

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 4

Das Einmaleins der Verwaltungsreform

Ein Leitfaden für die Praxis

Von

Norbert Wimmer



Duncker & Humblot · Berlin

NORBERT WIMMER

Das Einmaleins der Verwaltungsreform

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 4

Das Einmaleins der Verwaltungsreform

Ein Leitfaden für die Praxis

Von

Norbert Wimmer

Professor an der Universität Innsbruck



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Wimmer, Norbert

Das Einmaleins der Verwaltungsreform: e. Leitf.
für d. Praxis. — 1. Aufl. — Berlin: Duncker
und Humblot, 1977.

(Schriften zur Verwaltungswissenschaft; Bd. 4)

ISBN 3-428-03890-8

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 03890 8

Vorwort

Diese Schrift verdankt ihr Entstehen einem praktischen Anlaß. Im Februar 1975 beschloß die Südtiroler Landesregierung, Experten mit der Durchführung einer Verwaltungsreform und im besonderen mit der Ausarbeitung einer neuen „Landesämterordnung“ zu betrauen. Näherhin enthielt der Auftrag zur Reform die Durchführung einer Stellenbeschreibung und Stellenbewertung der Südtiroler Landesverwaltung und die Erstellung eines Personalbedarfsplanes. Die Arbeiten wurden einem Team anvertraut, dem Bundesminister a. D. Univ.-Prof. Dr. Hans R. Klecatsky, der ehemalige Bozener Vizepräfekt Commendatore D'Amico und der Verfasser angehörten.

Die für die Entwicklung eines realistischen Reformkonzepts erforderliche Bestandsaufnahme des Südtiroler Verwaltungsapparates wurde in zahlreichen Gesprächen mit den maßgeblichen Politikern Südtirols und mit ca. 350 Beamten erarbeitet. Die Erhebung selbst, die Aufarbeitung des Materials und die Entwicklung entsprechender Reformvorschläge dauerten bis zum März 1976. Die Ergebnisse der Reformarbeiten führten zum „Entwurf eines Landesgesetzes zur Neuordnung der Landesverwaltung in Südtirol (Landesämterordnung)“ und zum „Entwurf einer Geschäftseinteilung der Dienststellen der Landesverwaltung in Südtirol“. Beide Entwürfe wurden im Herbst 1976 von den zuständigen politischen Gremien gebilligt und sollen nunmehr der parlamentarischen Behandlung zugeführt werden.

Ein Jahr konkreter praktischer Arbeit hat mir das Thema Verwaltungsreform von einer Seite erschlossen, die — soweit ich es sehe — in den Büchern meist zu kurz kommt. Ich habe daher versucht, den mühevollen Weg vom Reformkonzept zur praktikablen Reformlösung nachzuzeichnen. Mein Augenmerk galt dabei besonders den typischen Konstellationen, Problemen und Gefahren, die den Reformweg kennzeichnen. Ich hoffe, dadurch auch einen Beitrag zur heute die Tagespolitik immer mehr bewegenden Reformdiskussion im allgemeinen geleistet zu haben.

Nicht zuletzt ist mir bei der Durchsetzung der Reform in Südtirol aufgefallen, daß die Theorie die für die Verwaltung brennenden Probleme oft „im ersten Stock“ abhandelt und dabei die Bedürfnisse jener Personen, die „zu ebener Erd“ agieren müssen, übergeht. Das hilft der Praxis nicht weiter und nimmt der Wissenschaft viel von

ihrer möglichen Wirksamkeit. Ich habe deshalb versucht, ein Sachbuch zu schreiben, das, wie ich hoffe und wie mir von meiner Sekretärin bestätigt wurde, auf weiten Strecken auch verständlich ist.

Reform ist ein Problem der Durchsetzung und damit auf die Verständigung mit Menschen angewiesen. Es schien mir deshalb wichtig, charakteristische Eigenheiten der Politiker und Beamten nachzuzeichnen, weil sie letztlich in ihrer Gesamtheit für jenes Klima verantwortlich sind, in dem eine Reform heranwächst. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß auch meine mehrjährige Dienstzeit im Verfassungsdienst des österreichischen Bundeskanzleramtes bei der Schilderung der „Menschen im Apparat“ ihre Spuren hinterlassen hat.

