

# Zwischen Vereinheitlichung und Vielfalt – Die Verwaltungsentwicklung im vereinten Deutschland

*Veith Mehde*

## I. Einleitung

Länder und Kommunen in Deutschland haben die Hauptlast der administrativen Vereinigung getragen. Während der Bund die gesetzlichen Rahmenbedingungen schaffen und für eine entsprechende Finanzierung sorgen muss, sind die Länder in der Pflicht, diese im Sinne der Art. 83 ff. GG als eigene Angelegenheiten auszuführen. Außer aus rechtlichen konnte aber auch aus praktischen Gründen eine Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen nur durch die Kommunen in dem vom jeweiligen Land gesetzten Rahmen gewährleistet werden. Aus diesem Umstand ergaben sich auch unterschiedliche Ansätze, die einerseits als Reaktion auf die Besonderheiten in dem jeweiligen Land, andererseits aber auch im Sinne eines kreativen Wettstreits um die beste Verwaltungsstruktur verstanden werden können. Gleichzeitig hat sich aber auch der kooperative Föderalismus grundsätzlich bewährt und als fähig erwiesen, für sachgerechte Lösungen zu sorgen. Zudem zeigt sich immer wieder, dass bestimmte Trends ohne eine zentrale Steuerung wirkmächtig werden. Im Folgenden sollen die zentralen Probleme, die nach der Wiedervereinigung für die Verwaltungsentwicklung prägend wurden, nachgezeichnet und die verwaltungspolitischen Lösungsansätze analysiert werden.

## II. Entwicklungsbedingungen und Probleme

Die wichtigsten Weichen für die Verwaltungsentwicklung in Ostdeutschland wurden im Jahr 1990 gestellt. Jedes Land hat sich auf bestimmte Strukturen festgelegt und dadurch die Rahmenbedingungen für seine weitere Entwicklung geschaffen. Überwiegend wurde an Modelle angeknüpft, die aus Westdeutschland – namentlich aus den zur Unterstüt-

zung bereiten Partnerländern – bekannt waren.<sup>1</sup> Wie zu zeigen sein wird, mussten sich aber durchaus nicht nur die Länder und Kommunen in Ostdeutschland auf die neue Situation einstellen. Auch in Westdeutschland ergab sich ein erheblicher Anpassungsbedarf an veränderte Rahmenbedingungen.<sup>2</sup>

### ***II.1. Die konkrete Problemlage nach 1989***

Für die ostdeutschen Länder waren die ersten Jahre nach 1989 von einer ganz konkreten Problemlage geprägt, die insbesondere darin bestand, die bundesrepublikanische Rechtsordnung einzuführen. Die Größe der Herausforderung mag man ermessen, wenn man diese mit den Schwierigkeiten vergleicht, welche allein die Umsetzung des *Acquis communautaire* jedem neuen oder potenziellen Mitgliedstaat der EU bereitet. Die Aufgabe der jeweiligen Parlamente wird in diesem Zusammenhang in der öffentlichen Diskussion gerne anhand der Zahl der Rechtsakte oder auch der Druckseiten gemessen, die von dem Mitgliedstaat in nationales Recht umzusetzen sind, um die Voraussetzungen eines Beitritts zu erfüllen.<sup>3</sup> Hinsichtlich des mit der Bewerbung um Fördermittel und ihrer ordnungsgemäßen Verwendung und Verbuchung verbundenen Aufwands spricht man von Aufnahmekapazitäten. Die ostdeutschen Landtage mussten jene europäischen Richtlinien komplett umsetzen, deren Gegenstände in den Bereich ihrer Gesetzgebungskompetenz fielen. Für die Verwaltungen der Länder stellte sich aber nicht nur die Herausforderung, diese Rechtsgrundlagen anzuwenden, sondern darüber hinaus auch noch die Aufgabe, die ausdifferenzierte bundesrepublikanische Rechtsordnung zu übernehmen und mit Leben zu füllen.

In Anbetracht der damit verbundenen Schwierigkeiten ging es zunächst darum, eine grundständige administrative Arbeitsfähigkeit zu erlangen.<sup>4</sup> Dazu wurden viele mit der bundesrepublikanischen Rechts- und Verwaltungsordnung vertraute Mitarbeiter aus dem Westen rekrutiert – entweder als „Leihbeamte“ oder später aufgrund von Ausschreibun-

<sup>1</sup> Klaus König, Der Verwaltungsstaat in Deutschland, in: *VerwArch* 88 (1997), S. 545-567 (557).

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch Ralf Pagenkopf, Nichts ist schrecklich, was notwendig ist: oder: Warum die Verwaltung IT-basierte Supportprozesse braucht, in: *VM* 2008, S. 322-326 (323).

<sup>3</sup> Siehe etwa Jan Bergmann, Die Osterweiterung der Europäischen Union, in: *ZRP* 2001, S. 18-23 (19).

<sup>4</sup> Vgl. König (Fn. 1), S. 558ff.

gen, die Westdeutschen einen unverhofften Zugewinn an Arbeitsmöglichkeiten boten.<sup>5</sup> Die ostdeutschen Bundesländer erhielten Hilfen aus ihren westdeutschen Partnerländern, viele Kommunen konnten sich der Unterstützung ihrer Partnerstädte in den alten Ländern versichern.<sup>6</sup> Hinsichtlich des direkten Bürgerkontakts waren bereits damals in erster Linie die Kommunen in der Pflicht, wobei sich allerdings schnell herausstellte, dass diese Einheiten viel zu klein waren, um eine Verwaltung vorzuhalten, die einen angemessenen Spezialisierungsgrad ermöglichte.<sup>7</sup>

## *II.2. Überlagernde Effekte*

Neben den eben angesprochenen Effekten, die speziell die Einigung betrafen, ergaben sich gleichzeitig einige Entwicklungen, die in der Folgezeit die Politik wesentlich prägen sollten. Diese Effekte wiederum wurden zum Teil lediglich zufällig im selben Zeitraum wirksam, bei einigen von ihnen haben sich allerdings die Wirkungen durch die Vereinigung noch verstärkt. Insbesondere die finanz- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen dieser Zeit wurden durch die Integration der DDR und durch das große Transfervolumen vermutlich stärker spürbar, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Auch die rechtspolitische Diskussion jener Zeit war davon geprägt, dass man Deutschland mit seiner Rechtsordnung aus unterschiedlichen Gründen „unter Druck“ sah.

### *II.2.1. Finanzdruck*

Während die Notwendigkeit, in die Infrastruktur in den neuen Ländern zu investieren und die staatlichen bzw. kommunalen Strukturen aufzubauen, nach wie vor eindeutig erkennbar blieb, war die wirtschaftliche Entwicklung nach einem kurzen Boom direkt nach der Wiedervereinigung von rezessiven Tendenzen geprägt. Die im Sinne einer Investitionstätigkeit grundsätzlich erfreulich breite Nutzung der Abschreibungsmöglichkeiten für den „Aufbau Ost“ führte zu massiven Steuerausfällen. In einer Zeit, in der die neuen Länder den administrativen Umbau noch gar nicht abge-

<sup>5</sup> Klaus König, *Moderne öffentliche Verwaltung – Studium der Verwaltungswissenschaft*, 2008, S. 609f.

<sup>6</sup> König (Fn. 1), S. 557.

