

MICHAEL BENJAMIN

## Verwaltung und Verwaltungsreform

### *Verwaltung und Gesellschaft*

In Zeiten leerer öffentlicher Kassen, der Krise der Staatsfinanzen, von Arbeitskämpfen im öffentlichen Dienst, Verteilungskämpfen zwischen Bund, Ländern und Kommunen rückt die Verwaltung stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Auch die Wissenschaft wird bemüht, um Kürzungen der öffentlichen Haushalte, Massenentlassungen und Verschlechterung der sozialen Bedingungen im öffentlichen Dienst zu begründen. Dann ist von Sparsamkeit und Redlichkeit die Rede, mehr noch von der Notwendigkeit, Staat und Verwaltung zu reformieren, vom schlanken Staat, davon, öffentliche Verwaltung verstärkt zu öffentlichem Management umzugestalten.

Dabei kommen eigenartige Konstellationen zustande. So, wenn sich Marktliberale mit der Forderung nach »weniger Staat« mit Linken treffen, welche die Forderung nach »progressiver Entstaatlichung« erheben.<sup>1</sup> Theoretische Diskussion ist angesagt.

Die Literatur darüber, was »öffentliche Verwaltung« ist, ist kaum überschaubar.<sup>2</sup> Von ihrem sozialpolitischen Inhalt her ist die öffentliche Verwaltung Instrument der Macht- und Herrschaftsausübung vermittels der Organe des Staates (einschließlich der Kommunen).<sup>3</sup> In der DDR entsprach dem weitgehend der Begriff »Staatsapparat«. Funktional erscheint die öffentliche Verwaltung als Teilsystem der Gesellschaft, das Entscheidungen ausgibt und durchsetzt (ggf. durch Zwang), um deren Funktionieren zu gewährleisten. Ziele und Mittel der öffentlichen Verwaltung werden als durch die Gesellschaft (oder deren Machthaber, herrschende Klassen oder deren Vertreter...) gesetzt angesehen. Diese Bestimmungen sind insofern unkonventionell, als sie nicht nur die Exekutive, sondern auch die Vertretungskörperschaften und die Rechtsprechung einbeziehen. Mehr traditionell sind Konzeptionen, welche die öffentliche Verwaltung als soziales Teilsystem ansehen, das die Aufgabe habe, die gesellschaftliche Entwicklung oder einzelne Bereiche der Gesellschaft zu steuern, oder aber als Organisation, die der Bevölkerung Dienste zu erbringen hat. Unter dem Zeichen der Neuen Öffentlichen (New Public Management) Verwaltung werden Modelle entwickelt, bei denen die öffentliche Verwaltung als Anbieter von »Produkten« gegenüber dem Bürger als »Kunden« interpretiert wird.<sup>4</sup>

Soweit es keine Mißverständnisse hervorruft, werden in diesem Artikel je nach dem Kontext die Wörter »öffentliche Verwaltung«, »Staatsapparat«, gelegentlich auch einfach »Verwaltung« im we-

Michael Benjamin – Jg. 1932; Prof. Dr. sc. jur., Sohn des 1942 im KZ Mauthausen ermordeten Arztes Dr. Georg Benjamin und der späteren Justizministerin der DDR, Hilde Benjamin; Studium in Berlin und Leningrad, seit 1957 wissenschaftlich tätig auf den Gebieten Rechtswissenschaft und Verwaltungswissenschaft; wissenschaftlicher Mitarbeiter, später Professor an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft in Potsdam-Babelsberg und in Moskau bis zur Abwicklung im Jahre 1990; über 200 wissenschaftliche und ca. 80 publizistische Arbeiten u.a. zu Straf-, Staats- und Verwaltungsrecht, Verwaltung und Politik, seit 1949 Mitglied der SED, gegenwärtig Sprecher des Parteirats der PDS; Mitglied des Bundeskoordinierungsrates der Kommunistischen Plattform.

sentlichen synonym benutzt. Umfangreicher ist der Begriff des öffentlichen Dienstes, der alle Beamten und Angestellte des Staates und der Kommunen umfaßt, also auch im Bildungswesen, in Krankenhäusern, Bibliotheken Arbeitende, Angestellte kommunaler Dienste usw.

Die Auffassung, die Verwaltung als – wie auch immer im einzelnen bestimmtes – Teilsystem der Gesellschaft ansieht, gewinnt zunehmend an Boden. Dieser Systemansatz wurde auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung in der BRD vor allem von Luhmann, in der DDR an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft begründet.<sup>5</sup> Er führt direkt zu dem entscheidenden Punkt, daß die lokalen Ziele des Teilsystems »öffentliche Verwaltung« keineswegs notwendig mit den Globalzielen des Systems »Gesellschaft« übereinstimmen müssen, und auch nicht mit jenen, welche die Gesellschaft (oder ihre Repräsentanten oder Machthaber und in welchem Verfahren auch immer) der öffentlichen Verwaltung gesetzt hat. Normal sind im Gegenteil die Divergenz und Widersprüche dieser Ziele.<sup>6</sup> Das allerdings wurde und wird meist nicht so deutlich gesagt (auch nicht von mir in der DDR).

Hierbei handelt es sich nicht nur um eine logische Konstruktion, sondern zugleich um einen historischen Prozeß. Den Beginn der Entwicklung der gegenwärtigen öffentlichen Verwaltung kann man in Europa und im Mittelmeerraum mit der Herausbildung des spätromisch-byzantinischen Beamtenwesens setzen, das Osteuropa direkt, Mittel- und Westeuropa besonders über die mittelalterlichen italienischen Juristen und die Verwaltungsordnungen des Stauferkaisers Friedrichs II. entscheidend beeinflußt hat. Weitere Schritte waren die Rezeption des römischen Rechts in Deutschland, die Evolution des Beamtenapparates zum Instrument absolutistischer Herrschaft und seine Ablösung durch das bürgerlich-parlamentarische, juridisiertere Modell, das in Deutschland den Namen »Rechtsstaat« erhalten hat. So ist im Verlaufe von etwa anderthalb Jahrtausenden die öffentliche Verwaltung in Europa zu einem verselbständigten, sich selbst erhaltenden und selbstoptimierenden System geworden.<sup>7</sup>

Alle konventionellen Theorien der Verwaltung und ihrer Effizienz kreisen um das Verhältnis administrativer Aktivität, deren Kosten und ihrer Ergebnisse. Üblicher Diskussionsgegenstand sind der Aufwand des Verwaltungshandelns und die Kriterien seiner Messung (rein monetäre oder auch andere), wie dessen Ergebnisse zu definieren und woran sie zu messen sind (Volkswohlstand, Arbeitslosigkeit, Kriminalität usw.), und wie sie mit dem Verwaltungshandeln einzelner Mitarbeiter oder Strukturen in Beziehung gesetzt werden können. Besonders die Theorie des New Public Management untersucht mit erheblichem Aufwand und sehr detailliert, wie die »Produkte« der Verwaltung und ihre Kosten definiert werden können. Bei all ihrer Nützlichkeit im Detail lassen diese Diskussionen den entscheidenden Faktor außer Betracht. Vom Standpunkt der Verwaltung besteht das *Hauptkriterium nicht in der (wie auch immer definierten) Verbesserung der gesellschaftlichen Angelegenheiten oder ihrer Steuerung, sondern in der Kontinuität, Erhaltung, dem Wachstum und der Vervollkommnung des Verwal-*

Das Ideal der öffentlichen Verwaltung der liberalen Bourgeoisie des 19. Jahrhunderts wurde in dem Bild von dem Staat als Nachwächter personifiziert. In verschiedenen Zeiten und Ländern wandelte sich diese Personifikation zum Staat als Arbeitgeber und als Vormund, als Manager, als Sozialarbeiter bis zu der heute in Mode gekommenen Vorstellung vom Staat als einem schlanken Vertreter in Dienstleistungen.

Viele nachfolgende Aussagen gelten für jede Art der Verwaltung, nicht nur die öffentliche, sondern auch das Management von Firmen und Betrieben, Verwaltung von Parteien, Gewerkschaften usw. Wenn beispielsweise von Verwaltungsaufwand die Rede ist, ist es oftmals von größerem Interesse, wie sich dieser in solch breitem Verständnis entwickelt. In der Klassifikation der Internationalen Arbeitsorganisation wird die hiermit befaßte Personengruppe als »Managerial and clerical workers« bezeichnet.

