

Strukturprobleme der öffentlichen Verwaltung im vereinigten Deutschland

Die öffentliche Verwaltung als konstitutiver Bestandteil der deutschen Gesellschaftsordnung versteht sich zum einen als Exekutive, die den Willen des Gesetzgebers umzusetzen hat. Zum anderen aber ist sie aufgrund der Prinzipien, nach denen unser Staat gestaltet wurde, an legislativen Aufgaben beteiligt. Dies gilt sowohl im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, in der es die Trennung zwischen Exekutive und Legislative nicht gibt, als auch im Rahmen der Kompetenz des Bundesrates. Hier ist den Ländern im Grundgesetz ein weiter Gestaltungs- und Mitwirkungsspielraum eingeräumt worden. Wer sich also mit den Strukturproblemen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland auseinandersetzt, muß sich mit dem gesamten Kranz der Rahmenbedingungen befassen, in dem öffentliche Verwaltung heute in Deutschland steht. Dieser Beitrag kann allerdings nicht alle Aspekte behandeln.

1. Staatsauffassung im Wandel

Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts war der deutsche Verwaltungsstaat als eine aus obrigkeitsstaatlicher Feudaltradition abgeleitete Institution zu verstehen¹. Die preußischen Verwaltungsreformen unter Stein und Hardenberg prägten das Gesicht der öffentlichen Verwaltung neu, das öffentliche Rechnungswesen wurde neu geordnet und es gab erste Schritte hin zur Herausbildung einer Art von Verwaltungswissenschaft. Die Wissenschaft und Lehre von der >guten polizey< entwickelte sich zur Kameralwissenschaft im weiteren Sinne, die neben der Ökonomik (also Volks- und öffentliche Betriebswirtschaftslehre) und Kameralwissenschaft im engeren Sinne - nach heutigem Verständnis eher Finanzwissenschaft - auch die sogenannte Polizeiwissenschaft als selbständiges, vorwiegend rechtswissenschaftliches Gebiet umfaßte². Diese Reformen haben jedoch keine Abkehr von der absolutistischen Staatsauffassung gebracht. Das deutsche Staatsverständnis unterschied sich nach wie vor entscheidend von denen moderner Demokratien, wie sie sich etwa zur gleichen Zeit in den USA herausbildeten³. Bei uns dominierte Hegelianisches Gedankengut und diese Reformen verbesserten nur die innere Effizienz der Verwaltung bei nach wie vor unverändert absolutistischem Staatsverständnis. Die junge Demokratie der Weimarer Republik scheiterte nicht zuletzt auch daran, daß sich die bürokratischen und politischen Führungseliten in Deutschland nach wie vor dieser alten Auffassung verbunden fühlten. So darf nicht verwundern, daß ein renommierter

¹ Eine gewisse Ausnahme bildet die Kommunalverwaltung. Hier beobachteten wir schon recht frühzeitig Versuche von Städten, sich der Beherrschung durch die Feudalherren zu entziehen und sich unmittelbar dem Reich zu unterstellen.

² Hans Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, München 1986, S. 191 ff

³ Vincent Ostrom, The Political Theory of a Compound Republic - Designing the American Experiment, University of Nebraska Press, Lincoln and London 1987.

westdeutscher Staatsrechtslehrer im Jahre 1966, wenn er über das Wesen der Staatsgewalt nachdenkt, zu folgenden Formulierungen kommt: "Die Staatsgewalt, die wesentlich die Fähigkeit ist, zu leiten, zu befehlen und zu zwingen, vermag mit diesen Mitteln zu dem ihr aufgegebenen unbedingten und vollständigen Erfolg nur dann zu gelangen, wenn sie die einzige ist. Die Einsicht, daß ohne Einzigkeit und Einheit des Kommandos Ergebnisse nicht zu erzielen sind, hat sich seit jeher für die Heere aufgedrängt. .. Für die zivile Staatsgewalt kann im Prinzip nichts anderes gelten, und zwar abgesehen von dem besonderen Umstand, daß ohne solche Einzigkeit die zivile Gewalt nicht imstande wäre, die Herrschaft über die militärische Macht zu behaupten"⁴. Der Staat wird zu einer Zeit, in der sich Poppers Gedanke von einer >offenen Gesellschaft<⁵ der mündigen Bürger allmählich ausbreitet, als straff organisierter Menschheitsbeglucker verstanden. In der DDR hat man in diese Richtung noch bis zum Zusammenbruch des Systems gedacht. In der Bundesrepublik setzte sich allmählich eine modernere Auffassung vom Staat durch. So sieht der kritische Betrachter heute die öffentliche Verwaltung in Deutschland noch als einen aus obrigkeitsstaatlichem Verständnis handelnden Träger von "öffentlicher Gewalt"⁶ und auch schon als ein aus aufgeklärtem demokratischem Staatsverständnis handelndes Verfassungsorgan, das sich im Zusammenspiel mit den anderen beiden Verfassungsgewalten (Legislative und Judikative) darum bemüht, die vielfältigen unterschiedlichen Interessen zu politischen Problemen zu einem Ausgleich zu bringen⁷.

2. Das öffentliche Rechnungswesen

Ein wesentliches Ergebnis der Stein-Hardenbergschen Reformen war die Schaffung des öffentlichen Haushalts- Kassen- und Rechnungswesens, das man heute als Kameralistik bezeichnet. Damit wurde der Verwaltung ein Haushaltsrecht aufgegeben, mit dem man das Verwaltungs- und Haushaltsgeschehen in Zahlen darzustellen konnte. Man orientierte sich damals an den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen der staatlichen Manufakturen und

⁴ Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart u.a. 1966, S.849. Interessant ist auch wie Krüger allgemein über die Rolle des Staates in der Wirtschaft, über das Subsidiaritätsprinzip und insbesondere über die damals aktuelle Privatisierung des Volkswagenwerkes dachte.

