. Wenn die Designs und Methoden immer komplizierter werden, um etwa kontextsensibler zu sein, dann bedeutet dies zwangsläufig auch, dass die zustande kommenden Ergebnisse noch schwieriger nachzuvollziehen sind. Dennoch werden die jüngsten methodologischen Entwicklungen dazu beitragen, Evaluationen im Bereich von Verwaltungsreformen noch attraktiver erscheinen zu lassen.

Daraus ergeben sich einige zentrale Erkenntnisse über die praktischen Implikationen von Evaluationen für die Durchführung von Verwaltungsreformen. Evaluationen sollten vor allem dann zur Anwendung kommen, wenn ein grundlegendes Interesse besteht, Verwaltungsreformen zu bewerten und ihre Auswirkungen zu verstehen bzw. die mit ihnen verbundenen Erwartungen zu überprüfen. Dies kann vor allem dann gelingen, wenn die erhofften Auswirkungen vorab formuliert werden, wie etwa in Form von messbaren oder zumindest nachweisbaren Zielsetzungen, die gleichzeitig wieder zu einer Präzisierung des Evaluationsauftrags führen. In der

Durchführung sind darauf zu achten, dass die Erkenntnisziele der angestrebten Evaluation mit einem überschaubaren Aufwand erreicht werden. Dabei sind Verfahren zu bevorzugen, welche die zentralen Befunde verständlich und nachvollziehbar aufbereiten. Letztlich muss der Auftraggeber in der Lage sein, die Befunde auf ihre Güte und Belastbarkeit hin zu überprüfen und zu bewerten. Auf diese Weise lässt sich zumindest teilweise sicherstellen, dass die Evaluation für ihn auch nutzbringend ist.

Dieser Nutzen ist, wie bereits erwähnt, bei einer Evaluation vielfältig. Zunächst können die Ergebnisse dazu beitragen, ein besseres Verständnis von Verwaltungsreformen zu erlangen. Dies kann zur Anpassung von Reformvorhaben oder aber zu Lernverhalten führen. Evaluationen tragen also primär zu einer Verbreiterung der Wissensbasis bei. Darüber hinaus kann aber auch der Evaluationsprozess an sich etwas bewirken. Die Tatsache, dass Verwaltungsreformer über Reformvorhaben nachdenken und diese systematisch untersuchen (lassen), bringt oftmals neue Perspektiven und Sichtweisen mit sich. Damit können auch Optimierungsvorhaben oder kontinuierliche sowie inkrementelle Veränderungsprozesse verbunden sein. Schließlich dient die durchgeführte Evaluation nicht zuletzt auch der Rechenschaftslegung und der Transparenz, sofern beispielsweise eine Veröffentlichung der Studie oder ihrer zentralen Befunde geplant ist. Unter Berücksichtigung des zunehmenden Legitimationsdrucks bei der Durchführung von Verwaltungsreformen können Evaluationen einen bedeutsamen Stellenwert erhalten, da sie einerseits überprüfen, ob zentrale Zielsetzungen erreicht werden konnten und andererseits dazu beitragen, das Wissen über die Implikationen von Verwaltungsreformen zu verbreitern.

Literatur

- Bortz, Jürgen und Nicola Döring. 2006. *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. 5., vollst. überarb. akt. u. erw. Aufl. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Buschhoff, Christian. 2009. *Evaluation von Verwaltungsmodernisierung: Empirische Erkenntnisse auf Grundlage der Binnenmodernisierung in einer Landesverwaltung*, Bd. 16. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Bussmann, Werner. 2009. Evaluation institutioneller Politik in der Schweiz, Deutschland und Österreich. In *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Hrsg. Thomas Widmer, Wolfgang Beywl und Fabian Carlo, 392–402. Wiesbaden: Springer.
- Chelimsky, Eleanor. 1985. Comparing and contrasting auditing and evaluation: Some notes on their relationship. *Evaluation Review* 9(4): 483–503.
- Grohs, Stephan, Gottfried Konzendorf, und Axel Piesker. 2017. Arbeitskreis Verwaltung-Evaluationen in administrativen und politischen Entscheidungsprozessen. *Zeitschrift für Evaluation* 16(2): 301–304.
- Jann, Werner. 2001. Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Hrsg. Eckhard Schröter, 321–344. Wiesbaden: Springer.
- Kelle, Udo. 2018. „Mixed Methods“ in der Evaluationsforschung – mit den Möglichkeiten und Beschränkungen quantitativer und qualitativer Methoden arbeiten. *Zeitschrift für Evaluation* 17(1): 25–208.
- Kuhlmann, Sabine. 2009. Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland: Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System. In *Evaluation. Ein systematisches*

