

Antrag

**der Abgeordneten Werner Schulz (Berlin), Dr. Klaus-Dieter Feige und der Gruppe
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mängel und Defizite

Eine Reform der öffentlichen Verwaltungen ist dringend nötig. Sie wurde bisher durch das Beharrungsvermögen einer hierarchisch strukturierten Ministerialbürokratie verhindert, die weit bis in die Gerichtsbarkeit hineinreicht. Politik- und Staatsverdrossenheit resultieren aus einer immer größer werdenden Kluft zwischen dem Interesse der Bürgerinnen und Bürger an einer modernen und offenen Verwaltung und den tatsächlichen bürokratischen Abläufen im Dschungel von Paragraphen und Zuständigkeiten. Behörden gleichen oft einem Irrgarten, sie sind angefüllt mit unverständlichen Formularen, unkooperativen Bediensteten und einer Vielzahl von Gängen und Türen, die sich nur selten öffnen. Aber auch die Beschäftigten der öffentlichen Dienste klagen über starre Strukturen, fehlende Flexibilität und Eigenständigkeit sowie Arbeitsüberlastung. Aktuell gilt es daher, Abschied zu nehmen von strukturellen Verkrustungen der öffentlichen Verwaltung, wie etwa der traditionellen Geheimhaltung, dem hierarchischen Aufbau und den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“. Sie ersticken Initiative und verhindern Transparenz und Bürgerorientierung, sie sind auch im Hinblick auf ihre Effizienz angesichts der politischen Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts immer weniger angemessen.

Die Bundesregierung war seit den parlamentarischen Beratungen des Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 1991 zur Vorlage eines Berichts über die Zukunft des öffentlichen Dienstes aufgefordert. Nach drei Jahren Untätigkeit liegt dieser Bericht immer noch nicht vor. Ein Vorentwurf wird gegenüber dem Deutschen Bundestag als Verschlußsache behandelt, gleichwohl aber durch von ihm betroffene Verbände und die Gewerk-

schaft ÖTV als völlig unzureichend kritisiert. Die Bundesregierung und das für die Vorlage federführende Bundesministerium des Innern zeichnen sich vor allem durch konzeptionelle Untätigkeit aus.

Die Bundesregierung hat sich bis heute einer Debatte über die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen verweigert. Gleichwohl plant sie aber im Zuge des wahlkampforientierten Aktionismus unüberlegte und kurzsichtige Vorhaben. So dient der Entwurf zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Bundeshaushaltsordnung dazu, eine Privatisierungskampagne zu entfachen, die vor allem ideologisch motiviert ist. Die geplante Änderung bewirkt weder eine Anhebung des Niveaus von öffentlichen Dienstleistungen, noch kann sie insgesamt das Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Sektor verbessern.

Umfang sowie Art und Weise der Erbringung staatlicher Dienstleistungen müssen heute neu ausgehandelt werden. In diesem Prozeß geht es vor allem um die Frage, ob gesellschaftlich notwendige Aufgaben dem Wettbewerb überlassen, im staatlichen Auftrag von Unternehmen der privaten Wirtschaft erfüllt, ob neue intermediäre Formen der Leistungserbringung gefunden werden oder ob der Staat die Leistungserbringung wie bisher selbst vornimmt. Es ist deshalb verfehlt, öffentliche Dienstleistungen einem pauschalen Privatisierungsplan zu unterwerfen, wo zuallererst eine einzelfallbezogene Prüfung notwendig ist. Der von der Bundesregierung befürwortete Abbau öffentlicher Dienstleistungen folgt in erster Linie den finanzpolitischen Motiven des Finanzministers und der Klientelpolitik des Wirtschaftsministers.

Die Erfahrungen mit rabiaten Privatisierungsprogrammen, so zuletzt in Großbritannien, zeigen indessen, daß weder hinsichtlich der ökonomischen Effizienz noch anderer Wohlfahrtsindikatoren (Kundenorientierung, Qualität der Dienstleistungen und Güter) die Privatisierung als Königsweg öffentlicher Aufgabenreform anzusehen ist. Auch auf kommunaler Ebene zeigt sich, daß eine Reform der öffentlichen Leistungserstellung mehr umfassen muß als den Übergang der Eigentumstitel von öffentlichen in private Hände. Es geht vielmehr darum, neue Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen zu ermöglichen.

Die sich bei den Kommunen dramatisch entwickelnde finanzielle Lage wird zweifellos auch die Landes- und Bundesverwaltungen erreichen. Der wirtschaftliche Strukturwandel und die staatlichen finanziellen Engpässe werden die Fortsetzung der bisherigen Politik in den eingefahrenen Gleisen öffentlicher Institutionen nicht länger zulassen. Das politisch-administrative Beharrungsvermögen hat bisher eine grundlegende Reform des öffentlichen Sektors verhindert. Die traditionsorientierte staatliche Verwaltung in Deutschland besitzt zwar relativ gute Leistungsstandards, die jedoch nur zu weit überhöhten Kosten garantiert werden können. Gleichzeitig sind im tradierten Konzept der Bürokratie im Sinn Max Webers keine systematischen Instanzen zur Bürgerorientierung und Berücksichtigung von ökonomischen Effizienzanforderungen vorgesehen. Eine Normalisierung der Beziehungen des Staates zur Gesellschaft, die mehr Bürgerbeteiligung und Bürgernähe zuläßt, steht bis heute aus.

1. Strukturprobleme der öffentlichen Verwaltungen

Die Organisation von Arbeit und Aufgabenerfüllung im öffentlichen Sektor ist an Prinzipien orientiert, die eher dem Obrigkeitsstaat des 19. Jahrhunderts entsprechen als einer modernen Demokratie an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Eine kurzsichtige und verfehlte Politik der Bundesregierung hat dazu geführt, daß diese veralteten Verwaltungsstrukturen auch den Aufbau der Landes- und Kommunalverwaltungen in Ostdeutschland bestimmen. Die Bundesregierung hat es versäumt, durch entsprechende Festlegungen im Einigungsvertrag die Weichen für ein modernes staatliches Dienstleistungsmanagement zu stellen.

1.1 Fehlende Transparenz

In unserer hochindustrialisierten Gesellschaft wird der Lebensalltag von Millionen von Bürgerinnen und Bürgern maßgeblich von Informationsströmen und Verwaltungshandlungen beeinflusst oder gar bestimmt. Viele Menschen erleben sich den Behörden und Verwaltungen gegenüber oftmals als ohnmächtig, weil diese zum Beispiel bei Planungsverfahren einen ungeheuren Wissensvorsprung haben, den sie nicht zugänglich machen wollen.

Demokratische Kontrolle setzt Transparenz voraus. Es ist deshalb demokratisch nicht zu rechtfertigen, daß Verwaltungsapparate sich in der Regel einer demokratischen Kontrolle zu entziehen versuchen. Ein demokratischer Staat braucht keine Verwaltung, die sich durch Geheimniskrämerei und internen Filz von den Menschen abschließt. Seit langem fordern deshalb Bürgerinitiativen, was in anderen demokratischen Staaten längst üblich ist: ein allgemeines Recht auf „Akteneinsicht“ (Informationsfreiheit) in amtliche Unterlagen, das nicht an den Nachweis eines rechtlichen Interesses gebunden ist.