⁵ Karl R. Popper, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, erste Auflage (als Abrechnung mit dem Totalitarismus) London 1945 (und wiederaufgelegt nach dem Zusammenbruch des Ostblocks) Tübingen 1992

⁶ So ist beispielsweise kürzlich in Nordrhein-Westfalen aus enger Zusammenarbeit zwischen Landschaftsverbänden, Landwirtschaftskammern und dem NRW-Verkehrsministerium ein wahrhaft richtungsweisendes Regelwerk entstanden. Es trägt den Namen: "Richtlinien über nichtamtliche Hinweiszeichen auf direktvermarktende landwirtschaftliche Betriebe (Bauernhöfe) außerhalb der Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landstraßen". Danach dürfen Landwirte künftig ihre Erzeugnisse nur noch auf Schildern feilbieten, die 850 Millimeter breit und 1150 Millimeter hoch sind und den Betrachter mit weißem Grund, grünem Rand und grüner Schrift erfreuen. Vorbei die Zeiten, in denen mit ungelinker Schrift auf Pappe für frische Erdbeeren und Kartoffeln geworben werden darf. (FAZ, Nichtamtliche Hinweiszeichen, 28. Juli 1994, S.3).

⁷ Hier ist beispielsweise auf die Regelungen über Bürgerbeteiligung in öffentlichen Planungsverfahren (Bauleitplanung und Flächennutzungsplanung) hinzuweisen.

Domänen für eine Rechnungslegung und übertrug diese Rechnungssysteme auf die öffentliche Verwaltung. Damals war es sicherlich ein bedeutender und weitsichtiger Reformschritt, wenn man öffentliche Verwaltungseinheiten genauso behandelte wie damalige gewerbliche Betriebe. Heute müssen wir feststellen, daß zwischen den modernen Verfahren der Rechnungsführung in privaten Betrieben und dem öffentlichen Rechnungswesen moderner Großverwaltungen ein Unterschied im Entwicklungsstand von mindestens 180 Jahren besteht. Private Betriebe haben unter dem Druck des Marktes ihr Rechnungswesen ständig verbessert, für die öffentliche Verwaltung gab es keinen vergleichbaren Reformdruck von außen. Öffentliche Großbetriebe, wie Krankenhäuser und Universitäten, kennen heute noch keine Kostenrechnung, ja sie wissen nicht einmal, welche Kosten sie verursachen. Aufgrund der einfachen Einnahmen-Ausgabenrechnung wissen sie nur, welche Ausgaberrahmen ihnen das vom Parlament beschlossene Budget bietet und inwieweit sie sich mit ihren Ausgaben innerhalb des gegebenen Rahmens bewegen. Nichtausnutzung der Planansätze - etwa durch sparsames Wirtschaften - führt unweigerlich zu Mittelkürzungen in den folgenden Budgets. So beginnt kurz vor Ende eines jeden Haushaltsjahres die Suche nach nicht verausgabten Haushaltsresten. Lassen sie sich finden, setzt das sogenannte Dezemberfieber ein. Man tätigt Ausgaben, um nicht zu zeigen zu müssen, daß man eigentlich viel zu viel Geld zur Verfügung hatte. Es kommt hinzu, daß Mittel aus unterschiedlichen Haushaltstiteln nur mit besonderen Vorkehrungen gegeneinander substituiert werden können, wenn sich etwa herausstellt, daß der eine Titel in den Planungen zu reichlich und der andere zu knapp bemessen wurde. Einige Titel sind überhaupt nicht gegenseitig deckungsfähig, bei anderen muß die gegenseitige Deckungsfähigkeit vorher ausdrücklich beschlossen werden. Mit der Budgeterstellung sind weitere Probleme verbunden: der Budgetprozeß erfordert einen großen Zeitbedarf. Nehmen wir das Beispiel einer Hochschule. Die Mittelanforderungen an den zukünftigen Hochschulhaushalt werden zunächst in den unteren Organisationseinheiten (Fachbereichen) artikuliert und zusammengestellt, innerhalb der Hochschule (Senat) abgestimmt, an das zuständige Wissenschaftsministerium weitergereicht, dort mit den Mittelanforderungen anderer Hochschulen und des Ministeriums abgestimmt. Im Kabinett steht das Wissenschaftsministerium gegenüber dem Finanzministerium als Konkurrent unter mehreren anderen Ressorts und versucht die Durchsetzung seiner Mittelanforderungen. Der abgestimmte Kabinettsentwurf stellt einen Kompromiß dar, der nach Abstimmung mit dem Haushaltsausschuß als Entwurf dem Parlament zur Beratung und Beschlußfassung vorgelegt wird. Der Budgetprozeß dauert in der Regel 15 Monate. Dies begründet den zweiten schwerwiegenden Mangel des öffentlichen Finanzgebarens. Neben den aus allokatonspolitischer Sicht zu konstatierenden Mängeln der Rechnungslegung und Mittelbewirtschaftung - man kann nicht sagen, in welcher Verwendung die knappen Ressourcen den größtmöglichen Beitrag zur Wohlfahrt einer Gesellschaft leisten können - tritt nun noch der schwerwiegende Mangel der geringen Flexibilität. So lange sich nämlich das Budget des Jahres 1994 mit weit über

90%-Sicherheit aus dem Budget des Vorjahres ergibt ⁸, kann man das öffentliche Budgetgebaren nur als ein >muddling through< (Durchwurschteln) bezeichnen ⁹.

Daraus kann man eine erste, für unsere weiteren Überlegungen wichtige Aussage ableiten: Je größer das öffentliche Güterbündel ist, umso größer ist ceteris paribus die Wahrscheinlichkeit, daß die Fehlallokation öffentlicher Ressourcen und damit die Verschwendung von Steuergeldern steigen.

