

# „Republizisierung“ versus „New Public Management“

*Marcin Princ*

## I. Einführung

Nach Art. 1 der polnischen Verfassung vom 2. April 1997 ist die Republik Polen das gemeinsame Gut aller Staatsbürger.<sup>1</sup> Der Staat, der durch Organe, Institutionen und Behörden handelt, hat die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten. Ihr Wirken, welches in der Anwendung von Rechtsnormen besteht, muss seine Grundlage in den Gesetzen finden (Art. 7). Die Präambel der polnischen Verfassung statuiert eine weitere Anforderung an die öffentliche Verwaltung, wenn sie den „Wunsch, die Bürgerrechte für immer zu gewährleisten und im Hinblick auf die Tätigkeiten öffentlicher Einrichtungen Redlichkeit und Leistungsfähigkeit zu garantieren“, formuliert.

„Quo vadis, Verwaltung?“<sup>2</sup> Diese Frage stellen Wissenschaftler, die sich mit der Funktionsweise der Verwaltung beschäftigen – nicht nur Verwaltungswissenschaftler oder Juristen, sondern auch Philosophen, Soziologen und Politologen. Dabei ist erwähnenswert, dass ein deutschsprachiger Rechtswissenschaftler bereits vor 100 Jahren die Frage nach der Zukunft der öffentlichen Verwaltung gestellt hat, indem er sein Werk „Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft“<sup>3</sup> nannte. Bei der Beantwortung der Frage, welche Richtung die Verwaltung einschlagen soll, sind die öffentlichen Interessen maßgeblich. Die Grundsätze der öffentlichen Verwaltungstätigkeit beeinflussen die Umsetzung von Bürgerrechten und die Realisierung der öffentlichen Aufgaben.

Den Anstoß zur Abfassung des vorliegenden Beitrags hat die Konferenz „Publizisierung öffentlicher Aufgaben“ gegeben, die von der Fakultät für Recht und Verwaltung an der Adam-Mickiewicz-Universität veranstaltet wurde. Der Artikel soll insbesondere der Frage nachgehen,

---

1 GBl. 1997, Nr. 78, Pos. 483 in der zuletzt geänderten Fassung.

2 Vgl. *Naomi Reniutz Ursoiu*, Good Administration Quo Vadis. Legality or Efficiency?, Uppsala Faculty of Law, Working Paper 5/2011.

3 Vgl. *Fritz Stier-Somlo*, Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft, *VerwArch* 1917, Bd. 25, S. 89ff.

ob die (Re-)Publizisierung den Niedergang des Konzepts des „New Public Management“ bedeutet. Im Zusammenhang damit wird zudem die Frage aufgeworfen, ob die Krise des New-Public-Management-Konzepts eine Rückkehr hin zu einem bürokratischen Vorgehen wie zu Beginn des 20. Jahrhunderts zur Folge haben wird. Sofern sich jedoch herausstellt, dass die Richtung eine ganz andere sein wird, ist zu klären, auf welche Grundlagen sich eine solche Entwicklung stützen sollte. Aus Sicht dieses Beitrags lässt sich der Ursprung der Republizierungsproblematik auf Erwägungen der Verwaltungslehre zurückführen.

## II. Verwaltungslehre in Polen

Mit der öffentlichen Verwaltung und ihrer Funktionsweise beschäftigen sich viele Wissenschaftszweige. Aus der Perspektive des Verwaltungsrechts und der Verwaltungslehre sind die Feststellungen, die im Rahmen der Verwaltungswissenschaften gemacht werden, am interessantesten. Man nimmt an, dass die klassische Verwaltungswissenschaft drei Teilgebiete umfasst: Das Verwaltungsrecht, die Verwaltungspolitik und die Verwaltungslehre.<sup>4</sup> Diese Einteilung der Verwaltungswissenschaft in drei Bereiche hat die polnische Wissenschaft einem deutschsprachigen Juristen, nämlich dem ehemaligen Rektor der Universität zu Köln, *Fritz Stier-Somlo*, zu verdanken.<sup>5</sup>

Nach der Auffassung von *Zbigniew Leoński*, einem der Begründer der gegenwärtigen Verwaltungswissenschaft in Polen, umfasst das Verwaltungsrecht vor allem die auf die Aufgaben, Strukturen und Handlungsformen sowie auf die Rechte und Pflichten der verwalteten Rechtsträger anwendbaren Rechtsvorschriften. Die Forscher wenden vor allem analytisch-juristische Methoden an, um Inhalt und Bedeutung von Rechtsnormen zu ergründen.<sup>6</sup>

Die Verwaltungspolitik beschränkt sich dagegen in erster Linie auf die „Festlegung gewisser Handlungsprogramme für die Verwaltung“ sowie „ihre Beurteilung und Überprüfung im Laufe ihrer Umsetzung durch die Verwaltung“<sup>7</sup>. Darüber hinaus wird auf Grundlage der Verwaltungspolitik das festgelegte Handlungsprogramm und die Art und

4 Vgl. *Ernest Konosala*, *Zarys nauki administracji*, 3. Aufl. 2010, S. 46.

5 Vgl. *Zbigniew Leoński*, *Nauka administracji*, 1999, S. 5; siehe auch *Stier-Somlo* (Fn. 3), *Verw-Arch* 1917, S. 89ff.

6 Vgl. *Leoński* (Fn. 5), S. 16.

7 *Ebd.*, S. 17.

Weise seiner Umsetzung beurteilt.<sup>8</sup> Drittens weist *Leoński* darauf hin, dass die Verwaltungspolitik als eine Politik des die Verwaltung betreffenden Rechts verstanden werden kann, welche versucht, die Verwaltung mittels Rechtsnormen zu durchdringen.<sup>9</sup>

Eine andere Perspektive nehmen die Vertreter der Verwaltungslehre ein. *Franciszek Longchamps de Bériér* beschrieb den Gegenstand ihrer Bestrebung als die Erforschung der Grundlagen für eine gute Verwaltung.<sup>10</sup> Zuzustimmen ist *Wacław Dawidowicz* insofern, als „der Hauptgegenstand das wissenschaftliche Interesse der Verwaltungswissenschaftler an der öffentlichen Verwaltung [ist]“<sup>11</sup>. Erst vor diesem Hintergrund untersuchen sie das Verwaltungsrecht.<sup>12</sup> In Anlehnung an das Werk *Leońskis* „könnte man die Verwaltungslehre als eine Sozialwissenschaft bezeichnen, die sich auf die empirischen Methoden stützt, deren Gegenstand das Wissen über die in dem jeweiligen Rechtssystem bestehende öffentliche Verwaltung [ist]“<sup>13</sup>. Die Verwaltungslehre liefert das Wissen über den tatsächlichen Zustand der öffentlichen Verwaltung.<sup>14</sup> *Jerzy Starościak* betont, dass die Verwaltungslehre einen Versuch darstellt, allgemeine Grundsätze für eine rationale Funktionsweise des Verwaltungsapparats zu schaffen.<sup>15</sup> In dieser Hinsicht ist die Untersuchung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung von besonderer Bedeutung.<sup>16</sup> *Starościak* führt insofern weiter aus: „Die Grundaufgabe der Verwaltungslehre im Gegensatz zur Verwaltungsrechtslehre ist es nämlich, eine Antwort auf die Frage zu erlangen, warum die Rechtsverhältnisse im Bereich des Verwaltens gerade auf eine solche und nicht auf eine andere Art und Weise gebildet werden sollen und wie die juristischen Möglichkeiten zur Erlangung der optimalen ökonomischen bzw. sozialen Ergebnisse genutzt werden können“<sup>17</sup>.