- Handbuch*, Hrsg. Thomas Widmer, Wolfgang Beywl und Fabian Carlo, 371–380. Wiesbaden: Springer.
- Mark, Melvin M., und Gary T. Henry. 2004. The mechanisms and outcomes of evaluation influence. *Evaluation* 10(1): 35–57.
- Picciotto, Robert. 2016. Evaluation and bureaucracy: The tricky rectangle. *Evaluation* 22(4): 424–434.
- Rossi, Peter H., Howard E. Freeman, und Mark W. Lipsey. 1999. *Evaluation: A systematic approach*, 6. Aufl. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sandermann, Mary. 2011. *Die Bedeutung von Soft Skills für Evaluationsnutzungen. Eine komparative Analyse*. Wiesbaden: Springer.
- Seckelmann, Margit. 2010. Benchmarking (Art. 91 d GG) und Evaluation – lernende Verwaltung? In *Innovationen im und durch Recht*, Hrsg. Hermann Hill und Utz Schliesky, 201–224. Baden-Baden: Nomos.
- Stockmann, Rainer. 2002. Qualitätsmanagement und Evaluation-konkurrierende oder sich ergänzende Konzepte? https://www.ceval.de/modx/fileadmin/user_upload/PDFs/work_paper3.pdf. Zugriffen am 16.09.2018.
- Stockmann, Rainer, und Wolfgang Meyer. 2017. Evaluation in Deutschland. Woher sie kommt, wo sie steht, wohin sie geht. *Zeitschrift für Evaluation* 16(2): 57–110.
- Vedung, Evert. 1999. *Evaluation im öffentlichen Sektor*. Wien: Böhlau.
- Weiss, Carol H. 1988. If program decisions hinged only on information: A response to Patton. *Evaluation Practice* 9(3): 15–28.
- Wollmann, Helmut. 2013. Zur (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung. *der moderne Staat* (Sonderheft 1):87–102.

Stichwortverzeichnis

A

Ämterpatronage 267
Agencies/Agentur 145–147, 266,
285–294, 320
Agencification/Agenturbildung 146–147,
247–248, 285–294, 518
Akkreditierung 324, 362, 366
Akte
 elektronische 214, 588–589, 606–607, 612
Aktivierender Staat 9, 23, 668
allgemeine Verwaltung 253
Ambidextrie 711–712
angelsächsisches Verwaltungsprofil 45–46
Anwendungsvorrang 100
arbeitender Staat 19, 539
Arbeitsmarktverwaltung 91, 160
Arbeitsteilung 166–167, 298, 306–309, 586
Arbeitszufriedenheit 423, 425
Auditierung 730
Aufgabenkritik 252, 460, 678–688
Aufgabenorganisation 253
Aufgaben- und Finanzpläne
 integrierte 340, 473–474
Auftraggeberrolle 169, 170–171, 173, 174, 176
Auftragsangelegenheit 257
Ausbildung 392, 396, 398–402
Ausgliederung 118, 265–268, 272–273, 478
Auslagerung 265, 268, 270, 272, 289, 388, 436
Auslöser von Verwaltungsreformen 5
Austauschtheorie der Führung 424
Automatisierung 584
Autonomie 288–293, 294

B

Back Office 538, 540, 586, 590
Basisregister 587
Beamtenystem 376, 390

Beamtentum 44, 374, 375, 381
Beförderung 379, 409, 410
Behördennetzwerk
 transnationales 22
Behördenrufnummer
 einheitliche 22, 71, 518, 543, 642
Benchmarking 102, 352, 460, 464, 468,
668–674
Berichtswesen 132, 324, 346
Berufsbeamtentum
 hergebrachte Grundsätze 109, 389
Beschaffung
 nachhaltige 208–209
Beschwerdemanagement 171, 172, 363,
599, 656
bessere Rechtsetzung 510–512, 519
Beteiligungsmanagement 159, 210, 267, 321,
325–327, 329
Beteiligungsverfahren 167, 168, 169, 176, 497,
502, 577–578
betriebswirtschaftliche Instrumente
 721–722
better regulation 510–512
Beurteilungsspielraum 23, 24, 294
Bezahlung
 leistungsorientierte 118, 393, 411–416
Bezirksregierung 21, 247, 253, 255–256
Big Data 356, 584
Bilanz 445–448
blame avoidance 292, 356, 492
Budget 352, 467, 471–472, 474–475, 477, 479,
503, 505–506
Budgetierung 337, 354, 460, 474, 476, 477, 478
 partizipative 441, 478, 483–484, 486
Budgetpolitik 484–492
Budgetprinzipien 472
Budgetreform 471–480, 484–492
Bündelung 255–256, 260, 540, 586