»Alle Umwälzungen vervollkommneten diese Maschine statt sie zu brechen. Die Parteien, die abwechselnd um die Herrschaft rangen, betrachteten die Besitznahme dieses ungeheueren Staatsgebäudes als die Hauptbeute des Siegers«. Karl Marx: Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, in: MEW, Bd. 8, S. 197.

*tungssystems selbst.* Das ist als empirischer Befund festzustellen. Damit sind weder der gute Wille noch die ethische Motivation Hunderttausender öffentlich Bediensteter in der Verwaltung in Frage gestellt; von Lehrern, Sozialarbeitern, Ärzten nicht zu reden. Es geht um das System der Verwaltung, das in das Staats- und Gesellschaftssystem eingepaßt ist, und das gerade die Mitarbeiter selbst oftmals tiefen Widersprüchen und Konflikten aussetzt.

Hier berührt sich die Systemkonzeption mit jener des New Public Management. Wenn man die öffentliche Verwaltung als Management und als eine Art Business begreift, bei dem ein Verkäufer bestimmte Waren (»Verwaltungsprodukte«) an »Kunden« verkauft, so ist der nächste Schritt nur konsequent. Für den Verkäufer (oder den Manager) ist es nämlich *prinzipiell gleichgültig*, welche Art von Gütern er verkauft. Für ihn ist entscheidend, daß er Gewinn erzielt. Das entspricht genau der Situation des Systems »Öffentliche Verwaltung«. Dessen Gewinn sind Erhaltung, Wachstum und höhere Einkommen. Die soziale Umgebung ist eine meist störende, wenn nicht feindliche Umwelt, in der es sich zu erhalten und zu entwickeln gilt. Zu störenden äußeren Einflüssen gehören – und das meine ich durchaus wörtlich – die übergeordneten Verwaltungen, die Einwohnerschaft, der Gesetzgeber, insbesondere durch Haushaltsrestriktionen und ganz gewiß auch Verwaltungsreformen.

#### *Das Schildkrötenprinzip*

Äußeren Einflüssen wirkt die Verwaltung nicht anders als ein beliebiges System entgegen. Der direkteste Weg ist die Isolierung (das »Schildkrötenprinzip«). Von Natur aus ist Verwaltung weder offen noch öffentlich oder gar transparent – weder im systemtheoretischen noch im politischen Sinn. Die Verwaltung hat in Jahrhunderten vielfältige Methoden entwickelt, sich vor der Umwelt abzuschließen. Sie reichen von Qualifikationsanforderungen, Studiengängen, Studiengebühren, Auswahlprinzipien, Dienstlaufbahnvorschriften bis zu bewaffneten oder unbewaffneten Einlaßdiensten, Passierscheinen und Ausweispflichten. Viel wirksamer als sichtbare sind jedoch die bürokratischen Barrieren wie z.B. Zuständigkeitsregelungen, strenge Frist- und Formvorschriften, Gebührenpflichten, komplizierte und starre Verfahrensregelungen.

Verwaltung wird auch in der in diesem Artikel vorgenommenen Begriffsbestimmung mit Entscheidungsfindung in Zusammenhang gebracht. Das Treffen und die Durchführung von Entscheidungen scheinen die normale und direkteste Form der Wechselwirkung zwischen öffentlicher Verwaltung und Gesellschaft zu sein. Hier ist eine Präzisierung erforderlich. Tatsächlich wird in der öffentlichen Verwaltung weit mehr Arbeitskraft und –zeit darauf verwendet, Entscheidungen zu verhindern als darauf, solche hervorzubringen. Besonders wer Verwaltungsreformen anstrebt, muß sich als erstes der Totschlagsfrage stellen »Und was geschieht, wenn nichts unternommen wird?« Ist man ehrlich, wird man in den meisten Fällen antworten müssen: »Nichts Besonderes«, womit das Vorhaben bereits erledigt ist.

Deshalb sollte man sich weder darüber wundern noch beklagen, daß Verwaltungsreformen sich »totlaufen«. Das ist der normale

Verlauf der Dinge. Ist in einer Verwaltung von Reformen die Rede, so sind zunächst und vor allem die der anderen gemeint.

Hinzuzufügen wäre, daß die Verhinderung von Entscheidungen oft genug im Interesse nicht nur der Verwaltung, sondern auch der Gesellschaft liegt. »Mach keinen Schaden!« – mit diesem Satz begann und schloß Solomon Kamenizer, einer der großen alten Männer der Leitungswissenschaft in der Sowjetunion, seine Vorlesungen zu diesem Thema. Die neue und neueste deutsche Geschichte liefert hierzu hinreichend Stoff zum Nachdenken.

#### *Verwaltung – Invariante in einer sich verändernden Welt?*

Die Schwäche des »Schildkrötenprinzips« besteht in seinem statischen Charakter und seiner fehlenden Universalität. Schildkröten leben lange – die Individuen sowohl wie die Art. Aber sie brauchen ökologische Nischen, und solche existieren langfristig nicht für Systeme wie die Verwaltung. Für sie gibt es keine Galápagosinseln – und selbst auf diese hat der Mensch seinen Fuß gesetzt.

Die Verwaltung kann sich nicht vollständig isolieren. Sie kann nur überleben, wenn die Gesellschaft insgesamt überlebt, und wenn sie den Inhabern der wirtschaftlichen und politischen Macht nützt, zumindest nicht schadet. Erfüllt sie diese Voraussetzung nicht, wird sie früher oder später (meist später, dennoch aber unvermeidlich) von der gesellschaftlichen Bühne verschwinden. Effektiver und die verbreitetste Überlebensstrategie der Verwaltung ist deshalb die Anpassung an die politischen und sozialen Veränderungen.

Das eigentlich Überraschende ist indessen, in welchem geringem Maße die Verwaltung durch die enormen sozialen wie technologischen Veränderungen in den modernen Gesellschaften seit dem Ausgang des 19. Jahrhunderts berührt wird; zumal wenn man bedenkt, daß einer der Hauptkritikpunkte jeglicher Opposition der exzessive Bürokratismus der herrschenden Gruppierungen ist. Dessen Beseitigung gehört zum festen Forderungsbestand so gut wie aller oppositionellen revolutionären wie reformerischen, parlamentarischen wie außerparlamentarischen Gruppierungen. In Wirklichkeit ereignet sich weit weniger. Im äußersten Fall wird die alte Bürokratie durch eine neue ersetzt.

Anpassung ist für die Verwaltung ein Erhaltungs-, kein Veränderungsprinzip, nicht Ziel, sondern Bedingung des Überlebens und der Stabilität. Deshalb folgt auch die Veränderung der Verwaltung einem Minimalprinzip.

Es geht mir keineswegs darum, wohlfeilen Spott über die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes auszugießen, die besonders in Zeiten wirtschaftlicher Rezession zunehmendem Druck und Drohungen der Arbeitgeber ausgesetzt sind. Ihr Kampf um den Erhalt ihrer Arbeitsplätze verdient die gleiche Solidarität wie der aller Arbeitenden.<sup>8</sup> Wohl aber muß es möglich sein, den Anspruch an der Wirklichkeit von Verwaltungssystemen und Verwaltungsreform zu messen.

In den meisten ökonomisch entwickelten Ländern wurden im letzten Jahrzehnt Anstrengungen unternommen, um die Zahl der öffentlich Bediensteten und Beamten zu reduzieren.<sup>9</sup> Bei globaler

Der entscheidungstheoretische Minimumsatz:  
Bei jeder Entscheidung kommt es nicht darauf an, ihren Nutzen zu maximieren, sondern vielmehr darauf, ihre Schädlichkeit zu minimieren.

»Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht.«  
Otto Mayer

Das Minimalprinzip der Verwaltungsreform:  
Die Verwaltung verändert sich nicht mehr, als zur Sicherung ihres Bestandes und ihrer Entwicklung unumgänglich ist.