1.2 Bürokratische Organisation

Kennzeichnend für die überkommene Organisationsform der öffentlichen Verwaltungen ist eine starre, tief ausdifferenzierte Hierarchie, die zugunsten vermeintlich sicherer Kontrolle der Arbeitsabläufe die Handlungsspielräume der Beschäftigten weitreichend einschränkt. Die tiefgestaffelte vertikale Arbeitsteilung mit ihrem hierarchischen Aufbau von Abteilung, Unterabteilung, Gruppe, Referat bis hin zu Referent, Hilfsreferent und Sachbearbeiter hat sich insgesamt nicht bewährt. Sie begünstigt Ineffizienz, ein Übermaß an Arbeitsvorbereitung und Kontrolle gegenüber der eigentlichen Aufgabenerledigung, schließlich Binnenorientierung statt Bürgerorientierung und das Abwälzen von persönlicher Verantwortung. Dem entspricht die Trennung von Arbeitsvorbereitung und ihrer Durchführung sowie eine unzureichende Delegation von Verantwortung.

1.3 Veraltetes Rechnungswesen und leistungsfeindliches Dienstrecht

Hinzu kommt ein Dienstrecht, das die im Prinzip lebenslange Bindung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Beamte, Angestellte und Arbeiter) an den öffentlichen Dienstherrn vorsieht,

und ein Vergütungssystem, das sich an Laufbahngruppen und (Dienst-)Altersstufen orientiert und damit nur geringfügige Leistungsanreize erlaubt. Eine flexible Aufgabenerfüllung, die den sich wandelnden Anforderungen an staatliches Handeln gerecht wird, wird allein durch das Dienstrecht massiv behindert.

Ähnlich wirksame Beschränkungen liegen im Rechnungswesen. Das Haushaltsrecht und die wenig aussagekräftige Rechnungslegung unterstützen weder eine sparsame, gar eine knappheitsorientierte Ressourcenbewirtschaftung, noch sind sie geeignet, wenigstens im nachhinein Wirtschaftlichkeitsdefizite aufzudecken.

Diese objektiven, von einzelnen Beschäftigten oder Behördenleitungen nicht beeinflussbaren Voraussetzungen der öffentlichen Dienstleistungen fördern insgesamt Einstellungen und Verhaltensweisen, die zu Besitzstandsdenken in der Verwaltung führen. Dies zeigt sich darin, daß die Bewältigung neuer Aufgaben ausschließlich durch zusätzliche Mittel und zusätzliches Personal erreichbar erscheint. Finanzielle und personelle Ressourcen werden nicht eingespart, sondern ausgeschöpft und gehortet. Die Größe der Personaletats und der zu vergebenden Haushaltsmittel bestimmt über das Ansehen und auch den Einfluß eines Ministeriums bzw. seiner Verwaltung. Durch das unverhältnismäßig große Interesse der Verwaltungen an sich selbst entstehen nicht selten Potemkinsche Dörfer. Die Orientierung an Binnenzielen und an Verfahrensabläufen statt am Ergebnis des Verwaltungshandelns führt deshalb zu Intransparenz, Ineffizienz und Bürgerferne.

1.4 Schwachstellen in den Bundesverwaltungen

Die für den gesamten öffentlichen Sektor relevanten Probleme gelten auch für die Bundesverwaltungen. Die Bundesministerien und die ihnen nachgeordneten Behörden sind in den vergangenen Jahrzehnten immens angewachsen; die Tendenz zu weiterer bürokratischer Aufblähung ist ungebrochen. Trotzdem sind die Bundesverwaltungen nicht in der Lage, neue, zusätzliche Aufgaben durch Reorganisation bestehender Ressourcen zu bewältigen. Gleichzeitig schwinden Transparenz, Flexibilität und individuelle Handlungsspielräume.

Mit zunehmender Schwerfälligkeit und Intransparenz nehmen die Effektivitäts- und Effizienzdefizite immer gravierendere Ausmaße an. Es fehlen generell Informationen über angestrebte Ziele, Zielerreichungsgrade, das Verhältnis von erbrachten Leistungen und dafür verwendeten Ressourcen. Hinzu kommen Strukturprobleme, so zum Beispiel die unzureichende Auslagerung von Durchführungs- und Kontrollaufgaben aus den Ministerien in nachgeordnete Behörden oder die Überforderung der Führungsebenen infolge zu geringer Delegation und überzogener Politisierung bestimmter Entscheidungen.

1.5 Verfehlte Politik der Bundesregierung

Der öffentliche Sektor kann in seiner derzeitigen Verfassung im Wettbewerb mit privaten Leistungsanbietern kaum gewinnen. Dies erschwert eine sachgerechte Abwägung darüber, welche

Leistungen besser im privaten und welche sinnvoll im öffentlichen Sektor zu erbringen sind.

Angesichts dieser Ausgangslage ist es abzusehen, daß die gegenwärtige Privatisierungspolitik der Bundesregierung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Reihe von Fehlentscheidungen führen wird, da der Vergleich zwischen einer unzulänglich strukturierten öffentlichen Verwaltung und einem im Markt stehenden Unternehmen in der Regel die private Lösung vorteilhaft erscheinen läßt. Zu beachten ist aber, daß eine reformierte öffentliche Verwaltung oft weit besser zur Erfüllung der gestellten Aufgaben geeignet wäre als private Anbieter.

Insgesamt ist festzustellen, daß die Organisation des öffentlichen Sektors (insbesondere seiner Kernbereiche) mit der Entwicklung in den Unternehmen nicht annähernd Schritt gehalten hat und daß eine Reorganisation auf der Basis einer Neuregelung des Dienst- und des Haushaltsrechts überfällig ist.

2. Das ineffektive und undurchschaubare staatliche Rechnungswesen

Der besorgniserregende Zustand der öffentlichen Finanzen ist nicht zuletzt ein Ergebnis der Mißachtung der bestehenden haushaltspolitischen Regelungen und Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesregierung verschleierte die tatsächliche Finanzlage. Die Mitglieder des Bundestages und die Öffentlichkeit werden mit der zunehmenden Ausgliederung von Teilen der öffentlichen Finanzwirtschaft aus dem regulären Bundeshaushalt an einer angemessenen Beurteilung der finanzpolitischen Lasten der öffentlichen Hand gehindert. Mit der Etablierung des „Erblastentilgungsfonds“ setzt die Bundesregierung die Politik der Verschleierung und Verzerrung der Finanzsituation fort. Die ungebremste Entwicklung der öffentlichen Verschuldung zeigt in aller Deutlichkeit, daß die Regelungen und Institutionen der öffentlichen Finanzwirtschaft keine ausreichende Grundlage für eine vorausschauende und effiziente Haushaltsführung liefern.

Ebenso augenfällig sind andere Mängel des öffentlichen Rechnungswesens. Die gesetzlichen Regelungen in Bund und Ländern (HGrG, BHO, LHO) liefern keine geeignete Grundlage für eine aussagefähige öffentliche Rechnung. Auch die institutionelle Gliederung der Haushalte erschwert die Erfüllung der finanzpolitischen Budgetfunktion und ist für eine Wirtschaftlichkeitsprüfung ungeeignet. Solange aus dem Haushaltsplan nicht ersichtlich ist, welchen Zielen die Aktivitäten der einzelnen Ressorts bzw. Verwaltungszweige dienen, kann über die finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Folgen der Mittelverwendung nicht geurteilt werden. Im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Buchführung ist der Stand des öffentlichen Rechnungswesens völlig unbefriedigend. Die staatliche Rechnung besteht lediglich aus einer Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, die sich weder in einer Erfolgsrechnung noch in einer Bilanz niederschlägt.

