

Antrag

der Abgeordneten Dr. Antje Vollmer, Oswald Metzger und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verwaltungsreform ist Staatsreform

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Verwaltungsreform kann nur als Teil der Staatsreform gestaltet werden

Seit dem Beginn der 70er Jahre vollzieht sich ein gesellschaftlicher Wertewandel, der insbesondere in bürgerschaftlicher Eigeninitiative seinen Ausdruck findet. Gleichzeitig wächst das staatliche Aufgabenspektrum immer stärker an, während sich die zur Verfügung stehenden Finanzmittel der öffentlichen Haushalte drastisch verringern.

Als Antwort auf diese Veränderungen ist eine Reform des öffentlichen Sektors notwendig, die sich als umfassende Staatsreform versteht. Es genügt nicht, allein Dienstrecht und Verwaltungsstruktur den neuen Bedingungen anzupassen. Das Verhältnis zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern muß vielmehr als Ganzes überprüft werden. Unter den Bedingungen von globalisierter Ökonomie und politischen Verflechtungen zwischen den Staaten ist ein modernisierter Staat zugleich ein wichtiger Standortfaktor im internationalen Wettbewerb.

Behörden als Irrgarten

Der öffentliche Sektor ist vielfach reformbedürftig, weil er noch immer eher dem Obrigkeitsstaat des 19. Jahrhunderts entspricht als einer modernen Demokratie kurz vor Eintritt ins dritte Jahrtausend. Politik- und Staatsverdrossenheit resultieren aus der wachsenden Kluft zwischen den Interessen der Bürgerinnen und Bürger an einer modernen und öffentlichen Verwaltung und den tatsächlichen bürokratischen Abläufen im Dschungel von Paragraphen und Zuständigkeiten. Behörden gleichen oft einem Irrgarten, der geprägt ist von unverständlichen Formularen, unübersichtlichen Vorgängen und langwierigen Entscheidungen. Auch die Beschäftigten der öffentlichen Dienste klagen über starre Strukturen, fehlende Flexibilität, geringe Eigenständigkeit und Arbeitsüberlastung. Schließlich

ist es bisher nicht gelungen, die vielen in den letzten beiden Jahrzehnten entstandenen Bürgerinitiativen und Non-Profit-Organisationen mit der staatlichen Sphäre zu verzahnen. Es gilt daher, die strukturellen Verkrustungen der öffentlichen Verwaltung zu überwinden und Abschied zu nehmen von der traditionellen Geheimhaltung, dem hierarchischen Aufbau und den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamten­tums“. Sie ersticken Motivation und Eigeninitiative und verhindern Transparenz und Bürgerorientierung.

Privatisierung ist kein Königsweg

Weder ist der Staat heute ein umfassender Versorgungsbetrieb, noch kann der völlige Rückzug des Staates eine Lösung sein. Der freie Markt ist nicht per se sozial. Zwischen Ausweitung der Staatstätigkeit und Privatisierung gilt es, einen dritten Weg zu finden, der auf die Mobilisierung der Kräfte der Bürgergesellschaft setzt: auf die Revitalisierung des öffentlichen Sektors. An die Stelle einer dualistischen Vorstellung von „öffentlicher“ und „privater“ Aufgabenerfüllung empfiehlt sich ein differenziertes und abgestuftes Verständnis mit einzelfallbezogener Prüfung. Je nach Art der Aufgabe können verschiedene Phasen der Aufgabenerledigung – von der Planung über die Realisierung zum laufenden Betrieb – von verschiedenen Trägern übernommen werden. Es wäre aber verfehlt, öffentliche Dienstleistungen einem pauschalen Privatisierungsplan zu unterwerfen. Oft wird eine moderne öffentliche Verwaltung die Aufgabe gleich gut oder sogar besser erfüllen können als ein privater Anbieter.

Bürokratie in der Verwaltung

Längst hat der Staat heute die Funktion eines Dienstleistungsbetriebs für die Gesellschaft – viele Strukturen fördern jedoch noch immer Einstellungen und Verhaltensweisen, die zu Besitzstandsdenken in der Verwaltung führen. Das läßt sich etwa daran erkennen, daß die Bewältigung neuer Aufgaben ausschließlich als durch neue 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 Ansehen und 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. Spätestens mit dem Umzug von Bonn nach Berlin wird deutlich sein: in der Berliner Republik kann es den Archetyp des preußischen Beamten nicht mehr geben.

Die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor beträgt über fünf Millionen. Sie hat sich seit 1950 mehr als verdoppelt. Schon im Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts vom Anfang der 70er Jahre 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 alte Annahme des Beamtenrechts, daß alle Staatstätigkeit grundsätzlich von Beamtinnen und Beamten ausgeübt wird, trifft seit langem nicht mehr zu. Während im Jahre 1913 noch 72,1 % des Personals der Verwaltung der Beamtenschaft zuzurechnen waren, wurden bereits 1970 38 % der hoheitlichen Verwaltung durch Angestellte ausgeübt. Dieser Anteil ist bis heute weiter angestiegen. Aus mehreren Gründen entspricht das Beamtenrecht nicht mehr heutigen Anforderungen. Es sieht die im Prinzip lebenslange Bindung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an den öffentlichen Dienstherrn und ein Vergütungssystem vor, 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 durch das Dienstrecht massiv behindert.

