

MODERNISIERUNG DES STAATES ALS POLITISCHE DAUERAUFGABE

Diese Studie wurde erarbeitet von

**Michael Domitra
Manfred Güllner
Günter Koch
Fritjof Mietsch
Volker Riegger
Diethard B. Simmert
Dietrich Szameitat**

Unter Federführung von

Ulrich Pfeiffer

November 1992

MANAGERKREIS DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

ISBN 3-86077-135-3

Herausgeber: Dr. Michael Domitra, Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesberger Allee 149

5300 Bonn 2

Gesamtherstellung: satz+druck gmbh, Düsseldorf

Printed in Germany 1992

November 1992

VORWORT

Der „Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung“ ist ein wirtschaftspolitischer Gesprächskreis, auf dem aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik erörtert werden. Dieses Dialogforum wendet sich an Unternehmensleiter, an jüngere Vertreter des Mittel-Managements sowie an Wirtschafts- und Finanzpolitiker auf Bundes- und Landesebene. Wir möchten mit den Foren dieses Gesprächskreises dazu beitragen, daß unternehmerischer Sachverstand in den wirtschaftspolitischen Diskurs von Politik und Gesellschaft zur Geltung kommt.

Die Veranstaltungen des Managerkreises werden über entsprechende Thesenpapiere vorbereitet. Diese Thesenpapiere erarbeitet ein Steering-Komitee, das sich aus Vertretern von Industrie und Unternehmensberatungen zusammensetzt.

Bei der ersten Veröffentlichung des Gesprächskreises zum Thema: „Modernisierung des Staates als politische Daueraufgabe“, wählen die Autoren einen „zugespitzten“ Einstieg ins Thema, indem sie auf Defizite im staatlichen Handeln unter dem Tenor „Mit unserem Staat ist kein Staat zu machen“ hinweisen. Ihre These ist, daß die staatliche Strategie einer Globalsteuerung in eine Glaubwürdigkeitskrise gelangt ist. Dies wird durch eine Reihe von Beispielen deutlich gemacht.

Der Staat muß sich die Fragen nach einer Qualitäts- und Effizienzverbesserung stellen. Doch im Gegensatz zum privaten Sektor bleiben Leistungssteigerung und Wirkungsverbesserungen oder eine bessere Kundenorientierung der Staatstätigkeit eher schwach und zufällig.

Staatliche Tätigkeit - so die Autoren - wird in den kommenden Jahren eher wichtiger. Ohne den Staat und einen leistungsfähigen Staats-

apparat ist eine aktive Reformstrategie nicht möglich.

Aber Leistungs- und Kompetenzsteigerung des Staates wird höchst bedeutsam. Dies wird an einer Reihe von Beispielen - Umweltpolitik, Pflegeversicherung, Verkehrspolitik, technischer Fortschritt, wirtschaftliche Vereinigung -deutlich gemacht: in diesen Bereichen ist ein „starker“ Staat gefordert. Die Probleme der wirtschaftlichen Vereinigung zeigen in Deutschland, wie wichtig ein Zusammenwirken zwischen staatlichem Handeln und privatem Wirtschaften ist.

In dieser Veröffentlichung werden eine Reihe von Vorschlägen gemacht, wie eine Modernisierung und Effizienzverbesserung des Staatssektors erreicht werden kann.

Stichworte sind:

- bessere Zurechnung und Verantwortungsstellung;
- Steuerung durch Preise statt durch Gebote und Verbote;
- Leistungssteigerung durch Privatisierung;
- Effizienzsteigerung durch explizite Qualitätsstandards, Vorgabe von Produktivitätssteigerungen oder der Best-Practice-Methode.

Diese Publikation ist ein Denkanstoß und Diskussionsbeitrag zur Reform der Öffentlichen Verwaltung. Notwendig ist, daß eine sachbezogene öffentliche Debatte in Gang kommt, weil diese Reform ein ebenso notwendiger wie aber auch schwieriger Prozeß ist.

Dr. Jürgen Burckhardt
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Leerseite!

