FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Klaus König

ZUR MANAGERIALISIERUNG UND ÖKONOMISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 209

Klaus König

Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung

Speyerer Forschungsberichte 209

Klaus König

ZUR MANAGERIALISIERUNG UND ÖKONOMISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER DEUTSCHEN HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

2000

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

König, Klaus:
Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung / Klaus König. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. - Speyer : Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung, 2000
(Speyerer Forschungsberichte ; 209)
ISBN 3-932112-47-4

Herstellung:
FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

Umschlagentwurf:
© 8/97 TRIFTY ART Grafik Design • 67550 Worms • Hauptstr. 32 • Tel.: 0 62 41/95 15 38

Vorwort

Im vorliegenden Forschungsbericht sind Vorträge zusammengefasst, die unter unterschiedlichen Vorzeichen sich mit der Modernisierungsbewegung des Neuen Öffentlichen Managements befassen. In Ländern, in denen die neue Managerialisierung und Ökonomisierung bereits über Dekaden betrieben worden sind, scheint diese Bewegung ihren Zenit überschritten zu haben. Kennzeichen ist die geringe Bedeutung, die „Reinventing Government" im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf des Kandidaten spielt, der doch die Modernisierung von Staat und Verwaltung mit seinem Namen verbunden hat. Auch in diesem Falle liegen mit der „Bürgerkommune" und dem „aktivierenden Staat" Hinweise für einen Paradigmenwechsel vor.

Deswegen muss darauf hingewiesen werden, dass der Grund des neuen Managerialismus in der Finanzierungskrise des westlichen Wohlfahrtsstaates liegt. Er hat nicht nur eine Managerialistische, sondern auch eine ökonomische Frage. Ein „cost centre" in der öffentlichen Verwaltung hat eine organisatorisch-manageriale, aber auch eine wirtschaftlich-kalkulatorische Seite. In Deutschland hat man sich vielerorts um ein verbessertes Management, etwa durch ein Controlling, bemüht. Man wird aber bezweifeln müssen, ob die Hausarbeiten auf dem Gebiet der Kostenrechnung bereits gemacht sind. Von zu vielen Produkten, insbesondere Massenprodukten, wissen wir nicht, was sie kosten. Überdies weisen vorliegende Kostenvergleiche auf höchst problematische Unterschiede hin. Der Sinn der Produktbildung ist aber die Kostenkalkulation. Der betriebswirtschaftliche Beitrag der öffentlichen Verwaltung steht mithin eher am Anfang als am Ende. Weitere Reformabsichten eines „enabling state" und eines „citizen empowerment können insoweit nur als komplimentäre Strategiebegriffe dienen. Allerdings müssen Managerialisierung und Ökonomisierung mit Augenmaß betrieben werden. In vielen Fällen geht es um sekundäre Effizienzen, nicht darum, öffentliche Güter – öffentliche Sicherheit, öffentliche Gesundheit, öffentliche Bildung – Angebot und Nachfrage auf Märkten zu unterwerfen. Die Kultur einer legalistischen Verwaltung muss um die eines Kostenbewusstseins ergänzt werden.

Die vorliegenden Studien sind im Rahmen meines Vorhabens „Öffentliche Verwaltung zwischen Mangement und Gouvernanz" im Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für

Verwaltungswissenschaften Speyer verfasst worden. Ich möchte an dieser Stelle meiner wissenschaftlichen Mitarbeiterin, Frau Dipl.-Verwaltungswissenschaftlerin *Natascha Füchtner*, für die gute Zusammenarbeit danken.

Speyer, im Mai 2000 *Klaus König*

Inhaltsverzeichnis

1. Ordnungspolitische Probleme der Privatisierung

- Vortrag im Rahmen der 6. Verwaltungsrechtlichen Jahresarbeitstagung des Deutschen Anwaltsinstituts e. V. am 28. und 29. Januar 2000 in Berlin 1

2. Räumliche Planungen in der Ökonomisierung und Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung

- Vortragsthesen im Rahmen der Veranstaltung „Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung" der Deutschen Akademie für Stadtebau und Landesplanung - Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, Arbeitsgruppe „Ökonomisierung der Verwaltung" am 25. Februar 2000 in Herten 33

3. „Public Sector Management" oder Gouvernanz - Leitungs- und Steuerungsprobleme der öffentlichen Verwaltung

- Vortrag im Rahmen der Tagung „Theorie politischer Steuerung. Im Spannungsfeld zwischen problembezogener Spezialisierung und theoretischer Integration" der Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung für Politische Theorie und Politikfeldanalyse am 1. bis 3. März 2000 in Stuttgart 45

4. Reinventing Government - The German Case

- Vortrag im Rahmen der Transatlantic Conference „Changing Governance in the United States of America and the Federal Republic of Germany", J. W. Goethe-Universität und Amerikahaus Frankfurt am Main am 25. und 26. Mai 2000 in Frankfurt am Main 69

Ordnungspolitische Probleme der Privatisierung

Die Eigentumsrechte an Produktionsmitteln sind eine Schlüsselgröße für die materielle Beschaffenheit von Staat, Wirtschaft, Gesellschaft. Darin sind sich die Anhänger der Plan- und Verwaltungswirtschaft wie die der Markt- und Wettbewerbswirtschaft einig. Entsprechend ist die Frage einer Privatisierung von öffentlichem Vermögen und öffentlichen Aufgaben traditionell umstritten, und zwar nicht nur in Deutschland. Die ordnungspolitischen Probleme der Privatisierung werden hier in sechs Schritten behandelt: I. Voraussetzungen der Ordnungspolitik, II. Definition öffentlicher Aufgaben, III. Beteiligungsvermögen: Großstadt/Bundesland, IV. Privatisierung im Kommunalbereich, V. Formen der Privatisierung, VI. Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung.

I. Voraussetzungen der Ordnungspolitik

In der Frage öffentlicher Aufgaben gibt es keine historische „Null-Stunde", nicht einmal unter den Bedingungen tiefgreifender Umbrüche in Staat, Wirtschaft, Gesellschaft. Das zeigt die Wiedervereinigung Deutschlands. Die alte Bundesrepublik folgte nach dem Zweiten Weltkrieg der tradierten Ordnung öffentlichen Vermögens. Nach deutscher Rechtstradition ist öffentliches Vermögen nicht „öffentliches Eigentum" und der Privatrechtsordnung entzogen. Vielmehr wird die Privatrechtsordnung gegebenenfalls durch öffentlich-rechtliche Zweckbestimmungen überlagert. Hingegen war in der DDR Produktionsvermögen nach marxistisch-leninistischer Doktrin Volkseigentum. Das bedeutete, dass es sich in der Regel faktisch um Staatseigentum handelte.

Da die Wiedervereinigung verfassungsrechtlich als Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes konstituiert wurde und darüber hinaus mit Westdeutschland eine Referenzgesellschaft insbesondere in wirtschaftlichen Fragen bestand, erfolgte die Vermögensverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor nach einem Üblichkeitsprinzip. Insbesondere den Kommunen wurde Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen nach Maßgabe dessen zugewiesen, was in den westdeutschen Gemeinden, Städten und Kreisen üblich ist. Eine solche Üblichkeit bezieht sich auf den Traditionsbestand kommunaler Aufgaben und kommunalen Vermögens. Es wird nicht

realisiert, was in Städten und Kreisen bereits an Aufgaben- und Vermögensprivatisierungen punktuell stattgefunden hat. So konnte es dazu kommen, dass in Mittel- und Ostdeutschland teilweise öffentliche Bürden übernommen wurden, von denen man sich in Westdeutschland bereits entlastet hatte. Selbst dysfunktionale Ergebnisse konnten eintreten.

Ein solcher Fall ist die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Während in der alten Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg der kommunale Charakter der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung erhalten blieb, wurde systembedingt in der ehemaligen DDR ein Zentralisierungsprozess eingeleitet und diese Betriebe in Volkseigentum umgewandelt. Es gab 15 volkseigene, zentralgeleitete Betriebe der Wasserwirtschaft, die sich nach den politischen Bezirksgrenzen organisierten. Mit dem Treuhandgesetz wurden diese volkseigenen Betriebe in Kapitalgesellschaften umgewandelt, deren Eigentümer seitdem die Treuhandanstalt war. Da die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen zum kommunalen Finanzvermögen gezählt wurden, war die grundsätzliche Verteilungsentscheidung gefallen: Die Aufgabe der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung war von den zentralistischen großräumigen Einrichtungen der wasserwirtschaftlichen Unternehmen auf die nunmehr zuständigen Städte und Gemeinden und von diesen gegebenenfalls zu bildenden Zweckverbände zu übertragen. Die Treuhandanstalt hatte gegenüber dieser Entwicklung zu Kleinorganisationen Bedenken. Angesichts des immensen Investitionsbedarfs würden sich kleine und kleinste Einheiten schwertun, die kommunale Pflichtaufgabe Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu tragbaren Gebühren bzw. Entgelten zu erfüllen. Es ging aber nicht nur um Probleme der suboptimalen Betriebsgröße. Vielmehr gilt die Zusammenfassung der Aufgabe der Wasserversorgung und der Aufgabe der Abwasserentsorgung in einer betrieblichen Einheit, die in der ehemaligen DDR die Regel war, als vorbildlich, weil damit die Steuerung des gesamten Wasserkreislaufs in einer Hand vereinigt ist. Freilich konnte die Treuhandanstalt die Folgen der Kommunalisierung nicht aufhalten.

In Mittel- und Ostdeutschland kam es dann in diesem öffentlichen Aufgabenfeld angesichts des Investitionsbedarfs in einigen Fällen zu einer Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Trägern. Damit ist auf eine allgemeine Tendenz hingewiesen. Heute gibt es eine Präferenz für den Privatsektor und den Markt als Mechanismus der Allokation knapper Güter. Während in den siebziger Jahren – im „Zeitalter der Reformen" – das Marktversagen kritisiert wurde und der Staatssektor expandierte, steht heute eher das Staatsversagen, insbesondere die Finanzierungskrise des Wohlfahrtsstaates im Vordergrund und der Zeitgeist präferiert Markt und Wett-

bewerb. Diese Präferenz wird dadurch gestützt, dass der realsozialistische Staat und mit ihm seine Plan- und Verwaltungswirtschaft zusammengebrochen ist. Das bedeutet zwar nicht, dass der Markt als Mechanismus der Allokation knapper Güter dem Staat in jeder Aufgabe überlegen ist. Indessen weist der Zeitgeist auf die Tendenz zu Privatisierung und Deregulierung hin.

In diesem Zusammenhang muss noch darauf hingewiesen werden, dass es auch eine Modernisierungsbewegung zur Ökonomisierung des Staatssektors selbst gibt. Auch diese Ökonomisierung schließt ein Moment der Simulation von Märkten und Wettbewerb ein. Dafür stehen Kategorien wie „Market-Testing", „Competitive Tendering", „Verrechnungspreissysteme", „Kontraktmanagement" usw.

Eine öffentliche Verwaltung, die angehalten wird, unternehmerische Verhaltensmuster an den Tag zu legen, wird dann bald über ihre Grenzen hinausdrängen. Stadtwerke werden dann nicht mehr bloß das eigene Gebäudemanagement betreiben, sondern sich als einschlägiges Unternehmen betätigen wollen. Bekannt geworden ist insbesondere der Fall „Gelsengrün". Über den tradierten Tätigkeitsbereich als Regiebetrieb für Grünflächen- und Friedhofsangelegenheiten hinaus wurde nunmehr unternehmerisch mit der Ausführung gärtnerischer und grünpflegerischer sowie garten- und landwirtschaftlicher Arbeiten jeder Art neue Betätigung gesucht. Bemerkenswert ist, dass ein solches Eindringen in lokale und regionale Märkte nicht durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern durch die Zivilgerichtsbarkeit wegen wettbewerbswidrigen Verhaltens beendet wurde.

Das bringt die Frage nach der „richtigen" Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ins Spiel. Sie lässt sich nicht nur rechtsdogmatisch stellen, sondern muss gerade wegen der relativen Offenheit des Grundgesetzes in Fragen des Wirtschaftssystems und wegen der Tradition der Kommunalwirtschaft auch ordnungspolitisch beantwortet werden. Das gilt für den Bund und die Länder, weil hier der durch das Haushaltsrecht gesetzte Rahmen sehr weit gesteckt ist. Es kommt lediglich auf „ein wichtiges Interesse" und darauf an, dass der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise sich erreichen lässt. Dabei wird nicht einmal auf das produzierte Gut selbst, sondern auch auf sekundäre Zwecke wie Wirtschaftsförderung oder Bekämpfung der Arbeitslosigkeit abgestellt. Aber auch der engere Rahmen führt nicht zuletzt unter Vorzeichen der Globalisierung der Wirtschaft zu erheblichen ökonomischen Risiken.

Ein Beispiel dafür ist die jüngste Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. Dort hat man die Subsidiaritätsklausel für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden gestrichen, nämlich dass der Zweck wirtschaftlichen Unterneh-

mens nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Geblieben ist es bei den Anforderungen eines öffentlichen Zwecks sowie der Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Man mag darüber diskutieren, ob sich mit dieser Gesetzesänderung rechtsdogmatisch etwas verschoben hat. Ordnungspolitisch ist der Wegfall der Subsidiaritätsklausel jedenfalls problematisch. Man müsste im Gegenteil wegen der gestiegenen finanziellen Risiken wirtschaftlicher Betätigung nicht zuletzt wegen der breiten Konzentrationsbewegung in eine andere Richtung schauen. Im Grunde müsste die Gemeinde gesetzlich angehalten werden, sich durch formelle Markterkundungen über ihre Chancen und Risiken Rechenschaft zu geben.

Erst recht scheint es problematisch, dass durch ein Gesetz zur Stärkung der wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden und Gemeindeverbänden der hochdynamische Bereich der Telekommunikationsleistungen geöffnet wurde. Hier sind die ökonomischen Risiken angesichts schneller technischer Entwicklungen und großer Unternehmensübernahmen und Fusionen kaum zu übersehen.

II. Definition öffentlicher Aufgaben

In den siebziger Jahren der aktiven Reformpolitik und der entsprechenden Expansion des Staatssektors konnte man einen Diskussionskreis zusammenbringen, der auf der einen Seite Personen, die in den Regierungszentralen für die politische Planung zuständig waren, und der auf der anderen Seite Personen, die die verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, die sich mit öffentlichen Aufgaben befassen,vereinigte. Die folgende Grafik (Nr. 1) gibt das Diskussionsschema wieder.

Nr. 1: Definition öffentlicher Aufgaben

1. **Rechtswissenschaft**
   - Verfassungsinterpretation
   - Dogmatik des besonderen Verwaltungsrechts
   - Recht der EU

2. **Wirtschaftswissenschaft**
   - Historische Schule der Nationalökonomie
   - Neue Institutionenökonomik
   - Theorie des Marktversagens (Nr. 2)

3. **Sozialwissenschaft**
   - Bedürfnisforschung
   - Sozialindikatoren
   - Wertewandel

Fazit: Politischer Prozess
Parlamentarische Gesetzgebung
Wesentlichkeitstheorie

Zu einer solchen Aufstellung sind heute folgende Anmerkungen zu machen. Die Verfassungsinterpretation ist heute insofern umfangreicher geworden, weil insbesondere auch in den neuen Bundesländern die einschlägigen Verfassungen eine Reihe von Staatszielbestimmungen enthalten. Die alte Diskussion zu der Maßgeblichkeit von Grundrechten für die öffentlichen Auf-

gaben und dann über die Sozialstaatsklausel und weitere Einzelvorschriften ist insofern bereichert. Nach wie vor offen ist die Frage, ob es eine Mindestklausel für den Bestand öffentlicher Aufgaben gibt. Zu verweisen ist auf die Meinung, dass Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes nicht nur als reine Institutsgarantie für das Berufsbeamtentum zu verstehen ist, sondern zugleich einen Staatsvorbehalt für genuin öffentliche Aufgaben bedeutet.

Nach wie vor bietet die Dogmatik des besonderen Verwaltungsrechts den Überblick über öffentliche Aufgaben. Indessen kommt dem Recht der Europäischen Union eine wachsende Bedeutung zu. Beachtlich ist insbesondere die Relevanz des Beihilferechts für Anstaltslasten und Gewährträgerhaftungen. Betroffen ist insoweit besonders der öffentlich-rechtliche Bankensektor.

Die Bedeutung der Sozialwissenschaften für die Formulierung von Gesetzen und anderen öffentlichen Programmen ist gestiegen. Bedürfnisforschung, Sozialindikatorenbewegung, Wertewandelforschung usw. bis hin zur Sozialberichterstattung liefern einer Definition öffentlicher Aufgaben wichtige empirische Grundlagen.

Gegenüber den siebziger Jahren hat aber insbesondere die Stellung der Wirtschaftswissenschaft bei der Definition öffentlicher Aufgaben an Bedeutung gewonnen. Von der britischen Premierministerin Thatcher wird berichtet, dass sie ihren Ministern aufgegeben habe, Einführungen in die Institutionenökonomik zu lesen.

Nicht zuletzt durch die Institutionenökonomik hat das Ausmaß wirtschaftswissenschaftlicher Aussagen zu den öffentlichen Aufgaben bedeutend zugenommen. Prämisse ist, auch wenn das nicht ausgesprochen ist, die Meinung, dass der Markt der beste Mechanismus zur Allokation knapper Güter ist. Das kommt insbesondere auch in der Kategorie des Marktversagens zum Ausdruck. Einige deren theoretische Aspekte sind in der nachfolgenden Grafik (Nr. 2) aufgelistet. Diese Grafik lässt sich in verschiedene Richtungen ausweiten, zum Beispiel in die Richtung der Gütertypen, wenn man von meritorischen Gütern spricht, deren Konsum vom Staat für den einzelnen oder seine Organisationen als so vorteilhaft angesehen wird, dass es zu öffentlichen Angeboten kommt wie zum Beispiel im öffentlichen Wohnungswesen. Umgekehrt wird bei demeritorischen Gütern ein Konsum als schädlich angesehen und so die Nachfrage abgeschreckt, zum Beispiel durch Bekämpfung des Drogenkonsums.

Nr. 2: Marktversagen

Theorie des Marktversagens: Staatliche Aktivitäten sind dann zu rechtfertigen, wenn ein Markt nicht zustande kommt oder wenn die Bedingungen für eine effiziente Marktlösung nicht erfüllt werden.

Fälle des allokativen Marktversagens:

1. Externe Effekte

insbes. „technologische externe Effekte" ⇒ private Kosten und Nutzen weichen von den sich gesamtgesellschaftlich ergebenden sozialen Kosten ab

Bsp.: Einleitung von Industrieabwasser in öffentliche Gewässer; Lärm und Abgase des Autoverkehrs

2. Unteilbarkeiten, steigende Skalenerträge, sinkende Durchschnittskosten

⇒ monopolistisches Verhalten

Bsp.: „natürliche Monopole" (leitungsgebundene Versorgung)

3. Informationsmangel

Unkenntnis: Qualitäts-, Nutzen- und Preisunkenntnis

Unsicherheit

Bsp.: Bildung, Versicherungen, Forschungs- und Technologiepolitik

4. „Öffentliche Güter"

- Nicht-Anwendbarkeit des „Ausschlussprinzips"
- Nicht-Rivalität im Konsum

Bsp: Landesverteidigung

III. Beteiligungsvermögen: Großstadt/Bundesland

Die ordnungspolitischen Fragen einer Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft setzen voraus, dass man sich über die gesellschaftliche Aufgaben- und Vermögensverteilung Rechenschaft gibt. Die Beteiligungen des Bundes sind transparent geworden, als er in den achtziger Jahren begann, sich von seinem industriell-kommerziellen Vermögen zu trennen. Das Privatisierungskonzept der Bundesregierung von 1985 enthielt mehrere Elemente. Ein wichtiger Gesichtspunkt war die Reorganisation von Bundesunternehmen, die sich in einer Verlustzone befanden, mit dem Ziel der nachhaltigen Konsolidierung und damit des Abbaus von Belastungen für den Haushalt. Ein weiteres Augenmerk richtete sich auf die Beteiligungspolitik im mittelbaren Bereich. Den Führungen der unmittelbaren Bundesunternehmen wurde größere Zurückhaltung beim Beteiligungserwerb im mittelbaren Bereich nahe gelegt. Es sollte verhindert werden, dass Bundesunternehmen und auch ihre Tochtergesellschaften durch Zuerwerb expandieren, während die Bundespolitik in die andere Richtung ging.

Zur Privatisierung durch den Bund selbst hielt das Gesamtkonzept fest, dass Veräußerungen an Private grundsätzlich anzustreben seien, wenn die Überprüfung ergebe, dass das Bundesinteresse die bisherige Beteiligung nicht mehr rechtfertige. Sei die Beteiligung noch nicht privatisierungsfähig – zum Beispiel wegen fehlender Rendite –, dann sollten die Voraussetzungen für die Privatisierung geschaffen werden. Auch in den Fällen, bei denen ein wichtiges Bundesinteresse an einer weiteren Beteiligung belegt sei, sollte geprüft werden, ob dies weiterhin in der bisherigen Höhe erforderlich sei oder ob sie auf niedrigere Beteiligungsstufen zurückgeführt werden könnte. Das Gesamtkonzept war mehr von ordnungspolitischen Gesichtspunkten geprägt als von der Intention, durch Privatisierungserlöse den Haushalt zu stärken. Die folgenden Privatisierungen betrafen so große Unternehmen wie den Veba-Konzern, die Restbeteiligung an der Volkswagen AG, den VIAG-Konzern, die Deutsche Pfandbriefanstalt usw.

In der Folge wurde die Grenze zwischen Vermögensprivatisierung im industriell-kommerziellen Bereich und Privatisierung von öffentlichen Aufgaben überschritten. Als einen Grenzfall mag man die Privatisierung von Lufthansa – dem „National Carrier" – ansehen. Mit Bahn und Post wie Telekommunikation wurden Bereiche betroffen, die traditionell als Verwaltungsaufgaben des Bundes verstanden worden sind.

Die Städte, insbesondere die Großstädte, verfügen über ein sehr breites Beteiligungsvermögen. Dieses Beteiligungsvermögen gerät immer wieder in Kritik. Dazu gehört traditionell das Sparkassenwesen, das nunmehr auch

zunehmend aus dem Gesichtspunkt des Beihilferechts der Europäischen Union betrachtet wird. Auf aktuelle Ausweitungen wie Telekommunikationswissen ist bereits hingewiesen worden.

Eine instruktive Übersicht über Variationen des Beteiligungsvermögens liefert das Beispiel der Stadt München. Es ist in der nachfolgenden Grafik (Nr. 3) aufgelistet.