Der Satz von der Erhaltung der Verwaltung:  
Ebenso wie die Natur fürchtet auch die Verwaltung die Leere. Deshalb tritt an die Stelle einer beseitigten Verwaltung stets eine neue, in der Regel umfangreichere. Verwaltung ist ewig.

Betrachtungswise blieben diese Anstrengungen so gut wie erfolglos. In neun von 18 von der OECD untersuchten ökonomisch entwickelten Ländern wurde im Zeitraum von 1991 bis 1994/95 die Anzahl der öffentlich Bediensteten vermindert<sup>10</sup>, ebenfalls in neun Ländern vergrößerte sie sich<sup>11</sup>. Soweit diese Anzahl sich vermindert, geschieht das in einem langsamen und sehr heterogenen Prozeß – in Europa hauptsächlich als Folge von Privatisierungen.

In der BRD ist das »Personal der öffentlichen Haushalte« im Bereich »Allgemeine Dienste«<sup>12</sup> systematisch angewachsen. Der zivile Bereich wuchs von 498.300 im Jahre 1950 auf 915.300 im Jahre 1995, wobei der bisherige Höchststand 1994 mit 963.900 erreicht wurde<sup>13</sup>. Für die nächsten Jahre ist im Gefolge der Finanz- und Haushaltskrise der Bundesrepublik zeitweilig mit einem weiteren Rückgang zu rechnen. Die Daten über die Haushaltsausgaben geben das gleiche Bild. Diese sind von 128.950.000 DM im Jahre 1991 auf 157.474.000 im Jahre 1994 gestiegen.<sup>14</sup>

Im übrigen besagt ein Rückgang der Anzahl der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung keineswegs, daß der Verwaltungsaufwand sich insgesamt vermindert. Vom Standpunkt der Verwaltung bedeutet z.B. Privatisierung zunächst nicht mehr und nicht weniger als die Ersetzung der öffentlichen durch private Verwaltung. Privatisierung kann mitunter zur Verminderung des Personals oder der Kosten für die Verwaltung führen. Das tritt aber keineswegs notwendig ein. In den meisten Ländern, in denen der Anteil der öffentlich Bediensteten zurückging, hat sich in der Regel die Zahl der als Manager oder Büroangestellte beschäftigten Personen nicht verändert oder ist geringfügig angewachsen. In Neuseeland z.B. verminderte sich von 1988 bis 1994 die Anzahl der in Ministerien Beschäftigten von 61.000 auf weniger als 25.000 Die Anzahl der im gleichen Zeitraum beschäftigten »Managerial and clerical workers« betrug 1988 341.900, 1994 hingegen 404.700<sup>15</sup>.

### *Informatisierung der Verwaltung*

Eine der überraschendsten Erfahrungen besteht darin, wie minimal die Entwicklung der Technologie der Verwaltung, vor allem die Einführung der automatisierten Datenverarbeitung Quantität und Qualität der Verwaltungsarbeit und der Verwaltungsvorgänge beeinflusst haben. Zu den verbreiteten Annahmen, die an die Informatisierung der Verwaltung geknüpft worden waren, gehörte, daß

- \* Entscheidungen schneller und in höherer Qualität erfolgen könnten, und die Effizienz der Verwaltung sprunghaft zunehmen würde,

- \* weniger Verwaltungspersonal benötigt und das verbleibende qualifizierter und flexibler sein würde,

- \* die Verwaltung weniger Papier produzieren und konsumieren würde,

- \* im Ergebnis integrierter Datenverarbeitung administrative Schranken verschwinden würden,

- \* das Verwaltungssystem insgesamt kleiner, flexibler und billiger, der Kontakt mit der Bevölkerung enger werden würde.

Ein halbes Jahrhundert nach dem Beginn der Informatisierung der Verwaltung ist festzustellen, daß keine dieser Annahmen und

Erwartungen erfüllt wurde. Alle Büros der Welt sind mit Computern ausgestattet. Die Verwaltungsentscheidungen indessen sind weder besser begründet noch wirksamer. Die Schriftstücke werden um ein Vielfaches schneller hergestellt als vor Jahrzehnten. Indessen werden Ideen nicht schneller generiert. In den Arbeitsämtern, Sozialämtern, Einwohnermeldeämtern und anderen Behörden warten die Besucher stundenlang wie vor vierzig Jahren. Steuerbescheide werden jetzt maschinell hergestellt. Allerdings ist das Steuersystem mitnichten weniger kompliziert geworden, geschweige daß die Steuern niedriger geworden wären. Computerausdrucke haben auch ohne Unterschrift juristische Wirkung. Indessen ist das Normensystem weder weniger umfänglich noch transparenter geworden.

Die am stärksten desillusionierende Erfahrung besteht wohl darin, daß sich trotz der Möglichkeit einer um ein Vielfaches schnelleren Verarbeitung einer um ein Vielfaches umfangreicheren Datenmenge die Qualität der Entscheidungen nicht erhöht hat. Das ist aus mehreren Gründen nicht eingetreten.

Zunächst setzt jegliche Optimierung die Existenz zumindest exakt definierter und möglichst quantifizierbarer Ziele voraus. Diese sind, soweit sie überhaupt definiert werden, das Ergebnis politischer Verhandlungen und Kompromisse. Die Ausstattung der Verwaltung mit Computern hat diese Aufgabe in keiner Weise vereinfacht.

Die nächste Schwierigkeit ist die Unbestimmtheit der Daten. Große Datenverarbeitungskapazitäten bedeuten nicht viel, wenn die Ausgangsdaten nicht hinreichend exakt sind. »Je ungenauer die Daten sind, desto mehr muß gerechnet werden« sagte Prof. Aganbegjan in der Sowjetunion schon vor mehr als zwanzig Jahren. Meist aber wird mit ungenauen Daten so umgegangen wie mit hinreichend exakten. Damit nimmt die Unsicherheit der Entscheidungen sprunghaft zu.

Letztendlich ist es möglich, dieser Schwierigkeiten Herr zu werden. Dann erst erscheint jedoch das Haupthindernis. Die Erfahrung zeigt, daß Politiker fast nie gewillt sind, die Ergebnisse von Optimierungs- oder anderen Berechnungen als Basis ihrer Entscheidungen zu akzeptieren, wenn jene ihren Absichten oder Ansichten widersprechen. In der DDR hieß das »Primat der Politik über die Ökonomie«, und die Ergebnisse dieses Vorgehens sind hinreichend bekannt.<sup>16</sup>

Diese Denk- und Verfahrensweise ist keineswegs auf sozialistische Politik beschränkt. Die Einführung der D-Mark in der DDR illustriert das anschaulich genug. Sie hat genau zu den Folgen geführt, die viele Wirtschaftswissenschaftler und Politiker voraus sagten, darunter der damalige Bundesbankpräsident Karl-Otto Pöhl – vor allem zur Deindustrialisierung der DDR.

Der Alptraum der Science-fiction-Autoren, daß im Ergebnis der Informatisierung der Gesellschaft die Menschen von Computern beherrscht werden würden, ist nicht eingetreten. Vielmehr werden die Menschen von denselben Bürokraten mit denselben Methoden beherrscht wie zuvor, nur daß diese jetzt mit Computern ausgestattet sind.

*Erhaltung und Widersprüche: Der Fall Rußland*

Anpassung zielt darauf, die Verwaltung zu erhalten. Sie bewirkt jedoch zugleich Widersprüche und Konflikte zwischen den tradierten und weiterwirkenden Wertmaßstäben und Verhaltensnormen und jenen, die den neuen sozialen Anforderungen entsprechen. Die Lösung dieser Widersprüche vollzieht sich in der Regel als langfristiger, Generationen umfassender, regional unterschiedlich verlaufender Prozeß auf mehreren, sich beeinflussenden und überdeckenden Ebenen: Quantitativ und personell, Wandel von Strukturen, Verfahrensweisen und ihrer rechtlichen Regelung, Wandel der Verhaltensmuster und Wertmaßstäbe, wobei der letztgenannte der »trügste«, zugleich aber auch »nachhaltigste« Vorgang ist.