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Mit unserem Staat ist kein Staat zu machen!	7
1.	Die Erfahrungen über die Grenzen staatlichen Handelns	7
2.	Die 80er Jahre brachten keine durchgreifenden Vereinfachungen oder ein Zurückdrängen des Staatssektors	9
3.	Ohne ständige Modernisierung keine ausreichende Qualität und Effizienz im Staatssektor	9
II	Die hohe Relevanz staatlicher Tätigkeit erfordert eine größere politische Aufmerksamkeit	11
III.	Modernisierung des Staates als zentrale politische Aufgabe	14
1.	Modernisierung des Staates als Daueraufgabe	14
2.	Bessere Zurechnung und Verantwortungsteilung	14
3.	Steuerung durch Preise statt durch Gebote und Verbote	17
4.	Modernisierung des Staates durch gezielte Effizienzsteigerung in den öffentlichen Verwaltungen	19
4.1	Das Problem	19
4.2	Leistungssteigerung durch Privatisierung	20
4.3	Explizite Qualitätsstandards	21
4.4	Vorgabe von Produktivitätssteigerungen	21
4.5	Stärkung des Leistungsanreizes in großen Organisationen. Zurückdrängen des Programm- und Organisationschauvinismus durch stärkere exogene Kontrolle.	21
4.6	Systematische Berücksichtigung der durch den öffentlichen Sektor erzeugten privaten Kosten	22
5.	Best-Practice - Eine Methode zur Leistungs- und Qualitätssteigerung	22

Anhang:

2 Beispiele von Innovationen im öffentlichen Sektor, die in anderen Gebietskörperschaften imitiert werden können	24
I. Das Projekt Sozialhilfeautomation (PROSA) in Hamburg	24
1. Ausgangslage	24
2. Zielsetzung	24
3. Zur Charakterisierung des EDV-Systems	25
4. Begleitende Maßnahmen	25
5. Auswirkungen	26
II. Das Baugenehmigungsverfahren im Verwaltungsablauf beim Amt für Bauordnung und Denkmalpflege der Stadt Kassel	27
1. Ausgangslage	27
1.1 Persönliche Betroffenheit als Motor der Strukturverbesserung	
27	
1.2 Zur Komplexität der Herausforderung	
27	
2. Wesentliche Aspekte der Effektivitätssteigerung	28
2.1 Zentralisierung und Standardisierung der Antragsannahme	28
2.2 Unterstützung des Verfahrens durch EDV	29
2.3 Rationalisierungserfolge	29
2.4 Vorteile für die Antragsteller	30
2.5 Datenschutz und Datensicherung	30
2.6 Zur Bedeutung der personellen Besetzung	31
3. Verfahrensschritte im Amt für Bauordnung	31
4. Die Perspektive der Antragsteller - Von der Bauvoranfrage zur Baugenehmigung	
32	

I. MIT UNSEREM STAAT IST KEIN STAAT ZU MACHEN!

1. Die Erfahrungen über die Grenzen staatlichen Handelns

In der sozialdemokratischen Strategie spielt der Staat eine zentrale Rolle. Er ist das Machtinstrument, das unbedingt benötigt wird, die "Naturwüchsigkeit" des kapitalistischen Entwicklungsprozesses zu korrigieren. Aus der Perspektive der 60er und frühen 70er Jahre stieg die Zuversicht in die Steuerbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Staat sollte eine allmählich steigende Quote des Bruttosozialprodukts für steigende Transferzahlungen, steigende Bildungsausgaben, mehr Förderung des technischen Fortschritts, wachsende Infrastrukturinvestitionen oder verstärkte regionale Strukturpolitik erhalten. Gestützt auf einen starken Staat sollte das kapitalistische System humanisiert und ein größeres Maß an Chancengleichheit und materieller Gleichheit erreicht werden. Als zentrale Voraussetzung galt ein stetiges Wachstum. Wachstum wurde zur Versöhnungsdroge, die den Sozialisten erlaubten allmählich ihren Frieden mit dem Kapitalismus zu schließen. Ohne Wachstum wäre die Umlenkung von Ressourcen vom privaten in den öffentlichen Sektor, die als unerlässlich galt, kaum als möglich erschienen.