3. Das Ausbildungswesen der öffentlichen Verwaltung

In der öffentlichen Verwaltung gilt das Laufbahnprinzip. Positionen des höheren nichttechnischen Dienstes erreicht man über ein abgeschlossenes Jurastudium mit anschließender Referendarzeit¹⁰. Der gehobene Dienst verlangt den Abschluß an Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung. Diese gibt es im Westen seit Mitte der 70er Jahre, sie wurden im Osten Deutschlands mit der Wiedervereinigung eingeführt.

Schaut man sich nun die Lehr- und Ausbildungsinhalte beider Studiengänge genauer an, so erkennt man sofort, daß juristische Inhalte im höheren Dienst nahezu das gesamte Volumen abdecken. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften fehlen im Jurastudium nahezu völlig. Das Jurastudium ist noch eines der letzten Generalisten-Modelle an deutschen Universitäten, die juristische Einheitsausbildung soll Rechtsanwälte, Staatsanwälte, Richter und Verwaltungsbeamte gleichermaßen für die Berufspraxis qualifizieren. So kann man sagen, daß in den höheren Managementebenen der öffentlichen Verwaltungen wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Wissen nur sporadisch vorhanden ist. Die Bediensteten sind auf solche Fragestellungen in ihrer Ausbildung nicht vorbereitet worden. Eine gewisse - wenn auch keine besonders hervorzuhebende - Ausnahme bildet der gehobene Dienst, in dessen Ausbildungs- und Lehrplänen die wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fächer einen Anteil von etwa 30% am Gesamtstundenvolumen von 2.200 Stunden haben. Die mittleren Managementebenen verfügen also über einige nichtjuristische Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten. Der verhältnismäßig geringe Stundenumfang reicht für eine durchdringende Behandlung der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Lehrinhalte

⁸ P.M.Jackson, *The Political Economy of Bureaucracy*, Totowa (New Jersey) 1983, S. 146 ff. (The Incremental Model of Budgeting). Ferner: "Budgets are almost never actively reviewed as a whole in the sense of considering at once the value of all existing programmes as compared with all possible alternatives. Instead, this year's budget is based on last year's budget with special attention given to a narrow range of increase or decrease." O.A. Davies, M.A.H. Dempster and A. Wildavsky, *A Theory of the Budgetary Process*, *American Political Science Review*, Vol. 60 (1966), S. 549

⁹ C. Schultze, *Muddling Through: An Alternative View of the Decision Process*, in: R.C. Amacher, R.D.Tollison, T.D.Willett (eds.), *The Economic Approach to Public Policy*, Cornell University Press, Ithaca and London 1976, S. 499-510

¹⁰ Mit wirtschaftswissenschaftlichen oder - seit Mitte der 70er Jahre z. B. in Konstanz zu erwerbenden - verwaltungswissenschaftlichen Universitätsdiplomen kann man nur dann in den höheren Dienst, wenn man sich vorher einer Referendarzeit unterzieht. Dies ist insbesondere dann, wenn in der freien Wirtschaft gute Gehälter gezahlt werden, keine reizvolle Alternative. Deshalb kann man mit Recht davon sprechen, daß sich nicht die fähigsten und motiviertesten Ökonomen und Verwaltungswissenschaftler für öffentliche Tätigkeiten interessieren.

nicht aus. Während also das Rechnungswesen und die Methoden der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel sich seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts nicht verändert haben und deshalb in Rückschritt gerieten, hat sich das Ausbildungswesen der öffentlichen Verwaltung eindeutig zurückgebildet, wenn man Inhalt und Fächerbreite mit denen der Kameralistenausbildung um 1800 vergleicht¹¹. Kennzeichnend für die inhaltliche und organisatorische Starrheit des öffentlichen Ausbildungswesens sind zwei Gegebenheiten: Zum einen öffneten sich Mitte der 70er Jahre die westdeutschen juristischen Fakultäten wieder wirtschafts- und sozialwissenschaftlichem Gedankengut. Volkswirtschaftslehrstühle wurden eingerichtet und Professoren wurden berufen. Heute haben diese Leute keine Arbeit, helfen ein wenig bei den Wirtschaftswissenschaftlern aus oder verdingen sich nebenamtlich bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung. Es blieben einzig die Steuerexperten von Beschäftigungsproblemen verschont, ihre Leistungen wurden von den Jura-Studenten nachgefragt, die einen Platz als Steuerrechtsanwalt oder ähnliches anstrebten. Zum anderen wurde für die Fachhochschulausbildung des öffentlichen Dienstes das sogenannte >interne Modell< realisiert¹². Studenten dieser Hochschulen mußten vor Zulassung zu dem Studium von den Verwaltungsbehörden als Beamte auf Widerruf übernommen worden sein, sie wurden sozusagen mit vollem Gehalt für das Studium an die Hochschule abgeordnet und blieben im übrigen im engen Dunst- und Durchgriffsbereich ihrer Einstellungsbehörden.