- Bündelungsfunktion 256
 Bürgerbeteiligung 140, 166–169, 170–177, 209, 478, 498–500, 503, 603
 Bürgerbudget 503–504, 506
 Bürgerhaushalt 441, 478, 486, 488–489, 496–507
 Bürgerkommune 137, 169–178, 367
 Bürgerkonto 642–643
 bürgernahe Demokratie 497–498, 499–500, 503
 Bürgerorientierung 195, 290
 Bürokratie 43, 56, 57, 90, 118, 137, 205–206, 307, 421, 510–513, 517, 519, 583, 678, 510
 hybride 79, 148
 Bürokratieabbau 24, 511, 516–517
 Bürokratiekritik 511
 Bürokratietheorie 30, 205
 Bürokratisierung 32, 421, 510–511
 Bundesagentur für Arbeit 91, 101, 293, 301, 302, 340, 424, 643, 726
 bundeseigene Verwaltung 89, 91
 Bundesgesetz
 Vollzug 89–90, 105
 Bundesländer 19, 101, 109–110, 137, 204, 244, 252–261, 301, 390, 391, 397, 401, 444, 450–451, 464, 484–486, 553, 567, 614, 724
 Bundesnetzagentur 23, 292, 293, 624, 633
 Bundesstaat 88, 90, 91–92, 93, 506, 528, 539
 Bundesstaatsprinzip 104–105, 106, 107
- C**
 Change Agent 694, 699, 700
 Change Management 53, 59, 368, 425, 692–702, 718
 Collaborative Governance 159, 281
 Common Assessment Framework (CAF) 361, 363, 364, 366–368
 Common Law 41, 45
 Community Development 498, 501–502
 Contracting-out 117, 265, 268, 277, 685
 Controlling 124–125, 421, 459, 658, 721
 Corporate Governance 272, 320
 Crowd Computing 197
 Crowd-Out-Effekt 414
- D**
 Datenfriedhof 351, 486, 654
 Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) 602
- De-Mail 221, 619–627
 Dekonzentration 240, 247–248, 252
 Demokratie
 bürgernahe 497–498, 499–500, 503
 partizipative 167, 498–499
 Demokratieprinzip 103–104, 105
 Demokratisierung 192
 Deregulierung 117, 389, 513–514
 Design Thinking 195
 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 202
 Devolution 45, 242–243
 Dezemberfieber 472, 476
 dezentrale Ressourcenverantwortung 129, 132–133, 137, 478
 Dezentralisierung 240, 245–247, 252, 311–313
 Dienstherrenfähigkeit 103
 Dienstleistungsrichtlinie 102
 Dienstrechtsreform 390
 digitale Transformation 215–216, 329, 343, 523, 576, 585, 617, 663
 Digitalisierung 71, 187, 192, 198, 210, 214, 524–534, 572, 574, 579, 605–615, 721, 726
 DIN EN ISO 9000 364–365
 DIN EN ISO 9001 364, 365, 369
 divisionale Organisation 308
 Dokumentenmanagementsystem 586, 663
 Doppelhaushalt 474–475
 Doppik 102, 107, 110, 137, 445–450, 477
 doppischer Haushalt 477
 dreistufiger Verwaltungsaufbau 253–256
- E**
 E-Akte 214, 588–589, 606–607, 612
 Effektivität 205, 292, 349–350, 361, 438, 671
 Effizienz 231–232, 294, 349–350, 353, 438, 583, 671, 683
 E-Governance 198
 E-Government 198, 214, 518, 538, 548, 572, 590, 594, 685
 Ehrenamt 170, 260
 eIDAS-Verordnung 632, 633, 634
 Eigenschaftstheorie 422–423
 einheitliche Behördenrufnummer 22, 71, 518, 543, 642
 E-Justice 606–607, 612–613
 elektronische Akte 214, 588–589, 606–607, 612
 elektronische Signatur 621, 624, 632–633, 634
 elektronischer Identitätsnachweis 630–636, 642–643
 elektronischer Personalausweis 607, 623, 630–636, 642–643