<sup>7</sup> Hans-Günter Henneke, *Verwaltungseffizienz und Betroffenenakzeptanz, Leitbildgerechtigkeit und politische Durchsetzbarkeit – Bestimmungsfaktoren für die Gebiets- und Funktionalreform in den ostdeutschen Bundesländern*, in: *NVwZ* 1994, S. 555-561.

geschlossen hatten und weiterhin auf massive finanzielle Hilfe angewiesen waren,<sup>8</sup> herrschte in den öffentlichen Haushalten auch im Westen eine massive Finanzknappheit.<sup>9</sup> Folglich begann auch für die westdeutschen Gebietskörperschaften eine intensive Suche nach Einsparmöglichkeiten.<sup>10</sup> Dies führte nicht nur zu einem Zurückschrauben vieler öffentlicher Dienstleistungen, sondern auch zu Überlegungen, wie in der Verwaltung wirtschaftlicher gearbeitet werden könnte, so dass der Finanzdruck zu einem wichtigen Reformmotor wurde.<sup>11</sup> Insbesondere die Entwicklung des Neuen Steuerungsmodells ist, wie noch zu zeigen sein wird, wesentlich auf diese Art des Drucks zurückzuführen. Von den Kritikern des Neuen Steuerungsmodells ist dieser Zusammenhang allerdings als einer der Gründe dafür beschrieben worden, dass allenfalls einzelne Aspekte des Konzepts umgesetzt worden sind.<sup>12</sup>

### II.2.2. Wettbewerbsdruck

Praktisch gleichzeitig begann auch die Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit des „Standorts Deutschland“.<sup>13</sup> Von der Öffentlichkeit weit mehr als vor der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ wahrgenommen, boten sich für deutsche Unternehmen neue Möglichkeiten, Produktionsstätten ins Ausland zu verlegen. Dabei mag auch eine Rolle gespielt haben, dass sich nunmehr Länder mit offenen Grenzen und einem deutlich niedrigeren Lohnniveau in unmittelbarer Nachbarschaft Westeuropas befanden. Grundsätzlich war eine Ansiedlung von Unternehmen in den bis dahin weitgehend geschlossenen Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa durchaus erwünscht, wurde doch der Nachholbedarf uneingeschränkt anerkannt und eine Anpassung in gewissem Umfang im Interesse einer gesunden gesamteuropäischen Entwicklung für erforderlich gehalten.<sup>14</sup> Soweit die Verlagerung von Produktionsstätten jedoch auf Kosten von Arbeitsplätzen im Inland ging, wurde sie allerdings in erster Linie als Be-

<sup>8</sup> Vgl. dazu *Hermann Hill*, Partnerschaft für den Erfolg, in: LKV 1994, S. 377-382 (379).

<sup>9</sup> *Hermann Pünder*, Haushaltsrecht im Umbruch, 2003, S. 5ff.

<sup>10</sup> *König* (Fn. 1), S. 561.

<sup>11</sup> *Veith Mehde*, Die Entwicklung von Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreform in den letzten fünf Jahrzehnten, in: Jan Ziekow (Hrsg.), Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik, 2007, S. 25-41 (30f.).

<sup>12</sup> Vgl. *Veith Mehde*, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, 2000, S. 150ff.

<sup>13</sup> Vgl. dazu *Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“*, Abschlußbericht, 1997, passim.

<sup>14</sup> *Bergmann* (Fn. 3), S. 22f.

drohung für etablierte Wirtschafts- und Arbeitsstrukturen wahrgenommen. Unter dem Stichwort der Standortsicherung wurde daher überlegt, wie sich die Voraussetzungen für wirtschaftliche Tätigkeit ändern müssten, um Unternehmensansiedlungen zu ermöglichen und gleichzeitig Abwanderungsbewegungen möglichst zu unterbinden. Dabei geriet auch die Effizienz der Verwaltung als ein Standortfaktor in den Blick.<sup>15</sup>

### II.2.3. Qualitätsdruck

Eng mit dem Wettbewerbsdruck ist die Frage der Qualität der Verwaltungsleistungen verknüpft. Entsprechende Überlegungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen gelangten in das Zentrum der Diskussion. Im Kontext des Neuen Steuerungsmodells ist zum einen die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsleistungen als verbesserungswürdig anerkannt worden. Ein weiterer zentraler Ansatzpunkt findet sich im Gedanken der Bürger- bzw. Kundenorientierung.<sup>16</sup> Die Verwaltung sollte nicht nur wirtschaftlicher arbeiten, sondern den Adressaten ihrer Maßnahmen auch anders als bislang gegenüberreten.<sup>17</sup> Auch das Qualitätsmanagement sollte ein originärer Ansatzpunkt für Reformvorhaben sein. Die Konsequenzen aus dem Wettbewerbsdruck und den Diskussionen um den „Standort Deutschland“ zielten allerdings primär in eine andere Richtung.<sup>18</sup> Als ein Nachteil für die Standortbedingungen wurden die im internationalen Vergleich als zu langwierig empfundenen Genehmigungsverfahren wahrgenommen. Schließlich ergab sich ein weiteres Qualitätsproblem hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Verwaltungseinheiten bei der Erfüllung bestimmter, insbesondere technisch oder rechtlich anspruchsvoller Aufgaben. In diesem Zusammenhang stellte sich in erster Linie die Frage, welche Aufgaben man Gebietskörperschaften übertragen konnte, ohne dass es zu einem für ihre Größe unverhältnismäßigen Personalaufwand käme.

<sup>15</sup> Vgl. dazu *Hermann Hill*, Öffentliche Verwaltung als Standortfaktor, in: Peter Bußjäger (Hrsg.), *Moderner Staat und innovative Verwaltung*, 2003, S. 1-6; vgl. auch *ders.*, Effektive Verwaltung in den neuen Bundesländern, in: *NVwZ* 1991, S. 1048-1052.

<sup>16</sup> *Mehde* (Fn. 12), S. 104ff.

<sup>17</sup> *Hill* (Fn. 8), S. 380f.

<sup>18</sup> Vgl. *Veith Mehde*, Wettbewerb zwischen Staaten, 2005, S. 523ff.

#### II.2.4. Europäisierungsdruck<sup>19</sup>

Der Anfang der 1990er Jahre wäre auch ohne die Entwicklungen in Osteuropa eine besonders bemerkenswerte Phase im Prozess der europäischen Einigung gewesen. Schon durch das Weißbuch der Europäischen Kommission aus dem Jahr 1985<sup>20</sup> und Art. 8a der EEA erlangte das Jahr 1992 als Zielpunkt für die Verwirklichung des Binnenmarkts große öffentliche Aufmerksamkeit. Innenpolitisch wurden die Konsequenzen diskutiert, die aus einem solchen Binnenmarkt folgen würden.<sup>21</sup> Mit ihrem Beitritt zur Bundesrepublik traten die fünf neuen Länder auch der seinerzeitigen EG bei.<sup>22</sup> Die erheblichen finanziellen Anreize für eine Ansiedlung in Ostdeutschland mussten daher am Maßstab des europäischen Rechts und dabei natürlich insbesondere am Beihilfeverbot gemessen werden. Die Ausnahmevorschrift zum „Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile“<sup>23</sup> wurde vom EuG dahingehend interpretiert, dass damit nur solche Nachteile gemeint seien, „die die Isolierung aufgrund der Errichtung oder Aufrechterhaltung dieser Grenze (...) verursacht hat“<sup>24</sup>. Mit der Wiedervereinigung war damit die Rechtfertigung für die Sonderbehandlung weggefallen.

