



Verwaltungsreformen I

Prof. Dr. Jochen Franzke, Kommunalwissenschaftliches Institut,
Universität Potsdam

Vorlesung an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Potsdam

Potsdam, 26.10.2022

1

Ablaufplan der Vorlesung



I. Theoretische Grundlagen von Verwaltungsreformen (heute)

- Definition
- Verwaltungsmodernisierung und Wertewandel
- Probleme bei Verwaltungsreformen
- Staats- und Aufgabenverständnis

II. Klassisches und Neues Steuerungsmodell (2.11.22/7.11.22/18.1.23)

- New Public Management als internationale Reformbewegung
- Neues Steuerungsmodell (NSM)
- Verhältnis von Politik und Verwaltung im NSM (Beispiel Kommunen)
- Produkte im NSM
- Wettbewerb
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Controlling

2

Ablaufplan der Vorlesung



- ▶ Personalmanagement
- ▶ Qualitätsmanagement
- ▶ Kundenorientierung
- ▶ Umsetzung NSM, Ausblick

III Andere Verwaltungsreformansätze (25.1.23, 1.2.23)

- Aufgabenkritik
- Bürokratieabbau/De-Regulierung
- E-government/Digitalisierung
- Funktional- bzw. Gebietsreformen auf kommunaler Ebene
- Partizipationsreformen
- Öffentliche Verwaltung in der CORONA-Krise

Einschließlich Klausurvorbereitung am 25.1.23

Klausur (7.2.23)

Literatur



Literatur (Auswahl) (speziell für Abschlussarbeiten) (teilweise als E-Book kostenfrei downloadbar)

- ▶ Veit, S. / Reichard, Ch. / Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Springer VS Wiesbaden, doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7.
- ▶ Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2.Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ▶ Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin : Ed. Sigma.
- ▶ Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden.
- ▶ Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2013): Verwaltung und Verwaltungs-reformen in Europa.
- ▶ **OLEV: Online-Verwaltungslexikon** für gutes öffentliches Management, Dr. Burkhardt Krems, Professor a. D. für Public Management an der Hochschule des Bundes, Brühl, URL: <https://olev.de/>.

Inhalt Vorlesung I



I. Theoretische Grundlagen von Verwaltungsreformen

- Definition
- Verwaltungsreformen im föderalen System Deutschlands
- Theoretische Verwaltungsreformansätze
- Probleme bei Reformen der öffentlichen Verwaltung
- Verwaltungsmodernisierung und Wertewandel
- Probleme bei Verwaltungsreformen
- Staats- und Aufgabenverständnis

Begriff Verwaltungsreform



Reformen der öffentlichen Verwaltung sind komplizierte, langwierige und widersprüchliche Anpassungsprozesse an politische, wirtschaftliche, soziale, technologische und andere gesellschaftliche Veränderungen

*Verwaltungsreformpolitik als **politische Dauer- und Querschnittsaufgabe***

+ Verwaltungsreformen seit Ende der 1960er Jahre in Deutschland verstärkt genutzt (synonym Verwaltungsmodernisierung)

+ „**alle Bemühungen, mit politischen Zielsetzungen der Verwaltung und ihrem schleichenden Wachstums- und Veränderungsprozessen gegenüberzutreten**“

+ „**geplante Veränderungen von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen der öffentlichen Verwaltung**“ (Bogumil/Jann 2005)