Bürokratische Organisationseinheiten tendieren dazu, Außenseitern - wie Parlament, Presse u.a. - Einblick in ihre inneren Prozesse zu verwehren, um unnötige Konflikte zu vermeiden. Ein geeignetes Mittel dazu ist eine eigene Sprache. In der Tat bestehen zwischen der Juristen- und der Alltagssprache große Unterschiede. Eine einheitliche Behördensprache entwickelt sich unter anderem auch aus dem Bedürfnis, interne Informationsprozesse störungsfrei zu organisieren¹³. Zur Verdeutlichung stelle man sich nur vor, Menschen verschiedener Muttersprachen spielten miteinander "Stille Post". Das Juristenmonopol der öffentlichen Verwaltung ist also nicht verordnet worden, sondern hat sich im Laufe der Zeit aus nachvollziehbaren Gründen so entwickelt. Wenn nun ein Jurist als

¹¹ H.Maier, aaO, S. 191 - 258

¹² Gegen eine Externalisierung der NRW-Fachhochschule für Finanzen, wie sie von Mitgliedern des NRW-Landtages mal für eine kurze Zeit erwogen wurde, polemisierten Steuergewerkschaft und Finanzministerium in einer Landtagsanhörung unisono. Motto: "Es kann doch nicht sein, daß wir diese Hochschulen für Externe öffnen, denn dann lassen sich dort wohlmöglich sogar Steuerberater ausbilden, die uns dann auf die Finger schauen." Dem kritischen Argument, demzufolge intern ausgebildete Steuerinspektoren sehr gute Marktchancen bei Steuerberatern hätten, begegnete man damit, daß man gegen den Übertritt vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft mit Hilfe von Konventionalstrafen hohe juristische Hürden aufbaute. Das erhöhte natürlich die Transfersummen und bewirkte, daß nur die besten Fachkräfte abgeworben wurden.

¹³ Tullock betrachtet die Informationsbeziehungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen in Behörden: "The importance of providing inferiors with clear instructions should never be overlooked, nor the fact that failures to do so will, undoubtedly, lead to a lower degree of satisfaction of the sovereign's wishes." G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington 1965, S. 183. Da "people seem to possess an almost infinite ability to misunderstand" (Tullock, ebenda), macht es Sinn, die Mitarbeiter in einer bürokratischen Organisation so auszubilden, daß sie ein hohes Ausmaß an sprachlicher Uniformität erreichen

Vorgesetzter und ein Mitarbeiter aus dem gehobenen Dienst in einer Organisationseinheit an der Lösung eines bestimmten gesellschaftspolitischen Problems arbeiten, so können angenommenerweise die Fakten A, B, C, D und E für die Option 1 bei der Lösung sprechen. Nimmt man aber zusätzlich die Fakten F, G und H hinzu so wird die Option 2 die wahrscheinlichere sein. Für den Mitarbeiter wird es schwierig sein, den Vorgesetzten von der Option 2 zu überzeugen, denn damit ist eindeutig höherer Informationsverarbeitungsaufwand verbunden. Um dem Vorgesetzten also im Tullockschen Sinne zu gefallen, wird die Option 1 vorgeschlagen. Sind F, G und H nun ökonomisch determinierte Fakten, so wird der Mitarbeiter sehr große Schwierigkeiten haben, dem ökonomisch ungebildeten Vorgesetzten die Option 2 plausibel zu machen.

Dabei ist auch zu bedenken, daß der Mitarbeiter in der bürokratischen Hierarchie - es gilt das Überlebensargument und wer möchte nicht aufsteigen - sich auf dieses Informationsverhaltensverhalten seines Vorgesetzten, der ja mit seinem Urteil letztlich über seinen Aufstieg entscheidet, einstellt und sich sehr schnell nur auf die einfach zu begründenden und zu vermittelnden Optionen kapriziert. In einem solchen System breitet sich nahezu zwangsläufig ökonomischer Analphabetismus aus. Vielschichtige gesellschaftspolitische Probleme mit juristischen, historischen, ökonomischen und vielen anderen Facetten werden immer häufiger nur mit juristischen Lösungsmethoden angegangen. Die anderen Aspekte werden ausgeblendet. Dies ist eine - wenn auch noch unvollständige - Erklärung für die zunehmende bürokratische Regelungsintensität in unserer Gesellschaft. Wenn dazu noch immer weniger ausgebildete Ökonomen Berufsfelder in der öffentlichen Verwaltung finden, richten sich ökonomische Lehre und Forschung immer weniger an staats- und verwaltungswissenschaftlichen Problemstellungen aus. Das erklärt die Armut und die internationale Bedeutungslosigkeit der deutschen Verwaltungswissenschaft.

Daraus kann man eine zweite, für die weiteren Überlegungen wichtige These ableiten: Je größer das öffentliche Güterbündel ist, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß ökonomische Laien oder Autodidakten diese Aufgaben erfüllen. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit der Zunahme der öffentlichen Verschwendung knapper volkswirtschaftlicher Ressourcen.

5. Bürokratisierte Demokratie

Die Politische Ökonomie der kollektiven Entscheidungen (public choice) befaßt sich unter anderem damit, daß eigennützige Individuen ihre Interessen organisieren und sich gemeinsam auf die Jagd nach geldwerten Vorteilen machen, die sich aus kollektiven Entscheidungen zugunsten organisierter Interessen erzielen lassen. Rent seeking - Suche nach gesichertem Einkommen - und Aktivitäten, die bestehende Renten erhalten sollen (Rent protecting)