Nr. 3: Beteiligungsvermögen: Beispiel Stadt München

Kapitalgesellschaften	städt. Anteile
Baureferat	
Bundesgartenschau München 2005 GmbH (s. auch Planungsreferat)	66,67 %
Münchner Tunnel-Gesellschaft mbH	50,00 %
Kreisverwaltungsreferat	
P+R Park & Ride GmbH	51,00 %
Kulturreferat	
Deutsches Theater München Betriebsgesellschaft mbH	100,00 %
Münchner Volkstheater GmbH	100,00 %
Pasinger Fabrik Kultur- und Bürgerzentrum GmbH	100,00 %
Planungsreferat	
Bundesgartenschau München 2005 GmbH (s. auch Baureferat)	66,67 %
Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG München-GEWOFAG	92,31 %
GWG-Gemeinnützige Wohnstätten- und Siedlungsgesellschaft mbH	99,994 %
Heimag München Gemeinnützige Heimstätten-AG	50,00 %
Münchner Gesellschaft für Stadterneuerung mbH	96,50 %
Referat für Arbeit und Wirtschaft	
Deutsche Städte-Reklame GmbH Geschäftsstelle München	19,69 %
Deutsches Theater Grund- und Hausbesitzgesellschaft mbH	95,42 %
Flughafen München Bau-Gesellschaft mbH	23,00 %
Flughafen München GmbH	23,00 %

Kapitalgesellschaften	städt. Anteile
Freimanner Werkstatt-Gemeinnützige Beschäftigungs GmbH	100,00 %
Gasteig München GmbH	100,00 %
Gesellschaft für Medienberufe München gGmbH	49,00 %
Internationale Münchner Filmwochen GmbH	40,00 %
Messe München Baugesellschaft mbH	50,00 %
Messe München GmbH	49,90 %
MGH-Münchner Gewerbehof- und Technologiezentrumsgesellschaft mbH	77,50 %
Münchener Tierpark Hellabrunn AG	93,33 %
Münchner Verkehrs- und Tarifverbund GmbH	35,71 %
Münchner Volkshochschule, Akademie für Erwachsenenbildung gGmbH	100,00 %
Olympiapark München GmbH	100,00 %
Stadtwerke München GmbH	100,00 %
Verbund Strukturwandel (VSW) GmbH	100,00 %
Referat für Gesundheit und Umwelt	
Behandlungszentrum Kempfenhausen für Multiple Sklerose Kranke GmbH („Marianne-Strauß-Klinik“)	57,14 %
Münchner Energie-Agentur GmbH	25,00 %
Sozialreferat	
MÜNCHENSTIFT GmbH Gemeinnützige Gesellschaft der LHM...	100,00%
Wohnforum München gGmbH	20,00 %

Regiebetriebe	UA
Baureferat	
Betriebswerkstätte des Baureferats	7700
Stadtgärtnerei	5810
Straßenreinigung	6750
U-Bahn-Bau	6050
Kommunalreferat	
Abfallwirtschaft	7200
Bewertungsamt	6121
Campingplatz	5920
Jubiläumsstiftung „Alte Heimat“ (Stiftung o.e.R.)	8810
Schlacht- und Viehhof	7400
Vermessungsamt	6120
Wohnwagenplatz für Durchreisende	4352
Kulturreferat	
Galerie im Lenbachhaus	3210
Münchner Kammerspiele	3300
Münchner Philharmoniker	3320
Münchner Stadtbibliothek	3110
Münchner Stadtmuseum	3200
Schauburg – Theater der Jugend	3301
Referat für Arbeit und Wirtschaft	
Dulten	7310
Fremdenverkehrsamt, Fremdenverkehrsförderung	7900
Oktoberfest	3630

Regiebetriebe	UA
Referat für Gesundheit und Umwelt	
Bestattungswesen – Friedhofsverwaltung	7500
Bestattungwesen – Städt. Bestattungsdienst	7501
Blutspendedienst	5420
Schul- und Kultusreferat	
Kindertagesstätten	4641
Kooperationsmodelle für Kinderbetreuung	4644
Sozialreferat	
Altenheime (stadteigen: 7) *	431_
Altenheime (Stifung o.e.R.: 1) *	4322
Altenheime (Stiftungen m.e.R.: 2) *	940_
Altenwohnheime (Stiftungen o.e.R.: 3) *	436_
Ferienmaßnahmen	4516
Jugendheim Pasing	4660
Kinderkrippen	4642
Marie Mattfeld Hänsel- und Gretelheim (Stifung o.e.R.)	4662
Münchner-Kindl-Heim (Stifung o.e.R.)	4661
Waisenhaus Stiftung, Anstaltsbetrieb (Stiftung m.e.R.)	9406
Wohnwagendauerstandplatz	4353

* bis 31.12.1995 bzw. 31.12.1996
ab 01.01.1996 bzw. 01.01.1997 s. MÜNCHENSTIFT gGmbH

Eigenbetriebe
Baureferat
Stadtentwässerungswerke München
Kommunalreferat
Großmarkthalle München *
Landwirtschaftliche Betriebe der Stadt München
Referat für Gesundheit und Umwelt
Städt. Krankenhaus München-Bogenhausen
Städt. Krankenhaus München-Harlaching
Städt. Krankenhaus München-Neuperlach
Städt. Krankenhaus München-Schwabing
Städt. Krankenhaus Thalkirchner Straße (Regiebetrieb, nach KHG geführt)
Institut für Pflegeberufe (Regiebetrieb, nach KHG geführt)
Städt. Zentralwäscherei München
* ab 31.10.1998 bis 30.10.1998 Regiebetrieb UW 7300 „Großmarkthalle und Lebensmittelmärkte"

Anstalt des öffentl. Rechts
Stadtkämmerei
Stadtsparkasse

Quelle: Landeshauptstadt München, Stadtkämmerei, Finanzdaten- und Beteiligungsbericht 1999

Die Länder verfügen über unterschiedliches Beteiligungsvermögen. Dabei gibt es freilich klassische Fälle, zu denen etwa die Beteiligung an Flughäfen oder die Beteiligung an Staatsbädern gehört. In der nachfolgenden Grafik (Nr. 4) wird als Beispiel das Beteiligungsvermögen von Niedersachsen genannt. Dieses Beteiligungsvermögen wird deswegen ausgewählt, weil hier der seltene Fall des Neuerwerbs eines industriell-kommerziellen Komplexes gehört, nämlich die Salzgitter AG. Diese wurde - während eines Wahlkampfes - vom Land Niedersachsen übernommen und zwar im Hinblick auf das Fusionsangebot eines österreichischen Stahlkonzerns. Dieses Angebot hatte in der Mitarbeiterschaft Unruhe ausgelöst. Zur Begründung des Landesinteresses genügte es wohl darauf hinzuweisen, dass mit einer möglichen Fusion Rationalisierungsmaßnahmen verbunden sein würden. Wenn man die Subsidiaritätsklausel des Haushaltsrechts schon dadurch erfüllt sieht, dass das Land eben der beste Käufer sei, dann handelt es sich wohl um eine weite Auslegung. Das Beteiligungsvermögen von Niedersachsen ist auch noch deswegen interessant, weil Niedersachsen seine Beteiligung an der Volkswagen AG gehalten hat, während sich der Bund davon getrennt hat. Die gute Autokonjunktur verhindert die Überlegung, welche Risiken ein Land vom Haushaltsvolumen Niedersachsens eingeht, wenn es eine solche Position in einem mitbestimmten weltweit operierenden Unternehmen einnimmt.

IV. Privatisierung, insbesondere im Kommunalbereich

Auf Privatisierungen im Bereich des Bundes ist bereits hingewiesen worden. Auch für die Länder lassen sich Privatisierungen verschiedenster Art nachweisen. Als Beispiele seien genannt: Berlin: die Müllbeseitigung, der Behindertentransport bei Schülern, Niedersachsen: die Lehrerfortbildung, der Feuerschutz auf der Elbe, Schlepperdienste in Häfen, Rheinland-Pfalz: die Reinigungs- und Streudienste für Autobahnen usw. An den dritten Sektor gingen zum Beispiel in Baden-Württemberg die Rettungsdienste, in Berlin der Blutspendendienst, in Rheinland-Pfalz Altenheime, Krankenhäuser, Familien- und Erziehungsberatung usw.

Charakteristisch sind insbesondere Verlagerungen von Teilaufgaben, so in Rheinland-Pfalz Untersuchungen für Gesundheitsämter, Trinkwasseruntersuchungen, Tierbehandlung für den Tiergesundheitsdienst, bodenkundliche Untersuchungen, ökologische Untersuchungen, landwirtschaftliche Bodenuntersuchungen, Luftschadstoff- und Lärmmessungen, Vermessungsarbeiten für das Liegenschaftskataster, die Flurbereinigung, Forstarbeiten wie Holzeinschlag und Holztransport, Datenverarbeitungs- und Datenerfassungs-

leistungen, Bearbeitung der staatlichen Wohnungsbauförderung, Planungs- und Bauleitaufgaben für die Wasserwirtschaftsämter und im Bereich der Straßenverwaltung Aufträge aus dem Bereich Planung, Bau und Unterhaltung.

Nr. 4: Beteiligungsvermögen: Beispiel Niedersachsen

1. Landesbeteiligungen im Bereich des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
   - Niedersächsische Landgesellschaft mbH, Hannover
   - Seefischmarkt und Hafenumschlag Cuxhafen GmbH, Cuxhafen
2. Landesbeteiligungen im Bereich des Finanzministeriums
   - Deutsche Messe AG, Hannover
   - Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH, Hannover
   - Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH, Hannover
   - Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a.M
   - Niedersächsische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH, Hannover
   - Niedersächsisches Staatsbad Nenndorf Betriebsgesellschaft mbH, Bad Nenndorf
   - Niedersächsisches Staatsbad Norderney Betriebsgesellschaft mbH, Norderney
   - Niedersächsisches Staatsbad Pyrmont Betriebsgesellschaft mbH, Bad Pyrmont
   - Norddeutsche Landesbank - Girozentrale -, Hannover
   - Salzgitter AG, Salzgitter
   - Spielbanken Niedersachsen GmbH, Hannover
   - Volkswagen AG, Wolfsburg
3. Landesbeteiligungen im Bereich des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales
   - AMI Arzneimitteluntersuchungsinstitut Nord GmbH, Bremen
   - Landesberatungsgesellschaft für Integration und Beschäftigung mbH, Hannover

4. Landesbeteiligungen im Bereich des Kultusministeriums
   - FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH, München

5. Landesbeteiligungen im Bereich des Umweltministeriums
   - Industriewasserversorgungsgesellschaft Nordwest-Niedersachsen mbH, Wilhelmshaven
   - Niedersächsische Gesellschaft zur Endablagerung von Sonderabfall mbH, Hannover
   - Niedersächsische Sonderabfalldeponie Hoheneggelsen GmbH, Söhlde

6. Landesbeteiligungen im Bereich des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
   - CuxPort-Seehafen GmbH, Cuxhafen
   - Deutsche Management Akademie Niedersachsen GmbH, Celle
   - Deutsches Windenergie-Institut GmbH, Wilhelmshaven
   - Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH, Zeven
   - Emder Hafenumschlagsgesellschaft mbH, Emden
   - Flughafengesellschaft Braunschweig mbH, Braunschweig
   - Gesellschaft zur Entwicklung, Erschließung, Verwaltung und Verwertung von Grundstücken des Geländes der Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover mbH, Hannover (EXPO-Grundstücksgesellschaft)
   - Gesellschaft zur Vorbereitung und Durchführung der Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover mbH, Hannover (EXPO-Gesellschaft)
   - Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH, Hannover
   - Niedersächsische Agentur für Technologietransfer und Innovation GmbH, Hannover
   - Niedersächsische Energie-Agentur GmbH, Hannover
   - Osthannoversche Eisenbahnen AG, Celle
   - Trägergesellschaft Deutscher Pavillon mbH, Hannover

7. Landesbeteiligungen im Bereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur
   - Clausthaler Umwelttechnik-Institut GmbH, Clausthal-Zellerfeld
   - Deutsches Primatenzentrum GmbH, Göttingen
   - DSMZ-Deutsche Sammlung von Mikoroorganismen und Zellkulturen GmbH, Braunschweig
   - Ekz.bibliothekservice GmbH, Reutlingen
   - Fachinformationszentrum Karlsruhe Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Information mbH, Karlsruhe
   - Gesellschaft für Biotechnologische Forschung mbH, Braunschweig
   - Gesellschaft für wissenschaftliche Datenverarbeitung mbH, Göttingen
   - GKSS-Forschungszentrum Geesthacht GmbH, Geesthacht
   - Hochschul-Informations-System GmbH, Hannover
   - Innovationsgesellschaft Universität Hannover mbH, Hannover
   - Institut für den wissenschaftlichen Film gGmbH, Göttingen
   - Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH, Hannover
   - Institut für Solarenergieforschung GmbH, Emmerthal
   - Internationale Frauenuniversität GmbH, Hannover
   - Kunst- und Ausstellungshalle der BRD in Bonn GmbH, Bonn
   - Niedersächsisches Institut für Peptid-Forschung GmbH, Hannover
   - Niedersächsische Staatstheater Hannover GmbH, Hannover

Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium, Beteiligungsbericht des Landes Niedersachsen 1999

Wendet man sich der Privatisierung im Kommunalbereich zu, dann gibt darüber die nachfolgende Grafik (Nr. 5) Auskunft.

Nr. 5: Privatisierung insbesondere im Kommunalbereich

Verkehrswesen

- Wartung von Verkehrssignalanlagen
- Wartung der Straßenbeleuchtung
- Unterhaltung von Straßen, Wegen, Plätzen
- Straßen- und Winterdienst
- Betrieb von Parkeinrichtungen
- öffentliche Personenbeförderung

Versorgung und Entsorgung

- Strom-, Gas-, Wasserversorgung
- Müll-, Sperrmüllabfuhr
- Abfall- und Müllbeseitigung
- Abwasserbeseitigung

Grünflächen, Friedhofs- und Bestattungswesen

- Grünflächen- und Baumpflege
- Friedhofsarbeiten
- Bestattungsarbeiten

Planungs-, Vermessungs- und Bauwesen

- Arbeiten der Stadtplanung
- Vermessungsarbeiten
- Arbeiten des Bauwesens

Einrichtungen des Kultur- und Freizeitbereiches

Einrichtungen des Gesundheits-, Jugend- und Sozialwesens

Städtische Betriebe (Stadtwerke, Schlachthöfe, Viehhöfe, Hafen- und Bahnbetriebe, Markteinrichtungen etc.)

Die verzeichneten Privatisierungsmaßnahmen bieten ein buntes Bild. Die statistische Erfassung würde auf punktuelle Lösungen hinweisen. Verallgemeinerungsfähigkeit ergibt sich nur in Ausnahmefällen wie etwa bei Schlachthöfen. Insgesamt gewinnt man den Eindruck, dass sich die Kommunen nicht von ordnungspolitischen Vorstellungen haben leiten lassen. Auch die kommunalen Spitzenverbände haben nur auf einzelne Aspekte hingewiesen, etwa zum Thema der kommunalen Kulturpolitik. Man kann davon ausgehen, dass innerhalb der Kommunen die Privatisierung nach dem „politisch Machbaren" entschieden worden ist und nicht nach bestimmten ordnungspolitischen Vorstellungen.

V. Formen der Privatisierung

Die Schwierigkeiten mit der Definition öffentlicher Aufgaben macht die Substanzfrage der Privatisierung nicht einfach. Es gibt keine rechts-, wirtschafts- oder sozialwissenschaftliche Theorie, die die Grenze zwischen privatem und öffentlichem Sektor trennscharf bestimmen könnte. Die Definition der öffentlichen Aufgaben erfolgt im politischen Prozess. Mit der Wesentlichkeitstheorie ist zwar festgelegt, dass der förmliche Gesetzgeber, also das Parlament, grundlegende Wertentscheidungen selbst treffen muss. Insofern ist eine Definitionsmacht der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf öffentliche Aufgaben im Grunde obsolet. Damit sind aber die substantiellen Schwierigkeiten nicht aus der Welt. Deswegen ist die Interdependenz zwischen Form und Inhalt auch für die Privatisierung maßgeblich. Viele substantielle Überlegungen knüpfen bei Privatisierungsformen an.

Die Privatisierungsformen werden unterschiedlich gegliedert. Eine mögliche Strukturierung ist in der folgenden Grafik (Nr. 6) bezeichnet. Alle Privatisierungsformen sind heute noch aktuell. So hat sich zum Beispiel Bayern neulich von seinem Vermögen im Bereich der Milchverarbeitung getrennt. Organisationsprivatisierungen wie die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH werfen interessante Koordinationsprobleme zwischen Wirtschaftsförderung und Raumordnung auf.

Die funktionale Privatisierung ist heute breit angelegt und wiederum in verschiedenen Unterformen ausgestaltet. So nimmt der Anteil der Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Verantwortungsträgern zu. Man geht immer mehr von Fremdbezug statt Eigenproduktion aus. Hoheitsträger entgelten private Anbieter im Bereich öffentlich positiv bewerteter Leistungen. Konzessionssysteme, Betriebsführungsmodelle usw. werden ausgebaut.

Es gibt aber auch funktionale Privatisierungen, die in Deutschland noch nicht so verbreitet sind wie etwa das Gutschein-System.

Auf dem Gebiete der Verfahrungsprivatisierung wäre neben den bekannten Formen wie „Öko-Audit" zu diskutieren, ob etwa eine Mediation in das Verwaltungsverfahren eingeführt werden soll. Im Bereich der Finanzie-

Nr. 6: Formen der Privatisierung

1. Vermögensprivatisierung
   (VW, VIAG, VEBA, etc.)

2. Organisationsprivatisierung (formale Privatisierung)
   (Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH)

3. Aufgabenprivatisierung (materielle Privatisierung)
   (USA/GB: Gefängnisse)

4. funktionale Privatisierung
   (Contracting Out: Druckerei, Fahrdienst)

5. Verfahrensprivatisierung
   (Öko-Audit)

6. Finanzierungsprivatisierung
   (Fernstraßenbau)

rungsprivatisierung reichen die Lösungen von Mautstraßen bis zum Gebäudeleasing.

Zumindest als Merkposten sind hier noch die Formen staatlichen Handelns zu nennen, wie sie in der folgenden Grafik (Nr. 7) aufgelistet sind.

Die Privatisierung von Bahn, Post und Telekommunikation sowie die Marktöffnung im Bereich des Rundfunks zeigen nämlich, dass Privatisierung und staatliche Regulierung zusammen betrachtet werden müssen. In den ge-

nannten Fällen ist der Rückzug des Staates aus der öffentlichen Trägerschaft von einer Fülle von Regulierungen begleitet worden. Man kann also durchaus die Frage aufwerfen, ob die Gesamtverantwortung des Staates zurückgegangen sei oder ob sie nur in anderen Handlungsformen realisiert wird.

Nr. 7: Formen staatlichen Handelns

- Differenzierung zwischen programmierenden und programmierten Entscheidungen
- Einteilung in Konditional- und Zweckprogrammierung
- Klassifizierung nach Eingriffsintensität (unmittelbare, mittelbare Eingriffe)
- Klassifizierung nach Beschaffenheit des Programms (materielle/immaterielle Leistungen)
- Klassifizierung nach dem jeweils dominierenden Instrument (regulative Programme, Anreizprogramme, Einkommens- und Transfer-Programme etc.)
- Klassifizierung nach Policy-Typen (Distributive, Redistributive, Regulative, Selbstregulative Policy)

VI. Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung

Der moderne Staat interveniert in alle Lebensbereiche des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens. Selbst die Freizeitgestaltung des Bürgers kann zum staatlichen Großereignis werden. Hätte man nur die Aufgabenbestände der alten Bundesrepublik Deutschland und der alten DDR Ende der achtziger Jahre verglichen, dann wäre man von den bloßen Aufgabenfeldern her zu großen Ähnlichkeiten gekommen. Landmaschinen waren in der DDR wie in der Bundesrepublik eine öffentliche Aufgabe. Nur waren mit dieser Problematik unter den Voraussetzungen der Plan- und Verwaltungswirtschaft Großorganisationen involviert, die die gesamte Produktion, Distribution und wenn man so will auch Konsumption von Landmaschinen zu steuern hatten. Hingegen gab es vielleicht im Bundesministerium für Landwirtschaft in Bonn zwei Beamte, die den Landmaschinenbau unter forschungspolitischen Gesichtspunkten - etwa wegen der Ergonomie - betreuten. Damit wird deutlich, dass es letzten Endes um die Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung geht. Die Privatisierung knüpft bei diesen Modalitäten an, die sich bei der Behandlung von Bahn, Post und Telekommunikation nach der Privatisierung zeigen.

Die Verwaltungswissenschaft versucht die unterschiedlichen Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung unter anderem durch eine Abstufung öffentlicher Verantwortung zu analysieren. Die folgende Grafik (Nr. 8) versucht Stufen öffentlicher Verantwortung zu bezeichnen. Die genannten Kategorien mögen für eine rechtsdogmatische Argumentation noch nicht genügend gefestigt sein. Für das ordnungspolitische Vorverständnis sind sie aber instruktiv. Auch hier bleiben wieder die Formen staatlichen Handelns als Merkposten zu berücksichtigen.

Nr. 8: Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung

1. Stufen öffentlicher Verantwortung

- Erfüllungsverantwortung (Drogenbekämpfung, Polizei)
- Überwachungsverantwortung (Banken- und Versicherungsaufsicht)
- Förderungs-, Finanzierungsverantwortung (soziale Mindestsicherung, Agrarsubventionen)
- Beratungsverantwortung (Arbeitslosigkeit)
- Organisationsverantwortung (Selbstverwaltungen)
- Einstandsverantwortung in den Fällen gesellschaftlicher Schlechterfüllung (Entsorgung)
- Staatliche Rahmensetzung für private Aktivitäten (Regulierung)

2. Formen staatlichen Handelns (Nr. 7)

3. Ordnungspolitische Kriterien (Nr. 9)

- Grund- und Menschenrechte
- Politisch-demokratisches Primat
- Rechtsstaatlichkeit
- Sozialstaatlichkeit
- Wirtschaftlichkeit

Angesichts der operationalen Bedeutung von Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung empfiehlt es sich auch, die ordnungspolitischen Kriterien für die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Sektor nicht einfach an das Aufgabenfeld, sondern enger an die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung anzuknüpfen.

Die ordnungspolitische Kriteriendiskussion wird vor allem aus fachlicher Betrachtungsweise geführt. In der legalistischen Verwaltung ist es in erster Linie die Verfassungsinterpretation, aus der Ordnungskriterien gewonnen werden. Deswegen wird hier auf zwei andere Diskussionszusammenhänge hingewiesen.

Der erste Diskussionszusammenhang kommt aus der Arbeit der Weltbank. Die Weltbank hat sich Ende der achtziger Jahre mit den schlechten wirtschaftlichen Zuständen in den afrikanischen Regionen südlich der Sahara auseinander gesetzt. In einer Bestandsaufnahme wurden die negativen Einflussfaktoren, insbesondere aus dem Umfeld von Staat und Verwaltung registriert, die die wirtschaftliche Entwicklung behindern. Unfähigkeit der Trennung von privatem und öffentlichem Sektor, schwaches öffentliches Management, unzuverlässiges Rechtssystem, willkürliche Entscheidung, Korruption, Rentendenken wurden genannt und als „Bad Governance" bezeichnet.

Dieses Konzept wurde in eine positive Strategie des „Good Governance" gewendet. Viele Bereiche scheinen für diese Stragegie von besonderer Bedeutung: Erstens das „Public Sector Management" als Leistungssteigerung und verbesserte Steuerung im öffentlichen Sektor; hier sind Maßnahmen der Reduktion öffentlicher Aufgaben und Zuständigkeiten, der Privatisierung öffentlicher Unternehmen, des Auskontrahierens von Teilleistungen öffentlicher Verwaltung, der Partnerschaft von Öffentlichen und Privaten, entsprechende Angleichungen des Personalbestandes, Reformen im Management des öffentlichen Personals, Verbesserungen des öffentlichen Finanzwesens vorzustellen. Zweitens die Verantwortlichkeit als Festlegung von Zuständigkeiten, Rechenschaftspflichten, Kontrollen von öffentlichen Verwaltungen; hierzu gehören nicht nur die feste Zuständigkeitsordnung und ein System gegenseitiger Kontrollen, sondern auch Maßnahmen der Dezentralisierung und Dekonzentration der öffentlichen Verwaltung und die Förderung der Lokalverwaltung. Drittens die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung; hier wird auf die Bedeutung einer verlässlichen Rechtsordnung für die wirtschaftliche Entwicklung – „Rule of Law" – verwiesen, wozu auch die Unabhängigkeit der Gerichte, die Absicherung von Eigentumsrechten, die Stabilität des Rechts zählen. Viertens die Transparenz des öffentlichen Sektors; hier ist der Zugang zu Informationen zu sichern,

die Erhältlichkeit und Genauigkeit von Marktinformationen auch zum Abbau von Transaktionskosten sind zu verbessern, Transparenz für die Korruptionsbekämpfung und Akzeptanz von politischen Entscheidungen durch die Bürger zu schärfen.