Seit Mitte der 70er Jahre ist eine Strategie aktiver staatlicher Interventionen, eine Strategie der Globalsteuerung und ergänzender komplexer sektoraler Strategien aus mehreren Gründen in eine Glaubwürdigkeitskrise geraten, wie die folgenden Beispiele untermauern sollen:

-Die 70er und 80er Jahre lehrten, daß staatliche Steuerung weder Vollbeschäftigung noch Preisniveaustabilität garantieren konnte.(1) Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität bleiben abhängig von den

wirtschaftlichen Verhaltensweisen der Unternehmen, der Haushalte, der Tarifpartner, anderer Interessengruppen und auch abhängig von den Verhaltensweisen der Gebietskörperschaften. Als Lektion mußten wir lernen, Nachfragemanagement stößt an Grenzen, wenn sich von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus eine höhere Staatsschuld aufbaut, wenn das Arbeitsangebot und auch die Investitionstätigkeit auf staatlich induzierte Nachfragesteigerungen nicht mehr elastisch reagieren. Globalsteuerung kann die regionalen Defizite an Unternehmerleistungen, die Defizite an Know-how, die fehlenden Marktkontakte und unzureichende Innovationsfähigkeit in bestimmten Sektoren und Regionen nicht kompensieren. Bis heute gelang es trotz intensiver politischer Unterstützung z.B. nicht, die Arbeitslosigkeit im Ruhrgebiet deutlich unter 10 % zu drücken. Die staatlichen Unterstützungen von Neugründungen, von Technologietransfer, von Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen konnten die Defizite im privaten Sektor, die aus einer traditionellen sektoralen Struktur stammten, nicht ausreichend kompensieren. Damit wurden gleichzeitig Grenzen staatlichen Handelns in den selbst gesetzten Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik sichtbar und spürbar. Frühere Hoffnungen gegenüber solchen Staatsinterventionen haben sich als trügerisch erwiesen.

(1) Die Erfolge in Frankreich zeigen, daß eine sozialdemokratisch geführte Regierung auch in den 80er Jahren keine wirksamen Mittel gegen die strukturelle Arbeitslosigkeit gefunden hat. Der Abbau der Arbeitslosigkeit war in der Mitte der 80er Jahre in Großbritannien mit Thatcher-Methoden deutlich besser als in anderen europäischen Ländern. Allerdings schlug der durch rasche Konsumausgaben der Privathaushalte angeheizte Boom dann in eine neue Inflationskrise um, wie sie in Großbritannien seit 20 Jahren in regelmäßigen Abständen aufgetreten ist.