- elektronischer Rechtsverkehr 217, 606–615
Employer Branding 398
Entbürokratisierung 510–520
Entstaatlichung 25
Ergebnisrechnung 446–448
Ermessensspielraum 23
ethische Führung 426
EU-Kernverwaltung 81–82
Europäische Kommission 97, 185, 215, 221, 444, 454, 526, 563, 613, 733
europäischer Verwaltungsraum 78–79, 96–97
Europäisierung 18, 20, 81–82, 192
EUROSTAT 453
Evaluation 189, 196, 514–515, 517–518, 668, 730–737
evidenzbasierte Politik 214, 249, 513
Exekutivföderalismus 292–293
Experimentierklausel 101
Expertenkommission 196–197
Expertisierung 23
externe Rechenschaftslegung 346, 351, 355–356, 467–468
externes Rechnungswesen 444–445, 458, 461
externe Verwaltungsreform 4, 8
extrinsische Motivation 414
- F**
Fachaufsicht 57, 90, 288, 293
Fachbruderschaft 93, 95
Federführung 309, 310
Finanzierungsformen 434–436
Finanzierungsinstrument 435, 438, 439–441
Finanzkrise 144–145, 484–485
Finanzierungs-PPP 277
Finanzmanagement 439, 440
Finanzrechnung 446–448
Finanzpläne
 integrierte 340, 473–474
Finanzzuweisung 90, 91
Föderalisierung 240–243
Föderalismusreform 21, 25, 108, 381, 390, 397
Fortbildung 43, 390, 392, 396, 403
Front Office 540, 586–587
Führung 306, 334–335, 338–339, 364–365, 367, 380, 416, 419–429, 539, 669–670
 ethische 426
 mit Leistungsauftrag 466, 475
 mit Globalbudget 466, 475
 kollaborative 426
 transaktionale 424–425
 transformationale 424–425
Führungsfolg 421, 422–424
Führungsinstrument 421, 422
Führungskompetenz 420
Führungskonzeption 420–421
Führungskräfteentwicklung 416, 426
Führungs kultur 421
Führungsstil 423–424, 426
Führungstheorie 422–423
Führungsverhalten 393, 422, 423–424, 426, 701
funktionale Organisation 308
funktionale Privatisierung 265
Funktionalreform 245, 246–247, 252, 257
- G**
garbage can theory 67
Gebietsorganisation 245, 253
Gebietsreform 22, 72, 74, 103, 106, 244, 252–261
Gemeinkosten 462–463
Gemeinschaftsaufgabe 92–93
Gemeinwohl 267, 289, 414, 497, 513, 679
Gemeinwohlorientierung 423, 428, 712
gemischtwirtschaftliches Unternehmen 266
Gender Budgeting 477
Generalist 72, 400, 402
Gesamthaushalt 436, 487, 491
Geschäftsprozess 298, 539, 541, 581–590, 721
Gesetzesfolgenabschätzung 512, 514–515, 680
Gesetzesvorbehalt 105–106
Gewährleistungsmodell 117, 264, 682–688
Gewährleistungsstaat 682
Gewährleistungsverantwortung 264–265, 268, 682–684
Gießkannenprinzip 410, 415
Gleichbehandlungsprinzip 414
Globalbudget 475
globales Nachhaltigkeitsziel 203
Globalhaushalt 475
Good Governance 158, 548
Governance 34–35, 153–163
Groupwaresystem 587
- H**
Handlungskoordination 34, 154–156, 158–160
Handy-Signatur 636
Haushalt 207–209, 435, 440, 448, 471–479, 496, 505
 doppischer 477
 wirkungsorientierter 208
Haushaltsgrundsätze 110, 473–474

Haushaltskonsolidierung 172, 434–439, 484–486, 489–492
 Haushaltsplan 132, 177, 471–478, 491–492
 Haushaltspolitik 280, 452, 486, 491, 492
 Haushaltsrecht 109–110, 291, 449, 485
 Haushaltsrechtsreform 473–476, 478–479
 Haushaltssicherungskonzept 485, 682
 hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtenstums 109, 389
 Hierarchie 34, 91–92, 96, 126, 136, 148, 154–157, 161, 267, 272, 307, 487, 510, 525, 586, 596–597
 hierarchische Organisation 30, 128, 205, 308–310, 315, 355, 376, 378, 420, 710
 Hochschule 104, 366, 399, 401–403, 671, 733
 Homo oeconomicus 117, 413
 horizontale Konzentration 255
 hybride Bürokratie 79, 148

I

Ideenmanagement 363, 577, 655
 Identitätsnachweis elektronischer 630–636, 642–643
 Indikator 142, 196, 207–208, 312, 346–356, 487
 Informalität 230–231
 information overload 198, 663
 Informationsasymmetrie 23, 90–94, 120, 294, 366, 686
 Informationstechnik 219, 299, 524, 539–544, 572–575, 582, 584–587, 606
 Informatisierung 192, 589
 Inkrementalismus 11, 78, 337, 486, 489, 699, 737
 Innovation 3, 94–96, 168, 281–282, 390, 531–533, 573, 695, 710–711
 Innovationslabor 577–578
 Input-Effektivität 350
 Input-Legitimation 21
 Institution 18, 64, 306
 institutionalistischer Erklärungsansatz 6, 36, 54, 67, 289–291
 Integrierte Aufgaben- und Finanzpläne 340, 473–474
 Internationalisierung 155, 192
 International Public Sector Accounting Standards 445, 453
 internes Rechnungswesen 444, 458
 interne Verwaltungsreform 4, 8
 intrinsische Motivation 381, 414
 Isomorphismus 67, 195, 316
 IT-Planungsrat 219, 552, 640, 647