Die Thematik der diesem Band vorangegangenen Konferenz entspricht daher angesichts der oben genannten Erwägungen dem

---

8 Ebd.

9 Ebd., S. 18.

10 Vgl. *Franciszek Longchamps de Bériér*, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, 2001, S. 5.

11 Vgl. *Wacław Dawidowicz*, *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, *Państwo i Prawo* 1992, Nr. 9, S. 45.

12 Ebd.

13 Vgl. *Leoński* (Fn. 5), S. 20.

14 Vgl. *Jan Szreniawski*, *Wstęp do nauki administracji*, 2000, S. 10.

15 Vgl. *Jerzy Starościak*, *Zarys nauki administracji*, 1966, S. 12.

16 Ebd., S. 10.

17 Ebd., S. 14.

Gegenstand der Verwaltungslehre, nämlich der Frage: Wie sollte man verwalten?

### III. Ansätze der öffentlichen Verwaltung – vom traditionellen Verwaltungsmodell bis hin zur Gegenwart

Man nimmt an, dass sich die neuere öffentliche Verwaltung zur Zeit der Aufklärung herauszubilden begann.<sup>18</sup> Am häufigsten bezieht sich jedoch die traditionelle Lehre der öffentlichen Verwaltung in unserem Kulturkreis auf das Konzept der rationalen Bürokratie, dessen Urheber der deutsche Wissenschaftler, Jurist, Soziologe und Historiker *Max Weber* war. Die Hauptgedanken des Autors finden sich in dem Werk „Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie“<sup>19</sup>. Demnach basiert der Typus einer idealen, rationalen Bürokratie auf folgenden Annahmen<sup>20</sup>: Die Erfüllung der Amtsaufgaben ist durch Beständigkeit und Kontinuität gekennzeichnet; die Ausübung der Amtsgewalt wird durch Rechtsvorschriften geregelt, wodurch das amtliche Handeln durch „Unpersönlichkeit“ bzw. Neutralität geprägt ist; die Amtstätigkeit wird durch das Kompetenzprinzip charakterisiert; das Prinzip der Amtshierarchie wird beachtet; die Ausübung des Amtes erfolgt in völliger Trennung vom Amtsvermögen sowie den Beschaffungsmitteln; der jeweilige Amtsinhaber enthält sich jeder Aneignung der Amtsstelle; die Amtstätigkeit wird durch einen sorgsam ausgewählten Verwaltungsstab der Beamten (Bürokraten) ausgeführt und die Verwaltungshandlungen werden schriftlich fixiert.<sup>21</sup>

Die durch diese Prinzipien geprägte öffentliche Verwaltung sollte schneller, präziser, effizienter, diskreter und – im Vergleich zu anderen Formen – sparsamer, rationaler und vorhersehbar sein.<sup>22</sup> Durch

18 Vgl. *Hubert Izdebski*, *Historia administracji*, 5. Aufl. 2001, S. 13.

19 Polnische Übersetzung *Max Weber*, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej* (übersetzt von Dorota Lachowska), 2002. Hinzuzufügen ist, dass dies nicht die erste Monographie über die Bürokratie war. Das Buch „*Biurokracya*“ von *Józef Olszewski* ist den Erwägungen von Max Weber vorausgegangen (*Józef Olszewski*, *Biurokracya*, 1903).

20 Vgl. *Jerzy Supernat*, *Zarządzanie*, 2005, S. 586 ff.; *Reinhard Bendix*, *Max Weber. Portret uczonego*, 1975, S. 378 ff.; *Cezary Józef Olbromski*, *Klasyczny model biurokracji Maxa Webera*, in: *Krzysztof Zuba* (Hrsg.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, 2007, S. 30 f.

21 *Marcin Princ*, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, 2016, m. w. N.

22 Vgl. *Bendix* (Fn. 20), S. 381.

all diese Merkmale sollte sie andere Organisationstypen übertreffen.<sup>23</sup> Ohne Zweifel sicherte sich *Max Weber* mit seinem Konzept eine herausragende Stellung in der sog. klassischen Schule der Verwaltung.<sup>24</sup>

Auch später aufkommende Ansätze beschäftigten sich mit der Suche nach Vorbildern für eine gute Verwaltung. Dazu gehörten u. a. behavioristische, quantitative, kontingenzbezogene, politisierende, qualitative oder auf Management bezogene Ansätze.<sup>25</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Frage nach einer Aussonderung von Ansätzen wie der Theorie der Sozialsysteme oder der neoklassischen (empirischen) Theorie unterschiedlich beurteilt wird.<sup>26</sup>

Indem sie den Menschen in den Mittelpunkt stellten, vollzogen die Vertreter des Behaviorismus meiner Ansicht nach einen Bruch mit der Lehre von der reinen Bürokratie. Die bürokratische Verwaltung beabsichtigte die Eliminierung von Gefühlen. Der bürokratische Apparat wird dementsprechend oftmals mit einer gefühllosen Maschine, die ihre Entscheidungen automatisch fällt, verglichen. Die behavioristische Schule stellte dagegen den Menschen in den Mittelpunkt ihrer Untersuchungen. In ihrem Fokus standen Kommunikation, Motivation, Leitung sowie das Engagement für den Verwaltungsapparat.<sup>27</sup> Die nächste große Wende kam mit dem Vordringen der Lehre vom Managementkonzept in den 1980er Jahren. Die Vertreter dieser Strömung richteten ihre Aufmerksamkeit vor allem auf die Anwendung der ökonomischen Praxis, insbesondere darauf, die Grundsätze erfolgreichen privatwirtschaftlichen Handelns in die öffentliche Verwaltung zu transferieren.<sup>28</sup>

#### IV. Ansätze des New-Public-Management-Konzepts

Die managementbezogenen Ansätze lassen sich insgesamt unter das Konzept des New Public Management (NPM) fassen. NPM wurde als eine Revolution in Bezug auf das öffentliche Verwalten angesehen und hat sich weltweit in vielen Ländern verbreitet<sup>29</sup>, wobei diese Entwick-

23 Vgl. *Edyta Sokalska*, Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maksa Webersa, *Studia Prawnoustrójowe* 2003, S. 123 ff.

24 Vgl. *Jan-Erik Lane*, *New Public Management*, 2000, S. 19.

25 Vgl. *Robert Wiszniowski*, Modernizacja europejskiej administracji publicznej, in: *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, 2005, S. 10.