2.1 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werden mißachtet

Ein Blick in das Haushaltsgrundsätzegesetz und in die Bundeshaushaltsordnung zeigen: Bereits jetzt sind im Haushaltsrecht die Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit verankert. Ebenso gilt die Auflage, daß für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen sind. In der Haushaltspraxis werden diese Prinzipien jedoch außer acht gelassen. Auch der Grundsatz der Vollständigkeit wird systematisch verletzt. Mit der Auslagerung öffentlicher Aufgaben in Schattenhaushalte wird die Höhe der Staatsverschuldung verschleiert. Die wahren Belastungen werden – etwa bei der Treuhandanstalt – der öffentlichen finanzwirtschaftlichen Betrachtung entzogen.

2.2 Überholtes Rechnungswesen

Das Haushaltsrecht und die Haushaltspraxis bieten keine Anreize für wirtschaftliches Verwaltungshandeln. Beispiele dafür sind nicht nur die Input-Orientierung und das vielbeklagte „Dezemberfieber“, sondern auch die neuerdings von Regierung und Verwaltung geäußerte Absicht einer Leasing-Finanzierung von Verkehrsinvestitionen. Obgleich die Leasing-Finanzierung eindeutig unwirtschaftlicher ist als die Kreditfinanzierung – vgl. dazu etwa die Untersuchungen des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft –, finden die politischen Entscheidungsträger eine solche Finanzierungsform vor allem deshalb attraktiv, weil sie bei der praktizierten Vermögensrechnung weder die Nettokreditaufnahme noch den Schuldenausweis beeinflusst (d. h. die künftigen Lasten verschleiert). Ein Konstruktionsfehler der Vermögensrechnung ist in diesem Fall Anreiz zu unwirtschaftlichem Verwaltungshandeln. In der Haushaltspraxis ist es bisher nicht gelungen, Wirtschaftlichkeitsargumenten bei der Auslegung der haushaltsgesetzlichen Normen ausreichend Geltung zu verschaffen.

Das staatliche Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland liefert kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanz- und Vermögenslage der staatlichen Gebietskörperschaften. Die Rechnungslegung ist nicht nur unvollständig, sie ist auch schwer verständlich, da Erläuterungen fehlen oder wenig aussagen. Während der Staat jeden Gewerbebetrieb gesetzlich verpflichtet, über seine wirtschaftliche Tätigkeit mittels eines nach den Grundsätzen der ordentlichen Buchführung zu erstellenden Jahresabschlusses und eines Geschäftsberichts Rechenschaft abzulegen, kann sein eigenes Rechnungswesen nur als vorsintflutlich bezeichnet werden.

Das derzeitige öffentliche Rechnungswesen ist überwiegend eine rein finanzwirtschaftliche Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, systematische Kosten- und Leistungsrechnungen fehlen weitgehend. Dies heißt vor allem: Die Rechnungslegung der öffentlichen Hand hat nur einen eng begrenzten Informationswert. Die nach Artikel 114 GG geforderte umfassende Rechenschaft „über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden“ wird durch die spezialgesetzlichen Vorschriften des

Haushaltsrechts (Haushaltsgrundsätze-gesetz, Bundeshaushaltsordnung, Landeshaushaltsordnungen) sowie die ergänzenden Verwaltungsvorschriften teilweise erheblich eingeengt. So erlaubt die finanzielle Rechnungslegung der staatlichen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland (nach Teil IV der BHO/LHO) zwar eine sehr detaillierte Gegenüberstellung von Plan- und Ist-Zahlen, die die Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Haushaltsführung überprüfbar macht, darüber hinaus jedoch keine weiteren Einblicke in das Finanzgebaren der Gebietskörperschaften erlaubt. Aufgrund der ausschließlichen Erfassung zahlungswirksamer Vorgänge wird nur ein eng begrenzter Ausschnitt der finanziellen Gesamtlage dokumentiert. Verborgenen bleiben die finanziellen Folgen von Entscheidungen, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu einem Zu- oder Abfluß von Mitteln führen.

2.3 Fehlendes Controlling

Das externe Rechnungswesen ist für den Bund und die Länder weitgehend einheitlich geregelt. Das Haushaltsgrundsätze-gesetz, die Bundeshaushaltsordnung und die Landeshaushaltsordnungen haben eine flächendeckende Normierung geschaffen und das klassische finanzwirtschaftliche kamerale Denken der öffentlichen Hand festgeschrieben. Das interne Rechnungswesen ist dagegen nur wenig normiert. Obwohl damit schon jetzt die grundsätzliche Möglichkeit zu einer stärkeren Managementorientierung besteht, haben die Regierungen und Verwaltungen von Bund und Ländern bisher weitgehend darauf verzichtet, ein eigenständiges und leistungsfähiges internes Rechnungswesen nach Kosten- und Leistungskategorien zu entwickeln und zu praktizieren.

2.4 Parlamentarische Haushaltskontrolle unwirksam

Das Parlament besitzt nur wenig Möglichkeiten zur Kontrolle der Haushaltspolitik der Regierung. Zwar prüft der Bundesrechnungshof in vielfältiger Weise die ökonomisch-finanzielle Sachrichtigkeit der Finanzpolitik. Allerdings beschränkt er sich auf einige Schwerpunkte und auf Stichproben, so daß die Angaben in seinen „Bemerkungen“ keine umfassenden Schlußfolgerungen über eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung zulassen. Die entscheidende Schwachstelle ist aber, daß das Parlament bei der Erstellung des Haushaltsplanentwurfs und ebenso im Verfahren der Haushaltsverabschiedung weitgehend von den Vorgaben der Exekutive abhängig ist. Fehlentwicklungen können zumeist nur im nachhinein festgestellt werden. Ein Grund dafür sind die mangelhaften und eingeschränkten Informationsmöglichkeiten des Parlaments: Das Quasi-Monopol der Regierung bei der Bereitstellung von Haushaltsinformationen führt zu einem deutlichen Informationsgefälle zwischen Regierung und Parlament.

3. Dienstrechtliche Defizite

3.1 Wandel des öffentlichen Dienstes

Acht Millionen Menschen arbeiten im öffentlichen, halb öffentlichen, kirchlichen, wohlfahrtsverbandlichen und selbsthilfeorganisierten Sektor. Die Anzahl der öffentlichen Bediensteten im engeren Sinne beträgt über fünf Millionen. Sie hat sich seit 1950 mehr als verdoppelt. Schon im Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts ist darauf hingewiesen worden, daß die Ausweitung der staatlichen Tätigkeit und der Übergang von der Monarchie zu einer demokratischen parlamentarischen Gesellschaft auch eine Änderung des Beamtenverhältnisses bewirkt. Die Annahme des Beamtenrechts, daß alle Staats-tätigkeit grundsätzlich von Beamten und Beamtinnen ausgeübt wird, trifft seit langem nicht mehr zu. Während im Jahre 1913 noch 72,1 % des Personals der Verwaltung der Beamtenschaft zuzurechnen war, wurden bereits 1970 38 % der hoheitlichen Verwaltung durch Angestellte ausgeübt. Dieser Anteil ist bis heute weiter angestiegen.

Zu Recht hat die Studienkommission betont, daß der Bewußtseinswandel in der Gesellschaft die Beamtenschaft um ihr „elitäres“ Ansehen bringt. Diese bereits in den 70er Jahren festgestellte Orientierungsänderung ist seitdem weiter fortgeschritten. Das Festhalten an den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ erscheint am Ende des 20. Jahrhunderts und unter Geltung des Vertrages über die Europäische Union antiquiert und nicht mehr zeitgemäß. So gilt die Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (entsprechend den Artikeln 48 bis 51 EGV) grundsätzlich auch für Bedienstete der öffentlichen Verwaltungen. Artikel 48 Abs. 4 EGV, der die Nichtanwendung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Beschäftigte der öffentlichen Verwaltungen regelt, ist nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes eng auszulegen. Dies bedeutet, daß die Anwendung dieser Ausnahmevorschrift auf Beschäftigte des öffentlichen Dienstes ein „Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat“ voraussetzt, welches nur in der Hoheitsverwaltung gegeben ist. Nach Auffassung der Kommission gilt die Ausnahme nach Artikel 48 Abs. 4 EGV nur für die Streitkräfte, die Polizei und sonstigen Ordnungskräfte, die Diplomatie und die hoheitliche Tätigkeit in staatlichen Ministerien, Regionalregierungen, Gebietskörperschaften und Zentralbanken. Für den gesamten öffentlichen Dienstleistungssektor – z. B. bei Post, Bildung, Gesundheitswesen, Verkehr – ist die Freizügigkeit herzustellen. Das Beamtenrecht mit seiner Deutschenklausel und dem Bekenntnis zum Grundgesetz ist hierfür nicht geeignet.

Die Bundesregierung hat sich einer Auseinandersetzung um die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts in der Europäischen Union verweigert. Die von der Bundesregierung vorgenommene Änderung des Beamtenrechts, wonach grundsätzlich am deutschen Berufsbeamtentum festgehalten wird, wenn „es die Aufgaben erfordern“ ist EU-widrig. Es reicht nicht aus, das Nationalitätenerfordernis beim Zugang zum Beamtenverhältnis zu

lockern. Politisch wie rechtlich ist vielmehr die vollständige Gleichbehandlung von deutschen Bediensteten und EU-Ausländern sicherzustellen. Auch Angehörige aus Drittstaaten sind in eine entsprechende Neuregelung einzubeziehen.

3.2 Ämterpatronage

Die öffentlichen Verwaltungen befinden sich in einem verfassungswidrigen Zustand, was die Rekrutierung ihres Personals angeht. Das Parteibuch ist ein wichtiges Auslesekriterium bei Einstellungen und beim Aufstieg in den öffentlichen Dienst, denn die Personalauswahl im öffentlichen Dienst ist zunehmend parteipolitisch ausgerichtet. Hiervon zu unterscheiden ist die legitime Berücksichtigung der parteipolitischen Ausrichtung bei der Besetzung von politischen Spitzenpositionen, wie Staatssekretären und Ministerialdirektoren. In den öffentlichen Verwaltungen findet jedoch keine transparente und offene Differenzierung zwischen politischen Funktionen und den sonstigen öffentlichen Aufgaben statt, sondern die parteipolitische Auslese beherrscht mittlerweile alle Ebenen der Verwaltung. Ämterpatronage hat verschiedene Erscheinungsformen: Mit der Herrschaftspatronage werden Schlüsselpositionen oder wichtige Ämter mit „eigenen Leuten“ besetzt, um auf die Entscheidungen Einfluß nehmen zu können. Mit der Versorgungspatronage werden „verdiente“ Parteimitglieder oder „ausgediente“ Politiker mit einem Amt oder einem Geschäftsführerposten bei öffentlichen Unternehmen „versorgt“. Mit der Methode der Proporzpatronage werden öffentliche Ämter unter Berücksichtigung der Stärke der Parteien verteilt. Die obersten Bundesrichterämter werden seit Jahrzehnten nach diesem System berufen.

Ämterpatronage bezweckt die Sicherung und Kontrolle der staatlichen Entscheidungsgewalt durch Personal der eigenen parteipolitischen Richtung. Ämterpatronage ist verfassungswidrig. Sie verstößt gegen das Leistungsprinzip des Artikels 33 Abs. 2 GG und gegen den Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Abs. 3 GG, wonach die Bevorzugung wegen politischer Anschauungen verboten ist. Ämterpatronage verletzt das Demokratieprinzip, denn Demokratie heißt Herrschaft auf Zeit. Diese befristete Herrschaft wird aber durch die Berufung von Lebenszeitbeamten der eigenen politischen Couleur unterlaufen. Der Regierung genehmes Beamtenpersonal wirkt dort in ihrem Sinne „auf Lebenszeit“. Die Verfassungswidrigkeit der Ämterpatronage ist offenkundig und völlig unumstritten. Ämterpatronage wird von der Bundesregierung systematisch seit Jahren betrieben. Ausnahmenvorschriften, die die Einstellung von Seiteneinsteigern ermöglichen sollen, werden parteipolitisch pervertiert. Dennoch leugnet die Bundesregierung, daß es ein solches System der Ämterpatronage gibt. Dies gelingt ihr um so mehr, als die parteipolitische Gleichschaltung überall und selbstverständlich funktioniert und damit ihre Verfassungswidrigkeit parteiübergreifend nicht mehr thematisiert wird.

3.3 Besoldung – Beförderung – Leistung

Die Besoldungs- und Beförderungsvorschriften des öffentlichen Dienstes verzichten weitgehend auf die Leistung motivierenden

Komponenten. Insbesondere die Besoldungspolitik über den Stellenkegel hat zu einem weitreichenden Anstieg höherwertiger Stellen geführt, ohne daß dieser Anstieg funktional zu rechtfertigen wäre. Sie bewirkt darüber hinaus eine Nivellierung des Leistungsgedankens bei Beförderungen und verstärkt eine Besoldungspolitik der geringen Gehaltserhöhungen für Beförderungen. Die ehemals Qualifikation und Leistung auszeichnende Individualbeförderung hat sich zur Regelbeförderung entwickelt. Auch die dienstaltersmäßige Abstufung von Gehältern und Vergütungen (§ 27 BBesG und die entsprechenden Regelungen des BAT) widerspricht einer leistungsgerechten Bezahlung. Zunehmende Berufserfahrung kann die Qualität von Leistungen steigern, denkbar sind jedoch ebenso umgekehrte Entwicklungen, nämlich Berufsenttäuschung und Berufsmüdigkeit. Leistungsanstieg ist somit keine automatische Folge des fortschreitenden Dienstalters. Eine sukzessive Überprüfung aller öffentlichen Personalstellen und der in den Behörden gestellten Aufgaben auf ihre Notwendigkeit muß zu einer Rücknahme der Stellenkegelpolitik führen.

3.4 Starres Laufbahnsystem

Die vier beamtenrechtlichen Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes wirken als starres Korsett, welches vorwiegend nach formalen Qualifikationen funktioniert. Durch die Ausbildung in Laufbahnen wird zwar eine gute Ausgangsqualifikation geschaffen, diese wird jedoch kaum durch eine flexible und kontinuierliche Weiterqualifizierung weiterentwickelt. Die „Aufstiegsbestimmungen“ stellen in einem so starken Maße auf formale Prüfungen ab, daß die Mehrzahl der dafür geeigneten Bediensteten abgeschreckt wird und die Aufstiegsbeamten und -angestellten in allen Laufbahnen oder Vergütungsgruppen nur eine kleine Minderheit stellen. Die fehlende Durchlässigkeit zwischen den Laufbahnen führt dazu, daß berufspraktische Erfahrungen und Leistungsbereitschaft nicht für höher-rangige Positionen nutzbar gemacht werden können.

3.5 Führungspositionen

Die hierarchische Vergabe von Führungspositionen und deren lebenslange Ausübung widerspricht den Prinzipien eines modernen Personalmanagements. Persönliche Ergebnisverantwortung bleibt innerhalb eines so gestalteten Hierarchiemodells weitgehend auf der Strecke. Die Ablehnung von Führungspositionen in Teilzeit und deren lebenslange Ausgestaltung verhindern darüber hinaus die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen auf der Leitungsebene der öffentlichen Verwaltungen.

3.6 Perspektivloser Entwurf

Der Ende 1993 bekanntgewordene Entwurf eines Perspektivberichts über die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstes versucht nicht einmal ansatzweise die aufgezeigten Problemfelder zu lösen. Er nimmt weder Bezug auf die ausführlichen Ergebnisse der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienst-

rechtes aus den 70er Jahren noch bezieht er sich auf die aktuelle Debatte, die in Gemeinden, Ländern, den Gewerkschaften und der wissenschaftlichen Forschung unter den Stichworten „Modernisierung des öffentlichen Dienstes“ und „schlanke Verwaltung“ geführt wird. Lediglich einige wenige Probleme des Dienstrechts werden isoliert herausgegriffen und einseitig behandelt. Der Entwurf zeigt keine Ansätze zur Überwindung des Berufsbeamtentums in seiner heutigen Form. Die „reformerischen“ Ansätze reduzieren sich auf Vorschläge für eine Leistungszulage, zur Erhöhung der Mobilität und zu Erprobungszeiten in Führungspositionen sowie vor der Beförderung. Sie sind einseitig aus der Sicht des Dienstherren gedacht und vernachlässigen eklatant die Situation und die Bedürfnisse von weiblichen Bediensteten, was sich insbesondere an den Mobilitätsvorstellungen der Bundesregierung erweist.

II.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,
eine umfassende Reform der öffentlichen Verwaltung nach folgenden Grundlinien einzuleiten:

Grundlagen einer Reform des öffentlichen Sektors

Eine vernünftige Konzeption zur Modernisierung des Staates erfordert eine Neubewertung von privaten und öffentlichen Aufgaben. Sie zielt zunächst auf die Redefinition der Schnittstelle zwischen öffentlicher und privater Dienstleistungsproduktion. Dies bedingt eine Überprüfung der bisherigen Aufgaben des Staates vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Effizienz, aber auch der Qualität der Dienstleistungen und der Orientierung an den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger.

Weder die konservativ-liberale Vorstellung des minimalistischen Staates noch die sozialdemokratische Idee des umfassend steuernden und all zuständigen Sozial- und Versorgungsstaates ist zum Leitbild für diesen Neubeginn geeignet. Im ersten Fall wird die ökonomische und soziale Stabilität des privaten Sektors bei weitem überschätzt, im zweiten werden die produktiven Voraussetzungen des Sozialen in der Ökonomie vernachlässigt und die Fähigkeit zur Selbstorganisation in der Zivilgesellschaft übersehen.

Eine Politik der Modernisierung des öffentlichen Sektors muß deshalb mindestens drei Anforderungen genügen:

- Staatsaufgaben müssen aktiv-vorausschauend konzipiert werden. Die vorrangige Aufgabe besteht nicht im Abbau der öffentlichen Dienstleistungen, sondern in einer sorgfältigen, demokratischen Verfahren folgenden Definition der staatlichen Aufgaben.
- Staatliche Leistungen müssen stärker mit dezentralen Entscheidungsstrukturen und Selbsthilfeansätzen verbunden werden. Deshalb müssen die Voraussetzungen für neue Modelle der gesellschaftlichen Eigeninitiative geschaffen werden, die den Umfang der Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger entscheidend erweitern.

- Die staatlichen Dienstleistungen müssen stärker als bisher ökonomische Effizienz- und Effektivitäts-Kriterien berücksichtigen. Dies ist besonders dringlich unter den restriktiven Bedingungen der öffentlichen Finanzen der 90er Jahre. Das Ziel der Effizienzsteigerung stellt sich sowohl beim verwaltungsinternen Vollzug als auch im Hinblick auf die ökonomische Abwägung alternativer Verwendungsweisen öffentlicher Ressourcen.

Eine Modernisierung des Staates, die sich an den Zielen einer aktiv vorausschauenden, kooperativen und ebenso auf ökonomische Effizienz angelegten Verwaltungspolitik orientiert, umfaßt nicht nur die Neuordnung der Staatsaufgaben, sondern auch eine Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltungen.

1. Struktur- und Organisations-Reformen

Die Reform der Organisationsstrukturen und -prinzipien der Verwaltung muß sich an den Zielen erhöhte Effizienz, größere Bürgernähe und erweiterte Flexibilität messen lassen.

Um diese Ziele zu erreichen, ist eine Reorganisation des öffentlichen Sektors erforderlich; in diesem Prozeß müssen vor allem folgende Reformschritte in Angriff genommen werden:

1.1 Recht auf Informationsfreiheit

Nur Bürgerinnen und Bürger, die wissen, was Regierungen und Verwaltungen vorhaben, können darauf als „Betroffene“ öffentlichen Einfluß nehmen. Notwendig ist deshalb endlich die gesetzlichen Voraussetzungen für ein allgemeines Informationsfreiheitsrecht zu schaffen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, hierzu einen Gesetzentwurf vorzulegen. Auf der Ebene der Bundesländer gilt es, vergleichbare Regelungen zu schaffen. Ein Gesetz für ein Allgemeines Informationsfreiheitsrecht geht vom Grundsatz des uneingeschränkten Zugangs der Bürgerinnen und Bürger zu Verwaltungsunterlagen (Verwaltungsöffentlichkeit) aus. Dieses Individualrecht ist nicht an den Nachweis eines besonderen rechtlichen Interesses – wie etwa im Bundesnaturschutzgesetz oder im Bundesimmissionsschutzgesetz – gebunden.

Der Zweck des Gesetzes soll sein, das in Akten und allen anderen Informationsgrundlagen festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen, um über die bereits bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern sowie Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen. Zu beachten ist jedoch, daß das Recht auf Informationsfreiheit durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung begrenzt wird. Der Grundsatz eines freien Zugangs zu Verwaltungsunterlagen muß daher präzise Bestimmungen vor allem hinsichtlich unabdingbar schützenswerter personenbezogener Daten Dritter enthalten.

Um das Einsichts- und Auskunftsrecht der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, ist ferner erforderlich, in diesem Gesetz zusätzliche

Widerspruchs- und Kontrollmöglichkeiten vorzusehen, in die auch die Datenschutzbeauftragten mit einer neuen Aufgabe einbezogen werden.

1.2 Orientierung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger

Umstellung auf eine stärkere Kundenorientierung, wo das Verwaltungshandeln auf die Erbringung unmittelbarer oder mittelbarer Dienstleistungen für die Bürger und Bürgerinnen ausgerichtet ist. Dies bedingt die Orientierung an den Wünschen der die jeweiligen Dienstleistungen Nachfragenden, etwa Schnelligkeit, Nachvollziehbarkeit, Vollständigkeit bei der Erstellung von Bescheiden, Genehmigungen etc., Ersetzung des Behördenmarathons durch die Einrichtung eines Ansprechpartners bei der Bewilligung von Anträgen. Hierzu gehört es auch, generell die Transparenz öffentlichen Handelns für und die Überprüfbarkeit durch die Bürger zu verbessern.

Die Prioritäten sollen auf die eigentliche Leistungserstellung, auf wertschöpfende und werterhaltende Aufgaben umgelenkt werden. Denn hier liegt der eigentliche Nutzen des öffentlichen Handelns für die Gesellschaft oder einzelne Bürger oder Bürgerinnen. Entsprechend sollten die ergänzenden, nach innen gewandten, kontrollierenden Funktionen reduziert und soweit möglich in die eigentliche Leistungserstellung integriert werden.

1.3 Effektivität und Effizienz

Stärkere Orientierung des Verwaltungshandelns an Zielen, Leistungen und Kosten und die Bereitstellung entsprechender Kennziffern. Hierbei ist zum einen die Effektivität, der Grad der Umsetzung gesetzter Ziele zu überprüfen und zu verbessern. Zum anderen muß aber auch eine erhöhte Effizienz, ein wirtschaftlicherer Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen erreicht werden. Die Probleme der Operationalisierung von Zielen, der Messung bzw. Bewertung von Leistungen und der Erfassung und Zurechnung von Kosten, die sich hier stellen, sind in vielen Bereichen erheblich. Sie können und müssen aber gelöst werden. Andernfalls wäre auch der Erfolg einer Reform der öffentlichen Verwaltungen nicht überprüfbar.

1.4 Abbau der Hierarchien und zeitgemäßes Management

Hierarchieebenen sollten ausgedünnt und die überzogene horizontale Arbeitsteilung sollte zurückgeführt werden. Statt dessen sollten verstärkt projektbezogene Arbeitsgruppen und Funktionsbereiche entstehen, in denen die wesentlichen Teilaspekte einer Aufgabe zusammengeführt werden und die eine eigenständige Ressourcenverantwortung und weitgehende Ergebnisverantwortung übernehmen können. Diese Dezentralisierung von Verantwortung bedarf ergänzend einer intensiven Abstimmung der Zielvorgaben und des Korrektivs einer starken Controlling-Funktion.

Komplementär zur Schaffung projektbezogener Arbeitsgruppen/Funktionsbereiche sind Führungskonzeptionen auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung zu übertragen, die ein Management durch Zielvereinbarung (management by objectives) auch im

öffentlichen Sektor ermöglichen. Ein solches Management bezieht die Beschäftigten in die Formulierung der Ziele und ihre Umsetzung ein. Das Leibild der lernenden Organisation und der ständigen Qualitätsverbesserung muß auch im öffentlichen Bereich verwirklicht werden, denn nur so entfalten flexible Organisationsstrukturen ihre volle und dauerhafte Wirkung auf Effizienz und Arbeitszufriedenheit.

Auf der Grundlage eines reformierten Dienstrechts können eine kontinuierliche Professionalisierung und eine aktive Personalentwicklung (statt Personalverwaltung) die Bereitschaft der Bediensteten fördern, die erforderlichen Veränderungsprozesse mitzutragen und das Qualifikationsniveau auch angesichts sich ständig weiter entwickelnder Anforderungen sichern. Erforderlich ist ebenfalls die Institutionalisierung eines Controlling, das die Notwendigkeit von Aufgaben und die „Fertigungstiefe“ des öffentlichen Sektors einer regelmäßigen Kritik unterzieht, den Grad der Zielerfüllung und die Qualität der Ressourcenbewirtschaftung überwacht. Hierzu bedarf es ergänzend der professionellen Unterstützung durch kompetente Beratungsinstanzen.

1.5 Reformziele auf Bundesebene

Für die Bundesverwaltung sind einige spezifische Reformziele und -schritte zu benennen. Eine Verkleinerung der Zahl der Bundesministerien ist unabdingbar. Darüber hinaus müssen die Ressorts ausgedünnt und sachbezogen untereinander abgegrenzt werden. Der ständige, an vordergründigen Effekten ausgerichtete Neuzuschnitt der Bundesministerien ist dagegen ausgeprochen kontraproduktiv.

Zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Bundesministerien sollten nichtministerielle Aufgaben aus den Bundesministerien in nachgeordnete Behörden ausgelagert werden. Ähnliche Überlegungen sind auch für die Oberbehörden des Bundes anzustellen. Die Politik muß sicherstellen, daß Probleme frühzeitig wahrgenommen und unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger wie der gesellschaftlichen Gruppen gelöst werden können. Dabei muß besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, die sogenannten nichtorganisierten Interessen in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

1.6 Kooperative Beziehungen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern

Die Modernisierung der staatlichen Tätigkeit muß mittelfristig die traditionellen obrigkeitsstaatlichen Instrumente ablegen, die durch hierarchische Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat gekennzeichnet sind, aber auch die Organisation der staatlichen Tätigkeit selbst prägen. Ein Perspektivwechsel in Richtung Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen muß daher die Entwicklung von kooperativen Beziehungen zwischen Staat und Bürgern und Bürgerinnen ermöglichen. Kooperative Beziehungen setzen Transparenz und Kommunikationsfreiheit voraus. Im Konfliktfall können dabei Mediations-, bzw. Konfliktmittlungsverfahren angewandt werden. Dies bedeu-

tet, daß in Konflikten um staatliche Planungen und Vorhaben durch unabhängige Dritte vermittelt wird. Ziel ist es dabei, einen tragfähigen Konsens zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung zu erreichen. Voraussetzung solcher Verfahren ist allerdings eine Beteiligung der Öffentlichkeit in einem transparenten Verfahren, welches Informationsansprüche und Beteiligungsrechte gewährleistet. Kooperative Beziehungen sind darüber hinaus „kundenorientiert“, gewähren also Dienstleistungen bürgernah. Staatliche Dienstleistungen müssen sich dem „Markttest“ unterziehen, das heißt ökonomischen Effizienzanforderungen genügen. Das Spannungsfeld zwischen dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die der demokratischen und gerichtlichen Kontrolle unterliegt, und der ökonomischen Effizienz und Effektivität muß dabei immer wieder rechtsstaatlich neu entschieden werden.

2. Reform des staatlichen Rechnungswesens

Das Haushaltsrecht muß entsprechend den Flexibilisierungserfordernissen des öffentlichen Sektors verbessert werden. Aus den Erfahrungen mit programm- und aufgabenbezogener Budgetierung darf nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, daß eine flexible Budgetierung nicht möglich ist. Das Haushaltsverfahren muß auf eine Verbesserung des Managementprozesses öffentlicher Ressourcen abzielen. Es gibt keine Alternative zur Rationalisierung des klassischen Haushaltsprozesses als über ein flexibel angewandtes Instrument der Programmbudgetierung. Zusätzliche Flexibilisierungspotentiale ergeben sich aus einer Ausweitung des Planungshorizonts und durch die Instrumente der erweiterten Übertragbarkeit und der gegenseitigen Deckungsfähigkeit. Haushaltsentscheidungen sind jedoch keine technokratischen Abläufe. Deshalb sind die parlamentarischen Mitwirkungsrechte bei der Haushaltserstellung auszuweiten. Die Entscheidungen über die Verteilung öffentlicher Ressourcen sind ein wesentlicher Bereich demokratischer Willensbildung.

Notwendig sind Informationen über die tatsächliche Finanz- und Vermögenslage der staatlichen Gebietskörperschaften. Dazu gehört die Darstellung der mit der zunehmenden Kreditfinanzierung verbundenen intertemporalen Lastenverschiebungen, ebenso wie Informationen über die Effizienz des Verwaltungshandelns, um die in einer Zeit knapper finanzieller Ressourcen vordringliche Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven zu ermöglichen. Das traditionelle Rechnungswesen liefert diese Informationen nicht. Eine neue Konzeption der öffentlichen Finanzwirtschaft ist deshalb überfällig.

2.1 Neue Informationsgrundlagen für das staatliche Rechnungswesen

Die aktuellen Finanzprobleme der öffentlichen Hand und die zu erwartenden finanzpolitischen Belastungen der kommenden Jahre machen deutlich, daß die informationellen Grundlagen des staatlichen Rechnungswesens grundlegend verbessert werden müssen. Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit benötigen Informationen über die tatsächliche Finanz- und Vermögenslage der

staatlichen Gebietskörperschaften. Vollständige und umfassende Informationen über die intertemporale Verteilung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen für die gesamten Aktivitäten einer Gebietskörperschaft vermindern die Gefahr unerwünschter und unangemessener intertemporaler Lastenverteilungen.

Die Informationen über die finanzielle Lage sollen nicht nur der parlamentarischen Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit genügen, sondern müssen möglichst vollständig die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften widerspiegeln. Ebenso wie in der privaten Wirtschaft muß auch der Staat Auskunft darüber geben, mit welchen Belastungen künftig zu rechnen ist und wie hoch der Wert des dafür einzusetzenden Vermögens anzusetzen ist.

An diesen Informationen zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit sind nicht nur die Akteure von Parlament, Regierung und Verwaltung interessiert, sondern in gleicher Weise auch die Öffentlichkeit. Die Informationspflichten der Exekutive gegenüber der Öffentlichkeit sind deshalb ausdrücklich in Form von Publizitätsbestimmungen in den Vorschriften zur Rechnungslegung zu verankern.

2.2 Abkehr vom kameralistischen Rechnungswesen

Zur Verbesserung der Haushaltsplanung ist es notwendig, die traditionelle Aufzeichnungs- und Abschlußtechnik der öffentlichen Verwaltung (Kameralistik) durch ein umfassendes, geschlossenes als Basis der Kosten- und Leistungsrechnung taugliches Rechnungssystem zu ersetzen, das eine finanzwirtschaftliche Kontrolle sicherstellt. Folgende Voraussetzungen sind dazu erforderlich:

- die vollständige Erfassung der Rechnungsfälle und deren Trennung nach ihrer Erfolgs- und Bilanzwirkung, wobei sich letztere nach dem jeweils zugrundliegenden Rechnungsziel (erwerbswirtschaftliches Erfolgs- oder haushaltswirtschaftliches Deckungsziel) bestimmen,
- die exakte Abgrenzung der Vorfälle nach ihrer wirtschaftlichen oder ihrer finanzpolitisch gewollten Zugehörigkeit zu bestimmten Rechnungsperioden,
- die Gruppierung der Rechnungsfälle nach Arten und Stellen.

Notwendig ist vor allem – neben der bisherigen Jahresrechnung – ein jährlicher Bericht zur Finanzlage der öffentlichen Haushalte, der ein den tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Ertragslage sowie der Finanzierungssituation des Staates vermittelt. Kern eines solchen Jahresberichts ist der Jahresabschluß, der aus folgenden Elementen besteht: eine Vermögensrechnung mit einer Darstellung von Vermögen und Schulden, einer Ergebnisrechnung mit Rechnungslegung über Erträge und Aufwendungen und einer Finanzierungsrechnung, die Auskunft gibt über die Finanzierung der laufenden Staatstätigkeit, der Investitionen und über den Nettokreditbedarf.

Im einzelnen muß ein solches Rechnungswesen (das zugleich für ein Verwaltungs-Controlling geeignet ist) die Vermögensrechnung, die Ergebnisrechnung und Finanzrechnung unter der Verwendung der Technik der doppelten Buchführung im Verbund geführt werden. Dazu müssen die bisherigen gesetzlichen Vorschriften geändert werden, da nur für eine Art von Plan-Rechnung (Haushaltsplan) gesetzliche Regelungen existieren. Zur Verwirklichung eines neuen Rechnungswesens als verbundenes System von Haushaltsrechnung sowie Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung ist für die Rechnungslegung eine entsprechende gesetzliche Neuregelung der Haushaltsgrundsätze (BHO, HGrG) erforderlich. Das System der Doppelbuchführung garantiert nicht nur eine transparente Darstellung der Erfolgs-, Finanz- und Vermögenslage der Gebietskörperschaften, sondern ermöglicht auch Einblick in die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Um eine flexible Steuerung zu ermöglichen, sollen die Budgets auch globale Ansätze mit möglichst weitreichender Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit enthalten.

2.3 Controlling im öffentlichen Rechnungswesen

Schon jetzt besteht im internen Rechnungswesen die grundsätzliche Möglichkeit zu einer stärkeren Managementorientierung. Ein eigenständiges und leistungsfähiges internes Rechnungswesen nach Kosten und Leistungskategorien muß jedoch noch entwickelt werden. Durch die Einführung von Kosten- und Leistungsbilanzen und begleitendes Controlling können Kostentransparenz und Eigenverantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltungen vergrößert werden. Auf dieser Grundlage läßt sich eine projektbezogene Investitionsplanung auf der Basis von Arbeitsprogrammen realisieren. Damit kann die Vorgehensweise beim traditionellen, vorwiegend ressortorientierten Budget überwunden werden. Das Haushaltsgrundsätzegesetz muß in dieser Hinsicht geändert werden.

2.4 Stärkung der Position der Rechnungshöfe

Durch eine Stärkung der Position der Rechnungshöfe kann die Finanzkontrolle verbessert werden. Der Rechnungsprüfungsausschuß, derzeit nur ein Unterausschuß des Haushaltsausschusses, muß ein eigenständiger Ausschuß des Deutschen Bundestages werden. Ein vom Haushaltsausschuß gelöster Rechnungsprüfungsausschuß bleibt jedoch in erster Linie ein Instrument in der Hand der Regierungsparteien. Deshalb müssen die Kontrollrechte der Opposition erweitert werden. Eine qualifizierte Minderheit von einem Viertel der Abgeordneten muß das Recht erhalten, beim zuständigen Rechnungshof die Prüfung oder Begutachtung einer Haushaltsfrage zu beantragen. Eine Änderung der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe und durch Prüfungen externer Sachverständiger ist erforderlich, um die Teilrechnungen des Haushaltes ebenfalls in die Prüfungszuständigkeit einzubeziehen. Hinzu kommen muß eine Verbesserung der Berichterstattung über die Prüfungsergebnisse der Rechnungshöfe. Es ist festzulegen, daß der Prüfungsbericht zusammen mit dem Gesamtjahresabschluß sowohl dem Parlament als auch der Öffentlichkeit zugänglich ist.

2.5 Verbesserung der Informations- und Interventionsmöglichkeiten des Parlaments

Zur Verbesserung der materiellen Kontrolle des Haushaltsprozesses müssen die Beratungskapazitäten des Parlaments deutlich ausgeweitet werden. Das Monopol der Exekutive an Haushaltsinformationen kann dadurch überwunden werden, daß dem Parlament Expertengremien zugeordnet werden, die eigenständig Analysen und Berichte zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte und anderer makroökonomischer Daten vorlegen. Eine solche Instanz – wie sie auch im amerikanischen Kongreß existiert (CBO) – könnte mit Finanzbericht und Finanzprojektion ein sinnvolles Gegengewicht zur informationellen Vorherrschaft des Finanzministeriums liefern.

2.6 Neuregelung der Verschuldungsobergrenzen

Die Vorschriften über die Kreditaufnahme des Staates müssen präzisiert werden. Die öffentliche Verschuldung zur regelmäßigen Finanzierung von Staatsaufgaben darf nur in klar definierten Grenzen möglich sein. Deshalb muß die Kreditobergrenze im Grundgesetz (Artikel 115) konkretisiert werden. Insbesondere muß klarer festgelegt werden, was künftig unter den Begriff öffentlicher Investitionen zu fallen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1989 eine entsprechende gesetzliche Regelung angemahnt, um einer Staatsverschuldung vorzubeugen, die den Bundeshaushalt für die Zukunft zu stark belastet und den notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Bundesregierungen übermäßig beschneidet.

3. Dienstrechtliche Modernisierung

Eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen ist ohne die aktive Einbeziehung und Unterstützung der öffentlichen Bediensteten nicht denkbar. Sie müssen aktiv für eine Reform gewonnen werden. Im Dienstleistungsbereich arbeiten in den unteren und mittleren Angestelltenberufen mittlerweile überwiegend Frauen. Hier fehlt es an Qualifizierungsperspektiven, die gezielt entwickelt und eröffnet werden müssen. Gleichzeitig sollten die Fähigkeiten von Frauen verstärkt für Führungspositionen nutzbar gemacht werden. Modernes Management setzt auf Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit sowie soziale Kompetenz. In diesem Zusammenhang kommt einer Reform der Arbeitszeit, die weit über sogenannte Gleitzeitregelungen hinausgeht, entscheidende Bedeutung zu. Es muß eine Initiative eingeleitet werden, um die oberen und mittleren Einkommensbezieherinnen und -bezieher im öffentlichen Dienst dafür zu gewinnen, ihre Arbeitszeit zu reduzieren und im Austausch mit freiverfügbarer Zeit Einkommenseinbußen hinzunehmen. Flexible Arbeitszeitregelungen müssen eingeführt werden, die es den öffentlichen Bediensteten ermöglichen, ihre Arbeitszeit weitgehend selbstbestimmt zu gestalten. Modellversuche in den Kommunen haben gezeigt, daß Arbeitszeitregelungen, die den Wünschen der Bediensteten entsprechen, zu mehr Effizienz, Leistungsbereitschaft und zu mehr Bürgernähe – etwa bei den Sprechzeiten – geführt haben.

Ein Perspektivwechsel, der mittels rechtlicher, organisatorischer und personeller Reformen eingeleitet werden muß, hat folgende Maßnahmen zu verwirklichen:

3.1 Öffnung nach Europa

Die Ernennung in das Beamtenverhältnis ist soweit wie möglich zu beschränken. Der Einsatz von Beamtinnen und Beamten sollte auf die hoheitlichen Kernbereiche eingeengt werden. Langfristig sind die verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Streichung des Artikels 33 Abs. 5 des Grundgesetzes zu schaffen. Der öffentliche Dienst ist uneingeschränkt für Staatsangehörige aus anderen Staaten der Europäischen Union sowie Drittstaatler, die sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, zu öffnen. Die Staatsangehörigkeitsklausel ist insgesamt zu streichen.

Die Voraussetzungen für die Anerkennung von Diplomen und Abschlüssen aus anderen Staaten der Europäischen Union sind zu schaffen. Hierzu gehören Qualifizierungsprogramme und Anpassungslehrgänge, die durch On-the-Job-Training begleitet werden, um die Vergleichbarkeit und den Erwerb von notwendigen Kenntnissen zu ermöglichen.

3.2 Ämterpatronage durch demokratische Verfahren abschaffen

- a) Der Katalog der politisch zu besetzenden Positionen ist neu zu gestalten. Die Besetzung von Positionen nach parteipolitischen Kriterien ist nicht generell unzulässig. Diese Positionen müssen jedoch transparent und öffentlich nachvollziehbar beschrieben werden. Hierzu zählen Staatssekretäre, die Leitung des Ministerbüros, Parlaments- und Kabinettsreferenten sowie die Pressesprecher und Pressesprecherinnen und die Stellen im Öffentlichkeitsreferat. Ebenso zählen die Abteilungsleiter und Abteilungsleiterinnen zum Kreis der politischen Positionen. Andererseits sollten der Direktor des Deutschen Bundestages und der Direktor des Bundesrates wegen ihrer von den politischen Ansichten der jeweiligen Mehrheit unabhängigen Aufgabenstellung sowie der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht wegen ihrer Stellung als Organ der Rechtspflege nicht mehr als politische Stellen fungieren. Soweit es sich um politische Stellen handelt, sollte deren Besetzung im Bundesanzeiger öffentlich gemacht werden, damit die Kontrolle und ihre Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus der Funktion gewährleistet werden kann.
- b) Alle anderen Stellen sind grundsätzlich auszuschreiben. Dies muß auch für Beförderungspositionen gelten. Das Ausleseverfahren ist objektiver zu gestalten. Hierzu bietet sich das sog. Concourssystem an, bei dem die Eignungsprüfung als Wettbewerb vor einer pluralistisch zusammengesetzten Kommission

stattfindet. Die Auswahlkriterien sind genau festzulegen und den Bewerbern und Bewerberinnen bekanntzugeben.

- c) Führungspositionen, d. h. in der Regel die politischen Positionen, sind grundsätzlich auf Zeit und für eine bestimmte Aufgabe zu besetzen. Die befristete Besetzung von Positionen mit politisch Vertrauten verstärkt das demokratische Prinzip der Herrschaft auf Zeit. Die befristeten Verträge der politischen Positionen sollten jederzeit gelöst werden können, spätestens jedoch bis zum Ende der Amtsperiode befristet werden. Sofern die Position mit einer Person von außerhalb des öffentlichen Dienstes besetzt wird, hat diese nach Ende des Zeitvertrages aus dem öffentlichen Dienst auszusteigen. Ein Angehöriger des öffentlichen Dienstes kehrt in die Ursprungsposition zurück, wobei in beiden Fällen ein Ausgleich für etwaig entgangene Chancen oder soziale Leistungen zu schaffen ist.

3.3 Leistungsbezogene Bezahlung

Eine aufgabenbezogene Leistungsbewertung ist sicherzustellen. Die Leistungsbewertung ist ein wesentliches Instrument der Personalführung und damit Voraussetzung für eine leistungsgerechte Bezahlung. Kurzfristig sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine leistungsbezogene Besoldung, insbesondere durch regelmäßige Beurteilung, Ersetzung der Dienstaltersstufen durch Leistungsstufen, Abschaffung von Regelbeförderung und turnusmäßigem Bewährungsaufstieg zu schaffen. Mittelfristig bewirkt dieses Umsteuern auch, daß die verfehlte Politik über den Stellenkegel revidiert wird.

3.4 Flexible Ausbildungssysteme und Qualifizierung

Das starre Laufbahnsystem ist zugunsten eines flexiblen Systems abzuschaffen. Die Berufswege sind vom formalen Bildungsabschluß zu entkoppeln und auf ein in sich geschlossenes System der Aus-, Fort- und Weiterbildung abzustimmen. Restriktive Zulassungsbeschränkungen hierfür wie etwa Alter und Besoldungsgruppe sind zu streichen. Die Weiterbildung ist auf alle Ausbildungswege auszudehnen. On-the-Job-Training ist mit formeller Weiterbildung zu verknüpfen.

3.5 Arbeitszeitmodelle

Es ist ein Rechtsanspruch auf Verkürzung der Arbeitszeit ohne Angabe von besonderen Gründen und unbefristet gesetzlich bzw. tarifvertraglich zu regeln.

Darüber hinaus sind Arbeitszeitmodelle zu erproben und nach der Erprobungsphase mit den Spitzenorganisationen der öffentlichen Bediensteten zu vereinbaren, die eine selbstbestimmte und flexible Verteilung der Arbeitszeit, beispielsweise zwischen 6 Uhr morgens und 20 Uhr abends, an drei von fünf Tagen, in drei von vier Wochen oder mittels Jahresarbeitszeitverträgen, ermöglichen.

In den oberen und mittleren Gehaltsgruppen könnte als erster Schritt durch tarifliche oder freiwillige Vereinbarung eine abge-

stufte Arbeitszeitverkürzung erreicht werden, die mit einer entsprechenden prozentualen Einkommensminderung verbunden ist.

Bonn, den 19. Juli 1994

Dr. Klaus-Dieter Feige
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