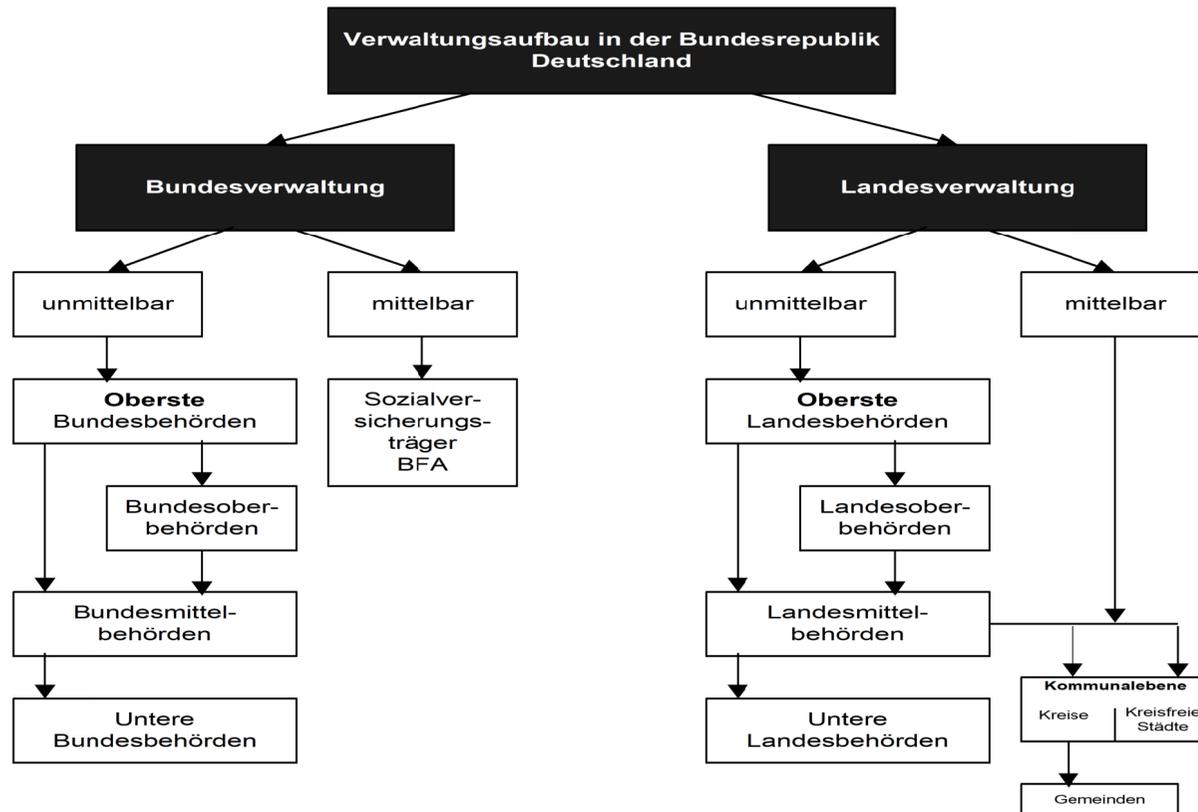
Ausgangspunkt dieser Politik sind im 19. Jahrhundert begründete gebiets-körperschaftliche Strukturen mit örtlichen und regionalen Verwaltungsorganisationsstrukturen, die sich während des 20. Jahrhunderts weiter entwickelten. Um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen, genügen diese Strukturen allerdings vielfach nicht mehr. ⁶

Verwaltungsreformen im föderalen System Deutschlands



- **Bund** setzt Rahmenbedingungen (Zuständigkeit für öffentliches Dienstrecht sowie Möglichkeiten, durch Ausweitung oder Verlagerung öffentlicher Aufgaben die Verwaltungstätigkeit der anderen Gebietskörperschaften zu beeinflussen); Bund ist zugleich für eigene Verwaltung zuständig
- **Länder** zuständig, da sie ihre Verwaltung eigenständig organisieren (Hauptlast bei Umsetzung der Gesetzes auch des Bundes), setzen Rahmenbedingungen für Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene durch Kommunalaufsicht, Gemeindeordnungen sowie die Festlegung entsprechender Verfahren
- **Kommunen** können eigenständigen Verwaltungsreformen durchführen (Organisationshoheit über ihre eigene Verwaltung sowie Spielräume beim Vollzug öffentlicher Aufgaben), Kommunale Ebene am reformfähigsten (Geringste Autonomie und stärkster Druck der Öffentlichkeit), vielfach Experimentierfeld für Reformen

Verwaltungsaufbau



Grafik aus: Horst Döding/Dieter Schipper; Die Polizei im demokratischen Rechtsstaat; Hilden 1993; S. 26



Unmittelbare Bundesverwaltung

- ▶ Oberste Bundesbehörden: Bundesministerien und Bundesrechnungshof;
- ▶ Bundesoberbehörden ohne eigenen Verwaltungsunterbau: Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesverwaltungsamt oder Bundeskartellamt;
- ▶ Bundesoberbehörden mit eigenem Verwaltungsunterbau: Auswärtige Dienst, Bundeswehrverwaltung, Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt sowie Bundesfinanzverwaltung
- ▶ Bundesmittelbehörden: z. B. Wasser- und Schifffahrtsdirektionen;
- ▶ Bundesunterbehörden: Hauptzollämter.