treten geballt in Wohlfahrtsstaaten auf¹⁴. Dabei agieren in diesem Sinne nicht nur eigennützige Bürger sondern auch Politiker und Bürokraten. Entgegen früheren Charakterisierungen von Bürokratie als Angebotsmonopol von öffentlichen Gütern, über die in kollektiven Entscheidungen entschieden wird, geht man heute von einer oligopolistischen Marktform aus. Bürokratie besteht aus sektoralen (verschiedene Ressorts auf einer Staatsebene) und regionalen (gleiche Ressorts finden sich auf mehreren Staatsebenen) Büros. Jedes dieser Büros versucht in den o.a. Budgetverhandlungen einen möglichst großen Anteil am Kuchen zu erreichen. Die hierbei bestehende Konfliktsituation wird von der Public-Choice-Theorie als iteriertes Gefangenendilemma bezeichnet. Für jeden Teilnehmer gilt das Gleiche: Entweder kooperieren oder den anderen übers Ohr hauen. Da jedes Jahr aufs Neue das gleiche Spiel gespielt wird, kann Falschspiel eigentlich nicht im Interesse des einzelnen Akteurs liegen, denn er würde beim nächsten Mal bestraft, stellt sich - das läßt sich spieltheoretisch nachweisen - Kooperation ein¹⁵. In Deutschland besteht ja der Gesetzgeber aus dem Bundestag und dem Bundesrat. In ihm sind die Landesregierungen entsprechend der Größe ihres Landes vertreten. Fast alle Gesetzesvorhaben des Bundes bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte hat sich ein System der Kooperation bei der Gesetzgebung entwickelt, in dem die Vertreter der Bundesministerien mit ihren Kollegen aus den Bundesländern vorab versuchen, das jeweilige aktuelle Problem zur parlamentarischen Behandlung vorzubereiten¹⁶. Einige dieser Ministerkonferenzen (Innen-, Finanz-, Justiz- Wirtschafts- Bildungsministerkonferenzen etc.) hat der Gesetzgeber geschaffen. Man begründete das mit der Notwendigkeit, einheitliche Lebensbedingungen in Deutschland zu schaffen. Diese Kooperationsgremien legten sich eine Vielzahl von Unterkommissionen und Kooperationsausschüssen zu. An vielen Beispielen läßt sich belegen, daß Bund- und Länderbürokraten unter der Beteiligung von Kommunalen Spitzenverbänden in dieser Grauzone wichtige politische Vereinbarungen getroffen haben, die für die eigentlich zuständigen Parlamente nur noch den Charakter von Eckdaten hatten¹⁷. Gesetzesvorhaben werden von den Referenten nur dann in die weitere parlamentarische Bearbeitung gegeben, wenn sie sicher sind, dafür auch Mehrheiten zu finden. Dazu wird die Abstimmung mit den Meinungsführern in den Parlamentsfraktionen und den Fachkollegen in den Bundes- und/oder Länderministerien gesucht. Bei dem hohen Anteil von Gesetzesvorhaben, die ihren Anfang in der Bürokratie nehmen - er liegt bei über 90% - , wird erklärlich, daß die Bürokratie im politischen

¹⁴ C.K.Rowley, R.D.Tollison, G.Tullock (eds.), The Political Economy of Rent-seeking, Boston, Dordrecht and Lancaster 1988

¹⁵ R.Axelrod, Die Evolution der Kooperation, Oldenbourg München 1987

¹⁶ Im Jahre 1976 zählte eine Untersuchung mehr als 1.000 Bund-Länder-Kooperationsgremien auf, die nahezu alle Politikbereiche bearbeiteten. H. Klatt, Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat, Verwaltungsarchiv (1987), S. 186-206

¹⁷ Selbst ein so brisanter Beschluß wie der sogenannte Extremistenerlaß ist in einer solchen Grauzone entstanden, kein deutsches Parlament war jemals mit dieser Materie befaßt.

Willensbildungs-, Koordinations- und Entscheidungsprozeß der Bundesrepublik einen ganz entscheidenden Einfluß hat. Zugespißt kann man sagen: Die Bürokratie bestimmt über Themen und Inhalte der Parlamentsarbeit im Bund und den Ländern. Es werden nur die politischen Optionen zur Abstimmung gestellt, die vorher von der Bürokratie für abstimmungsfähig erachtet wurden. Die Verfassungswirklichkeit in Deutschland entspricht also keineswegs dem Ideal von der Gleichgewichtigkeit der Verfassungsgewalten. Im Prozeß der politischen Programmentwicklung dominiert die Exekutive¹⁸.

In einem solchen Umfeld gedeiht natürlich rent seeking. Das öffentliche Güterbündel expandiert. So ist nicht schwer vorherzusagen, daß es in absehbarer Zeit zu einer bundesweiten Regelung des oben zitierten Beispiels der Werbeflächen direktvermarktender Landwirte an Bundes- und Landstraßen kommen wird. Zu erwarten sind dann allerdings auch noch kommunale Gebührenordnungen, denn wo immer die Obrigkeit etwas regelt, muß überwacht, genehmigt und in Gebühren gezahlt werden. Ein ganz besonders lehrreiches, für die Bürokratie profitables und für den Steuerzahler besonders teures Beispiel für rent-seeking ist das in Deutschland übliche System der Mischfinanzierung von öffentlichen Aufgaben. Die Spielidee ist einfach: Suche eine öffentliche Aufgabe, für die sich Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen verantwortlich fühlen. Politische Verantwortung drückt sich in diesem Spiel darin aus, daß man seinen Einsatz in Form von Budgetmitteln zahlt. Das Bürgerhaus in D. erzeugt Ausgaben von 10 Mio DM, davon steuert der Bund aus einem Dorferneuerungsprogramm 4 Mio, das Land beteiligt sich mit einer ebenso hohen Summe aus einem Programm zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur, so bleiben für die Kommunalpolitiker vor Ort nur Ausgaben in Höhe von 2 Mio DM. Die systematische Verfälschung des Investitionskalküls führt wegen der nicht kalkulierten Folgekosten zu erheblichen Belastungen zukünftiger Budgets. Das Spiel bietet eine Reihe von Möglichkeiten für Politiker und Bürokraten. Zum einen läßt sich das Bündel der so zu finanzierenden öffentlichen Güter nahezu problemlos erweitern, hier funktioniert der politische Ideenwettbewerb ausgezeichnet. Politiker und Bürokraten sind dabei ständig auf der Suche nach Belegen für neue politische Armut. Mischfinanzierung läßt sich vom Politiker gut zur Wählerstimmenmaximierung einsetzen, für den Bürokraten eröffnet das Spiel sehr gute Möglichkeiten der Ausdehnung des eigenen Arbeitsbereichs und der Vermehrung des ihm unterstellten Personals und damit des Wachstums für seinen bisherigen Anteil am Budget. Fließen die vorgesehenen Mittel nicht so richtig ab, macht man Marketing; gehen die Mittel vorzeitig aus, so ist das der