Wirtschaftlichkeit erhöhen

Die knappen öffentlichen Kassen haben den Reformdruck noch einmal verstärkt. Die sich bei den Kommunen dramatisch entwickelnde finanzielle Lage hat längst auch die Landes- und Bundesverwaltungen erreicht. Der wirtschaftliche Strukturwandel und die knappen öffentlichen Kassen lassen eine Fortsetzung der bisherigen Politik in den eingefahrenen Gleisen öffentlicher Institutionen nicht zu. Neue Politik ist in alten Strukturen nicht zu haben. Während in der Privatwirtschaft schon lange tiefgreifende Umstrukturierungsmaßnahmen stattfinden, hat sich die finanzielle Not im öffentlichen Sektor noch verstärkt.

Dies gilt im besonderen Maß für das Haushaltshandeln des Staates. Das öffentliche Haushaltsrecht basiert im wesentlichen immer noch auf den Grundsätzen, die von den Auseinandersetzungen um das parlamentarische Budgetrecht im 19. Jahrhundert geprägt sind. Die daraus entwickelten Grundsätze und Instrumente entsprechen nicht den Notwendigkeiten eines modernen Budgetmanagements für das Unternehmen „Staat“. Der heutige Staat operiert mit einem Haushaltsrecht, das strukturell ins vorige Jahrhundert gehört, obwohl sich der Umfang der staatlichen Leistungen (gemessen an den gesamtwirtschaftlichen Leistungen der Gesellschaft) sehr stark ausgeweitet hat (Staatsquote 1900: 12 %; 1994: 52 %). Der gigantische Aufgabenanstieg des Staates und der gleichzeitige gesellschaftliche Wandel haben die Voraussetzungen für die staatliche Budgetierung grundlegend geändert. Wer die Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern will, muß deshalb auch ein zeitgemäßes Instrumentarium der staatlichen Buchhaltung bereitstellen.

Hinzu kommt die weitgehende Undurchschaubarkeit der öffentlichen Haushaltsführung: Durch die ausgeprägt födera-

listische Struktur der Bundesrepublik Deutschland gibt es mehr als 30 000 (!) Etats in Deutschland, mit denen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben finanziert wird. Trotz volkswirtschaftlicher Interdependenzen werden diese Budgets autonom bewirtschaftet und sind gegenseitig völlig isoliert. Hinzu kommt: Die haushaltsmäßigen Vernetzungen von EU und Mitgliedstaaten und von Bund- und Länderfinanzen erschweren zusätzlich die Durchschaubarkeit von staatlichen Budgets.

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. Das Haushaltsrecht und die Haushaltspraxis bieten keine Anreize für wirtschaftliches Verwaltungshandeln. In der Haushaltspraxis ist es bisher nicht gelungen, Wirtschaftlichkeitsargumenten bei der Auslegung der haushaltsgesetzlichen Normen ausreichend Geltung zu verschaffen.

Überfällig sind Maßnahmen, die die Sparpotentiale des öffentlichen Sektors selbst ausschöpfen und die Wirtschaftlichkeit seiner Arbeit erhöhen. Auf der Tagesordnung stehen nicht die Streichung von Sozialleistungen, sondern Reform und Abbau von Bürokratie, die Einführung moderner Steuerungsinstrumente, mehr Flexibilität und die Erhöhung der Effizienz der Verwaltung. Es versteht sich von selbst, daß die Beschäftigten von Anfang an in diesen Prozeß mit einbezogen sein müssen. Ohne ihre Zustimmung kann eine Reform des öffentlichen Sektors nicht gelingen.

Reform nur als Prozeß möglich

Nachdem das Beharrungsvermögen einer hierarchisch strukturierten Ministerialbürokratie über Jahrzehnte hinweg jede grundlegende Reform des öffentlichen Sektors verhindert hat, wurde die Chance des Neuaufbaus der Landes- und Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern nicht für eine weitgehende Reform genutzt. Die veralteten Verwaltungsstrukturen der Bundesrepublik Deutschland wurden einem modernen staatlichen Dienstleistungsmanagement vorgezogen. Zwar hat die Bundesregierung inzwischen verschiedene Reformschritte angekündigt, doch ihre Ansätze greifen zu kurz und modifizieren nur die verkrusteten Strukturen.

In der Praxis hat sich gezeigt, daß nur eine Reform, die als Prozeß gestaltet wird, erfolgversprechend ist. Reform als Prozeß setzt die Konsensbildung der Beteiligten und den Willen zu Entscheidungen voraus. Eine solide Reformkoalition muß die Trennlinien des parteipolitischen Wettbewerbs überschreiten und Verbände, Gewerkschaften und öffentlich-rechtliche Körperschaften einbeziehen. Mehr Vertrauen, mehr Informationen und mehr Beteiligung erleichtern am Ende auch die Umsetzung des Reformvorhabens.

