

Verwaltungsreformen V

ANDERE VERWALTUNGSREFORMEN

Prof. Dr. Jochen Franzke, Universität Potsdam

Vorlesung an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Potsdam

Potsdam, 2023

Andere Verwaltungsreformen



	Public Management 1990er	Public Governance 2000er	Public Resilience 2020er
Schlagworte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Neues Steuerungsmodell ➤ Unternehmen Verwaltung ➤ Dienstleistungskommune ➤ Schlanker Staat 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bürgergesellschaft Sozialkapital ➤ Gewährleistung-, aktivierender Staat ➤ Bürgerkommune 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Starker, krisenfester Staat ➤ Verwaltungshandeln im Krisenmodus ➤ Digitale Verwaltung
Zentrale Probleme	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Staat/ Bürokratie (-versagen) ➤ Steuerungslücken in Verwaltung ➤ Organisierte Unverantwortlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gesellschaft (-versagen), Fragmentierung ➤ Abhängigkeit Verwaltung von gesell. Entwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Neue Krisenkomplexe (Pandemie, Energiekrise, Klimakrise) ➤ Daseinsvorsorge krisen- fest machen (kritische Infrastruktur schützen)
Zentrale Werte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Höhere Effizienz, besseres Preis- Leistungsverhältnis ➤ Dienstleistung, Kundenorientierung, Qualität 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken ➤ Beteiligung, Engagement erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Staatliche Leistungsfähigkeit stärken ➤ Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern
Lokale Ebene	Dienstleistungskommune	Bürgerkommune	Krisenfeste Kommune

AUFGABENKRITIK

Beginn Vorlesung V: Andere Verwaltungsreformen: I AUFGABENKRITIK

Ausgangspunkt für Verwaltungsreformen: **Bestehende Verwaltungsstrukturen (zu beachten sind auch Recht, Finanzen und Personal)**

Vor dem Hintergrund wachsender öffentlicher Aufgaben und begrenzter Ressourcen KGSt entwickelte schon im Jahre 1974 ein Konzept zur *Aufgabenkritik*.