Mittelbare Staatsverwaltung

- ▶ durch juristische Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten, Stiftungen sowie die Beliehenen ausgeübt.
- ▶ Mit Selbstverwaltung: Bundesagentur für Arbeit, länderübergreifende Sozialversicherungsträger.
- ▶ Ohne Selbstverwaltung: z. B. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.



Beispiel Verwaltungsaufbau Land Brandenburg

Unmittelbare Landesverwaltung:

<https://mik.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Organigramm%20der%20mittelbaren%20Landesverwaltung.pdf>.

Mittelbare Landesverwaltung:

<https://mik.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Organigramm%20der%20mittelbaren%20Landesverwaltung.pdf>



STATUS QUO STRATEGIE

- ▶ Traditionelle Kontrollinstrumente verstärken
- ▶ Ausgaben begrenzen und Neueinstellungen aussetzen
- ▶ Kampagnen gegen Verschwendung und Korruption und Verschwendung führen
- ▶ Verwaltungsbehörden finanziell “auspressen”

= weit verbreitet, politisch am einfachsten durchsetzbar

MODERNISIERUNGSSTRATEGIE

- ▶ Einführung flexiblerer Formen von Budgetierung, Management, Bilanzierung und Leistungserbringung für den Konsumenten
- ▶ Erfordert entsprechende Modernisierung des politischen Systems

= politisch am schwierigsten durchsetzbar



VERMARKTLICHUNGSSTRATEGIE

- ▶ Einführung von soviel Marktmechanismen wie möglich im Verwaltungs- und Rechtssystem
- ▶ Mehr Wettbewerb zwischen Organisationen des Öffentlichen Sektors
- ▶ Durchdringung des administrativen Systems mit Kultur und Werten des Marktes (Ökonomisierung)

= **Dominant bis etwa 2005, seither weniger Legitimität, eher Re-Kommunalisierung**

MINIMIERUNGSSTRATEGIE

- ▶ Übertragung von so vielen Aufgaben wie möglich auf den Markt (durch Privatisierung bzw. Auslagerung)
- ▶ Intensivierung der Direktkontakte zwischen politischem System und Marktwirtschaft, unvermittelt durch bürokratische Strukturen

= **Nachwächter oder schlanker Staat**, wenig legitim im Moment

12

Pollitt/Bouckaert 2000



Verwaltungsmodernisierung und Wertewandel

- Werte-Cluster des **sparsamen und wirksamen Ressourcenmanagements** (Maßstab: Geld und Zeit)
- Werte-Cluster der **fairen, ehrlichen und "unbestechlichen" Leistungserbringung** (Maßstab: öffentliches Vertrauen, Legitimation)
- in Werte-Cluster der **robusten, lern- und anpassungsfähigen Verwaltung** (Maßstab: Sicherheit, Überlebensfähigkeit, Lernen)

(nach Hood)

Moderne Erklärungsansätze zur öffentlichen Verwaltung

- ▶ **Bürokratiemodell:** Öffentliche Verwaltung als ein auf Regelanwendung ausgerichtetes, starres, weitgehend geschlossenes System
- ▶ **Policy-Modell:** Öffentliche Verwaltung und Politikprozess interaktiv miteinander verbunden
- ▶ **Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen:** Öffentliche Verwaltung betreibt das analog zur Privatwirtschaft ein ökonomisch rationales Ressourcen- und Ergebnismanagement



Implementationsdefizit

- ▶ Festlegung eines Leitbildes sowie von Wegen und Instrumenten seiner Umsetzung nötig
- ▶ Implementationsdefizite werden vielfach unterschätzt, nach Verabschiedung des Gesetzes fangen Probleme erst an
- ▶ Reformen benötigen langen Atem (Relative Autonomie von Behörden, starke Beharrungskräfte)