Als weitere Auseinandersetzung mit ordnungspolitischen Kriterien lässt sich die Konditionierung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit kennzeichnen. Die Bundesrepublik Deutschland liefert in ihren Orientierungslinien für die Entwicklungspolitik dafür einen representativen Anschauungsfall. Fünf Kriterien positiv bewerteter institutioneller Steuerung werden genannt: erstens die Beachtung der Menschenrechte; Indikatoren dafür sind: Freiheit von Folter, Rechte bei Festnahme und im Justizverfahren, „Keine Strafe ohne Gesetz", Religionsfreiheit und Minderheitenschutz; zweitens die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen; Indikatoren dafür sind: demokratische Wahlpraxis, freie Äußerungsmöglichkeiten der politischen Opposition innerhalb und außerhalb des Parlaments, Vereinigungsfreiheit für Parteien, Gewerkschaften, Verbände, Selbsthilfeorganisationen und anderen, Presse- und Informationsfreiheit; drittens Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit; Indikatoren dafür sind: Unabhängigkeit der Justiz, „gleiches Recht für alle", Transparenz und Berechenbarkeit staatlichen Handelns; viertens marktwirtschaftlich orientierte und sozialorientierte Wirtschaftsordnung; Wirtschaftsindikatoren sind: Schutz des Eigentums, Art des Bodenrechts, Preisfindung durch den Markt, realistische Wechselkurse, Gewerbe- und Niederlassungsrecht, Wettbewerb in allen wichtigen Wirtschaftsbereichen; Sozialindikatoren sind: Säuglingssterblichkeit, Einschulung an Grundschulen; fünftens die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns; Indikatoren dafür sind: Ausrichtung der Regierungspolitik auf die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der ärmeren Bevölkerungsteile sowie auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Bevölkerungspolitik, Militärausgaben im Verhältnis zu Gesamtausgaben.

Versucht man ordnungspolitische Kriterien für die Abgrenzung des privaten und des öffentlichen Sektors aufzustellen, wie das in der nachfolgenden Grafik (Nr. 9) versucht worden ist, dann wird man feststellen, dass solche Kriterienkataloge von den Werten der Grund- und Menschenrechte, des politisch-demokratischen Primats, der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit geprägt sind. Freilich ist die Wirtschaftlichkeit für den Staat nicht nur ein rechtliches, sondern auch ein ethisches Gebot. Der Staat ist Treuhänder der finanziellen Ressourcen anderer. Es geht um „taxpayer's money". Wirtschaftlichkeit folgt nicht einem individuellen Interesse, sondern ist Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft. Allerdings ist Ordnungs-

politik in dem hier verstandenen Sinne nicht einfach auf das Ökonomische reduziert. Ökonomische Kriterien müssen mit anderen Kriterien abgewogen werden. Dabei muss im Auge bleiben, dass die Finanzierungskrise des Wohlfahrtsstaates eine Ökonomisierung von Staat und Verwaltung ausgelöst hat. Diese Ökonomisierung bezieht sich nicht nur auf eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, wie sie unter dem Vorzeichen der Privatisierung hier behandelt worden ist. Die Ökonomisierung betrifft auch die Binnenrationalisierung von Staat und Verwaltung selbst bis hin zu der Vorstellung eines „Konzernes Stadt", eines unternehmerischen Geistes in der öffentlichen Verwaltung, eines virtuellen Wettbewerbs unter Einführung von Quasi-Märkten im Staat selbst. Die Ökonomisierung nach außen ist die eine Seite, die Ökonomisierung nach innen die andere. Für beide gelten ordnungspolitische Kriterien. In diesem Sinne darf es in der Modernisierung von Staat und Verwaltung keine Budgetierung geben, die das politische Primat der Volksvertretungen schwächt. Reorganisationen müssen die Befugnisse des Gesetzgebers im Wesentlichen berücksichtigen. Ein Kontraktmanagement darf nicht zur Aushebelung von Regierungs- und Ressortverantwortung führen. Privatisierungen dürfen nicht den Grundrechtsschutz beeinträchtigen. Kundenorientierung darf nicht bedeuten, dass es auf individuelle Leistungsrechte der Bürger nicht mehr ankommt. Öffentliche Organisationen dürfen nicht unter Ausnutzung von Wettbewerbsvorteilen der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung in neue Märkte eindringen. Partnerschaften zwischen Öffentlichen und Privaten dürfen nicht dazu führen, dass die staatliche Verantwortung verloren geht usw. Man möchte sich wünschen, dass Privatisierungen in die eine Richtung und wirtschaftliche Betätigung von Staat und Kommunen in die andere Richtung sich an Regeln ordnungspolitischer Klugheit orientieren und nicht einfach das gesetzlich Mögliche ausschöpfen.

Nr. 9: Ordnungspolitische Kriterien

1. **Grund- und Menschenrechte**
   - Konstitutionelle, national-positivierte Rechte
   - Internationale Standards (EMRK/MRK UN)
   - Naturrecht

2. Politisch-demokratisches Primat

- Parlamentsvorbehalt (Suprematie)
- Wesentlichkeitstheorie
- Kanzler-, Kabinettsverantwortung
- Ressortverantwortung
- Selbstverwaltungsgarantie
- feste Zuständigkeitsordnung
- Kontrolle, Rechenschaftspflichten

3. Rechtsstaatlichkeit

- Rechtsgleichheit
- Rechtssicherheit
- Rechtstransparenz
- Rechtsberechenbarkeit
- Rechtsschutz
- Rule of Law
- Gewaltmonopol
- Polizeivorbehalt

4. Sozialstaatlichkeit

- Grundbedürfnisse
- Soziale Mindeststandards
- Soziale Sicherungssysteme
- natürliche Lebensgrundlagen
- kulturelle Mindeststandards

5. Wirtschaftlichkeit

- Arbeitsteilung Staat/Wirtschaft
- Markt/Wettbewerb/Property Rights
- keine privaten Monopole
- effizienter und effektiver Staat

Literaturhinweise

1. Veröffentlichungen des Autors zum Thema

Verwaltungsstaat im Übergang. Transformation, Entwicklung, Modernisierung, Baden-Baden 1999.

Liberalisierung und Regulierung netzgebundener Güter und Dienste (zusammen mit Christian Theobald), in: Klaus Grupp/Michael Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz. FS für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 772, Berlin 1998, S. 277-308.

Transformation von Staatsaufgaben, in: Klaus Lüder (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung der Zukunft, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 124, Berlin 1998, S. 177-181.

Rückzug des Staates – Privatisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung 22/1998, S. 963-968.

Ein Neues Öffentliches Management – Gobale Perzeption und Kritik, in: Neisser/Hammerschmid (Hg.), Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich, Wien 1998, S. 141-165.

Instrumenten- und Formenwandel der eingreifenden Verwaltung (zusammen mit Nicolai Dose), in: Klaus Lenk/Rainer Prätorius (Hrsg.), Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung, Baden-Baden 1998, S. 94-124.

Gute Gouvernanz als Steuerungs- und Wertkonzept des modernen Verwaltungsstaates, in: Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, FS für Carl Böhret zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S. 227-252.

Sieg der Üblichkeit: Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (zusammen mit Jan Heimann), in: Roland Czada/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 32, Frankfurt/New York 1998, S. 87-111.

Staatsfunktionen in der Staatswirtschaft und im Wohlfahrtsstaat, in: Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Öffnung und Kooperation, I. Chinesisch-Deutsches Verwaltungskolloquium, Schriftenreihe der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 23, Baden-Baden 1997, S. 33-44.

Privatisierung und staatliche Regulierung (herausgegeben zusammen mit Angelika Benz), Baden-Baden 1997.

Modernisierung von Staat und Verwaltung (zusammen mit Joachim Beck), Baden-Baden 1997.

Markt und Wettbewerb als Staats- und Verwaltungsprinzipien, Carl Hermann Ule zum 90. Geburtstag, Deutsches Verwaltungsblatt 4-5/1997, S. 239-248.

Aufgaben- und Vermögenstransformation in den neuen Bundesländern (zusammen mit Jan Heimann), Baden-Baden 1996.

Prozedurale Rationalität – Zur kontraktiven Aufgabenpolitik der achtziger Jahre –, in: Verwaltungsarchiv 1/1995, S. 1-31.

Vermögenszuordnung - Aufgabentransformation in den neuen Bundesländern (herausgegeben zusammen mit Gunnar Folke Schuppert und Jan Heimann), Baden-Baden 1994.

Rechtliche und ordnungspolitische Fragen der Privatisierung von Staatsunternehmen in Deutschland, in: Biernat/Hendler/Schoch/Wasilewski (Hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und der Privatisierung, Stuttgart u. a. 1994, S. 247-261.

Instrumente und Formen staatlichen Handelns (herausgegeben zusammen mit Nicolai Dose), Köln u. a. 1993.

Systemimmanente und systemverändernde Privatisierung in Deutschland, in: Verwaltungsführung/Organisation/Personal 5/1992, S. 279-286.

Kritik öffentlicher Aufgaben, Speyerer Forschungsberichte 72, Speyer 1988.

2. Weitere Veröffentlichungen zum Thema

Badura, Peter: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze, in: Die Öffentliche Verwaltung 19/1998, S. 818-823.

Bauer, Hartmut: Privatisierungsimpulse und Privatisierungspraxis in der Abwasserentsorgung. Eine Zwischenbilanz, in: Verwaltungsarchiv 4/1999, S. 561-580.

Brauser-Jung, Gerrit/Gerking, Wiebke: Staat und Kommunen als Konkurrenten der Privatwirtschaft? Bericht über den zweiten Hamburger Wirtschaftsrechtstag 1999, in: Deutsches Verwaltungsblatt, November 1999, S. 1491-1494.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes, abgedruckt in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 8, 2/1995, S. 203 ff.

di Fabio, Udo: Privatisierung und Staatsvorbehalt. Zum dogmatischen Schlüsselbegriff der öffentlichen Aufgabe, in: Juristenzeitung 12/1999, S. 585-636.

Entscheidung des OLG Hamm, Urteil vom 23.9.1997 - 4 U 99/97 - mit Anmerkung. Martin Müller, in: Juristenzeitung 11/1998, S. 576-580.

Friesen, Alexander von: Umgestaltung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors angesichts des europäischen Beihilferechts, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 19/1999, S. 581-587.

Fritsch, Michael/Wein, Thomas/Ewers, Hans-Jürgen: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2. überarb. u. erg. Auflage, München 1996.

Gusy, Christoph (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien - Grenzen - Folgen, Baden-Baden 1998.

Ronellenfitsch, Michael: Staat und Markt: Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben, in: Die Öffentliche Verwaltung 17/1999, S. 705-711.

Schenk, Karl-Ernst: Institutional Choice and Ordnungstheorie, Tübingen 1982.

Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem" Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich ver-

ändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden 1999.

Schuppert, Gunnar Folke: Verwaltung zwischen staatlichem und privatem Sektor, in: Klaus König/Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Auflage, Baden-Baden 1997, S. 269-284.

Schuppert, Gunnar Folke: Die Privatisierungsdiskussion in der deutschen Staatsrechtslehre, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1996, S. 325-348.

Strittmatter, Mark: Rechtliche Grenzen privatwirtschaftlicher Betätigung der Kommunen im Wettbewerb, in: Verwaltung und Management 4/1997, S. 221-226.

Tettinger, Peter J.: Rechtsschutz gegen kommunale Wettbewerbsteilnahme, Besprechung von OLG Hamm, Urteil vom 23.9.1997 - 4 U 99/97 -, in: Neue Juristische Wochenschrift 47/1998, S. 3473-3474.

Wolf, Heinrich: Die Zulässigkeit der kommunalen Unternehmen auf dem Telekommunikationsmarkt - Keine Frage des Verfassungsrechts, in: Verwaltungsrundschau 12/1999, S. 420-424.

Räumliche Planungen in der Ökonomisierung und Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung*

1. Modernisierung von Verwaltung und Planung

1.1 Der moderne Staat und seine öffentliche Verwaltung werden nicht nur durch Einzelinnovationen und Reformen fortentwickelt. Allgemeine Herausforderungen können breite Modernisierungsbewegungen auslösen. So ist nach dem Zweiten Weltkrieg die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung angesichts historischer Erfahrungen über den in den Weimarer Republik erreichten Stand hinaus weiterentwickelt worden. Von den sechziger Jahren an ist die Intelligenz des Staatsapparates durch öffentliche Planungen, und zwar von der Finanzplanung bis zum Regierungsprogramm ausgeweitet worden.

1.2 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind von solchen Modernisierungsbewegungen mitbetroffen. So haben räumliche Politik und Raumordnung Anteil an der Fortentwicklung der planerischen Intelligenz. Zwar ist es angesichts von Komplexität und Dynamik des modernen öffentlichen Lebens nicht gelungen, auf der Grundlage der Bodennutzung Aufgabenpolitik, Finanzpolitik und Raumpolitik in einer längerfristigen integrativen Planung - etwa in einem „Großen Hessenplan" - steuerungswirksam zusammenzufassen. Aber raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind in der horizontalen Differenzierung mit der Koordination der Fachplanungen und in der vertikalen Differenzierung mit einer Mehrebenenpolitik von Bundesraumordnungsgesetz bis kommunaler Bauleitplanung programmatisch erfasst.

1.3 Die rechtsstaatliche Durchdringung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gilt auch für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen. Man kann gerade von diesem öffentlichen Aufgabenfeld feststellen, dass es in Substanz wie Modalität der Ausführung Bestandteil einer legalistischen

---

* Thesen zu einem Diskussionspapier „Anforderungen an die Planung und Funktion der Planung bei sich verändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen" der Arbeitsgruppe „Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung" in der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung/Landesgruppe Nordrhein-Westfalen.

öffentlichen Verwaltung ist. Dazu hat nicht zuletzt eine anspruchsvolle Rechtsprechung beigetragen. Die Handlungsspielräume der räumlichen Planungen sind in Deutschland jedenfalls in hohem Maße rechtlich eingegrenzt.

2. Ökonomisierung und Managerialisierung

2.1 Die aktuelle Modernisierungsbewegung des „New Public Management", „Reinventing Government", „Schlanken Staates", „Neuen Steuerungsmodells", „Aktivierenden Staates" hat ihren Grund in der Finanzierungskrise des westlichen Wohlfahrtsstaates. Ihre konzeptionellen Grundlagen beruhen auf unterschiedlichen neoliberalen ökonomischen Theorien und privatunternehmerischen Managementlehren. Damit sind die ideologischen Voraussetzungen dafür geschaffen, wiederum unterschiedliche Modernisierungsprioritäten zu setzen. Entsprechend können unterschiedliche politische Lager einschlägige Reformen betreiben.

2.2 Im internationalen Vergleich lassen sich drei Strategien der Verwaltungsmodernisierung beobachten. Die erste Strategie ist die einer neuen Verantwortungs- und Arbeitsteilung zwischen öffentlichem, privatem und auch „Drittem" Sektor, also der Privatisierung und Deregulierung. Die zweite Strategie meint die Binnenrationalisierung von Staat und Verwaltung, also Managerialisierung und Ökonomisierung von Organisations- und Personalwesen, vor allem aber der Abläufe und Verfahren. Die dritte Strategie bezieht sich auf eine kontraktive Politik des „down sizing", der finanziellen Einsparungen, der Personalkürzungen, des Organisationsabbaus.

2.3 Mit Managerialisierung und Ökonomisierung hat die aktuelle Modernisierungsbewegung zwei Seiten: eine organisatorisch-prozedurale und eine wirtschaftlich-rechnerische. Produktkataloge, Fach- und Ressourcenzentren usw. gehen an der Finanzierungskrise als Grund der Modernisierung vorbei, wenn es nicht zu einem Kosten-Leistungs-Kalkül kommt. In Deutschland hat man mancherorts den leichten Weg des Managerialismus dem schweren Weg der Ökonomisierung - nämlich einer legalistischen Verwaltung „Kostenstrukturen" einzuziehen - vorgezogen. Modernisierungsgewinne kommen daher vielerorts eher aus der Sparpolitik.

3. Binnenstrukturierung und Umweltsteuerung

3.1 Der klassische Managerialismus bezieht sich auf das Unternehmen. Das unternehmerische Geschehen soll durch Planungs-, Organisations-, Personal-, Koordinations-, Kontrollfunktionen usw. gestaltet werden. Auch die neuen privatwirtschaftlichen Managementansätze belassen es dabei. Jenseits des Unternehmens regiert der Markt. Man versucht in vielfältiger Weise diesen Markt zu beeinflussen. Aber man steuert ihn nicht. Die neuen Ansätze sind nicht Managementmodelle für monopolistische Marktbeherrschung.

3.2 Für die öffentliche Verwaltung sind herkömmlicherweise die unternehmensbezogenen Managementkonzepte übernommen worden. „Management by Objectivs" zum Beispiel meint die öffentliche Verwaltung, nicht deren Publikum. Der neue öffentliche Managerialismus verwischt diese Abgrenzung, teilweise auch unreflektiert. „Public Sector Management" steht zur Diskussion. Es geht insoweit nicht um das Management der Stadtverwaltung, sondern das der Stadt – „Konzern Stadt" –, nicht um das Management einer Regierung, sondern eines Landes – „to manage a nation's affairs" –.

3.3 Die Intention, Menschen und Bürger, Gesellschaft und Publikum zu „managen" bei gleichzeitiger Entlehnung von einschlägigen Konzeptionen aus der Unternehmenswirtschaft gehört zu den Merkwürdigkeiten neuer Steuerungsmodelle. Der Wertewandel in der spätmodernen Gesellschaft weist nicht gerade in eine Richtung, in der man die gesamte Gesellschaft auf betriebswirtschaftliche Steuerungsmuster reduzieren könnte. Konkret betrachtet werden einzelne Steuerungkomponenten dysfunktional. So wird im neuen öffentlichen Management Ergebnisorientierung – das Produkt – akzentuiert. Die öffentliche Verwaltung war aber mit der Evaluationsforschung und der Evaluationspraxis längst über die Output-Orientierung hinausgewachsen. Gerade für raumbedeutsame öffentliche Planungen und Maßnahmen kommt es darauf an, sich über Wirkungen und Folgen, dann nicht intendierte Wirkungen und Folgen von Folgen Rechenschaft zu geben. Evaluierung als Modelladditiv zur Ergebnisorientierung ist nicht praxisnah.

4. Räumliche Planungen als öffentliches Gut

4.1 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen erfüllen verschiedene interne und externe Funktionen der Koordination, der Ressourcenallokation, der Infrastrukturentwicklung, der Siedlungslenkung usw. Ihre Kernfunktion ist aber die der Ordnungsbildung. Auch strenge neoliberale Wirtschaftsleh-

ren erkennen an, dass funktionierende Wettbewerbsmärkte auf einen öffentlichen Ordnungsrahmen angewiesen sind. Es gibt verschiedene sozioökonomische Gründe dafür, dass auch der Dynamik von Bodennutzung und Siedlung durch private Haushalte und Unternehmen ein öffentlicher Ordnungsrahmen gegenübergestellt werden muss. Pragmatisch kann man sich von der Notwendigkeit der Raumordnung überzeugen, wenn man die Auswucherungen der Besiedlung - „sprawl" - in amerikanischen Ballungsräumen bei unbefriedigender räumlicher Ordnungsleistung beobachtet.

4.2 Sind räumliche Pläne in ihren Ordnungsleistungen öffentliche Güter, dann wird über ihre Art, ihren Umfang und ihre Verteilung nicht - wie bei privaten Gütern - durch Abstimmung der individuellen Präferenzen im Marktmechanismus, sondern in einem kollektiven, politisch-administrativen Willensbildungsprozess entschieden. Dieser Willensbildungsprozess ist auch aus rechtlichen wie ethischen Gründen an Wirtschaftlichkeitskriterien gebunden. Daneben geht es aber um Werte wie Grundrechte, politische Partizipation usw., die eine Durchökonomisierung von Produktion und Distribution öffentlicher Güter von vornherein ausschließen. Es gibt alte Versuche, räumliche Verteilungsentscheidungen auf einer quantitativ-monetären Finalität zu begründen. Dabei wurde auf einen simulierten Erlös aus virtuellen Vermietungen abgestellt. Da man aber nicht nur Banken- und Versicherungsviertel planen kann, war am Schluss die Vielfalt konditionierter Räume - Flächen für Kindergärten, Schulen, Grünflächen usw. - interessanter als die Ergebnisse der Finalisierung.

4.3 Können räumliche Planungen nicht einfach an monetären Größen ausgerichtet werden, sondern müssen Finalitäten eines Gemeinwohls durch öffentliche Infrastruktur, durch den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen usw. zur Geltung gebracht werden, dann können auch die Produktionsprozesse räumlicher Planungen nicht völlig ökonomisch gestaltet werden. Vielmehr geht es um eine sekundäre Effizienz, die sich auf die Mittelseite der Planerarbeitung konzentriert. Das heißt, dass zum Beispiel in Kosten-Leistungs-Rechnungen die für die Planerstellung in Anspruch genommenen personellen und sächlichen Mittel kalkuliert werden müssen. Die Finalität des planerischen Ergebnisses wird stärker nach Maßgabe von Sache, Politik und Recht definiert.

5. Binnenrationalisierung der Planungsverwaltung

5.1 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind Hervorbringungen öffentlicher Verwaltung. Sie sind insoweit Teil der Modernisierungsagenda wie sie für die kommunale und staatliche Verwaltung allgemein gilt. Das beginnt mit einer leistungsorientierten Umgestaltung des öffentlichen Dienstes, also etwa auch einer leistungsabhängigen Besoldung im Planungsdienst. Ein weiterer Schwerpunkt sind die Konzentration von Sach- und Ressourcenverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling. In der Aufbauorganisation bestehen Präferenzen für Agenturen und segmentierte Produktionseinheiten. In der Ablauforganisation werden Mechanismen der Ergebnisorientierung, nach Möglichkeit mit „Kundendruck" bevorzugt.

5.2 Für die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen müssen vermutlich mehr als in anderen Politikfeldern aufgabenkritische Untersuchungen bestehender Organisationen am Beginn des Modernisierungsprozesses stehen. Das ergibt sich insbesondere daraus, dass die Verankerung der regionalen Ebene im politisch-administrativen System Probleme aufwirft. Die sozioökonomische Dynamik von Siedlungsräumen und die Mobilität der Bürger passen vielerorts mit den politischen und administrativen Räumen nicht zusammen. Es gibt Versuche, neue öffentliche Organisationen für die Region zu schaffen (Stuttgart). Dem neuen Managerialismus entspricht es freilich eher, funktionale Genehmigungsbehörden einzurichten (Rheinland-Pfalz). Eine solche Deterritorialisierung wirft aber über die raumplanerische Koordination hinaus Identifikationsprobleme auf.

5.3 Die internationalen Erfahrungen lehren, dass die Finanzknappheit öffentlicher Kassen das übertrifft, was aus der Binnenrationalisierung der öffentlichen Verwaltung zu erwarten ist. Hinzu kommt, dass Rationalisierungsmaßnahmen nicht schnell genug anlaufen und oft noch einer Anschubfinanzierung – zum Beispiel bei der Einführung einer Controlling – benötigen. Deswegen ist die Spar- und Kürzungspolitik verbreitet, zumal wenn sie nach außen im Gewande von Rationalisierungsmaßnahmen auftritt (zum Beispiel Flexibilisierungsdividende). Auch in der Verwaltung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen ist mit entsprechendem Finanz-, Personal- und Organisationsabbau zu rechnen.

6. Arbeits- und Verantwortungsteilung in der räumlichen Planung

6.1 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind in vielfältiger Weise von einer neuen Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft betroffen. Dabei setzt man in der aktuellen internationalen Modernisierungsbewegung – nicht zuletzt im Blick auf das Ende der Plan- und Verwaltungswirtschaft realsozialistischer Prägung – auf Markt und Wettbewerb, auf Privatisierung und Deregulierung, auf Verlagerung bisher öffentlicher Verantwortung auf den privaten Sektor. Wo das nicht möglich ist, möchte man Marktsimulationen und virtuellen Wettbewerb zur Geltung bringen.