J

Juristendominanz 402
 Justizkommunikation 606–608

K

Kaderverwaltung 46
 Kameralistik 29, 444–445
 Kassenkredit 434–440, 485, 490
 Katastrophenschutz 184–189, 599
 Kennzahl 142–143, 208, 227, 233, 324, 338, 346, 349–357, 476, 672–674
 Kernaufgabe 268–271, 683
 Kernprozess 314, 582
 KLR (Kosten- und Leistungsrechnung) 458–468
 kollaborative Führung 426
 Kommunalisierung 240, 245–247, 252, 257
 Kommunalverwaltung 91, 128–138, 307
 Kommune 19, 44–46, 73, 100–110, 147
 Kommunikation 91, 215, 428, 548, 594–603, 618–627
 Kompetenzzentrum 300
 Konnexitätsprinzip 106
 kontinentaleuropäisch-föderales Verwaltungsprofil 43, 44
 kontinentaleuropäisch-napoleonisches Verwaltungsprofil 42, 43
 kontinuierlicher Verbesserungsprozess 360, 363
 Kontraktmanagement 120, 132
 Konzentration 252, 254
 horizontale 255
 vertikale 255
 konzentrierte Dreistufigkeit 253–254
 Kooperation 91–97, 276–283, 298, 718–727
 Koordination 88–97, 143–146, 192–199, 256, 310, 391, 520
 negative 194, 310, 678
 positive 194, 678
 Koproduktion 583, 656
 Kostenarten 460–461
 Kosten-Nutzen-Analyse 56, 458
 Kostenstellen 461–462
 Kostenträger 462–463
 Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) 458–468
 kreisfreie Städte 254, 411, 451
 Krisenmanagement 182–189
 Kundenorientierung 148, 171, 316, 364–365
 Kundenzufriedenheit 172, 672

L

- Landesverwaltung 251, 254–256, 307, 387
Landkreis 218, 244–245, 254, 259
Laufbahnsystem 373, 376–379, 397
Leader-Member-Exchange-Theorie 424
Leadership 419–421
Lebenszyklusmodell 282
Legislaturfinanzplan 474
Legitimation 6, 121, 153, 161, 240, 260, 524, 669, 732
Legitimität 67, 80, 141, 307
Leistungsanreizsystem 393
Leistungsauftrag 475
Leistungsbeurteilung 393, 411–413, 416, 669
Leistungsentgelt 393, 411–415
Leistungsindikator 116, 198, 288
Leistungsnetzwerk 273, 590
leistungsorientierte Bezahlung 118, 393, 411–416
Leistungsprämie 411–412
Leistungsprinzip 393, 410
Leistungsrechnung 444, 457–460, 463–467
Leistungstiefe 120, 683
Leistungsverantwortung 95, 133, 352, 458, 478, 668, 733
Leistungsvereinbarung 312–313, 352
Leistungsvergleich 95, 133, 352–353, 457–458, 468, 667–670
Leistungswettbewerb 87, 94
Leistungszulage 411–412
Leitbild 2, 7–9, 52, 67, 121, 125, 128–130, 141, 149, 158–159, 169, 185, 215, 286–289, 340, 363, 389–390, 402, 539, 550, 695, 706
Leitungsspanne 339, 692, 697, 714
Leistungstiefe 308
Leitungsstruktur 142, 289
Lernen
 organisationales 337, 356, 706–714
lernende Organisation 339, 692, 697–698, 714
Liberalisierung 117, 155, 168, 269, 288
Lohnniveau 268, 282

M

- Make-or-Buy-Entscheidung 268, 458, 460, 464, 465, 686
Management 33–34
 strategisches 331–344, 692
Managerialismus 117–121
Marktregulierung 22, 288
materielle Privatisierung 117–118, 265, 277, 680