Auch in anderen Rechtsbereichen wurde auf allen Verwaltungsebenen der Einfluss des europäischen Rechts zunehmend unmittelbar spürbar. Für die Verwaltungen der Länder wurde gleichzeitig deutlich, dass auch aus europäischen Fördertöpfen Mittel angezogen werden konnten, die man für den Aufbau und die weitere wirtschaftliche Entwicklung sinnvoll einsetzen konnte. Der im Zuge der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages neugeschaffene Art. 23 GG war zudem Ausdruck der politischen Bemühungen, die Länder für den zugunsten der EU eintretenden Verlust von legislativen Kompetenzen zu entschädigen.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Zu Begriff und Bedeutung der Europäisierung vgl. *Rainer Wahl*, Europäisierung: Die miteinander verbundenen Entwicklungen von Rechtsordnungen als ganzen, in: Hans-Heinrich Trute u.a. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – Zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 869-898.

<sup>20</sup> Vom 14.6.1985, KOM(85), 310 endg.

<sup>21</sup> Vgl. dazu *Mehde* (Fn. 18), S. 533ff.

<sup>22</sup> Vgl. *Hill* (Fn. 15), S. 1050.

<sup>23</sup> Art. 87 Abs. 2 lit. c) EG (Fassung Amsterdam); Art. 92 Abs. 2 lit. c) EGV (Fassung Maastricht).

<sup>24</sup> EuG, Slg 1999, II-3663, Rn. 134 – Freistaat Sachsen u.a./Kommission.

<sup>25</sup> *Rudolf Streinz*, in: Michael Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, 5. Aufl. 2009, Art. 23, Rn. 4.

### III. Die Lösungsansätze

Die eben beschriebenen Probleme sind in der rechts- und verwaltungspolitischen Diskussion stets präsent gewesen, so dass sich eine breite Debatte um die Lösungsansätze ergeben konnte. Dabei fällt auf, dass in den verschiedenen Bundesländern die jeweiligen Lösungsansätze durchaus voneinander abwichen, der Grundtenor aber doch erstaunliche Parallelen aufwies. Selbst dort, wo Abweichungen festzustellen sind, wurden diese in der Regel als besonders rechtfertigungsbedürftig empfunden. Insofern kann man jedenfalls von einer bundesweit wirkungsvollen Diskussion sprechen, auch wenn deren Ergebnissen eine gewisse Vielfalt zu eigen ist.

#### III.1. Funktional- und Gebietsreform

Ein zentrales verwaltungspolitisches Reformvorhaben war in der unmittelbar auf die Wiedervereinigung folgenden Zeit vor allem die Anpassung der Strukturen der neuen Länder an die bundesrepublikanischen Verhältnisse.<sup>26</sup> In diesem Zuge wurde evident, dass die Kommunen ihre wichtige Rolle beim Erbringen von Dienstleistungen für die Bürger behalten mussten, der Aufbau der Landesverwaltung also nicht eine starke kommunale Ebene würde ersetzen können. Vorrangig war zunächst eine Anpassung der Größenverhältnisse der Kommunen. Die Einwohnerzahlen der Kreise und Gemeinden der DDR waren viel zu gering, um ihnen die vielfältigen Aufgaben zu übertragen, die in den alten Ländern von Kreisen und Gemeinden übernommen wurden.<sup>27</sup> In den ostdeutschen Ländern musste also ein Konzept für die Ordnung der kleineren Gemeinden gefunden<sup>28</sup> und gleichzeitig eine massive Fusion der Landkreise ins Werk gesetzt werden. Dabei spielten Zielgrößen vor allem hinsichtlich der Einwohnerentwicklung eine große Rolle.<sup>29</sup> Inzwischen haben sich die damals zugrunde gelegten Prognosen als wenig tragfähig erwiesen, ist

<sup>26</sup> Zu den historischen Abläufen mit Blick auf die Kommunen vgl. *Wolfgang Bernet*, Zu Grundfragen der kommunalen Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform in den neuen Ländern, in: LKV 1993, S. 393-397.

<sup>27</sup> *Henneke* (Fn. 7), S. 555; *Ernst Pappermann/Frank Stollmann*, Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern: Kriterien für den Zuschnitt des Kreisgebietes und die Bestimmung des Kreissitzes, in: NVwZ 1993, S. 240-246.

<sup>28</sup> *Bernet* (Fn. 26), S. 395 f.; siehe auch den entsprechenden Hinweis bei *Franz-Ludwig Knemeyer*, Kommunale Gebietsreformen in den neuen Bundesländern, in: LKV 1992, S. 177-182 (180); vgl. dazu auch den Sachverhalt der Entscheidung BVerfGE 107, 1.

<sup>29</sup> Vgl. dazu *Knemeyer* (Fn. 28), S. 180; *Pappermann/Stollmann* (Fn. 27), S. 241.

doch die Bevölkerungsentwicklung in einigen Regionen Ostdeutschlands von erheblichen Rückgängen gekennzeichnet.<sup>30</sup> Dies hat wesentlich dazu beigetragen, dass es inzwischen zu einer zweiten Welle von kommunalen Gebietsreformen in Ostdeutschland gekommen ist oder zumindest entsprechende Pläne dafür bestehen.<sup>31</sup>

Die Schaffung größerer Gebietskörperschaften ist dabei kein Selbstzweck, sondern unmittelbar auf die Aufgaben bezogen, die ihnen übertragen werden sollen. Gebiets- und Funktionalreformen sind argumentativ eng miteinander verknüpft.<sup>32</sup> Letztere betreffen in erster Linie die Frage, welche Aufgaben der kommunalen Ebene übertragen werden können, damit das Land diese nicht selbst zu erledigen hat. Es geht also letztlich um eine sachgerechte Verteilung von Zuständigkeiten im Mehrebenensystem. Damit wird gleichzeitig die wesentliche (Vor-)Entscheidung über den erforderlichen Spezialisierungsgrad in den Verwaltungen getroffen. Bestimmte Aufgaben lassen sich sinnvoll nur von technisch, naturwissenschaftlich oder rechtlich besonders geschultem Personal erfüllen. Solche Stellen können aber nur dann sinnvoller Weise vorgehalten werden, wenn sie auch ein hinreichendes Fallaufkommen zu bearbeiten haben.<sup>33</sup> Dabei muss überprüft werden, ob sich durch eine bestimmte Allokation der Aufgabe das Verhältnis zwischen der Zahl der Verwaltungsmitarbeiter und der Einwohnerzahl negativ verschiebt.<sup>34</sup> Derartige „Benchmarks“ sind zwar auch in vielerlei Hinsicht anfällig für Fehlinterpretationen. Grundsätzlich lassen sich solche Zahlen aber durchaus in aussagekräftiger Weise generieren.

### *III.2. Qualitätsaspekte*

Die Debatte um die Verwaltung als Element des zwischenstaatlichen Wettbewerbs hat der Frage der Qualität des deutschen Verwaltungshandelns eine neue Bedeutung verschafft. Während möglicherweise ohne dessen Effekte der Leidensdruck für Reformen nicht groß genug gewesen

<sup>30</sup> Siehe etwa zur besonders dramatischen Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern den Entwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, LT-Drs. 4/1710, S. 104ff.

<sup>31</sup> Vgl. dazu *Veith Mehde*, Aktuelle Entwicklungen im Kommunalrecht der Bundesländer, Vom Ende zum Anfang der Geschichte, in: DVBl. 2010, S. 465–471.