6.2 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen lassen sich nur graduell privatisieren. Der staatlich-autoritative Kern raumrelevanten öffentlichen Handelns muss vor allem in der Ordnungsfunktion dem kollektiven Willensbildungsprozess von Politik und Verwaltung vorbehalten bleiben. Hingegen lässt sich etwa das vorgelagerte Katasterwesen in verschiedener Weise in unternehmerisch-marktliche Steuerungsmuster einbeziehen: vom Regiebetrieb über die organisatorische Privatisierung bis zur Herauslösung aus dem öffentlichen Sektor. Entsprechend lassen sich technisch-planerische Teilleistungen auskontrahieren. Für räumlich-infrastrukturelle Maßnahmen können Finanzprivatisierungen – vom Maut bis zum Leasing – in Betracht kommen. Deregulierungen im Baurecht können den Staat entlasten und neue bürgerschaftlich-gesellschaftliche Verantwortung schaffen usw.

6.3 Solche ökonomischen Modernisierungen meinen aber nicht nur die Verlagerung von Arbeit und Verantwortung vom Staat auf Wirtschaft und Gesellschaft. Die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Verantwortungsträgern (Public-Private-Partnership) wird propagiert. Das Politik- und Aufgabenfeld raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zeigt, dass es mit solchen Modernisierungsforderungen durchaus mithalten kann. Mit dem Planungsinstrumentarium des städtebaulichen Vertrags und des Vorhaben- und Erschließungsplans eröffnet das Baugesetzbuch Möglichkeiten partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Vorhabenträger.

7. Dysfunktionen von Ökonomisierung und Managerialisierung

7.1 Die Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung kann zu gravierenden Dysfunktionen gerade im Bereich der Raumordnung und der Koordination räumlicher Fachplanungen führen. Die Proble-

matik der Raumordnung und Raumplanung liegt insbesondere darin, dass sie nicht mit eigenen Ressourcen ausgestattet sind und von solchen Mitteln her steuern können. Weder der Produktionsfaktor Boden noch der Produktionsfaktor Kapital sind der Raumplanung im engeren Sinne zu eigen. Finanzplanung und Infrastrukturplanung sind insoweit steuerungsmächtiger. Raumplanung ist auf Kooperation und Koordination angewiesen.

7.2 Die vom neuen Managerialismus propagierte Einheit von Sach- und Ressourcenverantwortung scheint zunächst die Raumplanung im engeren Sinne zu begünstigen. Man könnte meinen, dass sie damit Boden und Kapital in die Hand bekommt. Auf der einen Seite wäre an die Bodenbevorratung, auf der anderen Seite wäre an die Finanzmittel einer lokalen und regionalen Wirtschaftsförderung zu denken. Die vom neuen Managerialismus betriebene Geschäftssegmentierung weist eher in eine andere Richtung, nämlich dass sie die Verfügung über Ressourcen noch mehr von der Raumplanung entfernt und Koordination noch schwieriger macht. Geschäftssegmentierung bedeutet, dass die Leistungen eines Verwaltungsträgers in produktbezogene Segmente aufgeteilt werden, dass die gesamte Wertschöpfungskette bezüglich dieses Produktes in die organisatorische Verantwortung einer Verwaltungseinheit gelegt wird und dass diese für Erfolg und Misserfolg in ihrem Segment rechenschaftspflichtig ist.

7.3 Der unternehmerische Managerialismus geht von Eigeninteressen aus. Das zeigt sich in den institutionenökonomischen Grundlagen wie Public Choice- oder Principle-Agent-Ansatz. In der segmentierten Produktionseinheit regiert ein solcher Homo oeconomicus. Wer also das Liegenschaftsvermögen eines Landes nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten in einer privaten Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft (LBB – Rheinland-Pfalz) verwaltet und verwertet, der wird mit den Effizienz- und Effektivitätskriterien eines Immobilienmanagements rechnen müssen, wenn über vorgehaltene Immobilienkapazitäten und tatsächlichen Bedarf gestritten wird. Oder wer die regionale Wirtschaftsförderung eines Landes durch eine Investitions- und Strukturbank (ISB – Rheinland-Pfalz) betreiben lässt, wird sich mit den Effizienz- und Effektivitätskriterien eines Bankmanagements auseinandersetzen müssen, wenn über die räumliche Verteilung knapper Kredite und Zuschüsse diskutiert wird. Eine solche Hervorhebung ökonomischer Maßstäbe stiftet Nutzen, freilich in erster Linie für das Produktionssegment. Wieweit die überschießenden Aufgaben- und Leitvorstellungen einer Raumordnung Berücksichtigung finden, ist eine andere Frage.

8. „Bürgerkommune“ und „aktivierender Staat“

8.1 In westlichen Demokratien und Industrieländern, in denen schon seit der achtziger Jahre im Zeichen von Managerialisierung und Ökonomisierung zum Teil tiefgreifende Veränderungen in Staat und Verwaltung vollzogen worden sind, hat die Bewegung eines neuen öffentlichen Managements ihren Zenit bereits überschritten. Man fragt nach dem verantwortlichen Bürger, nicht nach dem Kunden, nach der demokratisch fundierten Verwaltung, nicht nach dem unternehmerischen Management. In Deutschland verweisen zwei Kategorien auf eine Neubewertung: auf lokaler Ebene die „Bürgerkommune“, auf Bundesebene der „aktivierende Staat“. Letzterer meint eine öffentliche Verwaltung, die nicht alle Leistungen selbst erbringt, sondern eine neue Verteilung sozialer Verantwortung zwischen Staat, Wirtschaft, Gesellschaft sucht, Eigeninitiative aktiviert, Selbstregulierungspotentiale fördert, soziales Engagement hervorbringt usw. Entsprechend stellt auch das Modell der „Bürgerkommune“ auf die engagierte und zu engagierende lokale Gemeinschaft ab.

8.2 Bei solchen Modellen und Metaphern muss man darauf achten, dass man die diffusen Kunden- und Wettbewerbsbegriffe nicht durch ebenso diffuse Bürger- und Gesellschaftsbegriffe ersetzt. Man muss die unterschiedlichen politischen, ökonomischen, sozialen Handlungssphären differenzieren. Das soziale Engagement eines Bürgers kann durchaus mit antipolitischen Affekten verknüpft sein. Für die öffentliche Verwaltung und hier für die Verwaltung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen muss unterschieden werden, ob sozial engagierte Gruppen oder Organisationen sich um die Lösung räumlicher Probleme bemühen oder ob Demokratisierung, politische Partizipation, zivilgesellschaftliche Steuerung durch neue demokratische Vertretungsgremien, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid usw. angestrebt werden.

8.3 Genauso muss vom sozialen Engagement die Verfolgung individueller und gruppenspezifischer Eigeninteressen unterschieden werden. Die Sphäre der Wirtschafts- und Erwerbsgesellschaft ist nicht einfach die der Gemeinnützigkeit. Der Investor, der gemeinsam mit der planenden Gemeinde eine Immobilie entwickelt, wird im städtebaulichen Vertrag durchaus als Partei mit Eigeninteressen begriffen. Entsprechendes gilt etwa für das Verfahren des Öko-Audit. Auf der anderen Seite gibt es wie in Umweltfragen auch für räumliche Belange ein soziales, uneigennütziges Engagement. Zum Beispiel setzt sich der Arbeitskreis Rhein-Neckar-Dreieck gemeinnützig für eine schwierige, ländergrenzenüberschreitende Region ein, und zwar gestützt von

verschiedenen gesellschaftlichen Kräften aus Industrie und Handel, Wissenschaft und Kultur, Medien und Verbänden usw. Es geht um die Lebensqualität in dieser Region. Der Erfolg im Wettbewerb der BioRegionen wird eher als regionaler denn als fachlicher Erfolg begriffen.

9. Effiziente und effektive Planungsverwaltung

9.1 Die Bezugnahme auf jüngere Kategorien wie „Bürgerkommune" und „aktivierender Staat" verdeutlicht, dass öffentliche Interessen noch andere Wertgrundlagen haben, als sie in Ökonomisierung und Managerialisierung reflektiert sind, insbesondere Freiheits- und Sozialrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Aber die Finanzierungskrise des Wohlfahrtsstaates hält an. Das betrifft alle politisch-administrativen Ebenen im Föderalismus und in der kommunalen Selbstverwaltung. Demgegenüber ist das Potential vertretbarer Ökonomisierung in der öffentlichen Verwaltung in Bund, Ländern und Gemeinden nicht ausgeschöpft. Zwar haben sich viele insbesondere im kommunalen Bereich um manageriale Verbesserungen bemüht. Man hat aber nicht den Eindruck, dass das eigentliche Reformanliegen einer Finanzierungskrise, nämlich die Kosten in den Griff zu bekommen, überall eingelöst ist. Selbst bei Massenprodukten der öffentlichen Verwaltung - hier etwa Baugenehmigungen - fehlt wohl die Kostentransparenz.

9.2 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen lassen sich insbesondere wegen ihrer Ordnungsfunktion nicht durch Kundendruck, Quasi-Märkte, virtuellen Wettbewerb steuern. Ihre sekundäre Effizienz lässt sich aber weiter durch Binnenrationalisierung der Planungsverwaltung steigern. Der internationale Vergleich der aktuellen Modernisierungsbewegung eines neuen öffentlichen Managements bietet dazu reichliches Anschauungsmaterial, das nicht in einem schlichten Modelldenken, wohl aber in seinen institutionellen Komponenten angenommen und unter jeweiligen fachlichen und situativen Gegebenheiten vor Ort eingepasst werden kann. Dazu gehört zum Beispiel, dass die Bereitstellung und Unterhaltung der öffentlichen Infrastruktur von Kosten-Leistungsrechnungen und Kosten-Nutzenrechnungen begleitet wird, dass ein Controlling eingeführt wird, dass die Fachverwaltung stärker in die Budgetverantwortung einbezogen wird usw. Wieweit Ergebnisse von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als Produkte erfasst werden können, hängt davon ab, ob man ihnen sinnvollerweise Kostengrößen zurechnen kann. Wie nicht alles juristisch ein Verwaltungsakt ist, ist nicht alles ökonomisch ein Produkt. Ein Landesentwicklungsplan und eine Baugenehmigung sind auch unter Effizienzgesichtspunkten unterschiedlich zu behandeln.

Manche klassische Funktion der Raumplanung muss allerdings gegenüber dem neuen Managerialismus eher noch gestützt werden. Wenn es zur Segmentierung öffentlicher Produktketten kommt, muss die Koordinationsleistung gestärkt werden, die von der räumlichen Planung erwartet wird.

9.3 In der Beziehung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Stadt und Kommunen zu Wirtschaft und Gesellschaft, privaten Unternehmen und Haushalten sind Ansätze wie funktionale Privatisierung, Finanzierungsprivatisierung, Verfahrensprivatisierung weiter nach Maßstäben von Effizienz und Effektivität fortzusetzen. Freilich muss dann jeweils darauf geachtet werden, dass die Transaktionskosten, insbesondere die Kontroll- und Gewährleistungskosten nicht den Rationalisierungsgewinn überschreiten. Dabei stellt sich auch die Frage nach der Kompatibilität bei der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Planungsträgern. Für die räumliche Entwicklungsplanung geht es bei der Effektivität um mehr als kurzfristige Erfolge. Begleitende Evaluationen sind erforderlich. Überdies kommt es für die räumliche Steuerung darauf an, dass ein Interventionsinstrumentarium eingesetzt wird, das in die Marktorientierung privater Unternehmen passt. Die Hauptschwierigkeit für eine effiziente und effektive Raumplanung beruht indessen darin, dass die politisch-administrativen Planungsräume und die tatsächlichen Bindungen der Bürger an den Raum nicht identisch sind. Das gilt für Ballungsräume bis hin zu Teilsiedlungsgebieten. Das betrifft aber vor allem regionale Räume. In den Vereinigten Staaten von Amerika spricht man im Hinblick auf die Verbindung von Planungsträgern bei übergreifenden Raumproblemen von „administrative conjunction". Jedenfalls hängen Effizienz und Effektivität der Raumplanung nicht zuletzt davon ab, dass es gelingt, die tatsächlichen räumlichen Identitäten und Mobilitäten zu erfassen.

10. Berufliche Qualifikationen zur räumlichen Planung

10.1 Raumbedeutsame Pläne und Maßnahmen sind insbesondere in ihren Ordnungsleistungen kein normales Produkt einer Warengesellschaft. Deswegen können einschlägige Planungsberufe nicht in dem Sinne ökonomisiert werden, dass für sie Markt, Wettbewerb, Gewinn maßgeblich wird. Spezifische Werte der gesellschaftlichen Entfaltung im Raum, der Verantwortung für künftige Generationen, des Schutzes der natürlichen Grundlagen, der gleichwertigen Lebensverhältnisse usw. sind in Bildung und Sozialisation zu vermitteln. Allerdings ist auch die Wirtschaftlichkeit ein ethisches Prinzip für die räumliche Planung. Denn es wird über Ressourcen anderer, der Bür-

ger und ihrer privaten und öffentlichen Organisationen, durch politisch-administrative Intervention bestimmt.

10.2 Entsprechend der komplexen Aufgabe raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen greifen einschlägige Planungsberufe auf vielfältige Kenntnisse und Fertigkeiten der Natur- und Technikwissenschaften, der Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zurück, wobei teilweise bereits die Ausbildung, teilweise die Fortbildung kognitive Integrationsleistungen erbringt. Organisationen der räumlichen Planung müssen Personalentwicklungen betreiben, die die bewährte planerische Sachkompetenz pflegen und fortschreiben. Allerdings erfordert die Binnenrationalisierung auch der Planungsverwaltung wie eine Neuverteilung von Handlungsverantwortung zwischen öffentlichen und privaten Planungsträgern, dass der ökonomisch-manageriale Sachverstand nach innen - Kosten-Leistungsrechnung, Controlling usw. - wie nach außen - Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Verwaltungsträgern, marktkonformes Handlungsinstrumentarium usw. - gegebenenfalls durch Fortbildung ausgebaut wird.

10.3 Öffentliche Organisationen der räumlichen Planung brauchen einen Leitungsbereich, der seine Qualifikation nicht in einem unternehmerischen Management nach Art eines „Konzerns Stadt" sucht. Es werden hier Produkte angeboten, die sich nicht nach Maßgabe von „value for money" auf dem Markt bewähren können. Auch vollziehen sich räumliche Pläne nicht einfach wegen ihrer fachlichen Qualität. Gerade das verhältnismäßig geringe Sanktionspotential etwa der Regionalplanung setzt ein persönlichkeitsabhängiges Durchsetzungsvermögen voraus. Soziale Kompetenzen sind erforderlich, die Koordinationsfähigkeit innerhalb eines politischen Mehrebenensystems und im Verhältnis zu einer hochdifferenzierten Fachplanung umfassen, die Unterstützung durch die demokratische Politik und Akzeptanz im gesellschaftlichen Umfeld zu stiften vermögen. Nach innen müssen nicht zuletzt die verschiedenen fachlichen Perspektiven planerischer Berufe integriert werden.

„Public Sector Management" oder Gouvernanz – Leitungs- und Steuerungsprobleme der öffentlichen Verwaltung

I. Managerialismus im öffentlichen Sektor

1. Managerialismus als Leitungskonzept in Staat und Verwaltung hat eine von Land zu Land unterschiedliche Vorgeschichte. Indessen sind es die Vereinigten Staaten von Amerika, in denen die Abtrennung der Verwaltungsämter vom politischen Beutesystem – „take administration out of politics" – und die Zuwendung zu einer betrieblichen Professionalität – „The field of administration is a field of business" – von der Wende zum 20. Jahrhundert an zu einem managerialistischen Vorverständnis des öffentlichen Sektors führten. Der Taylorismus und das Scientific Management stehen dafür. Mit dem Akronym „POSDCORB" – planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting – schien die Formel der Managementfunktionen gefunden zu sein.[1] Die Relevanz des Managerialismus für öffentliche Angelegenheiten bis in die Staatsspitze fand im „Report of the President's Committee on Administrative Management" von 1937 einen symbolischen Ausdruck.[2] Die einschlägigen Empfehlungen führten unter Bezug auf Managementfunktionen nicht nur zu inzwischen traditionsreichen Organisationen wie das Exekutivamt des Präsidenten der Vereinigten Staaten, das Weiße Haus, das Budgetbüro. Für das Selbstverständnis von Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis war maßgeblich, dass das Brownlow Committee die Grundlagen eines effektiven Managements in Staatsgeschäften als gut bekannt ansah, und zwar nicht weniger als im privaten Sektor.

Der Managerialismus ist bis auf den heutigen Tag eine tragende Komponente der öffentlichen Verwaltung in den USA und dann der intellektuellen Auseinandersetzung mit dieser nicht zuletzt in einem verbreiteten Verwaltungsstudium geblieben. Hierein ließ sich manches integrieren: von der Human Relations-Bewegung bis zur Kybernetik. Auch gab er Perioden einer

---

1 *Luther Gulick/L. Urwick* (Hrsg.), Papers in the Science of Public Administration, Institute of Public Administration, New York 1937.

2 *Richard J. Stillman II*, The American Bureaucracy, Chicago 1987, S. 276 ff.

gewissen Zurückdrängung des Managementgedankens, etwa durch die Betonung des Politischen der öffentlichen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg oder später durch die Public Policy-Schule. Mit dem „Reinventing Government" der neunziger Jahre hat aber eine elaborierte Mischung von neoliberalen Wirtschaftslehren und jüngsten Managementmodellen wiederum einen wirkmächtigen neuen Managerialismus hervorgebracht.[3] Es geht diesmal um einen „entrepreneurial spirit" im öffentlichen Sektor, in diesem Sinne um Entbürokratisierung, um Quasi-Märkte und virtuellen Wettbewerb, um Kundenorientierung, um Ermächtigung der Mitarbeiter zu ergebnisgeleitetem Handeln usw.

2. Angesichts solcher managerialistischer Traditionen fällt es auf, dass das Politische herausgestellt wird, wenn zwischen der Civic Culture-Administration des anglo-amerikanischen Bereichs und dem klassischen Verwaltungssystem Kontinentaleuropas unterschieden wird. Kontinentaleuropäische Verwaltungen wie die Frankreichs und Deutschlands kann man als klassische Verwaltungssysteme bezeichnen, weil bei ihnen die mit der Moderne geschaffene bürokratische Leistungsordnung über alle politischen Instabilitäten und Veränderungen hinweg bis heute erhalten geblieben ist.[4] Sie haben Regierungswechsel von Monarchie, Republik, Diktatur, Demokratie überstanden und mussten in Zeiten des Zusammenbruchs die Lasten öffentlichen Handelns tragen. Eine solche eigene Leistungsordnung hat sich in Mitteleuropa immer wieder bewährt, in Deutschland jüngst bei der Wiedervereinigung und dem Umbau der marxistisch-leninistischen Kaderverwaltung zu einem klassisch-kontinentaleuropäischen Verwaltungssystem.[5]

Kann man zu dem klassischen Verwaltungssystem sagen, dass die Bürokratie älter als die Demokratie ist, so wurde die Entwicklung öffentlicher Bürokratien in Ländern der Civic Culture-Administration wie Großbritannien und die Vereinigten Staaten von vornherein durch das politische Regime bestimmt, dessen historische Kontinuität sich bis auf den heutigen Tag fort-

---

3 *David Osborne/Ted Gaebler*, Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading 1992.

4 *Klaus König*, Zur Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte 99, 3. Auflage, Speyer 1992.

5 *Klaus König/Volker Meßmann*, Organisations- und Personalprobleme der Verwaltungstransformation in Deutschland, Baden-Baden 1995.

gesetzt hat.[6] Diese Regime ermöglichten öffentliche Verwaltungen, setzten ihre Grenzen und festigten die Beziehung auf die fortdauernde demokratisch-partizipative Ordnung einer bürgerschaftlichen Kultur. Das bedeutet nicht, dass die öffentlichen Bürokratien keine Eigendynamik entfaltet hätten. Aber es gab keine historischen Instabilitäten, in denen die öffentliche Verwaltung gleichsam auf eigene Rechnung weiter funktionieren musste. Die parteipolitischen Regierungskonstellationen wechselten. Das politische Regime behielt die Kontrolle über die öffentliche Verwaltung, wie bürokratisch diese auch jeweils war. Diese permanente Dominanz des Politischen über die öffentlichen Bürokratien entspricht den gesellschaftlichen Wertvorstellungen einer bürgerschaftlichen Kultur, während der Kontinentaleuropäer durchaus erfahren musste, dass es historische Situationen gibt, in denen man von der Verwaltung etwas erwarten kann, was die Politik nicht geben kann, etwa eine Grundversorgung in Zeiten politischer Wirren.[7]

Die anglo-amerikanischen Kontinuitäten machen zunächst die Werte des politischen Regimes zu Identifikationsmustern öffentlicher Bürokratien. Der „Diener der Krone" ist eine affektive Formel hierfür.[8] In kontinentaleuropäischen Ländern musste demgegenüber für eine weiter funktionierende öffentliche Verwaltung eine identitätsstiftende Vorstellung gefunden werden, die über die historischen Lage von Monarchien, Republiken, Diktaturen, Demokratien hinausreichte. Es musste eine Regulativität zur Geltung gebracht werden, in der sich das politische System jenseits jeweiliger politischer Regime selbst beschreibt. Diese regulative Idee ist die des Staates. Entsprechend heißt es, dass der Beamte „Diener des Staates" ist. Das ist eine Vorstellung, die in der anglo-amerikanischen Verwaltungskultur nach wie vor auf Verständnisschwierigkeiten stößt, wenn es auch inzwischen in den USA eine Diskussion zur „Statelessness" des amerikanischen Verwaltungskonzepts gibt.[9]

---

6 *Richard J. Stillman*, Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction, New York 1991, S. 19 ff.

7 *Werner Thieme*, Wiederaufbau oder Modernisierung der deutschen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1993, S. 553 ff.; *Thomas Ellwein*, Geschichte der öffentlichen Verwaltung, in: Klaus König/Hans-Joachim von Oertzen/Frido Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981, S. 37 ff.

8 *Frederick Ridley*, Die Wiedererfindung des Staates - Reinventing British Government - Das Modell einer Skelettverwaltung -, in: Die Öffentliche Verwaltung 1995, S. 574.

9 *Richard J. Stillman*, Preface to Public Administration, a.a.O., S. 19 ff.

Das Regulativ des Staates ist zunächst eine öffentlichen Bürokratien durchaus kongeniale Idee. Auch der Beamte in der Civic Culture-Administration sucht nach Identifikationen jenseits des politischen Regimes. Man mag rückblickend die Frage nach der Reflexion einer brititischen Klassengesellschaft in der Administrative Class stellen.[10] Man mag heute in einer anglo-amerikanisierten Welt nach der Selbstbeschreitung einer „global professional technocracy" Ausschau halten.[11] Zur regulativen Idee des Staates muss aber dann festgestellt werden, dass sie nicht unriskant ist. Der Missbrauch des Staates ist auch der seiner Diener. So haben jenseits der Dysfunktionen eines Bürokratismus öffentliche Verwaltungen in Kontinentaleuropa, insbesondere Deutschland auch historisch versagt.

Die regulative Idee des Staates bedurfte daher einer schützenden Ergänzung. Sie wurde in der Kategorie des Rechtsstaates gefunden. Bei der Entwicklung des Rechtsstaates kann man in Kontinentaleuropa wieder auf vordemokratische Erfahrungen zurückgreifen. Heute sind Rechtsstaatlichkeit und Demokratie eng verknüpft. Rechtsstaatlichkeit bedeutet nicht nur, dass eine für die öffentliche Verwaltung verpflichtende Rechtsordnung besteht. Ganz bestimmte, auch verfassungsrechtlich garantierte Prinzipien gelten für die öffentliche Verwaltung. Menschenrechte sind zu respektieren. Die Verwaltung ist an Gesetz und Recht gebunden. Die Verwaltung muss die Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck achten. Der Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Verwaltung ist gewährleistet usw. Von hier aus ließen sich weitere Eigenarten der kontinentaleuropäischen Verwaltung gegenüber der Civic Culture-Administration spezifizieren: das hochdifferenzierte Verwaltungsrecht, ein besonderer Legalismus, ein eigenes System der Verwaltungsgerichtsbarkeit usw.[12]

3. Heute sind die politisch-demokratischen Institutionen in Kontinentaleuropa gefestigt. Das Supremat des parlamentarischen Gesetzgebers ist insbesondere auch in Deutschland verfassungsrechtlich abgesichert. Zivilkulturelle Werte prägen das öffentliche Leben. Der Unterschied im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten ist vor allem der zwischen einer managerialistischen

---

10 *Nevil Johnson*, Der Civil Service in Großbritannien: Tradition und Modernisierung, in: Die Öffentliche Verwaltung 1994, S. 196 ff.; *Robin Butler*, The Evolution of the Civil Service – A Progress Report, in: Public Administration 1993, S. 395 ff.