Matrixorganisation 310

- Mehrebenenverwaltung 78–84, 88–97
mikropolitische Strategie 489
Ministerialverwaltung 89, 93, 287–294
Mischverwaltung 107
Mitgestalterrolle 170, 173, 174
Mittelinstanz 253–256
Modellplatonismus 492
Modernisierung
 partizipative 498, 500, 504
Monitoring 196, 337, 710
Monopol 270, 288
Motivation 414, 421
 extrinsische 414
 intrinsische 381, 414
Mülleimer-Modell 67–70
multi purpose model 44, 245
Multi-Stakeholder-Beteiligung 498, 500–501

N

- nachhaltige Beschaffung 208–209
nachhaltige Entwicklung 202–203
nachhaltige Verwaltung 202–210
Nachhaltigkeitshaushalt 208
Nachhaltigkeitsmonitoring 207
Nachhaltigkeitssatzung 207
Nachhaltigkeitsstrategie 204, 209
Nachhaltigkeitsziel 5, 203–208
 globales 203
negative Koordination 194, 310, 678
negativity bias 292
Neo-Institutionalismus 36, 54
Neokorporatismus 34, 498, 501
Neo-Weberianischer Staat 141–150
Netzwerk 32–34, 79, 80, 92–97, 156–157, 192, 280
Neues Kommunales Finanzmanagement 137, 473
Neues Steuerungsmodell 21, 33, 58, 73, 101, 128–138, 148, 169, 312, 390, 464, 486, 518
Neue Verwaltungssteuerung 473
New Public Governance 7, 154, 160–161, 206
New Public Management (NPM) 33, 45, 47, 116–126, 247, 286, 419, 484, 486, 518
Nutzerkonto 586, 642–643

O

- Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) 101, 266, 276–283, 685, 718, 721
öffentlicher Dienst 141, 375–378, 389, 404

- öffentliches Unternehmen 266, 287, 321–323, 330, 436–438
 Once-Only-Prinzip 530, 587, 643
 One-Stop Government 141, 170, 518, 524, 528
 One-Stop-Shop 540, 613
 Onlinezugangsgesetz 221, 533, 543, 585, 640–648
 Open Access 548, 565
 Open Data 198, 220, 526, 548, 552–553, 560–568
 Open Government 526, 548–556, 562–563, 594, 599
 Organisation 88, 93, 118–121, 255, 306–313, 337
 divisionale 308
 funktionale 308
 hierarchische 30, 128, 205, 308–310, 315, 355, 376, 378, 420, 710
 lernende 339, 692, 697–698, 714
 organisationales Lernen 337, 356, 706–714
 Organisationsform 65, 101–103, 116, 137, 160, 253 290, 307–310, 315
 Organisationshoheit 105, 107, 303, 596
 Organisationskultur 148, 209–210, 658, 692–693, 708
 Organisations-PPP 266, 277
 Organisationsreform 67, 305–316
 Organisationsstruktur 131, 170, 194, 309, 311–313, 478–479, 695–696, 708
 Organisationswissen 194, 196
 Organleihe 257
 Outcome 5, 227, 346–350, 354, 361, 669–670, 673, 735
 Output 196, 346–350, 472, 550, 583, 670, 735
 Outsourcing 46, 133, 144–145, 265–269, 685, 721
- P**
- Parteipatronage 43
 Partizipation 5, 126, 159, 177, 195, 367, 414, 425, 427, 488, 512, 538, 550, 555, 577, 603
 partizipative Demokratie 167, 497, 499, 502
 partizipative Budgetierung 441, 478, 483–484, 486
 partizipative Modernisierung 498, 500, 504
 Performance 305, 316, 335, 341–342, 346, 349, 712
 Budgeting 337, 352, 476, 480
 Management 58, 311, 337, 340, 346–357, 668
 Measurement 142, 346, 350, 353, 355, 356
 Reporting 351
 Personalabbau 388, 391, 579, 661, 682
 Personalausweis
 elektronischer 607, 623, 630–636, 642–643
 Personalbeurteilung 393, 408–416
 Personalentwicklung 396–405, 659
 Personalführung 387, 393, 409, 420–421
 Personalmanagement 386–394, 408
 Personalplanung 392, 409–410
 Personalrekrutierung 43, 232, 375–377, 380, 389, 391, 396–405, 579, 694
 Personalwahl 392, 710
 Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung 257
 pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe 257
 Politik
 evidenzbasierte 214, 249, 513
 Politikberatung 718–719, 723
 Politikfeld 32, 55, 64, 95
 Politikstil 55
 politischer Markt 119
 politische Verwaltung 93
 Politisierung 43, 56, 177, 257–258, 377, 382
 Portal 80, 101, 363, 528–529, 540, 552–553, 564–569, 585, 612–613, 622, 629, 662
 Portalverbund 22, 221–222, 543, 585, 611, 640–650
 Positionssystem 22, 221–222, 543, 585, 611, 640–650
 positive Koordination 194, 678
 Potenzialbeurteilung 410
 Präfekt 43, 246–247
 Prinzipal-Agenten-Theorie 90, 120, 277, 291
 Privatisierung 4–5, 20, 22, 46, 108, 110, 118, 120, 125, 130, 144–145, 149, 159, 252, 264–273, 288, 513
 formelle 118, 265
 funktionale 265
 materielle 117–118, 265, 277, 680
 Privatisierungseffekte 270
 Produkt 132, 312, 339, 398, 458, 462, 466, 475, 477, 539, 583
 Produkthaushalt 337, 339, 465, 476–477, 480, 673
 Programmbudget 352, 472, 682
 Promotoren 8, 11, 71, 128, 519
 Promotoren-Opponenten-Konzept 695, 698
 Prozessmanagement 311, 313–314
 Prozessorganisation 313–314
 Public Choice 119, 264
 Public Corporate Governance 159, 320–330
 Public Corporate Governance Kodex (PCGK) 323–324