<sup>32</sup> *Bernet* (Fn. 26), S. 397.

<sup>33</sup> *Veith Mehde*, Aktuelle Entwicklungslinien der Verwaltungsreform – Prinzipien, Folgen, Probleme, in: VM 2009, S. 19–33 (24).

<sup>34</sup> Vgl. dazu noch einmal den Gesetzesentwurf der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, LT-Drs. 4/1710, S. 116, 135ff.



wäre, sind durch die erheblichen Probleme nach der Wiedervereinigung auch bestimmte qualitätsbezogene Elemente des deutschen Verwaltungsrechts in das Blickfeld der Verwaltungspolitik geraten.<sup>35</sup> Neben der gleich noch anzusprechenden Adaption von Konzepten aus dem privaten Sektor haben die damit verbundenen Reformen in erster Linie zwei Stoßrichtungen: zum einen die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, zum anderen die Nutzung der Informationstechnik, die in den 1990er Jahren durch die zunehmende Nutzung privater PC und die Verbreitung des Internets einen erheblichen Schub erlebte.

### *III.2.1. Beschleunigungsgesetzgebung*

Die Debatte über die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren basierte im Wesentlichen auf der Analyse, dass diese Verfahren in Deutschland im Vergleich zu „konkurrierenden“ Ländern, aber auch für den Rechtsschutz suchenden Bürger wesentlich zu lange dauerten.<sup>36</sup> Dies wurde zum einen bei den Infrastrukturprojekten in Ostdeutschland beklagt – mit der Konsequenz, dass Planungen für Verkehrswege durch Investitionsmaßnahmegesetze durchgeführt<sup>37</sup> und damit vielfältige verfassungsrechtliche Bedenken hervorgerufen wurden.<sup>38</sup> Für Ostdeutschland wurden auch für sonstige Planungen Sonderregelungen geschaffen,<sup>39</sup> die mit dem Nachholbedarf in Sachen Infrastruktur gerechtfertigt wurden.<sup>40</sup> Zum anderen geriet in diesem Zusammenhang der Wettbewerb um Investitionen aus dem Ausland in das Blickfeld. „Foreign Direct Investment“ wurde als Schlagwort aus der internationalen Diskussion auch in Deutschland ein wichtiger Gegenstand der verwaltungspolitischen Reformvorstellungen.<sup>41</sup> Impulse aus anderen Volkswirtschaften sollten also den Wohlstand im

<sup>35</sup> Vgl. *König* (Fn. 1), S. 561ff.

<sup>36</sup> Zu der damaligen Dauer von Verfahren vgl. *Hans-Peter Schmieszek*, Die Novelle zur Verwaltungsgerichtsordnung – Ein Versuch, mit den Mitteln des Verfahrensrechts die Ressource Mensch besser zu nutzen, in: *NVwZ* 1991, S. 522-526 (523).

<sup>37</sup> Gesetz über den Bau der ‚Südumfahrung Stendal‘ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde, *BGBI. I* 1993, 1906.

<sup>38</sup> Vgl. *BVerfGE* 95, 1.

<sup>39</sup> Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, *BGBI. I* 1991, 2174.

<sup>40</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die mit dem Gesetz zur Südumfahrung Stendal verbundene Legalenteignung wie folgt gerechtfertigt: „Die Wiedervereinigung hat eine außergewöhnliche Situation geschaffen. Zum Aufbau der Wirtschaft in den neuen Ländern war und ist der unverzügliche Aufbau der Verkehrsinfrastruktur unabdingbar“ (*BVerfGE* 95, 1 [23]).

<sup>41</sup> Vgl. *Mehde* (Fn. 18), S. 66.

Inland heben und insbesondere dabei auch Arbeitsplätze schaffen. Die Anziehungskraft für solche Investitionen geriet zu einem wesentlichen Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Langwierige Genehmigungsverfahren erschienen dabei als ein wesentlicher Standortnachteil.<sup>42</sup>

Mitte der 1990er Jahre war daher die Hochzeit der Beschleunigungsgesetzgebung. Das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht bietet für die Beschleunigung von Verfahren mehrere Anknüpfungspunkte, die alle auf Veränderungsmöglichkeiten hin untersucht wurden. Im Ergebnis ist damit eine erhebliche Entwertung des Verfahrens insgesamt verbunden gewesen. So wurden durch eine Änderung der §§ 45 f. VwVfG die Möglichkeiten, formelle Fehler zu heilen oder sie für unbeachtlich zu erklären, wesentlich ausgeweitet.<sup>43</sup> Sie bestehen nunmehr bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Das bedeutet im Ergebnis, dass eine Missachtung von verfahrensrechtlichen Vorgaben – die ja durchaus einen rechtsstaatlich erheblichen Zweck verfolgen – keinerlei Sanktionen mehr unterliegt.<sup>44</sup> Es ist also in der Praxis grundsätzlich ausgeschlossen, einen Prozess gegen die Verwaltung mit dem Argument zu gewinnen, es sei etwa keine Anhörung vor dem Erlass eines belastenden Verwaltungsakts erfolgt.

Zu den Änderungen des Verwaltungsverfahrens gehört auch die im Zuge des 6. VwGO-Änderungsgesetzes<sup>45</sup> in § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO eingefügte Möglichkeit für die Länder, das gerichtliche Vorverfahren für die Bereiche abzuschaffen, in denen dies nicht durch Bundesrecht verbindlich vorgeschrieben ist. Diese Tendenz hat sich allerdings erst im neuen Jahrzehnt nachhaltig durchgesetzt. In einigen Bundesländern ist das Widerspruchsverfahren sogar als Rechtsschutzinstrument im Grundsatz gar nicht mehr statthaft und damit das in § 68 VwGO zugrunde gelegte Regel-/Ausnahmeverhältnis in sein Gegenteil verkehrt worden. Andere

<sup>42</sup> Vgl. dazu die Aussage des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“, Abschlußbericht, Band 1, 1997, S. 173: „Die Verkürzung von Verwaltungsverfahren ist eines der zentralen Anliegen zur Verbesserung des Standorts Deutschland“; siehe auch *Heribert Schmitz*, 20 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Neue Tendenzen im Verfahrensrecht auf dem Weg zum schlanken Staat, in: NJW 1998, S. 2866–2871.

<sup>43</sup> *Friedrich Schoch*, Gerichtliche Verwaltungskontrollen, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, 2009, § 50, Rn. 131.

<sup>44</sup> *Wolf-Rüdiger Schenke*, „Reform“ ohne Ende – Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG), in: NJW 1997, S. 81–93 (87).

<sup>45</sup> BGBl. I 1996, 1626.

