

Scholz, Rupert; Littmann, Konrad; Spahn, Paul Bernd

**Article — Digitized Version**

## Wege zur Verschlinkung des Staates

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Scholz, Rupert; Littmann, Konrad; Spahn, Paul Bernd (1997) : Wege zur Verschlinkung des Staates, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 11, pp. 619-631

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137551>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wege zur Verschlinkung des Staates

*Der von der Bundesregierung im Jahre 1995 eingerichtete Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ legte kürzlich seinen Abschlußbericht vor.  
Welche Vorschläge zur Verschlinkung des Staates machte der Sachverständigenrat?  
Wie sind sie zu beurteilen?*

---

Rupert Scholz

## Die Empfehlungen des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“

---

Das Wort vom „schlanken Staat“ ist zwischenzeitlich in aller Munde. Nahezu jeder bekennt sich zu dem Erfordernis einer grundsätzlichen Staats-Verschlinkung, wobei freilich auch und gerade die leeren Staatskassen viel zur entsprechenden Meinungs- oder Bewußtseinsbildung beigetragen haben. Es ist common sense quer durch alle parteipolitischen Fronten, auf seiten des Bundes wie auf seiten der Länder und Kommunen, daß sich die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr so viel aufgabenmäßige Staatlichkeit oder öffentliche Verantwortung leisten kann, wie es für viele über Jahrzehnte hinweg zu einer lieben Gewohnheit geworden ist.

Die Bundesregierung hat durch Kabinettsbeschluß vom 18. Juli 1995 den „Sachverständigenrat Schlanker Staat“ eingerichtet, dem Persönlichkeiten aus Politik und Wissenschaft, aus den Bundesländern und den Kommunen, aus der Wirtschaft und den Gewerkschaften angehören. Diese unabhängige Expertenkommission soll-

te die Initiativen, die sich mit dem Thema „schlanker Staat/Abbau überflüssiger Bürokratie“ verbinden bzw. befassen, fachlich und politisch begleiten, fördern sowie mit zusätzlichen Impulsen versehen. Die „Philosophie“ des Sachverständigenrates bzw. die Kernsubstanz seiner Empfehlungen läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Die notwendige „Verschlinkung“ unserer Staatlichkeit ist kein zuerst oder nur originär fiskalisches Problem. Unsere Staatlichkeit ist vielmehr ganz generell an die Grenzen ihrer Kapazitäten gestoßen. Daß unsere Staatlichkeit in vielfältiger Hinsicht an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit geraten ist, ist offenkundig und wird im Grunde auch kaum noch bestritten. Ein Beleg ist etwa die Staatsquote, die von 1989 bis 1994 von 46% auf 52% gestiegen ist. Auch jetzt liegt sie noch über 50%. Die Abgabenquote ist von 1990 mit 41% auf 45% im Jahre 1995 gestiegen. Die Finanzsituation von Bund, Ländern und Gemeinden ist entsprechend desolat.

Die Staatsverschuldung ist unbestritten viel zu hoch.

### Ausufernde Staatsaufgaben

Das reale Wachstum des Staates sieht sich vor allem auch im Wachstum des öffentlichen Dienstes dokumentiert – und zwar vor allem auf der Ebene der Länder und Gemeinden. In den (alten) Bundesländern stieg die Zahl der Bediensteten von 1343300 im Jahre 1970 auf 1923817 im Jahre 1995. Dies entspricht einer Zuwachsrate von +44,18%. Die Zuwachsrate lag zwischenzeitlich, insbesondere noch 1993, höher (+46,19%); seit 1994 sind die Beschäftigungszahlen aufgrund haushaltspolitischer Vorgaben tendenziell rückläufig. Entsprechend verhält es sich auf der Ebene der Gemeinden, hier wuchs die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten von 920100 im Jahre 1970 auf 1298350 im Jahre 1995 (Zuwachsrate +41,11%, 1993 noch 46,19 %). Die Zahl der Bundesbediensteten (ohne Bahn und Post) hingegen blieb zwischen 1970 und 1993 relativ konstant.

Mag auch die Entwicklung der letzten Jahrzehnte zu immer mehr öffentlichem Dienst zunächst unter dem Diktat der leeren Staatskassen aufgehalten oder doch jedenfalls abgeschwächt sein, so ist doch die Gesamtzahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten immer noch zu hoch. Daraus folgt allerdings nicht, daß das Problem einer Staats-Verschlingung allein in einem rein quantitativen Sinne dahin gelöst werden könnte, daß man schlicht – gleichsam nach dem sogenannten (fiskalischen) „Rasenmäherprinzip“ – den öffentlichen Dienst entsprechend reduziert.

Umfang und Struktur unseres öffentlichen Dienstes sind nichts anderes als das Spiegelbild unseres Systems ausufernder Staatsaufgaben einerseits und allzu verkrusteter, überbürokratisierter Verwaltungsstrukturen andererseits. Stellenabbau und Stellensperren mögen wichtige Schritte auf dem Weg zum schlanken Staat sein. Sie bilden aber nicht das Zentrum der Verschlinkungsfrage. Denn der Umfang des öffentlichen Dienstes richtet sich grundsätzlich nach dem Bestand und dem Wachstum der staatlichen Aufgaben. Folgerichtig ist zunächst und vor allem bei diesen selbst anzusetzen.

Anzusetzen ist deshalb mit einer wirklich qualitativen Überprüfung der heute vom Staat wahrgenommenen Aufgaben. Der Staat muß sich in vielen Bereichen auf seine hoheitlichen Kernaufgaben zurückziehen, er kann nicht allseits vorsorgender, lenkender und absichernder Gestalter gesellschaftlicher Bedürfnisse oder Agenden bleiben. Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft muß grundlegend überdacht werden. Neben staatliche Lenkungs- und Leistungssysteme muß wieder mehr private und gesellschaftliche Eigenverantwortung treten. Unsere

Staatsaufgaben müssen sich endlich und wieder ernsthaft auf das Subsidiaritätsprinzip besinnen.

#### Der „allpräsenste Gesetzgeber“

Zu beginnen ist bei unserer Gesetzgebung. Sie ist von Legislaturperiode zu Legislaturperiode rasant angewachsen. Wurden in der 10. Wahlperiode auf Bundesebene lediglich 612 Gesetzesvorhaben eingebracht, so waren es in der 12. Wahlperiode bereits 895. Zur Mitte der laufenden Wahlperiode liegt die Gesamtzahl der beim Bundestag bzw. Bundesrat eingebrachten Gesetzesvorhaben bereits bei knapp 600. Fast 2000 Bundesgesetze und fast 3000 Bundesrechtsverordnungen mit rund 85000 Einzelschriften spiegeln das Maß gesetzgeberi-

scher Überregulierung und damit auch gesellschaftlicher Überforderung wider.

Die Zahlen demonstrieren in eindrucksvoller Weise den Gang einer Entwicklung, die zu einem immer stärkeren und vor allem auch immer detaillierteren Wachstum staatlicher Regulierungen im Wege der Gesetzgebung geführt hat. Das Wort vom „allpräsensten Gesetzgeber“ läßt sich kaum noch ernsthaft in Frage stellen. Von diesem „allpräsensten Gesetzgeber“ muß jedoch rasch Abschied genommen werden. Unsere Gesetzgebung muß sich – über entsprechende Gesetzesfolgenabschätzungen – vor allem dem Test stellen, ob wirklich jede Regelung notwendig ist, ob sie in ihrem Regelungsziel tatsächlich bestehen kann, wenn sie an gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Kosten-Nutzen-Analysen gemessen werden, ob nicht in vielen Fällen der Verzicht auf eine gesetzliche Regelung und damit auf eine entsprechende Staatsaufgabe dem Gemeinwohl letztlich viel dienlicher ist als die vorbehaltlose, in aller Regel überperfektionierte staatliche Aufgabenregelung oder Aufgabenübernahme. Nicht jedes für irgendjemanden wünschenswerte Gesetz ist wirklich sinnvoll. Mitunter produziert es ungleich mehr kontraproduktive Wirkungen, produziert es mehr gesellschaftliche Kosten etwa für die Wirtschaft als der tatsächlich erreichte Nutzen dies rechtfertigt.

