Herrn Dr. Kost, der als Initiator zum Zustandekommen dieses Buches beigetragen hat. Auch den Autor/innen sei für ihre Bereitschaft gedankt, überaus facettenreiche Themen auf begrenztem Raum darzustellen. Sie sind es, die die Leser/innen nun einladen, sich auf den Weg durch die Verwaltung in NRW zu begeben.

Duisburg, im Sommer 2003

Dieter Grunow

Dieter Grunow

I. Die öffentliche Verwaltung in der modernen Gesellschaft

1. *Grundbegriffe: Öffentliche Aufgaben, öffentlicher Sektor, öffentliche Verwaltung*

Schon die erste Annäherung an den Gegenstand dieses Buches enthält Stolpersteine: Was ist die öffentliche Verwaltung? Geht man von der Frage aus, was „verwalten" bedeutet, dann gelangt man zu Tätigkeitsbeschreibungen wie disponieren, dokumentieren, archivieren, organisieren, (z.T. auch) finanzieren. Diese Tätigkeiten – so wird schnell deutlich – werden von einer großen Mehrheit der Gesellschaftsmitglieder praktiziert: Man „verwaltet" sein Haushaltsgeld, seine Freizeit, sein Aktiendepot oder seine Urlaubsfotos – und vor allem auch Dokumente, Belege, Nachweise, die man ggf. in der öffentlichen Verwaltung (z.B. beim Standesamt) vorlegen muss. Die weite Verbreitung dieser Tätigkeiten in der Gesellschaft wird dadurch zusätzlich belegt, dass es gut sichtbare Organisationen in der Privatwirtschaft (z.B. Banken, Versicherungen, Immobilienfonds) ebenso wie beim Staat (z.B. Ministerien, kommunale Ämter) gibt, die auf Verwaltungstätigkeit spezialisiert sind. Öffentliche Verwaltung könnte man daher zunächst als das Verwalten öffentlicher, für alle Bürger/innen wichtigen Belange umschreiben und damit von der Verwaltung privater oder privatwirtschaftlicher Belange unterscheiden.

Allerdings wird sofort deutlich, dass die öffentlichen Belange nicht allein durch verwaltende Tätigkeiten bearbeitet werden (können): Es geht auch um öffentliche Sicherheit (z.B. durch Polizeipräsenz), um soziale Sicherheit (z.B. durch Sozialleistungssysteme), um Ausbildung (z.B. durch Schulen und Hochschulen), um Umweltschutz (z.B. durch regelmäßige Messungen der Luftbelastung) und vieles andere mehr. Fasst man alle diese Handlungsfelder als *öffentliche Aufgaben*[1] zusammen, so ist stets zu beachten,

[1] In der Fachliteratur wird hierfür auch der Begriff der Staats- oder Verwaltungsfunktionen benutzt – meist aber in sehr allgemeiner Form (z.B. Gestaltungsfunktion; Vollzugsfunktion). Neuerdings spielt auch der Be-

dass sich diese Aufgaben nicht allein im „Verwalten" erschöpfen (Schuppert 1980). Die Vielfalt von Sachverhalten und Begriffen, bezieht sich auch auf das Ensemble von Behörden und Einrichtungen, in deren Rahmen die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden: z.B. „Exekutive" (mit ihrem Durchführungssegment), „Staat", „öffentlicher Sektor" oder eben auch „öffentliche Verwaltung". Neben die Aufgaben- bzw. Funktionsbeschreibung tritt also die Darstellung der *Strukturen*. Im Folgenden werden wir dafür vor allem die Begriffe „öffentliche Verwaltung" und „öffentlicher Sektor" benutzen (König; Siedentopf 1997).

Warum diese beiden Begriffe, und wie stehen die damit bezeichneten Sachverhalte zueinander? *Die öffentliche Verwaltung ist der Kern des öffentlichen Sektors*, in dem die verschiedenen öffentlichen Aufgaben erfüllt wurden. Für diesen Kern gilt,

- dass die Aufgaben i.d.R. einen durch Gesetz oder andere politische Beschlüsse (z.B. der Regierungen in Bund und Bundesländern) festgelegten Auftrag beinhalten,
- dass die Durchführung in öffentlich-rechtlichen Organisationsstrukturen (Ministerien, Ämtern, Anstalten des öffentlichen Rechts usw.) erfolgt,
- wobei Bedienstete des öffentlichen Dienstes eingesetzt werden
- und die Finanzierung über öffentliche Mittel erfolgt (Steuern, Abgaben, Gebühren etc.).

Vom „Kern" lässt sich in dieser Konfiguration deshalb sprechen, weil an der Durchführung öffentlicher Aufgaben nicht selten auch andere Organisationen und Personalgruppen beteiligt werden. So werden z.B. die Straßennetze von Bundes- und Landes- und kommunalen Verwaltungen geplant, doch die Ausführung, d.h. der konkrete Bau der Straßen wird an Dritte (Straßenbaufirmen) übertragen. Ähnliches gilt für die Durchführung häuslicher Krankenpflege, deren Finanzierung zwar gesetzlich geregelt und abgesichert ist, die aber konkret durch Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände (z.B. in Form von Sozialstationen) oder privatwirtschaftli-

griff „Verwaltungsprodukte" eine Rolle. Der Begriff „öffentliche Aufgaben" bzw. „Verwaltungsaufgaben" ist u.E. anschaulicher und für dieses Buch besser geeignet.

chen Pflege-GmbHs bzw. durch das bei ihnen beschäftigte Pflegepersonal erbracht wird.

Das Strukturbild des öffentlichen Sektors, in dessen Zentrum die öffentliche Verwaltung verankert ist, kann also als *komplexes Netzwerk von Organisationen* beschrieben werden, in dem eine fast unüberschaubare Zahl und inhaltliche Vielfalt öffentlicher Aufgaben durchgeführt wird. Als wichtigstes gemeinsames Merkmal ist noch einmal die Gesetzesgrundlage hervorzuheben: Weit überwiegend prägen die in den Parlamenten beschlossenen Gesetze die inhaltliche Aufgabendefinition und die Art der Aufgabendurchführung. Diese Rechtsstaatlichkeit bzw. der Gesetzesvorbehalt für die Festlegung öffentlicher Aufgaben bedeutet einerseits garantierte Leistungen der öffentlichen Verwaltung, aber auch Verpflichtungen für die Bürger/innen – und vor allem: den Schutz vor „staatlicher Willkür". Die wichtigste Grundlage – das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland – enthält deshalb Ausführungen über die Grundrechte (der Bürger/innen) und Regelungen zur Machtaufteilung im öffentlichen Sektor (zwischen Legislative, Exekutive und Judikative), wobei der demokratisch legitimierten Legislative (den Parlamenten) eine Schlüsselrolle zufällt.

Daneben gibt es aber auch Festlegungen hinsichtlich der Schwerpunkte öffentlicher Aufgaben und der Architektur der öffentlichen Verwaltung. Für Letzteres ist eine weitere Form der Machtaufteilung – das föderative Prinzip – von besonderer Bedeutung. Damit ist die Aufteilung von Macht/Zuständigkeiten zwischen EU, Bund, Ländern und Kommunen gemeint, die eine geteilte Souveränität zwischen den Parlamenten (Europaparlament, Bundestag/Bundesrat, Landtage, Kreistage, Stadt-/Gemeinderäte) beinhaltet und analog dazu einen ausgeprägten *Verwaltungsföderalismus*. Das heißt, die öffentlichen Aufgaben werden auf *verschiedenen Verwaltungsebenen* (EU, Bund, Länder, Kommunen) abgearbeitet.[2] Dabei nimmt der Umfang der Aufgaben*durchführung* von der EU-Ebene bis zur kommunalen Ebene zu; der größte Anteil – man schätzt 80% aller öffentlichen Aufgaben – werden auf kommunaler Ebene konkret ausgeführt. Dies ist plausibel, weil dabei vielfach Personen, Gruppen und Organisationen angesprochen

[2] Immer häufiger wird deshalb von „Regierung im Mehrebenensystem" gesprochen und geschrieben.

werden, die wohnort- bzw. standortnah am Besten erreicht werden können. Allerdings ist dies auch von der Art der Aufgabenstellung abhängig: Nicht immer ist die örtliche Nähe notwendig: z.B. bei der Geldverteilung (Rentenzahlung), bei Informationskampagnen (Gesundheitsaufklärung) oder Datenerfassung (Verkehrszentralregister im Kraftfahrtbundesamt).

Auf den anderen Ebenen der öffentlichen Verwaltung werden i.d.R. solche Aufgaben durchgeführt, die eine Einheitlichkeit/Übersichtlichkeit erfordern (so z.B. der Zoll auf Bundes- bzw. EU-Ebene), die eine Bündelung für größere regionale Einheiten erfordern (z.B. Hochschulen auf Landesebene) oder sich einfach historisch so ergeben haben. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die öffentliche Verwaltung nicht nur für die Aufgaben*ausführung* herangezogen wird, sondern auch für die *Vorbereitung* der Aufgabenfestlegung – und das bedeutet: Politik- bzw. Gesetzesvorbereitung bzw. Politikberatung durch die öffentliche Verwaltung. Dies gilt vor allem für die Verwaltungen auf EU-, Bundes- und Länderebene, in denen der größte Teil der Gesetzgebung erfolgt. Die Grundzüge dieser Arbeitsteilung werden bereits im Grundgesetz festgelegt. Die Bundesländer haben dabei in besonderem Maße eine doppelte Verantwortung: Sie sind durch den Bundesrat und die eigenen Gesetzgebungskompetenzen (z.B. im Kultur- und Bildungsbereich) einerseits intensiv an der Gestaltung öffentlicher Aufgaben beteiligt; anderseits haben sie die Hauptverantwortung für die Durchführung der Aufgaben. Die alltagspraktischen Ausführungstätigkeiten werden dann allerdings großenteils auf die kommunale Ebene übertragen.

Die Rolle der öffentlichen Verwaltung in der Gesetzesvorbereitung (also der politischen Gestaltungsaufgaben, z.B. durch die so genannten Referentenentwürfe) bleibt in den folgenden Kapiteln ein Randthema; *der Schwerpunkt liegt bei denjenigen öffentlichen Aufgaben und ihrer Durchführung, die die Bürger/innen in verschiedenen Phasen ihres Lebens und in den verschiedenen Segmenten ihres Alltags betreffen.* Auch dieser Teil der öffentlichen Aufgaben ist so umfangreich, dass grobe Sortierungen erforderlich sind, um sich ein Bild davon machen zu können. Dabei können zwei Unterscheidungsmuster benutzt werden: *Zum einen* geht es um die Art der Aufgabendurchführung: Hier wird zwischen Eingriffen, (Dienst-) Leistungen, finanziellen Anreizen, Informationen, Bereitstellung

von Infrastrukturen, Moderation/Mediation unterschieden. Wenn einzelne Formen der Durchführung für bestimmte Aufgabenblöcke typisch und dominant sind, kann man diesbezüglich von verschiedenen Verwaltungssegmenten (Eingriffsverwaltung, Leistungsverwaltung, Planungsverwaltung usw.) sprechen. *Zum Zweiten* kann zwischen verschiedenen inhaltlichen Problemfeldern und besonderen Adressatengruppen unterschieden werden, die auch als *Politikfelder* bezeichnet werden: Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Sicherheitspolitik, Außenpolitik, Umweltpolitik usw. Letztere Unterscheidung ist für die in diesem Buch behandelten Themen besonders geeignet, weil sie gut sichtbare Bündelungen öffentlicher Aufgaben beinhalten: so z.B. in Form von Gesetzesbüchern (Sozialgesetzbuch, Strafgesetzbuch), in Form von Behörden (Umweltverwaltung, Bauverwaltung, Gesundheitsverwaltung), in Form von Einzel-Haushaltsplänen (Haushalt für die Verkehrspolitik, Haushalt für die Arbeitsmarktpolitik usw.) sowie in Form von politischen Gremien und Parlamentsstrukturen (Bundestagsausschüsse; Fach-Ministerkonferenzen usw.).

Die Politikfelder geben auch wichtige Anhaltspunkte darüber, mit welchen Bürger/innen bzw. Repräsentanten gesellschaftlicher Organisationen die jeweiligen Behörden und Einrichtungen zu tun haben. So ist die Bildungspolitik u.a. auf Schüler, Eltern und Lehrer bezogen; die Wirtschaftspolitik vor allem an Unternehmer und Arbeitnehmer(-vertreter); die Verkehrspolitik richtet sich an alle Verkehrsteilnehmer zu Wasser, zu Lande und in der Luft usw. Die wenigen Beispiele zeigen bereits, dass nicht nur unterschiedliche Angelegenheiten oder Anliegen mit den Politikfeldern verbunden sind, sondern dass unterschiedliche Personen, Personengruppen, Organisationen betroffen sind; auch die Abhängigkeit von den Verwaltungsentscheidungen ist unterschiedlich groß – da es manchmal auch Alternativen zur öffentlichen (Dienst-) Leistung gibt; schließlich ist zu beachten, dass die Kommunikationsbeziehungen zur öffentlichen Verwaltung unterschiedliche Fähigkeiten und/oder Erfahrungen erfordern.