26 Vgl. *Agnieszka Chrisidu-Budnik / Jerzy Korczak / Andrzej Pakula / Jerzy Supernat*, *Nauka organizacji i zarządzania*, 2005, S. 38 ff.

27 Vgl. *Wiszniowski* (Fn. 25), S. 10.

28 Ebd.

29 Vgl. *Lane* (Fn. 24), S. 3.

lung eng mit den damaligen politisch-gesellschaftlichen Umbrüchen verbunden war. NPM betrachtet den Bürger als Konsumenten öffentlicher Dienstleistungen und legt Wert auf Outsourcing, Instrumente des Privatrechts, Ergebnisorientierung und Qualität.

In der polnischen Verwaltungslehre wurden die Ansätze des New-Public-Management-Konzepts von *Jerzy Supernat* rezipiert und umfassend aufgearbeitet.<sup>30</sup> Seiner Meinung nach lässt sich das Konzept in zehn Punkten zusammenfassen: Erstens soll die „öffentliche Verwaltung in erster Linie auf Erzielung von Ergebnissen gerichtet sein [...], erst später auf Input und Handlungsprozesse“<sup>31</sup>. Nach dem zweiten Grundsatz sollen die Instrumente des freien Wettbewerbs bei öffentlichen Dienstleistungen effizienter eingesetzt werden. Insgesamt soll sich die öffentliche Verwaltung bei ihrer Tätigkeit, die auf den Marktmechanismen beruht, an den Konsumenten orientieren (dritter Grundsatz). Der vierte, wohl bekannteste Grundsatz beschreibt die Rolle der öffentlichen Verwaltung mit der Wendung „steuern, aber nicht rudern“<sup>32</sup>. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass „die öffentliche Verwaltung garantieren sollte, dass gewisse Güter und Dienstleistungen angeboten werden, aber sie selbst muss diese nicht anbieten“<sup>33</sup>. Der nächste Grundsatz lautet Deregulierung. Nach Meinung von *Supernat* sind „die Befürworter der öffentlichen Reformverwaltung überzeugt, dass die traditionellen, zentralisierten, bürokratischen Lösungen hinsichtlich der Einstellung und Leitung von Personal, der Finanzwirtschaft, Wirtschaftsprüfung, des Imports und der Zuwendungen, der Dienstreisen usw. in einer auf Ergebnisse gerichteten öffentlichen Verwaltung inadäquat seien“<sup>34</sup>. Nach dem sechsten Grundsatz gilt, dass „den Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung angemessene Arbeitsbedingungen zur Verfügung gestellt werden sollten, damit sie Initiativen ergreifen und eigene Kreativität beweisen können und damit den Konsumenten besser dienen und bessere

30 Vgl. *Jerzy Supernat*, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, abrufbar unter: [http://www.supernat.pl/artykuly/administracja\\_publiczna\\_w\\_swietle\\_koncepcji\\_new\\_public\\_management.html](http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html) <21.09.2017>, veröffentlicht in: *Jednostka, państwo, administracja, nowy wymiar*, redakcja naukowa prof. dr hab. Elżbieta Ura, Internationale Wirtschaftskonferenz Olszanica v. 23.–26.05.2004, Rzeszów 2004, S. 469 ff.; s. auch: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Wissenschaftliche Hefte der Hochschule für Öffentliche Verwaltung in Białystok 2003, Nr. 2, S. 28 ff.

31 Ebd.

32 Ebd.; vgl. auch *Jerome McKinney/Lawrence Howard*, *Public Administration. Balancing Power and Accountability*, 1998, S. 45.

33 Vgl. *Supernat* (Fn. 30).

34 Ebd.

Ergebnisse erzielen<sup>35</sup>. Mit dem siebten Grundsatz wurde die Erwartung geäußert, dass „die öffentliche Verwaltung größeren Wert darauf legen würde, wie sie ihre personalen, sachlichen und finanziellen Ressourcen in Anspruch nehme“<sup>36</sup>. Es soll also darauf hingewirkt werden, die Kosten für öffentliche Dienstleistungen bei gleichzeitiger Steigerung ihrer Qualität zu minimieren. Achters sollten die Leiter der öffentlichen Verwaltungseinheiten neben den traditionellen zehn Rollen zusätzlich fünf neue Rollen erfüllen. Danach sollten sie vor allem zur Konsensbildung beitragen, den lokalen Angelegenheiten Geltung verschaffen, die lokalen Werte achten, Vorbild hinsichtlich ethischen Handelns sein und die lokale Macht mitausüben.<sup>37</sup> Der neunte Grundsatz bezieht sich auf die Organisationskultur der öffentlichen Verwaltung, die durch Flexibilität, Innovation, Bereitschaft zur Lösung von Problemen und Unternehmertegeist gekennzeichnet sein sollte. Schließlich sollte die öffentliche Verwaltung grundsätzlich apolitisch sein (zehnter Grundsatz).

Nach Meinung von *Dawid Sześciłło* nahm die Orientierung an marktwirtschaftlichen Prinzipien meistens eine der folgenden drei Formen an: die Beauftragung privater Partner mit einzelnen Aufgaben, eine Öffentlich-Private Partnerschaft oder die Ausgabe von Gutscheinen für öffentliche Dienstleistungen.<sup>38</sup> Aus dem NPM-Konzept entwickelte sich die Privatisierungsbewegung. Bereits im Jahr 1984 wurde in Großbritannien das Unternehmen British Telecom privatisiert.<sup>39</sup> Privatisiert wurden einige kommunale Dienstleistungen wie z. B. Wasserwerke und Sanitäranlagen in Potsdam.<sup>40</sup> Im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften entstanden neue öffentlich genutzte Gebäude, z. B. der Bahnhof in Poznań, der mit einem Einkaufszentrum verbunden ist.

Ziel der Umsetzung des NPM-Konzepts waren niedrigere Kosten der öffentlichen Verwaltung sowie Effizienz- und Qualitätssteigerungen. Gleichzeitig wurde argumentiert, dass der Privatsektor flexibler sei und im Gegensatz zur staatlichen Verwaltung über bessere Führungskräfte verfüge. Den Glauben an eine bessere Funktionsweise der Verwaltung nach dem NPM-Konzept begleitete die Überzeugung, dass die sog. sozialen Fragen sich in den meisten Fällen selbst regulieren sollten.

---

35 Ebd.

36 Ebd.

37 Ebd.

38 Vgl. *Dawid Sześciłło*, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowania usług publicznych*, 2014, S.14.

39 Vgl. *McKinney/Howard* (Fn. 32), S. 45.

40 Vgl. *Hartmut Bauer*, Zukunftsthema „Rekommunalisierung“, *DÖV* 2012, S. 330; *ders.*, *Privatisierung oder Publizisierung? Wege zur gemeinwohlorientierten Bereitstellung von Leistungen im allgemeinen Interesse*, S. 18 in diesem Band.