Mein besonderer Dank gilt dem Initiator der Südtiroler Verwaltungsreform, dem Präsidenten des Südtiroler Bildungszentrums, Karl Nicolussi-Leck, der mir über einzelne Durststrecken bei der Reform in Südtirol hinweghalf und mich mit sanfter Gewalt von der Notwendigkeit mancher Reformschritte überzeugte. Dem Leiter des Südtiroler Institutes für Wirtschafts- und Sozialfragen, Doz. Dr. Christoph Pan, verdanke ich die Einsicht, daß Teamarbeit zwischen Juristen und Soziologen durchaus fruchtbar sein kann. Mein Lehrer und Freund, Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler, hat mich — wie immer — ermuntert, meine Erfahrungen zu Papier zu bringen und mich in meiner Auffassung bestärkt, daß eine Arbeit auch dann wissenschaftlich sein kann, wenn sie kaum Anmerkungen enthält. Besonders bewundert habe ich Fräulein Gabriele Tautscher, die die mehrfachen Änderungen bei der Reinschrift des Textes mit Gleichmut über sich ergehen ließ.

Zwei Personen haben an der Veröffentlichung dieser Schrift besonderen Anteil: Prof. Dr. Roman Schnur, der mich dazu ermutigt hat und Ministerialrat a. D. Senator Prof. Dr. J. Broermann, der die Arbeit in sein Verlagsprogramm aufnahm. Beiden danke ich auch an dieser Stelle sehr herzlich.

Innsbruck, im November 1976

Norbert Wimmer

Inhaltsverzeichnis

I. Das Einmaleins der Verwaltungsreform	11
1. Zwischen Scherz und Ernst	11
Das Beständigste an der Verwaltung ist ihre Reform S.11 — Sozialstaat und Reform S.12 — Demokratie und Reform S.12	
2. Auf die Durchsetzung kommt es an	12
Ein Konzept macht noch keine Reform S.13 — Reformstrategie S.14	
3. Reform zwischen Utopie und Deskription, oder: Die Unentbehr- lichkeit der Juristen für die Verwaltungsreform	14
Effizienz und Rechtsstaatlichkeit S.15 — Für eine realistische Änderung S.16	
4. Zur Person des Reformers	17
5. Das Anliegen dieser Schrift	17
II. Tagebuch einer Verwaltungsreform	19
1. Die Vorbereitung der Verwaltungsreform	19
„Reformexperten“ S.19 — Der Auftraggeber S.20 — Die Ab- grenzung des Reformthemas S.21 — Die Entschärfung der Personalfrage S.22 — Erste gezielte Querschüsse gegen die Reform S.23	
2. Maßnahmen zur Einleitung der Reform	25
Der Erhebungsplan S.25 — Lagebesprechungen S.26 — Das „politische Gespräch“ S.26	
3. Die Erhebung	27
Die reformorientierte Erhebung S.27 — Die Reformziele bestim- men den Erhebungseinstieg S.28 — Der „Faktendruck“ S.29 — Erste Orientierung — schriftliche Unterlagen S.30 — Zur Not- wendigkeit der mündlichen Befragung S.31 — Beamte und Reformer als Partner der mündlichen Befragung S.32 — Die Einstellung der Beamten zur Reform S.32	
4. Psychologie und Taktik der Befragung	34
Befrager sind auch nur Menschen S.34 — Reformkonsens — aber nicht um jeden Preis S.35 — Worauf man bei der Befra- gung achten sollte S.36 — Zur Brauchbarkeit von Fragebögen S.38 — Das Organogramm S.39 — Die Erhebung als Lern- prozeß S.39	