Selbst diese vereinfachte Darstellung der öffentlichen Verwaltung und ihrer Bezugspersonen/-organisationen macht es kaum möglich, sie sich als „Gesamtbild" vorzustellen. Nicht zuletzt deshalb wird oft zu sehr allgemeinen *quantitativen* Kennzeichnungen gegriffen. So lässt sich z.B. darauf hinweisen, dass in Deutschland

etwa 15-20% der Erwerbstätigen im öffentlichen Sektor beschäftigt sind.[3] Deutlich mehr Beachtung durch Medien und Öffentlichkeit findet allerdings die so genannte *Staatsquote*, d.h. der Anteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP), das durch öffentliche Kassen fließt. Hier werden (einschließlich der Sozialversicherungsausgaben) i.d.R. zwischen 40 und 50% erreicht. Dies ist ein so großer Anteil, dass viele politische Anstrengungen darauf gerichtet werden, diese Staatsquote zu verringern – zumal sie in anderen Ländern (z.B. USA, Japan) deutlich geringer ausfällt.[4]

Unabhängig von diesen vergleichenden Bewertungen bleibt zunächst festzustellen, dass im öffentlichen Sektor ein enormes Volumen an gesellschaftlichen Ressourcen „bewegt" wird. Dies führt zu der breitflächigen Betroffenheit von Personen, Gruppen und Organisationen von Entscheidungen, die im öffentlichen Sektor und insbesondere in der öffentlichen Verwaltung getroffen werden. Damit verbunden ist eine zwiespältige Reaktion der Bürger/innen: Einerseits ist es notwendig, sich mit den Aufgaben, der Arbeitsweise und den Strukturen der öffentlichen Verwaltung auszukennen, andererseits ist der gesamte Bereich so umfangreich, dass er gar nicht erfasst werden kann. Es ist also allein aus diesem Grund ausgesprochen schwierig, die Anliegen der Gesellschaftsmitglieder und die öffentlichen Aufgaben sowie die Strukturen, in denen sie bearbeitet werden, aufeinander abzustimmen. Die wechselseitigen Suchprozesse[5] sind Legende – weshalb nicht selten von „Odyssee" gesprochen wird (Grunow 1988).

3 Die untere Grenze bezieht sich auf den Kern, d.h. die öffentliche Verwaltung, während die obere Grenze „ausgelagerte" Organisationen (z.B. des so genannten Dritten Sektors) berücksichtigt.

4 Solche Vergleiche sind allerdings wenig aussagekräftig, weil sich – wie bereits die kurze einleitende Skizze zeigt – dahinter sehr umfangreiche und vielfältige öffentliche Aufgaben verbergen. Auch die Berechnungsverfahren sind nicht völlig einheitlich.

5 Die Verwaltung „sucht" die Bürger (z.B. säumige Steuerzahler); die Bürger „suchen" die Verwaltung (z.B. um eine Baugenehmigung zu erhalten).

2. *Der Entstehungszusammenhang von öffentlichen Aufgaben und Verwaltungsorganisationen*

Bevor einzelne Aspekte der öffentlichen Verwaltung – vor allem aus dem Blickwinkel der Bürger/innen – erörtert werden, ist kurz auf die Entstehungsbedingungen und die Ausdehnung des öffentlichen Sektors einzugehen (Ellwein 1997). Grundsätzlich handelt es sich bei der öffentlichen Verwaltung keineswegs um ein neues oder „modernes" Phänomen. Sowohl die verwaltenden Tätigkeiten als auch ihr Bezug zu öffentlichen Angelegenheiten sowie die Entstehung von entsprechenden Organisationen und Einrichtungen ist ein übliches Phänomen – wo immer eine große Anzahl von Menschen zusammen leben. Das dauerhafte Überleben großer Kollektive setzte und setzt bestimmte *gemeinsame*, d.h. aufeinander abgestimmte Formen der Problem- und Krisenbewältigung voraus: Sei es die Nahrungsbeschaffung, die Bewältigung von Naturkatastrophen oder die Abwehr kriegerischer Übergriffe. Der Aufwand für die kollektive Bewältigung derartiger Aufgaben wurde um so höher je größer die Zahl der betroffenen Menschen und je größer die räumliche Ausdehnung des einbezogenen Lebensraumes waren. Über hohen „Verwaltungsaufwand" wurde deshalb schon aus dem Reich der Sumerer, dem alten Ägypten, dem alten China oder dem Römischen Reich berichtet. Ebenso kann man heute davon ausgehen, dass alle Länder des Globus über eine – mehr oder weniger ausdifferenzierte – öffentliche Verwaltung verfügen.[6] Ihre Einbettung in die Gesellschaft zeigt sich jedoch sowohl im historischen wie im internationalen Vergleich als sehr unterschiedlich.

Die Unterschiede haben sich aufgrund kultureller und politischer Hintergründe und Entwicklungspfade ergeben. Sie sind vor allem aber geprägt durch eine immanente Zwiespältigkeit der Entwicklung „öffentlicher Belange": Diese haben fast durchgängig einen Leistungsaspekt und einen Herrschaftsaspekt. Öffentliche Belange lassen sich nur durch *kollektive* Anstrengungen regeln oder

6 Im Rahmen des internationalen Vergleichs gilt die Qualität der öffentlichen Verwaltung inzwischen als ein wichtiger „Standortfaktor" – z.B. bei der Vergabe von Krediten durch die Weltbank oder bei der Gestaltung internationaler Verträge.

bewältigen.[7] Selbst wenn eine *Leistung* (z.B. Schutz vor Überschwemmungen durch gemeinschaftlichen Dammbau – im Nildelta nicht anders als an der Elbe) im Zentrum der kollektiven Anstrengungen steht, sind direkt oder indirekt auch *Herrschaft*selemente eingebunden: Das Vorgehen muss organisiert und reglementiert werden; ggf. muss durch Zwang die Beteiligung aller sichergestellt werden. Dies kann durch Selbstbeteiligung, die Bereitstellung von Lebensmitteln für die Helfer/innen, die Entrichtung von Steuern oder Notopferbeiträgen usw. erfolgen. Macht(anwendung) bedeutet die Durchsetzung bzw. Erzwingung von Handlungen Dritter auch gegen deren erklärte Interessen oder Willensbekundungen.

Problematisch wird diese Machtentfaltung vor allem dann, wenn die Erledigung öffentlicher Angelegenheiten eine *dauerhafte* Institutionalisierung erforderlich macht: eine ständige Deichkontrolle, militärische Kräfte oder Steuerbehörden usw. Die Ausübung von Macht wird zu einem prekären Dauerphänomen,[8] das sich u.U. von den ursprünglichen Zwecken entfernt und zu einem Selbstzweck werden kann. Insofern ist die Legitimation von Macht von größter Bedeutung für ihre kontrollierte Anwendung und Begrenzung. Dafür wird der Herrschafts-Begriff benutzt: Herrschaft beinhaltet eine von den Betroffenen im Prinzip akzeptierte Machtanwendung. Sowohl im historischen wie im aktuellen internationalen Vergleich zeigen sich unterschiedliche Herrschaftsformen. Max Weber hat auf der Basis historischer Analysen zwischen traditionaler, charismatischer und legaler Herrschaft unterschieden.

Eine wichtige frühe Quelle für die Rechtfertigung von Herrschaft war der Verweis auf „übermenschliche" Einbindungen, z.B. im Sinne von göttlichen Aufträgen bzw. Verankerungen oder den Entscheidungen herausgehobener Persönlichkeiten (Herrscher-Dynastien). In der christlichen Welt[9] wurden vor allem mit der Glaubensspaltung im 16. Jh. die Grundüberzeugungen bezüglich des göttlichen Ursprungs und der damit begründeten Unveränder-

7 Vorausgesetzt wird hier stets, dass es keine Privatangelegenheiten bzw. Einzelfälle sind.

8 Dies gilt vor allem für die Anwendung physischer Gewalt.

9 Im Unterschied zur islamischen.

lichkeit der Herrschaftsprinzipien und des diese absichernden Rechts in Frage gestellt. Dadurch zerbrachen die Grundlagen der öffentlichen Ordnung. In den sich entwickelnden Konflikten (Bürgerkriegen) gelang es den Fürsten, die schon zuvor eine Reihe von Herrschaftsrechten an sich gezogen hatten, sich allmählich als umfassende öffentliche Gewalt zu etablieren. Der sich entwickelnde monarchische (später absolutistische) Staat zog nicht nur die Durchsetzung von Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens, sondern auch deren Gestaltung (Rechtsetzung) an sich. Neben dem Staatsbegriff wurde auch der Begriff der Souveränität geprägt: die Unabhängigkeit der etablierten staatlichen Herrschaftsstruktur nach innen und nach außen. „Unter Berufung auf seine Souveränität konnte der Fürst der Gesellschaft ihr Recht vorschreiben, ohne dabei seinerseits rechtlichen Bindungen zu unterliegen" (Grimm 2001: 18).

Damit blieb die Frage nach einer gerechten Ordnung, die auf Akzeptanz der Bevölkerung rechnen konnte, prekär. Willkür war nicht auszuschließen. Daran änderten auch Rückbindungen an Konzepte der menschlichen Natur (Naturrecht) wenig: Der Monarch hatte die Macht darüber zu entscheiden, was als „gerecht" zu gelten hatte. Das politisch gesetzte (so genannte „positive") Recht nahm nicht an der Rechtsbindung teil.

Dies änderte sich erst mit der Stärkung des Bürgertums, das eine Beschränkung des Herrschaftsanspruchs des absoluten Fürstenstaates durchsetzte. Das Bürgertum insistierte vor allem auf Freiheitsrechten für die Individuen, auf deren Basis die Selbstregulierung der Gesellschaft möglich sein sollte. Allerdings zeigte sich, dass dies ebenfalls entsprechende Regulierungen – z.B. individuelle Rechte und ihre Grenzen sowie die Spielregeln der Regelsetzung – erforderlich machte. Ohne sich von dem Prinzip der durch die Menschen selbst gesetzten Regeln (positives Recht) zu verabschieden, wurden Prinzipien legaler Herrschaft formuliert – i.d.R. in Form der Verfassung. „In der Einführung der Verfassung wurde das positive Recht aber reflexiv, indem es in zwei unterschiedliche Normenkomplexe aufgespalten wurde, von denen der eine die Entstehungs- und Gestaltungsbedingungen des anderen regelte. Die Normsetzung war damit ihrerseits normiert. Die Politik behielt zwar ihre Befugnis, der Gesellschaft das Recht vorzuschreiben, genoss dabei aber nicht mehr die Freiheit der absoluten Monar-

chen, sondern war selber Adressat rechtlicher Bindungen. Dabei handelte es sich einerseits um Verfahrensregelungen, die beachtet werden mussten, wenn eine politische Entscheidung als kollektiv verbindliche Norm gelten sollte. Zum anderen wurden aber in Gestalt der Grundrechte auch inhaltliche Anforderungen an das Gesetzesrecht gestellt, deren Missachtung seine Nichtigkeit zur Folge haben konnte" (Grimm 2001: 20).

Diese Entwicklung von Herrschaftsmodalitäten in Form der Politikgestaltung und ihre „Bändigung" durch (Verfassungs-)Recht ist auch für die Rolle der öffentlichen Verwaltung von Bedeutung. Sie ist Bestandteil der praktischen Ausübung von Macht bzw. Herrschaft und verkörpert insofern sowohl die traditionellen als auch die neueren „positivierten" Formen der Regelsetzung und -durchsetzung. Deshalb kann man einerseits kritisch vermerken, dass die öffentliche Verwaltung offenbar ein Instrument beliebiger politischer Herrschaftskonfigurationen war und ist:[10] also im Namen des Kaisers, des Reichspräsidenten und der Reichsregierung in der Weimarer Republik, als Ausführende der nationalsozialistischen Politik sowie als Implementeur demokratisch-parlamentarischer (Mehrheits-)Beschlüsse. Andererseits macht es diese historische Erfahrung aber auch notwendig, die je spezifischen Handlungsgrundlagen der öffentlichen Verwaltung zu beachten.

Bezieht man sich auf die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankerten Prinzipien, dann ist die demokratische Legitimierung – Rechtsetzung durch die gewählten Parlamentarier – und die rechtsstaatliche Durchführung öffentlicher Aufgaben hervorzuheben. Max Weber beschreibt diese Prinzipien als „legale Herrschaft", die auf dem Glauben an die Legalität demokratisch-parlamentarisch gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft „Berufenen" basiert. Der „bürokratische Verwaltungsstab" ist dabei ein herausragendes Instrument zur Durchführung rationaler und legaler Herrschaft. Allerdings bedarf der Verwaltungsstab nicht nur der einzuhaltenden Regeln, sondern auch der politischen, parlamentarischen und auch rechtlichen Kontrolle. Vor diesem Hintergrund kann man zudem formulieren, dass die öffentliche Verwaltung heute und gemäß der Vorgaben des GG ein Instrument der Bürger/innen und Bürger darstellt: Es ist ihr „Projekt" – und nicht etwa das eines unveränderbaren religiösen Regimes oder eines absolutistischen Herrschers. Insofern ist auch die noch heute übliche Bezeichnung der Beamten etc. als Staatsdiener fehl am Platze: Bürger/innen-Diener[11] wäre der Situation angemessener. Durch die Änderung von Grundgesetz und von Folgegesetzen sind die Strukturen und Arbeitsweisen der öffentlichen Verwaltung durch die Repräsentanten des Wahlvolkes (Parlamentsabgeordnete) jederzeit änderbar.[12]

Beachtet man den o.a. historischen Entstehungszusammenhang, so wird verständlich, dass das Grundgesetz viele Passagen enthält, die der „Bändigung" von Machtressourcen – vor allem im Rahmen des staatlichen Gewaltmonopols – dienen sollen: Dazu gehören Grundrechte der Gesellschaftsmitglieder, die nicht beeinträchtigt werden dürfen, Grenzen für staatliche Intervention oder auch die generelle institutionelle Gewaltenteilung. Regelsetzung (Legislative), Aufgabendurchführung/Regelanwendung (Exekutive) und Kontrolle der Regelbeachtung (Judikative) sind voneinander getrennt und sollen einen Machtmissbrauch verhindern sowie notwendige Herrschaftsmuster akzeptabel machen (legitimieren). Eine wichtige, für Deutschland besonders typische Komponente ist zudem der Föderalismus: die geteilte Souveränität zwischen EU, Bund, Bundesländern und Kommunen. Sie ist u.a. die Folge aus der NS-Diktatur, die die Westallierten dazu veranlasst hat, eine ausgeprägte Dezentralisierung politischer und administrativer Herrschaftsstrukturen in Deutschland zu etablieren.