¹⁸ R. Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1978. Dafür sprechen viele Fakten: Es gibt sehr viel mehr Beamte als Parlamentarier. Oder das informationelle Abseits, in dem sich die Abgeordneten befinden. Die Kosten der Informationsbeschaffung und -verarbeitung trägt der Abgeordnete selbst, für die Informationsverarbeitung der Bürokratie kommt der Steuerzahler auf. Die Informationsmöglichkeiten der Bürokratie sind ungleich besser: die Ministerien halten sich umfangreiche Informationsbeschaffungsapparate (Umweltbundesamt, Bundesgesundheitsamt, Statistisches Bundesamt und viele andere mehr), auf deren Wissen greifen die Ministerien einfach zu, der Abgeordnete erhält nur die vom Ministerium gefilterten Informationen.

beste Beweis dafür, daß gesellschaftlicher Bedarf für dieses öffentliche Gut besteht. Bei diesem Spiel gewinnen Politiker und Bürokraten, allein der Steuerzahler zahlt die Zeche.

Daraus kann man folgende These ableiten: Je größer der politische Einfluß der Bürokratie ist, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß sich das öffentliche Güterbündel ausdehnt und damit die Verschwendung knapper volkswirtschaftlicher Ressourcen erhöht.

6. Die politisch-administrative Bewältigung der deutschen Einheit

Die Bewältigung der Probleme der deutschen Einigung wird wie kein anderes historisches Ereignis über die Zukunft nicht nur der Gesellschaft sondern auch der öffentlichen Verwaltung entscheiden. Die DDR brach an ihren inneren Widersprüchen, an ihrer totalitären Ideologie und an den durch das Kriegsende geschaffenen Rahmenbedingungen wie ein Kartenhaus zusammen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sich nennenswerte oppositionelle Funktionseliten mit demokratischer Tradition nicht bilden können. Die Bundesrepublik war zu diesem Zeitpunkt in keiner guten Verfassung. Wie andere westliche Gesellschaften auch befand sich der westdeutsche Wohlfahrtsstaat in einer politischen Krise. Die Bundesregierung stand am Ende der Legislaturperiode und vorangegangene Landtagswahlen signalisierten Risiken für das politische Überleben der Regierungskoalition in den anstehenden Bundestagswahlen. Die deutsche Einigung und die mit ihr verbundenen politischen Probleme führten zu einem Themenwechsel in den politischen Institutionen und zu einer starken Emotionalisierung der politischen Diskussion.

Die administrativen Strukturen beider deutschen Staaten konnten unterschiedlicher nicht sein: einer stark zentralistisch organisierten und dualistisch arbeitenden Staats- und Parteiverwaltung stand eine nach demokratischen und rechtstaatlichen Prinzipien arbeitende Verwaltung auf drei Ebenen gegenüber. Allerdings wies das westdeutsche System die oben bereits diskutierten Funktionsschwächen auf. Die DDR-Wirtschaft war zentralistisch organisiert, arbeitete mit deutlich geringerer Produktivität an der Grenze ihrer Möglichkeiten und konnte die Versorgungsprobleme nur durch eine außerordentlich hohe Mobilisierung ihres Arbeitskräftepotentials und durch rigorose Zuteilungsmechanismen lösen. In der DDR gab es scheinbar Vollbeschäftigung, dagegen hatte man in der BRD Probleme. Der Arbeitsmarkt war durch eine relativ hohe strukturelle Arbeitslosigkeit als Folge lang anhaltender stagflationärer Prozesse bestimmt. In den vorangegangenen Rezessionen hatte sich eine immer höhere Sockelarbeitslosigkeit gebildet, die sich in Aufschwungsphasen nicht mehr zurückbildete.

Hier nun schlug die Stunde der Exekutive. Mit der zwischen beiden deutschen Staaten vereinbarten Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum 1. Juli 1990 und dem Einigungsvertrag hat die Exekutive in kürzester Zeit eine enorme Fleißarbeit vorgelegt. Aufgrund der historischen Entwicklung des innerdeutschen Verhältnisses lag die Federführung im Kanzleramt, dort wurde Richtung und

Tempo des Einigungsprozesses bestimmt. Nach der außenpolitischen Absicherung lag das Schwergewicht bei der Lösung der innerdeutschen Probleme. Als Management- und Koordinationsmethode wurde das sog. "Projektmanagement" verwandt. Es eignet sich für die Durchführung streng deterministisch strukturierter Projekte mit klar und eindeutig definierter Zielvorgabe, aber nicht für Projekte, in denen politische Gestaltungsaufgaben dominieren, die einen breiten politischen Diskurs in demokratischen Gremien voraussetzen. Anstelle der sonst üblichen dezentralen Koordinations- und Entscheidungsstruktur trat eine zentralistische mit klarer Projekthierarchie. Jedes Ressort, das einen Beitrag zu liefern hatte, stand unter Zeitdruck. Verständlich deshalb, daß auf allen Stufen der neu geschaffenen Hierarchie das von Tullock skizzierte Informationsverhaltensverhalten gewählt wurde.