- Public Governance 144, 154, 160–161, 206, 484, 488
Public Interest 41, 45, 53, 143, 289
Public Leadership 426–429
Public Private Partnership (PPP) 101, 266, 276–283, 685, 718, 721
Publizität 226–228
- Q**
Qualitätsmanagement 360–369
Quangoization 146–147
Quasi-Föderalismus 45, 240–243
Quasi-Markt 117
- R**
Rechenschaftslegung 129, 352, 460, 473, 725, 733
externe 346, 351, 355–356, 467–468
Rechenschaftspflicht 196, 198, 356, 733
Rechnungslegung, 208, 327
Rechnungswesen 444–455, 458, 464–468, 472, 477, 724
externes 444–455, 458, 461
internes 444, 458
Rechtmäßigkeit 69–70, 105, 141, 307, 335, 472
Rechtsaufsicht 90, 246
Rechtsbereinigung 512
Rechtsetzung
 bessere 510–520
Rechtsstaatskultur 41, 43, 53
Rechtsstaatsprinzip 105
Rechtsvereinfachung 512
Rechtsverkehr
 elektronischer 217, 606–615
Referendariat 397, 400
Reformebene 4
Regelungsdichte 24, 421, 680
Regierungspräsidium 245, 247, 253
Regionalentwicklung 256, 279
Regionalisierung 8, 42, 94, 240–249
Regulierung 22, 55, 78–79, 84, 120, 144, 154, 265, 277, 322, 511–512, 515, 518–519, 583, 680, 723
Regulierungsbehörde 118, 160, 272, 287–291, 294
Regulierungsregime 270
Regulierungsstaat 118, 286, 287, 513
Reinforcement Theory 413
Rekommunalisierung 144, 145, 148, 269, 270, 271
Rekrutierung 43–44, 232, 375–377, 380–381, 389, 391, 396–405, 579, 694
Resilienz 144, 184–186, 189
Ressortforschungseinrichtung 292
Ressortprinzip 70, 72, 109, 544
Ressourcenverantwortung 118, 387, 587
 dezentrale 129, 132–133, 137, 478
Risikoregulierung 22, 288
Robotik 584
Rücklage 476
runder Tisch 488
- S**
Samtgemeinde 254
Schlanker Staat 21, 35, 135, 669
Schnittstelle 313, 560, 612, 642, 649
Schnittstellenproblematik 257
Schuldenbremse 207, 258, 484–486, 490
Schuldenkrise 452
Schuldenmanagement 439
Selbstabstimmungsmechanismen 309
Selbstverwaltung 19–20, 44, 100, 104, 106–107, 146–147, 245–247, 287, 645
Selbstverwaltungsaufgabe 645
 pflichtige 257
Senioritätsprinzip 380
Sensortechnik 584
Service Level Agreement 278, 298, 301, 312
SERVQUAL 361–363
Shared Service Center 298–304, 329, 532, 587
Signatur
 elektronische 621, 624, 632–633, 634
Skalenwert 257
Smart City 561, 572–574, 576–579
Sonderbehörde 247, 252–255
Souveränitätsverlust 23, 25
Staat
 aktivierender 9, 23, 668
 arbeitender 19, 539
 neo-Weberianischer 141–150
 schlanker 21, 35, 135, 669
Staatsaufgaben 18, 22
Staatsgewalt 18, 45, 103, 216, 646
Staatstätigkeit 18, 22, 25, 124, 129
Staatsversagen 19, 122
Staatsverständnis 18, 44–45, 130, 216
Stabsstelle 70, 310
Stadtkreis 254
Standardkostenmodell (SKM) 515–517, 680
Steuerungsmodell