Diese Betonung der Machtaufteilung könnte zu der Vorstellung führen, erst gar keine politische Machtansammlung oder administrativen Herrschaftsformen zuzulassen.[13] Aber dies ignoriert die

[10] Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass der Begriff der „öffentlichen Verwaltung" als einer eigenständigen, also nicht mit „dem" Herrscher identischen Struktur erst relativ spät (14. Jh.) entstanden ist; die Praxis einer selbstständigen Verwaltung wurde erst im 18. Jh. etabliert (Becker 1989: 39ff).

[11] Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung wird von „Dienstleistern" gesprochen.

[12] Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Änderungshürden relativ hoch sein können; einige Bestandteile des Grundgesetzes sind gar nicht änderbar (Art. 79 GG).

[13] Und in der Tat wird dies von anarchistischen Autoren auch als Ziel for-

Erfahrung, dass sich dann eine ungewollte Machtergreifung einzelner oder weniger dennoch nicht verhindern ließe. Außerdem bleibt die o.a. „Janusköpfigkeit" unbeachtet: Auch die Sicherung von individuellen Freiheiten und von (kollektiven) Leistungen für eine Gesellschaft erfordert Herrschaftsstrukturen.[14] Selbst hinsichtlich der Grundrechte der Gesellschaftsmitglieder ist eine schlichte Proklamation (Normsetzung wie z.B. die Europäische Menschenrechtskonvention) unzureichend. Die Rechte der Einzelnen begrenzen einander; z.T. bedarf die alltagspraktischen Durchsetzung der Rechte zusätzlicher Vorgaben (z.B. Antidiskriminierungsgesetze) und deren Einhaltungs-Kontrolle. Wollte man versuchen, nun die Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten auf die Beseitigung von einzelnen Störungen der gesellschaftlichen Selbstorganisationen (z.B. in der Wirtschaft oder im Straßenverkehr) zu beschränken, so würde man bald erkennen, dass dies nicht zielführend ist. Es werden Regeln für wirtschaftliche Austauschprozesse ebenso wie Verkehrsregeln benötigt. Deren Einhaltung zu kontrollieren, ist eine wichtige Voraussetzung für ihr Funktionieren. Beachtet man zusätzliche Vorstellungen von Gleichheit, Gleichberechtigung oder gleichen Chancen der Bevölkerungsmitglieder in bestimmten Lebens- und Gesellschaftszusammenhängen, dann bedarf es zusätzlicher öffentlicher Arrangements – z.B. im Sinne des Ausgleichs sozialer Ungleichheit oder Ungerechtigkeit. Die Kompensation von sozialen und ökonomischen Risiken dynamischer wirtschaftlicher Entwicklungen (Industrialisierung) war vor allem ein Thema des 19. und 20. Jahrhunderts In den letzten Jahrzehnten sind vor allem die Risiken der (groß)technischen Einrichtungen sowohl im militärischen wie im zivilen Bereich (Atombomben und Atomkraftwerke, Chemiewaffen und chemisch verseuchte Nahrungsmittel) stärker in den Vordergrund getreten. Auch hierfür ließe sich argumentieren, dass man deren Folgen den Technologie-Entwicklern

muliert. Im Ziel ähnlich sind die gegenwärtigen Argumente für den „schlanken" oder gar „abgemagerten" Staat, der durch marktmäßige Selbstregulation zu ersetzen sei.

14 Insofern wird heute bereits von einer zu geringen Machtkumulation z.B. bei Bundeskanzler und Bundesregierung gesprochen: Dies mache Deutschland (z.B. im europäischen Vergleich) besonders handlungsunfähig.

überlassen könnte,[15] doch selbst für diese Durchsetzung der Folgenzurechnung werden Herrschaftsstrukturen benötigt. Außerdem könnten die Schäden irreparabel sein.

Dies alles zeigt: Die Entwicklung öffentlicher Belange und diesbezüglicher Verwaltungsaufgaben ergibt sich aus den Grundprinzipien der Gestaltung von Herrschaftsstrukturen ebenso wie aus neuen Anforderungen an Leistungen für die Gemeinschaft aller in Folge einer komplexen und sich rasch verändernden gesellschaftlichen Umwelt. Dabei ist unverkennbar, dass die Aufgabenentwicklung überwiegend kumulativ erfolgt, d.h. dass immer wieder neue Aufgaben entstehen, ohne dass im gleichen Umfang „Altbestände" abgebaut werden.[16] Die Tatsache, dass einzelne Schübe der Aufgabenentwicklung mit Kennzeichnungen wie Nachtwächterstaat, Polizeistaat/Militärstaat, Wohlfahrtsstaat, nationaler Wettbewerbsstaat verbunden wurden, hat die Tatsache verdeckt, dass die Aufgabenbestände früherer „Schübe" auch bei neuen Akzentsetzungen beibehalten wurden. Teilweise waren es auch die gleichen Funktionen von Politik und Verwaltung, die unter veränderten Bedingungen neue Arten von öffentlichen Aufgaben hervorgebracht haben. Ebenfalls zu wiederholen ist die Tatsache, dass es sich bei der normativen Grundlegung um „positives Recht" handelt, d.h. es sind von den Gesellschaftsmitgliedern zumindest indirekt selbst geschaffene bzw. veranlasste Aufgaben. Bürgerinnen und Bürger sind – vermittelt über die Wahl ihrer Politikerinnen und Politiker – die Auftraggeber der öffentlichen Verwaltung, die die verschiedenen Aufgaben zu erfüllen hat: Schutz individueller Rechte und Lebensmöglichkeiten, Regulierung eines friedlichen Zusammenlebens der Menschen, Sicherung gegen Risiken und Katastrophen u.a.m.

Die wachsende Aufgabenvielfalt führt zunehmend zu internen Problemen der Strukturierung und Beherrschung von Wechselwirkungen. So ziehen Aufgabenänderungen an einer Stelle oft unbeabsichtigte Folgen an anderer Stelle nach sich.[17] Noch größer sind

15 Vgl. z.B. Tschernobyl, Harrisburg oder auch die Folgen von Tabak-Konsum.

16 Dies galt auch in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten, in denen sehr bewusst ein Abbau öffentlicher Aufgaben versucht wurde: z.B. durch Kommissionen der Deregulierung, Entbürokratisierung und Privatisierung.

17 Typisch sind hierfür die Wechselwirkungen zwischen Sozialversicherungs-Leistungen (bzw. ihren Änderungen) und der Sozialhilfe.

die Orientierungsschwierigkeiten für die Bürger/innen, die meist weder kontinuierlich noch in großer Breite in die öffentlichen Belange einbezogen sind: Von den meisten Aufgabenbeständen der öffentlichen Verwaltung werden die Bürger/innen gar nicht direkt tangiert. Deshalb besteht für sie das erste Problem bereits darin, heraus zu finden, wo sie tangiert sind. Sodann kann die Befassung mit Verwaltungsangelegenheiten nur sehr kurz und punktuell erfolgen: z.B. eine Steuererklärung pro Jahr; eine Kfz-Anmeldung alle ... Jahre (je nach Häufigkeit des Auto- oder Wohnortwechsels). Gerade in diesen Fällen ist eine Wahrnehmung diesbezüglicher Verpflichtungen für die Bürger/innen schwierig: Sie haben zu wenig Erfahrungen. Teilweise müssen sie wegen der komplizierten Materie (z.B. Steuerrecht) auf professionelle Berater (z.B. Steuerberater) zurückgreifen. Es stellt eine große Herausforderung für die öffentliche Verwaltung dar, die Vielfalt und oft rasche Veränderung von Aufgaben so zu managen, dass die Bürger/innen – soweit sie direkt eingebunden sind – einen möglichst einfachen Zugang zur Verwaltung erhalten und möglichst unaufwändig durch die ggf. erforderlichen Prozeduren „geschleust" werden.

3. *Besonderheiten der aktuellen Situation*

Mit diesen Hinweisen können wir den Ausflug in den historischen Entstehungszusammenhang des öffentlichen Sektors abschließen und zu den Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung in der modernen Gesellschaft zurückkehren (König 2002), die einleitend schon angedeutet wurden. Den zuletzt erwähnten Sachverhalt können wir als *hohe Binnendifferenzierung der öffentlichen Verwaltung* bezeichnen. Sie ist vor allem der differenzierten modernen Gesellschaft geschuldet. Von den verschiedensten Teilen der Gesellschaft – einzelnen Bürger(gruppe)n, Interessenorganisationen, großen Segmenten (Wirtschaftsbranchen) etc. – werden unterschiedliche Anforderungen an die Politik und die Verwaltung gestellt – was vor allem dann bemerkbar ist, wenn die Anforderungen *nicht* erfüllt werden: z.B. wegen Streiks, wegen fehlender Ressourcen, wegen unzureichender Problembewältigungsfähigkeit usw. Nicht selten wird in dem Zusammenhang schon von Überforderung des öffentlichen Sektors gesprochen – die auch von den politischen und administrativen Akteuren z.T. selbst herbeigeführt wird. Hier scheinen noch Vorstellungen von Allmacht oder zumindest von Allzuständigkeit aus früheren (z.B. absolutistischen) Epochen am Leben zu sein. Die „moderne" Antwort lautet deshalb oft: Konzentration auf das „Kerngeschäft", auf die Aufgaben, die man tatsächlich durch die politischen Programme und die öffentliche Verwaltung bewältigen kann. Allerdings ist dies leichter gesagt als getan, wenn von der Bevölkerung immer wieder der Ruf nach „dem Gesetzgeber" oder „dem Staat" laut wird, wenn die Müllabfuhr nicht funktioniert, man von Anlageberatern hintergangen wurde, das Auto mutwillig zerkratzt wurde, die Risiken für Auslandsgeschäfte nicht tragbar erscheinen, das Einkommen fürs tägliche Überleben nicht ausreicht, die Lebensmittel verunreinigt/verseucht sind, die Nachbarn die Musik zu laut spielen lassen usw. Man spricht dabei vom Versagen der Wirtschaft, der Privathaushalte (Familie) oder anderer gesellschaftlicher Institutionen, so dass die Probleme zu öffentlichen Angelegenheiten und schließlich zu öffentlichen Aufgaben werden, deren Erledigung früher oder später bei der öffentlichen Verwaltung (in dem oben beschriebenen Sinne) landen.

Die Vielfalt der Anforderungen macht es unmöglich, noch von der „Einheit der Verwaltung" oder von der Einheitlichkeit der Strukturen und Arbeitsabläufe in der öffentlichen Verwaltung zu sprechen. Damit gilt auch die Vorstellung von Max Weber als überholt, der „bürokratische Verwaltungsstab" sei die effektivste Form legaler Herrschaft. Die von ihm hervorgehobenen Merkmale bürokratischer Verwaltungsorganisationen sind vor allem Trennung von Amt und Person, fachliche Qualifikation (Spezialisierung) des Personals, hierarchische Struktur, regelgebundene Arbeitsteilung, Schriftlichkeit der Kommunikation (Aktenführung). Diese Merkmale gelten zwar auch weiterhin für einzelne Aufgabenfelder, aber sie werden mit anderen Prinzipien der Organisation und Arbeitsweise kombiniert: Projektorganisation, allgemeine Zielvorgaben ohne Detailfestlegungen, Job-Rotation beim Personal, vernetzte Kooperation u.a.m. Ein neues Gesamtbild lässt sich damit nicht verbinden: Die öffentliche Verwaltung ist durch *strukturelle (arbeitsorganisatorische) Vielfalt* gekennzeichnet.

Diese Vielfalt kann analog auch im Hinblick auf die Bewertungsmaßstäbe für das Verwaltungshandeln beobachtet werden: Es

die Orientierungsschwierigkeiten für die Bürger/innen, die meist weder kontinuierlich noch in großer Breite in die öffentlichen Belange einbezogen sind: Von den meisten Aufgabenbeständen der öffentlichen Verwaltung werden die Bürger/innen gar nicht direkt tangiert. Deshalb besteht für sie das erste Problem bereits darin, heraus zu finden, wo sie tangiert sind. Sodann kann die Befassung mit Verwaltungsangelegenheiten nur sehr kurz und punktuell erfolgen: z.B. eine Steuererklärung pro Jahr; eine Kfz-Anmeldung alle ... Jahre (je nach Häufigkeit des Auto- oder Wohnortwechsels). Gerade in diesen Fällen ist eine Wahrnehmung diesbezüglicher Verpflichtungen für die Bürger/innen schwierig: Sie haben zu wenig Erfahrungen. Teilweise müssen sie wegen der komplizierten Materie (z.B. Steuerrecht) auf professionelle Berater (z.B. Steuerberater) zurückgreifen. Es stellt eine große Herausforderung für die öffentliche Verwaltung dar, die Vielfalt und oft rasche Veränderung von Aufgaben so zu managen, dass die Bürger/innen – soweit sie direkt eingebunden sind – einen möglichst einfachen Zugang zur Verwaltung erhalten und möglichst unaufwändig durch die ggf. erforderlichen Prozeduren „geschleust" werden.