Beispiel Landesverwaltung Brandenburg

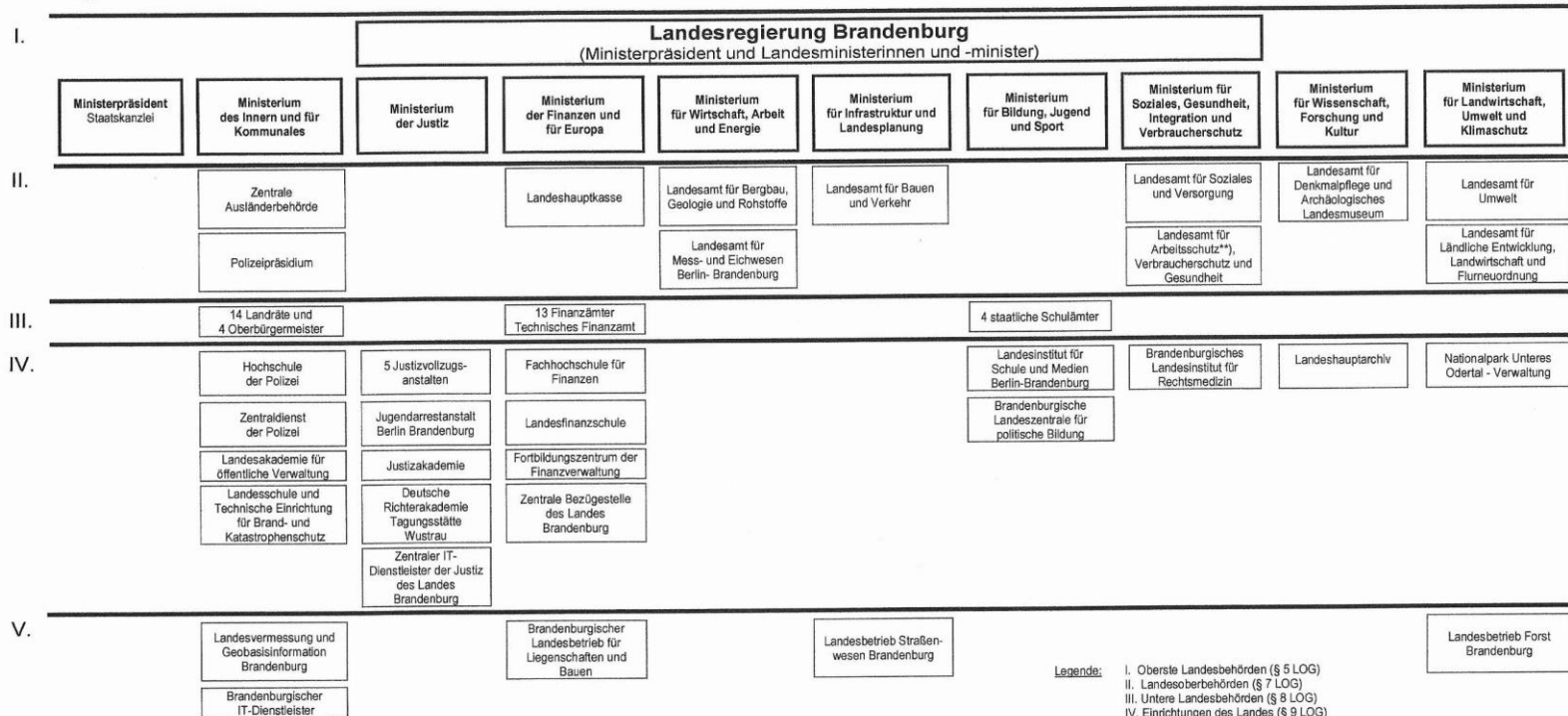
- Organisation in **Landesorganisationsgesetz** (LOG) festgelegt (wird immer wieder angepasst, aktuelle Version vom Juni 2022).
- Umfasst – wie schon erläutert – sowohl die zweistufige **unmittelbare Landesverwaltung** (Behörden, Einrichtungen und Betriebe, die Organe des Landes Brandenburg sind) und die **mittelbare Landesverwaltung** (rechtlich selbständige Verwaltungsträger, die an der Landesverwaltung mitwirken).
- **Organisationsziele:** Unter Beachtung des Rechtsstaatsprinzips ist sicherzustellen, dass
 - ▶ Verwaltung **dienstleistungsorientiert und bürgernah** handelt,
 - ▶ Aufgaben mit geringstmöglichem Aufwand erfüllt und **mit vorhandenen Mitteln bestmögliches Ergebnis** erzielt wird,
 - ▶ Außerhalb der Verwaltung Stehenden bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben mitwirken können,
 - ▶ **Eigenverantwortung der Beschäftigten** gestärkt sowie
 - ▶ **Gleichstellung von Männern und Frauen** verwirklicht wird.

AUFGABENKRITIK



LAND BRANDENBURG

Organisation der unmittelbaren Landesverwaltung (bezogen auf den Aufbau nach dem Landesorganisationsgesetz - LOG)



Legende: I. Oberste Landesbehörden (§ 5 LOG)
II. Landesoberbehörden (§ 7 LOG)
III. Untere Landesbehörden (§ 8 LOG)
IV. Einrichtungen des Landes (§ 9 LOG)
V. Landesbetriebe (§ 9 LOG)

*) Eine Übersicht zum Aufbau der Gerichte und Staatsanwaltschaften ist beim MdJ anzufordern.
**) Die Fachaufsicht über den Bereich Arbeitsschutz führt das MWAE.

AUFGABENKRITIK



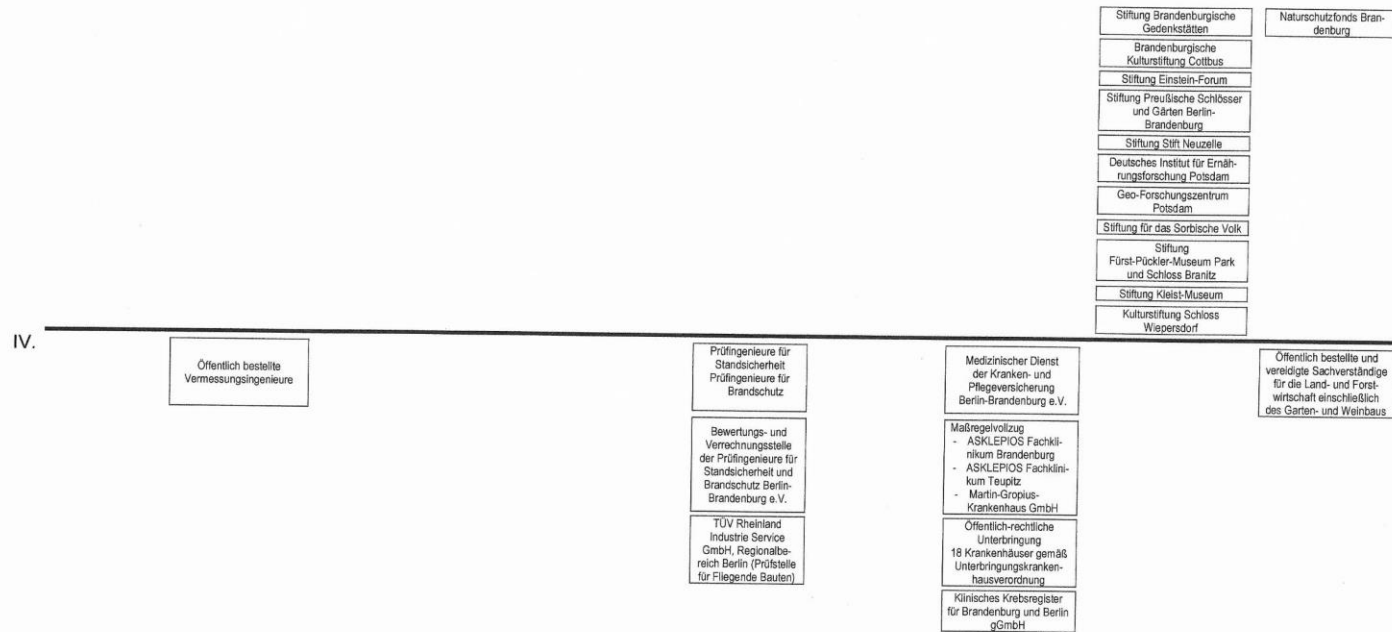
LAND BRANDENBURG

Organisation der mittelbaren Landesverwaltung

(bezogen auf den Aufbau nach dem Landesorganisationsgesetz - LOG)

Ministerpräsident Staatskanzlei	Ministerium des Innern und für Kommunales	Ministerium der Justiz	Ministerium der Finanzen und für Europa	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz
	14 Landkreise 52 Ämter 142 amtsfreie Gemeinden 4 kreisfreie Städte Kommunaler Versor- gungsverband	Notarkammer Brandenburg Rechtsanwalts- kammer Brand- enburg Vorsorgungswerk der Rechtsanwälte in Brandenburg	Steuerberaterkammer Brandenburg Vorsorgungswerk der Steuerberater und Steuerbevollmächti- gten im Land Brandenburg	3 Handwerkskam- mern 3 Industrie- und Handelskammern	Brandenburgische Architektenkammer Brandenburgische Ingenieurkammer 5 Regionale Planungsgemein- schaften		AOK Nordost zugleich als Pflegekasse Innungskrankenkasse Brandenburg und Berlin zugleich als Pflegekasse Brandenburgische Betriebskrankenkasse zugleich als Pflegekasse Deutsche Rentenversi- cherung Berlin-Brandenburg Unfallkasse Brandenburg zugleich Feuerwehr- Unfallkasse Brandenburg Kassenärztliche Vereinigung Brandenburg Kassenzahnärztliche Vereinigung Brandenburg Landesärztekammer Brandenburg Landesapothekerkammer Brandenburg Landeszahnärztekammer Brandenburg Landesstomatologenkammer Brandenburg	Brandenburgische Technische Universität Cottbus- Senftenberg *) Universität Potsdam *) Technische Hochschule Brandenburg *) Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (FH) *) Fachhochschule Potsdam *) Technische Hochschule Wildau (FH) *) Filmuniversität Babelsberg Konrad Wolf *)	Verband für Landentwicklung und Flurneuordnung 26 Gewässerunter- haltungsverbände
	Rundfunkanstalt Berlin-Brandenburg Medienanstalt Berlin-Brandenburg	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg	Landeslabor Berlin Brandenburg	Investitionsbank des Landes Brandenburg Sparkassen				Studentenwerk Frankfurt (O.) Studentenwerk Potsdam	
						Großes Waisenhaus zu Potsdam		Stiftung Europa-Universität Vladina Frankfurt/Oder	Stiftung Brandenburgisches Haupt- und Landgestüt Neustadt (Dosse)

AUFGABENKRITIK



- Legende:**
- I. Körperschaften des öffentlichen Rechts (§§ 12, 13 LOG)
 - II. Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 15 LOG)
 - III. Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 15 LOG)
 - IV. Belehene (§ 16 LOG)

(jeweils der obersten Landesbehörde zugeordnet, die die Aufsicht führt)

*) zugleich staatliche Einrichtungen (§ 5 Absatz 1 Hochschulgesetz)

Aufgabenkritik als permanente Aufgabe

Beispiel: Landesorganisationsgesetz Brandenburg § 4 Aufgabenkritik, Länderübergreifende Zusammenarbeit, Abbau von Normen, Landesrecht im Internet

(1) Behörden und Einrichtungen des Landes sowie Landesbetriebe haben **regelmäßig** zu prüfen, ob ihre Aufgaben zur Lösung gesellschaftlicher Fragestellungen oder zur Beeinflussung gesellschaftlicher Entwicklungen **noch fortgeführt werden müssen**.

(2) Bei der Aufgabenerledigung ist eine **länderübergreifende Zusammenarbeit**, insbesondere mit dem Land Berlin, anzustreben. Bei Fachplanungen sollen Bedarf und Kapazitäten in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg berücksichtigt werden.

(3) Bei länderübergreifenden Zusammenarbeit ist **auf die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung oder Aufgabenerfüllung auf eines der beteiligten Länder oder die Bildung gemeinsamer Behörden, Einrichtungen oder Landesbetriebe hinzuwirken**. Soweit sie ihren Sitz in Brandenburg haben und durch Staatsvertrag nichts anderes bestimmt ist, ist das Brandenburgische Recht anwendbar.

(4) Bestehende **Normen und Standards sind auf ihre Erforderlichkeit zu überprüfen** und soweit möglich, abzubauen, zu vereinfachen oder anzupassen. Entsprechendes gilt für den Erlass **neuer Normen und Standards**.

AUFGABENKRITIK

Aufgabenkritik als Strategie

- ▶ Vor Hintergrund wachsender öffentlicher Aufgaben und begrenzter Ressourcen hat Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) schon 1974 Konzept zur *Aufgabenkritik* vorgelegt.
- ▶ **Strategisches Projekt** zur **dauerhaften** Entlastung und strukturellen Optimierung öffentlicher Haushalte - Begrenzung des Ausgabenwachstums durch Stabilisierung der Staatsquote.
- ▶ Aufgabenkritik als **strategische Frage** an gewünschten Ergebnissen/Wirkungen staatlichen oder kommunalen Handelns ausrichten; prüfen, ob die Verwaltung die richtigen Produkte erstellt.
- ▶ Ausgaben- und Aufgabenstruktur des Bundes, der Länder und der Gemeinden mit Prioritätenbildung im Sinn **nachhaltiger** Finanzpolitik (Handlungsspielraum für künftige Herausforderungen).
- ▶ Ursprünglich Begrenzung auf „-kritik“ im Sinne „Was können wir weglassen?“, nicht ausreichend, später erweitert, Begriff beibehalten.
- ▶ **Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft** bzw. Struktur der Gesellschaft und ihrer Fähigkeit zur **Selbstregulierung**, Konzept einer Gesamtsteuerung in Kooperation mit gesellschaftlichen Kräften "hin zu einem ganzheitlichen, systemorientierten Konzept des Staatshandelns" (Hill, VOP 12/2000).

Nachhaltigkeit im Handeln der öffentlichen Verwaltungen

- ▶ **Nachhaltigkeit** ist **Handlungsprinzip zur Ressourcen-Nutzung**, bei dem eine dauerhafte Bedürfnisbefriedigung durch die Bewahrung der natürlichen Regenerationsfähigkeit der beteiligten Systeme (vor allem von Lebewesen und Ökosystemen) gewährleistet werden soll. Kombination ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte.
- ▶ **Strategien nachhaltiger Entwicklung**: **Suffizienz**: Verringerung von Produktion und Konsum, **Effizienz**: ergiebigere Nutzung von Material und Energie, **Konsistenz**: naturverträgliche Stoffkreisläufe, Wiederverwertung, Müllvermeidung.
- ▶ **Verantwortung** dafür im öffentlichen Bereich bei politischen Entscheidern und administrativen Gestaltern, sowie bei der jeweiligen Zivilgesellschaft.
- ▶ **Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung**, soll bis April 2021 weiterentwickelt werden.
- ▶ **Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)**: im April 2001 von der Bundesregierung berufen mit gehören 15 Personen des öffentlichen Lebens.
- ▶ **Beispiel**: Begrenzung der **Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr** hat sich bewährt. Es spricht Ökologie, Ökonomie und Soziales zugleich an, steht für nachhaltige Stadtentwicklung, Erhaltung der Kulturlandschaft und lebensfähigen ländlichen Raum.

AUFGABENKRITIK

- ▶ Vor allem zwischen 2000-2010 in den Ländern genutztes Instrument der Verwaltungsmodernisierung, Brandenburg entsprechendes Gesetz 2003,
- ▶ Inhalt: Aufgabenkritische Überprüfung in Ministerien und nachgeordneten Bereichen bezüglich Arbeitsorganisation und -abläufe
- ▶ Kombination von **Zweckkritik** (Muss diese Aufgabe öffentlich wahrgenommen werden?) und **Vollzugskritik** (Ist die Art der Aufgabenwahrnehmung sinnvoll und wirtschaftlich?).
- ▶ Teil des **strategischen Controllings**

Zu beantworten sind im Rahmen der Aufgabenkritik u.a. **folgende Fragen**:

- ❑ Inwiefern kann oder soll auf Wahrnehmung der Aufgabe verzichtet werden?
- ❑ Inwiefern leistet Wahrnehmung der Aufgabe einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der öffentlichen Verwaltung? (Effektivität)
- ❑ Wie wirtschaftlich wird die Aufgabe aktuell wahrgenommen? (Effizienz)
- ❑ Ist es wirtschaftlicher/effektiver die Aufgabe durch einen anderen internen Aufgabenträger wahrnehmen zu lassen?
- ❑ Ist es wirtschaftlicher/effektiver die Aufgabe durch einen externen Dienstleister wahrnehmen zu lassen (sog. Make-or-Buy-Entscheidung)?

AUFGABENKRITIK

Welche Alternativen sind vorhanden, Reformspielräume

Aufgabenausgliederung / -auslagerung (siehe vorher NSM-Element Wettbewerb)

- ▶ **Kommunalisierung:** Übertragung von bislang vom Land erfüllte Aufgaben auf Kommunen (Landkreise, Gemeinden) – siehe später Funktionalreform.
- ▶ **Materielle Privatisierung:** **Vollständige Abgabe** an Private, z. B. Aufgaben der PR und Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Herausgabe von Fachperiodika), technische Dienstleistung (z.B. Kurierdienst, EDV), Reduzierung von Beteiligungen, Materialprüfung oder Delegation an Vereine, Verbände, z. B. Förderangelegenheiten, auch an Privatpersonen (Beliehene) z. B. Notare, Bezirksschornsteinfeger oder Flugkapitäne.
- ▶ **Contracting Out (Vergabe):** **Beauftragung Dritter**, Nutzung Privater zur Aufgabenerfüllung, z.B. Förderwesen (z.B. Investitionsbank des Landes Brandenburg, Landesagentur für ASA, ZAB), Winterdienst auf Landes- und Bundesstraßen, technische Dienstleistungen (z.B. Fahrzeugwartung) oder Beauftragung Dritter, Nutzung gemeinnütziger Organisationen (z.B. Erziehung und politische Bildung)
- ▶ **Formale Privatisierung** von Unternehmen im Landesbesitz: z.B. Kultur- bzw. medizinische Einrichtungen
- ▶ **Organisatorische und wirtschaftliche Verselbständigung:** Gründung von Landesbetrieben (Straßenbau und operativer Straßendienst, Vermessung, Laborbereiche, IT-Wesen)

AUFGABENKRITIK

Organisatorische Veränderung (verwaltungsintern)

- ▶ Bündelung von Aufgabenverantwortung (**horizontale Konzentration**)
- ▶ Zusammenfassung auf einer Ebene, Reduzierung von Organisationseinheiten (Mindestgrößen für Referate und Abteilungen, Bildung von Schwerpunktzuständigkeiten (z.B. Landesamt für Verbraucherschutz), Zusammenarbeit mit anderen Ländern (z. B. Berlin/Brandenburg, Mitteldeutschland, Hamburg/Schleswig-Holstein)
- ▶ Abschichtung (**vertikale Konzentration**) zwischen Ministerien und nachgeordnetem Bereich durch Abschichtung von operativen Aufgaben (z.B. Statistiken) und Konzentration der Ministerien auf politische Steuerungsfunktionen bzw. Delegation von Verantwortung oder Straffung des nachgeordneten Bereichs (Integration von sonstigen unteren Landesbehörden in Landesoberbehörden) bzw. Funktionalreform (Kommunalisierung).

AUFGABENKRITIK

Ablauforganisatorische Veränderungen (Verfahren)

- ▶ Reduktion von Normen und Standards, z.B. „Normen-TÜV“, Aufsichtsstandards
- ▶ Verschlinkung von Abstimmungsprozessen (z.B. Vereinfachung Antragsverfahren für Förderprogramme, Verringerung von Mitzeichnungsregeln)
- ▶ Reduzierung der Kontrolldichte (z.B. Abbau von Berichtspflichten, Verantwortungsdelegation auf Mitarbeiter),
- ▶ Vereinfachung von Geschäftsabläufen (Arbeitsorganisation), z.B. (Verringerung von Entscheidungsbeteiligten, Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Ministerien, Antragskonferenzen, Projektmanagement) bzw. Technikeinsatz (z.B. EDV-Einsatz im Grundbuch und Liegenschaftswesen)

Zusammenfassung

- Aufgabenkritik in Ländern krankt am **Übergewicht der Binnenmodernisierung**
- Reine Effizienzorientierung ohne **politischer Kritik der Staatsaufgaben (Lobbyeinfluss)**
- Daher bleibt Implementation **vielfach deutlich hinter Anforderungen zurück**
- „Schwarzes Peter-Spiel,,: Politik erwartet Vorschläge von Verwaltung, welche Aufgaben entfallen können oder wie Aufgabenerledigung effizienter gestaltet werden könnte, Umgekehrt fordert Verwaltung Signale von Politik, wo man mit der Aufgabenkritik ansetzen soll.

AUFGABENKRITIK

Exkurs Ministerielle Aufgaben

- ▶ Die Tatsache, dass eine Aufgabe gesetzlich fundiert ist, führt nicht automatisch zur Bejahung ihrer Weiterführung wie bisher. Selbst dann, wenn die Aufgabe weiterhin zwingend ausgeführt werden muss, können doch Veränderungen hinsichtlich ihrer instanziellen Zuordnung angebracht sein, z. B. durch Verlagerung von der ministeriellen Ebene auf den nachgeordneten Bereich.
- ▶ Abgrenzung von ministeriellen und nichtministeriellen Aufgaben folgende Kriterien als hilfreich erwiesen:

Ministerielle Aufgaben	Nichtministerielle Aufgaben
Strategisch (Generell, Grundsätzlich)	Operativ (Speziell, Einzelfälle)
Politisch (Programm gestaltend, Konzeptionell)	Administrativ (Vollziehend, ausführend)
Recht setzend	Recht anwendend
Staatstragend	Dienstleistend
Überwiegend dispositiv, kreativ	Routine-, Massenarbeit
Brisant, Konflikt	Permanent, Konsens

www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/3_Aufgabenkritik/33_Durchfuehrung_einer_Aufgabenkritik/Durchfuehrung_einer_Aufgabenkritik-node.html

Zusammenfassung

- Bislang leider wenig erfolgreiches Reformkonzept, Umsetzung bleibt **vielfach deutlich hinter Anforderungen zurück**

Probleme

- **Übergewicht der Binnenmodernisierung** (Blick nur auf Veränderungen in Verwaltung, nicht ihres Umfeldes)
- **Zu enge Verzahnung mit Personalabbau** (nicht realistisch, dass Beschäftigten im öffentlichen Dienst ihre eigenen Arbeitsplätze/Dienstposten zur Disposition stellen sollen.)
- **Zu enge Verzahnung mit Haushaltskürzungen.**
- Reine Effizienzorientierung ohne **politischer Kritik der Staatsaufgaben (Lobbyeinfluss)**
- **„Schwarzes Peter-Spiel“**: Politik erwartet Vorschläge von Verwaltung, welche Aufgaben entfallen können oder wie Aufgaben effizienter erledigt werden könnten, Umgekehrt fordert Verwaltung Signale von Politik, wo man mit der Aufgabenkritik ansetzen soll.