## V. Die Krise des NPM-Konzepts

In der Literatur finden sich heutzutage vermehrt Stimmen, die eine gewisse Enttäuschung über das Konzept des New Public Management zum Ausdruck bringen.<sup>41</sup> Es wächst das Bewusstsein dafür, dass die Privatwirtschaft nicht immer besser, effizienter und kostengünstiger arbeitet als die öffentliche Hand.<sup>42</sup> Darüber hinaus verringerte sich das Vertrauen in die Handlungen des privaten Sektors. Als durch die Einführung des NPM-Konzeptes bedingte Nachteile werden außerdem die Schwierigkeit der Wettbewerbssicherung, die ungleiche Behandlung der Bürgerinnen und Bürger und die Fragmentierung der öffentlichen Dienstleistungen genannt.<sup>43</sup> Die NPM-Krise und das gesunkene Vertrauen in den Privatsektor führten allerdings nicht zu einem gesteigerten Vertrauen in den Staat.

Gegen Privatisierungen wurden massive Proteste und Bürgerbefragungen organisiert.<sup>44</sup> Dieser Widerstand lag auch darin begründet, dass die Gesellschaft in bestimmten Bereichen daran gewöhnt war, dass der Staat einige öffentliche Aufgaben vollständig selbst erfüllte. Ein Beispiel hierfür ist die Landesverteidigung. Vor einiger Zeit hatte man sich entschieden, private Sicherheitsfirmen mit der Überwachung von Militärobjecten zu betrauen. Statt Soldaten stand nunmehr privates Wachpersonal Wache vor den Kasernen. Zu dieser Zeit gab es ein klares Stimmungsbild für die Rückkehr von ziviler zu militärischer Wache vor den Garnisonen.<sup>45</sup> Andererseits ist auch zu erwähnen, dass das Outsourcing der Dienstleistungen auf diesem Gebiet für große Ersparnisse gesorgt hat. Aus Schätzungen des Verbands der Sicherheitsfirmen (poln. Polska Izba Ochrony) geht hervor, dass die Auslagerung der Sicherheitsdienstleistungen mehr als die Hälfte günstiger war als die militärische Wache.<sup>46</sup>

Dass eine Privatisierung jedoch nicht immer notwendigerweise mit geringeren Kosten für die Bürgerinnen und Bürger verbunden ist, lässt sich in Polen an den unterschiedlichen Mautgebühren für die Nutzung gebührenpflichtiger Autobahnen exemplifizieren. Die Autobahnmaut für Abschnitte, die von einem privaten Konzessionär betrieben werden,

41 *Bauer* (Fn. 40), DÖV 2012, S. 329.

42 Ebd.

43 *David Sześciła*, Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne, 2015, S. 14.

44 Vgl. *Bauer* (Fn. 40), DÖV 2012, S. 333.

45 Vgl. *Marek Kuzbał*, Wojsko: kto ma ochraniać kluczowe obiekty?, Rzeczpospolita v. 09.01.2017, abrufbar unter: <http://www.rp.pl/Sluzby-mundurowe/301099884-Wojsko-kto-ma-ochraniac-kluczowe-obiekty.html#ap-1<21.09.2017>>.

46 Ebd.

ist viel höher als die Gebühr für vergleichbare, vom Staat betriebene Abschnitte derselben Autobahn. Grund hierfür ist das Gewinninteresse der Privatunternehmen (obwohl die Unternehmen selbstverständlich nicht alle Gewinn erzielen). Zu den Kosten der Leistungserbringung kommt deshalb noch die Gewinnmarge des Unternehmers hinzu. Die öffentliche Verwaltung hingegen darf nicht auf Gewinnerzielung gerichtet sein und ist in dieser Hinsicht dem Privaten überlegen.<sup>47</sup>

## VI. Die Suche nach einem „dritten Weg“

Der Niedergang eines Systems trägt dazu bei, dass an seine Stelle ein anderes System tritt. Das Public-Service-Delivery-Konzept oder das New-Public-Service-Konzept (NPS), nach denen die Rolle der Verwaltung darin bestand, „den Bürgerinnen und Bürgern zahlreiche öffentliche Dienstleistungen gemäß den für den Privatsektor typischen Qualitätsstandards zu liefern“<sup>48</sup>, stellten Versuche dar, das NPM-Konzept zu ändern. Im Rahmen dieser Ansätze sollte zu den Hauptaufgaben der Beamten die Zusammenarbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern, Nichtregierungsorganisationen und privaten Unternehmen gehören, wobei die gesellschaftlichen Ziele im Wege des sozialen Dialogs realisiert werden sollten.<sup>49</sup>

Ein gewisser Versuch der Abwendung von diesem Konzept ist das prosoziale Kontrahieren, was eine Art Outsourcing darstellte.<sup>50</sup> Hierbei wurde bei der Vergabe von Aufträgen davon abgesehen, dem Preiskriterium bei der Wahl des günstigsten Angebots einen absoluten Vorrang einzuräumen.<sup>51</sup> Bei der Vergabe von Aufträgen für die Realisierung öffentlicher Aufgaben an externe Rechtsträger (Vereine, Stiftungen, Arbeitsgenossenschaften) bezog man zusätzliche Gesichtspunkte ein, wie bspw. dauerhaft arbeitslosen, älteren und anderen von sozialer

47 An dieser Stelle sei auf eine Begebenheit im Rahmen einer Studienreise der Lehrstühle für Recht und Verwaltung hingewiesen, die im Jahr 2014 in Szczecin stattfand: Während der Besichtigung einer Müllverbrennungsanlage (Berliner Stadtreinigung – BSR) erklärte ein Mitarbeiter, der die Gruppe geführt hat, dass das Hauptziel der vorgenommenen Modernisierung des Betriebs die Senkung der Kosten für die Bürgerinnen und Bürger sei, die den Betrieb nutzten. Eine solche Sichtweise ist für die öffentliche Hand angemessener als für Private.

48 *Anetta Jaxa Dębicka, Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, 2008, S. 97.

49 Vgl. *Maria Piotrowska, Model administracji publicznej a jakość obsługi obywateli w urzędach gminnych, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 2011, S. 259f.

50 Vgl. *Sześciłdo* (Fn. 43), S. 16.

51 Ebd.

Ausgrenzung bedrohten Menschen sowie Menschen mit Behinderung zu helfen.<sup>52</sup> Nicht alle öffentlichen Aufgaben können jedoch zugegebenermaßen auf eine solche Art und Weise realisiert werden.