3. *Besonderheiten der aktuellen Situation*

Mit diesen Hinweisen können wir den Ausflug in den historischen Entstehungszusammenhang des öffentlichen Sektors abschließen und zu den Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung in der modernen Gesellschaft zurückkehren (König 2002), die einleitend schon angedeutet wurden. Den zuletzt erwähnten Sachverhalt können wir als *hohe Binnendifferenzierung der öffentlichen Verwaltung* bezeichnen. Sie ist vor allem der differenzierten modernen Gesellschaft geschuldet. Von den verschiedensten Teilen der Gesellschaft – einzelnen Bürger(gruppe)n, Interessenorganisationen, großen Segmenten (Wirtschaftsbranchen) etc. – werden unterschiedliche Anforderungen an die Politik und die Verwaltung gestellt – was vor allem dann bemerkbar ist, wenn die Anforderungen *nicht* erfüllt werden: z.B. wegen Streiks, wegen fehlender Ressourcen, wegen unzureichender Problembewältigungsfähigkeit usw. Nicht selten wird in dem Zusammenhang schon von Überforderung des öffentlichen Sektors gesprochen – die auch von den politischen und administrativen Akteuren z.T. selbst herbeigeführt wird. Hier scheinen noch Vorstellungen von Allmacht oder zumindest von Allzuständigkeit aus früheren (z.B. absolutistischen) Epochen am Leben zu sein. Die „moderne" Antwort lautet deshalb oft: Konzentration auf das „Kerngeschäft", auf die Aufgaben, die man tatsächlich durch die politischen Programme und die öffentliche Verwaltung bewältigen kann. Allerdings ist dies leichter gesagt als getan, wenn von der Bevölkerung immer wieder der Ruf nach „dem Gesetzgeber" oder „dem Staat" laut wird, wenn die Müllabfuhr nicht funktioniert, man von Anlageberatern hintergangen wurde, das Auto mutwillig zerkratzt wurde, die Risiken für Auslandsgeschäfte nicht tragbar erscheinen, das Einkommen fürs tägliche Überleben nicht ausreicht, die Lebensmittel verunreinigt/verseucht sind, die Nachbarn die Musik zu laut spielen lassen usw. Man spricht dabei vom Versagen der Wirtschaft, der Privathaushalte (Familie) oder anderer gesellschaftlicher Institutionen, so dass die Probleme zu öffentlichen Angelegenheiten und schließlich zu öffentlichen Aufgaben werden, deren Erledigung früher oder später bei der öffentlichen Verwaltung (in dem oben beschriebenen Sinne) landen.

Die Vielfalt der Anforderungen macht es unmöglich, noch von der „Einheit der Verwaltung" oder von der Einheitlichkeit der Strukturen und Arbeitsabläufe in der öffentlichen Verwaltung zu sprechen. Damit gilt auch die Vorstellung von Max Weber als überholt, der „bürokratische Verwaltungsstab" sei die effektivste Form legaler Herrschaft. Die von ihm hervorgehobenen Merkmale bürokratischer Verwaltungsorganisationen sind vor allem Trennung von Amt und Person, fachliche Qualifikation (Spezialisierung) des Personals, hierarchische Struktur, regelgebundene Arbeitsteilung, Schriftlichkeit der Kommunikation (Aktenführung). Diese Merkmale gelten zwar auch weiterhin für einzelne Aufgabenfelder, aber sie werden mit anderen Prinzipien der Organisation und Arbeitsweise kombiniert: Projektorganisation, allgemeine Zielvorgaben ohne Detailfestlegungen, Job-Rotation beim Personal, vernetzte Kooperation u.a.m. Ein neues Gesamtbild lässt sich damit nicht verbinden: Die öffentliche Verwaltung ist durch *strukturelle (arbeitsorganisatorische) Vielfalt* gekennzeichnet.

Diese Vielfalt kann analog auch im Hinblick auf die Bewertungsmaßstäbe für das Verwaltungshandeln beobachtet werden: Es

muss verschiedenen Qualitätsanforderungen gleichzeitig genügen. Neben der Rechtmäßigkeit sind es Zweckmäßigkeit (Wirksamkeit, Effektivität), Bürgernähe und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) sowie Sparsamkeit. Vor allem die beiden letztgenannten Bewertungsmaßstäbe haben in den letzten Jahren an Gewicht gewonnen und zu intensiven Reform- bzw. Modernisierungsaktivitäten geführt. Dabei ist oft übersehen worden, dass diese beiden Zielvorgaben mit den anderen nach wie vor geltenden Bewertungsmaßstäben im Widerspruch stehen können. Rechte der Bürger/innen können beschränkt werden, die Wirksamkeit der Maßnahmen könnte aufgrund der unzureichenden Mittel generell in Frage stehen, der Umgang mit den Bürger/innen leidet unter Personalmangel, es werden in den Finanzierungsstrategien fragwürdige Praktiken benutzt („Verkauf des Tafelsilbers"; Leasingverträge mit Firmen aus den USA) u.a.m. Zusammenfassend kann man also von *hohen Anforderungen* an den öffentlichen Sektor durch die *Pluralität zu beachtender Wertmaßstäbe* sprechen. Dies macht ein Vergleich mit der Privatwirtschaft deutlich, in der zwar auch rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten sind, die Zielvorgabe aber *eindeutig* ist: Ein Geschäftsvorgang muss sich rechnen, d.h. Rendite erzeugen. Die Rahmenbedingungen werden dabei als Kostenfaktoren in die Kalkulation einbezogen.

Die quantitative und qualitative Entwicklung öffentlicher Aufgaben hat immer wieder zu Erklärungsansätzen geführt. Besonders bekannt wurde das „Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit", das A. Wagner schon vor mehr als hundert Jahren formulierte. Es war im Wesentlichen die Voraussage des Anwachsens wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, das auch tatsächlich eingetreten ist. Derartige Entwicklungsprognosen könnten vermuten lassen, dass inzwischen alle gesellschaftlichen Mittel und Aktivitäten in den öffentlichen Sektor fließen müssten. Tatsächlich haben wir einleitend festgestellt, dass dies „nur" für 15% der Erwerbstätigen und 40-50% des Bruttoinlandsprodukts zutrifft. Dahinter verbirgt sich eine weitere Besonderheit von öffentlicher Verwaltung in der modernen Gesellschaft: Die Abgeschlossenheit und interne Verdichtung des Verwaltungshandelns wird geringer. Für die meisten öffentlichen Aufgaben sind zwar noch immer gesetzliche Grundlagen maßgeblich und werden auch öffentliche Mittel (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) eingesetzt, doch gibt es zunehmend Mischfinanzierungen. Vor allem

aber werden viele Aufgaben in privatwirtschaftlichen Organisationsformen (unter Anwendung des diesbezüglichen Privatrechts) und von Personal durchgeführt, das nicht dem öffentlichen Dienst angehört. Man kann also von einer zunehmenden *„Ausfransung" der öffentlichen Verwaltung* sprechen, die uns veranlasst hat, den Begriff des *öffentlichen Sektors* einzuführen, der sowohl den Kern der öffentlichen Verwaltung als auch eine Vielzahl von mehr oder weniger eng angekoppelten „Trabanten" und Formen der Selbstorganisation enthält. Unter dem Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit für die Bearbeitung öffentlicher Belange wird deshalb neuerdings zwischen

a) Erfüllungsverantwortung,
b) Gewährleistungsverantwortung,
c) Auffangverantwortung

unterschieden.

Zu a: „Von einer *Erfüllungs- oder auch Ergebnisverantwortung* kann man dann sprechen, wenn der Staat selbst – sei es durch seine eigenen Behörden oder von ihm beherrschte Verwaltungstrabanten – für die Erfüllung bestimmter Aufgaben verantwortlich ist, und zwar in der Weise, dass er diese Aufgaben *in eigener Regie* wahrnimmt und nicht an Dritte delegiert. Diese vor allem in der klassischen Ressortgliederung – Inneres, Äußeres, Verteidigung, Finanzen und Justiz – sich widerspiegelnden Aufgabenbereiche sind in der Regel durch ein *staatliches Wahrnehmungsmonopol* gekennzeichnet – Beispiele: Polizei, Rechtsschutzgewährung, Finanzverwaltung – sowie dadurch, dass der Staat zu ihrer Wahrnehmung ein *spezifisch staatsnahes Personal* einsetzt, nämlich die nach Art. 33 Abs. 4 GG für die Ausübung von Hoheitsbefugnissen vorgesehenen Berufsbeamten. ...

Zu b: Geht es also im Rahmen der staatlichen *Gewährleistungsverantwortung* darum, ‚whereever possible to provide services without producing them', also darum, ‚to make sure *other institutions* are delivering services and meeting the community's needs', so entsteht die Notwendigkeit, diese *anderen Anbieter und Träger öffentlicher Dienstleistungen* an die fortbestehende staatliche Gemeinwohlverantwortung zurückzukoppeln und sicherzustellen, dass auch eine nicht-staatliche Aufgabenwahrnehmung gemein-

wohlorientierte Aufgabenwahrnehmung ist und bleibt. Damit kommen zwei bedeutsame Varianten der Gewährleistungsverantwortung in den Blick, nämlich die *Überwachungsverantwortung* und die *Regulierungsverantwortung* ...

Zu c: Die *Auffangverantwortung* sitzt – um ein Bild aus der Welt des Fußballs zu verwenden – auf der Reservebank, so lange das Spiel gut läuft, wird aber in dem Moment aktualisiert, in dem ein gemeinwohlrelevantes Steuerungsdefizit zu konstatieren ist ..." (Schuppert 2000: 404 ff.).

Die öffentliche Verwaltung in der modernen Gesellschaft ist also nicht nur mit einer großen Zahl sehr unterschiedlicher Aufgaben befasst, sondern ist auch *unterschiedlich intensiv* bei der Aufgabendurchführung involviert. In Anlehnung an die Privatwirtschaft wird von unterschiedlicher *Leistungstiefe* gesprochen. Aus anderem Blickwinkel muss man deshalb feststellen, dass die öffentliche Verwaltung zur Sicherstellung einer angemessenen Durchführung öffentlicher Aufgaben eine Vielzahl unterschiedlich organisierter und arbeitender Einrichtungen und Organisationen koordinieren (managen) muss. Bei der Einbindung Dritter geht es nicht nur um Entlastungs-Maßnahmen, sondern auch um die Einbindung von Kompetenzen, die – in der gewünschten Qualität – in der öffentlichen Verwaltung nicht zur Verfügung stehen. Natürlich läuft man dabei Gefahr, den „Bock zum Gärtner zu machen" – z.B. wenn man Gefangene sich selbst bewachen lässt, wenn die Transportunternehmen die Einhaltung der Ruhezeiten des Lkw-Fahrers selbst kontrollieren oder die Sozialeinrichtungen selbst über den Umfang ihres Budgets entscheiden. Insofern darf nicht übersehen werden, dass die Weitergabe von Aufgaben an Dritte oft zusätzliche Regeln erforderlich macht und die Kosten für Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung steigen lässt.[18]

Durch diese Binnendifferenzierung des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Verwaltung im Besonderen wird das Verhältnis zu den Gesellschaftsmitgliedern nicht gerade erleichtert. Dies gilt vor allem für die einzelnen Bürger/innen, also für Personen, die

[18] Einige besonders markante Beispiele sind die Treuhand (Umbau der Wirtschaft in den neuen Bundesländern) sowie die Regulierungsbehörden für die Privatisierung von Post und Telekom oder für die Liberalisierung des Strommarktes.

nicht als Repräsentanten von Organisationen auftreten und daher keine speziellen Kenntnisse und/oder umfangreichen kontinuierlichen Erfahrungen mit Verwaltungskontakten aufweisen. Die Bürger/innen müssen also mit einem sehr unterschiedlichen Erscheinungsbild der öffentlichen Verwaltung, ihres Personals und ihrer Arbeitsweise rechnen. Man steht einem Netzwerk öffentlicher Einrichtungen gegenüber, das kaum zu durchschauen ist und für das man keine „zuverlässigen" Verhaltensmaximen entwickeln kann. Multiple Verwaltungsmuster veranlassen zur Bildung multipler Rollen der Bürger/innen gegenüber der Verwaltung.

Es bleibt ungeachtet dessen festzustellen, dass die öffentliche Verwaltung in der modernen Gesellschaft ihre Aufgaben nur noch unter Mitwirkung von Organisationen jenseits ihres engen Kerns und auch außerhalb des öffentlichen Sektors durchführen kann. Ob man diese Entwicklung nun als „Vergesellschaftung des Staates" oder als „Verstaatlichung der Gesellschaft" bezeichnet, ist eine Frage des Standortes. In der wissenschaftlichen Analyse, die auch in Deutschland stark mit angelsächsischen Begriffen durchgeführt wird, hat sich der Begriff „governance" durchgesetzt.[19]

Das Verwaltungshandeln im Kontext von „governance" bedeutet auch, dass sich die Koordinationsmuster zwischen den Akteuren von alten Leitbildern der „Verwaltungsmaschine" oder des hierarchischen Instanzenzuges (analog zu militärischen Kommandostrukturen) entfernen müssen. Das Muster von Befehl-Gehorsam wird auch innerhalb des öffentlichen Sektors immer häufiger durch Absprachen, Verhandlungen, (privatrechtliche) Verträge ergänzt oder ersetzt. Die wirksame Ausführung öffentlicher Aufgaben ist nicht selten auf die gut abgestimmte Zusammenarbeit von großen Netzwerken unterschiedlich strukturierter Organisationen angewiesen. Die Langwierigkeit administrativer Arbeits- und Entscheidungsprozesse wird damit allerdings oft nicht verringert – auch wenn diese Strukturen als „modern" dargestellt werden.

