

Ethik der öffentlichen Verwaltung
Schriftenreihe der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW

Herausgegeben von Tobias Trappe

Band 4

Tobias Trappe (Hrsg.)

**Ausgewählte Probleme
der Verwaltungsethik (I)**

ISSN 2191-6810
ISBN 978-3-86676-302-9

Verlag für Polizeiwissenschaft

Prof. Dr. Clemens Lorei

VERWALTUNG 2025
VERSUCH EINER REFLEXION

Gunnar Schwarting

I. Einführung – Verwaltung: Viele Facetten

Gewiss ist es reizvoll, einen Blick in die Zukunft der Verwaltung zu werfen; doch die Beschreibung dessen, was Verwaltung 2025 sein mag, bedarf einiger Klärungen vorab. Denn die Verwaltung gibt es nicht; sie weist vielmehr viele Facetten und Anforderungen auf. So ist die Betrachtung zunächst auf Deutschland zu beschränken – das bedeutet keineswegs, dass Entwicklungen im Ausland nicht relevant sein können für die deutsche Verwaltung; sie erfahren deshalb insoweit Berücksichtigung als sie für die deutsche Entwicklung Impulse geben können oder sollten. Dabei kommt in jüngster Zeit vermehrt auch internationalen Organisationen wie der EU und der OECD prägende Rolle zu, da sie die öffentliche Verwaltung unterschiedlicher Länder vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Empfehlungen beleuchten.¹ Gleichwohl bleibt der Handlungsraum durchweg auf Deutschland begrenzt.

Ein zweites ist zu beachten: Die deutsche Verwaltung in ihrer heutigen Prägung ist durch einen Entstehungsprozess gekennzeichnet, der z.T. – wie die Institution des Berufsbeamtentums – weit über die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hinaus zurückreicht. Das bedeutet, dass Veränderungsprozesse sich stets an diesen Strukturen orientieren (und auch reiben) müssen, über deren Rechtmäßigkeit und Zulässigkeit vielfach auch gerichtlich geurteilt worden ist. Daraus resultiert durchaus ein gewisses Beharrungsvermögen, das die Geschwindigkeit von Wandlungen der deutschen Verwaltung prägt und manchen Reformeifer spürbar dämpft.

Innerhalb Deutschlands ist die Differenzierung in die drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen zu berücksichtigen. Innerhalb jeder Ebene sind die ausgelagerten Bereiche, insbesondere die öffentlichen Einrichtungen, Anstalten und Unternehmen zu beachten. Ihre Arbeit unterliegt allerdings ganz anderen Kriterien als die Kernverwaltung. Eine Sparkasse oder ein Stadtwerk, auf der Bundesebene aber auch die Deutsche Bahn, haben andere – oft durch Märkte bestimmte – Rahmenbedingungen, so dass auch das

¹ Vgl. dazu ALTER/JACOBZONE (2011) S.109, die insbesondere auf die Bedeutung des Ministertreffens der zuständigen Fachminister im November 2010 in Venedig verweisen (ibid. S.96ff.).

Handeln der dort Tätigen vermutlich eigenen Entwicklungslinien folgt. Das bedeutet nicht, dass dies für eine Betrachtung der Verwaltung 2025 irrelevant wäre, ebenso wenig wie die Annahme, diese Bereiche blieben unberührt von dem, was in der übrigen Verwaltung geschieht. Einerseits kann – wenn sie es denn will – die Kernverwaltung auch von Innovationen in „ihrem“ unternehmerischen Bereich lernen; andererseits gelten bestimmte Regeln, so z.B. im Zusammenhang mit compliance-Anforderungen, im Kern für die Unternehmen ebenso wie auch für die klassische Verwaltung.

Im Mittelpunkt steht im Weiteren indes die Kernverwaltung, namentlich der Kommunen, deren weit gefächertes Aufgabenspektrum die meisten Veränderungen vermuten lässt. Schwierig ist allerdings, dass selbst die Kernverwaltung keine homogene Einheit darstellt. So sind die Polizei oder die Lehrerschaft in einer Landesverwaltung gewiss nicht mit den gleichen Kriterien zu beurteilen wie eine Ministerialbürokratie; gleiches gilt auf kommunaler Ebene: Das Anforderungsprofil eines allgemeinen Sozialen Dienstes oder einer Kindertagesstätte ist mit sehr spezifischen Herausforderungen konfrontiert, die mit denen einer Stadtkasse, einer Organisationsabteilung oder eines Rechtsamtes nur sehr eingeschränkt zu vergleichen sind.

Vor diesem Hintergrund können die nachfolgenden Ausführungen bestenfalls der Versuch einer verallgemeinernden Darstellung sein. Sie lassen sich nicht ohne weiteres auf das Tätigkeitsprofil jedes einzelnen Arbeitsplatzes übertragen. Andererseits: Da die Ausbildung im öffentlichen Dienst, namentlich für die bisherige mittlere und gehobene Laufbahn, eine vielseitige spätere Verwendung anstrebt, scheinen generalisierende Aussagen zumindest nicht ganz unzulässig. Hinzu kommt, dass die allgemeinen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen auch in Zukunft für alle Beschäftigten – unabhängig von ihrem fachspezifischen Einsatz – gleichermaßen gelten dürften.

II. Das vergangene Jahrzehnt ...

1. ... ganz anders als erwartet

Ein Blick 10 Jahre zurück zeigt die grundlegenden Schwierigkeiten, eine verlässliche Prognose für einen 10-Jahreszeitraum abzugeben. Dabei sind es nicht die potentiellen Techniken und Organisationsmodelle, die zur Anwendung kommen können; denn deren Möglichkeiten, Konturen und Grenzen sind in aller Regel bereits bekannt. Vielmehr sind es deren Nutzung und Umsetzung in der Verwaltung selbst, die kaum vorherzusehen sind. Dies gilt umso mehr als in der Prognose generell eine meist zu optimisti-

sche Perspektive hinsichtlich der Veränderungsgeschwindigkeit eingenommen wird.

Ein Grund dafür mag sein, dass sich in der Prognose Erwartungen und Wünsche nicht ganz voneinander trennen lassen; zudem werden Prognosen zumeist von jenen erstellt, die einem Veränderungsprozess aufgeschlossen gegenüberstehen. Zukunftsbeschreibungen, die im Prinzip eine Fortschreibung des status quo enthalten, sind dagegen nicht besonders „marktgängig“. Tatsächlich aber hat sich die öffentliche Verwaltung – soweit nicht äußere Anlässe, wie im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise, z.B. im Rahmen des Konjunkturpaketes II, rasche Reaktionen erfordern – auch im letzten Jahrzehnt doch langsamer verändert als zunächst angenommen.

Eine Rückkehr zur Jahrtausendwende, die in ganz besonderem Maße zu Gedanken über künftige Entwicklungen anregt, mag dies verdeutlichen. Für das nunmehr abgeschlossene Jahrzehnt wurden als Entwicklungstendenzen für die kommunale Verwaltung in Deutschland u.a. erwartet:

- Ein rascher Ausbau des e-government,
- Die intensive Nutzung des Finanzierungsinstruments der public-private-partnership sowie neuer Formen des Finanzmanagements,
- Die Implementierung der Elemente des Neuen Steuerungsmodells und seine Nutzung für eine strategieorientierte Steuerung,
- Die verstärkte Nutzung leistungsorientierter Bezahlung auch im öffentlichen Dienst,
- Der Umstieg der Kommunen auf ein modernes, an der kaufmännischen Buchführung orientierten Rechnungswesens,
- Die Erarbeitung von Konzepten zur Bewältigung des demographischen Wandels insbesondere innerhalb der Verwaltung.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass wenig davon tatsächlich so eingetreten ist, wie in den Prognosen noch formuliert. Von einem leistungsfähigen und umfassenden e-government sind die Kommunen in Deutschland derzeit noch weit entfernt; die Hoffnung, damit einen elektronisch gestützten work-flow mit entsprechenden Rationalisierungsmöglichkeiten nutzen zu können, haben sich bisher bestenfalls in Ansätzen erfüllen lassen.² Dass dies nicht zwangsläufig sein muss, zeigen Beispiele aus einigen anderen Ländern, die allerdings wenig prägend für die deutsche Verwaltung geblieben sind.

² Zu einigen Hinweisen auf typische Fehler bei der Einführung vgl. ROCHET/PEIGNOT/PENERANDA (2012) p.52ff.

Die zunächst sehr positive Bewertung öffentlich-privater Partnerschaften, vor allem hinsichtlich der vermuteten wirtschaftlichen Vorteile, ist einer realistischen bis zurückhaltenden Einschätzung gewichen.³ Die Annahme, mit Hilfe dieses Instruments lasse sich der offensichtliche Investitionsstau – namentlich in den Kommunen⁴ – rascher beheben, würde in dieser Form wohl niemand mehr heute formulieren. Dies gilt im Übrigen auch für die Nutzung neuer Instrumente des Finanzmanagements zur Optimierung von Zinsrisiken, deren Auswirkungen möglicherweise zu Beginn des Jahrzehnts nicht hinreichend gesehen wurden.⁵

Das Neue Steuerungsmodell, vielleicht das Paradigma der öffentlichen Verwaltung seit Beginn der 90er Jahre,⁶ ist im Grunde nie durchgängig umgesetzt worden. Implementiert wurden einzelne Teilbereiche wie die Budgetierung, die dezentrale Ressourcenverantwortung oder das Controlling. Andere, weit wesentlichere Aspekte wie die strategische Steuerung, sind entweder gar nicht erst aufgegriffen worden oder der Bewältigung des Tagesgeschäfts bzw. stets neuer Herausforderungen zum Opfer gefallen. Die leistungsorientierte Bezahlung, in der Mitte des vergangenen Jahrzehnts noch eine der gängigen Forderungen öffentlicher Arbeitgeber, hat nach einem sehr vorsichtigen Anlauf keine Fortsetzung mehr erfahren.

In der Zwischenzeit ist die Anwendung des Neuen Steuerungsmodells selbst in Frage gestellt, ja durchaus als überholt bezeichnet worden.⁷ Das hat seine Begründung gewiss zum einen darin, dass schon die Konzentration auf Einzelmaßnahmen des Modells den Blick auf ein ganzheitliches Management verstellt hat. Zum anderen sind in Teilbereichen, so in der dezentralen (Ressourcen-)Verantwortung, durchaus Fehlentwicklungen zu beobachten gewesen, die zu einer Rückkehr früherer Prinzipien geführt haben. Schließlich sind auch Konzepte wie Internal Control oder Internal Audit z.T. hypertroph geworden, indem sie das Handeln der Verwaltung vornehmlich auf die Erfüllung der dort geforderten Regeln gelenkt haben. Das könnte bereits aus einer Management-Perspektive für die Innovationsfähigkeit einer Verwaltung durchaus hemmend gewirkt haben.

³ Zu einer frühen britischen Kritik s. CORNER (2006); für Deutschland s. Rechnungshöfe, ÖPP 2011.

⁴ S. dazu sehr ausführlich KfW (2011).

⁵ S. dazu die kritischen Anmerkungen der Rechnungshöfe (Rechnungshöfe, Derivate 2011) zum Einsatz von Derivaten.

⁶ So noch die Annahme bei SCHWARTING (2002) S.123.

⁷ S. dazu u.a. die sehr grundsätzliche Kritik bei HOLTkamp (2008) und bei DRECHSLER (2008) sowie jüngst HILL (2012) S.105ff.

Die Einführung der Doppik zählt vermutlich zu den Prognosen, die am ehesten in Erfüllung gegangen sind; allerdings ist es nicht gelungen, ein konsistentes System bundesweit zu etablieren. Jedes Land hat seine sehr eigene Doppik entwickelt, einige Länder haben sogar die Fortführung der Kameralistik in der einen oder anderen Form wahlweise zugelassen. Eine Orientierung am deutschen Handelsrecht oder an internationalen Standards (IPSAS)⁸ ist nur eingeschränkt erfolgt. Das kommunale Haushaltsrecht – und z.T. auch das staatliche, da einige Länder auf die Doppik umgestiegen sind oder umsteigen wollen – ist daher seitdem enorm zersplittert. Hinzu kommt, dass der Prozess des Umstiegs hinsichtlich seiner Kosten, seiner Dauer und seiner inhaltlichen Probleme zu Beginn des Jahrzehnts deutlich unterschätzt worden ist. Von einer Nutzung der Möglichkeiten der Doppik sind die meisten Kommunen – wenn sie dies denn wollten – noch recht weit entfernt.

Die ersten Studien zur Demografie, die Deutschland insgesamt, aber auch vielen Kommunen deutliche Veränderungen von Bevölkerungszahl und –struktur prophezeiten, haben erstaunlich wenig Resonanz im öffentlichen, vor allem aber im politischen Bewusstsein gefunden. Nur langsam setzt sich die Erkenntnis durch, dass der demografische Wandel kein abstraktes Phänomen ist sondern jede Region und jede Kommune in der einen oder anderen Weise erfasst.⁹ Noch immer aber lässt sich – vor allem in Westdeutschland – die Attitüde beobachten, dass Demografie nur das Problem „der anderen“ ist. Die Annahme, einige sehr plakative Feststellungen zu diesem Thema würden die Verwaltungen frühzeitig „wachrütteln“, hat sich jedenfalls in der Rückschau als nicht gerechtfertigt erwiesen.

2. ... bekannte und unbekannte Herausforderungen

Ein zweites Moment der Unsicherheit sind die äußeren Rahmenbedingungen. Im Jahr 2000 – es sei erlaubt, daran zu erinnern, dass die sog. „Jahr-2000-Problematik“ gerade nicht zu den befürchteten Auswirkungen geführt hatte – war die Umstellung auf den Euro im Verwaltungsalltag zu bewältigen. Auch dies erwies sich als weit weniger problematisch als zunächst angenommen. Wer hätte seinerzeit daran zu denken gewagt, dass zehn Jahre später eine globale Finanz- und Wirtschaftskrise nicht nur zu einer schweren Rezession 2008/2009 sondern auch zu einer Krise der europäischen Gemeinschaftswährung führen würde.

⁸ Zum Nutzen von IPSAS s. bereits ADAM (2005).

⁹ Zu den Auswirkungen auf die Verwaltung s. WEIMER&SCHWARTING (2007).

Dass die Europäische Union sich nach Osten erweitern würde, war zwar bereits vor 10 Jahren zu erwarten; die Auswirkungen des tatsächlichen Beitritts,¹⁰ so u.a. auf die Regionalförderung, haben sich erst einige Zeit später gezeigt. Gerade die Regionalpolitik in Deutschland – mit ihren Auswirkungen auf insbesondere kommunale Investitionen – hat sich bereits in der letzten Förderperiode der EU 2007 – 2013 erheblich wandeln müssen.

Das Jahr 2000 markiert aber auch den „PISA-Schock“; dabei wurden die ersten Untersuchungen zur Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen wie so oft zunächst reflexartig abgelehnt. Erst langsam wurde akzeptiert, dass im deutschen Bildungswesen Veränderungen notwendig sein könnten. Die Geschwindigkeit, mit der die Schulstrukturen verändert wurden – insbesondere die tatsächliche oder faktische Abschaffung der Hauptschule, aber auch der Ausbau von Gesamtschulen in vielen Ländern – war indessen nicht erwartet worden. Denn die Eltern reagierten wesentlich schneller als die Schulverwaltungen und erzwangen damit eine rasche Kurskorrektur in der Schulpolitik. Für die Kommunen bedeutete dies im Übrigen eine grundlegende Überarbeitung ihrer Schulentwicklungspläne mit erheblichen Investitionsaufwendungen, da zwar einige Schulstandorte zur Disposition gestellt werden konnten, andere indes auszubauen waren. Durch die Verstärkung des Ganztagschulbetriebes kamen weitere Herausforderungen auf die Schulträger zu.

Ein Kernthema der Kommunen ist die Betreuung der Kinder unter 6 Jahren. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, der Ende der 90er Jahre wirksam wurde, sowie im Anschluss daran der Ausbau der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren („U3“) haben vor allem einen erheblichen Personalausbaubau in den westdeutschen Ländern nach sich gezogen. Alle Personalabbaukonzepte, die zur Haushaltskonsolidierung eingebracht worden waren, wurden allein damit rechnerisch konterkariert. Zudem stellt sich zunehmend die Frage nach dem Berufsbild und insoweit auch nach der Personalqualifikation, da die Betreuung verstärkt dazu dienen soll, frühkindliche Bildungsdefizite zu erkennen und zu beheben.

Zu den wichtigen Veränderungen des abgelaufenen Jahrzehnts zählt gewiss die Föderalismusreform,¹¹ die zwar immer wieder gefordert, aber nie realisiert worden war. Insofern mag es überraschen, dass eine Veränderung der föderalen Beziehungen in den letzten 10 Jahren doch erreicht worden ist.

¹⁰ S. hierzu sehr ausführlich mit Erfahrungen der (späten) Beitrittsländer Finnland, Österreich und Schweden: Städtebund (2000).

¹¹ Zu einem guten Überblick der Entwicklungen im letzten Jahrzehnt s. HENNEKE (2012) S.257ff.

Zum einen haben sich Bund und Länder auf eine verstärkte Kooperation (insbesondere im IT-Planungsrat) aber auch auf Leistungsvergleiche (Artikel 91d GG) verständigt. Über konkrete Auswirkungen lassen sich bis jetzt allerdings noch keine Aussagen treffen. Zum anderen sind die Zuständigkeiten der Länder erweitert worden; ob das immer positiv zu bewerten ist, wird sich noch zeigen. Die Erfahrungen mit einem föderal stark abweichenden kommunalen Haushaltsrecht legen das nicht unbedingt nahe. Ob es daher zweckdienlich war, das öffentliche Dienstrecht in weiten Teilen den Ländern zu überlassen, mag durchaus bezweifelt werden. Für die beamteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen ergeben sich daraus möglicherweise je nach Land sehr unterschiedliche Entwicklungschancen und -pfade.

Dies gilt umso mehr als nunmehr mit den Bachelor-, ggf. auch den Master-Absolventen (ein Ergebnis des Bologna-Prozesses, der insbesondere die Hochschulen im vergangenen Jahrzehnt geprägt hat) eine neue Gruppe in die öffentliche Verwaltung eintritt, deren Ausbildung sich zum einen vom Herkömmlichen unterscheidet und deren Erwartungshaltung möglicherweise auch eine andere ist. Das abgelaufene Jahrzehnt hat die Differenzierung des öffentlichen Personals für das nächste Jahrzehnt damit durchaus vorangetrieben. Es mag sein, dass in 20-30 Jahren diese Unterschiede unbedeutend(er) geworden sind; 2025 sind sie gewiss noch wirksam.

Reformen am Arbeitsmarkt waren ebenfalls lange eingefordert, aber bestenfalls in kleinen Schritten vorgenommen worden. Mit den Empfehlungen der Hartz-Kommission ist nicht nur die bis dahin gültige Differenzierung von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld aufgehoben worden. Vielmehr ist mit den Arbeitsgemeinschaften ein verwaltungsmäßiges „Kondominium“ zwischen Bund und Kommunen entstanden, das zwar nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts modifiziert, aber im Grundsatz beibehalten worden ist. Noch erstaunlicher war es, dass eine Reihe von Kommunen die gesamte Aufgabe übernehmen konnte („Optionslösung“), somit im Einzelfall Teile der Tätigkeit der Bundesagentur für Arbeit auf Kommunen übergang. Erstmals wurden damit in Deutschland für eine Aufgabe zwei Formen der Verwaltungsorganisation zugelassen. Eine Harmonisierungsperspektive indes, dass jene Organisationsform, die sich als leistungsfähiger herausstellte, in absehbarer Zeit für alle verbindlich werde, ist damit nicht verknüpft.

Auch dass sich die Kräfte in der Weltwirtschaft, vor allem durch den rasanten Wachstumsprozess in China, neu verteilen würden, war zumindest in diesem Tempo kaum vorherzusehen gewesen. Kommunen, aber auch Länder als Wirtschaftsstandorte blieben letztlich Beobachter dieser Entwicklung und der Antworten, die heimische Betriebe darauf zu finden suchten. Eigene Reaktionsmöglichkeiten – abgesehen von öffentlichem Druck bei

beabsichtigten Betriebsverlagerungen oder -schließungen – waren und sind kaum gegeben.

Schließlich war die Energiepolitik zur Jahrtausendwende vor allem auf eine Liberalisierung der Märkte ausgerichtet; das führte zu einem Umbruch in den kommunalen Stadtwerken, die sich nun unmittelbar am Markt behaupten mussten. Die herkömmlichen Produktionsweisen der Energiewirtschaft hingegen waren jedenfalls im Grundsatz nicht in Frage gestellt. Dass am Ende des Jahrzehnts – wenn auch mit manchen überraschenden Wendungen – die Energiepolitik so nachdrücklich auf die erneuerbaren Energien setzen würde, war ebenso wenig vorhersehbar. Dabei waren die technologischen Voraussetzungen für die Erneuerbaren im Jahr 2000 vielfach bereits gegeben.

Am Ende sollte noch der erheblich zunehmende Einfluss der Europäischen Politik und Rechtsetzung genannt werden. Gewiss war zur Jahrtausendwende durchaus anzunehmen, dass die EU versuchen würde, ihre Rechtsvorstellungen weiter voranzubringen. Unterschätzt worden war allerdings wohl die prägende Wirkung der Erweiterungsverhandlungen. Mit dem *Acquis Communautaire* verlangte die EU von den neuen Mitgliedstaaten Strukturanpassungen, die diese wiederum auch von den bisherigen Mitgliedern erwarteten. Dass aber das Vergaberecht das Verwaltungshandeln so stark reglementieren, dass die Beihilfeproblematik so stringent gehandhabt werden oder die kommunale Gewährträgerschaft für die Sparkassen beendet werden würde, darf getrost zu den Überraschungen der letzten 10 Jahre gezählt werden.

Der Blick zurück entmutigt insoweit, als abgesehen vom verhaltenen Veränderungswillen und -tempo der Verwaltung gerade das Umfeld sich in dem eigentlich überschaubaren Zeitraum von 10 Jahren rasch und nachhaltig wandeln kann. Zusammenfassend ist die Feststellung zu treffen, dass sich zwischen 2000 und 2010 viele Entwicklungen ergeben haben, die zu Beginn dieser Periode nur wenige wohl prognostiziert hätten.

Das gilt nicht zuletzt für die finanzielle Situation des Staates. Die Staatsverschuldung, die nach den Maastricht-Kriterien eigentlich 60% des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen sollte, ist über diesen Wert deutlich angestiegen und hat rund 80% erreicht. Galt die öffentliche Verschuldung in der Vergangenheit vornehmlich als ein Problem des Bundes und der Länder, so hat sich auch auf der kommunalen Ebene die Finanzlage deutlich verschärft. Das vorvergangene Jahrzehnt, d.h. die Jahre nach der Wiedervereinigung, war durch hohe negative Finanzierungssalden auf der

kommunalen Ebene gekennzeichnet.¹² Erst gegen Ende der 90er Jahre zeigte sich eine Besserung, die auf eine Entspannung in der Folgezeit hoffen ließ. Doch bereits 2001 wurden die Finanzierungssalden wieder negativ; erst ab 2006 folgten bessere Jahre – 2007 und 2008 erbrachten Rekordüberschüsse für die kommunalen Haushalte in ihrer Gesamtheit. Doch mit der Finanz- und Wirtschaftskrise verdüsterte sich das Bild wieder, so dass das abgelaufene Jahrzehnt endet wie jenes zuvor: Hohe Defizite, aber ein Hoffnungsschimmer am Ende.

Das allerdings gilt nur in der Gesamtschau; denn vor allem im letzten Jahrzehnt hat sich die Schere zwischen finanziell gut situierten Kommunen und Kommunen in permanenter Haushaltsnotlage dramatisch erweitert. Das gilt im Übrigen auch für die Länder. *Cum grano salis* kann ein ausgeprägtes Süd-Nord-Gefälle der finanziellen Situation der Gebietskörperschaften konstatiert werden. Auch das macht es schwer, zumindest für die Kommunal-, in gewissem Sinne aber auch für die Landesverwaltung ein einheitliches Zukunftsszenario zu entwickeln. Denn auch zwischen den Ländern bleiben – trotz der bundesstaatlichen Ausgleichsmechanismen – die finanziellen Unterschiede beachtlich. Das hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf die kommunale Ebene.

III. Das neue Jahrzehnt ...

1. ... gibt es dominante Trends?

Sollten die kommenden 10 Jahre mit wenigen Schlagworten charakterisiert werden, so dürften aus heutiger Sicht die Begriffe „Schuldenbremse“, „Transparenz“ und „Energiewende“ nicht fehlen. Gleichzeitig wirken Themen der Vergangenheit wie das e-government oder die Demografie fort. Dass die Finanzen bei allem öffentlichen Handeln den Korridor definieren, in dem eine Verwaltung tätig sein kann, bleibt überdies selbstverständlich.

Als leitendes Paradigma scheint das Neue Steuerungsmodell inzwischen von der „Public Governance“ abgelöst zu werden.¹³ „Die stark betriebs- und marktwirtschaftlich ausgerichtete Managementlogik, die neuen Organisationsdesigns und Handlungskonzepte des Public-Management-

¹² Zu einer instruktiven Übersicht vgl. KfW (2012) S.23.

¹³ Das gilt offensichtlich nicht nur für den wissenschaftlichen Diskurs; die Bestrebungen der OECD (s. Fn 2) unterstreichen die Bedeutung des Ansatzes auch für die praktische Politik.