Sehr interessante Ansätze für das Funktionieren der Verwaltung stellt *Dawid Sześciłło* in seinem Werk „Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne“<sup>53</sup> (dt.: „Selbstbedienungswohlfahrtsstaat. Wird die bürgerliche Koproduktion die öffentlichen Dienstleistungen retten?“) vor. Der Autor geht von der Annahme aus, dass ein Erhalt der Vorteile des Wohlfahrtsstaates nur dann möglich ist, wenn dieser auch auf andere Art und Weise unterstützt wird als nur mittels Steuern und verschiedener anderer öffentlich-rechtlicher Abgaben.<sup>54</sup>

Das hieraus resultierende Konzept der Koproduktion basiert dabei auf drei Säulen: der wesentlichen Teilhabe, der Vermischung öffentlicher und privater Ressourcen und der fehlenden Gewinnorientierung der Teilnehmer.<sup>55</sup> Das Paradigma der vorgeschlagenen Verwaltung sieht im Vergleich zu den vorherigen Modellen der Leistungserbringung öffentlicher Dienstleistungen wie folgt aus:

Paradigma des öffentlichen Verwaltens	Paradigma der öffentlichen Dienstleistungen	Akteure		
		der Staat	privater Sektor	Bürger (Leistungsempfänger)
Bürokratie	elastisch	Dienstleister	–	Petent
New Public Management	dem Markt unterstellt	Veranstalter	Dienstleister, Kontraktor	Konsument
Koproduktion	kooperativ	Veranstalter, Vermittler	Partner	Partner

Quelle: *Dawid Sześciłło, Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne, 2015, S. 19.*

Nach der Lehre der Koproduktion soll der Dienstleistungsempfänger von einem Kunden zum Partner der öffentlichen Verwaltung werden. Die Koproduktion ist, wie *Sześciłło* betont, „die Zusammenarbeit der Bürgerinnen bzw. Bürger mit dem Staat und nicht deren Übernahme der Aufgaben, die bisher von der Verwaltung oder privaten Akteuren

52 Ebd.

53 Ebd., S. 18. Der Autor selbst fügt hinzu, dass dieses Konzept nicht neu sei. Ursprünglich entwickelt wurde es durch eine Gruppe von Wissenschaftlern unter der Leitung von Elinor Ostrom an der Indiana University.

54 Ebd., S. 10.

55 Ebd., S. 84f.

aufgrund eines Vertrags ausgeübt worden waren“<sup>56</sup>. Die Rolle des Bürgers beschränkt sich also nicht allein auf die eines Konsumenten.<sup>57</sup>

Ich stimme mit dem Autor völlig darin überein, dass die Übertragung der Marktmechanismen auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung, die durch das NPM-Konzept angeregt wurde, scheitern musste.<sup>58</sup> Ist es sinnvoll, dass ein Krankenhaus, eine Schule oder die Polizei ihre Tätigkeit auf gewinnorientierter Basis ausüben? Die Koproduktion hingegen „bringt dem System der öffentlichen Dienstleistungen seine Identität als ein gemeinsames Gut bzw. als Gegenstand gemeinsamer Verantwortung des Staates und seiner Bürgerinnen und Bürger wieder“<sup>59</sup>. Meines Erachtens ist die Einführung dieses Konzepts jedoch mit großen Herausforderungen verbunden.

Das Modell der Koproduktion weist Parallelen zum Konzept der responsiven Verwaltung auf. Dieses Modell wurde in dem Werk von *Mateusz Stepień* dargestellt<sup>60</sup> und steht auch mit der Kritik der traditionellen Verwaltung (beispielsweise von *Weber* und *Wilson*) im Zusammenhang.<sup>61</sup> Nach Meinung des Autors bedeutet Verwaltungsresponsivität „Empfindlichkeit für die relevanten Werte bzw. Interessen“<sup>62</sup> bzw. eine „passive, einseitige Reaktion auf die menschlichen Bedürfnisse“<sup>63</sup>. Ähnlich wie in dem vorherigen Modell der Koproduktion wird auch hier darauf hingewiesen, dass die responsive Verwaltung ein Teil des demokratischen Regierens sei.<sup>64</sup> Im Rahmen zahlreicher Ansätze der responsiven Verwaltung lässt sich wohl am ehesten sagen, dass die Rolle der öffentlichen Verwaltung darin besteht, die sozialen Signale hinsichtlich der Bedürfnisse und Werte der Gesellschaft genau zu beobachten und rechtzeitig zu erkennen.<sup>65</sup>

---

56 Ebd., S. 79.

57 Ebd.

58 Ebd., S. 80.

59 Ebd., S. 80.

60 Vgl. *Mateusz Stepień*, *Responsywna administracja publiczna*, 2008.

61 Ebd., S. 58.

62 Vgl. *William F. West*, *Structuring Administrative Discretion: The Pursuit of Rationality and Responsiveness*, *American Journal of Political Science* 1984, Nr. 28/2, S. 343; *Stepień* (Fn. 60), S. 11.

63 Vgl. *Eran Vigoda*, *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*, *Public Administration Review*, Nr. 62/5; *Stepień* (Fn. 60), S. 11 f.

64 Vgl. *Sidney Verba/Norman H. Nie*, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, 1972, S. 300; *Stepień* (Fn. 60), S. 60.

65 Vgl. auch *Marcin Princ*, *Responsywność prawa administracyjnego i administracji publicznej*, im Erscheinen (Tagungsband zur Tagung der Lehrstühle für Recht und Verwaltung v. 18.–21.09.2016 zum Thema Axiologie des Verwaltungsrechts).

## VII. Republizisierung

Die Befürworter der Republizisierung (Rekommunalisierung, Remunizipalisierung) schlagen hingegen einen anderen Weg vor. Republizisierung bedeutet, dass Unternehmen, die öffentliche Dienstleistungen auf kommunaler Ebene erbringen, insbesondere nach den Grundsätzen natürlicher Monopole (z. B. Wasserversorgung), wieder der öffentlichen Verantwortung und Kontrolle unterworfen werden.<sup>66</sup> Gleichzeitig wird gefordert, dass öffentliche Dienstleistungen nicht mehr outgesourct werden sollen.<sup>67</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass dieser Prozess nicht nur auf kommunaler, sondern auch auf regionaler und überregionaler Ebene zu beobachten ist. Dabei spricht sich das Konzept der Republizisierung nicht für die Verstaatlichung der Unternehmen aus, sondern dafür, die Dienstleistungen nicht mehr von Privaten „einzukaufen“.<sup>68</sup>

In der polnischen Literatur gilt die norwegische Stadt Trondheim als Wegbereiter der Remunizipalisierungsprozesse, „wo der lokale Verband der Gewerkschaften im Jahre 2002 einen Plan mit 13 Punkten erarbeitet hatte, der vor allem auf die Umkehrung derjenigen Reformen zielte, die von einem kommunalen System der öffentlichen Dienstleistungen hin zu einer massenhaften Auftragsvergabe geprägt waren“<sup>69</sup>. Zu den von den lokalen Behörden getroffenen Maßnahmen gehörten u. a.: Rückkauf der Anteile an einem zuvor privatisierten kommunalen Busunternehmen; Aufhebung eines Beschlusses über den Verkauf der örtlichen Kino-Kette an einen Privatinvestor und Nichtverlängerung eines Vertrags über den Betrieb eines Altersheims durch eine Privatgesellschaft.<sup>70</sup> Ein gewisser internationaler Trend hin zur Rekommunalisierung besteht im Bereich der Wasserversorgung.<sup>71</sup> Heutzutage findet sich dieses Phänomen auch in anderen Bereichen, z. B. der Abfallwirtschaft, Energie-, Gas- und Wärmeversorgung, dem öffentlichen Transportwesen, bei Krankenhäusern, Kinderkrippen und Schulen, Schwimmbädern, Theatern, Sozialwohnungen, Pflegeheimen sowie Angelegenheiten des

---

66 Vgl. *Sześciłło* (Fn. 43), S. 15.

67 Ebd.

68 Ebd.

69 Ebd.

70 Ebd.

71 Vgl. *Martin Pigeon / David A. McDonald / Olivier Hoedeman / Satoko Kishimoto* (Hrsg.), *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*, 2012; *Bauer* (Fn. 40), S. 30 in diesem Band.