11 *Richard J. Stillman*, Preface to Public Administration, a.a.O., S. 77 ff.

12 *Klaus König*, Öffentliche Verwaltung als soziales System, in: Andreas Remer (Hrsg.), Verwaltungsführung, Berlin/New York 1982, S. 3 ff.

und einer legalistischen öffentlichen Bürokratie.[13] Diese Gegenüberstellung erfasst inzwischen auch Großbritannien und weitere Länder im angelsächsischen Raum, insbesondere Neuseeland und Australien. Dort hat das „Reinventing Government" der USA im „New Public Management" eine kongeniale Modernisierungsbewegung gefunden. Auch insoweit geht es um neoliberale Wirtschaftslehren vor allem der Institutionenökonomik in Verbindung mit aktuellen Managementmodellen. Dieser ökonomische Managerialismus hat der alten Whitehall-Verwaltung und ihrer administrativen Klasse den Abschied gegeben. Man konstatiert eine „Revolution", einen „anderen Idealtyp des Staates", das „Modell einer Skelett-Verwaltung".

Dabei wird das neue Profil der britischen Verwaltung wie folgt beschrieben: Wettbewerb staatlich finanzierter Dienstleistungen mit Wahlmöglichkeiten der Benutzer - „value for money" -; - simulierter - Wettbewerb für monopolisierte Dienstleistungen; Wettbewerb innerhalb der öffentlichen Verwaltung für die Erbringung unterstützender Leistungen; Wettbewerb innerhalb der öffentlichen Verwaltung durch Markttests mit gegebenenfalls „Einkauf" privatwirtschaftlicher Erbringung, „Selbstprivatisierung", zumindest Kostenvergleich; Quasi-Wettbewerb bei fehlenden Wahlmöglichkeiten durch Leistungsindikatoren, Zufriedenheitsbefragungen usw.; leistungsbezogenes Bezahlungssystem; leistungsbezogene Zuweisung staatlicher Dotationen.[14]

Die internationale Modernisierungsbewegung eines neuen öffentlichen Managerialismus hat ihren historischen Grund in der Finanzierungskrise des westlichen Wohlfahrtsstaates.[15] Sie hat so vor den Außengrenzen der legalistischen öffentlichen Verwaltung nicht Halt gemacht. Dabei ergeben sich in einem dezentralen politisch-administrativen System wie der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Vorgehensweisen. Die Kommunen lassen sich überwiegend von einem Modelldenken, hier einem „Neuen Steuerungsmodell" leiten. Der alte „One Best Way" eines Taylorismus scheint wieder begehbar zu sein. Auf Bundesebene steht man einem „Königsweg" der Verwaltungsmodernisierung nach wie vor skeptisch gegenüber.[16] Man setzt auf

---

13 *Klaus König*, Unternehmerisches oder exekutives Management - Die Perspektive der klassischen öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv 1/1996, S. 19 ff.

14 *Frederick Ridley*, Die Wiedererfindung des Staates, a.a.O., S. 570 ff.

15 *Klaus König*, Markt und Wettbewerb als Staats- und Verwaltungsprinzipien, in: Deutsches Verwaltungsblatt 4-5/1997, S. 239 ff.

16 *Klaus König/Natascha Füchtner*, „Schlanker Staat„ - Eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund (im Erscheinen).

einzelne Komponenten von Managerialisierung und Ökonomisierung. Entsprechendes gilt für die Länder, wenn man die Stadtstaaten beiseite lässt.[17] Neben Strategien von Privatisierung und Deregulierung sowie der Spar- und Kürzungspolitik verfolgt man vor allem eine Strategie der Binnenrationalisierung von Staat und Verwaltung. Das beginnt mit einem leistungsorientierten Umbau der öffentlichen Dienste vor allem im Bereich der Spitzenpositionen. Ein weiterer Schwerpunkt sind Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling. In der Aufbauorganisation stehen Präferenzen für Agenturen und segmentierte Produktionseinheiten. In der Ablauforganisation werden Mechanismen bevorzugt, die über einen „Kundendruck" die interne Rationalisierung des Verwaltungshandelns besorgen sollen. Ultimative Idee ist es, bei ausbleibenden Privatisierungen durch Quasi-Märkte und virtuellen Wettbewerb als funktionale Äquivalenzen die vermuteten Rationalisierungsvorsprünge der Marktwirtschaft in den Staatssektor zu holen.[18]

II. Verwaltungsleitung und Umweltsteuerung

1. Die Auswirkungen des neuen öffentlichen Managerialismus auf die traditionell legalistische öffentliche Verwaltung in Deutschland lassen sich heute noch nicht absehen. Das gilt ebenfalls für den kommunalen Bereich, wenn es auch an positiven Selbsttestaten der Promotoren des „Neuen Steuerungsmodells" nicht fehlt. Die einen setzen nach wie vor darauf, dass es von einer Rechtsnormen vollziehenden Verwaltung zum Management von nachfrageorientierten Dienstleistungen gegenüber Politik und Bürgern kommen wird. Andere setzen darauf, dass dem administrativen Legalismus durch den Einbau betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente ein Kostenbewusstsein zur Seite gestellt wird. Jedenfalls legen Finanzkrise und Kostendruck die Vermutung nahe, dass die aktuelle Modernisierungsbewegung mehr bringt als die Reformdiskussion der siebziger Jahre zur Rezeption amerikanischer Managementmodelle - etwa „Management by objectives" -. Das bedeutet für die europäische Verwaltungswissenschaft, dass sie sich auch ganz anders mit dem Managerialismus im öffentlichen Sektor auseinander setzen muss.

---

17 *Götz Konzendorf* unter Mitarbeit von *Tobias Bräunlein*, Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke, Speyerer Forschungsberichte 187, Speyer 1998.

18 *Klaus König*, Ein neues öffentliches Management – Globale Perzeption und Kritik, in: Heinrich Neisser/Gerhard Hammerschmidt (Hrsg.), Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich, Wien 1998, S. 141 ff.

Die Definition von Management in einem Wirtschaftslexikon lautet heute noch: „anglo-amerikanischer, im Rahmen des betriebswirtschaftlichen Sprachgebrauchs verwandter Begriff für die Leitung eines Unternehmens".[19] Mit dieser Begriffsbestimmung treten zwei Aspekte hervor: zum einen wird deutlich, dass das Managementkonzept aus der Unternehmenswirtschaft kommt; zum andern wird deutlich, dass Management sich auf eine bestimmte Organisation im Wirtschaftsleben bezieht. Der Aspekt der Unternehmenswirtschaft ist nicht einfach Ausdruck der historischen Anfänge im Taylorismus. Vielmehr zeigt sich immer wieder, dass neue Impulse für den Managerialismus aus der privatwirtschaftlichen Erfahrungswelt kommen. Zum Beispiel hat die Bundesregierung der 13. Legislaturperiode ihr Programm der Verwaltungsmodernisierung unter den Leitgedanken des „Schlanken Staates" gestellt. Dieser Ausdruck beruht wie viele dieser Redewendungen auf anglo-amerikanischen Managementlehren, hier von „Lean Production" über „Lean Management" zu „Lean Government". Die einschlägigen Grundgedanken gehen auf eine Analyse der Produktionsmethoden japanischer Automobilhersteller zurück und werden als Gegensatz zu einer extrem arbeitsteilig organisierten Massenproduktion variantenarmer Erzeugnisse gesehen.[20] Kennzeichen der „schlanken" Produktion sind Flexibilität des Personalfaktors wie der automatisierten Betriebsmittel und weitgehender Verzicht auf nicht genutzte Funktionen von Betriebsmitteln und auf nicht wertschöpfende Mitarbeiter. Später werden diese Vorstellungen auf andere Unternehmensbereiche - „Lean Marketing" - und schließlich als „Lean Management" auf die gesamte Unternehmensleitung ausgedehnt.

Zu den Prinzipien von „Lean Management" gehören die unternehmensinterne Dezentralisierung von Verantwortungsbereichen, die teamorientierte Arbeitsorganisation mit breit qualifiziertem Personal, die Qualitätssicherung, weiter die unternehmensübergreifende Dezentralisierung mit Verringerung der Leistungstiefe durch Zusammenarbeit mit Partnern, schließlich die unternehmensinterne Simultanisierung etwa durch integrierte Planung wie die unternehmensübergreifende Simultanisierung von Prozessen mit den Partnern; charakteristisch ist die „just-in-time"-Anlieferung von Zubehör.[21] Es ist auch für die deutsche öffentliche Verwaltung versucht worden, „Lean

---

19 Gablers Wirtschaftslexikon, 14. vollständige und überarbeitete Auflage (L-N), Wiesbaden 1997, S. 2527.

20 *James P. Womack/Daniel T. Jones/Daniel Rose*, Die zweite Revolution in der Autoindustrie. Konsequenzen aus der weltweiten Studie aus dem Massachusetts-Institute of Technology, Frankfurt/M./New York 1991.

21 Gablers Wirtschaftslexikon, a.a.O., S. 2410.

Management" als ein Leitungs- und Steuerungsmodell zu propagieren.[22] Hier wie im Ausland hat dieses Modell keine herausragende eigenständige Bedeutung für Staat und Verwaltung erlangt. Allerdings sind Elemente des „Lean Management" in den neuen öffentlichen Managerialismus, in „Reinventing Government", in „New Public Management" und in das „Neue Steuerungsmodell" eingegangen. Über die Breite dieser ökonomisch-managerialistischen Modernisierungsbewegung werden dann auch Teilkonzepte von „Lean Production" vermittelt.

2. Es mag an dieser Querverbindung zur Unternehmenswirtschaft liegen, dass in der US-amerikanischen Verwaltungswissenschaft immer wieder nachdrücklich betont wird, dass Staat und Verwaltung anders seien. Signifikant dafür ist der Aphorismus: „Public and Private Management are fundamentally alike in all unimportant respects".[23] Auf der einen Seite wird akzeptiert, dass in politisch-administrativen Organisationen wie in privaten Wirtschaftsunternehmen ähnliche allgemeine Managementleistungen zu erbringen sind: eine Ziel- und Prioritätensetzung für die Organisation mit entsprechenden operationalen Plänen, Organisations- und Verfahrensgestaltungen einschließlich Koordination, Personalrekrutierung, Personalentwicklung, Personalverwaltung, Kontrollen unter dem Vorzeichen von Haushaltsbindung, Leistung, Produktivität usw. Umso deutlicher werden in einem solchen Bezugsrahmen die Unterschiede aufgewiesen.

Das gilt für die verschiedenen Autoritätsstrukturen in Reflexion eben verschiedener Umwelten, nämlich Markt und Eigentumsrechte bzw. Demokratie und Rule of Law. Von den Wählern bis zur Volksvertretung, von den organisierten Interessen bis zu den Massenmedien reichen die Einflussmuster, die das politisch-administrative Management eigenständig ausprägen. Zeithorizonte werden dort politischen Terminierungen angepasst. In Spitzenpositionen gibt es eine eigene Faktizität der Amtsdauer usw. Anekdotisch sei angemerkt, dass von den so unterschiedlichen Autoritätsverhältnissen auch diejenigen überrascht wurden, die aus privaten Unternehmen kommend Leitungsfunktionen in den „New Agencies" der modernisierten britischen

---

22 *Dirk Bösenberg/Heinz Metzen*, Lean Management: Vorsprung durch schlanke Konzepte, Landsberg/Lech 1992; *Leonhard Reszicek*, Lean Management für die öffentliche Verwaltung? Eine Analyse anhand der aktuellen Berliner Verwaltungsreform, Berlin 1996; *Heinz Metzen*, Schlankheitskur für den Staat. Lean Management in der öffentlichen Verwaltung, Frankfurt/M./New York 1994.

23 *Graham T. Allison*, Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects, in: Jay M. Shafritz/Albert C. Hyde (Hrsg.), Classics of Public Administration, Second Edition, Chicago 1987, S. 510 ff.

Verwaltung übernommen haben. Einer brachte dies auf das Bild, er habe es gleichsam mit einer ständig tagenden Aktionärsversammlung zu tun.[24] Insgesamt wird für den öffentlichen Sektor weniger Autonomie, Flexibilität, fragmentiertere Befugnisse, mehr Formalismus usw. konstatiert.

Auch die rechtlichen Einflüsse, die Gesetzgebung, die Rechtsprechung werden für das öffentliche Management höher veranschlagt, und zwar selbst wenn man Legalismus als „constraint" begreift. Öffentliche Ziele gelten als komplexer, unbestimmter, intangibler, konfligierender. Die öffentlichen Erwartungen an Fairness, Zuverlässigkeit, Verantwortlichkeit, Rechenschaftspflichtigkeit werden höher veranschlagt. Werte der Gleichbehandlung, des Ausgleichs, der Vermittlung werden betont. Man könnte solche spezifischen Einflussgrößen von der monopolistischen Handlungssituation bis zur umfassenden öffentlichen Kontrolle weiter auflisten. Auch in den Vereinigten Staaten werden öffentlicher Dienst, Karrieresystem, problematische Leistungsanreize als relevante Faktoren angesehen. Letztlich wird dann darauf rekurriert, dass es dem öffentlichen Management an der klaren „bottom line" des privaten Geschäftslebens fehle, nämlich Gewinn, Behauptung am Markt, Überleben in der Geldwirtschaft.

Unter solchen Vorzeichen musste die Reaktion auf die ökonomisch-managerialistische „Wiedererfindung des Staates" in den USA ambivalent ausfallen. Zwar schätzen es dort Verwaltungswissenschaft wie Verwaltungspraxis gleichermaßen, Anschluss an innovative Modelle des privaten Managements zu finden. „Reinventing Government" war aber dann für viele zu viel Markt, zu viel Wettbewerb, zu viel Kundschaft, zu viel Unternehmertum. Auch die offizielle Modernisierungspolitik musste das Zugeständnis machen: „Government is different". Es blieb aber nicht nur bei einer Abwehrhaltung. „Refounding democratic public administration" wird propagiert[25]. Die Diskussion zum Berufsethos des öffentlichen Dienstes steht in einer neuen Blüte. Selbst das über Jahre vernachlässigte Thema, dass auch die Verwaltung der Vereinigten Staaten von Amerika auf dem Fundament des öffentlichen Rechts steht, ist revitalisiert. Und sogar in Hochburgen des „business model of producer and consumer" im öffentlichen Sektor ist inzwischen klar, dass sich die natürlichen Lebensgrundlagen – etwa die Was-

---

24 *Collin Campbell*, Does reinvention needs reinvention? Lessons from Truncated Managerialism in Britain, in: Governance 4/1995, S. 479 ff.

25 *Gary L. Wamsley/James F. Wolf* (Hrsg.), Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Post-modern Challenges, Thousand Oaks u. a. 1996.

serversorgung – für die Zukunft nicht durch ein heutiges „Value for money" sichern lassen.[26]

Die Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung in Deutschland pflegte zumindest herauszustellen, dass die Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Managementkonzepte auf die Verwaltung deshalb begrenzt sei, weil sich private Unternehmung und Verwaltungsbetrieb in verschiedener Hinsicht recht grundlegend voneinander unterschieden. Verwiesen wurde auf die hohe Komplexität der Zielstruktur im öffentlichen Sektor, auf unscharfe Effizienzkriterien mit entsprechenden Messproblemen, auf die geringe Zielbildungsautonomie, die anders gearteten Legitimationen und Rationalitäten der politischen Leitung, die starke Bindung an Rechtsnormen, die Leistungsverpflichtung gegenüber dem Bürger, die gesellschaftliche Verflechtung usw. bis zu den starren Organisations-, Entscheidungs- und Personalstrukturen.[27]

3. In der Zeit des Neuen Öffentlichen Managerialismus muss man bezweifeln, ob solche Probleme noch akzeptiert werden, wenn man postuliert, es gehe darum, welche Produkte für welche Märkte, bezogen auf die Verwaltungen, welche Verwaltungsleistungen für welche Nachfrager bereitgestellt werden sollen.[28] Zugespitzt heißt es: wenn die Ineffizienzen im öffentlichen Sektor nicht über die klassischen politischen Steuerungsinstrumente abgebaut werden könnten, sondern durch diese im Gegenteil verstärkt würden, dann liege es nahe, solche Rahmenbedingungen zu institutionalisieren, welche wirtschaftliches Verhalten belohnen und unwirtschaftliches Verhalten bestrafen. Hierfür gäbe es nichts Besseres als das Wettbewerbsmodell, wobei dann auch Wettbewerbssurrogate wie Quasi-Märkte zu institutionalisieren seien.[29]

Mit dem Hinweis auf Quasi-Märkte und virtuellen Wettbewerb kommen wir zu dem anderen Aspekt des Managementsbegriffs, nämlich dass er sich

---

26 *Thomas M. Babcock/Jane H. Ploeser*, From expert model to citizenship model: Phoenix revises it's approach to water conservation planning, in: PA times, Vol. 21, Nr. 8/1998, S. 1.

27 *Christoph Reichard*, Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl., Berlin/New York 1987, S. 148 ff.

28 *Dietrich Budäus*, Public Management, in: Gablers Wirtschaftslexikon, 14., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (L-SO), Wiesbaden 1997, S. 3146 ff.

29 *Manfred Röber*, Über einige Missverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisierungsdebatte: Ein Zwischenruf, in: Christoph Reichard/Helmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u.a. 1996, S. 103 ff.

auf das Unternehmen, auf eine bestimmte Organisation des Wirtschaftslebens bezieht und dass nicht die Umwelt solcher Organisationen, nicht der Markt als Umwelt des Unternehmens „gemanagt" werden soll. Managementmodelle als Modelle der Leitung von Unternehmen reflektieren den Markt, Wettbewerbsausrichtung, Kundenorientierung und weitere marktrelevante Bezüge. In dem Begriff „Lean Marketing" kommt zum Ausdruck, wie strategische Wettbewerbsvorteile erreicht werden sollen. Aber es geht um Markterfolge, nicht um Marktbeherrschung. Es soll dabei bleiben, dass der Marktmechanismus die individuellen Präferenzen von Anbietern und Nachfragern abstimmt. Managementmodelle sind keine Anleitungen für Monopolisten oder Monopolisierer. Quasi-Märkte und virtueller Wettbewerb sind aber in diesem Sinne nicht vorausgesetzt, sondern müssen mitkonstruiert werden. Das wirft die Frage auf, wer die Konstrukteure sind.

Das löst Zweifel aus, ob der Neue Öffentliche Managerialismus die Grenze zwischen der Leitung von öffentlichen Organisationen, öffentlichen Verwaltungen, öffentlichen Unternehmen und der politisch-administrativen Steuerung deren Umwelt von Bürgern und privaten Haushalten, von Gesellschaft und Wirtschaft, von Individuen und vom Publikum noch zufriedenstellend reflektiert. Für manche scheint es nicht um das Management einer Stadtverwaltung, sondern das einer Stadt - Konzern Stadt -, nicht einer Landesregierung, sondern um das Land selbst zu gehen. Bezeichnend ist die etwa von der Weltbank gebrauchte Formel „to manage a nation's affairs".[30] Dazu wird über das alte Public Management hinaus die Kategorie des „Public Sector Management"[31] eingeführt, und zwar im Sinne der Leistungssteigerung und verbesserten Steuerung im öffentlichen Sektor. Maßnahmen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft werden einfach mit Maßnahmen der Binnenrationalisierung von Staat und Verwaltung zusammengefasst, nämlich Reduzierung öffentlicher Aufgaben, Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Auskontrahieren von Teilleistungen der öffentlichen Hand, Partnerschaft zwischen Öffentlichen und Privaten usw. einerseits mit Rationalisierungen von Behörden, Verbesserung des Finanzwesens, der Budgetierung, Personalmanagement usw. andererseits.[32]

---

30 Weltbank, Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable grows. A long-termed perspection study, Washington, D. C. 1989, S. 60.

31 *David McKevitt/Allan Lawton* (Hrsg.), Public Sector Management. Theory, Critique and Practice, London u. a. 1994; *Norman Flynn*, Public Sector Management, Second Edition, New York u. a. 1993.

32 Weltbank, Governance and Development, Washington, D. C. 1992.

4. Wie riskant es ist, Managementgedanken, die im Ansatz von den Leitungsproblemen der Organisation und dann in Anknüpfung an private Unternehmen konzipiert worden sind, mit Fragen der politisch-administrativen Steuerung von Wirtschaft und Gesellschaft zu vermischen, zeigt sich am Neuen Öffentlichen Management selbst. Ein Beispiel ist die Ergebnisorientierung der neuen Leitungsmodelle. Ergebnisorientierung soll sich in Produktdefinitionen und Produktkatalogen manifestieren. Das ist für die Binnenrationalisierung der öffentlichen Verwaltung sinnvoll, wenn daran Kostengrößen festgemacht werden können. Aber für die politisch-administrative Umweltsteuerung reicht eine solche Orientierung nicht aus. Im privaten Unternehmen mag man damit rechnen, dass nach der Produkterstellung der Marktmechanismus kommt. Die öffentliche Verwaltung kann es aber bei der Output-Orientierung nicht belassen. Die Aufstellung eines räumlichen Planes oder die Erteilung einer Baugenehmigung sind nicht das Ende des öffentlichen Interesses. Wirkungen und Folgen, selbst nicht intendierte Wirkungen und Folgen von Folgen können öffentliche Angelegenheit sein. Deswegen fällt ein solches Leitungsmodell hinter den Errungenschaften zurück, die Evaluationsforschung und Evaluationspraxis für die öffentliche Verwaltung bereits erreicht haben. Die Evaluierung dann als Modelladditiv zur prinzipiellen Ergebnisorientierung hinzuzufügen, dürfte die Verarbeitungskapazitäten für Modernisierungsprozesse überschätzen.[33]

Ein anderes Beispiel wenig befriedigender Umweltsteuerung bei Rationalisierung des administrativen Binnenbereichs ergibt sich aus der Disaggregierung öffentlicher Dienstleistungsorganisationen. Man hat im Hinblick auf die neue britische Verwaltung von einem „Boutique-Stil" gesprochen.[34] Die Promotoren der Verwaltungsmodernisierung schließen sich jenen Managementlehren an, die Exzellenz in „small, competitive bands of pragmatic bureaucracy-beaters" sehen.[35] Man setzt auf Organisationsmodelle, nach denen Verwaltungsleistungen in produkt- und produktgruppenbezogene Geschäftssegmente aufzuteilen sind, Einheiten überschaubarer Größe in dem Sinne herzustellen sind, dass die gesamte Wertschöpfungskette in einer organisatorischen Verantwortung liegt. In vertikaler Sicht soll auf das organisierte Geschäftssegment das Recht übertragen werden, im Zusammenhang mit der Leistungserstellung notwendige Entscheidungen zu treffen; in hori-

---

33 *Klaus König*, Räumliche Planungen in der Ökonomisierung und Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung, unveröffentlichtes Manuskript.

34 *Collin Campbell*, Does reinvention needs reinvention?, a.a.O., S 479 ff.