Bundesländer haben jedenfalls für einzelne Regelungsbereiche Ausnahmen vom Erfordernis des Vorverfahrens geschaffen.<sup>46</sup> Eine mittlere Linie liegt in der Einführung eines nur noch fakultativen Vorverfahrens.<sup>47</sup> Dies alles dient einerseits der Beschleunigung von Verfahren, andererseits ist bei der Abschaffung auch damit argumentiert worden, dass es sich um ein Hindernis bei der Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage handle, ohne dass damit die Ziele des Rechtsschutzes erreicht würden.<sup>48</sup>

In eine ähnliche Richtung gehen die Überlegungen zum Suspensiv-effekt von Widerspruch und Anfechtungsklage. Gemäß § 80 Abs. 1 VwGO haben diese grundsätzlich aufschiebende Wirkung, und zwar auch in den Fällen, in denen gegen eine Genehmigung vorgegangen wird, die einem Dritten erteilt wurde (vgl. § 80a VwGO). Der Suspensiv-effekt kann also potenziell die Wirkungen einer Genehmigung bis zum Abschluss eines gerichtlichen Verfahrens ausschließen. Im Lichte der beschriebenen Überlegungen wurde dies gerade bei Investitionsentscheidungen naturgemäß als nicht wünschenswert angesehen. Es ist daher auch kein Zufall, dass gemäß § 212a BauGB der Suspensiv-effekt bei Widersprüchen und Anfechtungsklagen gegen die bauaufsichtsrechtliche Zulassung von Vorhaben nicht besteht. Der Gesetzgeber hat in § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO den Suspensiv-effekt ausdrücklich ausgeschlossen in den „durch Bundesgesetz oder für Landesrecht durch Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen, insbesondere für Widersprüche und Klagen Dritter gegen Verwaltungsakte, die Investitionen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen“. Es liegt auf der Hand, dass der letzte Halbsatz vor allem programmatischen Charakter hat. Für Bundesrecht bedarf es keiner Ermächtigung im einfachen Recht, würde doch ohnehin jedes Gesetz, das den Suspensiv-effekt ausschließt, nach der Lex-posterior-Regelung anwendbar sein. Für das Landesrecht handelt es sich um eine weite Ermächtigung, für die der letzte Halbsatz keine ausdrückliche inhaltliche Anforderung regelt. Das Wort „insbesondere“ verdeutlicht, dass der genannte Grund keinen Ausschließlichkeitscharakter hat. Im Ergebnis sind die Länder also in der Abschaffung des Suspensiv-effekts danach nicht eingeschränkt.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Vgl. dazu *Friederike Heins*, Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, Berlin 2010.

<sup>47</sup> *Georg Heiß/Thomas Schreiner*, Zum fakultativen Vorverfahren nach Art. 15 Abs. 1 BayAGVwGO n.F., in: BayVBl 2007, S. 616-619.

<sup>48</sup> Vgl. dazu *Mehde* (Fn. 33), S. 20.

<sup>49</sup> Vgl. *Adelheid Puttler*, in: Helge Sodan/Jan Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 3. Aufl. 2010, § 80, Rn. 66ff.

Ein besonderer Systembruch ist – bei allen Schwierigkeiten der Auslegung in den Details<sup>50</sup> – durch die Einfügung des § 114 S. 2 VwGO erfolgt.<sup>51</sup> Danach kann die Verwaltungsbehörde Ermessenserwägungen auch noch im gerichtlichen Verfahren ergänzen. Damit ist letztlich eine Heilungsmöglichkeit für materielle Fehler in das Gesetz aufgenommen worden, während sich die §§ 45 f. VwVfG ausschließlich auf formelle Fehler beziehen. Durch diese Regelungen hat der Gesetzgeber vollends deutlich gemacht, dass jede Kontrolle der Entscheidungsfindung der Verwaltung als eine Verzögerung angesehen wird, die sich grundsätzlich nur rechtfertigen lässt, wenn die Ergebnisse der Entscheidung vor dem materiellen Recht keinen Bestand haben können.<sup>52</sup> Dies ist vor allem deswegen bemerkenswert, weil sich in dieser Zeit durchaus auch die Erkenntnis durchgesetzt hatte, dass die Steuerung der Verwaltung durch die Politik in vielen Aufgabenbereichen mit großen Schwierigkeiten und auch konkreten Unsicherheiten behaftet ist. Bei der Diskussion um die Kompensationsmöglichkeiten wurde stets auch die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens hervorgehoben.<sup>53</sup> Diese Überlegungen sah die Politik ganz offensichtlich durch den externen Druck entwertet, den man in Anbetracht der wirtschaftlichen Schwierigkeiten ganz unmittelbar wahrnehmen konnte.<sup>54</sup> Es lässt sich also sagen, dass die Wiedervereinigung verbunden mit der Diskussion um den „Standort Deutschland“ einen Paradigmenwechsel mit sich brachte, der tiefe Spuren im Verwaltungsrecht hinterlassen hat.

<sup>50</sup> Vgl. *Michael Gerhardt*, in: Friedrich Schoch/Eberhard Schmidt-Aßmann/Rainer Pietzner (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, § 114, Rn. 12aff. (Stand: Mai 1997).

<sup>51</sup> Vgl. *Schenke* (Fn. 44), S. 88ff.

<sup>52</sup> *Heribert Schmitz* (Fn. 42), S. 2866.

<sup>53</sup> *Mehde* (Fn. 18), S. 528.

<sup>54</sup> Vgl. dazu die Aussage von *Harald Fliegauf*, *Nochmals zum sechsten VwGO-Änderungsgesetz: Reform oder Anpassung?*, in: *NJW* 1997, S. 1968-1969 (1969), zur großen Zahl der Richter in Deutschland: „Daß dieser Umstand auch einen gewichtigen Kostenaspekt hat, wird redlicherweise niemand bestreiten können. Ebenso wenig kann vernünftiger Weise bestritten werden, dass ein hypertropher Rechtsstaat, der missbräuchlich als Rechtsmittelstaat instrumentiert wurde, die Grenzen der Finanzierbarkeit längst erreicht hat.“

### III.2.2. Nutzung der Informationstechnik

Die 1990er Jahre waren auch eine Zeit, in der die Möglichkeiten der Informationstechnik zunehmend erkannt wurden. Verwaltungstätigkeit war damals bereits ganz selbstverständlich von der Nutzung dieser Technik abhängig. Zusätzlich wurde aber auch deutlich, dass sich damit nicht nur die Effizienz der Verwaltungstätigkeit, sondern auch die Bürgerfreundlichkeit erheblich verbessern lassen würde. Dies betraf zunächst einmal vor allem die Bereitstellung von Informationen, aber auch die Frage der elektronischen Kontaktaufnahme mit der Verwaltung. Im VwVfG ist die elektronische Fassung unter der Voraussetzung einer qualifizierten elektronischen Signatur der Schriftform gleichgestellt worden (§ 3a). Damit gerät auch die Einbeziehung der Antragsteller in bestimmte Verfahrensschritte in das Blickfeld. Bürgerfreundlichkeit und Effizienz zielen in dieselbe Richtung, wenn man die elektronische Antragstellung als einen Verfahrensschritt gestaltet, welcher eine medienbruchfreie Weiterbearbeitung ermöglicht. Die Bedeutung von Computern in Verwaltungen verschiebt sich damit von jener als Datenträger und Schreibmaschinenersatz hin zu einem Element einer umfassenden Neukonzeptionierung von Entscheidungsabläufen.