Sicherheitswesens.<sup>72</sup> Im Internet gibt es viele Bürgerinitiativen, dank derer man die Republizierungsprozesse verfolgen kann.<sup>73</sup>

Die Vorzeichen der Rekommunalisierung sind auch in Poznań präsen. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist das kommunale Friedhofswesen. An dem Ausschreibungsverfahren für den Betrieb der Friedhöfe hat nur ein Akteur teilgenommen, nämlich Spółdzielnia Pracy Universum (dt. Arbeitsgenossenschaft Universum). Die Ausschreibung wurde daraufhin aufgehoben und eine kommunale Verwaltungseinheit mit dem Betrieb der Friedhöfe betraut.<sup>74</sup> In den Medien wurde teilweise vom Ende einer Ära gesprochen.<sup>75</sup> Was gab den Anstoß für das Umdenken der Stadt? Der unmittelbare Grund für die Änderungen war der Preis, den die Gesellschaft im Ausschreibungsverfahren für den Betrieb der Friedhöfe verlangt hatte. Sie hatte nämlich, worüber die Internetplattform „PortalSamorzadowy.pl“ informierte, eine „Vergütung in Höhe von 13.336.120 Złoty für die Erbringung der Dienstleistungen über die Laufzeit von zwei Jahren vorgeschlagen“<sup>76</sup>. Das Angebot überstieg damit den Betrag von 7.700.000 Złoty, den die Stadt auf Grundlage ihrer Kostenschätzungen für die Erbringung dieser Aufgaben einkalkuliert hatte, um 5.666.120 Złoty.<sup>77</sup> Bereits vor einiger Zeit hatten sich die Anhaltspunkte gemehrt, dass die Gesellschaft eine rechtlich problematische marktbeherrschende Stellung gegenüber ihren Konkurrenten erlangt hatte.<sup>78</sup> Symptomatisch dafür ist, dass an dem genannten Ausschreibungsverfahren kein anderer Bieter teilnahm. Die Rekommunalisierung ist also kein Postulat mehr – sie ist zur Tatsache geworden. Es ist indes zu betonen, dass diese Entwicklung – jedenfalls im vorliegenden Fall – durch die vorherrschenden Umstände erzwungen wurde.

---

72 Vgl. Bauer (Fn. 40), DÖV 2012, S. 334.

73 Siehe etwa <http://www.remunicipalisation.org> <21.09.2017>; dazu auch Bauer (Fn. 40), S. 30.

74 Usługi komunalne przejmują cmentarze miejskie – nowe lokalizacje załatwiania formalności, abrufbar unter: <http://www.codziennypoznan.pl/artukul/2017-06-26/uslugi-komunalne-przejmuja-cmentarze-miejskie-nowe-lokalizacje-zalatwiania-formalnosci> <21.09.2017>.

75 Vgl. Koniec ery Universum – usługi komunalne przejmą administrowanie cmentarzami w Poznaniu, abrufbar unter: <http://www.codziennypoznan.pl/artukul/2017-03-01/koniec-ery-universum-uslugi-komunalne-przejma-administrowanie-cmentarzami-w-poznaniu> <21.09.2017>.

76 Vgl. Poznań, Miasto będzie zarządzać cmentarzami, Beitrag v. 18. Mai 2017, abrufbar unter: <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/poznan-miasto-bedzie-zarzadzac-cmentarzami,93515.html> <21.09.2017>.

77 Ebd.

78 Bericht nach Kontrolle durch den Obersten Rechnungshof in Poznań, LPO.411.004.01.2015, R/15/003, S. 8.

## VIII. Anmerkungen zur Republizisierung

Die Republizisierung wird zur Realität, nicht nur in Norwegen, Frankreich, Deutschland, den Vereinigten Staaten, Tansania, Argentinien, sondern auch in Polen. Insofern ist jedoch auf einige Rahmenbedingungen hinzuweisen, die erfüllt werden müssen, damit dieser Prozess erfolgreich verläuft.

Als Erstes ist Voraussetzung für die Republizisierung, dass es zuvor zur Übertragung öffentlicher Aufgaben an die privaten Akteure gekommen ist. Insofern ist anzumerken, dass der Privatisierungsprozess in Polen nicht so weit fortgeschritten ist wie in anderen Ländern. Zur Zeit der Einführung des NPM-Konzepts wies die polnische Verwaltung einen typisch bürokratischen Charakter auf, was eng mit der Konzeption der Volksrepublik Polen zusammenhing, in welcher die private Hand nur eine marginale Rolle spielte. Der Privatisierungsprozess kam nach der Wende zwar sehr schnell in Gang. Man kann allerdings dann nicht von einer Rekommunalisierung im engeren Sinne sprechen, wenn die Gemeinde selbst die Anteile an dem jeweils betroffenen Unternehmen hält.

Zweitens muss man die Frage beantworten, ob die Rückübertragung der Aufgaben auf den Staat bzw. Stellen kommunaler Selbstverwaltung dazu führt, dass die Preise für die Dienstleistungen – bei gleicher Effizienz und Qualität – sinken. Dies ist freilich oftmals nicht das entscheidende Kriterium. Bei der Rückübertragung von Aufgaben auf die Gebietskörperschaften oder den Staat spielt häufig die Sicherstellung der Daseinsvorsorge eine entscheidende Rolle (z. B. die angemessene Versorgung mit Wasser).

Drittens ist zu überlegen, ob der private Sektor die zu bewältigenden Prozesse hinreichend standardisiert hat. Dies betrifft auch die Frage, ob die durch die privaten Akteure gesammelte Erfahrung durch die Verwaltung gesichert werden kann. Es ist etwa zu überlegen, ob das bisher bei dem Privatunternehmen mit der nunmehr republizierten Aufgabe betraute Personal übernommen werden kann.

Viertens – gemäß der Redensart „Messe die Kräfte an den Absichten“ – sollte man überlegen, ob die öffentliche Verwaltung über ausreichende sachliche und finanzielle Ressourcen für die Realisierung der öffentlichen Aufgaben verfügt. Gemeint sind hiermit Aspekte wie Geschäftsräume, Infrastruktur, Fuhrpark etc.