- S**
- Steuerungsmodell (*Fortsetzung*)
 - Neues 21, 33, 58, 73, 101, 128–138, 148, 169, 312, 390, 464, 486, 518
 - Steuerungsobjekt 32, 36, 155
 - Steuerungssubjekt 32, 34, 36, 155
 - Steuerungstheorie 34, 155
 - Strategie
 - mikropolitische 489
 - strategisches Management 331–344, 692
 - Subsidiaritätsprinzip 43, 117, 268
 - Sunset Legislation 517–518
 - super wicked problem 193, 517–518
 - Superintelligence 199
- T**
- Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst 411
 - Team
 - virtuelles 585
 - Teamarbeit 587
 - Territorialreform 9, 252, 258–261
 - Think Tank 197
 - Tilburger-Modell 129
 - Top-down-Budgetierung 479
 - Total Quality Management (TQM) 363
 - Tragfähigkeitsbericht 207
 - Traineeprogramm 400
 - transaktionale Führung 424–425
 - Transaktionskosten 120, 269, 282, 686
 - Transformation 3, 46, 525–527, 538
 - digitale 215–216, 329, 343, 523, 576, 585, 617, 663
 - transformationale Führung 424
 - Transformationsagenda 203
 - transnationales Behördennetzwerk 22
 - Transnationalisierung 18
 - Transparenz 44, 226–235, 547–555
 - Transparenzgesellschaft 560
- U**
- Überbürokratisierung 19, 518
 - Umweltpolitik 31, 196
 - Unternehmen
 - gemischtwirtschaftliches 266
 - öffentlichtes 266, 320–331, 436–438
 - Unternehmensberater 718–727
 - Unterstützungsprozess 582
- V**
- Valenz-Instrumentalitäts-Erwartungs-Theorie 413
 - Verbandsgemeinde 254
 - Verbesserungsprozess
 - kontinuierlicher 360, 363
- W**
- Verdrängungseffekt 414
 - Vergaberecht 208, 267, 281, 722–723, 727
 - Vergleichsring 133, 468, 663, 672–673
 - Vermögensprivatisierung 269
 - Verselbstständigung 24, 33, 93, 104, 118, 159, 265–268
 - vertikale Konzentration 255
 - Vertrauensdienst 618–627
 - Verwaltung
 - allgemeine 253
 - bundeseigene 89, 91
 - nachhaltige 202–210
 - politische 93
 - Verwaltungsaufbau 44, 252
 - dreistufiger 253–256
 - zweistufiger 253–256
 - Verwaltungsfachangestellte 399
 - Verwaltungsfachhochschule 401
 - Verwaltungsfachwirt 399
 - Verwaltungsgemeinschaft 254
 - Verwaltungsgeneralist 72, 400, 402
 - Verwaltungskontrolle 21
 - Verwaltungskultur 11, 40–48, 53, 70, 301, 313, 368, 390
 - Verwaltungskulturreich 41
 - Verwaltungspolitik 64–74, 253, 731
 - Verwaltungsprofil
 - angelsächsisches 45–46
 - kontinentaleuropäisch-föderales 43, 44
 - kontinentaleuropäisch-napoleonisches 42, 43
 - Verwaltungsreform 2–12, 64–74, 96
 - Auslöser 5
 - externe 4, 8
 - interne 4, 8
 - Verwaltungsstil 51–60
 - Verwaltungsstrukturreform 252–261
 - Verwaltungssystem 43, 45
 - Verwaltungstradition 43, 45, 46
 - Verwaltungswissenschaft 27–36
 - vergleichende 45
 - virtuelles Team 585
 - Vollzug der Bundesgesetze 89, 105
 - Vollzugsföderalismus 79
 - Vollzugskritik 252, 680
 - Vorgangsbearbeitungssystem 586

Wirkungen 40, 347–349, 670, 739
wirkungsorientierter Haushalt 208
Wirkungsorientierung 208, 340–341, 467
Wirtschaftlichkeit 257, 260, 672
Wirtschaftlichkeitsrechnung 458
Wirtschaftlichkeitsvorteile 282
Wissensbeschaffung 197
Wissensgesellschaft 214, 656
Wissensmanagement 210, 214,
 561, 587, 653–664

Z

Zentralisierung 252, 298,
 315, 489
Zentralstaat 43
Ziel-Mittel-Kalkulation 290
Zielvereinbarung 67, 272, 312, 338, 340, 352,
 412, 415, 416, 423
Zweckkritik 252, 679–680
Zweckmäßigkeit 21, 368
zweistufiger Verwaltungsaufbau 253–256