Inzwischen zeigt sich allerdings ein negativer Aspekt des eigentlich begrüßenswerten Engagements der verschiedenen Verwaltungsstellen in diesem Bereich: Die fehlende Koordination des Vorgehens. Der Druck auf die Verwaltungen, entsprechende Programme zu entwickeln, war augenscheinlich sehr groß. Als Konsequenz wurden Rechenzentren eingerichtet, die die Entwicklung entsprechender Software in Auftrag gegeben und die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen auf diese abgestimmt haben. Auf diese Weise ist ein Wildwuchs entstanden, der nur mit einem erheblichen Aufwand beseitigt werden kann. Es wird berichtet, dass es in Deutschland fast 120 öffentlich-rechtliche Rechenzentren gebe.<sup>55</sup> Allein für Nordrhein-Westfalen wird angegeben, dass mehr als 100 Einwohnermeldeserver aktiv seien.<sup>56</sup> Daraus entstehen in vielfältiger Weise Probleme. Zum einen haben die relativ kleinen Dienstleister oft Schwierigkeiten, angemessen qualifiziertes Personal zu gewinnen, zumal der Arbeitsmarkt in diesem Bereich insgesamt nicht viele Personen zur

<sup>55</sup> *Matthias Kammer*, Die Chance „Public Merger“, in: VM 2007, S. 289-295 (290).

<sup>56</sup> *Ulrike Löhr*, Konsolidierung der öffentlichen IT durch Kooperation und Fusion, in: VM 2008, S. 268-272.

Verfügung stellt.<sup>57</sup> Zum anderen ist, wie inzwischen sehr deutlich wird, durch die fehlende Koordination eine große Effizienzreserve gewissermaßen verschenkt worden.

Dabei ist nicht nur die Rede davon, dass natürlich größere Einheiten mit entsprechend größeren Abnahmezahlen in der Regel bessere Tarife aushandeln und von den „Economies of scale“ profitieren können.<sup>58</sup> Aus heutiger Sicht erscheint sogar noch problematischer, dass die unterschiedlichen Systeme nicht miteinander vernetzt sind. Die Anmeldung in der einen Behörde führt also nicht zwangsläufig dazu, dass in der anderen automatisiert eine Abmeldung erfolgt.<sup>59</sup> Vielmehr ist eine zusätzliche Kommunikation vonnöten. Aus heutiger Perspektive ist darüber hinaus ein besonders negativ zu Buche schlagender Effekt, dass damit die Potenziale einer Modularisierung nicht in dem eigentlich möglichen Umfang genutzt werden können.<sup>60</sup> Das Konzept der Modularisierung geht auf die Überlegung zurück, dass Prozesse standardisiert und in einzelne Verfahrensschritte aufgeteilt werden können.<sup>61</sup> Diese lassen sich dann auf andere Einheiten verlagern, die wiederum damit ein Maß an Sachkompetenz erreichen, das von einer einzelnen Einheit dieser Art mit eigenen Kräften nicht zu erzielen wäre.<sup>62</sup> Dadurch wäre der Spezialisierungsgrad in den Verwaltungen nicht mehr in derselben Weise wie bislang von der Größe der zuständigen Verwaltungen und damit mittelbar von einer entsprechenden Einwohnerzahl der jeweiligen Gebietskörperschaft abhängig.<sup>63</sup> Denkbar wäre sogar, einzelne dieser Verfahrensschritte auf dem privaten Sektor „einzukaufen“ oder aber die Antragsteller<sup>64</sup> enger einzubinden.<sup>65</sup>

<sup>57</sup> Kammer (Fn. 55), S. 289.

<sup>58</sup> Vgl. aber *Kay-Uwe Goetze*, Ist IT-Governance nur etwas für Große?, in: VM 2009, S. 34-40.

<sup>59</sup> Vgl. dazu *Karl Tramer*, Elektronischer Datenaustausch im Meldewesen – Modell für überörtlichen Datenaustausch in Deutschland?, in: VM 2007, S. 300-302.

<sup>60</sup> Vgl. *Klaus Lenk*, Abschied vom Zuständigkeitsdenken – Bürokratieabbau durch vernetzte Erstellung von Verwaltungsleistungen, in: VM 2007, S. 235-242.

<sup>61</sup> *Berni P. Heitzer/Hans Fischer*, Geschäftsprozessmanagement als Kernaufgabe der Verwaltungsmodernisierung – Gestaltung und Optimierung von Geschäftsprozessen mit Prozessbausteinen, VM 2008, S. 312-317.

<sup>62</sup> *Kay Ruge*, Verwaltungsmodernisierung durch E-Government – Einordnungen aus kommunaler Perspektive, in: NdsVBl. 2008, S. 89-94 (90ff.).

<sup>63</sup> *Ruge* (Fn. 62), S. 93; *Timo Schuppan*, Gebietsreform im E-Government-Zeitalter, in: VM 2008, S. 66-78.

<sup>64</sup> Vgl. *Michael Hokkeler/Marianne Wulff*, Neue Wege zur Rationalisierung und Qualitätsverbesserung beschreiten – Beispiele für optimierte Prozesse, in: VM 2007, S. 303-306 (304f.).

<sup>65</sup> Vgl. dazu *Lenk* (Fn. 60), S. 235ff.

Es liegt auf der Hand, dass die eben beschriebenen Überlegungen zu einer stärkeren Prozessorientierung und Modularisierung sehr schwer zu verwirklichen sind und in der konkreten Ausgestaltung auch erhebliche organisations- und datenschutzrechtliche Probleme mit sich bringen. Allerdings macht es die derzeitige disparate Organisationsstruktur von vornherein unmöglich, überhaupt in diese Richtung zielende Konzepte zu entwickeln oder wenigstens die Organisationsformen zu wählen, bei denen Auslagerungsentscheidungen als rechtlich unproblematisch gelten können. Vor diesem Hintergrund ist auch die Einfügung des neuen Art. 91c GG im Rahmen der Föderalismusreform II zu sehen.<sup>66</sup> Hiermit wird ein Rahmen für die rechtlich verbindliche Zusammenarbeit von Bund und Ländern einschließlich der Standardisierung geschaffen und dem Bund die Errichtung eines Netzwerkes aufgegeben. Damit ist aber bislang nur eine rechtliche Option geschaffen worden, die nunmehr noch mit entsprechenden Inhalten gefüllt werden muss, damit die Potenziale tatsächlich ausgeschöpft werden können.

### ***III.3. Reaktion auf Europäisierung***

Die Europäisierung hat auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten auf ganz unterschiedlichen Ebenen massive Auswirkungen gehabt – mit einer tendenziell immer größeren Intensität. Zunächst ging es natürlich um die Beachtung des europäischen Rechts. Auch in der Zeit nach der Wiedervereinigung gab es eine Reihe von politisch gewünschten Vorhaben, bei denen jedenfalls im Nachhinein die Europarechtswidrigkeit in den festen Bestand der Rechtsdogmatik eingegangen ist. Dies betraf etwa die Subventionierung von bestimmten Investitionsvorhaben in der ehemaligen DDR,<sup>67</sup> wobei man wohl insgesamt sagen muss, dass die Europäische Kommission als Aufsichtsbehörde in diesem Punkt eine großzügige Linie eingeschlagen und der deutschen Politik recht große Spielräume gegeben hat. Auf allen Ebenen im Staatsaufbau einschließlich der Kommunen setzte sich die Erkenntnis durch, dass bestimmte traditionelle Förderungsformen an die Grenzen des europäischen Rechts stießen. Zuletzt begleitete die Kommission als für die Anwendung des Beihilferechts zuständige Behörde etwa die Betätigungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland im Bereich der neuen Medien sehr

<sup>66</sup> Vgl. dazu *Martin Schallbruch/Markus Städler*, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c GG, in: CR 2009, S. 619-624.