Fünftens sollte man gründlich abwägen, ob die Verwaltung für die Realisierung der zusätzlichen Aufgaben reif und leistungsfähig genug

ist. An dieser Stelle sollte man vor allem an das gewonnene Know-How hinsichtlich der Dienstleistungserbringung denken.

Sechstens ist zu prüfen, ob die Verwaltung über ausreichend Verwaltungspersonal verfügt und ob sie auf die Erfüllung komplexerer Aufgaben vorbereitet ist. Im Rahmen dieses Punktes kann relevant werden, ob sich die staatliche Stelle die Einstellung gut ausgebildeter und berufserfahrener Spezialisten leisten kann.

Laut statistischen Erhebungen betrug die monatliche Vergütung im Unternehmenssektor im Mai 2017 im Durchschnitt 4390,99 Złoty.<sup>79</sup> Die durchschnittliche monatliche Bruttovergütung stellte sich im ersten Quartal 2017, differenziert nach einzelnen Wirtschaftsabschnitten und Finanzierungsformen nämlich nach eigenfinanzierten und staatlich finanzierten Einheiten, wie folgt dar:

Bereich (in Złoty)	Insgesamt	Finanzierungsformen	
		eigen- finanzierte Einheiten	staatlich finanzierte Einheiten
Insgesamt	4353,55	4516,16	5162,43
Industrie	4408,47	4409,02	4302,27
Energie-, Gas-, Dampf- und Heißwassererzeugung und -versorgung	6996,80	6999,86	–
Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallversorgung, Recycling	4078,86	4052,15	4327,12
Bauwesen	4267,02	4264,02	5454,45
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	6366,62	6424,44	5325,63
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherungen	5858,54	4801,19	5982,61
Bildung	4919,77	5190,58	4830,29
Gesundheits- und Sozialwesen	4031,92	3981,59	4188,69

Quelle: Statistisches Hauptamt, *Beschäftigung und Vergütung in der Volkswirtschaft im 1. Quartal 2017* Tabelle 12. Durchschnittliche monatliche Vergütung brutto nach den Wirtschaftsabschnitten und Finanzierungsformen im 1. Quartal 2017, S. 33 (abrufbar unter: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-i-kwartale-2017-r-,1,26.html> <05.10.2017>).

<sup>79</sup> Bekanntmachung des Vorsitzenden des Statistischen Hauptamtes v. 19.06.2017 über die durchschnittliche monatliche Vergütung im Unternehmenssektor im Mai 2017 (GBI. GUS 2017, Pos. 26).

Die oben dargestellte Tabelle zeigt das ungünstige Gefälle in Bezug auf die freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Tätigkeiten. Insbesondere von dieser Berufsgruppe hängt die Entwicklung eines Landes ab (Innovationen, Bau). Noch stärkere Unterschiede sind in der durchschnittlichen Vergütung der Mitarbeiter des öffentlichen Sektors zu beobachten, denen keine Gewinn- oder Genossenschaftsüberschussbeteiligung in Form von jährlichen Bonuszahlungen bzw. zusätzlichem Gehalt am Ende des Jahres ausgezahlt werden:

Abschnitt (in PLN)	Insgesamt	Finanzierungsformen	
		eigen- finanzierte Einheiten	staatlich finanzierte Einheiten
Insgesamt	4165,47	4515,89	3959,71
Industrie	4390,29	4409,02	–
Energie-, Gas-, Dampf- und Heiß- wassererzeugung sowie -versorgung	6995,59	6999,83	–
Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallversorgung, Recycling	3985,26	4050,82	3375,95
Bauwesen	4263,66	4264,02	4120,63
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	6308,00	6423,68	4225,44
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherungen	4611,62	4801,19	4589,38
Bildung	4069,26	5190,58	3698,80
Gesundheits- und Sozialwesen	3796,02	3981,46	3218,36

Quelle: Statistisches Hauptamt, *Beschäftigung und Vergütung in der Volkswirtschaft im 1. Quartal 2017* Tabelle 14. Durchschnittliche monatliche Vergütung abzüglich jährlicher Bonuszahlungen brutto nach den Wirtschaftsabschnitten und Finanzierungsformen im 1. Quartal 2017, S. 35. (abrufbar unter: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-i-kwartale-2017-r-1,26.html> <05.10.2017>).

Die beiden vorstehenden Tabellen mögen Beweis dafür liefern, dass die Akquise der besten Mitarbeiter für die Verwaltung mitunter schwierig sein kann. Das ist besonders bei solchen Berufsgruppen der Fall, die für die Fortentwicklung der Verwaltung von besonderer Bedeutung sind.

Siebtens ist zu überlegen, ob das Verwaltungspersonal hinreichend ausgebildet und erfahren ist. Theoretisch soll jede Person, die einen

leitenden Posten bekleidet, über einen Hochschulabschluss verfügen.<sup>80</sup> Probleme bereiten könnte die Gewinnung von Führungspersonal insbesondere dort, wo die erforderliche Qualifikation und Berufserfahrung in der freien Wirtschaft eine höhere finanzielle Wertschätzung erfährt.

Achtens ist zu prüfen, ob ein öffentlicher Rechtsträger (z. B. eine neue Kommunalgesellschaft) nach einer Republizisierung überhaupt rentabel wirtschaften kann. Die kommunalen Gesellschaften werden ihre Dienstleistungen i. d. R. auf dem Gebiet der jeweiligen Gebietskörperschaft erbringen. Nur in Ausnahmefällen kann sich der Tätigkeitsbereich über den gemeindlichen Bereich hinaus erstrecken. Aus diesem Grund könnten sich einige Aufgaben als für die Rückübertragung ungeeignet erweisen.

Bei der Entscheidung für oder gegen Publizierungsprozesse muss man sich bewusst machen, welche Aspekte einer Rückübertragung auf den öffentlichen Sektor entgegenstehen können. Ein Hindernis der Republizisierung könnte das Subsidiaritätsprinzip sein, welches auf Ebene des Verfassungsrechts und der Verwaltungsrechtslehre von der katholischen Soziallehre übernommen worden ist.<sup>81</sup> Nach Meinung von *Ewa Popławska* „kann das Subsidiaritätsprinzip auf zwei Grundpostulate reduziert werden, die sich auf das Verhältnis zwischen Individuum, der Gesellschaft und dem Staat beziehen:

- so viel Freiheit wie möglich; so viel Vergesellschaftung wie nötig,
- so viel Gesellschaft wie möglich; so viel Staat wie nötig<sup>82</sup>.

Besonders interessant ist das letzte Postulat, also „so viel Staat wie nötig“. Zurzeit zeigt sich das Subsidiaritätsprinzip insbesondere bei Bürgerinitiativen. Hierbei handelt es sich um eine Form der Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften mit ihren Bürgerinnen und Bürgern zur gemeinsamen Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zugunsten der lokalen Gemeinschaft. Nach Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes vom 24. April 2003

80 Mit Ausnahme solcher Personen, die Wahlämter bekleiden (z.B. Gemeindevorsteher, Bürgermeister, Oberbürgermeister).

81 Vgl. *Barbara Jaworska-Dębska / Zofia Duniewska / Ryszarda Michalska-Badziak / Ewa Olejniczak-Szałowska*, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, 2013, S. 177.