»Minister fallen wie Butterbrote: immer auf die richtige Seite.«  
nach Ludwig Börne

Die Restauration der kapitalistischen Verhältnisse in den »Transformationsstaaten« demonstriert das. Es hat sich gezeigt, daß die »alten Kader« in ihrer Mehrheit bereit und faktisch durchaus auch in der Lage sind, effektiv im Rahmen einer marktorientierten bürgerlich-parlamentarischen Gesellschaft zu wirken.

Die Verwaltung wird in der Regel jedem dienen, der Macht im Staate hat. Ihrer Natur nach ist sie kein »Saboteur«. Das würde ihrem Selbsterhaltungssinn widersprechen. Aber sie hat ein sehr feines, in Jahrhunderten ausgebildetes Gespür dafür, wer wirklich Macht hat. Zugleich ist sie ein retardierendes, wenn man will, stabilisierendes Element. So hat sich erwiesen, daß die Idee der Zerschlagung des alten Staatsapparates weniger effektiv war als die Revolutionäre annahmen. Neue »öffentliche Verwalter« können und werden kommen. Aber sie werden auf den Schultern ihrer Vorgänger stehen, ob sie wollen oder nicht.

Dem entwickelten Kapitalismus vor allem des westeuropäisch-kontinentalen Typs entspricht eine öffentliche Verwaltung, die auf einem stark formalisierten ausgebildeten System von Rechtsvorschriften beruht, das den Menschen vor allem als abstraktes Individuum, als Teilnehmer des Warenmarktes (einschließlich, versteht sich, der Ware Arbeitskraft) sowie als ebenso abstrakten Staatsbürger sieht und deren Tun und Lassen im Sinne der Systemkonformität regelt (was einschließt, sozialen Eruptionen vorzubeugen).

Auch die Staats- und Verwaltungspraxis des Realsozialismus – um diese vereinfachende Bezeichnung zu verwenden – war auf die Gewährleistung systemkonformen Verhaltens orientiert, was mit der Formel von der Einheit individueller, kollektiver und gesellschaftlicher Interessen ausgedrückt wurde. Andererseits wurde der Mensch konkret, als soziales Individuum in der Vielfalt seiner Beziehungen aufgefaßt. In Fragen des täglichen Lebens, soweit nicht wirklich oder vermeintlich die Sicherheit des Staates tangiert war, war die öffentliche Verwaltung auf eine unkomplizierte, »unformalistische«, bürgernahe Arbeitsweise, auf Konfliktvorbeugung und schnelle Entscheidung von Streitfällen gerichtet.

Das System von Verhaltensnormen und Verhaltensweisen von Staatsfunktionären beruhte nicht in erster Linie auf rechtlichen Regelungen, sondern vor allem auf einer harten und hart durchgesetzten Disziplin; es vergab Belohnungen mehr in Gestalt von Auszeichnungen und Privilegien, weniger in Form hoher Einkünfte. Man mag dieses System unterschiedlich beurteilen, aber im Rahmen der gesellschaftlichen Strukturen, in denen es sich herausgebildet hatte, war es wirksam.<sup>17</sup>

In Rußland vollzogen sich die Prozesse von Selbsterhaltung und Anpassung des Verwaltungsapparates an sozialen Wandel zweimal innerhalb eines Jahrhunderts. »Die alte... Staatsmaschine, die Armee, die Polizei, die Bürokratie (das Beamtentum), zu zerschlagen und völlig zu beseitigen«, sie »durch eine Organisation des bewaffneten Volkes« zu ersetzen, die Verwandlung der Beamtenschaft aus einer privilegierten Schicht mit hoher ... Bezahlung ihrer Pöstchen ...in Arbeiter einer besonderen »Waffengattung«, deren

Entlohnung *nicht höher* ist als der übliche Lohn eines guten Arbeiters« gehörte zu den grundlegenden Forderungen Lenins bei der Vorbereitung und Durchführung der Oktoberrevolution.<sup>18</sup>

Nach einem Jahr mußte Lenin konstatieren, daß dieses Projekt nicht durchführbar war, daß die Sowjetmacht vielmehr einen »Kompromiß mit bürgerlichen Tendenzen eingehen« müsse, z.B. in Gestalt der Einführung hoher Gehälter für eine Reihe bürgerlicher Spezialisten<sup>19</sup>.

Aus diesem in Lenins Verständnis »zeitweiligen Rückzug« entstand eine Bürokratschicht, die Gegenstand ständiger Kritik von Lenin über Trotzki bis Gorbatschow war.

Die Folgen reichten weiter. Die personelle Kontinuität vor allem der unteren und mittleren Ebene der Verwaltung reproduzierte in gewissem Umfang auch die Verhaltensmuster der Verwaltung. So bildeten sich die bürokratischen Strukturen der Sowjetunion als spezifische Mischung zaristischer Traditionen, revolutionärer Methoden, (die ihrerseits z.T. bis auf die französische Revolution zurückgingen) und westlichen modernen Managements.

Die gesamte Geschichte der »Perestrojka« verlief unter der Begleitmusik scharfer Kritik der Sowjetbürokratie. Nach zehn Jahren ist festzustellen, daß das Personal wie auch viele Verhaltensmuster der Bürokratie sich in Rußland wie auch anderen Ländern der ehemaligen UdSSR wenig geändert haben. In den meisten »Transformationsstaaten« wurde allenfalls die oberste Ebene der Staats- und Verwaltungshierarchien teilweise ausgewechselt, und auch das keineswegs überall, z.B. nicht in Rußland. Die mittlere und vor allem die untere Ebene änderte sich personell wenig.

Von 1990 bis 1994 ist z. B. in den Ländern, die aus der Sowjetunion entstanden sind, die Zahl der in der staatlichen Verwaltung (einschließlich Verteidigung) Beschäftigten auf 104 Prozent gestiegen (von 2,86 Millionen auf 2,97 Millionen).<sup>20</sup> Berücksichtigt man, daß im gleichen Zeitraum die Gesamtzahl der Beschäftigten auf 91 Prozent gesunken ist, so bedeutet das einen Anstieg des Anteils von 2,07 Prozent auf 2,37 Prozent.

Bei näherer Betrachtung wird ein für manchen unerwarteter Ost-West-Gradient sichtbar. Die Länder am westlichen Rand des ehemaligen Territoriums der UdSSR – die Ukraine, Weißrußland, Lettland und Litauen – weisen das höchste Tempo des Wachstums des Verwaltungsapparats und (außer Weißrußland) auch die höchsten Anteile der in der Staatsverwaltung Beschäftigten an deren Gesamtzahl auf. Offenbar nähern sie sich schneller dem westeuropäischen Standard. Litauen hat mit einem Anteil von über 4 Prozent Deutschland bereits überholt, wo dieser Anteil etwa 3 Prozent beträgt, während in Mittelasien (mit Ausnahme von Kyrgysstan) diese Kennziffern signifikant niedriger sind. In Rußland ist die Zahl der in der Staatsverwaltung und Verteidigung Beschäftigten von 1991-1994 auf 91 Prozent zurückgegangen, nicht jedoch der Anteil an der Gesamtheit der Beschäftigten (2,42 Prozent gegenüber 2,40 Prozent im Jahre 1991).

Die neue herrschende Klasse rekrutiert sich zu einem erheblichen Teil aus Angehörigen der bisherigen Oberschicht.

Die hieraus resultierende Wechselwirkung unterschiedlicher Sy-

»Wie immer man auch die Natur des heutigen Sowjetstaats erklärt, eines ist unbestreitbar: Am Ende des zweiten Jahrzehnts seines Bestehens ist er weder abgestorben noch auch nur im »Absterben« begriffen, schlimmer: Er wucherte zu einem in der Geschichte noch nicht dagewesenen Zwangsapparat aus; die Bürokratie hat nicht nur keine Anstalten gemacht, zu verschwinden und den Massen ihren Platz abzutreten, sondern ist zu einer unkontrollierten, die Massen beherrschenden Kraft geworden.«

Leo Trotzki: Verratene Revolution, Was ist die Sowjetunion und wohin treibt sie? Essen 1990, S. 67.

Unzweifelhaft z.B. bestehen geistesgeschichtliche Zusammenhänge zwischen Lenins Konzeption der Prokuratur (staatsanwaltschaftlichen Gesetzlichkeitsaufsicht) bis hin zu Peters des Großen Idee vom »Prokurator« als »Auge des Herrschers«. Die Betrachtung muß ebenso die andere Seite des, um mit Trotzki zu sprechen, doppelten Charakters des Arbeiterstaates einschließen: Bei allen Defiziten gab es Ansätze von Bürgerbeteiligung und Basisdemokratie, verschiedene Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmechanismen von den Sowjets und ihren Kommissionen bis zur gesellschaftlichen Gerichtsbarkeit.

Untersuchungen in Rußland haben ergeben, daß dort ca. 60 Prozent der jetzigen Oberschicht aus ehemaligen Partei-, Staats- und Wirtschaftsfunktionären sowie Funktionären der gesellschaftlichen Organisationen bestehen. Dazu kommt

noch ein beträchtlicher Anteil von Angehörigen der gesellschafts-wissenschaftlichen Hochschulintelligenz. Auf der lokalen Ebene ist dieser Anteil noch höher. Untersuchungen der Universität Rostow zeigten z.B., daß 1994 60 Prozent der leitenden Mitarbeiter der Rayonebene ehemalige Partei- oder Sowjetfunktionäre waren und 25 Prozent aus der Wirtschaft kamen.

Vgl. H. Meyer: Gebremste Eliten-Rotation, in: Freitag, Nr. 20/1996, S. 13.

Das russische Sprichwort sagt: ›Das Gesetz ist wie eine Wagendeichsel; wohin man es dreht, dahin zeigt es.‹ Eine Gestalt wie der Müller von Sanssouci wäre in Rußland nicht einmal als Anekdote denkbar.

»Wenn man aber Kolonialisierung nicht mit dem Einmarsch von Kolonialtruppen à la Lettow-Vorbeck, mit Massakern an Eingeborenen etc. gleichsetzt, sondern das Entscheidende ins Auge faßt: die Zerstörung einer ›einheimischen‹ Wirtschaftsstruktur, die Ausbeutung der vorhandenen ökonomischen Ressourcen, die soziale Liquidation nicht nur der politischen Elite, sondern auch der Intelligenz eines Landes sowie die Zerstörung der gewachsenen – wie auch immer problematischen – Identität einer Bevölkerung, so hat sich in der Tat in der ehemaligen DDR im präzisen Sinne des Begriffs ein Kolonialisierungsprozeß vollzogen.«

Wolfgang Dümcke und Fritz Vilmar: Was heißt hier Kolonialisierung? Eine theoretische Vorklärung, in: Dieselben: Kolonialisierung der DDR. Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses

steme von Wertmaßstäben und Verhaltensnormen wurde in Rußland mit dadurch geprägt, daß ein neues Rechtssystem erst allmählich entsteht. Hinzu kommt, daß in der Bevölkerung traditionell ein starkes Mißtrauen gegenüber Recht und Rechtsprechung besteht.

Da zugleich die Entwicklung und Verwirklichung einer konsistenten Strategie auch hinsichtlich der Verwaltung vernachlässigt wurde, verloren vielfach die alten Verhaltensnormen ihre Wirkung, bevor die neuen eine solche gewonnen hatten. Die Folge ist, daß nicht die Bürokratie den Markt beeinflusst, sondern der Markt die Bürokratie, und daß beim Fehlen jeglicher gesicherter Verhaltensstandards vorkapitalistische Verhaltensweisen, Gewalt und Verbrechen zur Lösung ökonomischer Konflikte Platz greifen.

Freilich: In ihrer dem »gebändigten« Kapitalismus adäquaten etwas domestizierten Form gibt es diese Erscheinungen selbstverständlich in allen kapitalistischen Ländern einschließlich Deutschlands. Der Unterschied zu den »ungebändigten« Formen in Osteuropa ist gradueller, nicht prinzipieller Natur.

### *Erhaltung und Widersprüche: Der Fall Deutschland*

In Deutschland wirkten prinzipiell die gleichen Mechanismen. Soziale Stellung, Herkunft, politische Traditionen und nicht zuletzt die Übereinstimmung der Handlungsziele der überwiegenden Mehrzahl der deutschen Beamten mit jenen der herrschenden politischen Elite bewirkten im 20. Jahrhundert die Kontinuität der öffentlichen Verwaltung des kapitalistischen Deutschlands durch vier Regimes und über drei politische Umwälzungen hinweg, darunter ihren fast nahtlosen Übergang in das Lager des Nazifaschismus und anschließend in die BRD.

Ostdeutschland bildet in mancher Hinsicht jene Ausnahme, welche die Regel bestätigt. Für die heute »herrschende Meinung« ist der Sachverhalt allerdings einfach: Die Übertragung des westdeutschen Verwaltungs- und Rechtssystems ist die Wiederherstellung einer in Ostdeutschland 1945 gewaltsam unterbrochenen deutschen Kontinuität.<sup>21</sup>

Zutreffend ist daran, daß sich in Ostdeutschland zweimal – 1945 und 1991 – ein für das Europa der Gegenwart einmaliger Elitenwechsel vollzogen hat – nach 1945 infolge der konsequenten Entnazifizierungspolitik, die unter Leitung der sowjetischen Besatzungsmacht verwirklicht wurde, nach 1990 durch den kolonialisierungsähnlichen Charakter des Anschlusses der DDR an die BRD.<sup>22</sup>

Beide Kontinuitätsbrüche waren jedoch nicht absolut. Der unterschiedene Antifaschismus der Verwaltungsreform der Jahre nach 1945 in Ostdeutschland knüpfte auch an Traditionen demokratischer Justiz- und Verwaltungskritik zurückliegender Perioden an. Diese Kritik schloß die Konzeption der abstrakten Normativität, die nicht nach dem Inhalt der Rechtsvorschrift fragt, sondern nach ihrer Rechtsförmigkeit, ihrem Normcharakter, und die besonders für Deutschland charakteristisch ist, ein.

Ostdeutschland hat in 45 Jahren auch auf dem Gebiet der Verwaltung neue Traditionen, Verhaltensweisen und Bewußtseinsinhalte hervorgebracht, die weiterwirken – in Wechselwirkung und

vielfach im Konflikt mit der bundesdeutschen Verwaltungstradition.

Im Unterschied zu den anderen ehemals sozialistischen Ländern wurde der DDR in der »Sekunde Null« (um Mitternacht vom 2. zum 3. Oktober 1990) ein komplettes System von Anschauungen, Normen und Institutionen übergestülpt – der Rechtsstaat bundesdeutscher Ausprägung. Der Rechtsstaat gehört zu den großen und bleibenden gesellschaftlichen Errungenschaften. Seine Einführung gewährleistet für die Ostdeutschen einen höheren Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte und eine starke Rechtskontrolle der Verwaltung, vor allem durch die Gerichte. Immerhin sollte dabei nicht übersehen werden, daß dieses »Gebäude« zugleich den Ausbau, die Festigung, aber auch die Erstarrung der öffentlichen Verwaltung als eines von der Gesellschaft immer unabhängigeren Systems zur Folge hatte.

Ungeachtet allmählicher Gewöhnung werden die Schwerfälligkeit und lange Dauer der Verfahren, die Überfülle, Abstraktheit und Schwerverständlichkeit der Rechtsnormen in der BRD, Formalisierung und Juridisierung des Verwaltungshandelns, die Tatsache, daß wichtige Dinge des täglichen Lebens – z.B. Steuern, Versicherung, Rente – ohne Hilfe von Rechtsanwältinnen, Steuerberatern, Rentenberatern usw. kaum zu erledigen sind, von den Ostdeutschen deutlich und mit Unbehagen wahrgenommen.

Auf lange Sicht wird die öffentliche Verwaltung in Ostdeutschland nur dann stabil sein können, wenn sie nicht nur auf die klassische deutsche Verwaltungstradition zurückgreift, sondern auch auf Wertmaßstäbe und Verhaltensmuster, die in Ostdeutschland über 45 Jahre gewachsen sind. Das bedeutet z.B. engen Kontakt mit den Einwohnern, schnelle und als gerecht empfundene Entscheidungen, informelle Wege der Problemlösung – d.h. all das, woran die brandenburgische Sozialministerin Regine Hildebrand in Schwierigkeiten geraten ist. Der Fall beleuchtet die Widersprüchlichkeit der ostdeutschen Situation auch von dieser Seite her grell.