<sup>67</sup> Vgl. etwa EuG, Slg. 1999, II-3663 – Freistaat Sachsen u.a./Kommission.

kritisch.<sup>68</sup> Der entsprechende Konflikt wurde durch die Einführung des auf einen Kompromiss zurückgehenden Drei-Stufen-Tests<sup>69</sup> beendet.

In einigen Fällen hat das europäische Recht nicht nur Handlungsmöglichkeiten der Verwaltungen beschränkt, sondern ganz unmittelbar in deren Gestaltung eingegriffen. Zu nennen ist hier etwa der lange schwelende Konflikt mit der Kommission über die deutschen Sparkassen und Landesbanken, der schließlich das Ende der traditionellen Reichweite von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bedeutete.<sup>70</sup> Als noch wesentlich bedeutsamer hat sich die Europäische Dienstleistungsrichtlinie<sup>71</sup> erwiesen.<sup>72</sup> Sie hat wie wohl kein zweiter Rechtsakt der EU bzw. EG Einfluss auf die deutsche Verwaltungsorganisation genommen. Konkret geht es vor allem um den Einheitlichen Ansprechpartner gemäß Art. 6 der Richtlinie. Danach müssen alle Anträge, die ein ausländischer Dienstleister zu stellen hat, bevor er in dem Mitgliedstaat tätig werden darf, bei einer einzigen Behörde gestellt werden können.<sup>73</sup> Da dies in Deutschland ganz selbstverständlich an Zuständigkeitsgrenzen stößt, folgt daraus die Notwendigkeit einer wirksamen Vernetzung.<sup>74</sup> Verschärft wird die Situation dadurch, dass nach Ablauf einer angemessenen Frist eine Genehmigungsfiktion eintritt.<sup>75</sup> Insofern ist die Effektivität der Vernetzung gewissermaßen eine Voraussetzung dafür, dass überhaupt eine wirksame Entscheidung durch die Verwaltung getroffen werden kann.

Schließlich wurde von den Verwaltungen zunehmend auch gesehen, dass die europäische Entwicklung nicht nur die Befolgung der europäischen Vorgaben erforderte. Vielmehr hängen die Erfolge einer Gebietskörperschaft wesentlich davon ab, dass gegenüber dem komplexen System der europäischen Entscheidungsstrukturen eine aktive Haltung

<sup>68</sup> Brief vom 22.4.2007; K(2007) 1761 endg.

<sup>69</sup> § 11 f Abs. 4 – 7 RStV.

<sup>70</sup> Vgl. Beschluss der Kommission vom 27.3.2002, Abl. C 150/7.

<sup>71</sup> RL 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006, Abs. 2006 Nr. L 376, S. 36.

<sup>72</sup> Vgl. *Timo Schuppan*, Die EG-Dienstleistungsrichtlinie aus E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung?, in: VM 2009, S. 293-298.

<sup>73</sup> Man spricht daher auch vom „One-Stop-Shop-Prinzip“ (*Jan Ziekow/Alexander Windhofer*, in: Monika Schlachter/Christoph Ohler [Hrsg.], Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 2008, Art. 6, Rn. 6).

<sup>74</sup> *Hokkeler/Wulff* (Fn. 64), S. 304; *Klaus Lenk*, Organisationsänderung durch Wegsehen – Der riskante Einstieg in One-Stop-Government mit der Dienstleistungsrichtlinie, in: VM 2009, S. 241-250.

<sup>75</sup> Zu den Details der Regelung vgl. *Matthias Cornils*, in: Monika Schlachter/Christoph Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 2008, Art. 13, Rn. 6ff.



eingenommen wird.<sup>76</sup> Auf Ebene der Bundes-, ggf. aber auch der Landesverwaltungen impliziert das zunächst einmal die Beobachtung der europäischen Rechtssetzung und eine mögliche Einflussnahme darauf, um auf diese Weise die Interessen der jeweiligen Gebietskörperschaft zu vertreten. In einer EU der 27 wird man zwar naturgemäß nicht erwarten können, dass alle Entscheidungen im eigenen Sinne zu beeinflussen sein werden.<sup>77</sup> Für jede Ebene ist aber unmittelbar gewinnbringend, die Förderprogramme der EU so zu beobachten und zu verstehen, dass die heimischen Antragsteller effektiv beraten und unterstützt werden können. Damit lassen sich wesentliche Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung erzielen.

### ***III.4. Adaption von Tendenzen aus der Privatwirtschaft***

Unter dem Einfluss des Wettbewerbs-, des Finanz- und des Qualitätsdrucks wurden in der Verwaltungspolitik Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz diskutiert. Die dominierende Zielrichtung war dabei die Übernahme von Konzepten bzw. Instrumenten aus dem privaten Sektor, der den Befürwortern dieser Entwicklung im Vergleich zu dem öffentlichen als wettbewerbsfähiger, flexibler und effizienter erschien.<sup>78</sup> Für die deutsche Verwaltung bedeutete das vor allem, dass ein Anschluss an die internationale Entwicklung gefunden werden sollte, die ebenfalls stark auf die Adaption von Managementmodellen aus dem privaten Sektor ausgerichtet war. In den frühen 1990er Jahren entwickelte die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) eine originär für die deutschen Kommunen entwickelte Form des „New Public Management“.<sup>79</sup> In Deutschland sprach man vom „Neuen Steuerungsmodell“ (NSM).<sup>80</sup> Die Dominanz dieses Modells in der verwaltungspolitischen Diskussion mag man schon an der Tatsache ermesen, dass sich die Schreibweise mit dem großen „N“ einbürgerte.

<sup>76</sup> Vgl. König (Fn. 5), S. 821: „Will der Nationalstaat in den internationalen Beziehungen nicht nur ‚policy taker‘, sondern ‚policy maker‘ sein, muss er spezifischen Einfluss nehmen, seine Präferenzen frühzeitig zur Geltung bringen“.

<sup>77</sup> Vgl. Ulrich Haltern, Europarecht – Dogmatik im Kontext, 2. Aufl. 2007, Rn. 204ff.

<sup>78</sup> Kritisch dazu: König (Fn. 1), S. 561ff.

<sup>79</sup> Der Bezug zum New Public Management wird hervorgehoben in KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/1993, S. 23.

<sup>80</sup> Grundlegend: KGSt, Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Bericht-Nr. 12/1991; dies. (Fn. 79); dies., Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Bericht Nr. 6/1993.

Es handelte sich um ein Konzept, das darauf zielte, die hierarchische Verwaltung mit ihren traditionellen Instrumenten vollständig zu ersetzen. Zu Grunde lag die Überlegung, dass die Steuerungsmöglichkeiten für die Politik und damit die demokratische Legitimation der Verwaltungsentscheidungen auch nach der Einführung der neuen Mechanismen in einem vergleichbaren Maß bestehen würden. Das NSM sah, so war die Auffassung, für die Steuerung durch Politik und Vorgesetzte sachgemessene Äquivalente für die nicht mehr bestehende Möglichkeit vor, die nachgeordneten Stellen über Einzelweisungen zu beeinflussen.<sup>81</sup> Daher ist es nicht unproblematisch, dass – wie noch zu zeigen sein wird – die Umsetzung in der Praxis eher selektiv erfolgte.<sup>82</sup> Als den größten Erfolg in der Umsetzung muss man ausgerechnet die Einführung von Mechanismen ansehen, die das Verhältnis von Politik und Verwaltung gar nicht unmittelbar betreffen, namentlich die fast flächendeckende Einführung von Bürgerbüros, mit denen der Servicecharakter bei öffentlichen Dienstleistungen deutlicher als je zuvor wahrnehmbar wurde.<sup>83</sup> Dass dieser Anspruch häufig dadurch zum Ausdruck kam, dass die Antragsteller als „Kunden“ bezeichnet wurden,<sup>84</sup> hat zu Missverständnissen geführt und den Verfechtern viel Kritik eingebracht, obwohl mit dem Konzept ganz zweifellos keine Verschiebung in der Rechtsstellung des Bürgers, wohl aber eine Abkehr vom Partizipationsgedanken der 1970er Jahre verbunden war.<sup>85</sup>