82 Vgl. *Ewa Popławska*, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, in: *Dariusz Milczarek* (Hrsg.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, 1996, S. 148 u. 149, zit. nach *Andrzej Krasnowolski*, *Subsydiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Senatskanzlei. Büro für Analysen und Dokumentation, Thematische Bearbeitung, OT-609, 2012, S. 5.

über die gemeinnützige und ehrenamtliche Tätigkeit<sup>83</sup> werden Nicht-regierungsorganisationen oder die im Gesetz genannten Rechtsträger dazu berechtigt, aus eigener Initiative einen Antrag auf Übertragung einer öffentlichen Aufgabe zu stellen, die bisher durch Organe der öffentlichen Verwaltung oder andere von der Gemeinde beauftragte Träger erfüllt wurden. Mehrmals stellte die Übernahme einer kleinen Dorfschule durch einen Verein oder eine Stiftung für sie die Rettung dar.<sup>84</sup> Es muss betont werden, dass diese kleinen Rechtsträger außer der Realisierung einer öffentlichen Aufgabe auch zahlreiche zusätzliche Funktionen wie z. B. die Einbindung der lokalen Bevölkerung erfüllen. In einem solchen Fall wäre die Rückübertragung der Aufgaben an die öffentliche Verwaltung nicht erstrebenswert.

Darüber hinaus werden Republizisierungsvorhaben in manchen Fällen auch der Grundsatz des Wettbewerbsschutzes und die Angst vor einer Monopolisierung des Marktes gegenüberstehen. Vor allem kann die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung, die der Entstehung von wettbewerbsfähigen Märkten im Wege steht, eine Gefahr darstellen. Eine solche Monopolbildung könnte den Preis für die erbrachten Dienstleistungen nachteilig beeinflussen. Es ist somit jeweils zu erwägen, ob die Republizisierung einen bisher gut funktionierenden, wettbewerbsorientierten Markt zerstören würde.

Letztendlich kann sich auch das in den letzten Jahren vermehrt zu beobachtende mangelnde Vertrauen der polnischen Bürger in die öffentlichen Institutionen und Politiker zu einem bedeutenden Hemmnis für Republizierungsbestrebungen entwickeln.

## IX. Schlussfolgerungen

Abschließend ist festzuhalten, dass die Suche nach dem Idealbild für das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung nie enden wird. Jede Epoche versteht unter dem Begriff „gute Verwaltung“ nämlich etwas anderes.<sup>85</sup> Die Idee der Republizisierung bzw. der Rekommunalisierung stellt kein komplexes Paradigma der Verwaltungslehre dar. Es muss eher als Antwort auf die bisherigen Defizite des NPM-Konzepts angesehen werden.

83 Gesetz v. 24.04.2003 über die gemeinnützige und ehrenamtliche Tätigkeit (einheitliche Fassung GBl. 2016, Pos. 1817 in der zuletzt geänderten Fassung).

84 Zu ähnlichen Phänomenen in Deutschland mit Blick auf Genossenschaften vgl. *Bauer* (Fn. 40), S. 36 ff.; sowie eingehend *Adrian Fuks*, Genossenschaften als Instrument der Wohnraumpolitik, S. 119 ff. in diesem Band.

85 Vgl. *Princ* (Fn. 21), S. 23.

Vor einiger Zeit ist in der Zeitschrift *Harvard Business Review* ein Artikel mit dem provokanten Titel „Bureaucracy must die“ erschienen. Der Artikel führt aus, dass man auf die Bürokratie nicht völlig verzichten müsse, sondern das Beste aus ihr herausholen sollte, insbesondere Schnelligkeit und Genauigkeit.<sup>86</sup> Jedenfalls hängt wohl niemand mehr dem Gedanken an, zum Konzept der öffentlichen Verwaltung zu Beginn des 20. Jahrhunderts zurückzukehren.

Die zu Anfang des Beitrags aufgeworfene Frage, ob die Zeit des Niedergangs des New-Public-Management-Konzepts gekommen ist, ist zu bejahen. Das gilt allerdings nur für das NPM-Konzept in seiner – von der Literatur formulierten – „Reinform“. Sein Ende ist bereits im Jahr 2006 proklamiert worden.<sup>87</sup> Die mit der Funktionsweise des NPM gesammelten Erfahrungen tragen jedoch dazu bei, dass es ebenfalls unmöglich wäre, zu dem Ende des 20. Jahrhunderts etablierten Konzept der öffentlichen Verwaltung zurückzukehren. Ich stimme im Übrigen der Anmerkung von *Sześcidło* zu, dass „die Niederlage der kritiklosen Befürworter des Marktes nicht unbedingt dazu führt, dass sich die Marktmechanismen als eine Methode der Erfüllung öffentlicher Aufgaben disqualifiziert haben“<sup>88</sup>. In jedem Fall muss man mit großer Umsicht prüfen, welches Modell – das öffentliche oder private – sich am umfassendsten und besten für die Realisierung der öffentlichen Aufgaben eignen wird. Wenn man also vom Niedergang des NPM-Konzepts spricht, dann nur in seiner extremen Form. Daher passt zur Beschreibung der derzeitigen Situation besser die Parole „NPM – non omnis moriar“.

Mit Blick auf die Situation in Polen scheint die dortige öffentliche Verwaltung möglicherweise für eine Republizisierung nicht völlig bereit zu sein. Die Republizisierung öffentlicher Aufgaben setzt voraus, dass die Verwaltung hierfür reif genug ist. Sie bedarf nämlich standardisierter Prozesse, Entpolitisierung sowie Anwerbung und Erhaltung erfahrenen Personals bei den öffentlichen Stellen. Hindernisse diesbezüglich können in Polen mangelndes Vertrauen in die öffentlichen Institutionen und Personalprobleme sein. Republizierungsprozesse können jedoch von der Realität erzwungen werden, z. B. wenn die Berechnungen der Verwaltung ergeben, dass der vom privaten Anbieter vorgeschlagene

---

86 Vgl. *Gary Hamel*, *Bureaucracy must die*, *Harvard Business Review*, Artikel v. 04.11.2014, <https://hbr.org/2014/11/bureaucracy-must-die> <04.10.2017>.

87 Vgl. *Patrick Dunleavy/Helen Margetts/Simon Bastow/Jane Tinkler*, *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2006, Vol. 16, Iss. 3, S. 467 ff.

88 Vgl. *Sześcidło* (Fn. 38), S.15.

Preis viel höher ist als der ermittelte angemessene Marktpreis. In einem solchen Fall wäre es sinnvoll, wenn der Mut und der „Geist der Wirtschaftlichkeit“, die von einem einfordern, das öffentliche Gut wie das eigene zu verwalten, sich durchsetzen würden.

Der Autor *Dr. Marcin Princ* ist Wissenschaftlicher Assistent an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań.