

## Wenn Vater Staat spart ...

Warum Bürokratierreform ohne Politikreform scheitert – und zum Gegenteil führt

Bürokratierreform scheint eine Zauberformel zu sein. Sie soll die Ineffizienz der Produktion staatlicher öffentlicher Güter beseitigen. In die Worte des New Public Management übersetzt, bedeutet das: Produktivitätssteigerung und Kostenreduktion. Faktisch beginnt man damit, dass man Stellen einspart, sprich: nicht mehr mit neuen Mitarbeitern besetzt. Da die Menge an Arbeit jedoch bleibt, muss die verbliebene Beamtenschaft eine höhere Leistung bringen. Man erkennt leicht, dass diese betriebswirtschaftlich inspirierte Bürokratierreform zwar einerseits Produktivitätsreserven mobilisieren kann, der Verwaltung aber andererseits eine Überlastung beschert, die wiederum nicht durch Innovation ausgeglichen werden kann. Verwaltung muss sich schließlich an Gesetze halten, ihre Hauptarbeit besteht darin, Gesetze auszuführen; Verwaltungen arbeiten regelorientiert, nicht umsatzorientiert. Bürokratierreform stellt damit eine politische Legitimation dar – nämlich den Bürgern zu zeigen, dass der Staat darauf achtet, ihre Steuergelder vernünftig auszugeben. Es reicht, darauf hinweisen zu können, dass eine solche Reform stattfindet; ein Ineffizienzkriterium gibt es nicht und würde von der Politik auch nicht kontrolliert.

Von rhetorischen Interventionen abgesehen, hält sich die Politik aus der Verwaltungsreform heraus. Den Wählern gegenüber beansprucht sie zwar die Führung dieser Prozesse, letzten Endes aber führt sie diese nicht, sondern stößt sie vielleicht nur an. Dabei bestimmt die Politik die Dimension der Verwaltung – als Arbeit angesetzt, wird diese stets so dimensioniert, um die Gesetze gut vorbereiten zu können und entsprechend durchzuführen. Nach dieser Logik braucht jedes neue Gesetz eine neue Verwaltung, da Verwaltung immer fachlich organisiert ist. Es gibt keine Arbeitsbeschreibung, die den wechselseitigen Einsatz von Beamten in verschiedenen Fächern, Abteilungen, Disziplinen erlaubt. Weil aber jedes Gesetz einer bestimmten Sachlichkeit unterliegt, müssen immer dann neue Zuständigkeiten geschaffen werden, wenn neue Gesetze neue Durchführungen verlangen.

So fordert Bürokratierreform zuerst mehr Bürokratie, um das Gesetz durchzuführen. Da Bürokratierreform selber eine bestimmte Sachlichkeit darstellt, die von anderer Sachlichkeit streng getrennt ist, kann ein Amt oder eine Behörde für Bürokratierreform nicht andere Behörden reformieren. Sie kann nur als eine vorbereitende oder beratende Instanz arbeiten; nur wenn sie die Bürgermeister oder Minister so berät, dass diese wie Manager in die Organisationsprozesse eingreifen können, bekommt sie eine eigenständige Kompetenz, die aber gewöhnlich keine Verwaltung über eine andere haben kann.

Dies wiederum sind interne Prozesse innerhalb der Exekutive, praktisch ohne Beteiligung der Politik. Andererseits hat sie ein starkes Interesse daran, dass ihre Gesetze gut durchgeführt werden, so dass sie an den bestehenden Or-

ganisationsstrukturen lieber nicht rühren möchte. Doch selbst wenn die Politik darauf achten würde, dass die Verwaltung effizient arbeitet – sie hätte gar keine Instanz, das zu beobachten und gegebenenfalls zu sanktionieren. Sie bräuchte paradoxerweise selber wiederum eine Bürokratie, um diese Aufgabe zu übernehmen.

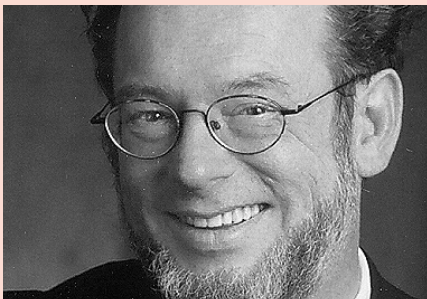
Aus dieser Logik heraus delegiert die Politik die Verwaltungsreform an die Verwaltung, inklusive der Aufsicht über die Effizienz dieser Prozesse. So bleibt die Verwaltung relativ autonom, sie kann der Politik gegenüber drohen, dass ihre Gesetze wegen Personalmangels nicht so durchgesetzt werden können, wie es die Politik den Wählern versprochen hat.

Das Problem liegt also in der Politik: Wenn Verwaltungen wie Verwaltungen agieren, wenn sie für jedes neue Gesetz neues Personal brauchen, dann liegt es an der Politik, die Menge der Gesetze zu begrenzen oder einige Gesetze ganz aufzulösen (und damit das Personal umzuschichten, das für deren Durchsetzung nicht mehr gebraucht wird). Zu entscheiden, welche öffentlichen Güter produziert, welche Gesetze erlassen werden sollen, um das zu erreichen, und welche nicht mehr produziert oder gemindert werden sollen, ist nicht Aufgabe der Verwaltung. Verwaltungsreform bedeutet damit im Wesentlichen die strategische Neubestimmung der Dimension öffentlicher Güter durch die Politik.

Wo keine staatliche Leistung mehr angeboten wird, braucht man auch keine staatliche Produktion von Leistung.

Nicht die Verwaltung allein muss demnach reformiert werden, sondern auch die Politik: indem sie darüber reflektiert, was sie produziert, was sie aufgibt, welche politischen Märkte sie einschränkt oder verletzt. In dem Moment, in dem die Politik die Menge der öffentlichen Güter reduziert, würde die Verwaltung automatisch mitreduziert – nicht nach der abstrakten Logik der Stellenkürzungen, sondern der konkreten Logik der Leistungsreduktion. Wo keine staatliche Leistung mehr angeboten wird, braucht man auch keine staatliche Produktion von Leistung – der Verwaltungsaufwand reduziert sich.

Die effizienteste Bürokratiereform ist im Grunde eine Politikreform: Je weniger Gesetze die Politik produziert, desto weniger Verwaltung bedarf es, sie auszuführen. Die Idee hingegen, Verwaltungen wie Unternehmen effizient machen zu wollen, birgt die Gefahr, die Gesetzesausführung zu beschädigen und die Kompetenz des Staates zu lädieren.



Prof. Dr. BIRGER P. PRIDDAT, geb. 1950, ist Präsident der Privatuniversität Witten/Herdecke und hat einen Lehrstuhl für Politische Ökonomie inne.