Eine besondere Qualität haben die netzwerkartigen Kooperationsstrukturen häufig durch ihren *grenzüberschreitenden* Charakter. Diese grenzüberschreitenden Kooperationen müssen auf den ersten Blick als paradox erscheinen, denn die Unterscheidung, d.h.

[19] Er bildet einen Kontrast zu „government", der den Kern der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit bezeichnet (Jann 2002).

Abgrenzung verschiedener öffentlicher Aufgaben (innere Sicherheit, soziale Leistungen, Bildungsangebote, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung, Steuererhebung usw.) sollte gerade deren Leistungsfähigkeit steigern. Es wäre wenig überzeugend, wenn wir die Sozialamtsmitarbeiter die Bundesautobahnen planen, die Lehrer die Mülltonnen leeren und die Streifenpolizisten die Vorlesungen in theoretischer Physik halten ließen. Darüber hinaus beinhaltet die Arbeitsteilung innerhalb des öffentlichen Sektors – wie oben schon erwähnt – auch das Ziel der Machtaufteilung. Dies betrifft weniger die inhaltlichen Aufgabenfelder als die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundesebene, Länderebene und den Kommunen – wobei jeweils eigene Parlamente zur Legitimation der Entscheidungen beitragen. Allerdings liegen die Nachteile einer allzu strikten Abgrenzung ebenfalls auf der Hand – insbesondere die Gefahr einer uneinheitlichen Entwicklung:[20] Verschiedene Bildungs- und Ausbildungssysteme, unterschiedliche Steuerbelastungen oder gar Währungen in einzelnen Bundesländern könnten die ungewünschten Folgen sein. Daneben gibt es Probleme bzw. Aufgaben, die sich nur gemeinsam oder übergreifend lösen lassen, z.B. Verkehrswegeplanung, Verbrechensbekämpfung, die nicht an Orts- oder Landesgrenzen gestoppt werden kann oder die Abwehr von Flutkatastrophen an Flüssen, die nicht nur durch ein Kreisgebiet oder ein Bundesland fließen. Es kann also resümiert werden, dass es viele öffentliche Aufgaben gibt, die sich nicht regional begrenzen bzw. bearbeiten lassen oder die sachlich einen so genannten Querschnittscharakter aufweisen – wie z.B. Gesundheitsthemen oder Umweltrisiken. *Aus guten Gründen ausdifferenzierte Aufgabengebiete und Zuständigkeiten innerhalb des öffentlichen Sektors müssen aus guten Gründen zumindest partiell durch Kooperationsstrukturen (Behördencluster oder Organisationsnetze) wieder verknüpft werden.* Das bedeutet nicht anderes als Grenzüberschreitung.

Wenn also in der wissenschaftlichen Diskussion zur Kennzeichnung der aktuellen Lage des Verwaltungshandelns von „Entgrenzung" gesprochen wird, dann wird damit nur die eine Seite der aktuellen Veränderungen hervorgehoben. Die andere Seite besteht

[20] Entwicklung von Disparitäten der Lebensverhältnisse und Entwicklungschancen, z.B. strukturschwache Gebiete sind u.a. ein Grund dafür, dass der Solidaritätsbeitrag für den Aufbau in den neuen Bundesländern erhoben wird.

dann in der (u.U. unkonventionellen) erneuten Vernetzung von beteiligten bzw. betroffenen Einrichtungen und Organisationen. Dies gilt auch für denjenigen Bereich, der am häufigsten mit dem Begriff der „Entgrenzung" gemeint ist: die Auflösung oder zumindest die *Lockerung nationalstaatlicher Grenzziehung.* Dabei wird nicht selten so getan, als handele es sich dabei um ein Naturgesetz. Viele öffentliche Aufgaben können – so wird argumentiert – nur noch im internationalen Rahmen wirksam durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang werden u.a. internationale Wirtschaftsbeziehungen und Probleme des Umweltschutzes als Beispiele zitiert. Diese Argumentation ist zumindest ergänzungsbedürftig: Die meisten „Entgrenzungen" ergeben sich aufgrund bilateraler oder multilateraler Vorteile, die die grenzüberschreitende Kooperation mit sich bringt. Das beste Beispiel dafür ist die bewusste Gestaltung der Europäischen Integration. Sehr konkret ist die Entgrenzung auch in der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen NRW und den Niederlanden (EUREGIO) zu beobachten. Vergleicht man die guten Erfahrungen mit den innereuropäischen Grenzübertritten (per Auto) und die schlechte Behandlung als Transitpassagier in den USA oder in Singapur, dann wird klar, dass „Entgrenzung" im internationalen Rahmen kein Naturgesetz, sondern konkrete politische und administrative Praxis ist; dass z.B. Grenzüberschreitungen von Migranten sehr viel negativer wahrgenommen werden, bedarf keiner zusätzlichen Erläuterung.

Festzustellen bleibt, dass nationalstaatliche Grenzen – zumindest in der EU – deutlich an Bedeutung verloren haben und dass dies neue Herausforderungen an die öffentliche Verwaltung in Deutschland (wie in den anderen Mitgliedsstaaten) stellt. Besonders hervorzuheben ist, dass eine wachsende Zahl von politischen Gestaltungsentscheidungen (hinsichtlich öffentlicher Aufgaben) auf europäischer Ebene getroffen werden. Zum Teil werden die Entscheidungen direkt ausgeführt (EU-Verordnungen), zum Teil sind die Entscheidungen in nationales Recht umzusetzen (EU-Richtlinien). In beiden Fällen ergeben sich besondere Anforderungen an die ausführende Verwaltung, weil die Festlegungen nicht speziell für die Durchführungsstruktur der deutschen Verwaltung formuliert sind, also mit einem gewissen Maß an Unvereinbarkeit („misfit") zwischen politischen Zielen, Regelwerken und nationalen Verwaltungsstrukturen verbunden sein können.

Vereinfacht ausgedrückt lässt sich feststellen, dass der öffentliche Sektor in der modernen Gesellschaft umfangreich, intern differenziert (komplex), dynamisch und durchlässig für Außenanforderungen (national und international) ist und auch sein muss, um die ihm abverlangten Leistungen zu erbringen.[21] Eine Verlagerung der öffentlichen Aufgaben in andere Gesellschaftssegmente – z.B. unter dem Stichwort „Privatisierung" diskutiert –, ist nur in begrenztem Maße möglich, da jedes gesellschaftliche Segment spezielle Aufgaben hat und dafür besonders geeignete Strategien und Instrumente entwickelt hat, deren Übertragung in andere Segmente auch nicht so ohne Weiteres funktioniert. Für viele öffentliche Aufgaben gilt zudem, dass sie im öffentlichen Sektor gelandet sind, *weil* sie in anderen Segmenten der Gesellschaft – z.B. in der Privatwirtschaft – nicht zufriedenstellend erledigt werden konnten. Deshalb muss man sich von der Vorstellung lösen, dass ein Segment der Gesellschaft *alle* gesellschaftlichen Angelegenheiten managen könnte: zum Beispiel der „allzuständige Staat" oder der „Markt, der alles richtet" oder gar die „Herrschaft der schlauen Köpfe" – z.B. der Professorinnen und Professoren. Wie in kleinen (z.B. in einer Fußballmannschaft) so lässt sich erst recht in den großen Strukturen der Gesellschaft nicht ohne eine arbeitsteilige Spezialisierung auskommen. Alle „Gleichschaltungen" führen zu Leistungsverlusten und bergen zudem die Gefahr von Machtmonopol und Gewaltherrschaft.

Wenn also diese „funktionale Differenzierung" ein so wichtiges Element der modernen Gesellschaft ist und wenn gleichzeitig offene und dynamische Rahmenbedingungen existieren – nicht zuletzt durch Mobilitätsinteressen der Bevölkerung und die Globalisierung des wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen Austausches, dann muss sich auch der öffentliche Sektor bzw. die öffentliche Verwaltung neuen Rahmenbedingungen anpassen, neue Herausforderungen annehmen. Dass dabei Überlastungsphänomene auftreten können und nur selten „perfekte Problemlösungen" heraus kommen, ist nicht auszuschließen, betrifft aber auch andere Gesellschaftsbereiche: z.B. die Eltern, denen fehlende Erziehungsfähigkeit vorgeworfen wird oder die Agrarwirtschaft, die uns nicht

[21] Dies gilt natürlich genauso für andere Sektoren bzw. Funktionssysteme der Gesellschaft: Privatwirtschaft, Wissenschaft, Kultur usw.

einmal giftfreie Lebensmittel garantieren kann. Dies alles verstärkt die Notwendigkeit, *die Reformfähigkeit* der jeweiligen Segmente bzw. die Lernfähigkeit der dort tätigen Personen zu fordern und auch zu fördern.

Berücksichtigt man den Umfang und die Vielfalt der öffentlichen Aufgaben und der Organisationen, in denen sie durchgeführt werden, dann ist die Aussage leicht belegbar, dass sich im öffentlichen Sektor *ständig* etwas *ändert*, dass *ständig gelernt* werden muss. Dafür spricht allein die Tatsache, dass die Parlamente und andere Institutionen (wie die Regierungen und Gerichte) ständig Entscheidungen treffen, die irgendwie und irgendwann das Handeln der öffentlichen Verwaltung verändern. Aber auch die Anforderungen der Bürger/innen an die Verwaltung sind ständigen Änderungen unterworfen – natürlich nicht von allen gleichzeitig in gleicher Intensität. Veränderungen sind also im öffentlichen Sektor nicht gleich verteilt – wie man auch den täglichen Medienberichten entnehmen kann: So stehen z.Zt. Änderungen bei Einrichtungen, die Arbeitsmarktpolitik durchführen (Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsämter), aber auch bei Schulen und Gesundheitseinrichtungen, besonders im Vordergrund.

Im öffentlichen Sektor ändert sich ständig so viel, dass der Begriff „Reform" oder neuerdings vermehrt „Modernisierung" nur noch für Änderungen in großem Stil, d.h. für ganze Verwaltungssegmente oder für grundlegende Strukturelemente, die viele Bereiche zumindest teilweise betreffen, verwendet wird (Bandemer u.a. 1998). Ein Beispiel für Ersteres ist die gegenwärtige Umgestaltung der Arbeitsverwaltung; für Letzteres ist die Diskussion um die Abschaffung des Berufsbeamtentums immer wieder ein Ansatzpunkt. Alle „großen" Reformversuche haben sich als schwierig und wenig erfolgreich erwiesen. Dies hängt mit der mehrfach erwähnten Vielfalt von öffentlichen Aufgaben und der komplizierten Verflechtung der Organisationen, die sie ausführen, zusammen. Es ist kaum abzuschätzen, welche Folgeeffekte einzelne Reformschritte insgesamt haben. Außerdem haben die gleichen Modernisierungsmaßnahmen je nach Aufgabensegment teilweise positive, teilweise aber auch negative Effekte. Natürlich gibt es z.T. auch Widerstände beim Personal. Ebenfalls sind Reformpläne nicht selten politische Kompromisse mit vielen Auslassungen oder Mängeln, die erst beim Versuch der Durchführung besonders bemerkbar sind. Nicht zu

übersehen sind auch die „Veto"-Möglichkeiten der direkt oder indirekt Betroffenen außerhalb des öffentlichen Sektors. Vor allem die Vertreter „großer" Interessen, die verschleiernd „big players" bezeichnet werden, können zumindest als Blockierer von Reformvorhaben im öffentlichen Sektor auftreten.[22] Allerdings werden die Interessen primär im Hinblick auf die inhaltliche Substanz der Entscheidungen mobilisiert: mehr oder weniger Steuern, Ausbaupläne für Infrastruktur, Bereitstellung von Leistungen, Kontrolle Dritter etc. Die Reform der Verwaltungsarchitektur ist dabei allenfalls sekundär – aber eben auch nicht unwichtig.

Ganz grundsätzlich ist die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors ein wichtiger gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Standortfaktor. Hier muss man also auch international „mithalten". Das Thema Reformen des öffentlichen Sektors ist deshalb auf jeder Wahlkampfagenda und in jeder Regierungserklärung[23] verankert, weil im öffentlichen Sektor eine Reform die wichtigste Möglichkeit zur Leistungsverbesserung darstellt. Die meisten öffentlichen Aufgabenkomplexe werden in Form von monopolartigen Strukturen durchgeführt. Zwar gibt es Vergleiche und damit eine symbolische Konkurrenz zwischen gleichen Einrichtungen (z.B. den Wirtschaftsförderungsämtern in den Städten und Landkreisen), doch dies ist nicht mit Marktkonkurrenz vergleichbar,[24] wo letztlich eine unrentable Firma aufgeben muss und durch andere ersetzt werden kann. Die meisten Organisationen des öffentlichen Sektors sind auf Dauer installiert und stellen zudem für die Gesellschaft i.d.R. *verbindliche* Entscheidungen (Eingriffe, Leistungen, Planvorgaben etc.) her. Um so bedeutsamer und alternativenlos ist die Durchführung von Änderungen und/oder Reformen, um ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten oder weiter zu entwickeln.

22 Die oft etwas vereinfachende Diskussion spricht hier von Unternehmerstaat, Gewerkschaftsstaat, Verbändestaat oder Kapitalinteressen, wodurch die Durchsetzungsmacht dieser Akteure im Hinblick auf öffentliche Belange hervorgehoben werden soll.

23 Hier seien nur die akutellen Beratungen der rot-grünen Regierungskoalition in NRW erwähnt, wo es u.a. um Veränderung der Verwaltungsarchitektur (weniger Regierungsbezirke) und Stellenabbau ging.

24 In wenigen Bereichen werden echte Konkurrenzsituationen im öffentlichen Sektor erzeugt, z.B. bei sozialen Diensten, wo öffentliche, verbandliche und privatwirtschaftliche Anbieter konkurrieren.