35 *Thomas Peters/Robert Waterman*, In search of excellence: lessons from America's best run companies, New York 1982.

zontaler Richtung soll dafür gesorgt werden, dass die Geschäftseinheit in möglichst geringem Maße von der Entscheidung anderer Bereiche abhängig ist. Von einer so segmentierten Organisation erwartet man den direkten Kontakt mit dem Absatzmarkt, also Marktdruck durch direkte Berührung mit dem Leistungsabnehmer.[36]

„Kleine Einheiten" mögen die Lokalisierung der Verantwortung für Erfolg oder Misserfolg erleichtern. Für die Steuerungsprobleme des modernen Staates in Wirtschaft und Gesellschaft können Segmentierungsmodelle eher dysfunktional ausfallen. Die Segmentierung stützt gerade das, was seit Jahren an der öffentlichen Verwaltung kritisiert wird, nämlich eine dysfunktionale Bildung von „Fachbruderschaften". Und daran ändert der Umweltbezug im Sinne von Marktdruck durch Kontakt mit den Leistungsabnehmern prinzipiell nichts. Denn nur zu oft arrangieren sich Verwaltungsleute eines Segments nicht nur mit den Vertretern organisierter Interessen in ihrem Fach, sondern auch mit ihrer Klientel, freilich zu Lasten anderer öffentlicher Interessen. Verwaltungsleute neigen vielerorts dazu, sich selbst in ihren „kleinen Kästchen" einzurichten, Techniken der Abschottung nach oben zu entwickeln und zu vermeiden, nach links oder rechts zu sehen. Die Koordination öffentlicher Interessen leidet unter einer solchen Segmentierung erfahrungsgemäß. Was im Blickwinkel der Leitung öffentlicher Verwaltung funktional erscheint, kann im Blickwinkel der politisch-administrativen Steuerung dysfunktional sein.

Man mag im „Public Sector Management" ein übergeordnetes Konzept sehen, das Leitungsprobleme der öffentlichen Verwaltung nach innen wie politisch-administrative Steuerungsprobleme nach außen gleichermaßen umfasst. Als Frage bleibt freilich, wie dann beide Sphären zu einem Ausgleich gebracht werden können. Das Neue Öffentliche Management hat seinen Grund in der Finanzierungskrise des Wohlfahrtsstaates und orientiert sich in spezifischer Weise an Unternehmertum, Markt und Wettbewerb, Kundschaft. Es intendiert in entsprechend spezifischer Weise den effizienten und effektiven Staat. Die Fortschreibung einschlägiger Managementmodelle als „Public Sector Management" könnte für den Binnenbereich vertretbare Effizienzvorstellungen auf einen Außenbereich ausdehnen, für den betriebswirtschaftliche Kriterien nicht ausreichen, weil es eben um die Allokation öffentlicher Güter geht.

---

36 *Elisabeth Schmidthals/Ulrich Streibel*, Geschäftssegmentierung am Beispiel des Neuen Steuerungsmodells der KGSt, in: Verwaltung und Management 1995, S. 215 ff.

III. Gouvernanz als Steuerungskonzept

1. Die Bedenken gegenüber der Ausweitung des Managementsbegriffs – „to manage a nation's affairs" – lassen es nützlich erscheinen, die Steuerungsbeziehungen zwischen der Staatsverwaltung einerseits und der Handlungssphäre von Politik, Rechtsinstanzen, Bürgern, Publikum, privaten Haushalten, Wirtschaftsunternehmen usw. mit einer eigenen Kategorie zu erfassen. Die westlichen Managementmodelle gehen prinzipiell davon aus, dass es funktionierende Wettbewerbsmärkte sind, die die Umwelt des privaten Unternehmens bilden. Dabei bleibt ausgeblendet, dass es auch unter hochliberalisierten Wirtschaftsbedingungen staatliche Interventionen gibt: von den Ordnungsfunktionen des Kartellrechts und der Kartellbehörden über Anreizfunktionen der regionalen Wirtschaftsförderung und zuständiger Förderungsämter bis zu Lenkungsfunktionen im Hinblick auf administrierte Preise und Preisbehörden. Der Staat tritt aber auch als Beteiligungseigentümer von Produktionsfaktoren, als Produzent und Distribuent selbst auf, und im Beschaffungswesen verfolgt er auch außerwirtschaftliche Zwecke, die ihn nicht gerade als klassische Nachfragepartei eines freien Marktes erscheinen lassen.

Zu den Staatsinterventionen kommen dann Einflüsse von Gewerkschaften, organisierten Verbrauchern, Umweltschutzverbänden usw. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, wie weit Überschneidungen zu einem Dritten Sektor nicht-profitorientierter, gemeinnütziger Organisationen bestehen. Wenn man sich also der Steuerungsverhältnisse in einer Industriebranche oder einer Wirtschaftsregion versichern will, muss man mehr beobachten als den Marktmechanismus. Die politische Ökonomie fasst die einschlägigen Steuerungsprobleme unter die Kategorie der „Governance of the Economy" zusammen. Zusätzlich kann man auf das Konzept der „Corporate Governance"[37] hinweisen, bei dem es um die Probleme der Beherrschung, der Steuerung, der Kontrolle privater Unternehmen geht. Diese Thematik macht deutlich, dass Managementmodelle die Frage der Macht über und in Organisationen nicht zufrieden stellend behandeln.

In öffentlichen Angelegenheiten ist der Gouvernanzbegriff insbesondere im Zusammenhang mit der Internationalisierung dieses Sektors bekannt ge-

---

37 *Kevin Keasey/Mike Wright*, Corporate Governance. Responsibilities, Risks and Remuneration, Chichester u. a. 1997.

worden:[38] Kontrolle über internationale Finanzströme, Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen, Seuchenverhütung, Bekämpfung internationaler Kriminalität, Sicherung globaler Kommunikation usw. Der Staat vermag der Globalisierung solcher Probleme in alter Geschlossenheit nicht mehr zu folgen. In den transnationalen Bezügen tritt eine funktionale Differenzierung nach Politikfeldern hervor. In diesen agieren dann auch global operierende Wirtschaftsunternehmen und insbesondere „Nicht-Regierungsorganisationen". Man konstatiert „Governance without Government" und verlangt ein „Global Governance" als eine Art Weltordnungspolitik. Auf diese Weise verbinden sich in praktischer Absicht mit dem Steuerungskonzept bestimmte Bewertungsfragen. Bemerkenswert ist, dass gerade die Weltbank die Bewertung nicht nur auf die Maßstäbe von Effizienz und Effektivität beschränkt hat.

Die Vorgeschichte des Gouvernanz-Konzepts reicht in die achtziger Jahre zurück, als in der internationalen Kooperation mit der Dritten Welt insbesondere im Zusammenhang mit Strukturanpassungsprogrammen die institutionellen Bedingungen im jeweiligen Entwicklungsland stärkeres Augenmerk fanden. Insbesondere Staat und Verwaltung gerieten ins Blickfeld. Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Effektuierung des öffentlichen Sektors erschienen als relevante Größen. Der Ausdruck „Governance" in Verbindung mit Wertungen wie „bad" oder „poor" wird erstmals in einer Studie der Weltbank aus dem Jahre 1989 verwendet.[39] Man setzte sich mit den schlechten wirtschaftlichen Zuständen in den afrikanischen Regionen südlich der Sahara auseinander. In einer Bestandsaufnahme wurden die negativen Einflussfaktoren, insbesondere aus dem Umfeld von Staat und Verwaltung registriert, die die wirtschaftliche Entwicklung behindern. Unfähigkeit der Trennung von privatem und öffentlichem Sektor, schwaches öffentliches Management, unzuverlässiges Rechtssystem, willkürliche Entscheidungen, Korruption, Rentendenken wurde genannt. „Governance" wird umschrieben als „the exercise of political power to manage a nation's affairs".[40]

2. Der „Governance"-Begriff ist in seiner weiteren internationalen Karriere unter vielfältige intellektuelle Einflüsse geraten: aus der - amerikanischen -

---

38 *Klaus König*, Gute Gouvernanz als Steuerungs- und Wertkonzept des modernen Verwaltungsstaates, in: Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Carl Böhret zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S. 227 ff.

39 Weltbank, Sub-Saharan Africa, a.a.O.

40 Vgl. ebenda, S. 60

politischen Wissenschaft, der Institutionenökonomie, den Entwicklungsmanagement-Modellen. Unter „Governance" ist verwiesen worden auf die Form des politischen Regimes, auf den Prozess, durch den Autorität im Management von Wirtschaft und sozialen Ressourcen eines Landes für die Entwicklung ausgeübt wird, auf die Kapazität der Regierung, Sachpolitiken zu entwickeln, zu formulieren und zu vollziehen. In der Umkehrung festgestellter Mängel wurde schließlich eine positive Strategie vorgestellt, nämlich die eines „Good Governance".[41]

Vier Bereiche scheinen für die Strategie von besonderer Bedeutung: erstens das „Public Sector Management", wie es hier bereits skizziert worden ist. Zweitens die Verantwortlichkeit als Festlegung von Zuständigkeiten, Rechenschaftspflichten, Kontrollen von öffentlichen Verwaltungen; hierzu gehören nicht nur die feste Zuständigkeitsordnung und ein System gegenseitiger Kontrollen, sondern auch Maßnahmen der Dezentralisierung und Dekonzentration der öffentlichen Verwaltung und die Förderung der Lokalverwaltung. Drittens die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung; hier wird auf die Bedeutung einer verlässlichen Rechtsordnung für die wirtschaftliche Entwicklung – „Rule of Law" – verwiesen, wozu auch die Unabhängigkeit der Gerichte, die Absicherung von Eigentumsrechten, die Stabilität des Rechts zählen. Viertens die Transparenz des öffentlichen Sektors; hier ist der Zugang zu Informationen zu sichern, die Erhältlichkeit und Genauigkeit von Marktinformationen auch zum Abbau von Transaktionskosten sind zu verbessern, Transparenz für die Korruptionsbekämpfung und Akzeptanz von politischen Entscheidungen durch die Bürger zu schaffen.[42]

Der Begriff der Gouvernanz ist in den Staats- und Verwaltungswissenschaften, auch im Studienfach „Public Administration" mancherorts eher undeutlich geblieben. Einschlägige Konzepte reichen von der Gleichsetzung von Gouvernanz mit der öffentlichen Verwaltung bis zum Versuch, der Tradition der bürokratischen Verwaltung gleichsam ein Gegenmodell gegenüber zu stellen.[43] Unter „Governance" stehen dann Steuern gegen Rudern, Ermächtigen gegen Dienen, Wettbewerb gegen Monopol, Mission gegen Rolle, Kunden gegen Bürokratismen, Partizipation gegen Hierarchie, Markt

---

41 *Klaus König*, Gute Gouvernanz als Steuerungs- und Wertkonzept des modernen Verwaltungsstaates, a.a.O.

42 Weltbank, Gouvernance and Development, a.a.O.

43 *H. George Frederickson*, The spirit of public administration, San Francisco 1997, S. 78 ff.

gegen Organisation usw. Andere assoziieren Gouvernanz von vornherein mit einer hyperpluralistischen Welt der Auflösung aller Angelegenheiten in ein Netzwerk staatlicher, marktlicher und privat-gemeinnütziger Akteure, also „Governance without Government".[44]

Inzwischen umfasst ein weiter Begriff von Governance Sichtweisen, die die Muster und Strukturen betrachten, wie sie sich in einem sozio-politischen System als Ergebnis interagierender und intervenierender Kräfte aller beteiligten Akteure darstellen. Dabei sollen die Muster nicht auf einen Akteur, insbesondere nicht die staatliche Kontrolle reduziert werden, sondern politische Gouvernanz soll aus der Pluralität der „Governing actors" hervorgehen.[45] In globaler Sicht heißt es schließlich, dass Governance die Gesamtheit der zahlreichen Wege sei, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handele sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen würden und kooperatives Handeln initiiert werden könne. Der Begriff umfasse sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse liegend angesehen werden.[46]

Trotz solcher Undeutlichkeiten im Vorverständnis ist der Gouvernanz-Begriff nützlich, wie er als Ausdruck der neuen Lingua franca in öffentlichen Angelegenheiten, dem Englischen, geläufig ist und auch in die alte Staats- und Verwaltungssprache des Französischen als „Gouvernance" – sonst gebräuchlich für die Regierungsresidenz – mit neuer Bedeutung Eingang findet. Im Hinblick auf ein „Public Sector Management" müssen Gegenbegriffe ins Spiel gebracht werden, die die Grenzen einer Verbetriebswirtschaftung öffentlicher Güter – öffentlicher Bildung, öffentlicher Gesundheit, öffentlicher Sicherheit – signalisieren. Allerdings bedarf es einiger definatorischer Klarstellungen, wenn man in der Verwaltungswissenschaft das Managerialistische auf die Binnenstrukturen der öffentlichen Verwaltung begrenzen und die Steuerungsmuster der Umweltbeziehungen zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Publikum in eine Erkenntnisperspektive bringen will. Solche Klarstellungen stehen in Verbindung mit Fragen von allgemei-

---

44 *James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel*, Governance without Government: Order and change in world politics, New York 1992.

45 *Jan Koimann*, Modern Governance, London u. a. 1993.

46 Commission on Global Governance, Nachbarn in einer Welt: Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Bonn 1995.

nem wissenschaftstheoretischen Charakter. Sie sind aber insbesondere an die spezifischen Forschungsregeln, Fragenhorizonte, Bewährungsproben der Verwaltungswissenschaft gebunden.

3. Eine grundlegende Vergewisserung ist die, ob ein verwaltungswissenschaftliches Konzept der Gouvernanz vom Individualverhalten oder von den sozialen Institutionen her aufgebaut werden soll.[47] Steuerungstheorien zeichnen sich gerade dadurch aus, dass mit ihnen versucht wird, die Perspektiven von Akteurs-, Handlungstheorien usw. mit denen von System-, Institutionentheorien usw. zusammen zu rücken.[48] In der politisch-administrativen Praxis durchdringt sich ohnehin beides: Motivation und Normation, individuelle Entscheidung und institutionelle Bindung. Bei einem analytischen Wissenschaftsverständnis muss man aber zumindest seinen Ansatzpunkt bezeichnen.

Der Managerialismus steht - trotz solcher Modellbezeichnungen wie „Management by motivation" - auf der Seite institutioneller Ansätze, insbesondere organisatorisch-sozialtechnologischer Problemlösungen. Für die Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung zu ihrer Umwelt ist aufschlussreich, an die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern zu erinnern. Danach wird über Art, Umfang und Verteilung privater Güter durch Abstimmung der individuellen Präferenzen über den Marktmechanismus entschieden, während die Entscheidung über die Erstellung öffentlicher Güter das Ergebnis eines kollektiven Willensbildungsprozesses ist. Entsprechend beruhen marktliche Wirtschaftsmodelle auf individualisierten Annahmen und man könnte meinen, der Kollektivität des öffentlichen Sektors mit einem genuin institutionellen Ansatz Rechnung tragen zu sollen.

Dem scheint entgegen zu stehen, dass die neoliberale Institutionenökonomik gerade deswegen in der Wirtschaftstheorie auf Anerkennung gestoßen ist, weil sie versucht, institutionelle Lösungen aus individuellen Präferenzen herzuleiten.[49] Die pragmatischen Begründungszwänge der Verwaltungswissenschaft machen es allerdings erforderlich, zusätzlich Relevanzkriterien

---

47 *James G. March/Johann P. Olsen*, Institutional perspectives on Governance, in: Hans-Ulrich Derlien/Uta Gerhardt/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden 1994, S. 249 ff.

48 *Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf*, Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York 1995, S. 39 ff.

49 *Rudolf Richter/Erik Furubotn*, Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen 1996.

einzuführen. Und hier ist zu beobachten, dass Theorien der neoliberalen Institutionenökonomik - Public-Choice-Theorie, Principal-Agent-Theorie - zwar durchaus Einfluss auf die ökonomische Modernisierung von Staat und Verwaltung genommen haben, dieser Einfluss aber nur mittelbar zustande gekommen ist, nämlich nachdem solche Theorien in die Modellvorstellungen des neuen öffentlichen Managements aufgenommen und in institutionelle Arrangements übersetzt worden sind.[50]

Für aktuelle Relevanzprobleme sei auf das Modell der „Functional Overlapping Competing Jurisdictions" verwiesen, nach dem - ausgehend von der mit der europäischen Integration angestrebten Verwirklichung des freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs - eine „fünfte Freiheit, die politischen Wettbewerb schafft" postuliert, auch die Polizei liberalisiert und zu einer wettbewerblichen Unternehmen/Konsumenten-Beziehung konstruiert wird.[51] Die Relevanzfrage von aus Eigeninteressen heraus konstruierten Modellen verschärft sich für die Verwaltungswissenschaft noch dadurch, dass in der internationalen Wissenschaftsgemeinschaft Probleme der Verwaltungstransformation der Zweiten Welt und der Verwaltungsentwicklung der Dritten Welt diskutiert werden müssen. Hier zeigt sich in den konzeptionellen Arbeiten von UN, Weltbank, OECD, dass sich Institutionenbildung und Institutionentransfer kaum aus Aggregaten individueller Präferenzen betreiben lassen. Die institutionellen Legate traditionaler wie postsozialistischer Gesellschaften wirken nach. Entsprechend ist auch individuelles Entscheiden in westlichen Gesellschaften von vornherein institutionengebunden.

Gouvernanz wird hiernach als institutionelle Steuerung begriffen, eben verwaltungswissenschaftlich als Korrelat zu den institutionalisierten Binnenstrukturen der Verwaltungsleitung. Das bedeutet nicht, dass die individuellen oder kollektiven Handlungsautonomien oder das von den Institutionen abweichende Verhalten als unbeachtlich eingeschätzt werden, auch nicht, dass die Spiele individueller und kollektiver Akteure, die Statistik individualisierten Entscheidungsverhaltens wissenschaftlich nicht interessieren. Der

---

50 *Jonathan Boston/John Martin/June Pallot/Pat Walsh*, Public Management. The New Zealand Model, Oxford u. a. 1996, S. 16 ff.

51 *Bruno S. Frey/Reiner Eichsberger*, Competition among jurisdictions: the idea of FOCJ, in: Lüder Gerken (Hrsg.), Competition among institutions, Basingstoke u. a. 1995, S. 209 ff.

Institutionalismus scheint allerdings für die hier behandelte mittlere Ebene sozialen Handelns fruchtbar zu sein.[52]

4. Der Blick auf die politisch-administrativen Institutionen hat den weiteren Vorzug, dass Staat, Verwaltung und ihre sozioökonomische Umwelt zwar gegebenenfalls hoch aggregiert, aber konkret betrachtet werden. Man läuft nicht Gefahr, die öffentliche Verwaltung als ein soziales System anzusehen, das in selbstreferenzieller Geschlossenheit funktioniert.[53] Die öffentliche Verwaltung ist offen gegenüber der Steuerung aus der politischen, wirtschaftlichen, sozialen Handlungssphäre und umgekehrt steuert sie ihre Umwelt. Das ist so offenkundig wie komplex. Die Diskussion zum öffentlichen Management einerseits und der Hinweis auf die Gegenüberstellung von Civic Culture-Administration und klassischem Verwaltungssystem andererseits belegen, dass immer beides im Spiel ist, Sachverstand – hier der sozialtechnologische des Managerialismus – und Macht. Das sollte seit Max Weber klar sein, und dennoch muss auch heute noch – so im Hinblick auf Principal-Agent-Konstruktionen – betont werden, dass die öffentliche Verwaltung mit einem Bein in der Politik steht.[54]

Empirische Forschungen zum Spitzenbeamtentum belegen diese mehrfache Beanspruchung.[55] Der Spitzenbeamte spielt nicht nur eine politische Rolle; er ist sich auch dessen bewusst und schätzt das Machtpolitische in seinem Geschäft durchaus. Auf der anderen Seite zeigt sich, dass er die Sachpolitik – Bildungspolitik, Verkehrspolitik, Gesundheitspolitik – höher bewertet als der Exekutivpolitiker – Minister, Politischer Staatssekretär usw. –, wie Sachkenntnisse bei ihm überhaupt einen höheren Rang einnehmen. Das könnte den Gedanken nahe legen, das Spitzenbeamtentum nun in ein Teilsystem der Kompetenz – eine Mischung aus Fachkenntnissen und Amtswissen – und ein Teilsystem der Politik als Macht konstruktivistisch zu unterscheiden. Für die Verwaltungswissenschaft würde das nicht ausreichen. Schon ein Kompetenzsystem würde die weitere Frage auslösen, ob man nun die Management-Kompetenz oder die Policy-Kompetenz meint. Dann müss-

---

52 *Klaus König*, Gute Gouvernanz als Steuerungs- und Wertkonzept des modernen Verwaltungsstaates, a.a.O., S. 237.

53 *Niklas Luhmann*, Soziale Systeme, Frankfurt am Main 1994.

54 *Fritz Morstein Marx*, Das Dilemma des Verwaltungsmannes, Berlin 1965.

55 *Klaus König*, Politiker und Beamte. Zur personellen Differenzierung im Regierungsbereich, in: Karl Dietrich Bracher/Paul Mikat/Konrad Repgen/Martin Schumacher/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Staat und Parteien, Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 107 ff.

te aber nicht nur in Deutschland das Spitzenbeamtentum zu einem guten Teil dem Rechtssystem zugewiesen werden. Und wer wollte angesichts der Finanzierungskrise des Wohlfahrtsstaates daran zweifeln, dass die Aktionsspielräume des Spitzenbeamtentums von der Geldwirtschaft bestimmt sind.

So könnte man Teilsystem an Teilsystem reihen bis hin zu einem Loyalitätssystem noch jenseits der Parteipolitik und bis hin zu landsmannschaftlichen Zusammenhängen, die von den Regierungszentralen in den USA wie Deutschlands in die Provinz reichen. Das Ganze müsste dann in Raum und Zeit relativiert werden. Denn Verwaltung als Bestandteil des Rechtssystems bedeutet in der Common Law-Tradition Großbritanniens etwas anderes als auf dem Kontinent. Das Politische in der Verwaltung ist anders, wenn man die Enarchie Frankreichs oder die Kaderverwaltung der alten DDR studiert. Die Frage ist, welche Erkenntnisleistungen ein solcher Konstruktivismus zu einer variierenden und veränderlichen öffentlichen Verwaltung erbringen kann. Jedenfalls scheinen sich funktional-konstruktivistische Systemtheorie und Verwaltungswissenschaft seit der autopoietischen Wende aus dem Weg zu gehen.[56]

Das bedeutet nicht, dass die öffentliche Verwaltung nicht einen gewissen selbstreferenziellen Charakter hat. Das Beamtentum manifestiert sich nicht nur in seiner Kompetenz, sondern auch in bestimmten bürokratischen Werten, die nach außen verteidigt werden. Die Kategorie des bürokratischen Widerstandes steht dafür. Indessen geht es um ein relatives Phänomen. Für die Zeit nach 1815 hat man von der „Stunde des Beamtenstaates in Mitteleuropa" gesprochen.[57] Jenseits des Hegelschen „allgemeinen Standes" wird man durchaus Macht und Eigenständigkeit von Staatsbürokratien in dieser Zeit beobachten können. Aber das heißt nicht, dass die öffentliche Verwaltung nicht übermächtigt werden kann. In Großbritannien hat das Fernsehspiel „Yes Minister" das Bild bürokratischer Selbststeuerung mitgeprägt. Es zeigt, wie Spitzenbeamte den Willen des Ministers, des Dignatars der parlamentarischen Suprematie, nach bürokratischen Werten konterkarieren.

---

56 *Nicolai Dose*, Systembildung, Erwartungsstabilisierung, Erwartungsgeneralisierung und Verwaltung in den früheren Arbeiten von Niklas Luhmann, in: Eberhard Laux/Karl Teppe (Hrsg.), Der Neuzeitliche Staat und seine Verwaltung, Stuttgart 1998, S. 267 ff. (268).

57 *Michael Stürmer*, Die Suche nach dem Glück: Staatsvernunft und Utopie, in: Kurt G. A. Jeserich u. a. (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 2, Stuttgart 1983, S. 1 ff.