Reformkoalitionen nötig

- ▶ Grundkonsens der Entscheider in Politik/Verwaltung steigert Erfolgsaussichten (Externer Druck für strukturelle Veränderungen nicht ausreichend)
- ▶ Besondere Rolle der Einbeziehung der Mitarbeiter, der Personalräte und Gewerkschaften

Anreize schaffen

- ▶ Schaffung institutioneller und individueller Vorteile sowie aktive Einbeziehung der Akteure in Reformprozess
- ▶ Gewinner und Verlierer von Reformen in Organisationen des öffentlichen Sektors (Viele Akteure besitzen erhebliche Machtpotenziale, Zahl der Verlierer möglichst gering halten¹⁴)



Aufgaben- und Institutionenspezifik beachten

- ▶ Differenzierte Verwaltungsreformen erfolgreicher als Globalkonzepte (Spezifik öffentlicher Aufgabe beachten, Charakter Institution berücksichtigen)
- ▶ „Große Würfe“ fast immer gescheitert (Vielfältigkeit der öffentlichen Verwaltung)

Evaluierungskriterien vorab festlegen

- ▶ Verwaltungsreformen als Instrument (kurzfristiger) Personal- und Finanzmitteleinsparung scheitern bzw. haben langfristig verheerende Wirkungen
- ▶ Reformen benötigen immer Zeit und Kosten - vor allem in Reorganisationsphase - zumeist auch Geld (Transaktionskosten, die fast immer vernachlässigt bzw. unterschätzt werden)
- ▶ Definition von Evaluierungskriterien vermeidet Enttäuschungen und Verlust politischer Rückendeckung



Aufgaben des modernen Staates

- **Nationalstaat** erstreckt sich auf klar abgegrenztes, von den Bürgern und anderen Staaten anerkanntes Gebiet.
- Die Menschen empfinden sich als Angehörige einer spezifischen **Staatsbürgernation** und haben als Staatsbürger vom Staat unabhängige Freiheits-, Beteiligungs- und soziale Rechte.
- Dem Staat kommen **spezifische Funktionen** zu, die in einer institutionellen Ordnung, der Verfassung, festgelegt werden, und die von anderen gesellschaftlichen Organisationen, wie z. B. Wirtschaftsunternehmen, nicht erfüllt werden können. Dazu gehört vor allem, dass der Staat über das **Monopol der physischen Gewalt** verfügt. Keine andere Instanz darf auf seinem Territorium Gewalt ausüben. Zudem ist staatliche Gewalt im Unterschied zur privaten Gewalt – etwa durch Terroristen – **an Recht und Verfassung** gebunden.
- Wesentliche Entscheidungen werden in **demokratisch gewählten Organen (Parlamenten) gefällt** und von dafür **beauftragten Verwaltungen umgesetzt**.
- **Rolle der Daseinsvorsorge**: Staat als Garant der Versorgung aller Bürger mit den Grunddienstleistungen

(vgl. Benz 2001, S. 224ff.; Ellwein/Hesse 1997, S. 67ff.)

Staats- und Aufgabenverständnis



	Liberaler Wohlfahrtsstaat	Konservativer Wohlfahrtsstaat	Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat
vorrangige Finanzierung	freiwillige Versicherung	Pflicht- Versicherung	Steuern
Primär Leistungs- berechtigte	Bedürftige	Versicherte	alle
Leistungsstandards	minimal	beitragsabhängig	hoch
Leistungsbereiche	wirtschaftliche und soziale Existenz- risiken	Sicherung des individuellen Status	Umfassende Versorgung
Umverteilung	gering	mittel	hoch
Charakteristikum	marktkonform, selektiv	differenziert	universalistisch
Beispiel	USA	Deutschland	Schweden



Aufgabentypen staatlichen Handelns

- ▶ **Staatliche Kernaufgaben:** Vom Staat (in Deutschland Bund, Länder oder Kommunen) mit eigenen Institutionen zu gewährleisten (z. B. Verteidigung, innere Sicherheit – aktuell auch Versorgung mit bestimmten Gesundheitsgütern).
- ▶ **Staatliche Gewährleistungsaufgaben:** dauerhafte Erbringung wird durch den Staat gewährleistet und kontrolliert, bei deren Vollzug durch den Staat selbst im Einzelfall zu prüfen, ob sie wirksamer bzw. kostengünstiger nach Maßgabe staatlicher Auftragserteilung und unter demokratischer Kontrolle von staatlichen Einrichtungen oder von privaten Auftragnehmern erledigt werden können (z. B. Technische Überwachungsdienste).
- ▶ **Staatliche Ergänzungsaufgaben:** nicht-öffentliche Aufgaben handelt, die der Staat wahrnehmen könnte, sofern er dies wirksamer und wirtschaftlicher als Private tun kann (Z. B. Gebäudereinigung, Grünflächenpflege, Straßeninstandhaltung).
- ▶ **Private Kernaufgaben:** von privaten gesellschaftlichen Institutionen (d. h. kommerziellen Unternehmen oder Organisationen des sog. "dritten Sektors") zu erledigen.



Leitbild des Aktivierenden Staates I

- Auseinandersetzung mit der neo-liberalen Staatskritik (Leitbild des „Schlanken Staates“) und mit betriebswirtschaftlichen Managementkonzepten für öffentlichen Dienst; Seit Ende 1990er Jahre neue Phase in der politischen Debatte um Verwaltungsreformen
- Vitalisierung Gemeinwesens durch verstärkte Nutzung brachliegender Potentiale Bürgergesellschaft und ihres Sozialkapitals und neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Verwaltung
- **Ziele:** Festhalten an Effizienz- und Dienstleistungsorientierung, Stärkung sozialen, politischen und administrativen Zusammenhalt, Förderung bürgerlichen und politischen Engagements



Kurze Diskussion:

+ Wie verändern die aktuellen Krisen (Pandemie, Energiekrise, Krieg) das Staatsverständnis aus Ihrer Sicht?

+ Kann der Staat auch überlastet werden? Welche Folgen hätte das?



Leitbild des Aktivierenden Staates II

- ▶ **Staat als Gewährleister:** Institution, die sicherstellt, dass wichtige öffentliche Dienstleistungen erbracht werden, ohne diese selbst zu erbringen.
- ▶ **Staat als „Enabler“:** Institution, die notwendigen Rahmen für gesellschaftliche Leistungsprozesse schafft („Ermöglicher“) und gesellschaftliche Akteure zu eigenständigen Problemlösungen aktiviert.
- ▶ **Staat als Regulierer:** Institution, die auf Basis gesetzter Regeln gesellschaftlichen (und vor allem: wirtschaftlichen) Leistungsprozess überwacht.
- ▶ **Staat als Produzent öffentlicher Leistungen:** Institutionen, die dann selbst Leistungen anbietet soweit dies aufgrund der besonderen Natur bzw. **strategischen Relevanz** von Leistungen geboten ist (z. B. Sicherheit) resp. soweit der Staat dies wirtschaftlicher tun kann als andere Anbieter.

Zusammenfassung



- ▶ Theoretische Rahmenbedingungen für Verwaltungsreformen
- ▶ Rechtliche Rahmenbedingungen für Verwaltungsreformen in föderalen Mehrebenensystem
- ▶ Typische Probleme bei Verwaltungsreformen
- ▶ Grundzüge des Staatsverständnisses – aktivierender Staat
- ▶ Grundzüge des Verständnis öffentlicher Aufgaben
- ▶ Aktuelle Trends im Staats- und Aufgabenverständnis



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Prof. Dr. habil. Jochen Franzke

- Apl. Professor für Verwaltungswissenschaft, Wirtschafts- und Sozialwissenschaft-liche Fakultät (bis 2019)
- Mitglied des Vorstandes des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam
- Co-Chair der Study Group „Local Governance and Democracy“ der European Group of Public Administration (EGPA)

Kontakt bitte per E-Mail: franzke@uni-potsdam.de

Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, Haus 7, Kommunalwissenschaftliches Institut, D 14482 Potsdam.