„Den" öffentlichen Sektor zu reformieren, ist nach allen bisher vorliegenden Erfahrungen unmöglich. Er kann ja auch keine „Auszeit" nehmen, sondern muss trotz der Reformen zuverlässig weiter funktionieren. Auch die Ergänzung durch „Einkäufe am Markt" ist nicht möglich, wie dies in der Privatwirtschaft inzwischen üblich ist. Änderungen sind also eher kleinteilig zu entwickeln und durchzuführen. Dazu trägt auch die zunehmende Auflösung traditionell einheitlicher Strukturmerkmale bei: Die „übliche Behördenorganisation" früherer Entwicklungsphasen weicht heute einer Vielfalt von Organisationsmustern, die Tarifstruktur der Angestellten (bisher bundesweit gültig) wird weiter differenziert, der Umfang von Beauftragten außerhalb des öffentlichen Sektors nimmt zu. Dabei kann gleichwohl die Zahl der Reform-„Baustellen" unterschiedlich sein; auch die Größe jeder einzelnen „Baustelle" kann erheblich variieren. Bei manchen Baustellen hat man den Eindruck wie bei der Autobahn: Sie scheint nie geschlossen zu werden. Dies trifft vor allem dann zu, wenn die Reformen nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind. Inzwischen haben sich deshalb auch unterschiedliche Reform-„Philosophien" herausgebildet. Manche versuchen, Schritt für Schritt vorzugehen, andere machen am Liebsten alles auf einmal; manche starten, ohne groß zu überlegen, wohin das „Projekt" führen soll (learning by doing); andere lassen umfangreiche Untersuchungen und Gutachten erstellen, wieder andere machen erst einmal ein Modellprojekt (zur Erprobung).

Wie immer Änderungs- und Reformprozesse auch in Gang gesetzt werden: Die Bürger/innen müssen sich darauf einstellen, dass sie in der öffentlichen Verwaltung nicht nur Hinweisschilder finden, wo sie welches Anliegen vortragen können, sondern auch – zumindest indirekt – die Mitteilung: „Vorsicht Baustelle". Und ein Ergebnis der vielen Baustellen ist auch schon klar: Die Vielfalt der öffentlichen Verwaltung wird regional und aufgabenbezogen größer werden. Ein Ortswechsel bedeutet nicht selten, dass man auch in eine deutlich andere „Verwaltungslandschaft" wechselt. Deshalb kommt es darauf an, ob sich eine Reform auch mit der Frage der „Schnittstelle" zwischen Bürger und Verwaltung beschäftigt, so dass das Verwaltungspublikum nicht allen diesen internen Änderungsprozessen unmittelbar ausgesetzt sein muss. In diesem Zu-

sammenhang wird von „Vorderbühne" und „Hinterbühne" gesprochen. Im Internet heißt die Vorderbühne „Portal". Es ist die Absicht dieser Unterscheidung, dass sich die Verwaltung den Bürger/innen gegenüber möglichst einfach und zugangsfähig präsentiert und sie nicht mit den komplexen Hintergrundprozessen in der Verwaltung konfrontiert. Ein typisches Beispiel für diese Schnittstellen-Gestaltung sind die Bürgerämter.[25] Eine wichtige Rolle sollen bei alledem in Zukunft auch die modernen Formen der Informationsverarbeitung spielen – vor allem das Internet, über das schon heute (vor allem) Informationen ausgetauscht und (z.T.) Entscheidungen übermittelt werden können. Die moderne öffentliche Verwaltung muss der Tatsache Rechnung tragen, dass die moderne Gesellschaft eine Informations- und Wissen-Gesellschaft ist und in Zukunft noch stärker sein wird.

4. *Zwischenbilanz*

Zu den gegenwärtigen Merkmalen und Prinzipien der öffentlichen Verwaltung in Deutschland lässt sich Folgendes festhalten:

- Es handelt sich um eine nach Aufgabenfeldern, Verwaltungsebenen und organisatorischen Arrangements *differenzierte* Architektur, die einerseits der Machtaufteilung und andererseits der Spezialisierung und (damit) der Leistungssteigerung dient;
- die damit verbundenen Abgrenzungen sind in der modernen dynamischen Gesellschaft nicht mehr so strikt wie früher; grenzüberschreitende, querschnittsorientierte und kooperative Vernetzungen von Segmenten der öffentlichen Verwaltung sind an der Tagesordnung;
- noch immer sind parlamentarisch-demokratisch verabschiedete Gesetze die wichtigste Quelle für die Festlegung öffentlicher Aufgaben und der Formen ihrer alltagspraktischen Erledigung durch die öffentliche Verwaltung; hervorzuheben ist, dass es in-

[25] Hier werden in einer Dienststelle viele Dienste für die Bürger/innen gebündelt, z.T. sogar von einer Verwaltungskraft ausgeführt, d.h. es entfällt das Aufsuchen verschiedener Gebäude (Ämter) und der Kontakt mit mehreren Personen (Personal).

direkt die Regeln der Bürger/innen sind – in großen Anteilen durch die Parlamente verabschiedet („positives Recht"), die die Handlungsweise der öffentlichen Verwaltung bestimmen; dies verhindert nicht, dass die meisten Bürger/innen „ihrem Kinde" recht ungläubig und hilflos gegenüber stehen; je komplexer die Architektur des öffentlichen Sektors, desto komplizierter ist auch das Verhältnis von Bürger/innen und Verwaltung; Erstere treten in vielfältigen Rollen der Verwaltung gegenüber – die erst einmal gelernt sein wollen;
- die Bürgernähe bzw. Kundenorientierung der öffentlichen Verwaltung ist ein wichtiger, aber eben nur ein Teil dessen, was immer wieder zum Gegenstand von Reformanstrengungen gemacht wird; es ist gut nachvollziehbar, dass in einem so großem Geflecht von Organisationen immer irgendwelche „Baustellen" bestehen, in denen geändert, reformiert, modernisiert wird. Mal beschließen die Parlamentarier oder die Regierung neue Maßnahmen, mal sind die Bürger/innen mit den Leistungen und Umfangsformen der Verwaltung nicht zufrieden, mal fühlt sich das Personal überfordert oder schimpft über schlecht organisierte Arbeitsabläufe. Veränderung ist ein Dauerphänomen im öffentlichen Sektor. In jüngster Zeit spielt dabei vor allem die Informationstechnologie (auch Internet) eine wichtige Rolle.

5. *Exkurs: Quellen zur Darstellung der öffentlichen Verwaltung*

Der öffentliche Sektor wurde mehrfach als hochkomplexes Gebilde beschrieben, sodass die Frage nahe liegt, wie man sich ein Bild davon machen soll, das nicht von Vorurteilen, sondern von Fakten geprägt ist. Diese Frage gilt natürlich auch für dieses Buch: How do you know? Alle Personen innerhalb der öffentlichen Verwaltung oder im Kontakt mit ihr haben immer nur einen winzigen Ausschnitt (in sachlicher, sozialer, zeitlicher und räumlicher Hinsicht) konkret vor Augen. Zudem schwinden die einheitlichen Prinzipien der Organisationsgestaltung und Aufgabendurchführung, sodass eine Verallgemeinerung von wenigen konkreten Erfahrungen auf „übliche Zustände" nicht begründbar ist. Schließlich ist auch die Zahl der nicht direkt betroffenen Beobachter – z.B. Journa-

list/innen und Wissenschaftler/innen – im Vergleich zum Personalbestand der öffentlichen Verwaltung so gering, dass auch diese allenfalls Bruchstücke erfassen können – selbst wenn sie bei ihrer Recherche strategisch und methodisch kontrolliert vorgehen. Die Schlussfolgerung lautet deshalb: Ohne auf die *Selbst*beschreibung der öffentlichen Verwaltung zurückzugreifen, kann man sich kein hinreichend breites Bild von ihr machen. Wissenschaft und Medien greifen diese Selbstbeschreibungen auf und ergänzen sie oder konfrontieren sie mit eigenen ausgewählten Beobachtungen, Dokumenten und Analysen. Dabei werden natürlich auch wieder Personen aus der Verwaltung oder Bürger/innen mit Verwaltungserfahrungen einbezogen (z.B. befragt).

Damit stellt sich die Frage nach der Art der verfügbaren Informationen und ihrer Glaubwürdigkeit. Schließlich gibt es hinreichende Erfahrungen aller Gesellschaftsmitglieder mit „idealisierter" Selbstdarstellung,[26] falschen Werbeversprechen, geschönten Bilanzen, verschwiegenen Mängeln usw. Für die öffentliche Verwaltung in Deutschland kann man jedoch festhalten, dass sie schon lange relativ strikte Regeln dafür hat, dass sie korrekt Auskunft geben muss – sei es der Öffentlichkeit allgemein oder dem einzelnen Bürger.[27] Auch die Dokumentationspflichten der Verwaltung sind beachtlich, weil zu einer rechtsstaatlichen Struktur des öffentlichen Sektors auch die Überprüfbarkeit durch Gerichte gegeben sein muss (deshalb u.a. die oft „leidige" Aktenführung). Da die öffentliche Verwaltung in vielen gesellschaftlichen Aktivitäten involviert ist, für viele Aktivitäten Mittel bereitstellt – über die sie Rechenschaft abzulegen hat – dokumentiert sie fast automatisch Vorgänge, Sachverhalte, Entscheidungen, die nicht nur ihre eigene Beteiligung erfasst, sondern auch wichtige Hinweise für gesellschaftliche Akteure (insbesondere auch für die Privatwirtschaft) enthält.[28] Selbst

[26] Vgl. z.B. www.moderne-verwaltung.nrw.de.

[27] Das ist nicht in jedem Verwaltungssystem so; es gibt durch und durch korrupte Systeme oder solche, die stets nur Daten etc. präsentieren wie sie von der politischen Führung gewünscht werden. Dies gilt in Einzelfällen natürlich auch in Deutschland – vor allem bei politischen (Korruptions-) Skandalen.

[28] Viele Branchen gründen ihre Geschäftspolitik nicht unwesentlich auf öffentliche Statistiken.

wenn es Fehlerquellen gibt und manche Statistik auch bewusst geschönt sein mag,[29] kann man doch insgesamt von zuverlässigen Daten sprechen, die uns die Selbstbeschreibung der öffentlichen Verwaltung liefert;[30] vor allem sind sie viel umfangreicher als in der Privatwirtschaft, wo u.U. selbst ganz unwichtige Informationen zu Geschäftsgeheimnissen gemacht werden (können). Durch die neuen elektronischen Medien wird der Zugang zur Selbstbeschreibung der öffentlichen Verwaltung erleichtert – soweit man Zugang zum Internet hat.

Allerdings besteht die Beschreibung der öffentlichen Verwaltung nicht nur aus abzählbaren Sachverhalten, die dann in einer statistischen Übersicht präsentiert werden können. Es geht auch um Organisationsformen, Arbeitsweisen und die Qualität der Aufgabendurchführung. Hierzu bedarf es zum Teil eines unabhängigen Blickes auf die Verwaltungsvorgänge, da diese gezielte Beobachtung (Evaluation) in der Verwaltungspraxis oft fehlt. Dabei muss man dann noch einmal zwischen den von der Verwaltung beauftragten Gutachtern und den unabhängigen Wissenschaftlern unterscheiden, denn die Grade der Objektivität in der Ergebnisdarstellung können recht unterschiedlich sein. Soweit spezielle Forschungen und Gutachten nicht vorliegen, tendiert die Verwaltung teilweise dazu, die Sollvorgaben als Ist-Beschreibungen zu präsentieren.[31] Da der größte Teil der öffentlichen Aufgaben auf gesetzliche Grundlagen zurückgeführt werden muss, liegt es nahe, die einzelnen Schritte der Aufgabendurchführung einschließlich der organisatorischen, finanziellen und personellen Rahmenbedingungen genau festzulegen – also als Sollvorgabe für den Arbeitsalltag zu formulieren. Ob dies dann auch der tatsächlichen alltäglichen Praxis entspricht, ist eine andere Frage. Nach vorliegenden Forschungserfahrungen kann man sagen, dass sowohl Abweichun-

[29] Vgl. z.B. die Frage, ob die amtlich verkündeten Arbeitslosenzahlen die Zahl der Erwerbslosen in Deutschland wirklich zutreffend wiedergeben.

[30] Der Weg zur „gläsernen Verwaltung" wird derzeit durch die Verabschiedung und Umsetzung von Informationsfreiheitsgesetzen weiter beschritten.

[31] Dies fängt schon bei den Verfassungsgrundsätzen an; deshalb unterscheidet man schon seit langem zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit.

gen von den Normen üblich sind, als auch unterschiedliche Arten und Grade der Abweichungen bei gleichen Normen. Insofern liefert die Präsentation der normativen Grundlagen des Verwaltungshandelns nur eine grobe Orientierung für die Beschreibung der realen Aufgabenbearbeitung.

Aufgabe der *wissenschaftlichen* Forschung ist es, gezielte Erkenntnisse zu gewinnen, um einerseits Lücken der Selbstbeschreibung zu schließen und andererseits die Einschätzung der Aussagekraft (Zuverlässigkeit) von Selbstbeschreibungen zu ermöglichen. Neben der Verwaltungswissenschaft im engeren Sinne tragen Politikwissenschaft, Betriebswirtschaftslehre, Soziologie und Sozialpsychologie (u.a.) zu einer systematischen Beschreibung, Analyse und Erklärung der Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung bei. Dabei geht es auch um eine Entwicklung und Präzisierung von Begriffen und Konzepten, die es erlauben, eine Gesamtvorstellung des Gegenstandsfeldes zu entwickeln. So ist es bereits von Bedeutung, ob man von Verwaltungs*maschine* oder von Verwaltungs*netz* spricht. Begriffe und Konzepte helfen nicht nur, den „Wald vor lauter Bäumen" noch zu sehen, sondern ihn in einer bestimmten Form erscheinen zu lassen. Die Texte in diesem Buch werden also eine gewisse Zahl von Begriffen einführen müssen, um den Gegenstand des Buches – die Verwaltung in einem Bundesland – in seiner grundlegenden Architektur und politischen Arbeitsweise, seinen Stärken und Schwächen für die Leserinnen und Leser nachvollziehbar zu machen.