Effektive Veränderungen in den Entscheidungsstrukturen haben sich durch die Einführung der Budgetierung ergeben.<sup>86</sup> Mit ihr gehen erhebliche Erweiterungen der Spielräume von Verwaltungseinheiten einher.<sup>87</sup> Rechtlich gesprochen werden die in dem Budget zusammengefassten (früheren) Haushaltstitel für uneingeschränkt wechselseitig deckungsfähig und zudem regelmäßig auch für übertragbar erklärt. Durch letzteres konnte auf einfache Weise das Phänomen des „Dezemberfiebers“, also der verschwenderischen Geldausgabe am Ende des Haushaltsjahres, bekämpft

<sup>81</sup> Vgl. dazu *Mehde* (Fn. 12), S. 158 ff.

<sup>82</sup> Vgl. *Rüdiger Knipp*, *Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme*, 2005, S. 12 und S. 14ff.; *Jörg Bogumil u. a.*, *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*, 2. Aufl. 2007, S. 37ff.

<sup>83</sup> Vgl. *Gerhard Banner*, *Logik des Scheiterns oder Scheitern der Logik?*, in: *Der moderne Staat 2008*, S. 447–456 (449).

<sup>84</sup> Vgl. *König* (Fn. 1), S. 564f.

<sup>85</sup> *Mehde* (Fn. 11), S. 35.

<sup>86</sup> Vgl. dazu *Mehde* (Fn. 12), S. 98ff.

<sup>87</sup> Kritisch dazu *Lars Holtkamp*, *Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells*, in: *Der moderne Staat 2008*, S. 423–446 (434).

werden.<sup>88</sup> Die Deckungsfähigkeit erlaubte es der Verwaltung, Einsparungen dort vorzunehmen, wo Sparpotenziale vorhanden und mit den geringsten negativen Wirkungen umzusetzen waren. Als problematisch wird dabei empfunden, dass der Politik dadurch pauschale Budgetkürzungen ermöglicht werden, ohne dass sie sich schon auf einzelne Bereiche, in denen diese wirksam werden sollten, festlegen müsste.<sup>89</sup>

Als Kompensation für jene Möglichkeiten der Detailsteuerung, welche die Politik im Zuge der Einführung der Budgetierung aufgeben musste, war im NSM eigentlich vorgesehen, mit den Verwaltungen und auch zwischen den verschiedenen Ebenen innerhalb der Verwaltung outputorientierte Kontrakte abzuschließen. Diese sollten auch die Steuerung über Einzelweisungen ersetzen. Die Politik oder die übergeordnete Verwaltungsstelle sollte über das „Ob“ der Anfertigung eines bestimmten Produkts entscheiden – die Verwaltung bzw. die jeweils nachgeordneten Stellen, mit denen solche Vereinbarungen abgeschlossen wurden, über das „Wie“.<sup>90</sup> Vor dem Hintergrund der aktuell dominierenden Prozessorientierung erscheint dies als eine Vernachlässigung einer ganz wesentlichen Effizienzreserve. Tatsächlich ist aber dieses Element der Zielvereinbarungen nie so wirksam geworden, wie dies in dem NSM vorgesehen war. Dies lässt sich zum einen auf den Unwillen der Politik zurückführen, sich in ihren Einflussnahmemöglichkeiten zu beschränken.<sup>91</sup> Zum anderen bestand die Schwierigkeit, aussagekräftige Produktdefinitionen zu generieren, die Gegenstand einer solchen Vereinbarung hätten sein können.<sup>92</sup> Hier ist allerdings mittlerweile auf kommunaler Ebene ein neuer Impetus zu erwarten. Die Bundesländer haben sich nämlich auf die Einführung der Doppik im kommunalen Haushaltsrecht verständigt,<sup>93</sup> so dass derartige Beschreibungen jetzt zu einem elementaren Bestandteil des kommunalen Budgetverfahrens werden.<sup>94</sup> Insofern kann man gespannt

<sup>88</sup> *KGSt* (Fn. 80), S. 19.

<sup>89</sup> *Dietrich Budäus*, Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Werner Jann u.a. (Hrsg.) *Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, 2004, S. 75-86 (79), hat daher vor einer „Entpolitisierung der Politik“ gewarnt.

<sup>90</sup> Ausführlich dazu: *KGSt*, *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*, Bericht Nr. 10/1996.

<sup>91</sup> Vgl. *Holtkamp* (Fn. 87), S. 428f., 434.

<sup>92</sup> Dies wurde schon früh als ein zentrales Problem bei der Umsetzung des NSM identifiziert, vgl. dazu die Darstellung bei *Mehde* (Fn. 12), S. 153f.

<sup>93</sup> Vgl. dazu *Felix Krengel*, *Zwischenstand beim neuen kommunalen Haushaltsrecht*, in: *VM* 2008, S. 213-219.

<sup>94</sup> Vgl. *Gunnar Schwarting*, *Der Haushaltsausgleich im neuen kommunalen Haushaltsrecht des Landes Rheinland-Pfalz*, in: *LKRZ* 2007, S. 209-212.

sein, ob damit auch das NSM insgesamt einen neuen Entwicklungsschub wird nehmen können.<sup>95</sup> Als problematisch erscheint allerdings, dass die Einzelregelungen in den verschiedenen Ländern recht unterschiedlich geraten sind, so dass die potenzielle Vergleichbarkeit der Haushaltszahlen erheblichen Schaden nehmen könnte.

#### IV. Fazit

Die deutsche Verwaltung hat sich seit der Wiedervereinigung erheblich verändert. Auch wenn die Herausforderungen in Ost und West sehr unterschiedlich waren, haben sich einige Trends ergeben, die in allen Regionen Deutschlands gleichermaßen wirksam geworden sind. Dabei ist hinsichtlich der Verwaltungsstrukturen und -abläufe wenig Steuerung über bundesrechtliche Vorgaben erfolgt. Vielmehr sind diese Wirkungen ganz wesentlich dadurch entstanden, dass Argumente allgemein für überzeugend – insbesondere bestimmte Maßnahmen als richtige Reaktion auf externen Druck – gehalten wurden. Eine relativ neue Entwicklung stellt das Eingreifen der EU in die nationale Verwaltungsorganisation dar, wodurch auch Ländern und Kommunen bestimmte Vorgaben für die Gestaltung ihrer Verwaltungen gemacht werden. Zum Teil ergeben sich vereinheitlichende Tendenzen durch Absprachen. Das Beispiel des E-Government zeigt allerdings, dass eine dezentrale Zuständigkeit auch zu ineffizienten Strukturen führen kann. Es bleibt abzuwarten, ob die Einführung der Doppik in einer Weise gelingen wird, die weiterhin eine Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Haushalten ermöglicht.

<sup>95</sup> In diesem Sinne: *Banner* (Fn. 83), S. 449.