### *Was kann Verwaltungsreform?*

Verwaltungsreform ist nicht mehr und nicht weniger als Anpassung der öffentlichen Verwaltung an sich verändernde gesellschaftliche Verhältnisse. Sie wird weder diese Verhältnisse selbst voranbringen noch ist ihr Ziel – ungeachtet aller Erklärungen oder Absichten ihrer Initiatoren – eine billigere oder effizientere Verwaltung. Vielmehr geht es um deren Erhaltung und Ausbau unter veränderten Bedingungen. Nationale wie internationale Erfahrungen weisen aus, daß Verwaltungsreformen – wenn sie denn realisiert werden – die Verwaltung in aller Regel nicht einmal mittelfristig kleiner oder billiger und selten effizienter machen. Soweit andererseits ein Abbau der öffentlichen Verwaltung stattfindet, ist er in aller Regel nicht Ergebnis von Reformen oder Konzeptionen, sondern Resultat einer angespannten Haushaltslage und des Bestrebens, Lächer des Budgets zu stopfen.

Verwaltung ist Instrument der Macht- und Herrschaftsausübung. Wenn es also um den Ausbau der Verwaltung geht, so geht es um den Ausbau von Herrschaft. Um so erstaunlicher ist es, daß in der Diskussion der PDS und ihr nahestehender Politiker hierzu die

ses, München 1995, S. 13.

»Unser ökonomisch-technologisch-populierendes System, durch eine zentralisierende, regierungssüchtige Bürokratie angewandt, frißt sich selbst auf wie Saturn seine Kinder; wir sind übervöllert, haben überfabriziert, überproduziert, sind überfüttert und haben mit Buchstaben und Tinte die Beamten entmenschet, die Verwaltung enteignet.«

Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein; zitiert bei Ricarda Huch: 1848. Die Revolution des 19. Jahrhunderts in Deutschland, Zürich 1948.

»Volksfremdheit des Rechts – Rechtsfremdheit des Volkes – Weltfremdheit der Richter.«

Eugen Schiffer, Reichsminister a.D. der Weimarer Republik und erster Chef der Deutschen Zentralen Justizverwaltung der Sowjetischen Besatzungszone 1947 über die Justiz der Weimarer Republik nach: Eugen Schiffer: Zum Geleit. Neue Justiz 1947, Nr.1, S.1.

In einer Untersuchung des SFZ Berlin-Brandenburg antworteten die Respondenten auf die Fragestellung »Ich fühle mich heute im Vergleich zu DDR-Zeiten in bezug auf das politische Klima...« zu folgenden Anteilen: mit

»wohler« 21 Prozent  
 »gleich wohl« 18 Prozent  
 »gleich unwohl« 25 Prozent  
 »weniger wohl« 30 Prozent  
 »weiß nicht« 6 Prozent.

Vgl. Sozialreport 1997. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern. Herausgegeben vom Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V. durch Gunnar Winkler, Berlin 1997, S. 294.

Verwaltungsreform kann hingegen

\* Macht und politischen Einfluß festigen oder umverteilen,

\* Personen und Funktionen austauschen,

\* Mittel umverteilen,

\* Arbeitsbedingungen verändern,

und das ist meist auch ihr Ergebnis

Verwaltungsreformen im sozialistischen Sinne sind das Ergebnis von Schritten in Richtung zur Überwindung der Profitdominanz in der Gesellschaft. Sie selbst bringen solche Veränderungen nicht hervor. Auch die zunehmende Vergesellschaftung der Arbeit führt in einer kapitaldominierten Gesellschaft keineswegs notwendig zur Demokratisierung der Verwaltung – eher zu mehr Zentralisierung, Bürokratisierung oder Kommerzialisierung.

»K.W.« – »keine Wiederbesetzung«, im Jargon der Verwaltung gelesen als »kann weg«: Vermerk zu einer Planstelle, die, nachdem sie frei geworden ist, nicht wieder besetzt werden soll.

Eine Politik, die sich Sachzwängen unterordnet, ist ebenso unaufrichtig wie eine solche, die sie ignoriert.

Worte »Macht« oder »Herrschaft« höchst selten vorkommen.<sup>23</sup>

Hier liegt das Spannungsfeld, dem linke Politik sich stellen muß. Kernpunkt einer sozialistischen Konzeption für Verwaltungsreformen müßte die »Rücknahme der Verwaltung in die Gesellschaft« sein, d.h. sie wäre aus einem heute weitgehend geschlossenen in ein offenes System umzugestalten. Der anderthalb Jahrtausende währende Prozeß ihrer Verselbständigung gegenüber der Gesellschaft wäre Schritt für Schritt rückgängig zu machen. Eine so orientierte Reformpolitik hat drei Horizonte.

In der *nahen Distanz* stehen linke Kräfte wie die PDS vor der Aufgabe, für die Verwaltung Konzeptionen zu entwickeln und – wo sie Teilhaber politischer Verantwortung sind – zu realisieren, die aktuellen, von ihnen meist nicht verschuldeten Notsituationen geschuldet sind. Keine Theorie, so könnte es scheinen, kann kommunalen Verantwortungsträgern helfen, die unter dem Zwang (oder der Erpressung) einer restriktiven Bundes- und Landespolitik Grundstücke verkaufen, Kindereinrichtungen einschränken, Planstellen streichen oder mit k.W.-Vermerken versehen. Aber auch hierfür sind sozialistische Positionen und alternative Lösungsvorschläge gefragt, unterscheidbar von jenen der Regierung, aber auch der anderen Oppositionsparteien.

Damit wende ich mich gegen die in Diskussionen unter Linken verbreitete These von den »Sachzwängen«, gegen die, wie es heißt, nichts zu machen sei, wenn man »konkrete Politik« machen wolle. Von sozialistischer Politik bestimmte Verwaltung muß Ziele bestimmen, die darauf gerichtet sind, derartige Situationen vor allem für die sozial Schwachen so erträglich wie möglich machen, zu verhindern, daß Belastungen auf diese abgewälzt werden und die zugleich den Weg zu progressiven Veränderungen nicht verschließen, sondern möglichst weiter öffnen.

Wenn – was jeweils zu beweisen, nicht nur zu behaupten wäre – unter bestimmten Bedingungen bei gegebenen Zielsetzungen Ergebnisse, wie Senkung der Sozialausgaben, Wachstum der Arbeitslosigkeit, Schließung von Kitas usw. unvermeidlich erscheinen, jedoch unannehmbar sind, so sind, optimierungstheoretisch gesprochen, Zielfunktion und Randbedingungen zu variieren, d.h. in unserem Falle die politischen Zielsetzungen und die vorgegebenen Systemgrenzen in Frage zu stellen. Eine politische Partei steht dabei vor der Entscheidung, ob sie die eigenen politischen Ziele oder die gegenwärtig im Staate bestimmenden in Frage stellen will. Sozialistische Politik, und hier sehe ich eines ihrer Unterscheidungsmerkmale, muß sich für das zweite entscheiden. Sie muß den Zuständen, so weit wie gegenwärtig möglich, »an die Wurzeln gehen«, diese deutlich benennen und, wo erforderlich, auch bestehende Strukturen und Begrenzungen in Frage stellen.

Es muß deshalb – um ein Beispiel zu nennen – Einwände hervorrufen, wenn der 6. Landesparteitag der Berliner PDS, wenn auch mit vielen Vorbehalten, letztlich die Veräußerung von Landesvermögen zur Deckung von Haushaltslücken für zulässig erklärt hat. Es wird die Bildung einer »Infrastrukturbeteiligungsgesellschaft AG« vorgeschlagen, die »durch Börsengang externes Kapital für den Landeshaushalt aktiviert«.<sup>24</sup>

Der »Entstaatlichung« öffentlichen Eigentums welcher Art auch immer widerspreche ich nicht wegen abstrakter Prinzipien. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß bei der Privatisierung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auch bei Erhalt einer gewissen öffentlichen Kontrolle fast nie der Verwaltungsaufwand zurückgegangen ist und so gut wie immer die Kosten für die Verbraucher gestiegen sind. Denn Kern jeglicher Privatisierung ist die Ausweitung und Intensivierung des Wirkens des Marktes – völlig schrankenlos bei einem »Börsengang«. Das führt nicht nur und nicht zuerst zu mehr Wettbewerb, sondern zur Beseitigung von Arbeitsplätzen, zur Polarisierung und Vertiefung der sozialen Ungleichheit. Nach welchem Modell auch immer die Aktien gestreut werden, die Sozialverträglichkeit der infrastrukturellen Dienstleistungen würde verlorengehen.

Die Privatisierung schafft vollendete Tatsachen und ist eine potentielle Schwächung des angestrebten öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Sie vermindert in jedem Falle die ökonomische Kraft der öffentlichen Hand und engt deren Wirkungsmöglichkeiten ein. Anstelle der Veräußerung von Landes- und kommunalem Eigentum sollte zur Deckung von Haushaltslücken über andere Wege, z.B. ein Zins- und Tilgungsmoratorium nachgedacht werden.

Sache der Sozialisten sollte es sein, gewerkschaftliche Forderungen auch hinsichtlich des öffentlichen Dienstes zu unterstützen. Wenn die Berliner PDS – um ein zweites Problem zu nennen – wie bei den ebenfalls auf dem 6. Landesparteitag beschlossenen Vorschlägen zur »solidarischen Umverteilung von Arbeit und Einkommen im öffentlichen Dienst Berlins« letztendlich in bestimmtem Maße Einkommenskürzungen für möglich hält, so sind nicht die Vorbehalte und Modellrechnungen entscheidend, sondern die Tatsache, daß hier in einer grundsätzlichen Frage gewerkschaftliche Forderungen aufgegeben werden.

Der sozialistische Ansatz sollte weniger in Vorschlägen bestehen, wie ein quantitativer Abbau aufzuschieben oder zu gestalten ist, die letztlich auf Lohnminderung der öffentlich Bediensteten hinauslaufen. Vielmehr ginge es um die Änderung von Strukturen, die zugleich Arbeitsplätze schafft – Abbau der »Verwaltung der Verwaltung«, Dezentralisierung und Delegierung von Befugnissen (und Personal), Ausbau der bürgerbezogenen Verwaltungsbereiche. Es geht um mehr Bürgerbeteiligung, nicht nur in der Legislative, sondern vor allem in der Exekutive und um gesellschaftliche Kontrolle, um vielfältige Formen der Einbeziehung Betroffener besonders in die Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen.

Die *Strategie mittlerer Reichweite* umfaßt weitergehende Schritte und Maßnahmen, die – gewiß nicht ohne politischen Kampf – auch unter den obwaltenden kapitalistischen Bedingungen realisierbar sein können.

Der grundlegende Mangel des auf das »New Public Management« zurückgehenden »betriebswirtschaftlichen« Modells der Verwaltung besteht nicht nur darin, daß es in sich widersprüchlich ist und zu zweifelhaften und unverständlichen Konstruktionen führt (Verwaltungsakte als »Produkte«, eine mit Ordnungsstrafe

belegte Person als »Kunde« der Verwaltung, »virtueller Markt«). Auch in der Verwaltung muß es rationelle Arbeitsorganisation unter Zugrundelegung moderner Prinzipien geben. Jedoch der Grundgedanke, daß für die Bewertung von Verwaltungshandeln betriebswirtschaftliche Kriterien wie Kostenminimierung, Arbeitskräfteabbau und Konkurrenz untereinander entscheidend sein sollen, geht an den Erfordernissen von Verwaltungsreform aus sozialistischer Sicht vorbei.

Verwaltungsreform muß eine prinzipielle Änderung der Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung bedeuten, um diese zu demokratisieren, Macht und besonders repressive Funktionen abzubauen. Es geht um einen Arbeitsstil, der sich nicht auf Gewähungen, Genehmigungen, Verbote usw. beschränkt, sondern auf Information, Beratung, Förderung von Netzwerken, Koordinierung und Gestaltung von Kooperationsbeziehungen orientiert ist. Die sozialen, ausgleichenden, konfliktbeseitigenden und vor allem konfliktvorbeugenden Funktionen sind auszubauen. Allerdings sollten keine Zweifel über die politischen, ökonomischen und gesamtgesellschaftlichen Grenzen bestehen, die einem Mehr an Demokratie hier und heute gegenüberstehen, zumal im Maßstab eines Bundeslandes – und mehr steht für die deutsche sozialistische Linke praktisch nicht zur Debatte. In Berlin z.B. haben die Straßenumbenennungen im Bezirk Mitte diese Grenzen deutlich genug gezeigt.

Die in Berlin geplante Bezirksgebietsreform, d.h. die Verminderung der Anzahl der Bezirke von gegenwärtig 24 auf 12 bis 18, wird, diese Prognose ist so gut wie risikofrei, im Falle ihrer Realisierung zu einer klassischen Illustration der These werden, daß Reformen schon auf mittlere Sicht die Verwaltung weder billiger noch effizienter machen. Sozialistische Politik kann sich nicht darauf beschränken, ein fundierteres Herangehen an die administrative Zusammenlegung zu fordern. Geht man von den Grundsätzen der Demokratisierung und Selbstbestimmung aus, müßte der Grundansatz sozialistischer Gebietsreform nicht Zentralisierung, sondern das Kiezprinzip und das Gemeindeprinzip sein, also die Verkleinerung, nicht die Vergrößerung der Bezirke. Allerdings müßte dann das 1920 errichtete Jahrhundert-Tabu »Einheitsgemeinde Berlin« gebrochen werden. Andere Modelle wären zur wissenschaftlichen und politischen Diskussion zu stellen.

Die *langfristige Strategie* zur Verwaltungsreform muß darauf gerichtet sein, Vorstellungen und Modelle für die Verwaltung in einer sozialistischen Gesellschaft auszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen. Die Aufgabe ist noch weitestgehend ungelöst und man mag sie heutzutage für unzeitgemäß halten. Das trifft aber nur zum Teil zu; denn Vorstellungen über langfristige Ziele beeinflussen auch die mittel- und kurzfristige Politik.

Die Konzeption einer sozialistischen Verwaltung kann weder im Negativen noch auch im Positiven die Erfahrungen des vergangenen Sozialismusversuchs (in Deutschland die Erfahrungen der DDR) ignorieren, muß an seine kritische Wertung anknüpfen und von hier aus Paradigmen ableiten. Sie kann auch nicht die Wertmaßstäbe und Verhaltensmuster ignorieren, die in Ostdeutschland über 45 Jahre gewachsen sind.

»Entstaatlichung«, wenn man den Begriff benutzen will, ist nicht Privatisierung; die lediglich die Ersetzung der obrigkeitlichen Verwaltung durch die Diktatur des Marktes bedeuten würde. Ihr Inhalt müßte der Ausbau der Selbstverwaltung der Betroffenen bei Unterstützung und Beratung durch die öffentliche Verwaltung sein.

Es geht vor allem um den weitgehenden Abbau repressiver Funktionen. Selbstverwaltende Gremien sind nicht nur in die Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen einzubeziehen, sondern sie sollten Entscheidungsbefugnisse einschließlich bestimmter Funktionen der Streitentscheidung, vor allem auf sozialem und ökonomischem Gebiet wahrnehmen. Hierarchien sind in jedem hinreichend großen System unvermeidlich und bilden sich gegebenenfalls spontan. Sie müssen aber nicht auf bürokratischen Unterstellungsverhältnissen beruhen, sondern können auch von unten nach oben aufgebaut werden und vor allem auf Koordinierung, Informationsvermittlung, Dienstleistung, insbesondere zur Ausübung übergreifender Funktionen gerichtet sein.

Anzustreben ist die kardinale systematische und sprachliche Vereinfachung und »Entformalisierung« der Rechtsvorschriften, die Veränderung von Verfahrenswegen im Sinne von Beschleunigung und Konfliktbeseitigung. Die Beschwerdemöglichkeiten gegen Verwaltungsentscheidungen sind auszubauen, wobei vorhandene Modelle (Ombudsmann, Bürgerbeauftragte, Eingabenrecht u.a.) zu prüfen sind.

Eine Veränderung des Laufbahnsystems müßte die Zugangsmöglichkeiten zur öffentlichen Verwaltung erweitern. Unter der Voraussetzung grundlegend veränderter sozialer Bedingungen, vor allem eines Systems garantierter Vollbeschäftigung, wäre auch über Möglichkeiten eines Rotationsprinzips vor allem bei mit Entscheidungen verbundenen Verwaltungsfunktionen nachzudenken

In der praktischen Politik wie auch bei weitergreifenden Reformansätzen ist Nüchternheit gegenüber jeglicher Reform-Euphorie gefragt. Die deutsche Linke muß selbst ihre Prioritäten für die Verwaltungsreform und die Debatte darüber setzen – im Bewußtsein, daß ihre Durchsetzung grundlegende politische und gesellschaftliche Veränderungen erfordert. Und selbst diese sind Voraussetzung, aber keine Garantie des Erfolges.

Anmerkungen:

- 1 So in dem unveröffentlichten Diskussionspapier von Carola Freundt und Thomas Flierl: »Progressive Entstaatlichung: Vergesellschaftung statt Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Thesen zur Schaffung eines gemeinwirtschaftlichen Sektors in Berlin« (1. Entwurf, Januar '97) Auch wenn das Papier sich vom Marktradikalismus distanziert; laufen die praktischen Vorschläge auf den Ausbau der Rolle des Marktes hinaus. In den vom 6. Berliner Landesparteitag der PDS beschlossenen »Projekten für eine alternative Zukunft« ist auf den Begriff »progressive Entstaatlichung« verzichtet worden; die konkreten Vorschläge wurden aufrechterhalten.
- 2 Einen ausführlichen Überblick liefert Bernd Becker: Öffentliche Verwaltung, Percha 1989, S. 35ff.
- 3 In der Beschäftigten- und Finanzstatistik der BRD werden diese Bereiche annähernd durch die Gruppen Politische Führung und Zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Rechtsschutz erfaßt.
- 4 Vgl. Klaus König und Joachim Beck: Modernisierung von Staat und Verwaltung, Baden-Baden 1997, S. 116ff.
- 5 Vgl. u.a. Niklas Luhmann: Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln/Berlin 1966; Niklas Luhmann: Soziale Systeme. Frankfurt/M 1985; Michael Benjamin, Gerhard Frohn, Dieter Hösel u.a.: Staatliche Leitung bei der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft, Berlin (DDR) 1981; Heinz Bartsch, Michael Benjamin, Gerhard Frohn u.a.: Grundriß Wissenschaftliche Organisation der staatlichen Leitung, Berlin (DDR) 1981.
- 6 Vgl. die eingehende Analyse bei Gareth Morgan: Images of Organization, Thousand Oaks/London/ New Delhi 1997.
- 7 Gareth Morgan verwendet den aus dem Griechischen stammenden Begriff der »Autopoiesis« (»Selbstschöpfung«). Vgl. Gareth Morgan: Images..., a.a.O., S. 25 fff.
- 8 Notwendig ist nicht der Abbau, sondern sind tiefgehende Veränderungen der Strukturen der öffentlichen Verwaltung. Dazu weiter unten.
- 9 Verallgemeinernde statistische Analysen stoßen auf erhebliche methodische Schwierigkeiten, nicht nur weil die Erfassungs- und Beschreibungsmethoden sowie realen gesellschaftlichen

- Verhältnisse national wie auch branchenbezogen höchst unterschiedlich sind, sondern auch wegen der weitgehend fiskalischen Orientierung der Datenerfassung. Dessenungeachtet kann man davon ausgehen, daß das allgemeine Bild hinreichend exakt ist.
- 10 Australien, Belgien, Dänemark, Finnland, Italien, Niederlande, Neuseeland, Schweden, Großbritannien. Vgl. Organization for Economic Co-operation and Development: Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997, Paris 1997, S. 307.
  - 11 Österreich, Kanada, Frankreich, Japan, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweiz, USA. Vgl. Organization for Economic Co-operation and Development: Issues..., a.a.O., S. 307.
  - 12 Diese Gruppe umfaßt die Bereiche »Politische Führung und zentrale Verwaltung«, auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Rechtsschutz. Der Bereich »Verteidigung« wurde bei unseren Berechnungen ausgeklammert. Er weist seit 1990 eine sinkende Tendenz auf (von 407.700 auf 298.300).
  - 13 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1997 für die BRD, Tab. 20.8.3.
  - 14 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1997 für die BRD, Tab. 20.4.2.
  - 15 Vgl. Klaus König und Joachim Beck: Modernisierung..., a.a.O., S. 32; ILO – International Labour Organization (ed.): Yearbook of Labour Statistics, Geneva 1996, Tab 2B. Obgleich in diesem Zeitraum im Land die statistische Systematik zweimal verändert wurde, dürfte die allgemeine Tendenz, die sichtbar wird, zutreffen.
  - 16 Damit rede ich durchaus nicht der unter Linken so lebhaft diskutierten These von den »Sachzwängen« das Wort, worauf noch zurückzukommen sein wird.
  - 17 Vgl. dazu im einzelnen Michael Benjamin: Ostdeutsche Identität und ihre sozialen Grundlagen. Gedanken über linke Politik, Marxistisches Forum, Heft 6, Sachsen/Berlin 1996, S. 7f.
  - 18 Vgl. Wladimir. I. Lenin: Briefe aus der Ferne. Brief 5, Die Aufgaben der revolutionären proletarischen Staatsordnung. (März 1917), in: Werke (LW), Bd. 23, Berlin, S. 355; Wladimir I. Lenin: Über die Doppelherrschaft (1917), in: LW, Bd. 24, Berlin, S. 22.
  - 19 W. I. Lenin: Sechs Thesen über die nächsten Aufgaben der Sowjetmacht, in: LW, Bd. 27, Berlin, S 307.
  - 20 Die nachfolgenden Zahlen beruhen auf The World Bank (ed.): Statistical Handbook. States of the former USSR, o.O. 1996. Sie beziehen sich auf alle Länder, die Ende 1989 der Sowjetunion angehörten, mit Ausnahme von Estland und Turkmenistan, von denen vergleichbare Daten nicht vorlagen. Mit dem Ausdruck »Staatliche Verwaltung« übersetze ich den in dieser Statistik verwendeten Terminus »General administration«. Er umfaßt im wesentlichen den gleichen Personenkreis, der in der Statistik der BRD durch »Allgemeine Dienste« gekennzeichnet wird.
  - 21 Vgl. z. B. Klaus König und Joachim Beck: Modernisierung..., a.a.O., S. 15ff.
  - 22 Vgl. dazu im einzelnen Michael Benjamin: Ostdeutsche Identität..., a.a.O., S. 9ff. Eine detaillierte Untersuchung dieser Vorgänge im Hinblick auf die Justiz findet sich bei Hans Hubertus von Roenne: »Politisch untragbar...?« Die Überprüfung von Richtern und Staatsanwälten der DDR im Zuge der Vereinigung Deutschlands, Berlin 1997. Diesen Untersuchungen zufolge wurde ein Drittel der Ende 1989 in der DDR vorhandenen Richter und Staatsanwälte in den juristischen Dienst der BRD übernommen (S. 316). Es versteht sich, daß sich darunter keine Richter oder Staatsanwälte befanden, die in der DDR in der Rechtspflege leitende Funktionen wahrgenommen hatten. In den fünf neuen Bundesländern (ohne Berlin) stellten sie zum 1. Januar 1995 18,2 Prozent der Richter und 33,9 Prozent der Staatsanwälte (S. 248f.).
  - 23 Diese Begriffe finden sich z.B. in den Arbeitsmaterialien der verwaltungspolitischen Konferenz der PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin am 18. und 19. April 1997 über »Gesellschaftsentwicklung und Verwaltungspolitik« nicht ein Mal.
  - 24 Vgl. Berlin braucht Zukunft! Projekte für eine alternative Zukunft. Beschluß der 1. Tagung des 6. Landesparteitages der PDS Berlin am 23. November 1997, S. 13.