6. *Die Verwaltung in einem Bundesland als Bestandteil des Verwaltungsföderalismus*

Einleitend war schon darauf hingewiesen worden, dass die öffentliche Verwaltung bzw. der öffentliche Sektor als ein Mehrebenensystem (von der EU bis zur Kommune) bezeichnet werden kann, in dem arbeitsteilig die öffentlichen Aufgaben vorbereitet und durchgeführt werden. Für diese Architektur wird der Begriff *Verwaltungsföderalismus* benutzt, dem oft auch noch der Begriff „kooperativ" hinzugefügt wird (Laufer; Münch 1998). Dies bringt die Notwendigkeit zum Ausdruck, dass in diesem Zusammenhang über die gezogenen Grenzen (also Verwaltungsebenen) hinweg

kooperiert werden muss.[32] Warum ist es dennoch sinnvoll, ein Buch über die Verwaltung in einem Bundesland – in Nordrhein-Westfalen – zu schreiben? Oben ist schon erläutert worden, dass das Mehrebenensystem eine Arbeitsteilung sowohl bei der Politikgestaltung (z.B. Gesetzgebung) als auch bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben zum Ausdruck bringt. Dabei wurde gezeigt, dass *die Hauptlast der Durchführung öffentlicher Aufgaben auf der Ebene der Bundesländer und der Kommunen liegt.* Über die „Verwaltungsrealität" in Deutschland – vor allem soweit sie auch die Bürger/innen betrifft – lässt sich nur etwas Substanzielles aussagen, wenn man diese beiden Ebenen des föderalen Systems betrachtet.

Zieht man die Formulierungen des Grundgesetzes heran, das solch wichtige Fragen der Architektur von Politik und Verwaltung festlegt, so ist die Formulierung (Art. 30) mehr als deutlich: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt." Nun gibt es eine Vielzahl von Regelungen (zur EU-Kompetenz und zur Bundeskompetenz), die diese starke Aussage in Art. 30 relativieren: Dies gilt aber vor allem für die grundlegenden politischen Weichenstellungen und nicht für die administrative Durchführungsverantwortung. So führt Art. 83 GG aus: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt." In Art. 87 sind dann einige Ausnahmen aufgeführt: Auswärtiger Dienst, Bundesfinanzverwaltung, Verwaltung der Bundeswasserstraßen, und der Schifffahrt; genannt werden auch Bundesgrenzschutz, Nachrichtenwesen (BND), Verfassungsschutz u.a. Ein weiterer Sonderfall ist die Arbeitsverwaltung, in der mit den Arbeitsämtern Bundesunterbehörden geschaffen sind. Dementsprechend kann man von einer nur geringen Zahl öffentlicher Aufgaben sprechen, die in der Durchführungsverantwortung von Bundesbehörden liegen. *Die Durchführungs-Ver-*

[32] Dies gilt auch heute noch, obwohl inzwischen auch das Konzept des „Konkurrenzföderalismus" diskutiert wird, bei dem die Konkurrenz zwischen den Verwaltungen z.B. zwischen verschiedenen Bundesländern besonders betont wird. Beispiele sind z.Zt. die Konkurrenzen hinsichtlich der verschiedenen Schulsysteme und die handfesten Konflikte über den Länderfinanzausgleich.

antwortung liegt also bei der weit überwiegenden Zahl der öffentlichen Aufgaben auf der Landesebene. Landesregierung und Landesgesetzgeber (Landtag) müssen über die Art der Aufgaben*erledigung* entscheiden.[33]

Auf der Landesebene müssen einerseits (z.B. durch Landesverfassung, Landesorganisationsgesetz, Gemeindeordnung) weitere allgemeine Entscheidungen zur Gestaltung der Verwaltungsarchitektur getroffen werden sowie andererseits Ergänzungen zu einzelnen Gesetzen formuliert werden, die die Durchführung betreffen.[34] Eine wichtige Weichenstellung besteht darin, ob die Aufgaben in Behörden und Einrichtungen des Landes durchgeführt oder auf die kommunale Ebene übertragen werden. In letzterem Fall wird von Kommunalisierung bzw. kommunalisierten Aufgaben und Durchführungsinstanzen gesprochen. In Art. 28 Abs. 2 GG wird dazu ausgeführt: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln ... Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung ..." Nicht erwähnt, aber für die Gestaltung der Aufgabendurchführung sehr bedeutsam, ist das Recht, die Organisationsform zu wählen und eigenes Personal zu beschäftigen. Die Kontrolle des kommunalen Verwaltungshandelns beschränkt sich dabei auf die Rechtsaufsicht – also die Rechtskonformität der Aufgabenerledigung. Es ist naheliegend, dass in der Praxis diese klare Kompetenzverteilung (selbst machen oder als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe auf die örtliche Ebene geben) nicht immer leicht fällt. Insofern gibt es auch Aufgaben, die zwar delegiert werden, aber dabei doch enger fachlich-sachlich kontrolliert werden: Auftragsangelegenheiten (z.B. Bauaufsicht, Melderecht) sowie

[33] Die dadurch sichtbare Differenz zwischen der Aufgabenfestlegung durch den Bund (Bundesgesetz) und der Durchführungsverantwortung bei den Ländern bekommen auch die Bürger/innen häufig zu spüren; so hört man in der Verwaltung nicht selten: „Beschweren Sie sich nicht bei mir (oder beim Bundesland), ich habe die Gesetze ja nicht gemacht."

[34] Z.B. Durchführungsverordnungen und Erlasse, zu denen in dem Gesetz ausdrücklich auch die Landesregierung ermächtigt werden kann. Damit gilt zwar die Bindung an das jeweilige Gesetz, aber nicht an einen Beschluss des Landtages.

Pflichtaufgaben nach Weisung. Man kann also selbst für die Verwaltung in einem Bundesland eine komplexe Verflechtung mit Blick auf Aufgabendefinition, -durchführung und -kontrolle feststellen. Dieses Verflechtungsmuster wird noch erheblich kompliziert, wenn man dabei auch noch die Geldströme berücksichtigen muss. Auch dafür gibt es im Prinzip einfache Muster,[35] die jedoch im deutschen Verwaltungsföderalismus nicht bzw. nicht durchgehend praktiziert werden. Tatsächlich gibt es vielfältige Finanzierungsverflechtungen, die auf der Durchführungsebene u.a. als „Mischfinanzierung" zu Tage treten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Betrachtung der Verwaltung in einem Bundesland eine sinnvolle Fokussierung darstellt, dass aber dennoch die weitergehenden Verflechtungen nicht zu ignorieren sind. Durch ein paar abstrakte Schaubilder lässt sich deshalb die Gesamtarchitektur und Funktionsweise der Verwaltung in NRW nicht darstellen. Die Beiträge in diesem Buch lassen sich deshalb am ehesten als „Wanderungen durch die Verwaltung in NRW" bezeichnen, wobei jeweils unterschiedliche Wanderwege eingeschlagen werden und die Beobachtungsschwerpunkte variieren.

7. *Einführung in die Gliederung des Buches*

Die Wanderung durch die Verwaltung NRW beschreitet verschiedene Wege, ohne dass diese komplett nebeneinander herlaufen. Es gibt also thematische Überlappungen. Diese sollten nicht als überflüssige Doppelungen angesehen werden: Gerade die Begegnung mit schon Bekanntem erleichtert die Orientierung in einem unübersichtlichen Gelände und vergrößert die Chance, jeweils etwas Neues hinzuzulernen.

[35] Also z.B.: Wer öffentliche Aufgaben definiert/beschließt, muss auch für deren Finanzierung sorgen (so genanntes Konnexitätsprinzip) oder: Jedes Politik- bzw. Aufgabensegment beschafft sich auch die Ressourcen (über Steuern etc.) selbst (wie ansatzweise in den USA realisiert).

7.1 *Entstehungsgeschichte der Landesverwaltung NRW*

Der Beitrag von Romeyk zeigt Kontinuität und Diskontinuität der Verwaltungsentwicklung in NRW – vor allem seit 1945 auf: geprägt von Strukturbeständen der Preußischen Staatsorganisation, dem Impuls zur Dezentralisierung von Macht durch die britische Besatzungsmacht und den alltäglichen Anforderungen der Kriegsfolgenbeseitigung. Zugleich gibt es vielfältige Hinweise auf die Schwierigkeiten, die komplexe Gesamtarchitektur der öffentlichen Verwaltung in einem Bundesland grundlegend neu zu gestalten. Es dominieren einzelne, meist eher begrenzte Veränderungsschritte, deren (nicht immer geplante oder vorhergesehene) Folgewirkungen dann allerdings durchaus beachtlich sein können. Der Rückblick auf die Geschichte ist somit in jedem Fall instruktiv: Er zeigt, dass viele aktuelle Themen eigentlich Dauerthemen sind, denn um sie wird seit Jahrzehnten gerungen. Frühere Erfahrungen können helfen, Sackgassen frühzeitig zu erkennen und „windows of opportunity" (situative Handlungschancen) angemessen zu nutzen.

7.2 *Der Verwaltungsaufbau in NRW*

Der Beitrag von Wohlfahrt und Dahme beschreibt ausführlich die aktuelle Verwaltungsarchitektur des Landes NRW und zeigt dabei eine beachtliche Differenzierung von Verwaltungsebenen und Politikfeldern. Besondere Beachtung findet die Gestaltung der regionalen Ebene (Landschaftsverbände, Bezirksregierung, Regionalkonferenzen), auf der eine Verknüpfung vereinheitlichender Landesziele mit lokaler Vielfalt und Profilierung erreicht werden soll. Die Entwicklung von netzwerkartiger Kooperation bindet nicht nur Verwaltungsinstanzen, sondern auch gesellschaftliche Akteure mit ein. Oft kann Landespolitik dadurch erst wirksam durchgeführt werden. Wie das Beispiel der Verwaltungsstruktur des Ruhrgebietes zeigt, ist die Realisierung neuer Lösungen stets ein konflikthafter Prozess.

7.3 *Bürger-Politik-Verwaltung: eine dynamische Dreiecksbeziehung*

Der Beitrag von Bogumil zeigt, dass erst mit der Dreiecksbeziehung eine überzeugende Darstellung der Herausforderungen für die

Verwaltung (auf kommunaler Ebene) gelingt. Hier tritt der Bürger als Mitgestalter bzw. als Träger bürgerschaftlicher Engagements deutlich in Erscheinung. Dies entspricht Sachverhalten, die gegenwärtig unter der Perspektive der „Bürgerkommune" erörtert und praktisch erprobt werden. Dies ist jedoch kein Selbstläufer: Der Beitrag zeigt, dass sich alle Akteursgruppen dafür ändern müssen.

7.4 *Bürger und Verwaltung in Bürgerumfragen und Medienberichterstattung*

Der Beitrag von Grunow beschreibt detailliert und empirisch Annäherungen an die Sicht der Bürger auf die Verwaltung – und umgekehrt. Dabei wird gezeigt, dass die Bevölkerung überwiegend zufrieden mit ihrer Verwaltung in NRW ist. Es wird aber auch deutlich, dass viele – gerade auch kritische – Fragen in diesem Zusammenhang zu wenig beachtet bleiben, wie z.B. der Umgang mit Krisen, Konflikten und Beschwerden. Diese werden überwiegend als Fallgeschichten in den Medien präsentiert. Als Fazit wird empfohlen, bewusster zwischen verschiedenen Rollen der Bürger/innen gegenüber der Verwaltung zu unterscheiden – u.a. um sich besser auf ihre Anliegen und Handlungskompetenzen einstellen zu können.

7.5 *Verwaltung im Internet*

Der Beitrag von Lenk zeigt den Stand der Nutzung der neuen elektronischen Medien (insbesondere Internet) in der öffentlichen Verwaltung. Zwar wird die Entwicklung stark von der technikbezogenen Experimentierfreude geprägt, doch haben die Nutzungsformen das Stadium der reinen Informationslieferung der Behörden (auf Landes- oder kommunaler Ebene) für die Bürger/innen längst überschritten. Zunehmend wird in NRW die Nutzung der Medien im Dialog mit der Bevölkerung und der Sachbearbeitung in einigen Politikfeldern erprobt. Es bleiben allerdings noch manche technischen und datenschutzrechtliche Probleme zu lösen. Unabhängig davon wird der „Kanal" Internet auch in Zukunft nur einer von mehreren bleiben (neben mündlich-persönlichen, telefonischen und schriftlichen Kontakten).