Ansatzes haben gewiss Spannungen zu tradierten staatlichen Grundstrukturen und Aufgaben, zum Selbstverständnis von Politikerinnen und Politikern sowie Beamtinnen und Beamten erzeugt ... Public Management fragt beispielsweise nicht nach direktdemokratischer Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, fragt nicht nach dem sozio-ökonomischen Kontext in dem Menschen handeln, nicht nach ihrer sozialen Lage, kümmert sich meist wenig um Gerechtigkeit und Fairness. Für Public Governance ist dagegen die Wirkungsorientierung im Kontext der Lage einzelner Gruppen von großer Bedeutung, weil das Ziel staatlicher Aufgabenerfüllung die Sicherung einer angemessenen Lebensqualität und die Schaffung von zusätzlichen Aspekten von Gemeinwohl (Public Value) ist.¹⁴

Eine Neujustierung – von einer Neuausrichtung sollte nicht gesprochen werden – des Verwaltungshandelns ist eng verknüpft mit der Frage, welche Rolle die öffentliche Hand in Zukunft einnehmen soll. Dabei ist es nicht möglich, dies mit einem Begriff zu umschreiben – vielmehr liegen öffentlichem Handeln ganz verschiedene Staatskonzepte und –rollen zugrunde,¹⁵ die sich wohl kaum in ein Leitbild fassen lassen und letztlich der jeweils dominierenden politischen Ideologie unterliegen. Public Governance ist somit, weit stärker als das vor allem managementorientierte Neue Steuerungsmodell, in ein politisches „setting“ eingebettet.

2. ... die Kernthemen (?)

Trotz der bis jetzt geschilderten Schwierigkeiten soll gleichwohl der Versuch unternommen werden, einen Blick nach vorn zu wagen. Ausgangspunkt ist dabei ein Strategiepapier der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung, das kürzlich veröffentlicht wurde.¹⁶ Dort werden zunächst die Rahmenbedingungen formuliert, denen sich die öffentliche Verwaltung in den nächsten 10 Jahren gegenübersehen:

„Dem Strategiepapier werden insbesondere folgende sich bereits jetzt deutlich abzeichnende Herausforderungen zugrunde gelegt:

¹⁴ BAUER/DEARING (2011) S.55f. In dem Zusammenhang kann auf den Begriff der „Stadtrendite“ verwiesen werden, der anlässlich der Bestrebungen zum Verkauf städtischer Wohnungsbestände geprägt wurde.

¹⁵ S. dazu AWV (2012) S.7 sowie O. BRODRICK (2011) S.75ff., dessen Darstellung weit über die aktuellen Perspektiven hinausgeht.

¹⁶ AWV (2012). Der Autor war Mitglied der Arbeitsgruppe, die den Text formuliert hat.

- (1) ein zunehmender Einfluss der Medien auf den Meinungsbildungsprozess;
- (2) das Phänomen der sogenannten ‚Wutbürger‘, welches für eine recht- und planmäßige Verwaltung mit ihrem Sachverstand und ihrer längerfristigen Orientierung eine ganz neue Herausforderung bedeutet;
- (3) die durch die Demografie analysierte Bevölkerungsentwicklung mit ihren Folgen für Arbeitsmarkt, Gesundheits- und Sozialsysteme;
- (4) die durch grenzüberschreitende Bevölkerungswanderungen aufgeworfenen Probleme kultureller wie ökonomischer Art;
- (5) die Sicherheit der Bevölkerung und der Infrastrukturen, vor allem vor dem Hintergrund terroristischer Gefahren und Cyber-Angriffe;
- (6) der anstehende Umbau maßgeblicher gesellschaftlicher Bereiche durch den Umstieg auf erneuerbare Energien;
- (7) die nationalen Auswirkungen der Globalisierung, wie sie besonders an der Euro-Krise sichtbar sind;
- (8) die Bewältigung der Auswirkungen hoher Haushaltsdefizite und der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse;
- (9) die Ausrichtung unserer Bildungseinrichtungen auf neuartige Zusammensetzungen der Bevölkerung und auf neuartige Qualifikationsanforderungen;
- (10) die Informatisierung der Gesellschaft in technischer und inhaltlicher Hinsicht.¹⁷

Daraus werden Forderungen abgeleitet, die der Staat resp. die öffentliche Verwaltung erfüllen muss, wenn deren Handeln den Herausforderungen gerecht werden will.¹⁸ Die Effizienz muss angesichts begrenzter und knapperer Ressourcen erhöht werden; die öffentlichen Leistungen sind zielorientiert und nachhaltig zu gestalten. In den Vordergrund rückt wieder die Orientierung öffentlichen Handelns an Grundwerten. Gleichzeitig sollen möglichst viele an der Gestaltung des Gemeinwesens mitwirken, dazu ist auch der Ausbau von Netzwerken notwendig. Schließlich sind Staat und Verwaltung keine starren Gebilde sondern müssen so wandlungsfähig sein, dass sie den Herausforderungen auch begegnen können.

Eine ähnliche Sichtweise ergibt sich auch aus einer österreichischen Untersuchung, die allerdings – da sie auf Befragungen von Personen innerhalb wie außerhalb der Verwaltung beruht – im Hinblick auf den letzten Punkt, die Wandlungsfähigkeit, zu einem recht skeptischen Urteil kommt: „Wie-

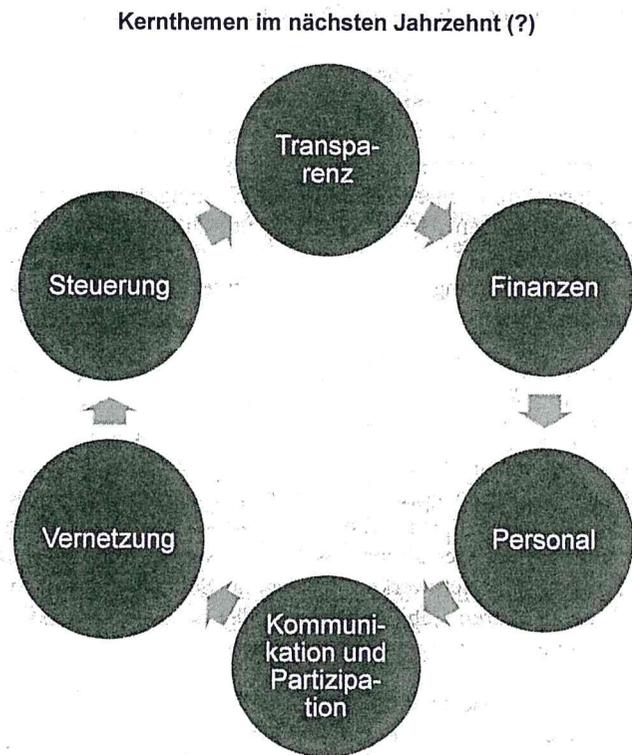
¹⁷ AWV (2012) S.5f.

¹⁸ S. dazu ausführlicher AWV (2012) S.7

wohl ein Großteil der Interviewten einen großen Reformbedarf (Reformstau) sieht, besteht insgesamt nur sehr wenig Optimismus für grundlegende Veränderungen ... Die große Mehrheit erwartet ein: ‚Die Verwaltung wird dort stehen, wo sie heute steht‘ oder ein ‚weiter wie bisher‘, also kleinere Reformschritte, aber nicht ‚große Würfe‘.¹⁹ Diese Skepsis sollte Politik und Verwaltungsführungen zumindest nachdenklich stimmen.

Im Weiteren sollen sechs Kernthemen zur Diskussion gestellt werden, die möglicherweise tatsächlich in den kommenden 10 Jahren zentrale Bedeutung besitzen werden:

Schaubild 1



¹⁹ GRATZ (2012) S.656.

Dabei stehen diese 6 Themen gleichberechtigt nebeneinander. Eine Rangfolge lässt sich nicht festlegen; allerdings ist nicht auszuschließen, dass die jeweiligen Bedeutungen zumindest in der Wahrnehmung der handelnden Akteure variieren. Zugleich aber bedingen die Themenfelder einander, können mithin nicht isoliert betrachtet oder „abgearbeitet“ werden.

IV. Ein Blick auf die Kernthemen:

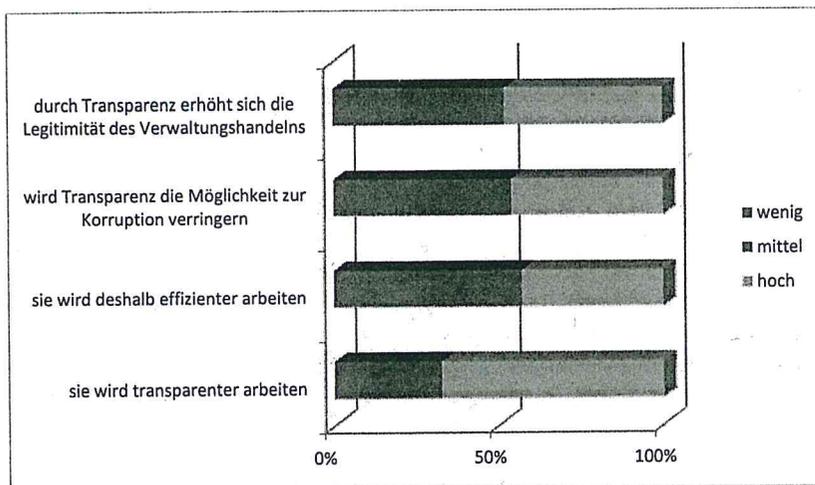
1. Transparenz

Transparenz ist im öffentlichen Bereich eigentlich selbstverständlich; denn formal fallen fast alle Entscheidungen in öffentlichen Sitzungen und sind zuvor Gegenstand öffentlicher Debatten. Gleichwohl besteht das weitverbreitete – und wohl auch nicht unberechtigte – Gefühl, dass der öffentliche Diskurs durch vorab in nicht-öffentlichen Kreisen getroffene Absprachen bereits prädestiniert ist. Das gilt für die Gesetzgebung gleichermaßen wie für konkrete Verwaltungsaktivitäten. Dabei besteht zwischen Transparenz und Vertrauen ein enger Zusammenhang. Hohe Transparenz schafft Vertrauen; umgekehrt reduziert hohes Vertrauen das Bedürfnis nach Transparenz. „Der Sinn von Transparenz der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit liegt somit vor allem darin, durch den offenen Umgang mit Informationen Vertrauen zu schaffen. Gleichzeitig nimmt durch die Herstellung von Transparenz die Komplexität der verfügbaren Informationen zu. Deswegen ist es wichtig, die verfügbaren Informationen verständlich aufzubereiten. Geschieht dies nicht, kann zusätzliche Intransparenz entstehen.“²⁰ Es reicht mithin nicht aus, lediglich die Fenster des Rathauses zu öffnen und einen Blick auf die Akten zu ermöglichen.

²⁰ Prognos (2011) S.6. S. a. die instruktive Übersicht über die Zunahme der Gesetzgebung zum Zugang zu Informationen in den OECD-Ländern bei ALTER/JACOBZONE (2011) S.103

Schaubild 2

Transparenz in der öffentlichen Verwaltung im Jahr 2020 und zu erwartende Folgen²¹



Zweifellos sind nicht alle in der Verwaltung vorhandenen Informationen einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Nach wie vor gibt es geheime Sachverhalte oder solche, in denen schützenswerte Belange Dritter berührt werden. Allerdings wird es nicht hinreichend sein, ganz allgemein auf den Datenschutz oder den Geheimnisvorbehalt zu verweisen; vielmehr ist dies im Einzelfall schlüssig zu begründen²². Die Diskussion um die Arbeit des Verfassungsschutzes in den vergangenen Monaten – bis dahin ein der Geheimhaltung sehr stark unterworfenen Bereich – macht dies mehr als deutlich. Die Abgrenzung ist im Einzelfall durchaus schwierig, da es allgemeingültige Regeln nicht geben kann. Als Beispiel seien Gütesiegel, Produkt- oder Betriebsklassifikationen erwähnt: „Dies gilt umso mehr, wenn nicht nur Positives herausgestellt, sondern auch Negatives benannt wird.“²³

Zu den für den Bürger besonders intransparenten Vorgängen in Deutschland zählt das Gesetzgebungsverfahren. Zwar erfahren die Bürgerinnen und

Bürger, dass ein Gesetzesvorhaben in die Wege geleitet wird. Welche Stationen es dabei durchläuft, wer sich mit welchen Stellungnahmen am Verfahren beteiligt, wie sich die Vorlagen im innerfraktionellen und später im parlamentarischen Verfahren verändern, bleibt weitestgehend unbekannt. Dies gilt erst recht, wenn das Gesetzgebungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat auch noch strittig ist und ggf. sogar in den Vermittlungsausschuss (die intransparenteste Station im Gesetzgebungsverfahren!) gehen muss. Dass dies nicht zwangsläufig so sein muss, zeigt ein Beispiel aus Österreich:

„Die Genese von Gesetzen wird von den Bürgern wie eine Blackbox wahrgenommen, undurchschaubar. In der massenmedial vermittelten öffentlichen Diskussion werden in der Regel meist nur einzelne Aspekte von rechtlichen Neuerungen aufgegriffen. Die oft divergierenden Aussagen verwirren den Einzelnen bzw. bewirken dadurch auch Ignoranz ...

(Der) neue Service ‚gesetzliche Neuerungen‘ informiert die Bürger über gesetzliche Änderungen noch bevor sie in Kraft treten, und begleitet sie auf ihrem Weg vom Begutachtungsverfahren bis zum Bundesgesetzblatt. Es werden dabei die neuesten Begutachtungsverfahren, Regierungsvorlagen und Initiativanträge, Beschlüsse des Nationalrats und Veröffentlichungen im Bundesgesetzblatt angezeigt ... Das innovative an dem neuen Service ist, dass die in den Texten enthaltenen Informationen, die bisher für den rechtsunkundigen Leser kognitiv kaum erfassbar waren, verständlich aufbereitet sind.“²⁴

Noch einen Schritt weiter geht die EU, die jedermann das Recht einräumt, zu Regelungsvorschlägen der Kommission unmittelbar Stellung zu nehmen. In ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ formulierte sie bereits 2001 hierzu:

„Die Europäischen Institutionen sollten gemeinsam EUR-LEX5 im Jahr 2002 zu einem einzigen Online-Portal in allen Sprachen weiterentwickeln, mit dem die Bevölkerung politische Vorschläge während des gesamten Entscheidungsprozesses verfolgen kann.

Rat und Europäisches Parlament sollten ab Anfang 2002 Informationen über sämtliche Phasen des Mitentscheidungsverfahrens rascher zur Verfügung stellen, insbesondere hinsichtlich der abschließenden sogenannten Vermittlungsphase.

²¹ Prognos (2011) S.13.

²² Vgl. AWV (2012) S.25.

²³ AWV(2012) S.25f.

²⁴ Prognos (2011) S.8.

Die Mitgliedstaaten sollten die öffentliche Debatte über europäische Angelegenheiten fördern.²⁵

Auf kommunaler Ebene spielen diese Erwägungen möglicherweise eine geringere Rolle, dafür steht die Diskussion über die Qualität der öffentlichen Leistungen und deren Transparenz im Vordergrund.²⁶ Das neue kommunale Haushaltsrecht enthält – neben der Einführung der Doppik – auch die Verpflichtung zur Bildung von Zielen und Kennzahlen unter Zuhilfenahme der Kosten- und Leistungsrechnung. Damit sollen Leistungsvergleiche möglich werden, die sich zum einen an den selbst gesteckten Zielen, zum anderen an den Ergebnissen anderer Kommunen orientieren. Das erfordert nicht allein die Entwicklung des entsprechenden Instrumentariums; davon sind die meisten öffentlichen Verwaltungen in Deutschland noch ein gutes Stück entfernt.²⁷ Die unkoordinierte Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts in Deutschland macht gerade die interkommunale Vergleichbarkeit besonders schwer. Hinzukommen muss aber auch ein sorgsamer Umgang mit den Ergebnissen solcher Vergleiche eingeübt werden. Sie haben nur dann Erfolgsaussichten, wenn sie nicht zu Verhaltensweisen des „blame and shame“ führen.²⁸ Ansonsten würden Verwaltungen vermutlich innovativ genug sein, um Vermeidungsstrategien zu entwickeln.

So notwendig Leistungsvergleiche – wie sie durch die Einführung des Art. 91d in das Grundgesetz auch für die staatliche Verwaltung angestrebt werden²⁹ – auch sind, sie dürfen den Blick auf das Ganze nicht verstellen. Wollte jede Verwaltungseinheit danach streben, im interkommunalen Wettbewerb die besten Ergebnisse zu erzielen, so wäre ihre Arbeit nur so gut, wie es die ausgewählten Kennzahlen beschreiben. Innovationsfähigkeit, der Mut zu neuen Lösungen könnte dabei Schaden erleiden. Das gilt umso mehr, wenn das Abschneiden in Leistungsvergleichen auch dazu dient, Beförderungschancen abzuwägen oder leistungsorientierte Elemente der Vergütung zu bemessen. An dieser Stelle wird daher weniger eine Ent-

²⁵ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001) S.16. In den Diskussionsprozess sollen auch lokale und regionale Akteure eingebunden werden; dazu zählen z.B. auch die Verbände lokaler und regionaler Gebietskörperschaften. Noch verbesserungsfähig ist allerdings die Rückkoppelung, was die Bewertung der jeweiligen Eingabe durch die Kommission angeht.

²⁶ S. dazu bereits OECD (2005) S.56ff.

²⁷ Ein gutes Beispiel ist der jährliche Bericht des schwedischen Kommunalverbandes, zuletzt für das Jahr 2009 (Sveriges kommuner och landsting 2011).

²⁸ So auch Prognos (2011) S.18.

²⁹ S. hierzu HAMMER (2011).

wicklungslinie gezeichnet als ein Wunsch formuliert: „Benchmarking mit Augenmaß!“³⁰

Unter dem Schlagwort „Transparenz“ ist aber auch die Forderung nach einer Öffnung der Datenbestände der Verwaltung für Dritte zu nennen.³¹ Es erscheint zumindest nicht unwahrscheinlich, dass Private den Zugang zu Verwaltungsdaten begehren: „Die öffentliche Verwaltung verfügt über eine Fülle von Daten und Informationen. Diese müssen zum einen in der Verwaltung vernetzt werden, um für das Verwaltungshandeln besser nutzbar gemacht werden zu können. Darüber hinaus können Verwaltungsdaten aber auch für einen weiteren Anwenderkreis von Interesse sein, z.B. Geodaten, Einwohnerdaten, statistische Informationen und Auswertungen, sowie historische Informationen bzw. Archive.“

Zunächst ist zu klären, was Dritten zur Verfügung gestellt werden kann; daneben ist aber auch zu prüfen, ob die Datenbestände kostenfrei genutzt werden können oder nicht. Für den Staat kann es nämlich durchaus reizvoll sein, mit den Daten, die mit z.T. hohen Kosten gewonnen wurden, eigene Einnahmen zu generieren. Zu klären ist die Frage, ob umgekehrt auch private Daten für öffentliche Zwecke genutzt werden können. Auf jeden Fall ist eine Zusammenarbeit mit privaten Partnern unumgänglich.³²

2. Personal

Das Personal ist die wichtigste Ressource der öffentlichen Hand. Ohne eine leistungsfähige und motivierte Mitarbeiterschaft kann eine öffentliche Verwaltung keine guten Ergebnisse erzielen. Zugleich aber ist eine gute Verwaltung auch eine wesentliche Voraussetzung für eine positive wirt-

³⁰ Der Zukunftsreport Moderner Staat 2011 (Prognos 2011, S. 10) enthält auch eine Einschätzung zum Thema Leistungsvergleiche. Dabei ist auffällig, dass zwar für das Jahr 2020 die Mehrzahl der Befragten solche Vergleiche für üblich hält und ihnen auch eine Steuerungsfunktion zuerkennt. Auswirkungen im Hinblick auf eine leistungsorientierte Bezahlung werden (vermutlich zu Recht) hingegen eher selten angenommen; auch die Öffnung von Vergleichen für die Öffentlichkeit wird als eher unwahrscheinlich angesehen – vielleicht auch nur erhofft.

³¹ Vgl. die ausführlichere Darstellung von B. KRABINA (2011) S.311ff. mit Verweisen u.a. auf die open-government Initiative von Präsident Barack OBAMA. Siehe dazu auch das Beispiel der Stadt Berlin: KLESSMANN (2012) S.40f. Dass der Datenaustausch auch zwischen Verwaltungen nicht außer Acht bleiben darf, zeigen THEUVSEN/ARENS (2011) sehr anschaulich am Beispiel der Veterinärverwaltung.

³² AWV (2012) S.27.

schaftliche und gesellschaftliche Entwicklung eines ganzen Landes. Das ist allerdings zwar rasch gesagt, damit aber noch keineswegs auch gelebte Praxis. Nach wie vor wird – das zeigen manche reflexartige Reaktionen auf Tarifforderungen der Gewerkschaften – das Personal in erster Linie als Kostenfaktor aufgefasst. Angesichts der kritischen Lage vieler öffentlicher Haushalte ist das auf den ersten Blick zwar verständlich. Zumeist wird auch mit einem sorgsamem Umgang mit den anvertrauten Geldern der Bürgerinnen und Bürger argumentiert. Gleichwohl erscheint die Argumentation zu kurz gegriffen.

Dabei ist es nicht unbedingt zu erwarten, dass Politik und Verwaltungsführung ihre bisherigen Einschätzungen nur aus eigener Überzeugung ändern. Der wichtigste Treiber wird die demografische Entwicklung sein. Es ist seit langem bekannt, dass das Arbeitskräftepotential insgesamt rückläufig sein wird.³³ Das wird die Verwaltungen im Allgemeinen, die Kommunalverwaltungen möglicherweise im Besonderen treffen. Wollen die Verwaltungen den Wettbewerb um guten Nachwuchs nicht von vornherein aufgeben, müssen sie sich als attraktive und zukunftsfähige Arbeitgeber präsentieren. Dabei darf die Sicherheit des Arbeitsplatzes nicht die ausschlaggebende Rolle spielen, denn ansonsten würden jene jungen Leute, die Veränderungen gegenüber aufgeschlossen sind und auch Neues ausprobieren möchten, kaum den Weg in die öffentliche Verwaltung finden.

Eine wichtige Aufgabe des Personalmanagements wird es daher zunehmend sein, Perspektiven für die weitere Berufslaufbahn aufzuzeigen, den Arbeitsplatz in der Verwaltung attraktiv auszugestalten (z.B. auch durch verwaltungseigene Kinderbetreuungsmöglichkeiten, gute Fortbildungsangebote u.a.m.) und das – derzeit ein wenig „verstaubte“ – Image der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Zugleich werden die Aufgaben (nicht nur aus finanziellen Gründen) mit weniger Personal zu realisieren sein. Dabei darf auch das Thema der Vergütung nicht außer Acht bleiben, auch wenn der öffentliche Sektor mit Teilbereichen der Privatwirtschaft nie wird konkurrieren können. Dass es dabei zum Ausbau leistungsorientierter Vergütungselemente kommt,³⁴ dürfte allerdings eher unwahrscheinlich sein.

Eine zweite Entwicklung wird die Öffnung der Verwaltung für bisher nicht hinreichend berücksichtigte Gruppen sein. Es sei die mutige Erwartung formuliert, dass die Frage einer angemessenen Gleichbehandlung der Geschlechter im Jahre 2025 kein Thema mehr sein wird. Im Rahmen einer Personalstrategie 2025 wird es vor allem darauf ankommen, Personen mit

³³ S. WEIMER&SCHWARTING (2007).

³⁴ So noch OECD (2005) p.174ff.

Migrationshintergrund für die öffentliche Verwaltung zugewinnen, die bisher noch nicht durchgängig in den Kernbereichen der Verwaltung eingesetzt werden.³⁵ Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben zudem den Vorteil, dass sie „Interkulturalität“ bereits leben können, mithin bereits heute das Verständnis für andere Lebenswelten mitbringen, also gegenüber den „Kunden“ oder Klienten der Verwaltung in der Lage sind, deren Anliegen besser zu verstehen (das bedeutet nicht automatisch: gutzuheißen). „Interkulturalität“ ist aber auch eine Qualifikation, die deutsche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigen, vor allem, aber nicht nur soweit sie Außenkontakte haben.

Zu den Erwartungen, auf die beinahe bei jeder Dezenniumsprognose hingewiesen wird, ist die zunehmende Komplexität des Verwaltungshandelns. Das ist insoweit richtig, als vormals repetitive Tätigkeiten durch automatisierte Formen ersetzt wurden bzw. werden, ohne dabei völlig in den Hintergrund gerückt zu werden.³⁶ Auch wenn dieser Prozess für manchen noch zu schleppend verläuft, so wird sich doch das Schwergewicht in der Kernverwaltung immer mehr auf die Gestaltung von Prozessen und die Bearbeitung einzelner, in sich abgeschlossener Projekte verlagern.³⁷ Das erfordert von der Mitarbeiterschaft Flexibilität und die Bereitschaft zur Teamarbeit. Das darf nicht in dem Sinne missverstanden werden, dass die öffentliche Verwaltung nur noch Generalisten benötigt. Ein fundiertes Fachwissen ist nach wie vor eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Verwaltungstätigkeit. Entscheidend wird dagegen die Fähigkeit zur fachübergreifenden Kommunikation, die Bereitschaft Argumente anderer fachlicher Herkunft aufzunehmen sein.

In dem Zusammenhang ist auch die Frage nach der Notwendigkeit externer fachlicher Expertise zu stellen. Sie ist in Teilbereichen gewiss unerlässlich, da spezielles Know-How nicht immer in der Verwaltung zur Verfügung steht und – sofern es nur sehr selten benötigt wird – zur Verfügung stehen muss. Die Verwaltung sollte im Regelfall ansonsten so qualifiziert sein, der Politik eigene Entscheidungsvorschläge vorzulegen. Dabei sollte die Politik der Verwaltung auch hinreichend Vertrauen entgegenbringen. Das wäre auch ein Beitrag zur Motivation der eigenen Mitarbeiterschaft. Angesichts der in den letzten Jahren sehr kritischen Bewertung der „Expertokratie“ in

³⁵ Vgl. dazu PRÜMM, K. (2011).

³⁶ S. AWV (2012) S.42; dabei sind viele dieser Arbeitsplätze stark „kundenorientiert“, ein Paradigma für die öffentliche Verwaltung, das auch das nächste Jahrzehnt bestimmend sein wird. Vgl. Deutscher Städtetag (2012).

³⁷ Vgl. dazu AWV (2012) S.42ff.; zu den Bestrebungen, die Prozessentwicklung zu verbessern vgl. HILL (2012).

der Öffentlichkeit erscheint eine gewisse Rückbesinnung auf die Fähigkeiten der eigenen Verwaltung nicht ganz ausgeschlossen.

Das erfordert die Bereitschaft und die Möglichkeit zu einem ständigen Lernprozess in der Verwaltung. Das Schlagwort vom lebenslangen Lernen macht vor den Türen einer Behörde nicht Halt.³⁸ Dabei geht es nicht allein um die Aktualisierung des Fachwissens, die zweifellos unerlässlich ist. Vielmehr gehören auch übergreifende Themen, wie z.B. die Nutzung von social media, in das Verwaltungswissen. Hermann Hill geht sogar noch einen Schritt weiter: „Es reicht ... in Zukunft nicht mehr aus, einen Auftrag gut zu erfüllen, ein vereinbartes Ziel zu erreichen oder seine Arbeit gut zu machen ... Erforderlich ist, nach rechts und links zu schauen, auf Veränderungen und neue Entwicklungen zu achten, bereit sein, auch andere Wege zu gehen und sein Verhalten zu ändern.“³⁹ Allerdings hat die Erfahrung der Vergangenheit gezeigt, dass die Bereitstellung von Mitteln für die Fortbildung in der Verwaltung keineswegs einfach ist. Die Erkenntnis, dass ein fundiertes Wissen der Verwaltung zugleich ein wesentliches Kapital der eigenen Behörde ist, hat sich noch nicht überall in den politischen Steuerungsgremien durchgesetzt. Hinzu kommt, dass Fortbildungsmittel im Konsolidierungsprozess zu den besonders flexiblen Aufwandsposten zählen.

Die Bemühungen dürfen indes nicht auf die Verwaltung selbst beschränkt bleiben – um ein Auseinanderklaffen der Informationsschere zwischen Politik und Verwaltung zu vermeiden, gilt auch für die Politik die Anforderung, das eigene Wissen stets zu aktualisieren. Die entsprechenden Hinweise in Kodizes zur Führung öffentlicher Unternehmen weisen in diese Richtung⁴⁰ und sollten Auswirkungen auch auf den Kernbereich öffentlichen Handelns haben. Denn asymmetrische Informationen zwischen Politik und Verwaltung – in der ökonomischen Theorie üblicherweise mit dem Principal-Agent-Modell beschrieben – stellen grundsätzlich ein Problem dar, wenn der Informationsvorsprung der Verwaltung zu groß ist oder auch nur erscheint.⁴¹

„Die öffentliche Verwaltung Deutschlands befindet sich seit mehr als fünfzehn Jahren in einem fundamentalen Wertewandel. Dabei hatten ethische Gesichtspunkte auf der Grundlage der Verfassung stets eine Richtung wei-

³⁸ Vgl. dazu DREXLER (2011) S.232ff.

³⁹ HILL, H. (2012) S.113, HILL prägt hierfür den Begriff der institutionellen Wachsamkeit.

⁴⁰ Vgl. z.B. Bundesministerium der Finanzen (2009) Ziff. 5.2.1

⁴¹ Hier sei nur auf die kurze Anmerkung von R. STOBER (2012) S.394 verwiesen.

sende Bedeutung für das Berufsethos im öffentlichen Dienst. Allerdings hat die stärkere Betonung ökonomischer Instrumente – auch in der öffentlichen Verwaltung – das Bewusstsein für die tradierten ethischen Werte und das darauf gründende ethische Verhalten von Führungskräften wie von Beschäftigten im Innen- und Außenverhältnis in den Hintergrund gedrängt. Erst langsam tritt mit der Verwaltungsreform und der Einführung von Qualitätsmanagement und Leitbildern auch die Diskussion über ethische Werte und die Verantwortung für das Gemeinwohl wieder mehr in den Vordergrund.“⁴²

Dabei darf die Diskussion über ethisches Verhalten nicht auf die Verwaltung selbst beschränkt werden. Sie ist zum einen auf den gesamten Bereich öffentlicher Einrichtungen und Betriebe anzuwenden;⁴³ zum anderen gilt sie auch in den Fällen, in denen Private an Stelle der öffentlichen Verwaltung tätig werden: „Immer dann, wenn die Verlagerung von Aufgaben des Staates auf Private stattfindet, rücken auch ethische Maßstäbe in den Focus der Betrachtung. Abgesehen von der Frage nach den Grenzen solcher Maßnahmen ... entsteht in diesem Kontext auch die Frage nach den ethischen Grundeinstellungen der Privaten, wenn sie mit Exekutivaufgaben beauftragt werden. Zentrales Auswahlkriterium muss genau dieser Punkt sein, denn aus der Empfängersicht öffentlicher Leistungen und hoheitlicher Handlungen darf es keinen Unterschied machen, ob eine Behörde mit Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder eine private Organisation mit privaten Arbeitnehmern handelt.“⁴⁴

Zu den besonders schwierigen Fragen gehört der Umgang mit dem Thema Risikobereitschaft.⁴⁵ Einerseits erfordert situationsangemessenes und flexibles Handeln die Bereitschaft, in ungewissem Umfeld Entscheidungen zu treffen. Eine solche Entscheidung kann sich bei einer späteren Überprüfung als die schlechtere Variante herausstellen. Folgen daraus negative Konsequenzen für die Organisationseinheit oder gar für die betroffenen Beschäftigten, so sinkt die Bereitschaft, Risiken einzugehen ganz erheblich. Eine öffentliche Verwaltung jedoch, die nach dem absoluten Vorsichtsprinzip

⁴² AWV (2012) S.47; zu Recht macht allerdings R. STOBER darauf aufmerksam, dass das keine neue Rechtsentwicklung ist und im Übrigen auch dem Leitbild des ehrbaren Kaufmanns entspricht: STOBER (2012) S.397 und 398f.

⁴³ Grundlage für viele Kodizes zur guten Unternehmensführung (in gewissem Sinne aber auch zur Verwaltungsführung) sind die Guidelines der OECD (2005). S. zu den Schwierigkeiten der Anwendung SCHWARTING (2012).

⁴⁴ AWV (2012) S.53.

⁴⁵ Hierzu SCHWARTING (2011).

handelt, wird immobil und ist eben nicht mehr in der Lage, neuen Herausforderungen rasch und angemessen zu begegnen.⁴⁶

3. Kommunikation und Partizipation

Die rasche Ausbreitung von social media ist von der öffentlichen Verwaltung zunächst als eine rein private Angelegenheit zur Kenntnis genommen worden. Für die Verwaltung ergaben sich daraus lange keine eigenständigen Herausforderungen. Das Internet wurde zwar als Plattform genutzt, diente aber im Wesentlichen nur zur Präsentation von Informationen seitens der Verwaltung. Das „Lebenslagenmodell“, in dem Bürgerinnen und Bürger Dienstleistungen der Verwaltung nicht mehr nach den Organisationseinheiten sondern nach Sachverhalten finden konnten, blieb nicht mehr als eine verbesserte Bürgerinformation. Diese Zurückhaltung wurde auch durch rechtliche Bedenken – z.B. im Hinblick auf den Datenschutz oder ungewollte Verweisketten auf unerwünschte Web-Angebote – verstärkt.

Erst allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, dass die interaktive Komponente der social media auch für die Verwaltung trotz der Vorbehalte bedeutsam sein könnte. Dies gilt sowohl für die Verwaltung als Objekt wie als Subjekt in den social media. Als Objekt ist sie längst vertreten – ohne es vielleicht immer zu wissen. So dürfte das Thema „compliance“ bereits heute auf den entsprechenden Plattformen eine gewisse Bedeutung besitzen und zusätzlich gewinnen.⁴⁷ Für bestimmte Aufgabenbereiche wie die Tourismus- oder Wirtschaftsförderung ist eine Abstinenz im Hinblick auf social media eigentlich nicht mehr zu vertreten.

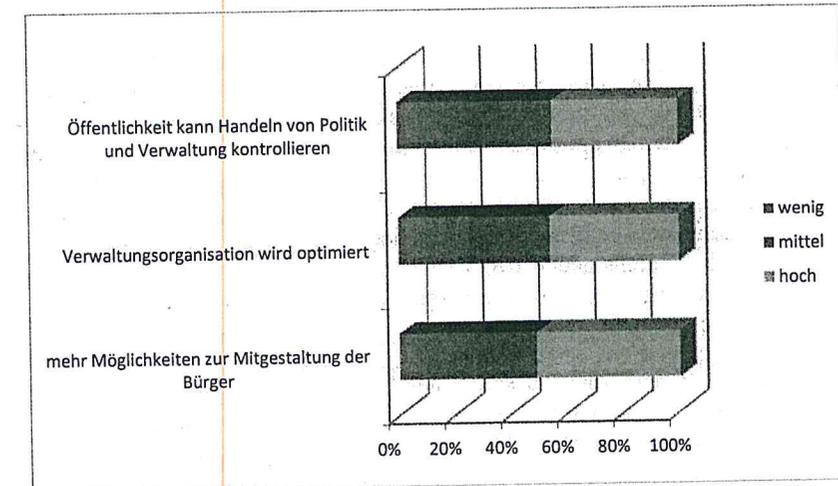
Dass dies durchaus als Zukunftsentwicklung wahrgenommen wird, zeigt sich in einer kürzlich durchgeführten Umfrage. Danach hatten zum einen nahezu alle Befragten eine Meinung zur Thematik; zum anderen war die Gruppe derjenigen, die die Bedeutung von social media für das Verwaltungshandeln hoch einschätzen jeweils am größten:

⁴⁶ So der Hinweis bei O. BRODRICK (2011) S.89f. und BRÜESCH/KAGER (2011). Ein Beispiel aus der eigenen Erfahrung des Verfassers sei hier genannt: Als nach der Öffnung der Grenzen 1989/90 eine große Zahl von Übersiedlern nach Westdeutschland kam, war für deren Unterbringung innerhalb von wenigen Stunden zu entscheiden. Ein langwieriges Raisonement über die Vorteilhaftigkeit verschiedener Varianten war in einer solchen Situation praktisch unmöglich.

⁴⁷ S. den Hinweis bei R. STOBER (2012) S.394.

Schaubild 3

Welchen Einfluss wird Ihrer Meinung nach Social Media im Jahr 2020 auf das Verwaltungshandeln haben?⁴⁸



Dabei entwickelt sich die Verwaltung auch zum Subjekt dieser Kommunikation, die die herkömmliche Öffentlichkeitsarbeit ergänzen dürfte.⁴⁹ Zwei Sachverhalte haben diese Entwicklung beeinflusst. In vielen Städten ist über die Implementation eines Bürgerhaushalts, d.h. die aktive Beteiligung der Bürgerschaft am Haushaltsgeschehen diskutiert worden. Manche Städte haben dieses Instrument inzwischen seit mehreren Jahren im Einsatz.⁵⁰ Der Bürgerhaushalt braucht das interaktive Netz, damit die Beteiligten nicht nur an die Verwaltung Vorschläge richten sondern auch mit ihr und untereinander kommunizieren können. Ob der Bürgerhaushalt auch das kommende Jahrzehnt prägen wird, sei dahingestellt, die generelle Interaktion über das Netz mit den Bürgerinnen und Bürgern indes dürfte dies tun.

Denn Partizipation lässt sich in Zukunft vermutlich nicht mehr nur über die herkömmlichen Formen von Sprechstunden, Versammlungen oder die Ein-

⁴⁸ Prognos (2011) S.5.

⁴⁹ Zu den Entwicklungsnotwendigkeiten der Öffentlichkeitsarbeit vgl. AWV (2012) S.17f.

⁵⁰ Zu einer umfassenden Darstellung vgl. u.v.a. SINTOMER/HERZBERG/RÖCKE (2010).

gabe von Einwendungen und Anregungen (z.B. im Planverfahren) gestalten.⁵¹ Die Öffnung anderer Wege, namentlich über das Netz erscheint unerlässlich. Dabei wird dies auch durch die Veränderung des Wahlkampfverhaltens, insbesondere von Direktkandidaten beeinflusst. Sie nutzen zur unmittelbaren Diskussion mit potentiellen Wählern interaktive Formen, die sie nicht einfach nach dem Wahltag beenden können.

Da zudem – zumindest seit „Stuttgart 21“ – Partizipation der Bürgerinnen und Bürger auf der lokalen Ebene zu den zentralen politischen Schlagworten zählt, sind erweiterte Formen der Diskussion mit und in der Öffentlichkeit gewiss eine der prägenden Entwicklungslinien der kommenden Jahre. Dabei werden sie sich oft außerhalb der formalisierten Wege z.B. des Bürgerbegehrens oder des Bürgerentscheids bewegen sondern auch Mediationsverfahren und andere dialogorientierte Möglichkeiten einschließen. Dies geschieht nicht neben der Verwaltung; sie wird in diesen Diskussionsprozess unmittelbar einbezogen sein und sich dem Dialog mit dem Bürger stellen müssen.⁵²

Auch wenn Partizipation zu einem der Leitthemen der kommenden Jahre zählen dürfte, sollen die Schwierigkeiten nicht unberücksichtigt bleiben. Zum einen wird die Rolle der etablierten Politik in Frage gestellt, wenn ihre Fähigkeit zur Lösung von Problemen zumindest ergänzt wird durch unmittelbare Antworten aus der Bürgerschaft. Auch die Verwaltung sieht sich vor neue Herausforderungen gestellt. Denn ihre Kompetenz, Sachverhalte zu analysieren und zu bewerten, wird durch die aktive Einbeziehung der Bürgerschaft zumindest in Frage gestellt. Die Erfahrungen von Beteiligungsprozessen zeigen, dass dem formulierten Sachverstand der Verwaltung ein erhebliches Misstrauen entgegengebracht wird, da sie als interessegeleitet, nicht als objektiv sachbezogen empfunden wird. Vertrauen in die Kompetenz von Verwaltungsmitarbeiterinnen und –mitarbeitern leitet sich daher nicht mehr aus ihrer Stellung sondern aus ihrer Fähigkeit ab, Sachverhalte so neutral wie möglich, gleichwohl fachlich ausgewogen, darzulegen.

Wenn es eine technologische Entwicklung gibt, deren Ausbreitung vor 10 Jahren gewiss unterschätzt worden ist, so ist es der Mobilfunk. „Globally, mobile cellular is the most rapidly adopted technology in history and the

⁵¹ So AWV (2012) S.26f.

⁵² S. hierzu den sehr interessanten Weg zur umfassenden Partizipation des Bezirks Berlin-Lichtenberg, einem „Piloten“ in Sachen Bürgerhaushalt: MIDDENDORF (2011).

most popular and widespread personal technology worldwide.”⁵³ Einige Länder haben die durch physische Netze gestützte Technologie quasi übersprungen und den Mobilfunk als die adäquate Lösung herangezogen, um eine netzgestützte Kommunikation auch ohne die in Deutschland nach wie vor übliche und angestrebte Verkabelung sicherzustellen. Das e-government ist in diesen Fällen unmittelbar durch das m-government abgelöst worden. Die deutsche Verwaltung hat auf diese Entwicklung zunächst verhalten reagiert; die Nutzung eines Mobiltelefons auch für Verwaltungsprozesse blieb bis auf wenige Ausnahmen („Handy-Parken“) ungenutzt.

Dies dürfte sich – nicht zuletzt weil andere Länder diesen Weg beschritten haben – in den kommenden Jahren ändern. Mobile Technologien werden vermutlich auch in der deutschen Verwaltung, z.B. für unmittelbare Bürgerinformationen wie umgekehrt für aktive Bürgerdialoge zum Einsatz kommen. So können Bürgern die Fertigstellung des Reisepasses oder der nächste Steuertermin ebenso mitgeteilt werden wie diese umgekehrt Beschwerden, z.B. zum Straßenzustand oder zu mangelhaften öffentlichen Leistungen, an die Verwaltung richten können.⁵⁴ Entwicklungen wie die Einrichtung von Call-Centern und die Initiative D 115 weisen ebenfalls in diese Richtung.⁵⁵

Ob und inwieweit das auch zu einer „Rund-um-die-Uhr-Verwaltung“ (7/24-office) lässt sich hingegen nicht prognostizieren. Zumindest soweit eine personale Sachbearbeitung eines Vorgangs erforderlich ist, dürfte es bei nach wie vor begrenzten Zeitfenstern bleiben. Die Verwaltung ist zwar nicht geschlossen, da der elektronische Zugang jederzeit möglich ist; ein Ergebnis kann indessen nur innerhalb der Arbeitszeiten in der Verwaltung erwartet werden; nicht auszuschließen allerdings ist, dass Dienstleistungsabende – bezogen auf die elektronische Abwicklung ausgeweitet werden.

Die Hinwendung zu neuen Technologien⁵⁶ muss allerdings auch Rücksicht auf die Fähigkeit einer öffentlichen Institution zur Adaption nehmen: „... I have instead asked somewhat broader questions about the capacity of organizations in the public sector to cope with large flows of information.

⁵³ OECD/ITU (2011) S.17.

⁵⁴ Zu den unglaublich vielseitigen Anwendungsmöglichkeiten vgl. die zahlreichen Beispiele in: OECD/ITU (2011) S.119ff.

⁵⁵ Zum Einsatz im Bürgeramt vgl. Deutscher Städtetag (2012), S. 30ff. Interessant ist auch der Hinweis auf die Auslieferung von Dokumenten per Fahrradkurier, ibid. S.41ff.

⁵⁶ Das Strategiepapier spricht in dem Zusammenhang von Innovationspartnerschaften zwischen Verwaltung, Bürger und Wirtschaft; vgl. AWV (2012) S.28ff.

The emphasis on technology tends to obscure perhaps the more basic issues that reside in any formal organization. These problems are with how information is transmitted within organizations, among organizations, and from the environment to the organization.⁵⁷

4. Finanzen

Eine der Konstanten der Diskussion über die öffentliche Verwaltung ist die Leere der öffentlichen Kassen. Es vergeht wohl kein Jahr, in dem nicht die Notwendigkeit einer sparsamen Haushaltsführung beschworen und das Erfordernis einer Konsolidierung bekräftigt wird. Die öffentlichen Haushalte sind – so der Eindruck – chronisch unterfinanziert. An dieser Einschätzung dürfte sich auch in den nächsten Jahren wenig ändern. Die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise veränderte Einschätzung der Bonität öffentlicher Gläubiger in Europa hat zu einer Neubestimmung öffentlicher Verschuldung zumindest in Deutschland geführt.

Bund und Länder haben sich mit der Einführung von Schuldenbremsen einen strikten Sparkurs für die Zukunft auferlegt; die Debatte über Schuldenregeln in Europa beschleunigt diesen Prozess möglicherweise. Mittlerweile sind auch einige Kommunen diesem Beispiel gefolgt,⁵⁸ auch wenn die Finanzlage nach wie vor prekär ist: „Die schwierige Finanzsituation der Kommunen hat sich gegenüber 2009 wieder etwas entspannt, Entwarnung kann jedoch noch nicht gegeben werden, zwei Trends offensichtlich ungebremst sind. Auch bei einer besseren Entwicklung der kommunalen Einnahmen scheint es – mit wenigen Ausnahmen – den Kommunen nicht möglich zu sein, den Investitionsstau in den nächsten Jahren auch nur ansatzweise abzubauen ... Zugleich scheint sich die Schere zwischen Kommunen mit ausreichender Finanzlage und strukturellen Stärken und finanzschwachen Kommunen mit Strukturproblemen immer weiter zu öffnen.“⁵⁹

Die klassischen Stichworte der Konsolidierungspolitik, „Aufgabenkritik“, „Effizienzsteigerung“, „Prozessoptimierung“ werden gewiss auch im kommenden Jahrzehnt von erheblicher Bedeutung sein. Dabei stellt sich die Frage, ob es neue Antworten im Gegensatz zur Vergangenheit geben wird. Herkömmliche kommunale Konsolidierungspolitik, wie sie auf kommunaler Ebene nach wie vor betrieben und von Aufsichtsbehörden regelmäßig gefordert wird, konzentriert sich im Wesentlichen auf die Erhö-

hung von Steuersätzen, Vermögensveräußerungen und die Beschneidung von nicht zwangsläufig gebundenen Aufgaben. Diese Ansätze sind jedoch nicht besonders zukunftsweisend, da sie die Entwicklungsperspektive der jeweiligen Kommune außer Acht lassen. Hinzu kommt, dass die Bürgerschaft viele der gängigen Konsolidierungsvorschläge nicht zu akzeptieren bereit ist. Dies zeigt sich nicht zuletzt dort, wo die Bürgerinnen und Bürger – wie im Rahmen des Bürgerhaushalts – aktiv in die Konsolidierungspolitik einbezogen sind. Diese Einschätzung gilt in dieser Form für die lokale Ebene – cum grano salis lässt sie sich aber ebenso auf eine Konsolidierungspolitik von Bund und Ländern übertragen.

Soll eine solche Partizipation mehr als nur ein Schlagwort bleiben, müssen Politik und Verwaltung auch im Rahmen einer notwendigen Haushaltskonsolidierung – u.U. sogar gemeinsam mit der Zivilgesellschaft – neue Antworten auf die finanziellen Herausforderungen finden. Dabei dürfte – zumindest für Deutschland – zu unterstellen sein, dass hohe Haushaltsdefizite weder auf der staatlichen, vielleicht sogar mehr noch auf der lokalen Ebene auf eine Zustimmung in der öffentlichen Meinung stoßen. Das kommende Jahrzehnt könnte daher im Zeichen einer veränderten Konsolidierungspolitik stehen. Dabei sollte allerdings berücksichtigt werden, dass vorhandene oder geplante Entschuldungsprogramme für die kommunale Ebene den örtlichen Eigenbeitrag noch immer eher nach herkömmlicher Art definiert sehen wollen.

Worin kann eine neue, intelligenterere Konsolidierungspolitik bestehen? Zwei „Hoffnungsträger“ der Vergangenheit haben sich dabei als nicht sehr erfolgreich erwiesen. Die Aufgabenkritik und, in ihrer weniger fundamentalen Ausprägung der Standardabbau, haben zu kaum einer Reduktion öffentlicher Haushalte geführt. Wirklich überflüssige Aufgaben zu finden, hat sich und wird sich auch in Zukunft als nicht sehr zielführend erweisen. Der Standardabbau ist allzu oft an rechtlichen Schranken, z.B. Haftungsfragen, gescheitert; er bedürfte einer konsequenten Neudefinition von privaten und öffentlich zu deckenden Risiken, um hier zu substantiellen Veränderungen zu kommen. Dazu haben bisher allerdings auf allen Ebenen der Mut und die Bereitschaft gefehlt.

Die Prozessoptimierung ist allzu einfach mit dem Ausbau des e-government gleichgesetzt worden. Die Nutzung einer neuen Technologie allein jedoch ist noch kein hinreichender Ansatz. Die Verwaltungsprozesse

⁵⁷ PETERS (2011) S.17.

⁵⁸ So die Städte München, Jena oder Dresden; vgl. BURTH/GNÄDINGER (2012).

⁵⁹ KfW (2011) S.4.

werden grundlegender zu hinterfragen sein.⁶⁰ Dabei sind gültige Abläufe, z.B. der verwaltungsinternen Beteiligung, ebenso wenig unantastbar wie die Behördenstrukturen. Die innere wie die äußere Verwaltungsreform wird daher auch die nächsten Jahre – vielleicht sogar mehr noch als bisher – prägen und prägen müssen. In der Vergangenheit ist dabei oft auf das „Outsourcing“ gesetzt worden.⁶¹ Ob das auch in den kommenden Jahren der Fall sein wird, kann angesichts der aktuellen Debatten zu einer „Rekommunalisierung“ durchaus bezweifelt werden.⁶² Auch die einfache Zusammenlegung von Behördeneinheiten mit der Vermutung von Synergieeffekten hat sich nicht immer als geeigneter Weg erwiesen – gleichwohl werden solche Lösungen wohl auch in den kommenden Jahren Platz greifen.

Die Neuordnung territorialer Strukturen (ggf. auch verbunden mit Funktionsverlagerungen) wird das nächste Jahrzehnt vor allem für die Kommunen vermutlich deutlich prägen. Denn der Bevölkerungsrückgang in einer Reihe von Regionen, das geringere Arbeitskräftepotential und die prekäre Haushaltslage zwingen dazu, die Zahl der Gebietskörperschaften zu überprüfen.⁶³ Dies gilt vor allem für jene Länder, die noch über sehr kleinteilige Gebietsstrukturen verfügen. Allerdings: Ohne eine klare Definition der Verantwortungsstrukturen vorab lassen sich Größen von Verwaltungseinheiten nicht sinnvoll definieren.

Ein „Zauberwort“ der letzten Jahre war die interkommunale Zusammenarbeit. Sie war und ist für viele Landespolitiker eine geeignete Maßnahme, um einer ungeliebten und Streitbehafteten territorialen Neugliederung entgehen zu können. Das darf allerdings nicht den Blick dafür verstellen, dass die interkommunale Zusammenarbeit ein langsamer und sich nur fallweise entwickelnder Prozess ist, die somit auch keine rasche Antwort auf große Herausforderungen geben kann.

⁶⁰ Vgl. hierzu die Hinweise bei AWV (2012) S.35ff. In dem Zusammenhang ist auch die Nutzung des Standard-Kosten-Modells zu nennen, um benchmarks für die eigenen Prozesskosten zu gewinnen.

⁶¹ So OECD (2005) p.132ff.

⁶² Vgl. dazu ausführlich BAUER (2012).

⁶³ Schwer abzuschätzen ist die Rolle, die Regionen in diesem Prozess spielen können. Ob es nach Saarbrücken, Hannover und Aachen zu weiteren förmlichen Zusammenschlüssen kommt und wie sich vorhandene Metropolregionen (ggf. auch grenzüberschreitend) entwickeln werden, bleibt abzuwarten. Das bislang eher verhaltene Tempo der Veränderung dürfte indes auch im kommenden Jahrzehnt bestimmend bleiben.

Eine allerdings noch zu selten genutzte Möglichkeit sind shared-services.⁶⁴ Sie können gerade im back-office-Bereich Kompetenz bündeln und zugleich rationellere Arbeitsabläufe implementieren. Da sie in der Regel nicht die jeweilige Behörde direkt gegenüber dem Bürger repräsentieren sondern quasi eine Hilfsfunktion für die Behörde übernehmen, geraten sie auch seltener in Konflikt mit dem Selbstverständnis der einzelnen Behörde. So haben z.B. die Sparkassen, nicht zuletzt auf Grund des Marktdrucks, aber auch im Hinblick an immer weiter steigende Sicherheitsanforderungen ihre Rechenzentren konzentriert. Das wird im öffentlichen Bereich ebenso notwendig sein. Kritisch wird es allerdings, wenn die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mehrerer rechtlich selbständiger Verwaltungen, z.B. mehrerer Kommunen, auf europa- oder steuerrechtliche Probleme stoßen. Erneut zeigt sich, dass eine Prognose der Rahmenbedingungen auch die Einschätzung dessen prägt, was Verwaltung in 10 Jahren ausmachen wird.

Es wäre zu einfach, die Antwort auf die Finanzkrise allein in der Reduktion von Kosten zu sehen. Denn öffentliche Aktivitäten dienen einem spezifischen Zweck; sie sollen den Bürgerinnen und Bürgern Leistungen zur Verfügung stellen. Dies wird in dem Begriff der Kosten- und Leistungsrechnung auch klar hervorgehoben. Allerdings ist die Leistungskomponente in deutschen Verwaltungen noch nicht hinreichend dokumentiert. Das performance measurement, eines der Kernthemen des Neuen Steuerungsmodells,⁶⁵ sollte – im Zuge der Umsetzung des neuen Haushaltsrechts – an Bedeutung gewinnen. Dabei wird das damit verbundene Leistungsversprechen, d.h. die Bereitstellung öffentlicher Leistungen nach Menge und Qualität im Vordergrund stehen. Das performance measurement bezieht so verstanden den Blickwinkel der Bürgerinnen und Bürger als stakeholder ausdrücklich mit ein.

Beispiele aus Großbritannien⁶⁶ oder Skandinavien⁶⁷ können hier als Richtmarken dienen. Zu verweisen ist auch auf die Arbeit der Audit Commission in Großbritannien, die einen beachtlichen Anstieg der Qualität öffentlicher Leistungen innerhalb eines kurzen Zeitraums beobachtet hat:

„CPA played an important role in increasing accountability and promoting capacity for improvement within the local government sector. Over the seven years of its existence:

⁶⁴ Kurz angesprochen in AWV (2012) S.12f.

⁶⁵ Vgl. OECD (2005) p.56ff.

⁶⁶ Zum performance measurement in Schottland s. BAUER/DEARING (2011) S.68f.

⁶⁷ Für Schweden vgl. Sveriges kommuner och landsting (2011).

- excellence increased, with 42 per cent of councils judged to be in the highest category of performance by 2008; an increase from 15 per cent in the first year; and
- weak performance became rare, with no council receiving a 0 star rating in 2008 and only four at the next level, compared with 34 councils rated as weak or poor in 2002.⁶⁸

Dass die Kommission inzwischen aufgelöst wurde, mindert jedoch keinesfalls die Bedeutung eines performance measurements.⁶⁹

5. Vernetzung

Zu den derzeit häufig gebrauchten Schlagworten zählt „Vernetzung“. Auch wenn ein bisweilen inflationärer Gebrauch letztlich zur Beliebigkeit führt, so bleibt doch festzuhalten, dass der Austausch zwischen der Verwaltung, gerade auf der lokalen Ebene, und anderen gesellschaftlichen Akteuren immer weiter an Bedeutung gewinnt. In bestimmten Fachbereichen ist dies schon heute selbstverständlich: So wird ein städtisches Kulturamt mit den etablierten Kultureinrichtungen ebenso im Dialog stehen wie mit der freien Kulturszene. Gleiches gilt entsprechend für ein Sport- oder ein Sozialamt. Kriminalpräventive Räte führen eine große Zahl von Beteiligten verschiedenster öffentlicher wie privater Stellen zusammen. Auch die Wirtschaftsförderung oder die Tourismuszentrale halten regelmäßige Kontakte zu den „Kunden“ und deren Organisationen.

Dabei geht es vielfach nicht nur um die Planung von Aktivitäten oder die Abstimmung divergierender Interessen untereinander sondern auch um eine Plattform, um gemeinsam den eigenen Aufgabenbereich gegen Sparauflagen im Budget oder andere Beeinträchtigungen durch Verwaltungsvorgaben bzw. politische Beschlüsse zu schützen. Solche sektoralen Netzwerke stehen natürlich rasch im Verdacht des selbstbezogenen Lobbyismus. Gleichwohl sind sektorale Netzwerke für das Funktionieren eines Gemeinwesens unerlässlich; viele Projekte im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ haben den Stellenwert solcher Zusammenarbeit für eine integrierte Entwicklungsperspektive gezeigt.⁷⁰ Sie dürfen allerdings die Verantwort-

⁶⁸ Audit Commission (2009) p.7; CPA steht für Comprehensive Performance Assessment.

⁶⁹ Allerdings gilt auch hier eine vernünftige Selbstbeschränkung. Die Zahl der bewerteten Leistungen sollte ebenso wie die Zahl der hierfür genutzten Indikatoren begrenzt bleiben, um die Kosten des performance measurement zu begrenzen und seine Akzeptanz innerhalb der Verwaltung zu sichern.

⁷⁰ Einen Überblick über die verschiedenen Ansätze gibt eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung „Sicherung tragfähiger Strukturen

lichkeiten nicht verwischen; letztlich muss deutlich sein, dass für bestimmte Entscheidungen eine öffentliche Verwaltung die Verantwortung trägt, selbst wenn die Maßnahme einer Konsensfindung im Netzwerk entspringt.

Eine weitere Form der Vernetzung findet regional statt. Derartige Netzwerke dienen dem Erfahrungsaustausch und dem gegenseitigen Lernen. Dabei ist es wesentlich, dass Netzwerke zunächst intern wirken und Ergebnisse oder gar benchmarks frühzeitig verkünden. Denn gerade aus Fehlentwicklungen oder Mängeln bei der Umsetzung lässt sich vermutlich mehr Nutzen für die eigene Arbeit ziehen als aus der Betrachtung der Erfolge. Daher ist die Devise „von den Besten lernen“ vermutlich auch nicht zielführend, da sie dazu verleitet, Erfolge besonders herauszustellen und vorhandene Mängel zu übergehen.

Dabei können vorhandene Netzwerke durchaus genutzt werden. Hierzu zählen z.B. die KGSt, aber auch die kommunalen Spitzenverbände mit ihren Gremien und Arbeitskreisen oder Dritte, wie die Bertelsmann-Stiftung. Mit dem IT-Planungsrat haben Bund und Länder ein neues interessantes Koordinationsinstrument geschaffen; auch die Absicht zu Leistungsvergleichen im staatlichen Bereich, sollte hier erwähnt werden.⁷¹ Angesichts der Enge in den öffentlichen Haushalten müsste allerdings die Evaluation des Nutzens vieler Netzwerke im Hinblick auf die Bindung von Personalressourcen verstärkt betrieben werden.

Ertragreich kann auch der Erfahrungsaustausch über die Grenzen hinweg sein, wie er zwischen Partnerstädten, eher aber noch in transnationalen Institutionen, wie grenzüberschreitenden Städtekooperationen, Euregios u.a.m. besteht. Dabei müssen solche Institutionen keineswegs nur auf Verwaltungen beschränkt sein; die Einbeziehung anderer Akteure ist durchaus möglich und sinnvoll. Eine gewisse Schwierigkeit besteht allerdings in der Sprachkompetenz. Die Beherrschung fremder Sprachen ist in der deutschen Verwaltung nicht gefordert – der Focus liegt auf der Amtssprache, dem Deutschen. Es erscheint jedoch nicht allzu gewagt, für das Jahr 2025 dagegen eine polyglottere öffentliche Verwaltung in Deutschland zu erwarten.

Im Sinne einer „better legislation“ können und sollten Netzwerke aber auch genutzt werden, um Regulierungsvorschläge mit den Betroffenen zu diskutieren und auf diese Weise Schwachstellen in den Lösungsvorschlägen und der späteren administrativen Umsetzung zu erkennen. „So gibt es unter-

für die Quartiersentwicklung im Programm Soziale Stadt, Forschungen Heft 153, Berlin 2012.

⁷¹ Vgl. HAMMER (2012).

schiedliche Formen von Öffentlichkeitsbeteiligung beispielsweise im Prozess der Erarbeitung von Gesetzen. Sie reichen von breiter Einladung zur Stellungnahme, über öffentliche Diskussionsveranstaltungen bis zu vorbereitenden Komitees.⁷²

Dass dies den Gesetzgebungsprozess insgesamt verlängert, mag dabei nicht als Nachteil angesehen werden. Dies gilt auch für die Durchführung von Pilotuntersuchungen wie sie im Zuge einer Gesetzesfolgenabschätzung notwendig werden können.⁷³ Erste Ansätze zu einer konsequenten Gesetzesfolgenabschätzung auf der Bundesebene zumindest weisen in diese Richtung. Das erfordert von der öffentlichen Verwaltung eine frühzeitige Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren. Dabei könnte eine pauschalierende Betrachtung unter Nutzung des Standard-Kosten-Modells durchaus Raum greifen.⁷⁴

6. Strategische Steuerung

„Das tradierte, hierarchieorientierte Entscheidungs- und Eingriffssystem sollte durch eine neue Steuerungslogik und Führungsorganisation abgelöst werden, die auf die Erreichung von Zielen (Ergebnissen) ausgerichtet ist (Management by Objectives).“⁷⁵ Das Zitat macht bereits deutlich, dass Erwartungen und Erfordernisse eng miteinander verwoben sind. So wird – wie schon zu Beginn des Neuen Steuerungsmodells – erneut die politische Prioritätensetzung verlangt, „... damit die Verwaltung die Bewegungsfreiheit erhält, sich aus eigener Initiative kreativ und schnell auf Erwartungen und Ziele einstellen und auf zukünftige Entwicklungen reagieren zu können.“⁷⁶ Das verlangt strategische Steuerung durch Politik und Verwaltungsführung.⁷⁷

Die Notwendigkeit strategischer Steuerung ist seit Jahren unbestritten, sie war und ist ein Kernelement des Neuen Steuerungsmodells; daran ändert auch der Paradigmenwechsel von Management zu Governance nichts. Für die strategische Steuerung hat die KGSt bereits vor Jahren inhaltliche und

⁷² BAUER/DEARING (2011) S.63

⁷³ S. dazu VORGRIMLER/BARTSCH/ZIPSE (2011).

⁷⁴ So hat der Bund bereits 2000 einen Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung vorgelegt. Das Bundesministerium des Inneren hat ergänzend dazu im Jahr 2009 eine Arbeitshilfe erstellt.

⁷⁵ AWV (2012) S.15

⁷⁶ AWV (2012) S.14

⁷⁷ BAUER/DEARING (2011) S.62.

organisatorische Vorschläge entwickelt. Dennoch wird der Zustand strategischer Steuerung als unzureichend beschrieben. Dies gilt für staatliche wie für kommunale Verwaltungen gleichermaßen. Es fällt deshalb schwer, für die kommenden 10 Jahre den Durchbruch strategischer Steuerung prognostizieren zu wollen. Der Einfluss der Tagespolitik, aber auch neue Aufgaben – zwei typische Argumente, die als Erklärung dienen sollen, warum strategische Steuerung nicht oder nicht hinreichend fundiert betrieben werden kann⁷⁸ – werden auch die Zukunft prägen.

Wichtige Treiber für die Steuerung können daher nur Knappheiten und der Wettbewerb sein, die zu einer Konzentration auf das Wesentliche und Zukunftsfähige zwingen. Zunächst sind es die zwei Kernressourcen der Verwaltung, Personal und Finanzen, die mehr noch als bisher zur Prioritätensetzung zwingen. Das kann allerdings nur in begrenztem Umfang von der Verwaltung und ihrer jeweiligen politischen Körperschaft geleistet werden. Letztlich muss auch der Gesetzgeber den Raum schaffen, um über den Einsatz von Ressourcen überhaupt entscheiden zu können. Zum anderen ist es der regionale, nationale und transnationale Wettbewerb, der Staaten, Länder und Kommunen dazu anhalten muss, sich strategisch zu positionieren und diese Position regelmäßig anzupassen. Schlecht geführte Verwaltungen können sich Behörden, mehr noch die Gebietskörperschaften im kommenden Jahrzehnt noch weniger leisten als bisher.

Denn die letzten Jahre haben gezeigt, dass die öffentliche Hand in der Lage sein muss, auch auf krisenhafte Entwicklungen rasch und erfolgreich reagieren zu können. „Resiliente (widerstandsfähige, anpassungsfähige, strapazierfähige) Organisationen sollen auch in Krisenzeiten und komplexen Umwelten handlungsfähig und produktiv sein.“⁷⁹ Das ist für eine langfristige angelegte strategische Steuerung natürlich ein erhebliches Problem. Ob und inwieweit die konsequente Verfolgung von festen Zielen, Kernelement im Neuen Steuerungsmodell, dann noch möglich, ja sinnvoll ist, kann zumindest diskutiert werden.⁸⁰

V. Vielleicht kommt alles doch ganz anders?

Die Bemerkungen zur strategischen Steuerung machen indes deutlich, wie brüchig das Eis ist, auf dem sich Prognosen zur künftigen Verwaltung be-

⁷⁸ Vgl. SCHWARTING (2002).

⁷⁹ HILL, H. (2012) S.110; s. dazu die sehr umfassende Studie von ANDERSEN ET AL. (2012) zur Anpassungsfähigkeit der nordischen Länder.

⁸⁰ So HILL, H. (2012) S.112.

wegen. Ob nicht bis 2025 neue Paradigmen des Verwaltungshandelns gelten, ob gesellschaftliche Veränderungen ganz neue Aufgaben erfordern oder ob der Prozess der europäischen Zusammenarbeit eine neue Richtung nimmt, lässt sich nicht einmal erraten. Neue Rahmenbedingungen erfordern im Zweifel auch neue Lösungswege für die öffentliche Verwaltung. Dabei werden sich indessen zwei Anforderungen an das Personal nicht ändern. Egal, welche Neuerungen zu erwarten sind: Flexibilität und eine hohe Problemlösungskompetenz werden auch in Zukunft bestimmend sein. Dass dies mit knappem Geld und geringerer Personalstärke erfolgen muss, dürfte ebenso feststehen – der öffentliche Sektor wird schon im Hinblick auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands nicht mehr Ressourcen absorbieren können als im bisherigen Umfang.

Nicht vergessen werden sollte dabei auch, dass die Erwartungen an die Verwaltung der Zukunft vergleichbar auch für die Politik gelten. Politik und Verwaltung können nur gemeinsam die zu bewältigenden Aufgaben lösen. Dazu ist es notwendig, dass auch die Politik über die erforderliche Information und Kompetenz verfügt. Mit diesen letzten Sätzen wird indes noch einmal deutlich, wie eng Erwartetes, Notwendiges und Wünschenswertes in diesem Beitrag beisammen liegen.

Literatur

- Adam, B. (2005) *Internationale Rechnungslegungsstandards für die öffentliche Verwaltung (IPSAS) - eine Analyse ihrer Leistungsfähigkeit*. In Keuper/Schäfer, *Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen* (S. 395 - 429). Berlin.
- Alter/Jacobzone (2011) *Public Management and Governance*. In Bauer/Biwaldd/Dearing, *Gutes Regieren: Konzepte - Realisierungen - Perspektiven* (S. 96 - 113). Wien - Graz.
- Andersen/Holmström/Honkapohja/Korkman/Söderström/Vartlainen (2007) *The Nordic Model - Embracing globalization and sharing risks*. Helsinki.
- Audit Commission. (2009) *Final Score: The Impact of the CPA of local government 2002 - 2008*. London.
- AWV: Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (2012) *Strategiepapier: Öffentliche Verwaltung 2020*. Eschborn.
- Bauer/Biwaldd/Dearing (2011) *Gutes Regieren: Konzepte - Realisierungen - Perspektiven*. Wien - Graz.
- Bauer/Dearing (2011) *Public Management and Governance: Globale Konzepte im nationalen Kontext*. In Bauer/Biwaldd/Dearing, *Gutes Regieren: Konzepte - Realisierungen - Perspektiven* (S. 27 - 72). Wien-Graz.
- Brodtrick, O. (2011) *Rückblick und Ausblick: Staaten erfolgreich lenken*. In Bauer/Biwaldd/Dearing, *Gutes Regieren: Konzepte - Realisierungen - Perspektiven* (S. 73 - 95). Wien - Graz.
- Brüesch, C. L. (2011) *Risikokultur als Grundlage für Innovationsmanagement in Verwaltungen*. In Schauer/Thom/Hilgers, *Innovative Verwaltungen* (S. 191 - 204). Linz.

- Bundesministerium der Finanzen (30. Juni 2009) *Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes*. http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_39010/sid_64D0B70C2234475D47013F0E2D7D90BD/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Bundesliegenschaften_und_d_Bundesbeteiligungen/Public_corporate_governance_Kodex/010709_public_Gov_an|templateId=raw,property=publication [Abgerufen am 12. Mai 2012]
- Burth/Gnädinger (3. April 2012) *Kommunale Schuldenbremsen und Verschuldungsverbote*. <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-kommunale-schuldenbremsen-verschuldungsverbote-per-hauptsatzung.html> [Abgerufen am 12. 5 2012]
- Corner, D. (2006) *The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risks*. OECD Journal on Budgeting Vol. 5.
- Deutscher Städtetag (2012) *Erstklassiger Service - zufriedene Kunden: Dienstleistungsangebote in der modernen Verwaltung*. Berlin - Köln.
- Drechsler, W. (2008) *Aufstieg und Untergang des New Public Management*. Kurswechsel Heft 2, 17 - 26.
- Drexler, R. (2011) *Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung*. In Bauer/Biwaldd/Dearing, *Gutes Regieren: Konzepte - Realisierungen - Perspektiven* (S. 229 - 237). Wien - Graz.
- Europäische Kommission (2001) *Europäisches Regieren: Ein Weissbuch KOM* (2001) 428 endg. Brüssel.
- Gratz, W. (2011) *Die Zukunft des Verwaltungsmanagements*. In Bauer/Biwaldd/Dearing, *Gutes Regieren: Konzepte - Realisierungen - Perspektiven* (S. 653 - 663). Wien - Graz.
- Hammer, T. (2012) *Leistungsvergleiche im Bundesstaat und föderale Kompetenzverteilung*. Deutsches Verwaltungsblatt, S. 525 - 532.
- Henneke, H. (2012) *Kommunale Aufgaben und Strukturen im europäisierten Bundesstaat*. Deutsches Verwaltungsblatt, S. 257 - 265.
- Hill, H. (2012) *Prozessflexibilisierung und adaptive Prozessentwicklung*. Die öffentliche Verwaltung, S. 249 - 257.
- Hill, H. (2012) *Zukunftsfähige Verwaltungen - Handlungsanleitung für Morgen*. In H. Hill (Hrsg), *Entwerfen und Gestalten - Handlungsstrategien für Verwaltungen* (S. 103-127). Baden-Baden.
- Holtkamp, L. (2008) *Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells*. dms - der moderne staat, 423 - 446.
- KfW (2012) *Kommunalpanel 2011*. Berlin.
- Klessmann, J. (Februar 2012) *Offene Hauptstadt*. moderne verwaltung 2/2012, S.40-41
- Krabina, B. (2011) *Open Government ans Governance 2.0*. In Bauer/Biwaldd/Dearing, *Gutes Regieren: Konzepte - Realisierungen - Perspektiven* (S. 309 - 319). Wien - Graz.
- Middendorf, J. (2011) *Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg: Baustein auf dem Weg zur Bürgerkommune*. In Bauer/Biwaldd/Dearing, *Gutes Regieren: Konzepte - Realisierungen - Perspektiven*. Wien - Graz.
- OECD (2005) *Guidelines of Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris.
- OECD (2005) *Modernising Government*. Paris.
- OECD/ITU (2011) *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and connected Societies*. Paris.
- Österreichischer Städtebund (2000) *Logon-Report: Challenges for the Local Level*. Wien.
- Perger, W.A. (30.12.2011) *Expertokratie als neue Herrschaftsform*. Die Zeit, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-12/experten-regierung-krise-demokratie>.

- Peters, G. (2012) *On leading horses to water: Developing the Information Capacity of Governments*. Halduskultur - Administrative Culture Vol. 13 No.1.
- Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2011) *Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten*. Wiesbaden.
- Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2011) *Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei den Ländern und Kommunen*. http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Gemeinsame_Dokumente_der_Rechnungshoefe/Empfehlungen_fuer_den_Einsatz_derivativer_Finanzinstrumente_bei_Laendern_und_Kom.pdf.
- Prognos (2011) *Zukunftsreport Moderner Staat 2011*. Innovative Verwaltung Special 2/2011.
- Prümm, K. (2011) *Innovatives Personalmanagement und kommunale Integrationspolitik - Wege zu einer erfolgreichen Rekrutierung von Auszubildenden mit Migrationshintergrund*. In Schauer/Thom/Hilgers (Hrsg.), *Innovative Verwaltungen* (S. 231-244). Linz.
- Rochet/Peignot/Peneranda. (2012) *Digitizing the Public Organization*. Halduskultur - Administrative Culture Vol. 13 no. 1.
- Schwarting, G. (2002) *Zehn Jahre „Tilburger Modell“*. KGSt-Info Jg. 47 Nr. 15.
- Schwarting, G. (2008) *Kommunalrechtliche Aspekte*. In Siebel/Röver/Knüttel (Hrsg.), *Rechtshandbuch Projektfinanzierung und PPP* (S. 443 - 464). München.
- Schwarting, G. (2011) *Stresstest für Kommunen? - Vom Nutzen eines umfassenden Risikomanagement*. *Verwaltung & Management*, S. 315 - 321.
- Schwarting, G. (2012) *Public Corporate Governance Codes - necessary but successful too?* (Vortrag) Tallinn.
- Sintomer/Herzberg/Röcke. (2010) *Der Bürgerhaushalt in Europa: Eine realistische Utopie*. Wiesbaden.
- Stober, R. (April 2012) *Compliance in der öffentlichen Verwaltung*. *Deutsches Verwaltungsblatt* (S.391-401)
- Sveriges kommuner och landsting. (2011) *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* Bokslut 2009. Stockholm.
- Theuvsen, L. L. (2011) *Kommunikation und innovatives Verwaltungsmanagement - Sektor- und grenzüberschreitender Informationsaustausch durch öffentliche Verwaltungen in Deutschland*. In Schauer/Thom/Hilgers (Hrsg.), *Innovative Verwaltungen* (S. 151 - 164). Linz.
- Vorgitler/Bartsch/Zipse (2011) *Vom Standardkostenmodell zur Messung des Erfüllungsaufwands*. *Wirtschaft und Statistik* (S.1165-1170)
- Weimer, S., & Schwarting, G. (2007) *Demografie und kommunale Personalpolitik*. *Die Personalvertretung* Heft 6/7, S. 303 - 311.

DIE ZUKUNFT DER POLIZEI (1): DEMOGRAPHISCHER WANDEL IN DER POLIZEI

Dieter Wehe

Die „Zukunft der Polizei“ ist ein Thema mit vielen Facetten. Die demografische Entwicklung und die aktuellen Demografieauswirkungen in der Polizei sind zeitnah durch intelligente Steuerungsmöglichkeiten zu gestalten. Dies bildet den inhaltlichen Schwerpunkt dieses Beitrages. Weitere Themen wie Führung und Führungskultur in der Polizei sowie eine zukunftsorientierte Steuerung der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen können in Fortführung der Schriftenreihe aufgegriffen werden. Betrachtungen zur Kernaufgabenbewältigung, zur Ausstattung und zum polizeilichen Engagement in Auslandsmissionen sind weitere mögliche Thementräger. Auch zukunftsorientierte Betrachtungen zur Ausstattung, zur fachorientierten Kernaufgabenbewältigung und zu Auslandsmissionen sind weitere mögliche Thementräger.

I. Begriff der Demografie

Der demografische Wandel als gesellschaftliches Phänomen stellt eine große Herausforderung dar. Die prägenden Folgen wirken sich aber nicht erst in der Zukunft aus, sondern beschäftigen viele Organisationen schon heute. Das Problem liegt dabei nicht allein in dem Umstand, die durch Pensionierung anfallenden Personalabgänge durch Neueinstellungen auszugleichen. Dies ist aufgrund geburtenschwacher Jahrgänge ohnehin eine ambitionierte Aufgabe eines jeden Unternehmens, sei es privatwirtschaftlich oder öffentlich. Die Gefahr liegt in dem weiteren Umstand, dass mit dem scheidenden Personal auch ein Großteil des Wissens der Organisation verloren geht.

Demografie ist die Wissenschaft von der Bevölkerung oder auch die Beschreibung der wirtschafts- und sozialpolitischen Bevölkerungsbewegung¹. Demografie befasst sich also mit Bevölkerungszahlen und -strukturen, ihrer räumlichen Verteilung und den für die Veränderung verantwortlichen sozialen Faktoren. Demografischer Wandel bedeutet demnach eine veränderte Zusammensetzung der Altersstruktur einer Gesellschaft sowie gesellschaftlicher Gruppierungen und Institutionen.

¹ <http://www.duden.de/rechtschreibung/Demografie>, zuletzt abgerufen am 27.12.2011