Dem mag eine literarische Überzeichnung zugrunde liegen. Jedenfalls hat der Thatcherismus eine solche administrative Klasse übermächtigt.[58]

Beobachtungen der funktionalen Systemtheorie bleiben – freilich in Relativität – für die Verwaltungswissenschaft beachtlich. Man kann für die deutsche Verwaltung die Frage aufwerfen, wie weit sie sich eine basale Selbstreferenz erhalten hat oder ob sie zur Beute politischer Parteien geworden ist. Die generalisierten Kommunikationsmedien der öffentlichenVerwaltung sind eine wichtige Komponente der Einsicht in Gouvernanzprobleme, nämlich wie die öffentliche Verwaltung mit ihrer Umwelt über Macht, Recht, Kompetenz usw. kommuniziert. Nur kann man sich nicht auf den binären Schematismus eines Codes – etwa rechtmäßig/rechtswidrig – beschränken, um den Rest der Welt der Paradoxien zuzuweisen. Die öffentliche Verwaltung verfügt über viele generalisierte Kommunikationsmedien zur Bewältigung komplexer Entscheidungssituationen, vor allem Macht, Recht, Geld, Kompetenz, und die Verwaltungsforschung muss herausarbeiten, welchen Stellenwert ein jeweiliges Kommunikationsmedium in Raum und Zeit hat, erst recht, wenn in der europäischen Integration verschiedene Verwaltungskulturen zusammengebracht werden sollen.

Weitere systemtheoretische Anregungen wie die strukturelle Kopplung oder die Kontextsteuerung sind für Gouvernanzprobleme interessant. Nur muss man sehen, dass die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften einiges zu den Modalitäten politisch-administrativer Steuerung hervorgebracht haben. Dazu gehört ein funktionales Verständnis bestimmter Ordnungs-, Lenkungs-, Anreizleistungen usw. Entsprechend lassen sich staatliche Programme nach jeweils dominanten Instrumenten – regulative Programme, Anreizprogramme, Transferprogramme – erfassen. Typen der Sachpolitik – distributive, redistributive, regulative, selbstregulierende – lassen sich klassifizieren.[59] Steuerungsprobleme können mit einer breiten Formenwelt politisch-administrativer Entscheidungen verknüpft werden, etwa programmierenden und programmierten Entscheidungen, konditionalen und finalen Programmen usw. Kombinationen – Raumordnungsgesetze mit Entwicklungsprogramm – und Substitutionen – Ersetzung der Eigentümerstellung an Post und Bahn durch umfassende Regulierungen – weisen auf interessante Wechselbeziehungen hin. Hinzuweisen ist noch auf den Ver-

---

58 *Colin Campbell/Graham K. Wilson*, The end of Whitehall. Death of a paradigma?, Oxford 1995, S. 21 ff.

59 *Klaus König/Nicolai Dose*, Klassifikationsansätze zum staatlichen Handeln, in: Klaus König/Nicolai Dose (Hrsg.), Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln u. a. 1993, S. 3 ff.

such, Stufen öffentlicher Steuerungsverantwortung zu identifizieren, also Erfüllungsverantwortung - Drogenbekämpfung, Polizei -, Überwachungsverantwortung - Banken- und Versicherungsaufsicht -, Förderungs-, Finanzierungsverantwortung - soziale Mindestsicherung, Agrarsubventionen -, Beratungsverantwortung - Arbeitslosigkeit -, Organisationsverantwortung - Universitäten -, Einstandsverantwortung in Fällen gesellschaftlicher Schlechterfüllung - Entsorgung -, staatliche Rahmensetzung für private Aktivitäten - Regulierung -.[60]

5. Will man das Gouvernanzkonzept für politisch-administrative Steuerung wie das Managementkonzept für die Verwaltungsleitung beständig erhalten, darf man es nicht auf ein spezifisches Muster etwa eines „Governance without Government" beschränken.[61] Der Ansatz der Politiknetzwerke meint eine Realität, nämlich wenn es bei der Generierung oder der Implementation politischer Programme zur Zusammenarbeit staatlicher Organisationen mit unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppen und Einrichtungen kommt.[62] Andere Realitäten reichen von der Regierungserklärung von Präsidenten und Kanzlern bis zum Steuerbescheid des Finanzamtes. Die Steuerungsbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft sind nicht schlicht hierarchisch-autoritativer Natur, sodass die Verwaltung zu Vorgesetzten des Bürgers gemacht wird. Die öffentlichen Verwaltungen haben bei historischer Betrachtungsweise schon seit langem verhandelt. Auch mag es gute Gründe geben, besonders heute Kategorien wie kooperativer Staat, Kontrakt-Management, verhandelnde Verwaltung stärker zu betonen.[63] Aber Staat und Verwaltung haben sich nicht in Verträgen und Verhandlungen aufgelöst. Abgabenbescheide, Verkehrsschilder, Polizeivorschriften, Sozialhilfeprogramme bis hin zur klassischen Außenpolitik sprechen in ihren verbindlichen Wertallokationen noch eine andere Sprache. Die hochdifferenzierte Gesellschaft folgt

---

60 *Gunnar Folke Schuppert*, Verwaltung zwischen staatlichem und privatem Sektor, in: Klaus König/Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Aufl., Baden-Baden 1997, S. 269 ff.

61 *R. A. W. Rhodes*, Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham 1997.

62 Vgl. die Beiträge in Bernd Marin/Renate Mayntz (Hrsg.), Policy Networks. Empirical evidence and theoretical considerations, Frankfurt am Main/Boulder 1991, sowie *Patrick Kenis/Volker Schneider* (Hrsg.), Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt/New York 1996.

63 *Arthur Benz*, Kooperative Verwaltung, Baden-Baden 1994; *Nicolai Dose*, Die verhandelnde Verwaltung, Baden-Baden 1997; *Jan Harden*, The contracting state, Bristol 1992.

nicht den Kommandostrukturen eines marxistisch-leninistischen Etatismus. Vielmehr verfügt der moderne Staat über vielfältige Steuerungsmodalitäten: Gebote, Verbote, Anreize, Transfers, Bereitstellung materieller Güter und Dienste, Verfahrensregeln usw. bis hin eben zu Aushandlungsprozessen und vertraglichen Gestaltungen.

Sieht man Institutionen als stabile, relativ dauerhafte Muster menschlich-gesellschaftlicher Beziehungen an, die tatsächlich gelebt und in ihrer wirklichen Maßgeblichkeit Fakten und Normen verbinden, dann behält Gouvernanz als institutionelle Steuerung der öffentlichen Verwaltung durch ihre Umwelt wie die Steuerung der Umwelt durch die öffentliche Verwaltung Realitätsbezug. Dieses Konzept schließt aber die normativ-rationale Frage mit ein, und zwar bis zur Wertproblematik. Man kann diese als „Good Governance" ordnungspolitisch explizit machen. Man kann sie aber auch implizit mitbewegen. Es geht um Grund- und Menschenrechte, um das politisch-demokratische Primat, um Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit und auch um Wirtschaftlichkeit als ethisches Prinzip für die, die Treuhänder der Steuern zahlenden Bürger sind. Der Institutionalismus, der im Gouvernanzkonzept mit der politisch-administrativen Steuerung zusammengebracht wird, greift über die sozialtechnologischen Modelle des „Public Sector Management" hinaus und zeigt die „Logik der Angemessenheit"[64] in öffentlichen Angelegenheiten auf.

---

64 *James G. March/Johann P. Olsen*, Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics, New York/London 1989.

Reinventing Government – The German Case*

I. An International Movement of Modernizing Government

1. The international modernization movement of the moment is that of New Public Management which had its beginnings in the Anglo-Saxon world, found a partner in the „Reinventing Government" school in the USA and has now spread to continental Europe where it has also affected the legalistic bureaucracy of Germany in such forms as the „Neue Steuerungsmodell" („New Steering Model"). It is furthered by international organisations – UN, World Bank, OECD – which communicate in the lingua franca not only of economic life but, in increasing measure, of state life as well, namely in English.

The current movement of state and administrative modernization has its reasons in the financial crisis experienced by the Western welfare states. Accordingly, it is, in essence, a matter of modernizing state and public administration economically. As the centrally planned economy has not proved to be efficient and the set of instruments employed by welfare-state-type fiscal policy appears to fail, the concepts of neoliberal institutional economics are expected to provide a new system of order for state and administrative services and performances.[1]

While, in the United States, a mixture of neoliberal economic theories, management techniques and popular business-motivation theories have influenced „Government Reinventing", it could be observed in Thatcherist Great Britain that the Public Choice approach was propagated top-down by political leaders, a school which – rejecting welfare economics – does not consider the state to be bound by public interests but instead declares every ac-

---

* The present paper is based on a research project termed „'Schlanker Staat' – eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund" (Lean State, an Agenda for Administrative Modernization at Federal Level), carried out by myself together with Natascha Füchtner who has also assisted me in the preparation of this paper.

1 *Klaus König/Joachim Beck*, Modernisierung von Staat und Verwaltung, Baden-Baden 1997.

tor within the politico-administrative institutions to be a homo oeconomicus.[2] It is well known that Margaret Thatcher urged all her cabinet members to read the American economist William Niskanen when she took office in 1979.[3] In New Zealand top politicians and financial experts – of a Labour government in this case – designed their new state management and steering concept on the basis of a further institutional economics approach, namely the Principal/Agent-Theory.[4] Here, the role of principal is assigned to the politician. The administrators are given the agent's role.

Such institutional economics concepts call for a different kind of intelligence from the one implied in other places where proven administrative institutions are transferred across borders. Other than with institutional transfers, this is a matter of model thinking. Models are beyond the limits of strict empiricism, though they may be combined, as in institutional economics, with the attempt to supplement normative approaches to welfare economics by empirical science analyses of actual state action. The premises of the model are not statements that are made on constellations of downright observable, real conditions but notional constructions complying only in part, if at all, with reality.[5]

Its being rooted in different neoliberal economic theories and management doctrines is the underlying reason why New Public Management today is full of conceptional contradictions also internationally. Whereas the Public Choice Theory is intended to re-establish political control exercised by representative governments over bureaucracy, the new managerialism stresses the „managers' rights to manage". The intention is to institute the primacy of management principles over bureaucracy. While – for the economic approach – the very issue is how the budget-maximising bureaucracy is to be steered by the democratically legitimated political sector and, consequently, how to deal with the state's fundamental resources, namely public revenue, the idea behind the management approach is that the capacity of a complex

---

2 *Frederick Ridley*, Verwaltungsmodernisierung in Großbritannien, in: Hermann Hill/Helmut Klages (eds.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin 1993, pp. 251 ff.

3 *Colin Campbell*, Does Reinvention need Reinvention? Lessons from Truncated Managerialism in Britain, in: Governance 4/1995, pp. 479 ff.

4 *Jonathan Boston*, Transforming New Zealand's Public Sector: Labour's Quest for Improved Efficiency and Accountability, in: Public Administration, Vol. 65/1987, pp. 423 ff.

5 *Helmut Klages*, Möglichkeiten und Grenzen des Modelldenkens in der Soziologischen Theorie, in: Soziale Welt, 1963, p. 102.

organisation to fulfil its functions can be improved by management techniques de-bureaucratizing such organisation, making it leaner, making it use resources more economically, and improving its productivity. So, if, on the one hand, the bureaucracy problem is to be solved by political control of the bureaucracy which also acts managerially and, on the other hand, management is considered to be both the cause and the solution, this must result in a number of consequential contradictions. For economic liberalism, for instance, the important thing is providing mechanisms that protect from 'imprisonment' in public programmes or schemes. Managerialism, on the other hand, simply considers getting closer to the customers an absolute necessity. Practitioners of administrative modernisation tend not to be troubled by such paradoxes. One can push them aside as being „theoretical". Or, if one sets a high value on conceptional foundations, one may select those aspects that „fit in well".

2. Where administrative modernisation is not just reduced to the rhetorics of entrepreneurialism, clientele, market, competition, etc. concrete agendas of operationalised reform items are drawn up. By international comparison, three strategies can be identified in this regard. The first one still continues to be the strategy of shifting responsibility for social action from the public to the private sector or to the Third Sector. This encompasses subjects like the privatisation of property and functions. Above all, functional privatisation such as contracting-out with public-private partnerships is widely resorted to, complemented by deregulation, the cutdown of subsidies and social transfers, etc.

The second strategy, and in many places the one dominating at first sight, is the internal rationalisation of state and administration. This begins with a performance-oriented restructuring of public services, mainly in the field of top-level positions. Another focus is budgeting, cost and results accounting, and controlling. As to the structural organisation, there are preferences for agencies and segmented production units. With regard to the operational organisation, mechanisms are preferred which are meant to attain the internal rationalisation of administrative action through „client pressure". The ultimate idea is that, where privatisation does not occur, quasi-markets and virtual competition will be established as functional equivalents winning for the state sector the market economy's assumed lead in terms of rationalisation.

A strategy less favoured by rhetorics but de facto of great weight is the strategy of restrictive measures, of reductions, curtailments and downsizing. This strategy cannot simply be correlated with a stricter notion of economic

efficiency in the relations between targets and means as well as benefits and costs. One has to resort to the old term of thriftiness in state and administrative matters which, in view of all the imponderables of the public weal, is intent on avoiding public spending wherever possible. A characteristic example of such avoidance strategies is the German „Sparpaket", i.e. a „package of economizing measures". Schemes and organisational structures are reduced, slimming above all the workforce, however. In the U.S. Federal administration, for instance, where the staff originally totalled about 2.1 million civil servants, over 200,000 jobs have been pruned already.

New Public Management, despite a certain shifting of activity out of the sector such as contracting out, is more concerned with internal rationalization within the state sector. This middle position towards better public administration post Reaganism and Thatcherism is both better accepted by many administrators and their working and professional organizations and better suited to a form of modernization beyond party political differences from the social democrat and liberal-conservative camp.[6]

3. In spite of all global perception, administrative modernization takes place within the historical situation of national states; as a result, multifarious general settings in space and time terms play an important role, as the case may be. Out of this wide variety, three factors must be spotlighted from a present-day viewpoint, the factor to be referred to in the first place being the extent of the financial crisis in the welfare state concerned. The deeper the financial crisis from New Zealand via the United Kingdom and Germany to Japan, is perceived to be, the greater the readiness to interfere more deeply in the scopes of politico-administrative traditions.

The conceptional contradictions inherent in New Public Management, depending on the prevailing neo-liberal or liberal-social-democratic values as brought forward as the case may be by the governing parties concerned, allow the focusses to be determined primarily in the fields of privatization, deregulation and breaking away from „imprisonment" in public schemes or, on the other hand, a policy of protecting vested rights to be adopted and, beyond all Reaganism and Thatcherism, aiming not at less state but at public administration being improved by way of internal rationalization.

---

6 *Reginald C. Mascarenhas*, Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand, in: Public Administration Review 1993, pp. 319 ff.

Finally, another factor decisive for the mode of administrative modernization is the degree of centralization in the state organization concerned. In highly centralized countries like the United Kingdom, a particular concept can be enforced top-down to the level of local government. In countries like the United States of America, there are a wide variety of activities ranging from the Federal administration via the state administrations to the local governments. In this regard, even neighbours like New Zealand and Australia are different.

4. Compared with single reforms, the current modernization of public administration relates to such a complex range of problems in public matters that it requires a specific institutionalized intelligence of change. This applies as regards scientific advice, assistance from management consultants, the administration's own expert councils and committees and, not least, a specific government staff for modernization.

A fundamental rearrangement of state and administration in accordance with efficiency and effectiveness cannot be achieved by reform elites alone. Thus, it is plain, for instance, that efforts are made to approach broad groups, though not among the clientele so frequently referred to, but among the administrative staff itself. Examples of this are the Reinventing Laboratories in the US Federal Administration, mobilisation at local government level in Germany being another example.

Administrative modernization needs political leadership. This becomes evident from the reform efforts made by the former Labour government in New Zealand, from Thatcherism in the United Kingdom and also from the US American case, limited as it is due to the split of rule between presidency and congress. One may not stake everything on the expectation that the propagation of automatic economic mechanisms or management models can replace the political will to improve efficiency and effectiveness in state and administration.

II. Modernization in a Decentralized Political System

1. Local Government

The New Steering Model is an example of model thinking in Germany. It is not meant to transfer administrative institutions as existing in the Dutch city of Tilburg to local German governments. For that, Tilburg is probably much too little representative of conditions in the Netherlands and, apart from this,

one would have to take a much closer look at the general setting prevailing in the local authorities there. Instead, the New Steering Model is the construction of a local government steering concept that is considered reasonable and comprises components such as market orientation, opening up towards competition, customer and quality-oriented attitudes, target and result-oriented steering, self-management in decentralized units complemented by a centrally steered basic management, integrated responsibilities for subject matters and resources, at the same time delegating responsibility for results, etc. Yet reference to the case of the Tilburg municipality is illustrative of the fact that pragmatic model thinking, too, needs to deal with two reference issues, namely the empirical foundations and the theoretical approach

If the empirical foundations of the „New Steering Model" were only based on the example of Tilburg, they would appear to be a bit scanty. In this context, it must be noted that, even in the United States, it is criticized that the empirical material of the Reinventing Government disputation was quite scarce when considering that a whole nation's „big government" is right away to be turned upside down, with the entrepreneurial spirit directing the public sector. Now, one may reply that this was a step precisely into the future of a „new" administration, for which but few empirical findings are available. But this is no longer true today. For New Public Management has become an international modernization movement, and it is being said about one of our closest neighbours, namely the United Kingdom, that a „revolution" resulting in a „skeleton administration" has taken place.[7]

Many a designer of pragmatic models repudiates the suspicion of theoretical thinking. Nevertheless, whether reflected on or not, such models, too, do imply theoretical approaches. With the „New Steering Model", the important point is to delimit responsibilities between the political sector and the (service-rendering) administration. The role to be taken on by the political organs in this context is restricted to the following: determining management philosophy, the leadership structure, and the general setting for optimum administrative performances; defining targets on the basis of respective product definitions and giving orders for concrete services; assigning to the specific administrative departments the product budgets and the scopes of action allowing them to fulfil their tasks; and also continually monitoring the execution of tasks and functions and, in case of any deviations from the

---

7 *Frederick Ridley*, Die Wiedererfindung des Staates - Reinventing British Government - Das Modell einer Skelettverwaltung, in: DÖV 1995, pp. 569 ff.

course, making the appropriate corrections.[8] The administration's role, on the other hand, is limited to fulfilling the pre-defined service orders in the form of concrete products, reporting continually to the political sector on the execution of such orders and any deviations there from as well as to assuming responsibility for results in this way.

It is perfectly evident that this construct contains rudiments of the Principal/Agent Theory[9]. The role of principal is allocated to the political sector. The administrators are assigned the role of the agent. In a kind of order giving/order-taking relationship, the agent receives a remuneration calculated in accordance with definite criteria. The political sector, as the principal, gets the result produced by the agent's action. From this viewpoint, the „New Steering Model" may be said to have some hereditary defect. For it was because of its dysfunctionality that abolishing the dualism of (political) lordmayor and (administrative) city manager has recently been propagated.[10] Now, a city manager would fit perfectly well into the model. It is hardly a comfort in this context that the heads of administration in prize-winning New Public Management cities in New Zealand and the USA do not at all convey the impression on their German interlocutor that they are unpolitical agents; and, in fact, just as little as civil servants responsible for traffic abatement in shopping streets give the impression that communal politics descended upon them only in the form of systematic and orderly products.

2. *State Government*

Influenced by a wave of local-level reforms and the tense budget situation, it is since the early 90s or middle of the 90s that endeavours have also been made at state or Land level to modernize existing administrative structures there according to the principles of efficiency and effectiveness. True, from

---

8 KGSt (ed.), Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/93, Köln 1993; *Gerhard Banner*, Konzern Stadt, in: Hermann Hill/Helmut Klages (eds.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, Berlin 1993, pp. 57 ff.

9 *Graham Scott/Peter Gorringe*, Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience, in: Australian Journal of Public Administration 1989, pp. 81 ff.

10 *Gerhard Banner*, Der (Ober-)Bürgermeister als Verwaltungschef – ein mögliches Modell? in: Dietrich Fischer/Rainer Frey/Peter Paziorek (eds.), Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Sind unsere Städte noch zu regieren? Beckumer Hochschultage 1988, pp. 59 ff.

an overall viewpoint, the extent of their reform efforts is somewhat smaller than at the local level. Yet it must be taken into account here that local authorities are more closely in touch with the problems confronting them, although the rhetoric of customer-oriented attitudes is appreciated in state or Land governments.[11] Viewed generally, however, the entire scope of modernization measures that are characteristic of the reform phase under the auspices of New Public Managements can be observed at state level as well.[12]

So far, the development of New Steering Models at Land level has proceeded furthest in the city states of Berlin and Hamburg. This is due, on the one hand, to their double position as both state and local administrative authorities and, on the other hand, to the existing metropolitan administration, which seems to allow approaches to a municipal concern model to be implemented more easily because, here, the state and local levels correlate directly with one another within a relatively transparent setting.

Finally, it must be stated that there is a certain asymmetry between West and East Germany, the both highly developed and expensive administrative authorities in the Western Länder getting more and more under rationalization pressure following the German unification, whereas large parts of the Eastern Länder still continue to be engaged in consolidating the very transformation of public administration and fundamental reforms. In this situation, it is in the Western states' administrations that elements of a New Steering Model meet with a much greater response than in the East German Länder, where, for the time being, the establishment of efficient administrative structures as well as their territorial and functional reforms fully engage politico-administrative powers.

3. Federal Government

The leitmotiv of public sector administrative restructuring in the OECD states, the redefinition of both substance and modality of state action, also occurs in the discussion at Federal level in Germany. Unlike the local level

---

11 Cf. Contributions in Hermann Hill/Helmut Klages (eds.), Reform der Landesverwaltung. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 29. bis 31. März 1995, Berlin et.al. 1995.

12 *Götz Konzendorf* in cooperation with *Tobias Bräunlein,* Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke, Speyerer Forschungsberichte 198, Speyer 1998.

with its orientation to the New Steering Model, the Federal Government, in the 13th legislative period, stressed that there is no One Best Way. A summing up of the agenda of modernization at federal level, shows the three dominant strategies of administrative modernization, there too, namely privatization and deregulation, intra-administrative rationalization, and the policy of down-sizing (König, 1997 f.)

The selling of federally owned assets has been a goal since the Christian Democratic/Liberal Coalition came to power. However, only in recent years have the advantages of private management and financing modi been emphasised and a privatisation of public tasks been called for. Possible ways of privatising individual service sub-sectors of the ministries, for example, have been tested in a number of pilot projects. On the basis of the experiences gained through these projects, the Federal Government decided, for example, that the Berlin ministries should no longer run their own printeries and no longer set up medical and social services. They were also ordered to privatise personal security services.[13] An additional pilot project investigates the field of personnel costs to determine possible synergy effects as regards the co-operation between private agents and state administrative protagonists[14]. New forms of financing public investments have been met with great interest particularly as means of financing transport infrastructure.[15] With respect to shortening lengthy official testing examinations and licensing procedures, the „Independent Expert Commission for the Simplification and Expedition of Licensing Procedures" made suggestions on how petitioners could take over certain procedural tasks that up to now have been handled by an authority. The Commission further suggested that testing tasks be handed over to and planning tasks be taken over by private agencies. The Federal Government announced that by supplementing Specialised Law and the Law Concerning Administrative Procedures with additional clauses as regards auditing procedures, licensing and monitoring procedures should in

---

13 Federal Ministry of the Interior (BMI) (ed.), „Administrative Organisation" steering committee: Erster Bericht und Fortschreibung des Aktionsprogramms zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung. Cabinet decision of 10 February 1998, Bonn 1998.

14 Federal Ministry of the Interior (BMI) (ed.), Ergebnisse der Projektgruppe „Privatisierungspotentiale im Bereich der Personalausgaben des Bundes", Schriftenreihe der KBSt, Vol. 37, Köln 1997.