Dieses Verfahren hätte von jedem Beteiligten umfassendes - insbesondere ökonomisches - Wissen über die Verhältnisse in der DDR verlangt. Hier gab es aufgrund des oben beschriebenen ökonomischen Analphabetismus gewaltige Wissens- und Kenntnislücken. Diese Defizite hätte man ausgleichen können, indem man Beiträge von Mitarbeitern mit Detailkenntnissen oder von möglicherweise herbeigezogenen Beratern aus den zahlreichen Instituten - z. B. im Bereich des Gesamtdeutschen Ministeriums - angefordert hätte. So hätte das im Westen reichlich vorhandene Wissen über die DDR effizient genutzt werden können. Angesichts der gewählten Vorgehensweise aber erwiesen sich solche Experten als hinderlich für eine zügige Erstellung der Vertragsentwürfe. So wurden externe Berater nicht hinzugezogen und die wenigen kundigen Mitarbeiter, die auf die Problemkomplexität hinwiesen und damit eine Verzögerung der Projektaufgabe bewirkten, wurden als Bedenkenräger und in besonders schlimmen Fällen auch schlicht als Gegner der Einheit abqualifiziert. Normalerweise hätten die DDR-Vertragspartner schon für eine wirkungsvolle Vertretung und Berücksichtigung der DDR-Interessen gesorgt, aber den in diesen Dingen unerfahrenen DDR-Verhandlungsführern waren die schwerwiegenden ordnungs- und prozesspolitischen Risiken dieser Vorgehensweise natürlich nicht bewußt. Die verheerenden ökonomischen und sozialen Auswirkungen für die DDR waren vorhersehbar und überraschten den kundigen Beobachter nicht. Für die Zeit nach den Verträgen, der vollzogenen Einheit und den Bundestagswahlen gilt wieder das >muddling through<-Prinzip. Die Bedeutung der Eigentumsordnung und der Altschuldenproblematik wurden viel zu spät erkannt, es gab keine klaren politischen Vorgaben für die Arbeit der Treuhand, insbesondere fehlte es an der Durchsetzung einer eindeutigen ordnungs- und wettbewerbpolitischen Richtlinie für das Handeln dieser Staatsholding. So war die Arbeit der Treuhand nicht unter die Aufsicht des Bundeskartellamtes gestellt worden. Wichtige Lenkungs-, Koordinations- und Entscheidungsgremien der Treuhand waren von mehr oder weniger offen für westdeutsche Unternehmen arbeitenden Abgesandten durchsetzt. Deren Interesse am Aufbau ostdeutscher Konkurrenz war angesichts der weltweiten Stagnationstendenzen natürlich vorhersehbar.

Schwerwiegende Versäumnisse der Bundesregierung bestanden darin, daß keine Klarheit über die Finanzierung der Einigungslasten bestand. Aus dem Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft folgte eine fiskalische Depression, weil die Belastungen der sozialen Sicherungssysteme in vorhersehbarem Maße stiegen und Steuereinnahmen zurückgingen. Der Ausbau der technischen und administrativen Infrastruktur in den neuen Ländern belastete die öffentlichen Haushalte, führte sowohl zu höheren Steuerbelastungen als auch zu steigender öffentlicher Verschuldung. Insgesamt sind die Spielräume der öffentlichen Hand gegenwärtig so eng wie nie zuvor in der kurzen Geschichte der Bundesrepublik.

Aus diesem läßt sich folgende These ableiten: Je schwieriger die politischen Problemlagen sind und je mehr sich Politiker außerstande sehen, langfristig tragbare Lösungen herbeizuführen, umso bedeutender ist die Rolle der öffentlichen Verwaltung und umso geringer ist die Problemlösungskompetenz einer Gesellschaft.

7. Reformstrategien: Effizienzsteigerung, Deregulierung und Privatisierung

Steuererhöhungen und/oder eine weitere Zunahme der Staatsverschuldung stellen wegen der gravierenden ökonomischen und politischen Konsequenzen keine Lösungen dar. Die einzige Chance zur Reform besteht in einem radikalen Umsteuern. Das Bündel der öffentlichen Güter muß drastisch auf das unbedingt notwendige Maß gekürzt werden, bei den verbleibenden Aufgaben muß rationalisiert werden, um die öffentlichen Personalkosten wirksam zu beschneiden. Weniger Einstellungen und Entlassungen im öffentlichen Dienst dürfen dabei nicht tabu sein. Vielfach wird ja die Meinung vertreten, daß Personaleinstellungen über den öffentlichen Bedarf hinaus die Arbeitslosigkeit senkten. Das ist absolut falsch: Überflüssiges Personal im öffentlichen Dienst erhöht die Arbeitslosigkeit.

Auf dem Wege hin zu einem schlankeren Staat gibt es mehrere Ansätze. Erstens: Die gesamte öffentliche Verwaltung muß einem grundlegenden Strukturwandel unterzogen werden. Die oben skizzierten internen Probleme (Rechnungs- und Ausbildungswesen, Aufhebung des Juristenmonopols) müssen so schnell wie möglich angegangen werden. Nur wenn dies gelingt, besteht Hoffnung auf eine Steigerung der internen Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Die Wirkung der Maßnahmen - wenn sie denn sofort durchgesetzt werden können - stellt sich allerdings wohl erst nach einer Generation ein. In Kommunalverwaltungen beobachten wir bereits zaghafte Ansätze in diese Richtung ¹⁹.

Zweitens muß es zu einer umfassenden Deregulierung und Vereinfachung der Verwaltungsverfahren kommen. Dies wird an zwei Beispielen erläutert:

¹⁹ Nach dem Vorbild der niederländischen Kommune Tilburg beginnen nun auch deutsche Kommunen und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) mit der Umstrukturierung von Kommunalverwaltungen weg von reinen Behörden hin zu Dienstleistungszentren.

Das deutsche Steuer- und Sozialtransfersystem zeichnet sich derzeit durch übergroße Komplexität und Unübersichtlichkeit aus²⁰. Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen fallen erst ab einer bestimmten Einkommenshöhe (Freigrenze) an und sie können steuermindernd geltend gemacht werden. Der Einkommensteuertarif kennt einen Freibetrag. Für die zahlreichen Sozialtransfers gibt es Obergrenzen, ab denen entweder geringere Sozialleistungen gelten oder ab denen keine Transfers mehr gewährt werden. In der Realität sieht das dann so aus, daß es für einen Erwerbstätigen aus gutem Grund Furcht vor Gehaltserhöhungen geben kann, weil aus der Erhöhung reale Einkommensverluste resultieren können²¹. Das in Frühzeiten der sog. Fabian Society entstandene Konzept der "negative income tax" - heute in Deutschland unter dem Begriff "Bürgergeld" diskutiert - würde hier schnelle Abhilfe schaffen. Transfers und Steuern würden in einer Hand administriert, die Verwaltungskosten würden dramatisch sinken, die Transparenz nähme zu und die Bürger könnten mehr verfügbares Einkommen nur durch mehr Arbeitseinkommen erreichen.

Das zweite Beispiel betrifft die Hochschulen. Hier hat sich seit Jahrhunderten die nahezu vollständige, staatliche Angebotsfinanzierung erhalten. Deutsche Hochschulen sind typische Beispiele für ineffizientesten Staatsdirigismus: sie sind Weltmeister in der Länge der Studienzeiten und bei den Studienabbruchquoten. In anderen europäischen Ländern finanzieren sich Hochschulen über Studiengebühren und/oder über Gutscheine, die der Staat bedürftigen Studenten aus allgemeinen Steuermitteln entweder als nicht rückzahlbare Transfers oder als Kredite zur Verfügung stellt. Die allokativen Wirkungen sind frappierend: In Deutschland bersten die Hochschulen vor Überfüllung, weil die Nachfrage nach Nulltarif-Studienplätzen sich bis zur Sättigungsmenge ausdehnt, hier werden die weltweit geringsten Anstrengungen zur Verbesserung der Lehre unternommen, während in den Nachbarländern nahezu ideale Bedingungen an den Hochschulen herrschen. Während deutsche Studenten machtlose Subjekte des Staatsdirigismus sind, sind ihre ausländischen Kommilitonen preisbewußte Nachfrager nach Studienplätzen, die leistungsschwachen Hochschulen ihre Gebühren entziehen und diese dann guten Hochschulen zufließen lassen. So stellt man Hochschulen in Wettbewerbsbeziehungen²².

Man könnte auch noch über die distributiven Wirkungen nachdenken. Ein Studium ist eine Zukunftsinvestition in Humankapital, die sich im späteren Berufsleben in höheren Einkommen auszahlt. Wieso verlangt man - im deutschen System der staatlichen Vollfinanzierung aus Steuermitteln - eigentlich von der Mehrheit der Bevölkerung, die mangels Abitur oder vergleichbarer Zugangs-

²⁰ Das erklärt sich aus den unter dem Stichwort >rent seeking< oben gemachten Darlegungen. Siehe dazu S.F.Franke, Steuerpolitik in der Demokratie - Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1993

²¹ Es ist auch nachweisbar, daß durch das Zusammenspiel der Systeme der Bürger zwischen verschiedenen Arbeitseinsätzen wählen kann, ohne daß sich am verfügbaren Einkommen (Arbeits- und Sozialeinkommen) etwas ändert. Nachvollziehbar, wenn deshalb das niedrigstmögliche Arbeitsangebot gewählt wird. Siehe dazu H.L.Fischer (Hrsg.), Praktisches Lehrbuch Wirtschaft und Staat, Kapitel Steuern und Transfers, Landsberg 1987, S. 335-339

²² H.L.Fischer u. W.Bönig, Privatisierung von Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg v.d.Höhe 1987

voraussetzungen keine Chance zum Studium hat, daß ein Teil ihrer Steuern zur Finanzierung von Studienplätzen verwandt wird, die einem deutlich kleineren Teil der Bevölkerung verbesserte Einkommenschancen bieten? So hätte allein die Einführung von sogenannten "Bildungsgutscheinen" für Studenten, aus denen sich die Hochschulen zu einem großen Teil finanzieren müßten, große allo-kative Wirkungen, sie würden zu dramatischen Effizienzsteigerungen und deutlich geringeren öffentlichen Mittelanforderungen führen.

Drittens sollte man die zahlreichen Ausnahmereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und damit das Ausmaß an Regulierung in der Wirtschaft kritisch unter die Lupe nehmen. Auf zahlreichen, für die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten des "Standorts Deutschland" entscheidenden Gebieten gibt es viel zu tun (leitungsgebundene Energiewirtschaft, Telekommunikation, Verkehrssektor, Banken und Versicherungen).

Viertens muß die Politik viel beherzter und entschlossener an die Privatisierung bisher öffentlicher Leistungen herangehen. Neben Lufthansa, Bundesbahn und Post gibt es noch viele andere lohnende Gebiete. Beispiele für den in anderen Ländern sehr viel unbefangeneren Umgang mit diesem Problem bietet das "Omega File" des Londoner Adam-Smith-Institute, das alle staatlichen Aufgaben einer kritischen Analyse unterzieht²³. Vergleichbares gibt es in Deutschland leider nicht, von einer solchen Sicht der Dinge sind wir noch weit entfernt.

Dagegen denkt man in der Bundesregierung - vermeintlich in der Tradition von Ludwig Erhard - an ein großes Strukturministerium, das nach japanischem Vorbild Innovations-, Struktur- und Industriepolitik machen soll, und findet Zustimmung bei denen, die von allen guten marktwirtschaftlichen Geistern verlassen sind.

²³ Eamonn Butler, Madsen Pirie, Peter Young, The Omega File - A Comprehensive Review of Government Functions, Adam-Smith-Institute, London 1985