- II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die Reform nach folgenden Grundsätzen einzuleiten:

A. Modernisierung der Dienstleistungsfunktion des Staates

1. Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts

Der öffentliche Dienst braucht ein neues Leitbild für die Beschäftigten, das sich von den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ löst und moderne Anforderungen an das öffentliche Personal wie Flexibilität, Eigenverantwortlichkeit und Ergebnisorientierung als Leitmotive voranstellt. Gefordert ist modernes Personalmarketing statt bloßer Personalverwaltung.

a) Entbeamtung

Der Einsatz von Beamtinnen und Beamten ist auf die hoheitlichen Kernbereiche und Kernaufgaben zu beschränken, das heißt auf den Bereich, in dem der Staat der/dem Einzelnen obrigkeitlich gegenübertritt. Lehrerinnen und Lehrer müssen nicht verbeamtet sein, um ihre Aufgabe gut erfüllen zu können. Schon jetzt sollten Beschäftigte nur noch verbeamtet werden, wo rechtlich unbedingt nötig. Mittelfristig sind die verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Streichung der Bindung an die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ in Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes zu schaffen.

Die Dreiteilung des öffentlichen Dienstes in Beamte, Angestellte und Arbeitnehmer muß durch ein einheitliches Dienstrecht überwunden werden.

b) Öffnung für Bürgerinnen und Bürger anderer Nationalität

Der öffentliche Dienst ist uneingeschränkt für Staatsangehörige aus anderen Staaten der Europäischen Union sowie für Drittstaatlerinnen und Drittstaatler zu öffnen, die sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Die Staatsangehörigkeitsklausel ist insgesamt zu streichen.

c) Frauenförderung

Die Fähigkeiten und Kompetenzen von Frauen müssen für die Reform des öffentlichen Sektors genutzt werden. Frauenförderung muß in diesem Sinne umfassend verstanden werden. Deshalb ist die aktive Einbeziehung von Frauen bei allen Reformschritten unabdingbar.

Solange Frauen unter den Beschäftigten im öffentlichen Dienst unterrepräsentiert sind, muß bei der Neueinstellung und in allen Gremien quotiert werden. Die Betreuung von Kindern sowie ehrenamtliche Tätigkeiten dürfen bei Einstellungen nicht zur Benachteiligung von Frauen führen. Vielmehr werden in diesen Bereichen wichtige Fähigkeiten erworben.

Wenn Stellen nicht mit geeigneten Frauen besetzt werden, erhalten die Frauenbeauftragten ein Vetorecht mit aufschiebender Wirkung. Bei Stellen in den Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, müssen freie Stellen öffentlich – und nicht nur verwaltungsintern – ausgeschrieben werden.

d) Führungspositionen auf Zeit vergeben

Führungspositionen werden grundsätzlich nur noch auf Zeit und für eine bestimmte Aufgabe vergeben. Führungspositionen werden nur im Angestelltenverhältnis bzw. bei Beamten als zeitlich befristete Abordnung vergeben. Gegebenenfalls ist ein Ausgleich für entgangene Chancen oder soziale Leistungen zu schaffen. Die hierarchische Vergabe von Führungspositionen und deren lebenslange Ausübung widerspricht den Prinzipien eines modernen Personalmanagements. Innerhalb einer solchen Hierarchie gibt es kaum noch eine persönliche Ergebnisverantwortung. Daß Führungspositionen nicht in Teilzeit vergeben werden können, verhindert die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen auf der Leitungsebene der öffentlichen Verwaltungen.

e) Laufbahnsystem flexibilisieren

Die Laufbahngruppen funktionieren ausschließlich nach formalen Qualifikationen. Das starre Laufbahnsystem ist durch ein flexibles System zu ersetzen. Untaugliche werden wegen der bestehenden Laufbahnfesseln bislang oft nach oben abgeschoben. Statt dessen muß der Zugang zum öffentlichen Dienst nach Eignung und Fachkenntnis erfolgen. Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger sind erwünscht: Der öffentliche Dienst muß sich viel stärker für Personal aus Wirtschaft und Gesellschaft öffnen, indem er unkomplizierte Wechsel und Quereinstiege ermöglicht und geradezu wünscht. Dabei sollen zugleich mehr Möglichkeiten geschaffen werden, das Juristenmonopol im öffentlichen Dienst zu überwinden.