5.	Von der Diagnose zur Therapie: Die „Theorie der Reform“	41
	Theorie und Selektion S. 42 — Objektive Gesetzmäßigkeit gegen persönliche Kränkung S. 42 — Geteiltes Leid — halbes Leid S. 43 — Reform mit Maß S. 44	
6.	Die Reform in der Entscheidung	44
	Die Reform wird politisch S. 44 — Das politische Gespräch in der Entscheidungsphase S. 46 — Die Kritik läuft im Kreis S. 47 — Die „Huckepackreform“ S. 48 — Der Postenschacher im Vorgriff auf die Reform S. 48 — Der „Entscheidungssog“ S. 49	
III.	Politiker und Beamte	50
1.	Politiker und Reform	50
	Der Vollblutpolitiker S. 50 — Der Tagespolitiker S. 51 — Der Verwaltungspolitiker S. 52 — Der vorsichtige Politiker S. 52 — Der ideologische Politiker S. 54	
2.	Beamte und Reform	55
	Der souveräne Beamte S. 55 — Der pflichtbewußte Beamte S. 56 — Der Manager S. 56 — Der Formalist S. 57 — Der subalterne Beamte S. 59 — Der überforderte Beamte S. 60 — Der unzufriedene Beamte S. 60 — Der Intrigant S. 61	
IV.	Verwaltung im Grundriß	67
1.	Verwaltungsmaximen in Theorie und Praxis	67
2.	Der Bauplan der Reform	68
	Das Raumprogramm S. 68 — Die Anordnung der Wohnungen S. 68 — Der Einzugs der Bewohner S. 69 — Die Hausordnung S. 69	
3.	Die „sachgerechte“ Kompetenz	70
	Was heißt „sachgerecht“? S. 71 — Die lebensgerechte Kompetenz S. 72 — Die funktionsgerechte Kompetenz S. 73 — „Sachgerechtigkeit“ und personalpolitische Überlegungen S. 74 — Das Gleichgewicht der Kompetenzen S. 75 — Respekt vor den gewachsenen Kompetenzen S. 76	
V.	Verwaltung im Aufriß	78
1.	Verwaltungsmanagement — aber wie?	78
	Ein neuer Stil macht noch keine neue Verwaltung S. 78 — Zur Notwendigkeit der Änderung der Organisation S. 79	
2.	Führungsstile im Modell	80
	Der hierarchische Führungsstil S. 80 — Der kooperative Führungsstil S. 80 — Der organisatorische Unterschied zwischen beiden Stilen S. 81	
3.	Führungsstile in der Praxis	81
	Der „verfilzte“ Apparat S. 82 — Führungsstil des „Augenzwinkerns“ S. 82 — Kooperativer Führungsstil setzt geteilte Verantwortung voraus S. 84 — Das antizyklische Verhältnis von Stil und Organisation S. 84 — Für eine kooperative Bürokratie S. 85	

4. Kooperative Führung und politische Verantwortung	85
Delegation im juristischen Sinn S. 85 — Zum Widerspruch von Delegation und Weisungsbefugnis S. 86 — Der Einsturz der Wiener Reichsbrücke oder: Die Suche nach den Verantwortlichen S. 87 — Delegative Zuständigkeitsverteilung und Rechtsstaat S. 91	
5. Die Delegationskriterien	91
Der Grad an gesetzlicher Bindung S. 92 — Gestaltungswirkung der Verwaltungsentscheidungen S. 93 — Außen- oder Innenwirkung der Verwaltungsentscheidungen S. 93 — Finanzielle Auswirkung von Verwaltungsentscheidungen S. 93 — Allgemeine politische Bedeutung der Verwaltungsentscheidungen S. 93 — Die Handlungstypen der Verwaltung und ihre Delegationsfähigkeit S. 94	
6. Der „sachgerechte“ Entscheidungsbereich	96
Zum Problem der Übertragung von Aufgaben nach unten S. 96 — Die konkrete Aufgabenverteilung S. 97 — Das Gleichgewicht zwischen Führen und Erledigen S. 98 — Aufgabenverteilung und Koordination S. 99 — Linie und Stab S. 99	
VI. Verwaltungsmanagement als Verfahrensproblem	101
1. Effizienzkontrolle in der Verwaltung?	101
„Bösartige“ Probleme und „gutmütige“ Öffentlichkeit S. 101 — Meist vertretbar, aber nicht immer erfolgreich S. 102	
2. Verwaltungsmanagement und Verfahrensregeln	102
Durch die Regel zum Erfolg S. 103 — Regeln prägen den Stil S. 103 — Was tritt an die Stelle der Weisung? S. 104 — Die Führungsebenen der Verwaltungspyramide S. 105	
3. Die einzelnen Führungsinstrumente	105
Die Rechte und Pflichten des Ressortleiters S. 106 — Die Rechte und Pflichten der Amtsleiter und Abteilungsleiter S. 108 — Die Rechte und Pflichten der Mitarbeiter S. 110 — Vom Verfahren zum Führungsstil S. 110	
VII. Gedanken zum Personalbedarf und zur Personalplanung	112
1. Der Alptraum der Reformer	112
2. Verwaltungsreform und Personalkosten	112
Warnung vor „Aufgabenperfektionismus“ S. 113 — Der Ist-Stand des Personals als Orientierungsmarke S. 113 — Der Soll-Stand als Schranke der Personalvermehrung S. 114	
3. Die Stellenbeschreibung	114
Zum Problem der Feststellung der Verwaltungsaufgaben S. 115 — Gesetzlich nicht geregelte Verwaltungsaufgaben S. 115 — Die Technik der Stellenbeschreibung S. 116 — Der Inhalt der Stellenbeschreibung S. 117	

4. Die Stellenbewertung	117
Dienststellenfestlegung durch Stellenbewertung S. 118 — Die Stellenbewertung als Mittel zur Feststellung des Personalbedarfs S. 118 — Zum Zusammenhang von Stellenbewertung und Aufgabenverteilung S. 119 — Die Bewertungsmaßstäbe S. 119	
5. Gedanken zur leistungsgerechten Beamtenlaufbahn	120
Personalplanung in der Praxis S. 120 — Die Dienstbeurteilung S. 120 — Das Ersatzungsprinzip S. 122 — Leistungsorientierte Stellenpläne als Reformziel S. 122 — Zum Verhältnis von Zeit- und Funktionslaufbahnposten S. 123 — Zum Zusammenhang von Leistungslaufbahn und Aufgabenverteilung S. 124 — „Führungskräfte“ S. 124	
VIII. Das magische Dreieck der Verwaltungsreform	126
1. Theorie und Realität	126
2. Kompetenz, Befugnis, Personal	126
3. Das Ziel ist wenig, der Weg viel	128
4. Reformen, die stillen Macher	128
Literaturhinweise	129

I. Das Einmaleins der Verwaltungsreform

1. Zwischen Scherz und Ernst

Begriffe haben ihr eigenes Schicksal. Das Schicksal des Begriffs Reform im allgemeinen und im Zusammenhang mit der Verwaltung im besonderen erscheint derzeit eher dunkel. Reform — ursprünglich Signal für den meist erfolgreichen Kampf gegen unbefriedigende Zustände, ja für den Glauben, aufwärtsstrebende Ziele in die Tat umsetzen zu können, gewinnt heute einen immer dumpferen Klang. Immer seltener erstrahlt im Begriff Reform das Hoffnungsmotiv, immer stärker machen sich Resignation, ja Zynismus bemerkbar. Reform bedeutet nicht mehr Änderung, Bewältigung oder Gestaltung, sondern selbst einen Zustand, mit dem man sich abzufinden hat.

Das Beständigste an der Verwaltung ist ihre Reform

Der Scherz vom im Dienst ergrauten Amtsrat, der über nichts mehr, außer über den Begriff Verwaltungsreform lachen kann, geht um. Und nicht ganz zu Unrecht: Solange es eine Verwaltung gibt, gibt es auch eine Verwaltungsreform. Meist läßt sie sich, gleich den Jahresringen eines Baumes, an den wechselnden Reformkommissionen ablesen. Mit jeder neuen Kommission wird dabei die Hoffnung geringer, daß endlich etwas geschieht. Sicher, die Verwaltung befindet sich in dauernder Bewegung und damit in dauernder Reform, indem sie gezwungen ist, die ihr ständig neu gestellten Aufgaben zu bewältigen. Diese Reformen des Tages und die mit ihnen verbundenen kleinen Erfolge sind wichtig: Sie dienen dem Überleben der Verwaltung.

Das ständige Flickwerk schützt zwar vor widriger Witterung, macht aber das Verwaltungskleid immer unansehnlicher. Natürlich bleibt dies niemandem verborgen: Das breite Publikum ist beunruhigt, wenn es sich nicht damit schon abgefunden hat, die Beamten fühlen sich beeengt, die Politiker beschwichtigen und stellen Veränderungen in Aussicht. Doch der große Reformaufschwung verbirgt sich weiterhin hinter dem Nebel frommer Wünsche, wie Steigerung der Effizienz, Verbesserung des Leistungsangebotes oder Demokratisierung der Verwaltung. Was einzig und allein klar zu Tage tritt, sind die ständig steigenden Personalkosten der Verwaltung, die den öffentlichen Haushalt immer mehr belasten.

Sozialstaat und Reform

Hier ist nun die Schwelle vom Scherz zum Ernst überschritten. Verwaltungsreform geht heute nicht nur mehr die Verwaltung an. Verwaltungsreform ist Politik und damit ein gesellschaftliches Problem. Die finanzielle Lage, in der sich die meisten Verwaltungsstaaten befinden, läßt die Verwirklichung neuer, mit Ausgaben verbundenen politischer Ziele nur zu, wenn die bestehenden Prioritäten neu geordnet werden. Abbau des Sozialstaates oder effizientere Erfüllung der bereits übernommenen Aufgaben, das ist heute die Frage. Jeder wird und kann sie nur im letzteren Sinn beantworten. Damit ist aber auch klar, daß der Spielraum der Politik und insbesondere der Sozialpolitik immer mehr von gelungenen Verwaltungsreformen abhängt.