#### Mehr private Eigenverantwortung

Konsequent setzt sich diese Entwicklung einer immer weiter ansteigenden Normenflut im Bereich der öffentlichen Verwaltung fort. Das Ausmaß der staatlichen Bürokratien und ihrer Zuständigkeiten wie Verantwortlichkeiten

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Rupert Scholz, 60, Bundesminister a.D., ist stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages und war Vorsitzender des Sachverständigenrates „Schlanker Staat.“*

*Prof. Dr. Konrad Littmann, 74, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.*

*Prof. Dr. Paul Bernd Spahn, 58, ist Hochschullehrer für Öffentliche Finanzen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt a.M. Er lehrte an zahlreichen ausländischen Universitäten und war und ist Berater internationaler Organisationen und ausländischer Regierungen.*

wächst parallel und hat inzwischen namentlich dazu geführt, daß sich selbst die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich bzw. die Qualität des Wirtschaftsstandorts Deutschland radikal verschlechtert hat. So werden derzeit für die deutsche Wirtschaft jährliche Bürokratiekosten von mehr als 58 Mrd. DM errechnet, die sich allein durch behördliche Auflagen, gesetzliche Genehmigungs- und Planungsverfahren bis hin zu allzu komplizierten Steuergesetzgebungen ergeben. Wer heute in Deutschland neue Unternehmen und neue Arbeitsplätze schaffen will, muß hierfür in aller Regel Planungs- und Genehmigungszeiten auf der Grundlage staatlicher Gesetze und behördliche Anordnungen von einer Dauer in Kauf nehmen, die im Vergleich zu unseren europäischen Nachbarn, von den USA und Japan ganz zu schweigen, ein Mehrfaches an Monaten, mitunter sogar an Jahren betragen.

Mehr private bzw. gesellschaftliche Eigenverantwortung heißt zunächst und vor allem mehr Privatisierung und Abbau staatlicher Überregulierungen – korrespondierend zu mehr bürgerlicher Freiheit und auch mehr gesellschaftlicher Risikobereitschaft. Insbesondere muß unser in mancher Hinsicht schon hypertroph anmutende Sozialstaat bereit sein, viele daseinsvorsorgerische Aufgaben wieder in die gesellschaftliche Eigenverantwortung, d.h. aber: in private Hand zurückzugeben. Soweit es um klassische Hoheitsaufgaben des Staates geht, obliegt dem Staat ebenso die Gewährleistung des Aufgabenzwecks wie die Durchführung bzw. der Vollzug dieser Aufgabe. Soweit es dagegen allein darum geht, daß bestimmte, vor allem soziale

Zwecke aufgabenmäßig gewährleistet und erreicht werden, kann sich der Staat sehr häufig auf die bloße „Gewährleistung“, namentlich durch entsprechende Gesetzgebungen, beschränken und den Aufgabenvollzug in die Hand gesellschaftlich-privater Verantwortungsträger geben. Dies gilt vor allem für den Bereich der Gemeinden. Von der kommunalen Energie- und Wasserversorgung bis hin zur Abfallbeseitigung und vielen kulturellen Einrichtungen – all dies muß nicht in Eigenregie der Gemeinden, sondern sollte zunächst in privater bzw. privatisierter Form wahrgenommen werden. Die Kommunen sollten sich verstärkt auf die grundsätzlich subsidiäre Gewährleistungsverantwortung (gegebenenfalls realisiert über entsprechende Satzungsregelungen) beschränken.

Im staatlichen Bereich muß die Flut behördlicher Planungs-, Genehmigungs- und Kontrollzuständigkeiten deutlich reduziert werden. Wenn Private mit entsprechender beruflicher und technischer Qualifikation etwa Bau- oder Gewerbevorhaben planen, dann muß die Zulassung solcher Vorhaben nicht in allen Fällen noch einmal durch staatliche Genehmigungsbehörden bzw. durch staatliche Vertreter der gleichen beruflichen Zunft (Ingenieure etc.) noch einmal langwierig und intensiv überprüft werden. Was hindert uns eigentlich, bei der beruflichen Qualifikation etwa eines privatwirtschaftlich tätigen Bauingenieurs oder Architekten anzusetzen und diesen auch für die Einhaltung bestimmter Sicherheitsstandards in (öffentliche) Pflicht zu nehmen? Entsprechendes gilt vor allem für das inzwischen fast nicht mehr überschaubare Feld des Umweltschutzrechts. Hier regieren und regulieren inzwischen fast 800 Gesetze und über 2500 Rechtsver-

ordnungen – ein System totaler Intransparenz und Ineffizienz. Über das Verfahren des sogenannten Öko-Audit könnte hier deutlich mehr private Eigenverantwortung und damit auch ein höheres Maß an flexiblerem wie bürgernäherem Umweltschutz gewährleistet werden.

### **Effektive Privatisierungspolitik notwendig**

Der moderne Staat ist – wenn man einmal von seinen hoheitlichen Kernaufgaben absieht – nichts anderes als ein Dienstleister für den Bürger, die Gesellschaft. Allerdings haben unsere Bürokratien und unser öffentlicher Dienst noch längst nicht in ausreichendem Maße den Schritt von der klassisch-hoheitlichen Ämterverwaltung zur modernen und bürgernahen Dienstleistungsverwaltung vollzogen. Solcher Wandel tut jedoch gerade auch im Lichte eines „schlankeren Staates“ dringend not. Bevor unsere Verwaltungen bestimmte, namentlich daseinsvorsorgerische Dienstleistungsaufgaben übernehmen bzw. fortführen, müssen sie sich dem wettbewerblichen Test stellen, ob die betreffende Aufgabe nicht effektiver und wirtschaftlicher durch Privatunternehmen wahrgenommen werden kann. Hinsichtlich der Grundqualität solcher Aufgaben besteht kein wirklich substantieller Unterschied zwischen staatlicher und privater Wahrnehmung.

Eine effektive Privatisierungspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden muß sich ungleich stärker als bisher der Grundidee einer „public-private-partnership“ und ihrer vielfältigen Synergien bedienen. Eine solche „public-private-partnership“ aktualisiert unmittelbar das Grundprinzip kooperativer Staats- und Gesellschaftsverantwortung. Insbesondere müssen

unsere Verwaltungen auch die Fähigkeit entwickeln, viele Aufgaben im Wege des sogenannten „outsourcing“ an Private abzugeben bzw. mit der Privatwirtschaft entsprechend zu kooperieren. Die funktionellen Möglichkeiten solcher Verfahren sind immens – angefangen von der Betreibung von Fuhrparks über Kläranlagen, Heizwerke, Abfalleinrichtungen, Logistiken, (Bundesfern-)Straßen bis hin zu (integrierten) Rechnungs- und Informationssystemen. Über Formen der Ausgründung von Unternehmen aus der öffentlichen Verwaltung können nicht nur die flexibleren Organisationsmodelle des Gesellschaftsrechts besser genutzt werden, sondern kann vor allem auch wettbewerbsmäßig höher zu bewertenden ökonomischen Leistungsgesetlichkeiten – namentlich auch durch Beteiligung Privater – entsprochen werden.

Ein in diesem Sinne „schlanke-rer Staat“ fordert schließlich öffentliche Verwaltungen und einen öffentlichen Dienst, die sich ungleich mehr als bislang an den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit, Flexibilität, Mobilität und damit auch größerer Bürger- bzw. Kundennähe orientieren. Dies bedeutet namentlich den verwaltungsorganisatorischen Abbau überdimensionierter Hierarchien, die Stärkung der Eigenverantwortung der öffentlichen Verwaltung selbst sowie die Einführung moderner Methoden wie Qualitätsmanagement und Controlling.

#### **Eigenverantwortung stärken**

Zur Stärkung der verwaltungsmäßigen Eigenverantwortung sowie Wirtschaftlichkeit bedarf es schließlich grundlegender Reformen im Bereich des Haushaltsrechts. Durch höhere Flexibilität muß ein höheres Maß an Wirt-

schaftlichkeit und Kostenbewußtsein und damit die Chance für Einsparungen eröffnet werden, ohne daß damit das parlamentarische Bewilligungsrecht und die Transparenz der staatlichen Finanzwirtschaft gefährdet werden. Die Engen der Kameralistik müssen durch Formen der Budgetierung ergänzt und vielfältig ersetzt werden. Die öffentliche Verwaltung bedarf heute einer ausgeprägten Bereitschaft zur Kosten- und Leistungsrechnung. Betriebswirtschaftliche Rechnungsverfahren müssen vermehrt eingeführt werden. Das muß allerdings nicht unbedingt bedeuten, daß etwa von der bisherigen Kameralistik allgemein auf die reine doppelte Buchführung umzuwechseln wäre. Auch eine entsprechend erweiterte und flexibilisierte Kameralistik eröffnet bereits hinlängliche Möglichkeiten für wirksame Kosten- und Leistungsrechnungen. Einzuräumen ist dabei allerdings, daß Kosten- und Leistungsrechnungen in der öffentlichen Verwaltung nicht generell für verbindlich erklärt werden können, weil nicht überall hinlängliche Meßkriterien verfügbar sind; dies gilt namentlich für die Leistungen in der Ministerialverwaltung.

Eine in diesem Sinne flexiblere Haushaltspolitik ist vor allem über das Verfahren der Budgetierung zu verwirklichen. Wenn einzelnen Verwaltungsträgern mehr Bewegungsspielraum bei der Bewirtschaftung der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel über das Verfahren der Budgetierung eröffnet wird, eröffnen sich nicht nur mehr Möglichkeiten zur Flexibilisierung und stärkeren Eigenverantwortung, sondern auch Möglichkeiten zu einer höheren Wirtschaftlichkeit und Effektivität. Finanzvolumina sollten mehr Globalzuweisungen enthalten, sollten bestimmte „Be-

triebshaushalte“ möglich machen und dürfen vor allem nicht mehr, wie bisher, an die strikte Jährlichkeitsgrenze gebunden werden. Über solche Haushaltsmaßnahmen lassen sich stärker betriebswirtschaftliche Meßkriterien durchsetzen und erfährt die Haushaltspolitik insgesamt ein höheres Maß an Transparenz, Verläßlichkeit sowie Gesamteffektivität.

Unsere Verwaltungen müssen wieder stärker auf das Prinzip einer „ganzheitlichen Verwaltung“ zurückgeführt werden. Das heutige Ausmaß an Spezialisierung und Ausdifferenzierung – zumeist wiederum Folge einer überspezialisierten und überdifferenzierten Gesetzgebung – hat fast unerträgliche Dimensionen erreicht. So werden heute beispielsweise 153 staatliche Sozialleistungen von insgesamt 37 verschiedenen Sozialbürokratien gewährt, ohne daß zwischen diesen Leistungs- und Bürokratiesystemen hinlängliche Koordinierungen festzustellen wären. Wenn es um die Genehmigung eines bestimmten gewerblichen Vorhabens geht, müssen oft fast zahllos erscheinende unterschiedliche staatliche und kommunale Verwaltungen angegangen werden, die alle auf unterschiedlichen gesetzlichen Zuständigkeiten beruhen und deren nur allzu oft unkoordiniertes Nebeneinander wiederum zu unnötigen Kosten und Verfahrenskomplikationen, ja Interessenkonflikten führen können – zu Lasten der Verwaltungen selbst wie vor allem aber auch zu Lasten der betroffenen Bürger und der betroffenen Wirtschaft.

#### **Ein grundsätzliches Revisionsgebot**

Nach alledem bedeutet „Verschlankung des Staates“ ein grundlegendes und grundsätzliches Revisionsgebot. Von den

Gesetzgebungen bis zu unseren Verwaltungsorganisationen und bis zum öffentlichen Dienst – alles gehört auf den Prüfstand zum Nutzen einer wieder leistungsfähigeren, kostengünstigeren und bürgernäheren Staatlichkeit einerseits, zum Nutzen von mehr gesellschaftlicher Eigenverantwortung, mehr gesellschaftlicher Freiheit, Produktivität und Wirtschaftlichkeit andererseits.

Die Problemstellungen sind weitgehend erkannt, die Lösungsstrategien sind weitgehend entwickelt. Jetzt geht es vor allem um den Mut und die Bereitschaft zur auch politischen Durch- wie Umset-

zung. Von retardierenden Kräften dürfen wir uns nicht abschrecken lassen – angefangen von vielen Bereichen unserer Gesellschaft, die die Zuweisung von mehr Eigenverantwortung und damit auch mehr eigenständiger Risikobereitschaft scheuen, über einen Gesetzgeber, der in aller Regel nur allzu gern dem Ruf nach mehr Regulierung, mehr staatlicher Lenkung sowie Vorsorge zu folgen bereit ist, bis hin zu einer öffentlichen Verwaltung, die sich nur schweren Herzens von traditionellen Gewohnheiten und traditionellen Verfahrens- wie Organisationsansätzen zu verabschieden bereit ist.

Der Sachverständigenrat hat seinen Abschlußbericht im September dieses Jahres vorgelegt. Er dokumentiert auch den bisherigen Stand der Umsetzung der Empfehlungen in der Staatspraxis.

Zur Koordinierung der vielfältigen Ansätze und Initiativen zur Modernisierung der Bundesverwaltung und zur Rationalisierung des Gesetzgebungsverfahrens hat die Bundesregierung jetzt einen Lenkungsausschuß auf Staatssekretärebene eingesetzt. Er muß das Bundeskabinett periodisch über die Modernisierungsmaßnahmen unterrichten.

---

Konrad Littmann

## Notwendige Effizienzsteigerung der staatlichen Administration

---

**A**llfällige Mängel der Politik, so scheint es, könnten samt der Gebrechen öffentlicher Verwaltungen geheilt oder doch zumindest gemildert werden, wenn es gelänge, den kranken Staat zu verschlanken. Wahrscheinlich veranlaßte diese Vermutung auch die Bundesregierung, 1995 eine Expertenkommission einzusetzen, die sich mit dem Thema „Schlanker Staat/Abbau überflüssiger Bürokratie“ befassen sollte<sup>1</sup> und dabei alle einschlägigen Initiativen

nicht nur fachlich und politisch zu fördern, sondern sie auch mit zusätzlichen Impulsen zu versehen habe. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ beschreibt sein Anliegen genauer dahingehend, „ganz konkrete Neuerungsschritte und ihre schnelle Umsetzung in die Praxis vorzubereiten“<sup>2</sup>.

Der jetzt vorliegende Abschlußbericht des Sachverständigenrates<sup>3</sup> erfüllt allerdings die selbstgesetzten hohen Ansprüche nur zu einem Teil. Er enthält wenig neue Ideen<sup>4</sup> zur politischen Lösung jener Entwicklungen, die – z.B. auf den Feldern der Staatsfinanzen – die Stabilität des Gemeinwesens immer stärker bedrohen. Andererseits klammert er wichtige Fragen stillschweigend aus der Untersu-

chung aus, deren Beantwortung die Lösung der anstehenden Aufgaben voraussichtlich erleichtern könnte.

Um Mißverständnisse zu vermeiden: Der Fragenkreis ist so breit und vielfältig dimensioniert, daß er verständlicherweise durch die Untersuchungen des Sachverständigenrates nicht vollständig abzudecken war. Indes, die Auswahl der Teilprobleme hätte gleichwohl einer Konzeption genü-

---

<sup>1</sup> Vgl. Sachverständigenrat „Schlanker Staat“: Informationen Mai 1997, Maschinenschrift, S. 1.

<sup>2</sup> Ebenda.

<sup>3</sup> Vgl. Sachverständigenrat „Schlanker Staat“: Abschlußbericht Oktober 1997, Maschinenschrift.

---

<sup>4</sup> Über die Entwicklung der Programme zur „Verwaltungsmodernisierung“ vgl. Hans-Ulrich Derlien: Verwaltungsmodernisierung – modern, modernistisch oder postmodern?, in: Gisela Färber (Hrsg.): Schlanker Staat – Zwischen Paradigmen und Pragmatismus, Werkstattbericht der Gesellschaft für Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung e.V., Köln 1996, S. 103 ff.

gen müssen, die zu erkennen gibt, auf welche Ursachen solche Entwicklungen der staatlichen – oder besser: der öffentlichen – Aktivitäten in erster Linie zurückzuführen sind, die jetzt als fehlerhaft qualifiziert und mithin politisch als korrekturbedürftig beurteilt werden. Diese Aufgabe, die zwingend einen systematisch interdisziplinären Ansatz erfordert, muß selbstverständlich und gerade dann geleistet werden, wenn die Empfehlungen praxisbezogen sein sollen.

### Bemerkenswerte Unschärfe

Aber bereits die Zielansprache „Staatsverschlinkung“, um in der Begrifflichkeit des Sachverständigenrates zu bleiben, gefällt sich materiell in einer so bemerkenswerten Unschärfe, daß unter dieser Norm nahezu alles verstanden werden kann, was im Ergebnis zu einer qualitativen oder quantitativen Einschränkung staatlicher und kommunaler Tätigkeiten führt. Ob jedoch ein Abbau öffentlicher Aktivitäten oder eine „Privatisierung öffentlicher Aufgaben“ immer sinnvoll und anzustreben ist, darf aus gutem Grund bezweifelt werden. Schon das Argument des Marktversagens, also des Eintritts allokativer Fehlentwicklungen, erklärt unter bestimmten Bedingungen die Vorteilhaftigkeit wirtschaftlicher Teilordnungen, die nicht dem Marktpreismechanismus folgen. Freilich, im Abschlußbericht werden Allokationsprobleme dieses Kalibers direkt nicht erörtert, ob schon die Art der Allokation höchst beachtlich für die gesellschaftliche Wohlfahrt und damit auch für alle Entscheidungen ist, ob und in welchem Ausmaß staatliche Aktivitäten für welche Zwecke eingesetzt werden sollen.

Der grundlegende Ansatz des Sachverständigenrates ist hingegen von anderer Natur. Apodik-

tisch wird den Erörterungen der Satz vorangestellt: „Verschlankungspolitik bedeutet zunächst und vor allem ‘Aufgabensparen’.“<sup>5</sup> Diese These ist allerdings kritisch zu beurteilen, weil hier und in der gesamten weiteren Untersuchung völlig unbestimmt bleibt, was eine staatliche Aufgabe ist und wie sie operabel definiert werden soll. Das tatsächlich oder angeblich rasante Wachstum von Staatsaufgaben in den vergangenen Jahrzehnten wird dabei nur symptomatisch an Beispielen erläutert, so zunächst am Stand und an der Entwicklung der Gesetzesvorhaben, die während der zehnten und – in größerem Umfange – während der zwölften Wahlperiode auf Bundesebene eingebracht wurden<sup>6</sup>.

Doch ist die Anzahl der Gesetzesvorhaben und ihrer Entwicklung in der Zeit wirklich ein überzeugendes Kriterium für das Wachstum von Staatsaufgaben? Sicherlich nicht, da die Gesetznormen recht unterschiedliche Funktionen erfüllen, neue Regulative schaffen oder beispielsweise nur nationales Recht durch europäisches Gemeinschaftsrecht ersetzen. Dabei können und werden tatsächlich auch zuweilen tradierte Normen entfallen, so daß manchmal die Zunahme der Gesetze auch mit einem Abbau staatlicher Aktivitäten einhergeht. Außerdem wird das Urteil über qualitative und quantitative Veränderungen von Staatsaufgaben selbstverständlich noch problematischer, wenn bislang öffentliche Leistungen künftig von privaten Trägern erbracht werden sollen. Häufig ist es dann erforderlich, durch gesetzliche Auflagen die privaten Träger zu einem Verhalten zu veranlassen, das die

öffentliche Zwecksetzung der Leistungserstellung sichert.

### Eine politische Normprüfstelle

Zu notieren bleibt mithin der gravierende Einwand, daß zwar nach Ansicht des Sachverständigenrates „die Verschlinkung des Staates – in definitiv qualitativer Betrachtungsweise – bei den Staatsaufgaben selbst ansetzen muß“<sup>7</sup>, ohne an einer Stelle des Berichtes festlegen zu müssen, was eine Staatsaufgabe ist und wie sie gemessen werden soll. Ein solches Vorgehen heißt doch wohl, ein Ziel treffen zu wollen, das sich zudem kräftig bewegt, ohne die Koordinaten zu kennen, die das Objekt determinieren.

Um trotz dieses Mangels eine praktikable Annäherung an das Ziel „Aufgabensparen“ zu erreichen, werden vom Rat institutionalisierte Verfahren einer substantiellen Aufgabenkritik angeregt. Empfohlen wird, die blauen Prüffragen, die das Bundesministerium des Inneren und das Bundesministerium der Justiz bereits in den achtziger Jahren zur Notwendigkeit und Wirksamkeit von Rechtssetzungsvorhaben des Bundes entwickelt haben, zu einem Testkatalog auszubauen. Eine – politisch hoch angesiedelte – Normprüfstelle sei auf der Grundlage des Tests befähigt, sowohl das Erfordernis einer staatlichen Regelung der Aufgabe als auch wesentliche Gesetzesfolgen vor allem finanzieller Art abschätzen zu können<sup>8</sup>.

Das vorgeschlagene Verfahren scheint auf den ersten Blick geeignet zu sein, um die öffentliche Trägerschaft einer konkreten Aufgabe zu begründen oder zu verwerfen. Bedenklich ist allerdings, wie der

<sup>5</sup> Sachverständigenrat „Schlanker Staat“: Abschlußbericht, a.a.O., S. 5.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda.

<sup>7</sup> Abschlußbericht, S. 5.

<sup>8</sup> Abschlußbericht, S. 14ff.

Sachverständigenrat selbst einräumt, daß die bisherigen Erfahrungen mit Katalogen von blauen Prüfungen kaum erfolgversprechend gewesen sind, d.h., die mit ihnen verknüpften Erwartungen im Hinblick auf Deregulierung und Entbürokratisierung blieben weitgehend unerfüllt<sup>9</sup>.

Im übrigen nehmen derzeit Rechnungshöfe u.a. ebenfalls Tätigkeiten wahr, die Ähnlichkeiten mit den Funktionen der beabsichtigten Normprüfstelle aufweisen. Im Ergebnis stellen bislang jedoch die Aktivitäten der Rechnungshöfe keinen hinreichenden Filter dar, um im Vorfeld solche Aufgaben aus der staatlichen Sphäre auszusondern, die von Privaten vorteilhafter erbracht werden könnten.

#### **Fehlende praktikable Kriterien**

Wie kritisch die Vorstellung zu beurteilen ist, eine auf Effizienz ausgerichtete Politik müsse primär an den staatlichen Aufgaben ansetzen, demonstriert auch – wenn gleich: unbeabsichtigt – der Sachverständigenrat mit seinen späteren Ausführungen zur „Entlastung der Justiz“. Dort heißt es, die Notwendigkeit, eine leistungsstarke Justiz zu erhalten und zu sichern, begrenzt zwangsläufig die Möglichkeiten zu ihrer Verschlanung<sup>10</sup>, zumal Artikel 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich einen effektiven Rechtsschutz postuliere<sup>11</sup>. Dieses Muster einer Legitimierung staatlicher Aufgabensetzungen läßt sich allerdings – berechtigt oder nicht – auf zahlreiche andere Felder übertragen: auf Kultur, Wissenschaft, Bildung und Forschung, auf innere oder auf äußere Sicherheit usw. Daher ist von vornherein zu be-

fürchten, daß sich die Aufgabenkritik – die logische Vorstufe zum „Aufgabensparen“ – nicht selten zu einem fragwürdigen, ideologisch geprägten Vehikel entwickelt, weil es an praktikablen Kriterien fehlt, die die Zuordnung der Trägerschaft einer Aufgabe objektivieren.

Abgesehen von weiteren Einwänden – etwa in bezug auf die Aussagekraft analytischer Instrumente wie die Kosten-Nutzen-Analyse – bergen vor allem zwei Sachverhalte noch kritisches Potential: Zum einen ist die vorgesehene Normprüfstelle ein Organ, das implizit das Verhalten politischer Entscheidungsträger und öffentlicher Verwaltungen kontrollieren und gegebenenfalls auch beeinflussen soll. Verfassungspolitisch müßte daher die Institution zunächst selbst einer Überprüfung zugeführt werden, da sie die Balance des politischen Prozesses verändert. Zum anderen bleibt offen, ob und inwieweit tradierte Aufgabenstrukturen der Normprüfung unterliegen können. Der Umzug von Bundesbehörden nach Berlin bietet vielleicht für einige Verwaltungen eine einmalige Chance, historisch gewachsene Aufgaben in Frage zu stellen. Im allgemeinen liegt aber bei Ländern und Kommunen keine vergleichbare Situation vor.

#### **Personalpolitik als Bremse**

Nach Auffassung des Sachverständigenrates ist „Personalsparen“ gegenüber dem „Aufgabensparen“ nur quantitativ und daher sekundär<sup>12</sup>. Tatsächlich sprechen aber viele Argumente dafür, das Wachstum der Bürokratie primär durch personalpolitische Maßnahmen zu bremsen. Als wichtiger Nebeneffekt ist dadurch zugleich eine generelle Reduktion staatlicher Aufgaben zumindest in Form

der Privatisierung bislang staatlicher Tätigkeiten zu erwarten.

Der multifaktoreil verursachte Prozeß einer allzu kräftigen Ausdehnung öffentlicher Aktivitäten erklärt sich zu einem erheblichen Teil doch aus dem Umstand, daß in der Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg staatliche und kommunale Verwaltungen keine optimale Struktur erhalten haben. So sind in der Regel die Planstellen der öffentlich Bediensteten bestenfalls anlässlich ihrer Bewilligung auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft, aber in späteren Haushaltsjahren keiner erneuten Kontrolle unterworfen worden. Das Eigeninteresse der öffentlich Bediensteten zielt zudem eher auf Expansion als auf Reduktion des Personalbestandes, weil durch zusätzliches Personal tendenziell lästige Umorganisationen in den Behörden vermieden werden, die ihrerseits Unruhe unter den Mitarbeitern schaffen. Die unwirtschaftliche Ausdehnung des Personalbestandes erfährt faktisch keine spürbaren Sanktionen. Im Gegenteil, die größere Zahl der unterstellten Bediensteten ist nicht selten ein Kriterium für eine bessere Besoldungseinstufung.

Das grob skizzierte Szenarium, das im Prinzip unstrittig ist, trägt darüber hinaus zu dem außerordentlich unerwünschten Resultat einer zunehmenden Starrheit öffentlicher Verwaltungen bei. Dieses Phänomen ist wiederum mit Nebenwirkungen verknüpft, z.B. mit verlängerten Bearbeitungszeiten für Entscheidungen über einen Vorgang. Während im privaten Sektor die Produktionslebenszyklen ständig kürzer werden, zeichnen sich mithin im öffentlichen Sektor gegenläufige Tendenzen ab, die immer wieder Anlaß zu vielfältiger Kritik liefern. So werden nicht zu Unrecht die langen Fristen

<sup>9</sup> Abschlußbericht, S. 13.

<sup>10</sup> Vgl. ebenda, S. 124.

<sup>11</sup> Vgl. ebenda, S. 123.

<sup>12</sup> Vgl. ebenda, S. 5.

der Genehmigung von Investitionsvorhaben von der Industrie und dem Gewerbe oftmals als Standortnachteil beurteilt.

### **Sorgfältige und langfristige Planung**

Der Sachverständigenrat hat diesen Problemkomplex zweifellos erkannt und entsprechend Vorschläge unterbreitet, wie organisatorische Verbesserungen zu erreichen sind. Der Rat konnte sich dabei auf Vorarbeiten stützen, die vor allem von der kommunalen Geschäftsstelle für Verwaltung unter dem Stichwort „Neue Steuerungsmodelle“ initiiert wurden. Tatsächlich sind inzwischen auch in einigen Städten und Gemeinden Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung erfolgreich eingeführt worden, und zwar vornehmlich unter dem Diktat leerer Kassen, das eine Haushaltskonsolidierung unabweisbar macht. Inwieweit dadurch allerdings eine systematisch angelegte Optimierung der Verwaltungsorganisation erreicht worden ist, entzieht sich noch einer objektiven Beurteilung. Vermutlich richten sich jedoch die Einsparungsbemühungen der Verwaltungen oftmals nach dem Prinzip, vor allem jene Aktivitäten vorübergehend zu vermeiden, die sich ohne große Schwierigkeiten in die Zukunft verschieben lassen. Langfristig ist eine solche Fiskalstrategie jedoch ungeeignet, überbordende öffentliche Aktivitäten einzudämmen. Ein „schlanker Staat“ will vielmehr sorgfältig und auf lange Zeit geplant sein, denn die Wege, die zu dem Ziel führen, sind unter den herrschenden Bedingungen in der Bundesrepublik ungemein lang. Strukturelle Verwerfungen, die sich in fünf Jahrzehnten entwickelt haben, lassen sich eben nicht während ein oder zwei Legislaturperioden wieder begradigen.

Was muß getan werden? Politisch festzulegen ist nicht nur, welche öffentlichen Güter und Dienste in welcher Qualität und Quantität für welchen Zweck bereitgestellt werden sollen, sondern auch, welche Ressourcen für die Erstellung dieser Güter benötigt werden. Die Entscheidung über den Input, also welche privaten und welche öffentlichen Vorleistungen sowie welche Eigenleistungen einzusetzen sind, fällen weitgehend die Verwaltungen. Sie berücksichtigen allerdings häufig die Kosten alternativer Inputstrukturen nicht in ihrem Entscheidungskalkül, ob schon – wie die „new public management“-Doktrin betont – durch ein „contracting-out“, also einem verstärkten Einsatz kostengünstiger privater anstelle öffentlicher Vorleistungen, die Fertigungstiefe und Fertigungsbreite im öffentlichen Sektor abgebaut, d.h., der Staat schlanker gestaltet werden könnte.

Solche und ähnliche Ideen bilden gewiß anstrebenswerte Visionen; sie stoßen jedoch bei jedem Versuch der Realisation auf mächtige Widerstände. Öffentliche Verwaltungen sind eben schwer veränderbar, schon weil ihre Vertreter reformunbegabt oder reformunwillig sind. Sie berufen sich gern auf das scheinbar Bewährte und entwickeln von sich aus oft nur schwache Initiativen zur Erhöhung der Effizienz ihres Handelns. Weder das Recht noch die Verwaltungspraxis beschweren öffentlich Bedienstete mit Sanktionen für ineffizientes Handeln, räumen ihnen aber ein hohes Maß an Inflexibilität und Immobilität ein.

### **Verwaltungseffizienz steigern**

Das Beamtenrecht – und ähnliches gilt für das Dienstrecht der öffentlich Angestellten und Arbeiter – ist so konservativ geprägt,

daß hier grundlegende Reformen notwendig sind, um insbesondere staatliche Verwaltungen besser organisieren zu können. Gegenwärtig kann ein Abbau des Personalbestandes allein schon deswegen nur in sehr kleinen Schritten erfolgen, weil Beamte – unabhängig davon, ob ihre Leistungen erforderlich sind oder nicht – mit ihrer Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit abgesichert sind. Genauer: Artikel 33, Abs. 5 GG, der im Abschlußbericht überraschenderweise noch nicht einmal mit einem Nebensatz erwähnt wird, gefällt sich als massives Hindernis in dem Bestreben, den staatlichen Administrationen einen Schuß Rationalität zu verpassen. Die Einschätzung des Sachverständigenrates, das just in Kraft getretene Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts könnte negative Folgen der Verfassungsnorm heilen, erscheint insoweit als schierer Euphemismus.

Auch andere Probleme, deren Lösung zu den Erfolgsbedingungen der „Verschlankungspolitik“ gehört, werden in dem Bericht nicht erwähnt. Zum Beispiel: Wenn, insbesondere bei den Ländern, Personal reduziert werden muß, um die künftige Entwicklung der Staatsausgaben unter Kontrolle halten zu können, ist die zeitliche Dimension der Maßnahmen von außerordentlicher Bedeutung. Bei genereller Unterbeschäftigung dürfte eine Freisetzung von Arbeitskräften die öffentlichen Kassen insgesamt nur wenig entlasten. Mit anderen Worten, das Konzept des „Lean management“ wirkt unter Umständen im privaten Bereich, aber nicht im öffentlichen Sektor uneingeschränkt kostensenkend. Die Liste solcher offenen Fragen und kritischen Aussagen wäre unschwer zu verlängern, doch die Diskussion solcher Sach-

verhalte würde von der Auseinandersetzung über zentrale Punkte ablenken.

### Fazit

Das Ergebnis der Betrachtungen ist schnell notiert. Der Anspruch, kurzfristig den Staat verschlanken zu wollen, ohne ein ganz neues Organisationsmodell für öffentliche Verwaltungen reali-

ter durchzusetzen erscheint gleichsam als eine Quadratur des Kreises auf politisch-administrativer Ebene. Der Abschlußbericht des Sachverständigenrates enthält viele Facetten, darunter selbstverständlich auch interessante Anregungen zum Thema „schlanker Staat“. Aber er bleibt insgesamt so konzeptionslos und unscharf, wie die unbestimmten Rechtsbegriffe, die die Untersuchungen und Empfehlungen dominieren. Was not tut, ist nicht mit dem Prinzip der „offe-

nen Staatsaufgaben“ zu bewältigen, die am Schluß doch wieder nichts anderes als indefinite „originäre Staatsaufgaben“<sup>13</sup> sind, und auch nicht mit der formelhaften Beschwörung des (an sich nicht falschen) Subsidiaritätsprinzips. Unabweisbar ist vielmehr, die Effizienz der staatlichen Administrationen zu erhöhen; und das erfordert Zeit, viel Zeit, politisches Durchsetzungsvermögen und nicht zuletzt auch eine kräftige Prise ökonomischen Verstandes.

---

<sup>13</sup> Vgl. ebenda, S. 136.

---

Paul Bernd Spahn

## Die „Technik des Verwaltens“ muß überwunden werden

---

Der 1995 von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ hat ein anspruchsvolles und ehrgeiziges Programm übernommen: Seine Arbeit soll dazu beitragen, die Zahl der Gesetze zu reduzieren und für die Bürger transparenter zu machen; er soll die Komplexität und Regelungsdichte der europäischen Rechtsetzung reduzieren und ihre Qualität verbessern helfen; er soll Potentiale für Reformen der Verwaltungsorganisation, des Verwaltungsverfahrens und des praktischen Verwaltungsvollzugs erschließen; er soll Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren erarbeiten; er soll Grundlagen für die Schaffung eines Umweltgesetzbuches und des Öko-Audits erstellen, Maßnahmen zur Reduzierung von Verwaltungsvorschriften und von Statistiken anregen, die Reduzierung und Begrenzung staatlicher Auf-

gaben auf den Kernbereich unterstützen, der Ämterverwaltung eine moderne Dienstleistungscompetenz öffentlicher Verwaltung entgegensetzen – mit größeren, flexibleren Arbeitseinheiten, einer kooperativen Führungsverantwortung, eigenverantwortlichen Teams, modernem Management und konsequenter Personalentwicklung; er soll die Nutzung der Informationstechnologie und der neuen Medien verstärken helfen, Maßnahmen zur Verbesserung des Haushaltswesens und der Rechtspflege empfehlen, et cetera et cetera – eine lange Liste sehr ehrgeiziger Ziele.

Dabei wurde vom Auftraggeber ein nach meinem Geschmack zu technokratischer Ansatz gewählt, der die öffentliche Verwaltung nach wie vor als „Apparat“ sieht. Ranghohe Politiker erwarten vom Sachverständigenrat, daß er „wichtiges Handwerkszeug (liefert), das von der Praxis nutzbringend angewandt werden“ kann

(Roman Herzog). Dies greift sicherlich zu kurz und ist aus ökonomischer Sicht unbefriedigend. Zwar mag der technischen Effizienz im Sinne der besseren prozeduralen Verwertung von Information, der Vereinfachung von Gesetzen und Vorschriften usw. eine wichtige Bedeutung zukommen; die Diskussion um den recht diffusen Begriff des „schlanken Staates“ berührt jedoch Kernprobleme moderner Demokratien – etwa die Frage nach den makroökonomischen „Grenzen des Wohlfahrtsstaates“ oder nach mikroökonomisch und politökonomisch ausgewogenen Anreizsystemen im öffentlichen Sektor –, die unbequeme demokratische Entscheidungen nach sich ziehen und damit weit über den Begriff des „Handwerkszeugs“ hinausgehen. Fragen dieser Art sind im Aufgabenkatalog des Sachverständigenrats aber nur ansatzweise angesprochen – etwa im Zusammen-

hang mit der Budgetgestaltung oder der größeren Eigenverantwortung von Teams.

Die wichtigsten Probleme eines „schlanken Staats“ lassen sich mit folgenden Fragen umreißen: Welche Aufgaben soll der demokratische Staat wahrnehmen? Welche Instrumente und Institutionen sind dafür erforderlich? In welchem Ausmaß sollte in die private und wirtschaftliche Sphäre der Bürger durch Gesetze und Verordnungen eingegriffen werden, um gesellschaftlich gewünschte Ziele zu erreichen? Wieviel Ressourcen darf der Staat den Bürgern zur Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen abfordern? Wie sollten die Aufgaben und Kompetenzen im Rahmen eines föderalen Systems auf die verschiedenen Staatsebenen verteilt werden?

#### Vorreiter Neuseeland

Welche weitreichenden Konsequenzen die Diskussion um einen „schlanken Staat“ haben kann, läßt sich am besten am konkreten Beispiel Neuseelands zeigen. Dieses Land gilt heute als Pionier im Bereich der Reform des öffentlichen Sektors – neben anderen erfolgreichen Reformen, vor allem auch bei der beschäftigungsteigernden Deregulierung des Arbeitsmarktes. Zusätzlich zu einer erheblichen Produktivitätssteigerung im öffentlichen Sektor, zu einer deutlichen Rückführung der allgemeinen Staatsquote und zu Steuersenkungen gelingt es dort seit einigen Jahren, Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften. Das Verhältnis von Nettoschuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt fiel von über 50% im Jahre 1991/92 auf heute unter 30% – mit weiter sinkender Tendenz.

Transparenz und Verantwortlichkeit sind die Eckpfeiler der neuseeländischen Haushalts- und

Verwaltungsreformen. Eine dem deutschen Haushaltsgrundsätze-gesetz annähernd vergleichbare Regelung legt fest, daß das öffentliche Budget die Nutzung von Ressourcen unter den gleichen Grundsätzen der Buchführung als Kosten erfassen muß, wie jede private Unternehmung. Des weiteren muß das Budget das Niveau gegenwärtiger Verpflichtungen hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen auf künftige Budgets und künftige Generationen darstellen, ein gewisses Maß an Effektivitätskontrolle auf der Basis von Kosten erlauben und die Nettovermögensposition der öffentlichen Hand auf allen Entscheidungsebenen sichtbar machen.

Hierzu hat Neuseeland im gesamten öffentlichen Sektor ein leistungsorientiertes Rechnungslegungsmodell (accrual accounting) implementiert. Die einzelnen Abteilungen budgetieren ihre Kosten, als wären sie private Unternehmen. Alle Transaktionen zwischen Abteilungen werden auf der Grundlage einer Kostenkalkulation abgerechnet und vergütet. Dabei hat jede Abteilung die Möglichkeit, Güter und Leistungen auch von anderen Stellen – insbesondere vom privaten Sektor – zu erwerben. Diejenige Abteilung, die eine Leistung bezieht, zahlt auch dafür (nicht – wie sonst üblich – das verantwortliche Ministerium).

Den einzelnen Abteilungen wird z.B. auch die Nutzung von öffentlichem Kapital (als Zinsen und Abschreibungen auf Gebäude oder ähnliches) in Rechnung gestellt, um Anreize zu schaffen, mit Kapital sparsam umzugehen. Damit findet der Leistungsverzehr einer Abteilung seine volle Entspre-

chung in der Rechnungslegung. Schließlich stellen die Abteilungen der öffentlichen Hand ihre Kosten den Leistungen bzw. dem Output gegenüber. Dadurch können Leistungen zwischen verschiedenen Abteilungen und zwischen dem öffentlichen Sektor einerseits und dem privaten Sektor andererseits vergleichbar gemacht werden.

Eine bedeutende Neuerung ist auch die Trennung zwischen Regierungsgewalt und Management. Die politische Verantwortung für das Setzen von politischen Richtlinien und Kriterien der Leistungserbringung sowie des finanziellen Rahmens, in dem diese stattzufinden hat, tragen die Regierung bzw. die einzelnen Minister. Die administrative Verantwortung für die Implementierung der politischen Vorgaben haben die Direktoren der Abteilungen in den Ministerien. Diese Direktoren werden von den Ministern auf bestimmte Zeit eingestellt. In ihrem Arbeitsvertrag werden die Leistungen der Abteilung spezifiziert, für deren Erfüllung sie jeweils verantwortlich sind. Wie sie es erreichen, den vorgegebenen Output (Leistungsniveau und -Qualität) im Rahmen der ihnen gegebenen finanziellen Möglichkeiten kostengünstig zu erstellen, bleibt weitgehend ihrer Entscheidung überlassen.

Das neuseeländische Modell der öffentlichen Verwaltung hat dazu geführt, daß die Kontrolle über alle Inputs (Personal und Kapital) fast vollständig auf die ausführenden Abteilungen übergegangen ist. Diese besitzen einen hohen Grad an Autonomie durch Delegation von Verantwortung innerhalb des öffentlichen Sektors. Dazu gehört auch die Entscheidung, wieviel Personal zu welchen Bedingungen (einschließlich der Entlohnung) eingestellt wird. Ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen

<sup>1</sup> Prozentualer Anteil der über den Staatssektor laufenden Ausgabenströme am Bruttoinlandsprodukt.

Sektor unterscheidet sich damit prinzipiell nicht von einem Arbeitsverhältnis in der Privatwirtschaft. Auch hat sich Neuseeland nicht geschämt, tradierte Aufgaben des Staates im Hinblick darauf zu überprüfen, ob sie nicht durch Korporatisierung und größere Eigenverantwortung von Abteilungen stärker an die Bedürfnisse der Nachfrager staatlicher Leistungen herangeführt werden können, wobei neben der Delegation von Aufgaben (outsourcing) auch die Privatisierung eine große Rolle gespielt hat.

Auch wenn es sich bei Neuseeland nur um ein kleines, fernes Land handelt, für das sicherlich spezifische Bedingungen gelten, die nicht ohne weiteres auf die Bundesrepublik Deutschland übertragbar sind, so erbringt es doch den Beweis, daß tiefer greifende Reformen, die tradierte Spezifika öffentlicher Verwaltungen – wie Dienstrecht und Kernalistik – sowie die Grenzen staatlicher Aktivität an sich in Frage stellen, durchführbar, funktionsfähig und effizienzsteigernd sind.

#### **Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienste**

Auch in der Bundesrepublik Deutschland hat sich der Staat in den letzten Jahren von einer Reihe von Unternehmen getrennt, für die kein öffentliches Interesse an staatlicher Bereitstellung (mehr) besteht – so bei der Telekom und der Lufthansa. Auch im kommunalen Bereich sind eine Vielzahl von Betrieben in privatrechtliche Formen überführt worden. Das Potential für Privatisierungen ist jedoch auf allen Ebenen nach wie vor groß, z.B. in den Bereichen Energie, Verkehr, Kultur. Auch hat der umfangreiche Bestand von Finanzinstituten im Eigentum der öffentlichen Hand (Landesbanken,

Sparkassen) bislang kaum Beachtung gefunden. Diese Art unternehmerischer Betätigung des Staates ist vor allem deshalb kritisch zu sehen, weil er sich so einen privilegierten Zugang zu Kredit- und Finanzmärkten verschaffen kann (connected borrowing), was Fiskaldisziplin und makroökonomische Stabilität zu unterhöhlen Gefahr läuft.

Dort wo ein gesellschaftspolitisches Interesse am Engagement des Staates existiert, lassen sich die angestrebten Ziele in der Regel besser über ordnungs- und finanzpolitische Instrumente als über staatliche Bereitstellung erreichen, z.B. durch Regulierung des Zugangs zu öffentlichen Netzen (Schiene, Telekommunikation, Energie), durch direkte Transfers an Bedürftige (etwa im Wohnungswesen) bzw. durch größere Zielgenauigkeit sozialer und öffentlicher Leistungen (etwa Anrechtzertifikate – vouchers – im Bildungssektor).

Trotz aller Versuche, Teile der staatlichen Aktivität den Märkten zu überlassen, sind dem doch gewisse Grenzen gesetzt. So wird ein Kernbereich öffentlicher Verwaltung – vor allem zur Ausübung hoheitlicher Gewalt, zur Organisation der Bereitstellung öffentlicher Güter, der Korrektur von Externalitäten und Asymmetrien im Markt sowie zur Sicherung des ökonomischen Ausgleichs und der sozialen Gerechtigkeit – weiterhin bestehenbleiben müssen. Dabei ist es wichtig zu erkennen, daß sich die Organisationsprobleme staatlicher Verwaltungen in wichtigen Punkten nicht wesentlich von denen privater Unternehmen unterscheiden. Entscheidend ist es, daß für die Mitglieder einer Organisation – privat oder öffentlich – genügend Anreize bestehen, die ihnen vorgegebenen Ziele mit

möglichst geringen Transaktionskosten zu erreichen.

Ein in privaten Unternehmen immer seltener – in der öffentlichen Verwaltung aber noch regelmäßig – anzutreffendes Steuerungsmodell setzt auf die vielstufige, hierarchisch organisierte Kontrolle von Mitarbeitern, auf die präzise Festlegung und Überwachung des Input-Einsatzes und auf eine detaillierte Regelung einzelner Arbeitsplätze und -abläufe. Demgegenüber haben viele privaten Unternehmen erhebliche Produktivitätsgewinne erzielt, indem sie Prozesse am Resultat statt an der Tätigkeit ausrichten. Wo öffentliche Agenten in der Bundesrepublik noch immer auf Positionen hinarbeiten, verfolgen Manager im privaten Sektor konkrete Ziele und Ergebnisse; wo hier Ansprüche (entitlements) gebildet und verteidigt werden, wird dort auf Leistung (performance) und Ergebnisse (outcome) gesetzt.

Um Kosten der privaten Produktion zu reduzieren, werden Teilbereiche auf externe Märkte verlagert (contracting-out) oder es werden betriebsintern Märkte simuliert (profit centers). Diese wesentlichen Elemente der anreizkompatiblen Steuerung von Unternehmen konnten in Neuseeland für den öffentlichen Sektor nutzbar gemacht werden. Voraussetzung für die Wirksamkeit solcher Steuerungsmodelle im öffentlichen Sektor ist allerdings, daß Output-Ziele auch formuliert und den Inputs in quantifizierbarer Form gegenübergestellt werden können.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt es vielversprechende Ansätze dieser Art, die jedoch in der Regel nicht weit genug greifen. So beheben etwa die verstärkte Eigenständigkeit von Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung oder die Bewilligung

von Globalhaushalten für öffentliche Einrichtungen (Universitäten) das Mißbrauchs- und Kontrollproblem nicht. Verantwortlichkeit für übertragene Aufgaben muß darüber hinaus durch die Überwachung der Zielverwirklichung gesichert werden, und man muß über wirksame Sanktionen zu ihrer Durchsetzung verfügen. Dies macht zunächst einmal die Verbuchung finanzieller Ströme nach Kosten- und Leistungsgesichtspunkten erforderlich, bevor an eine – sicherlich nicht bequeme – durchgreifende Reform des Dienstrechts zu denken ist.

Das Rechnungslegungskonzept des öffentlichen Sektors in Deutschland ist – wie in den meisten Staaten – die Kameralistik. Sie verbucht lediglich Zahlungsströme und prüft sie auf ihre rechtliche Zulässigkeit. So gelingt es nicht, den Ressourcenverzehr periodengerecht zu erfassen und die tatsächlichen Kosten einzelner Leistungen auch nur annähernd genau zu ermitteln. Der Übergang zur kaufmännischen Rechnungslegung wird somit zur elementaren Voraussetzung für ein funktionsfähiges Controlling und für eine dezentralisierte Aufgabenverantwortung in der öffentlichen Verwaltung.

Zudem gibt es – außer für den relativ kleinen Kernbereich hoheitlicher Funktionen – kaum einen überzeugenden Grund, weshalb nicht auch dem Staat die im privaten Bereich verfügbaren – durch allgemeines Arbeitsrecht eingeschränkten – Sanktionsmechanismen zur Leistungskontrolle seiner Agenten gegeben werden sollten. Warum sollen Beschäftigte im Staatssektor einen anderen rechtlichen Status haben als Arbeitnehmer der Privatwirtschaft? Unkündbarkeit von Beschäftigten impliziert den Verzicht auf Anreize zur

Motivation und Leistungsbereitschaft. Detaillierte – und in ihrer Aufstellung und Überwachung kostspielige – Dienstvorschriften sollen diesen Mangel kompensieren – mit zweifelhaftem Erfolg. Dennoch besteht ein Bedarf an solchen Regeln, solange mikro- oder politökonomische Anreizmechanismen in der öffentlichen Verwaltung die Ausnahme sind. Der Abbau von Verwaltungsvorschriften ist sogar kontraproduktiv, wo diese Mechanismen fehlen.

### Der Umfang des Steuerstaats

Die Möglichkeiten der Finanzierung der Staatsaufgaben sind mit ihrer Durchführung untrennbar verbunden. Das läßt sich auch an den Äußerungen des Sachverständigenrates erkennen, der feststellt, daß finanzielle Restriktionen regelmäßig zu höchst unbefriedigenden linearen Kürzungen aller Teilbudgets führen, was politische Prioritäten verletzt und ökonomisch ineffizient ist.

Die ökonomischen Grenzen des Steuerstaates sind offenbar dann erreicht, wenn die finanziellen Belastungen der Bürger vermehrt zur Steuervermeidung, zur Steuerflucht ins Ausland oder gar zur illegalen Steuerhinterziehung führen, wenn zu hohe Steuersätze deutliche negative Anreizwirkungen zeitigen, womit die private wirtschaftliche Aktivität und damit die fiskalische Kapazität – Grundlage jedes staatlichen Handelns – behindert oder einschränkt wird. Eine gesellschaftlich „erwünschte“ Grenze des Steuerstaats sollte so niedrig liegen, daß es zu dem unmerklichen Auszehren der ökonomischen Basis der staatlichen Aktivität erst gar nicht kommt.

In den USA haben zahlreiche Bundesstaaten dem Steuerstaat wirksame verfassungsmäßige Schranken gesetzt. In der Tat

spricht einiges dafür, den Umfang der von Politik und Verwaltung kommandierten Ressourcen quantitativ zu begrenzen. Das Scheitern der geplanten Steuerreform in Deutschland zeigt allerdings, wie schwierig es ist, einen Konsens über eine von allen Seiten gewünschte Vereinfachung eines inkonsistenten und ineffizienten Steuer„systems“ zu erzielen.

Wo formalisierte Beschränkungen des Steuerstaates unerwünscht sind, wird die regelmäßige, umfassende und klare Information der Bürger über die Verwendung der ihnen abverlangten Ressourcen um so wichtiger. Parlamente und Öffentlichkeit sollten das Recht haben, verständliche, nicht-manipulierbare Dokumente der öffentlichen Finanzplanung einzusehen, wozu die Formulierung nachprüfbarer Outputziele, die methodisch saubere Erfassung schwebender Verbindlichkeiten (etwa zukünftige Pensionsverpflichtungen), sowie eine langfristige, szenario-gestützte Orientierung der Finanzpolitik zählt. Hinzu tritt die rückblickende ausführliche Begründung von Abweichungen zwischen geplanter und tatsächlicher Haushaltsentwicklung.

### Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates

Vom Finanzvolumen her sind die öffentlichen Transfers an private Haushalte (darunter die der gesetzlichen Sozialversicherungen) bedeutender als die Ausgaben für öffentliche Güter und Dienste. Das absolute und relative Wachstum der Sozialtransfers rührt vor allem daher, daß sie auf Gesetzen beruhen, die losgelöst von den längerfristigen finanziellen Konsequenzen Leistungsansprüche mittels objektiver Kriterien festlegen. Selbst da, wo finanzielle Konsequenzen absehbar sind – etwa bei

der Alterssicherung –, tendieren Politiker zur ihrer Unterschätzung, weil sie jenseits der Dauer ihres politischen Mandats eintreten.

Die gesetzlichen Sozialversicherungen wurden zu einer Zeit eingeführt, als die Einkommen einer breiten Schicht nicht ausreichten, um für den Fall existentieller Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit oder Alter) eigenständig Vorsorge treffen zu können. Heute hingegen entfällt die Masse der sozialen Leistungen nicht auf die bedürftigsten Gruppen der Bevölkerung, sondern auf die Bezieher mittlerer Einkommen. Letzteren darf heute größere Eigenverantwortung bei der Sicherung von Lebensrisiken zugemutet werden. Die stärkere Betonung privater Vorsorge würde über die Entlastung der Sozialversicherung hinaus auch zur Senkung von Lohnnebenkosten beitragen und damit Leistungs- und Beschäftigungsanreize setzen.

### **Die Aufgabenverteilung im föderalen Staat**

Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ äußert sich unter anderem auch zur Aufgabenverteilung in einem Mehrebenen-System des Regierungshandelns, wie es der föderative Aufbau der Bundesrepublik Deutschland darstellt. So geißelt er etwa die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und deren Mischfinanzierung als Ursache bürokratischer Hemmnisse und fehlender Transparenz für Verantwortlichkeiten. Er fordert in dieser Hinsicht die Dezentralisierung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten, was den unteren Ebenen größere politische Gestaltungsspielräume eröffnet.

Eine Delegation von Ausgabenkompetenzen ist aber ohne Entsprechung auf Seiten der öffentlichen Einnahmen ökonomisch

wenig sinnvoll. Solange alle wichtigen Steuern (Einkommen-, Mehrwertsteuer) von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam genutzt werden, besteht für einzelne Gebietskörperschaften auf der Einnahmeseite keine unmittelbare Verantwortlichkeit gegenüber ihren Bürgern. Darüber hinaus führen der Länderfinanzausgleich und das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen zu einer übermäßigen Nivellierung der Finanzkraft der Bundesländer, was nicht nur Verantwortlichkeiten verschleiert, sondern auch den Anreiz, eigene Steuerquellen zu pflegen, zum Erlahmen bringen muß.

Neben einer fast völligen Inflexibilität auf der Einnahmeseite ist auch die Ausgabenpolitik von Ländern und Gemeinden in einem hohen Maße eingeschränkt – etwa durch die bundesweit einheitliche Festlegung von Löhnen und Gehältern oder durch von höheren Ebenen vorbestimmte Ausgabenkategorien (Sozialhilfe). Dies zwingt die Gebietskörperschaften der nachgeordneten Ebenen regelmäßig zur Konsolidierung von Budgets durch eine übertriebene Anpassung der flexiblen Ausgabenpositionen (Investitionen) oder es treibt sie in eine problematische Verschuldung. Beides ist gesamtwirtschaftlich höchst problematisch.

Verstärkte Dezentralisierung ist daher im deutschen Föderalismus nur dann möglich, wenn den Bundesländern wieder mehr Steuerhoheit zukommt, z.B. die Möglichkeit, Steuersätze zu variieren. Dabei müssen diese zusätzlichen „Eigenmittel“ der Länder aber dem Zugriff konkurrierender Gebietskörperschaften – insbesondere durch Immunsierung gegen den egalisierenden Finanzausgleich – entzogen werden. Auch kann der Schritt zu größerer finanzieller

Eigenverantwortung von Ländern und Gemeinden nur dann erfolgreich sein, wenn eine unsolide Haushaltspolitik nicht ex post durch Finanzhilfen der Gemeinschaft honoriert wird, wie dies bei der Teilentschuldung der Bundesländer Saarland und Bremen geschehen ist.

### **Fazit**

Von der Arbeit der Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“ darf man wichtige Beiträge zur Steigerung der technischen Effizienz der staatlichen Verwaltung und der Effektivität des Regierungshandelns erwarten, allerdings bleiben die bisherigen Ansätze zu sehr in der „Technik des Verwaltens“ befangen und riskieren damit, die entscheidenden Ziele – Sicherung der längerfristigen Handlungsfähigkeit des Staats und Steigerung der Verwaltungseffizienz sowie die stärkere Ausrichtung staatlicher Leistungen auf die Bedürfnisse der Bürger und Bürgerinnen – letztlich zu verfehlen.

Die Erarbeitung wichtiger Entscheidungsgrundlagen für die Träger staatlichen Handelns, die für die Stellung der Bundesrepublik Deutschland im kommenden Jahrhundert entscheidend sein werden, darf nicht technokratisch angegangen werden, sondern es müssen die Auswirkungen des globalen Wettbewerbs auf den Wohlfahrtsstaat sowie dessen ökonomische und finanzielle Basis berücksichtigt werden. Nur durch einen leistungsfähigen, flexiblen und verantwortungsvollen Staatssektor, der auch vor unpopulären Maßnahmen nicht zurückschreckt, kann den schwierigen Herausforderungen begegnet werden, die sich zu Beginn eines neuen Jahrhunderts für die Bundesrepublik Deutschland abzeichnen.