15 „Privatfinanzierung/Privatisierung von Bundesfernstraßen, Sachstand und Perspektiven", in: Sachverständigenrat „Schlanker Staat": Materialband, Bonn 1998, pp 247.

principle be opened up for substitutes on the basis of self-regulation.[16] The suggestions of the „Independent Expert Commission for the Simplification and Expedition of Licensing Procedures" and of the „Independent Commission for the Simplification of Legal and Administrative Procedures" were decisive for measures taken for the deregulation and the simplification of legal procedures introduced in the 13th legislative period.[17]

If one takes a look at the internal rationalisation measures taken in the Federal Administration, the generalising impression of the Federal Government lagging behind in terms of modernising public administration, a trend which started in Germany in the early 1990s, can no longer be upheld. In the early 90s, a number of subordinate executive authorities started initiatives to increase the efficiency and effectiveness of administrative activities at the same time that activities were increased at the *Land* level.[18] The extensive reformatory activities in the portfolio of the Federal Ministry of Transport may serve as an example: The Federal Office for Goods Transport, the Federal Office for Railway Traffic as well as the Federal Institute for Road Research were reorganised in such a way that their individual scopes of functions were restructured and that their structural organisations were tightened by reducing the number of hierarchical levels.[19] An organisational and procedural re-orientation took place at the German Meteorological Service. As a prerequisite for an increased customer orientation, for the establishment of individual areas of responsibility as well as for the establishment of clearly structured management relations, the Meteorological Service replaced the traditional *Länder*-related office structure by a verti-

---

16 Unterrichtung durch die Bundesregierung: „Schlanker Staat": Die nächsten Schritte, BT-Drs. 13/10145, 31.01.1996, p. 7.

17 For more information, see *Lucia Eckert,* Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyerer Forschungsbericht 164, Speyer 1997, as well as the Federal Ministry of the Interior (BMI) (ed.), Zweiter Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes zur Entlastung der Unternehmen, Bürger und Verwaltungen von administrativen Pflichten, Bonn n.d., pp.75.

18 For a survey on modernisation measures in subordinate federal authorities, see the Federal Ministry of the Interior (BMI) (ed.), Lenkungsausschuß Verwaltungsorganisation. „Schlanker Staat": Bilanz und Ausblick. Zweiter Bericht zum Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung. Cabinet decision of 17 June 1998, Bonn 1998, pp. 36.

19 Written Statement of Section Z 14 of the Federal Ministry of Transport of 10 April 1997 and an interview with members of the „Reformstab Bundesverkehrsverwaltung" of 24 June 1998.

cally oriented business field structure. The internal management of the entire system is to be achieved by a comprehensive Controlling. The external management by the Federal Ministry of Transport is to be exercised by setting up targets and quality control.[20]

The obligation to consolidate the budget as well as the vote of the German *Bundestag* of 20 June 1991 for the „Petition for the Finalisation for Germany's Unity" resulted in increased modernisation efforts on behalf of the ministries. To reduce the budgetary deficit, both the governmental statement of policy and the motto of a „Lean State" forced the federal ministries to act. The federal ministries have demonstrated an increased level of activity since the cabinet decision on „Reduction and Reshaping of Federal Authorities" of 7 February 1996[21], which initiated the implementation of a number of pilot projects based on suggestions by the budgetary department of the Federal Ministry of Finance and which forced the ministries to set up an organisational target structure. Meanwhile, the majority of ministries has on the basis of critical examinations of the scope of tasks – and, in individual cases, by ascertaining staff requirements – determined their organisational structure for the time during which the seat of government is moved to Berlin.[22] The organisational changes were to a large extent connected with a structural reshaping as a result of a concentration of tasks, of a handing over of tasks to the private sector, or the relocation of tasks on a subordinate level. They were further connected with efforts to standardise the management scope and with the establishment of alternative task structures such as working groups and project groups.

The extent of the ministerial restructuring efforts is relatively small compared to that of international models. Alternative concepts for task allocation and for management relations are being discussed due to suggestions from management consultant firms; however, these concepts are only rarely im-

---

20 *Horst Julich,* Neue Steuerungsrationalitäten in der Bundesverwaltung – Obere Bundesbehörden, in: Klaus König/Natascha Füchtner (eds.): „Schlanker Staat" – Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyerer Forschungsberichte 183, Speyer 1998, pp. 245.

21 Printed in a report by the „Schlanker Staat" expert committee, Materialband, ibid., pp. 394.

22 For a survey, see the Federal Ministry of the Interior (BMI) (ed.), Lenkungsausschuß Verwaltungsorganisation. „Schlanker Staat": Bilanz und Ausblick. Zweiter Bericht zum Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung. Cabinet decision of 17 June 1998, Bonn 1998, pp. 85.

plemented. Although the introduction of new management and steering instruments via the creation of role models and the introduction of cost-performance analyses on the subordinate level does make progress (the new approaches for the allocation of resources in the Federal Office for Motor Traffic, the Federal Property Administration, the Federal Office for Safety in Information Technology or the Federal Statistical Office may serve as examples), only the Federal Press Office as federal superior authority has started to conduct cost-performance analyses since 1 January 1998.[23] Results of the pilot project „Controlling in the Foreign Service", which are due at the beginning of 1999, are awaited with scepticism as regards the prospects of success of optimising internal management structures in a federal authority, which is to a large extent subject to daily changes[24] in political agendas.[25] The Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women's Affairs and Youth plans the introduction of a strategic Controlling in form of a politically strategical, budget and programme-related as well as political planning process.[26]

The fact that the ministries have to deal with the double burden of implementing the administrative reform on the one hand and of organising the move to Berlin on the other hand has proven to be a reform hindrance. So far, no ministry has shown signs of a useful linking of different measures for organisational development, for an implementation of Controlling and cost accounting conceptions, for estimates on personnel requirements, for a setting of goals as well as for an allocation of staff and functions in Berlin and Bonn.[27] The existing outline directives concerning employment regulations,

---

23 Press release of the Press and Information Office of the Federal Government of 14 January 1998, No. 9/98.

24 *Udo Bergdoll*, Schlankheitskur für Diplomaten. Kinkel läßt Auswärtigen Dienst auf Kosten und Nutzen durchleuchten, in: Süddeutsche Zeitung of 14./15.2.1998, p. 1.

25 *Helmut Landes*, Oberste Bundesbehörden – Auswärtiges Amt, in: Klaus König/Natascha Füchtner (eds.), „Schlanker Staat" – Verwaltungsmodernisierung im Bund, ibid., pp. 235.

26 Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women's Affairs and Youth/Kienbaum Unternehmensberatung (GmbH), Kurzfassung des Endberichts der Projektgruppe „Ziel- und Programmstruktur BMFSFJ mit Organisationsvorschlägen", unpublished document: Bonn, 31 July 1997.

27 For a critical view on the practice of the distribution of tasks and the organisational structure of the federal ministries, see Friedrich-Ebert Foundation (eds.), „Schlanker Staat" – der Worte sind genug gewechselt. Zur Modernisierung der Bundesverwaltung; FES analysis conducted by Michael Bürsch, Bonn, June 1998.

salary regulations and regulations concerning collective bargaining, which stand in the way of extensive efforts to render more flexible the organisational structure and staff allocation, have for the longest time been held responsible for hampering innovations.[28] A great discrepancy can be seen between the administrative demands and the available instruments if, for example, the administration is to be streamlined through an intensified use of information technology, yet at the same time the expenditures for the budgetary item „Data Processing Costs" are reduced by 5%[29]; or if the budget allows a more flexible distribution of money, yet possible financial savings are kept back as „efficiency yield" by the Ministry of Finance in form of a 2% overall cutback in the respective budgetary item groups.[30] The establishment of the „Administrative Organisation" steering committee (appointed in 1997), whose function it was to unite the state secretaries of the various ministries and to promote and co-ordinate the modernisation efforts of the Federal Administration, represented an essential effort to set up a trans-departmental body; however, its consensus-oriented voting mechanisms[31] did not allow that decisions, following the departmental principle (Article 65 of the Basic Law), were made against the wishes of a department. A recommendation of the Federal Audit Office addressed to the Steering Committee contained the advice to promote trans-departmental approaches in investigating the organisational structures and to support a reduction of parallel and double functions in the fulfilment of political tasks. This recommendation, however, cannot be put in effect due to the egoistically motivated priorities in the individual departments.[32] The situation is complicated by political and personnel-related resistance against a reduction of organisational structures

---

28 The same conclusion is drawn by *Dorothee Mühl,* Berlin-Ministerium: Das Bundesministerium für Wirtschaft, in: Klaus König/Natascha Füchtner (eds.): Verwaltungsmodernisierung im Bund - Schwerpunkte der 13. Legislaturperiode, Speyerer Forschungsberichte 196, Speyer 1999, S. 85 ff.

29 Law on the Establishment of the Federal Budget for the Financial Year 1998 of 22 December 1997 (Federal Law Gazette I p. 3256), § 6 (9).

30 Proposal of the Federal Ministry of Finance No. 69/96 of 3 May 1996.

31 These voting mechanisms were the topic of *Cornelia Peters'* paper, „Verwaltungspolitik im Bund - Bilanz und Perspektiven", in: Klaus König/Natascha Füchtner (eds.), Verwaltungsmodernisierung im Bund, ibid., pp. 19.

32 Federal Audit Office: Statement on the Report of the Federal Government to the Budget Committee of the German Bundestag on the Action Programme Concerning a Further Increase of Effectiveness and Efficiency of the Federal Administration, 2 October 1997, unpublished document.

and personnel which had to be increased due to the German Unification and the merging of ministries.

The policy of state streamlining primarily manifests itself in a reduction policy as can be seen in the suggested measures of the cabinet decision of 7 February 1996. Since 1992, the total of persons employed with the Federal Government (381,000) was reduced by 71,000 posts, 85% of which (57,000) affected the Federal Ministry of Defence. So far, it has not been possible to reduce the total of persons employed to 300,000, which was the number of people employed in 1989.[33] According to the 1998 budget, the total of persons employed at the federal ministries amounts to 18,626; compared to the year of reference of 1989, in which the total of persons employed amounted to 19,434, this represents a considerable reduction.[34] Since 1991, the number of federal authorities has been reduced by 148.

With the 1998 change of government in Germany the question arises whether the new Federal Government will -like the Labour Government in the United Kingdom - adhere to the modernization endeavours made by its predecessors. The formula of a „Lean State", at any rate , has done its duty with the end of the 13th legislative period.[35] What will be the result if it is replaced, let's say, by the vision of an „activating state" is still open.[36]

III. Legacies of National Executive Governments

1. Between the basic bureaucratic character of public administrations in the west and the various manifestations of the nation state, it is possible to iden-

---

33 For more information concerning these numbers, see the Federal Ministriy of the Interior (ed.), Lenkungsausschuß Verwaltungsorganisation. „Schlanker Staat": Bilanz und Ausblick. Zweiter Bericht zum Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung. Cabinet decision of 17 June 1998, Bonn 1998, pp. 8/9.

34 These numbers result from adding up the figures listed in the establishment plans of the federal ministries (including the Federal Press Office and the Federal Chancellery) for the 1989 and 1998 budget plans.

35 *Werner Jann/Göttrik Wewer,* Helmut Kohl und der „Schlanke Staat". Eine verwaltungspolitische Bilanz, in: Göttrik Wewer (ed.), Bilanz der Ära Kohl, Opladen 1998, pp. 229.

36 *Bernhard Blanke/Stephan Bandemer,* Der „aktivierende" Staat, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/1999, pp. 321.

tify certain politico-cultural communities in the Anglo-Saxon area on the one hand and Continental Europe on the other which enable a distinction to be made between civic culture administration and the classic system of administration.[37] Continental European administrations such as that of France and Germany can be termed classic systems because the bureaucratic order created in the modern age has remained in place right up to the present day throughout all the political upheavals and changes. The systems have survived changes in regime from monarchy, republic, dictatorship and democracy, and at times of collapse, have had to shoulder the responsibility for public action. If one can say of classic administrative systems that bureaucracy is older than democracy, the development of public bureaucracies in countries of civic culture administration such as Great Britain and the United States was influenced from the outset by the political regime, the historical continuity of which has been maintained up to the present day.[38] These regimes provided the conditions for the public administrations to exist, set their limits and reinforced the relationship to the democratic and participatory system within the civic culture. This is not to say that the public bureaucracies would not have developed any dynamism of their own. Public servants will always involve bureaucratic values. But there were no historical upheavals which made it necessary for the public administration to go on functioning on is own account. The party political constellations changed, but the political regime maintained control over the public administration of the time, however bureaucratic it was. This permanent dominance of the politicians over the public bureaucracies reflects the system of values of a civic society, while the continental Europeans learned from experience that there are historical situations in which the administration can be expected to provide what politics is not able to – provision of basic services in times of political turmoil.[39]

The continuity in the Anglo-American world has meant that the values of the political regime have become the models of identification for public bureaucracies. The countries of continental Europe, in contrast, had to find a

---

37 *Ferrel Heady*, Public Administration – A Comparative Perspective, 5th ed., New York/Basel/Hong Kong, 1996.

38 *Richard J. Stillmann*, Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction, New York, 1991, pp. 19 ff.

39 *Werner Thieme*, Wiederaufbau oder Modernisierung der deutschen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1993, pp. 353 ff.; *Thomas Ellwein*, „Geschichte der öffentlichen Verwaltung", in Klaus König/Hans-Joachim von Oertzen/Frido Wagener (eds.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, pp. 37 ff.

means of giving identity to public administrations which extended beyond the historical situation of monarchies, republics, dictatorships and democracies. They needed a regulative idea which would allow the political system to define itself above and beyond the political regime of the time. This regulative idea was that of the state, and the public servant in consequence became the „servant of the state". At first glance the idea of the state as regulator was one that was perfectly acceptable to public bureaucracies. Yet history proved it to be a risky idea, since abuse on the part of the state was also abuse on the part of its servants. Extra protection was needed and this was provided in the form of the concept of the state governed by the rule of law. Today the concepts of the law-based state and democracy are closely linked in Germany as elsewhere.

As a result of this democratic development and the stabilizing effect it has had, the political and cultural differences between civic culture administration and the classic administrative system are no longer the major distinguishing features between the public bureaucracies on the other side of the Channel and in continental Europe. Today it is more appropriate to distinguish between managerial and legalistic bureaucracies. In the countries of continental Europe, the law, despite all the changing demands of a complex environment, has maintained its importance as the prime control medium for public administration.[40] Apart from anything else, the concept of an administration with its own jurisdiction helps to ensure the real authority of rationally interpreted laws for the state and its citizens. The legalistic bureaucracy is supported in personnel terms by adherence to the principle of a career civil service as a profession in its own right and public officials with knowledge and expertise in the field of public law.

In the US administration there has long been a trend towards managerialism. The historical lines can be traced from Taylorism, through landmarks in science – The Papers on the Science of Administration (Luther Gulick) – and practice – Report on the Brownlow Committee[41]- to the present-day doctrines of entrepreneurial management as expounded in „Reinventing Government"[42] and management policies for „creating a government that

---

40 *Sabino Cassese*, Le basi del diritto amministrativo, secondo edizione, Torino, 1991.

41 *Howard McCurdy*, Public Administration: A Synthesis, Menio Park Cal., 1977.

42 *David Osborne/Ted Gaebler*, Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading, Mass., 1992.

works better and costs less".[43] The view that „the study of administration should start from the base of management rather than the foundation of law"[44] sums up current thinking of the opinion-leaders in the higher administrative service looking forward to what they describe as the formation of a „global professional technocracy".[45]

2. It may be due to traditional cross links with the entrepreneurial economy that US administrative scientists, time and again, emphasize strongly that state and public administration are different. A noteworthy example of this is the aphorism that: „Public and private management are fundamentally alike in all unimportant respects".[46] On the one hand, it is accepted that the general management services to be rendered in both politico-administrative organisations and private business enterprises are similar, namely defining targets and priorities for the organization including the respective operational plans, designing the organisational structures and processes including coordination thereof, staff recruitment, human resources development, manpower management, control under the auspices of coercive budgeting, performances, productivity, etc. Yet in the context of such comparisons the existing differences are revealed all the more distinctly.

This is true for the different authority structures which reflect precisely different environments, namely market and property rights or democracy and the rule of law respectively. The patterns of influence making their respective marks on the politico-administrative management range from voters to the people's representatives, from organized interests to the mass media. There, timelines are brought into harmony with the political timetabling. In top positions there is a specific facticity of office tenure, etc. Generally, the public sector is said to have less autonomy and flexibility, more fragmented competencies, more formalism and so on.

Also legal influences, legislation, and jurisdiction are considered to be more important in public management, even if legalism is seen as a

---

43 Vice President *Al Gore*, Report of the National Performance Review, Washington DC, 1992.

44 *Leonard D. White*, Introduction to the Study of Public Administration, 4th ed., New York, 1955, p. XVI.

45 *Richard Stillman*, Preface to Public Administration, ibid., pp. 77 ff.

46 *Graham T. Allison*, Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? in: Jay M. Shafritz/Albert C. Hyde (eds.), Classics of Public Administration, Second Edition, Chicago 1987, pp 510 ff.

„constraint". Public targets are supposed to be more complex, more indefinite, more intangible and conflicting. The public's expectations as regards fairness, reliability, responsibility, and accountability are rated higher. Emphasis is put on the values of equal treatment, balancing and mediation. One might list further such specific factors of influence, ranging from the monopolist scene of action to an extensive public control. In the United States, too, public service, career system, and problematic incentives are regarded as factors of relevance. In the final analysis, they revert to the statement that public management lacks the clear „bottom line" of private business, namely profitmaking, success in the market, survival in the money economy.

With all this in mind, it was a matter of course that reactions to the economic-managerialist „reinvention" of the state had to be ambivalent in the USA. True, both administrative scientists and practitioners there appreciate keeping pace with innovative private management models. But, to many of them, „reinventing government" then appeared to involve too much market, too much competition, too much clientele and too much entrepreneurialism. Even in the officially pursued policy of modernization, it had to be conceded that „government is different". Yet they did not content themselves with a defensive attitude. „Refounding democratic public administration" is being propagated[47]. The discussion about the civil service's professional ethos is reaching another peak. Even the topic of public administration, also in the USA resting on the foundation of public law that has been ignored over many years, has become revitalised.

In Germany, public sector managerial economics used to make it clear, at least, that the transferability of private-economy management concepts to public administration is limited since private enterprises and public administration differ quite fundamentally from one another in various respects. Reference was made to the great complexity of target structures in the public sector, to indefinite efficiency criteria resulting in problems of measurement, to its limited target setting autonomy, to the different modes of legitimation and rationality in its political leadership, to its strong commitment to legal standards, to its obligation to render services to the citizen, to social interde-

---

47 *Gary L. Wamsley/James F. Wolf* (eds.), Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Post-modern Challenges, Thousand Oaks et.al. 1996.

pendences, etc. up to and including the rigid organizational, decision-making and staff structures.[48]

3. The German administration's all-time problem is not a lack of professionality, a lack of competence, or a lack of capabilities, etc. The efficiency and effectiveness of Germany's public administration are, on the contrary, rated highly abroad. So, it may hardly be expected that a new managerialism will bring about more than marginal improvements. This does not mean that public administration in Germany need not be modernized in accordance with efficiency and effectiveness criteria. This is not, however, an issue of general steering modes; democracy and the rule of law are safeguarded in our country. Rather, it is a matter of the legalistic administration's weaknesses with regard to „cost structures". Cost consciousness must be developed. It is not the managerial aspect that has to be strengthened within public administration but calculating and accounting. Reorganization and redevelopment are not feasible without due regard to costs. The secondary efficiencies of workforce, infrastructure, organizational dimensions and material equipment outfit are to be included in cost recording. Whether it is possible, beyond this, to integrate elements of quasi-markets and virtual competition into state and administrative action cannot be decided in the abstract. Investigations must be made individually for the various problem areas such as public health, science and research, protection of the environment and so on, to find out to what extent they can be treated as normal products of a merchandise society.

Hence, from the viewpoint of administrative science, the important thing is to point to some fundamental problems inherent in quasi-markets and virtual competition. So due to modern society's functional differentiation, state and market have quite different starting points for steering the supply of goods. This becomes obvious from the formal differentiation between private and public goods. Type, scope and distribution of private goods are decided on by harmonizing individual preferences through the market mechanisms, while decision-making on the production of public goods results from a collective and in fact politico-administrative will formation process. Economic theory has brought forth an abundance of arguments why the division of social functions between state and market cannot be abandoned and the citizens have to be provided with public goods. The characteristic features of state activities include, for example, the non-applicability of

---

48 *Christoph Reichard,* Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2nd. ed., Berlin/New York 1987, pp. 148 ff.

the exclusion principle – meaning that enjoyment thereof cannot be made dependent upon respective remuneration – or non-rivalling consumption within the scope of capacities – which means that consumption by one individual does not preclude consumption by others. Other reasons relate to external effects or growing returns-to-scale.

So if one does not want simply to abandon the, inherently, collective, politico-administrative process of will-formation on the production and distribution of public goods, replacing it by privatization, deregulation and so on, but, on the other hand, wishes somehow to win the assumed rationality gains of competitive markets for public matters, then one must integrate elements of quasi-markets and virtual competition into the states's and administration's patterns of steering. This can be done from two directions, namely from either the demand side or from the supply side. Beginning on the demand side, one comes across the widely heard rhetoric of New Public Management which propagates the customer and client orientation.

In modern societies with their differentiation between politico-administrative system and public system, reducing the citizen to a customer falls short of the mark, though. When adequately differentiating the citizen's role as member of a public community, he has rights and obligations, not only including defensive rights but also rights to public services without being dependent on his purchasing power like a customer.

Here, it has become obvious meanwhile that the path towards service enterprises is by no means one-way. This experience had to be made even by the „best run city in the world"[49] as it has been praised under the aspect of New Public Management. Phoenix/Arizona, in its municipal administration, gives preference to market and competition, to „the business model of producer and consumer". Accordingly, its Water Department is producer, supplier and invoicing agency. The city endeavours to offer water efficiently and effectively. Water users are customers. They purchase water in accordance with their individual preferences; and, as prices are low, they do not need to calculate too much. The future of water supplies is not the customer's problem.

But now the communal water sector planners in Phoenix are facing difficulties: the question is how water conservation ethics can be induced, as water supply problems must be expected for the future, while, today, water

---

49 *Alexander Wegener*, Dienstleistungsunternehmen Großstadt. „Best run City in the world?" Fallstudie Phoenix, Arizona (USA), Paper des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1997.

is pretty well abundant and can be bought cheap. As there is not much to be expected from customers, they have to renounce the city's Customer Service Model and start looking around for a „new model" by-passing the objective of „saving water by saving money". It is the citizenry who is now expected to perceive long-term consequences in the commune, developing both a sense of responsibility and willingness to assume such responsibility. A Citizenship Model, a mutual responsibility partnership, responsible citizens instead of customers, are now seen as the appropriate means of solution.[50]

There is no telling yet what effects the new public managerialism will have on the traditionally legalistic public administration in Germany. This is equally true for the local government area, although there is no lack of favourable self-assessments by the promotors of the New Steering Model. Some continue to plead that public administration implementing legal norms will change into the management of demand-oriented services towards the political sector and the general public. Others advocate that the administrative legalism be assisted by integrating steering instruments of the business-management type thus attaining cost-consciousness. Anyhow, the financial crisis and cost pressures suggest that the current modernization movement will yield better results than the reform discussion of the seventies which dealt with the reception of American management models such as „Management by Objectives". As to European administrative science, this, in any case, means that they, too, will have to tackle the subject of managerialism in the public sector in an absolutely different way.

---

50 *Thomas M. Babcock/Jane H. Ploeser*, From Expert Model to Citizenship Model: Phoenix Revises its Approach to Water Conservation Planning, in: PA Times, Vol. 21, No. 8/1998, p. 1.

- Bürger, Staat und Aufgaben
- Öffentlicher Dienst und Organisation
- Planung und Entscheidung
- Öffentliche Finanzen und Wirtschaftspolitik
- Gesetzgebung und Rechtspolitik

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2 • 67324 Speyer • Postfach 1409
Tel.: 0 62 32/65 43 86 • Fax: 0 62 32/65 42 90
e-mail: foev@dhv-speyer.de • Internet: http://foev.dhv-speyer.de

ISBN 3-932112-47-4 · ISSN 0179-2326