Demokratie und Reform

Aller Skepsis zum Trotz müssen wir daher mit der Reform leben. Der Druck der Finanzen läßt auf die Dauer keinen anderen Ausweg zu. Und das ist auch gut so: Denn erst dadurch haben auch ideelle Gründe für eine Reform die Chance, gehört zu werden. Die Verwaltung beengt nicht nur die Politik, sie beengt auch die Demokratie. Die Verwaltung nimmt und gibt, sie macht aus Bürgern Zahler und Empfänger. Zahler und Empfänger können aber auf die Dauer eine Demokratie nicht tragen. Wo totale Abhängigkeit und totales Angewiesensein herrscht, kann von demokratischer „Selbstverwirklichung“ nicht mehr die Rede sein. Damit verlieren aber auch die rechtsstaatlichen Einrichtungen des Verfassungsstaates ihren Boden und eine neue Form der Gewaltenteilung dämmert herauf: Die Trennung in verwaltende Funktionäre und in verwaltete Laien. Hier der mächtige Apparat, dort versickernde Spontaneität, die zur — das Wort ist verräterisch genug — „Betroffenheit“ degeneriert. Ob diese Entwicklung in Österreich schon eingesetzt hat und ob demgemäß der Artikel 1 unserer Bundesverfassung nicht schon bald: Österreich ist eine bürokratische Republik, lauten müßte, soll hier unentschieden bleiben. Die Frage allein macht aber den Ernst der Situation deutlich. Trotz aller Skepsis — die Reform bleibt uns nicht erspart.

2. Auf die Durchsetzung kommt es an

Warum scheitern Verwaltungsreformen? Am mangelnden Willen der Politiker und Beamten oder an mangelnden Sachkonzepten? Was die letzteren betrifft, so haben die Wissenschaft aber auch die Verwaltung selbst eine Fülle von Vorstellungen zur Verbesserung der Verwaltung entwickelt, deren Nachteil nur darin liegt, daß sie in der Praxis

kaum verwirklicht werden. Solche „Papierreformen“, mit denen sich vor allem einige „Experten“ einen schönen Nachruf verschaffen, bringen die Verwaltungsreform selbst nicht weiter. Solange das gängige Zauberwort vom Verwaltungsmanagement nur die Schulungskurse, nicht aber den Verwaltungsalltag beherrscht, verdeckt es nur die Wirklichkeit und schafft unter den Beamten höchstens Unzufriedenheit.

Scheitern die Reformen also am guten Willen? Diese Frage ist falsch gestellt. Sie muß richtig lauten: Wie kann ein gutes Reformkonzept in der Praxis der Verwaltung auch durchgesetzt werden? Damit kommen wir zu einem entscheidenden Punkt: der Durchsetzbarkeit von Reformen. So leicht es auch ist, aus der Fülle der bereits vorliegenden Reformpapiere ein weiteres „Papier“ zu entwickeln, so schwer ist es offensichtlich, auch nur eines dieser „Papiere“ in der Praxis durchzusetzen. Will man nicht immer für den Papierkorb arbeiten, wird man sich gerade mit dem letzteren Problem mehr als bisher auseinandersetzen müssen.

Ein Konzept macht noch keine Reform

Eine Reform ist politisch — oder sie ist keine Reform. Jede Veränderung des Verwaltungsapparates greift in „Positionen“, in wohlverworbene Rechte und in politische Einflußbereiche ein. Eine Reform besteht nun nicht darin, ein Sachkonzept im Konjunktiv vorzulegen, sondern darin, sich gegen widerstrebende Interessen durchzusetzen. Eine Reformleistung bemißt sich daher auch nicht allein nach der Anzahl der befragten Beamten und auch nicht nach der Qualität der angefertigten Organogramme, sondern nach dem überwundenen Widerstand im Apparat.

Reformen tun weh. Zunächst dem Reformers selbst und, wenn er erfolgreich ist, auch jenen, deren Position geändert wird. Diesem Schmerz kann man nicht ausweichen. Man kann nur — wie dies ja auch in der Praxis geschieht — den Unernst oder die Erfolglosigkeit einer Reform bemänteln: Man kann eine „Reformankündigungstaktik“ wählen und aus optischen Gründen eine neue Verwaltungsreformkommission einsetzen. Man kann auch eine neue „Reform von innen“ in die Wege leiten. Letztlich kann man auch unter dem Stichwort des „Abbaus der Verwaltung“ eine Reform von hinten beginnen. Die Forderung nach Personaleinsparung bei der Verwaltung klingt zwar gut, nur läßt sie sich kaum realisieren. Dafür sorgen schon starke Personalvertretungen aber auch der Umstand, daß eine Verwaltung nur sparsamer werden kann, wenn sie vorher verbessert worden ist. Es sei denn, man nimmt eine Minderung der Qualität des Verwaltungsprodukts in Kauf. Wenn die Post nur mehr dreimal wöchentlich ihre Schalter öffnet,