Durch die Ausbildung in Laufbahnen wird zwar eine gute Ausgangsqualifikation geschaffen, diese wird jedoch kaum durch eine flexible und kontinuierliche Qualifizierung 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 höherrangige Positionen

nutzbar gemacht werden können. Die Berufswege sind vom formalen Bildungsabschluß zu entkoppeln und auf ein in sich geschlossenes System der Aus-, Fort- und Weiterbildung abzustimmen. Alter und Besoldungsgruppe dürfen keine restriktiven Zulassungsbeschränkungen sein. Die Weiterbildung ist auf alle Ausbildungswege auszudehnen. On-the-job-Training ist mit formeller Weiterbildung zu verknüpfen.

f) Ausbildung modernisieren

Aus- und Fortbildung der Beschäftigten verdienen größere Aufmerksamkeit und müssen qualitativ und quantitativ verbessert werden. Der öffentliche Dienst hat eine wichtige Ausbildungsfunktion, die durch die Beschäftigung eines hohen Anteils von Auszubildenden zu erhalten ist. Ihre Übernahme in ein reguläres Arbeitsverhältnis ist gegebenenfalls durch Arbeitszeiteilungsmodelle zu ermöglichen.

Sinnvoll ist es, die Ausbildung der Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes zu externalisieren, um die Verwaltungsfachschulen durch das Selbstverwaltungsrecht und die Durchführung eigenverantwortlicher Forschungsprojekte zu Modernisierungszentren zu machen. Während die bisherige Ausbildung die künftigen Verwaltungsbediensteten vornehmlich auf die Tätigkeit als „rechtsanwendende Staatsdiener“ vorbereiten soll, muß sich ein reformiertes Ausbildungskonzept das Berufsbild eines „Public Manager“, möglicherweise auch mit Erfahrungen in der Privatwirtschaft, zur Leitidee nehmen. Die bei der Ausbildung im öffentlichen Dienst erlangten Qualifikationen müssen den Wechsel auch in andere Berufszweige ermöglichen.

Für das Verwaltungsreferendariat als dem typischen Eintrittstor zum höheren Dienst ist deshalb zu fordern, es weiter als bisher für nichtjuristische Bewerberinnen und Bewerber zu öffnen und in Anlehnung an moderne „Trainee“-Konzepte zu gestalten.

g) Leistungsorientierte Bezahlung

Für eine leistungsbezogene Gestaltung der Besoldung sind regelmäßige Beurteilungen durchzuführen, die sich auf ein modernisiertes und demokratisiertes Beurteilungswesen stützen. Die Regelbeförderung ist abuschaffen. Die Dienstaltersstufen sind durch Leistungsstufen zu ersetzen.

Die ehemals Qualifikation und Leistung auszeichnende Individualbeförderung hat sich zu einer Regelbeförderung entwickelt. Auch die dienstaltersmäßige Abstufung von Gehältern und Vergütungen widerspricht einer leistungsgerechten Bezahlung. Zunehmende Berufserfahrung kann die Qualität von Leistungen steigern, denkbar sind jedoch ebenso umgekehrte Ent-

wicklungen, nämlich Berufsenttäuschung und Berufsmüdigkeit. Leistungsanstieg ist somit keine automatische Folge des fortschreitenden Dienstalters. Die Beschäftigten sollen deshalb nach den von ihnen ausgeübten Funktionen entlohnt werden, nicht nach Laufbahngruppen.

Der Dschungel von Zulagen muß durch tätigkeitsbezogene Leistungsanreize ersetzt werden.

h) Frühpensionierungen verringern

Die Zahl der Frühpensionierungen ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Sie ist für den Staat jedoch äußerst teuer und ist deshalb als aktives Mittel der Personalpolitik ungeeignet. Bevor eine Beschäftigte bzw. ein Beschäftigter in den vorzeitigen Ruhestand geschickt wird, ist deshalb zu prüfen, ob sie/er nicht an einer anderen Stelle und gegebenenfalls mit einer Zusatzqualifikation noch zu beschäftigen ist. Wer frühpensioniert wird, muß – außer im Falle nachgewiesener Dienstunfähigkeit – entsprechende Abstriche bei der Höhe ihrer/seiner Pension hinnehmen. Bessere Möglichkeiten zur Reduzierung des Personalüberhangs sind Erleichterungen von Teilzeitarbeit und flexiblen Lebensarbeitszeiten. Politisch motivierte Frühpensionierungen auf Spitzenpositionen sind durch zeitlich befristete Einstellungen im Angestelltenverhältnis zu vermeiden.

i) Beteiligungsrechte stärken

Die Beteiligungsrechte für die Beschäftigten müssen ausgebaut werden, insbesondere ist die einseitige Befugnis für Regelungen im Beamtenrecht durch Vereinbarungen mit den Gewerkschaften zu ersetzen.

j) Prinzip Mitdenken

Im Interesse der öffentlichen Informiertheit über administrative Fehler dürfen Angehörige des öffentlichen Dienstes, die sich in gutem Glauben und aufgrund vernünftiger Annahmen und ernsthafter Überprüfung dienstlichen Aufträgen widersetzen, nicht arbeitsrechtlich, disziplinar- oder strafrechtlich sanktioniert werden. Angesichts der großen Risiken, denen die Gesellschaft bei mißbräuchlichem Einsatz von staatlicher Macht ausgesetzt ist, ist eine Verweigerung von rechtswidrig erscheinenden Anordnungen nicht nur passiv hinzunehmen.

2. Demokratischere Verwaltungsstrukturen

Ziel ist es, die kreativen Potentiale der Beschäftigten zu nutzen, die in einer gut ausgebildeten und ständig unter ihren Möglichkeiten geforderten öffentlichen Verwaltung schlummern. Die Verwaltung muß durch Projektmanagement und die Einführung moderner Standards entbürokratisiert werden.

a) Bessere Steuerung

Die Arbeit der öffentlichen Verwaltung muß ziel- und ergebnisorientiert gesteuert werden. Ohne breite Wirkungsbilanzen und -abschätzungen und ein ergebnisorientiertes Berichtswesen ist das nicht vorstellbar. Jede Organisationseinheit muß deshalb künftig einen jährlichen Bericht vorlegen, aus dem hervorgeht, welche Ziele sie verfolgt, wie sie versucht werden zu erreichen und welche strategische Planung zur Umsetzung der Ziele besteht. Dazu gehören auch Angaben über die Klassifizierung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns anhand vergleichbarer Indikatoren, eine Übersicht über die Aufteilung und Verwendung des Budgets und Hinweise auf geplante Entwicklungen innerhalb der Organisation, um mit politischen Entwicklungen Schritt zu halten.

b) Mehr Verantwortung

Hierarchieebenen sollen verringert werden. Statt dessen sollen verstärkt projektbezogene Arbeitsgruppen und Funktionsbereiche, mehr Gruppen- und Teamarbeit entstehen, in denen die wesentlichen Teilaspekte einer Aufgabe zusammengeführt werden, und die eine eigenständige Ressourcenverantwortung und weitgehende Ergebnisverantwortung übernehmen können. Die Aufbau- und Ablauforganisationen müssen durchlässiger und flexibler werden.

c) Flexiblere Arbeitszeitmodelle

Ein Rechtsanspruch auf unbefristete Verkürzung der Arbeitszeit ohne Angabe von besonderen Gründen ist gesetzlich bzw. tarifvertraglich zu regeln. Außerdem sind flexible tägliche, wöchentliche und jährliche Arbeitszeiten zu erproben. Bei Teilzeitbeschäftigung ist ein Rückkehrrecht auf eine Vollzeitstelle zu gewährleisten. Zu erarbeiten sind Berufsausstiegs- und Wiedereinstiegskonzepte sowie die Möglichkeit von „Sabbaticals“.

d) Elternförderung

Mit der Integration der Frauen- und Elternförderung in die Personalentwicklungspläne sollen sogenannte „Frauenberufe“ durch verbesserte Arbeitsbedingungen und Arbeitsinhalte qualitativ aufgewertet werden. Daneben müssen die arbeitszeitlichen Voraussetzungen geschaffen werden, die es Eltern leichter ermöglichen, den Ansprüchen ihrer Kinder gerecht zu werden. Die Einrichtung von Kinderbetreuungseinrichtungen muß auch in Verwaltungseinrichtungen zur Selbstverständlichkeit werden und verbindlich geregelt werden. Während Mutter- oder Vaterschaftsurlauben, während Erziehungsurlauben und Pflegezeiten sind Ersatzkräfte einzustellen.

e) Transparenz bei der Ämtervergabe

Die politische Praxis der Ämterpatronage hat während der vergangenen Jahrzehnte die Grenzen zwischen politischen Funktionen und sonstigen öffentlichen Aufgaben verwischt. Ämterpatronage ist verfassungswidrig und undemokratisch. Das Parteibuch darf kein Kriterium für Einstellung und Aufstieg im öffentlichen Dienst sein. Alle Stellen sind grundsätzlich auszuschreiben, die Ausleseverfahren objektiv zu gestalten. Die Auswahlkriterien sind genau festzulegen und den Bewerberinnen und Bewerbern bekanntzugeben.

Politisch zu besetzende Positionen dagegen sind deutlich zu kennzeichnen. Hierzu zählen zum Beispiel die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die Leiterinnen und Leiter des Ministerbüros, Parlaments- und Kabinettsreferentinnen und -referenten, Pressesprecherinnen und Pressesprecher, die Stellen im Öffentlichkeitsreferat sowie die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter. Andererseits sollen zum Beispiel 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.

3. *Reform der staatlichen Haushaltsführung*

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: 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 andern muß aber auch eine erhöhte Effizienz, ein wirtschaftlicherer Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen erreicht werden.

a) Informationsgrundlagen verbessern

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 – um zum Beispiel die nötigen Rücklagen für die Pensionen im öffentlichen Dienst zu bilden – 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.

Insgesamt sind zwei grundsätzliche Zielvorstellungen zu berücksichtigen:

- Die Parlamentsorientierung des staatlichen Rechnungswesens muß verbessert werden und um eine Öffentlichkeitsorientierung ergänzt werden. Das staatliche Rechnungswesen hat demzufolge die Aufgabe, die finanzielle Situation des Staates umfassend und zuverlässig mittels einer Vermögens- und Ergebnisrechnung abzubilden, um die Entscheidungs- und Steuerungsfunktion von Parlament und Regierung ausreichend zu fundieren und der Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit nachzukommen.
- Die Parlamentsorientierung des staatlichen Rechnungswesens muß um eine Managementorientierung ergänzt werden. Notwendig ist danach der Aufbau eines internen staatlichen Rechnungswesens (Kosten- und Leistungsrechnung) zum Zweck der besseren Steuerung der finanziellen Ressourcen und des staatlichen Verwaltungshandelns im Hinblick auf Kosten und Leistungen.

b) Finanzkontrolle stärken

Durch eine Stärkung der Position der Rechnungshöfe kann die Finanzkontrolle verbessert werden. Eine Änderung der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe und durch Prüfungen externer Sachverständiger ist erforderlich, um die Teilrechnungen des Haushaltes ebenfalls in die Prüfungszuständigkeit einzubeziehen. Zusätzlicher Reformbedarf besteht im Hinblick auf die Prüfung der Effizienz der Haushaltsführung. Die bisherige Haushaltskontrolle (Legalitäts- und Ordnungsmässigkeitskontrolle) wurde in den letzten Dekaden zwar bereits um die Wirtschaftlichkeitsprüfung ergänzt. Dieser Wandel erfordert aber zusätzlich

- einen Ausbau der Kontrollinstrumente, insbesondere der bisher noch konturenlosen Nutzen-Kosten-Analyse, und
- eine stärkere Heranziehung des Rechnungshofes (unter Berücksichtigung seiner Neutralität).

Gleichzeitig ist angesichts der Globalisierung der Finanzierungsströme eine verstärkte vertikale Kooperation mit den Kontrollinstanzen der EU und den Landesrechnungshöfen notwendig.

B. Reform des öffentlichen Sektors als Modell der Reformen

Parlament und Regierung müssen ihre politischen Ziele und Erwartungen an die Verwaltungsleistung deutlich formulieren. Je klarer die Vorgaben sind, desto leichter ist es für eine mitdenkende Verwaltung, ihnen zu entsprechen – und desto leichter ist es auch für die Politik, die Tätigkeit der Verwaltung steuern und kontrollieren zu können. Bislang läuft die parlamentarische Kontrolle vielfach leer, weil die Komplexität der Verwaltungsaufgaben stark zugenommen und die Politik sich zugleich zu sehr auf Einzelfragen eingelassen hat. Die Summe der überreichlich angebotenen Detailinformationen führt faktisch zu einem Informationsdefizit.

Leitbild der lernenden Verwaltung

Auf den großen Wurf zu warten, lohnt sich nicht. Schon jetzt existieren eine Reihe von Modellen auf kommunaler Ebene, an die sich anschließen läßt. Dort hat in den öffentlichen Ämtern unter großem finanziellem Druck ein Frühling der Reformen stattgefunden: es gibt inzwischen einen regelrechten Wettbewerb darum, wer die besseren Ideen und die größere Reformkapazität zu mobilisieren versteht. Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, jetzt eine Zeit des Wettbewerbs und der Erprobung auszurufen. Ähnlich wie zum Beispiel die Verwaltungshochschule Speyer einen Preis für gelungene Reformvorhaben in den Kommunen ausgesetzt hat, soll es auf Bundesebene eine Erneuerungsphase geben. In Bonn bzw. Berlin werden das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und

Technologie zu Musterbehörden erklärt, um zu zeigen, was mit Beteiligung aller an Reformschritten möglich ist.

In der Gesetzgebung ist es sinnvoll, Qualität anstelle von Quantität zu setzen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, von der Möglichkeit der Erprobung von Gesetzen Gebrauch zu machen, also für bestimmte Bereiche – hierbei ist insbesondere an das Umweltrecht zu denken – eine Phase befristet geltenden Rechts einzuführen. Über die Fortgeltung müßte eine Gesetzesfolgenabschätzung entscheiden. Daneben soll gelten: Neue Gesetze sollen stets Vorschläge für die Streichung vorhandener Gesetze enthalten.

C. Den Umzug für eine Organisationsreform der Bundesverwaltung nutzen

Im Umzug von Bonn nach Berlin liegt die einmalige Chance zu einem großen Reformschub. Mit dem Umzug setzt der äußere Anlaß zugleich die notwendige Reformenergie frei, um die bisherigen Barrieren für eine umfassende Reorganisation der Bundesministerien zu überwinden. Denn 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. Damit schwinden Transparenz, Flexibilität und Handlungsspielräume.

Mit zunehmender Schwerfälligkeit und Intransparenz nehmen die Effektivitäts- und Effizienzdefizite immer gravierendere Ausmaße an. Es fehlen generell Informationen über angestrebte Ziele, über Zielerreichungsgrade und über 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.

Der Deutsche Bundestag fordert daher, daß

- die Zahl der Bundesministerien spürbar verringert wird,
- die Aufgaben der Bundesministerien auf Möglichkeiten der Übertragung bzw. Auslagerung exekutiver und operativer Aufgaben auf nachgeordnete Verwaltungsebenen (z. B. die Länder) und auf andere Träger (im öffentlichen, parastaatlichen oder privaten Sektor) untersucht wird. Zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Bundesministerien müssen nichtministerielle Aufgaben aus den Bundesministerien in nachgeordnete Behörden ausgelagert werden. Dasselbe gilt für die Oberbehörden des Bundes,

- die Fachabteilungen mit dezentraler Ressourcen-Verantwortung ausgestattet werden. Als Folge hiervon können bisherige Zentralabteilungen in ihrer jetzigen Funktion verkleinert oder aufgelöst werden,
- innerhalb der Ministerien auf die Führungsebene der Unterabteilungen verzichtet wird, um die Leitungsstrukturen flacher und effizienter zu machen,
- die fachlichen Zuständigkeitsbereiche der Referate deutlich erweitert werden,
- alle politikberatenden Teile der Bundesministerien als Führungskräfte auf Zeit beschäftigt werden, um so beim Wechsel politischer Mehrheiten kostspielige vorzeitige Versetzungen in den Ruhestand zu vermeiden,
- die Prinzipien dieses Antrags auch auf die Reorganisation der Verwaltung des Deutschen Bundestages angewendet werden.

D. Stärkung der Bürgergesellschaft

1. Mehr Transparenz

Im Vordergrund einer Reform des öffentlichen Sektors steht der Blickwechsel auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden, also der Bürgerinnen und Bürger. Die bürgernahe Verwaltung ist die transparente Verwaltung. 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 Wissensvorsprung haben.

Demokratische Kontrolle muß durch Sichtbarkeit, nicht durch Skandale geschehen – darin liegt zugleich ein wirksamer Schutz vor Korruption. Es ist deshalb nicht zu rechtfertigen, daß Verwaltungsapparate sich in der Regel durch Geheimniskrämerei einem Einblick verschließen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen Zugang zu Verwaltungsunterlagen haben. Nur wer weiß, was Regierungen und Verwaltungen vorhaben, kann als Betroffene/Betroffener darauf Einfluß nehmen. Seit langem fordern deshalb Bürgerinitiativen, was anderswo längst üblich ist: ein Akteneinsichtsrecht im Rahmen eines allgemeinen Rechtes auf Informationsfreiheit. Die Bundesregierung wird aufgefordert, hierzu einen Gesetzentwurf vorzulegen.

2. Staat in Augenhöhe

Der Deutsche Bundestag erachtet es als wichtig, die Diskussion um eine „Bürgercharta“ zu beginnen, die einen besseren Schutz für Verbraucherinnen und Verbraucher bei öffentlichen Dienstleistungen bietet – ebenso wie sie Verbraucherinnen und Verbraucher in anderen Bereichen längst durch die Politik gewährt bekommen.

Die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an den Reformvorhaben ist entschieden zu stärken. Um sie bei der Ausgestaltung der Verfahren, nach denen öffentliche Leistungen erbracht werden, einzubeziehen, sind Informationsansprüche und Einspruchsrechte zu schaffen, Ombudspersonen zu berufen sowie sachverständige Einwohnerinnen und Einwohner und Interessenvertreterinnen und -vertreter zu wählen.

Der Bürgerstaat muß leicht erreichbar sein. Die Bundesregierung wird aufgefordert, Modellprojekte von Bürgerhäusern in den Stadtteilen zu finanzieren. Dort ist das Gesamtpaket staatlicher Leistungen gebündelt vor Ort vorhanden. Dann läßt sich innerhalb eines Hauses beispielsweise ein neuer Paß beantragen, das Auto ummelden und eine Rentenberatung bekommen. Die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes repräsentiert damit einen für die Bürgerinnen und Bürger erreichbaren Staat in Augenhöhe.

Daneben kann der Einsatz moderner Informationsmedien zahlreiche Auskünfte erleichtern und beschleunigen, die den Bürgerinnen und Bürgern das Zurechtfinden erleichtern. Weder durch ein Zusammenlegen noch durch ein Auslagern von Funktionen darf sich allerdings der Datenschutz für die Bürgerinnen und Bürger verschlechtern.

3. *Verzahnung von Staat und Bürgertätigkeit*

Neue Formen der ehrenamtlichen Tätigkeit bedürfen der gezielten Anregung und Förderung, seit traditionelle Formen gesellschaftlichen Engagements etwa in Form der Nachbarschaftshilfe mit wachsender Mobilität und Individualisierung ihre Kraft verlieren. Während die Zunahme „ungewollter“ Freizeit – als Folge von Arbeitslosigkeit, Frühpensionierung oder solidarischer Arbeitsumverteilung – mit der weiteren Vereinzelung der Menschen und sozialer Desintegration einhergeht, versiegen die traditionellen Quellen freiwilligen sozialen Engagements. Es besteht ein wachsendes Defizit an institutionellen Formen und nachbarschaftlichen Hilfen, in denen Menschen Anerkennung und materielle Unterstützung für gesellschaftlich wichtige Tätigkeiten erhalten. Soziale und fachliche Kompetenzen können sie außerhalb verschulter Veranstaltungen nicht mehr pflegen und ausbauen. Der Wiedereintritt in entlohnte Berufstätigkeit ist deshalb nur realistisch, wenn der Zugang zu kontinuierlichen, freiwillig gewählten (und jederzeit „abwählbaren“), aufgabenbezogenen Kommunikations- und Tätigkeitserfahrungen gesichert ist. Die traditionellen und neuen Projekte nachbarschaftlichen, ehrenamtlichen und sozialen Engagements müssen daher im ureigensten gesellschaftlichen Interesse gepflegt und gefördert werden.

Nach über 25 Jahren Bürgerinitiativen läßt sich eine erste Bilanz ziehen. Die Initiativen zeichnen sich durch große Professionalität und einen erstaunlichen Praxisgewinn aus, nicht selten aber auch durch eine gewisse Erschöpfung und Müdigkeit. Ihre in den vielseitigsten Tätigkeiten im öffentlichen Leben gewonnenen Erfahrungen gilt es, in die staatliche Sphäre einzuspeisen. Ziel ist es, den Übergang zu einer Neuorga-

nisation des staatlichen Sektors zu schaffen und Bürgertätigkeit ohne Selbstausbeutung zu ermöglichen.

Der Non-Profit-Sektor bietet einen nichtkommerziellen Pfad der Erbringung öffentlicher Leistungen. In den letzten beiden Jahrzehnten sind Selbsthilfeinitiativen, intermediäre Kooperativen und neue „Sozialunternehmer“ als neue Organisationsformen entstanden. Sie haben trotz teilweise widriger Umstände hohe Leistungsfähigkeit bewiesen. Sie sind sensibel für neue Bedarfe und neue Angebotsformen und gesellschaftlich unverzichtbar geworden. Die neuen, einst alternativen Organisationen und Gruppen des intermediären Sektors haben sich als Vermittler heterogener Organisationsziele, komplexer individueller Motive und effektiver wie effizienter Arbeitsformen bewährt. Zu ihren Qualitäten gehört auch das Bemühen, soziale und ökologische Folgekosten zu vermeiden.

4. *Bürgertätigkeit fördern*

Das öffentliche Ansehen der „neuen“ Träger und die bestehenden Möglichkeiten ihrer spezifischen Interessenvertretung, Beratung und Weiterbildung sind unterentwickelt. Selbsthilfeinitiativen, intermediäre Kooperativen und neue „Sozialunternehmer“ konnten sich zwar durch ihre zunehmende Professionalisierung bereits in vielen Fällen Zugang zur Regelförderung sichern. Gleichwohl gelten sie aufgrund ihrer anspruchsvollen Ziele als Außenseiter unter den Leistungsträgern. Innovative Muster des gesellschaftlichen Engagements und der sozialen Selbsthilfe bedürfen jedoch spezifischer Anreize, Absicherungen und Kompensationen. Die Vielfalt der Bedarfslagen, die komplexen Angebotsstrukturen und die Abkehr vom Fürsorgeprinzip werden in Zukunft die Kooperation und Koordination verschiedenster Träger und Angebotsformen erforderlich machen. Bedarf besteht an Organisationshilfen, Beratungen, Generalisierung von Erfahrungen und Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Initiativen. Die Erprobung von lokaler Kontakt- und Informationsstellen, ihre erfahrungsgestützte Verbesserung und letztendliche Verallgemeinerung sind eine wichtige staatliche Aufgabe an der Schnittstelle zur Gesellschaft.

Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, gesetzlich sicherzustellen, daß die staatlichen Gewährleistungspflichten auch gegenüber den selbstorganisierten Zusammenschlüssen und neuen Sozialorganisationen des Non-Profit-Sektors erfüllt werden. Sie müssen sozialrechtlich abgesichert und den verbandlichen und privat-gewerblichen Trägern rechtlich gleichgestellt werden. Dies ist die Voraussetzung, um in die Regelfinanzierung durch die öffentliche Hand aufgenommen und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gleichbehandelt zu werden. Die selbstorganisierten Zusammenschlüsse müssen an den verschiedenen Fachausschüssen, Beiräten und Beratungsgremien beteiligt werden, die es in den Kommunen, Ländern und im Bund gibt.

Bürgerschaftliches Engagement braucht Räume, in denen es entstehen kann. Durch die Unterstützung von Informations-

und Kontaktstellen ist dafür zu sorgen, daß selbstorganisierte Zusammenschlüsse Beratung finden und Menschen, die sich engagieren wollen, auf Zusammenhänge hingewiesen werden, in denen sie sich engagieren können.

Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, die selbstorganisierten Träger des Non-Profit-Sektors institutionell zu unterstützen, und darüber dem Deutschen Bundestag einen Bericht vorzulegen.

Bonn, den 27. September 1995

Dr. Antje Vollmer

Oswald Metzger

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