7.6 *Korruption in Politik und Verwaltung*

Der Beitrag von Kleinfeld zeigt, dass Korruption im öffentlichen Sektor nicht nur in wenig entwickelten Ländern dieser Erde ein Problem ist, sondern auch in NRW. In den letzten Jahren wurde die Öffentlichkeit durch viele Presseberichte und Gerichtsverfahren für dieses Thema sensibilisiert. Die Ausführungen zeigen, dass einige Verwaltungszweige (z.B. die in großem Stil öffentliche Aufträge erteilen oder die Unternehmenskontrollen durchführen) für Vorteilsannahmen besonders anfällig sind. Da kaum zu erwarten ist, dass sich solche Vorgänge grundsätzlich unterbinden lassen, ist für die Bürger/innen die öffentlich sichtbare Reaktion auf die problematischen Tatbestände besonders wichtig. Hier zeigen sich die politischen und administrativen Akteure in NRW außerordentlich aktiv. Allerdings bleibt die paradoxe Situation bestehen, dass gerade die aktuellen Modernisierungsvorgänge in der Verwaltung (Dezentralisierung, Auslagerung von öffentlichen Aufgaben) die Chancen für Korruptionstatbestände vergrößern; hier könnte also eine Sisyphus-Aufgabe entstehen.

7.7 *Lernprozesse in der öffentlichen Verwaltung*

Der Beitrag von Beyer, Hilbert und Stöbe-Blossey zeigt, dass es ein Fehlurteil wäre, der öffentlichen Verwaltung eine Unfähigkeit zum Lernen zu unterstellen. Tatsächlich zwingt bereits die stete Flut neuer Regeln sowohl die Personen als auch die Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen zu kontinuierlichen – wenn auch vielleicht nicht zu spektakulären – Änderungsprozessen. Natürlich ruht das Augenmerk besonders auf gewichtigen Reformprojekten, die in NRW in den letzten zehn Jahren sowohl auf kommunaler wie auf Landesebene schon fast zum Dauerthema geworden sind. Nicht immer profitieren die Bürger/innen davon. Deutlich sichtbar wird allerdings, dass inzwischen viele Veränderungsprozesse ohne die Mitwirkung der Bürger/innen nicht durchführbar sind. Die an anderer Stelle beschriebene heterogene Verwaltungsarchitektur macht auch Lernprozesse hochgradig komplex und damit anfällig für das Scheitern von Reformimpulsen.

7.8 *Wege zur und durch die öffentliche Verwaltung*

Der Beitrag von Treffer fasst viele schon erwähnte Sachverhalte zusammen, indem er ein „Inventar" von Strukturbausteinen der Verwaltung, Entscheidungsmustern des Verwaltungshandelns, Kontaktformen sowie Rechte und Pflichten der Bürger/innen zusammenstellt. Dies kann als praktische Orientierungshilfe aus der Bürgerperspektive dienen, denn es macht manche Alltagserfahrungen zumindest verständlicher – vielleicht in mancher Hinsicht auch akzeptabler. Es wird erneut deutlich, dass im Rahmen der rechtsstaatlichen Verwaltungstradition in Deutschland den Bürgerinnen und Bürgern vielfältige Mitwirkungs-, Kontroll- und Widerspruchsrechte eingeräumt werden: Sie sind nicht nur Betroffene und Nutzer des Verwaltungshandelns, sondern auch Mitgestalter und Mitverantwortliche für die Art und Weise, wie die öffentlichen Aufgaben durchgeführt werden.

7.9 *Die Zukunft der Verwaltung*

Der Beitrag von Grunow greift einige der voran gegangenen Themen noch einmal auf und versucht einen Blick in die (nähere) Zukunft der Verwaltungsentwicklung allgemein und speziell in NRW.

7.10 *Glossar zur Verwaltung in NRW*

Das Glossar von Herr Kost fasst wichtige Begriffe und Konzepte des Buches zusammen, ist also eine wichtige Flankierung der anderen Texte; aber auch eine davon unabhängige Lektüre ist empfehlenswert, um die Begriffslandschaft kennen zu lernen.

Weiterführende Literaturhinweise

König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2002.

König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1997.

Link

www.moderne-verwaltung.nrw.de

Schriften zur politischen Landeskunde
Nordrhein-Westfalens

Band 15

Herausgegeben von der
Landeszentrale für politische Bildung
Nordrhein-Westfalen

Dieter Grunow (Hg.)

Verwaltung in Nordrhein-Westfalen

Zwischen Ärmelschoner und E-Government

Aschendorff Münster

Sonderausgabe
Nicht im Buchhandel erhältlich

Liebe Leserin! Lieber Leser!

Die Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen fördert die politisch bildende Literatur, indem sie entsprechende Buchprojekte initiiert, sie konzeptionell und redaktionell begleitet und finanziell unterstützt.
Auch dieses Buch ist mit maßgeblicher Beteiligung der Landeszentrale entstanden.

Landeszentrale für politische Bildung NRW

© 2003 Aschendorff Verlag GmbH & Co. KG, Münster

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Die Vergütungsansprüche des § 54, Abs. 2, UrhG, werden durch die Verwertungsgesellschaft Wort wahrgenommen.

Druck: Druckhaus Aschendorff, Münster, 2003

Inhalt

Vorwort 9

Dieter Grunow

I. DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG IN DER MODERNEN GESELLSCHAFT 11
1. Grundbegriffe: Öffentliche Aufgaben, öffentlicher Sektor, öffentliche Verwaltung 11
2. Der Entstehungszusammenhang von öffentlichen Aufgaben und Verwaltungsorganisationen 17
3. Besonderheiten der aktuellen Situation 24
4. Zwischenbilanz 36
5. Exkurs: Quellen zur Darstellung der öffentlichen Verwaltung 37
6. Die Verwaltung in einem Bundesland als Bestandteil des Verwaltungsföderalismus 40
7. Einführung in die Gliederung des Buches 43

Horst Romeyk

II. „UND SIE BEWEGT SICH DOCH": VERWALTUNGSGESCHICHTE NORDRHEIN-WESTFALENS ZWISCHEN BEHARRUNG UND WANDEL 49
1. Verwaltungserfahrungen und administrativ-ökonomische Entwicklung bis 1945 im nördlichen Rheinland und in Westfalen 49
2. Besatzungs- und Übergangszeit 1945/46 52
3. Gründung des Landes und erste Entwicklungen 55
4. Verwaltungsreform, territoriale und staatliche Neugliederung, Funktionalreform 65
5. Jüngere Entwicklungstendenzen, Verwaltungsmodernisierung 70

Heinz-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt

III. VERWALTUNGSAUFBAU IN NORDRHEIN-WESTFALEN 73
Vorbemerkung 73
1. Regionalisierung und Politikverflechtung im europäischen Raum: die Stellung Nordrhein-West-

falens im Spannungsfeld zwischen Europäischer Union, Bund und Kommunen 74
2. Determinanten und Besonderheiten der institutionellen Struktur des Landes NRW 76
3. Die Einbindung von nicht-staatlichen/kommunalen Akteuren: Netzwerke als Instrument der Politik- und Verwaltungskoordination 97
4. Ausblick: Weiterentwicklung der Verwaltung in NRW durch Strukturreformen 103

Jörg Bogumil
IV. VERÄNDERUNGEN IM KRÄFTEDREIECK ZWISCHEN BÜRGERN, POLITIK UND VERWALTUNG 109
1. Einleitung 109
2. Politikwissenschaftliche Erkenntnisse zum Verhältnis von Bürgern, Politik und Verwaltung 109
3. Neue Entwicklungen im Verhältnis von Bürgern und Verwaltung 117
4. Neue Entwicklungen im Verhältnis von Bürgern und Politik 127
5. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Politik und Verwaltung 137
6. Resümee: Auf dem Weg in die Bürgerkommune? 139

Dieter Grunow
V. DIE VERWALTUNG IM SPIEGEL VON BÜRGERUMFRAGEN: DIE BEDEUTUNG UNTERSCHIEDLICHER ROLLEN UND ERFAHRUNGEN 143
1. Einleitung 143
2. Die Perspektive der Bevölkerung (im Allgemeinen) 143
3. Die Perspektive des Verwaltungspersonals 153
4. Notwendige Differenzierung von Bürgerrollen gegenüber der Verwaltung 157

Klaus Lenk
VI. www.nrw.de – INTERNETAUFTRITTE DER VERWALTUNG UND WAS DAHINTER STEHT 167
1. Die Informationstechnik erobert den Alltag 167
2. Internet-Auftritte von Landes- und Kommunalverwaltung 170

3. Electronic Government, oder das Versprechen der Online-Kommunikation mit Verwaltungsstellen 172
4. Elektronischer Bürgerservice – einige grundlegende Anforderungen 176
5. Der Erfolg von E-Government entscheidet sich hinter den Kulissen 181
6. Wachsen die Verwaltungen in einem „seamless government" zusammen? 182
7. Wie geht es weiter? 185

Ralf Kleinfeld
VII. KORRUPTION IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG NRW 189
1. Wissenschaftliche Annäherungen an das Phänomen der Korruption 189
2. Ziele und Wirkungen politischer Korruption 193
3. Juristische Dimension von Korruption in Deutschland 195
4. Zusammenhang von Korruption und Parteien(finanzierung) 199
5. Umfang, Art und Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung NRW 199
6. Korruptionsvorbeugung und Korruptionsbekämpfung in NRW 202
7. Korruption vorbeugende und bekämpfende Maßnahmen in NRW 205
8. Perspektiven der Bekämpfung von Korruption in NRW 210

Lothar Beyer / Josef Hilbert / Sybille Stöbe-Blossey
VIII. WIE LERNT VERWALTUNG? VERWALTUNGSMODERNISIERUNG ALS DAUERAUFGABE 213
1. Einleitung: Neue Herausforderungen für die lernende Verwaltung 213
2. Was lernte die Verwaltung in NRW? 216
3. Wie lernt Verwaltung? 225
4. Lernfelder der Zukunft 230
5. Fazit 239

Gerd Treffer
IX. „UND WO GEHT'S HIER ZUR VERWALTUNG?" WEGE ZUR UND DURCH DIE VERWALTUNG 241
1. Von der Wiege bis zur Bahre – Verwaltung 241
2. Rechtsstaat – Nachtwächterstaat – Verwaltungsstaat – Dienstleistungsstaat 245
3. Bürokratie vs. Schlanker Staat 247
4. Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung – Dienst und Sachlichkeit 250
5. Verwaltungsstrukturen 251
6. Hilfe im Einzelfall 256
7. Grundsätze des Verwaltungshandelns 259
8. Formen des Verwaltungshandelns 264
9. Nachteile für den Bürger müssen ausgeglichen werden 270
10. Wie man mit der Verwaltung – zivilisiert – streitet 273

Dieter Grunow
X. DIE ZUKUNFT DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG – DIE VERWALTUNG DER ZUKUNFT (?) 281
1. Wird die Zukunft außerhalb oder im öffentlichen Sektor gestaltet? 282
2. Wächst oder schrumpft der öffentliche Sektor? 285
3. Wie sind in Zukunft die öffentlichen Aufgaben zwischen den Verwaltungsebenen verteilt? 287
4. Durch die Finanzkrise des öffentlichen Sektors zum „Ausverkauf" demokratischer, rechtsstaatlicher und bürgernaher Standards? 290
5. Ist die „virtuelle Verwaltung" die Hoffnung des 21. Jahrhunderts? 293
6. Die Bürger/innen: Auftraggeber oder Opfer der „neuen Verwaltungswelt"? 295

Andreas Kost
XI. VERWALTUNG IN NRW. GLOSSAR ZUR VERWALTUNG NRW 299

Literaturverzeichnis 320
Autorenverzeichnis 334

Vorwort

Die Darstellung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen ist eine vielschichtige Angelegenheit. Dazu trägt nicht nur der komplexe Gegenstand, sondern auch der Zugang in diesem Buch bei: Er versucht, ein „Mehrebenensystem in Aktion" darzustellen, das sich weder durch die Selbstdarstellung der Verwaltungsinstanzen noch durch den Abdruck von Rechtsvorschriften erfassen lässt. Es ist gewissermaßen eine Wanderung durch die Verwaltungslandschaft, bei der es gilt, wichtige Beobachtungen festzuhalten. Diese sind aber weder umfassend noch in allen Punkten auf dem allerletzten Stand. Verwaltungsaufgaben sowie die Art ihrer Durchführung ändern sich ständig. Es geht also nicht um ein Rezeptbuch für den Einzelfall; das Buch verschafft Orientierungswissen für ein Segment unserer Gesellschaft, mit dem alle – seien es die Bürger/innen, die Beschäftigten oder die Politik – nur sehr selektiv befasst sind. Damit ist allerdings auch eine verbesserte Handlungsfähigkeit verbunden: Man hat mehr „Durchblick".

Die Wege durch die Verwaltungslandschaft setzen an verschiedenen Stellen an. Überschneidungen sind nicht ausgeschlossen. Dies hat jedoch den Vorteil, dass jeder Beitrag für sich – auch ohne Beachtung der Reihenfolge – gelesen werden kann. Das beschriebene Terrain ist zwar die Verwaltung in NRW – aber dies ist nicht exklusiv. NRW ist keine Insel, sondern eingebunden in globale und nationale Politikprozesse und Verwaltungsstrukturen. Insofern ist die Landschaft anderswo nur teilweise anders gestaltet.

Damit ist auch die Frage angesprochen, an wen sich dieses Buch richtet. Obwohl überwiegend von Wissenschaftler/innen geschrieben, richtet es sich nicht an ein wissenschaftliches Fachpublikum, sondern an die politisch interessierte Öffentlichkeit – vor allem die Bürger/innen allgemein, aber auch an alle anderen Gruppen, die mit Verwaltungsfragen befasst sind – wie das Verwaltungspersonal, die Parlamentarier/innen und die Parteimitglieder. Es ist zu hoffen, dass ihnen das Buch hilft, sich in der komplexen Verwaltungslandschaft von NRW (besser) zurecht zu finden.

Die Zugänglichkeit des Buches wird durch die Förderung seitens der Landeszentrale für politische Bildung in NRW erleichtert – wofür ihr an dieser Stelle Dank gebührt. Dies betrifft besonders