- Der Staat geriet aber auch in den großen Aufgabenbereichen - für die er mehr als anderswo direkt verantwortlich zeichnet - im Gesundheits- und Bildungssektor in eine Glaubwürdigkeitskrise. Hier kam es für lange Zeit zu einem überdurchschnittlichen Wachstum. Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungssteigerungen gingen zeitweise völlig auf das Beschäftigungswachstum in diesen beiden Sektoren zurück. Doch die quantitativen Ausweitungen brachten Vermassung, Qualitätsprobleme und trotz mehrerer Kostendämpfungskonzepte kaum tragbare Kostensteigerungen.
- Die in bürokratischen Formen angebotenen Wohlfahrts- und Bildungsleistungen lassen ex post nicht das Glück und die ständige Emanzipation und Aufklärung entstehen, die ex ante erhofft wurde. Der Wohlfahrtsstaat hat auch eine "culture of dependency" begünstigt. Kreative Hilfen, die Autonomie stärken und Abhängigkeit gegenüber dem staatlichen Versorgungssystem abbauen, stehen nicht an der Spitze der Prioritätenskala der Sozialpolitik.
- Der Staat geht mit der Zeit der Jugendlichen und der Auszubildenden schlampig und verschwenderisch um. Deutsche Akademiker werden bis zu 30 Jahre alt, bevor sie auf eigenen Füßen stehen. Das Problem ist seit langem bekannt. Kein Kultusminister hat sich jedoch ernsthaft um Abhilfe bemüht.
- Die mit hohen Erwartungen ausgestattete Industriepolitik entpuppt sich in der Wirklichkeit überwiegend als eine Kette von Rückzugsgefechten zugunsten alter (Groß-) Industrien oder zugunsten problematischer Punktinnovationen, die zu wenig Ausstrahlung entfalten. Systematische Wirkungsverbesserungen bleiben nach wie vor wichtiger als populäre neue Förderprogramme mit zweifelhaften Ergebnissen. Seit Ende der 70er Jahre werden ganze Serien davon aufgelegt, um z. B. Unterbeschäftigung in Krisenregionen zu beseitigen. Jahr für Jahr werden Erfolgsmeldungen veröffentlicht. Wirkungs-
- analyse nach Wirkungsanalyse bescheinigt staatlichen Agenturen, wie erfolgreich sie unser Steuergeld für die Neugründung und Erweiterung von Unternehmen oder den Ausbau einer differenzierten Wirtschaftsstruktur einsetzen. Die Realität zeigt, daß Arbeitslosigkeit in der Praxis nur in ganz kleinen Schritten über lange Fristen verringert wird. Der Zwang, ständig Erfolge zu verkünden, wo es kaum Erfolge zu vermelden gab, bildete eine schwer überwindbare Barriere gegenüber politischen Innovationen. Es ist ziemlich unglaublich - doch die Parteien glauben ihren ständigen Erfolgsmeldungen und Realitätsverfälschungen; Selbstkritik wird im Konkurrenzkampf der Parteien ständig als Sand im Getriebe und nicht als Antrieb für politischen Fortschritt behandelt.
- Der EG gelang es, riesige Haushaltsmittel zur Subventionierung der Landwirtschaft zu mobilisieren. Gemessen daran waren die verkehrspolitischen Erfolge kümmerlich. Man stelle sich vor, der Ausbau eines Schnellbahnsystems in Europa wäre mit gleicher Energie vorangetrieben worden wie der Ausbau des Subventionssystems für die Landwirtschaft. Ohne nähere Analysen leuchtet unmittelbar ein, daß wir bei ähnlichen Anstrengungen schon längst schnell und bequem und mit geringerem Energieverbrauch zwischen europäischen Städten hin- und herpendeln könnten. Die mühsamen Fortschritte machen ein eklatantes Versagen staatlicher Prioritätensetzungen sichtbar.
- Als Zeichen besonderen staatlichen Versagens können die Ergebnisse zahlreicher Agenturen und Fachverwaltungen gelten. Das Waldsterben wurde nicht von öffentlichen Behörden angeprangert. Illegaler und problematischer Waffenexport wird nicht von den zuständigen Ämtern aufgedeckt und unterbunden. Am eklatantesten war der Fehlschlag zur Ausweitung der Personalkapazitäten im Bundeskriminalamt. Die Terroristenfahndung liefert ständig Anschauung in besonders akutem Staatsversagen. Hier

zeigt sich besonders ein typisches Fehlverhalten. Mangels Innovationen wird ein riesiger Ressourcenaufwand getrieben, dessen Erfolg ohne nähere Analyse als zweifelhaft angesehen werden kann.

2. Die 80er Jahre brachten keine durchgreifenden Vereinfachungen oder ein Zurückdrängen des Staatssektors

Entgegen einer weit verbreiteten konservativen Ideologie wurde der Staat auch in den 80er Jahren größer und komplexer. Die oberflächliche Debatte über die Staatsquote und dem Gesamtumfang der Staatsleistungen hat wenig bewirkt. Unter der Decke dieser Diskussion haben sich staatliche Einflußbereiche ganz unvermeidbar und selbstverständlich ausgeweitet. Kaum irgendwo wurde Staatstätigkeit abgebaut, aber im Bereich der Umwelt oder im Bereich der Pflegeleistungen sind neue Aufgaben hinzugekommen. Natürlich bleibt die Frage, wieviel Steuern wir insgesamt tragen und wieviel Leistungen der Staat insgesamt erbringt, ein zentrales politisches Thema. Auch in Zukunft wird politisch heftig darüber gestritten werden, welcher Teil des Bruttosozialprodukts für Renten und Pensionen oder für Subventionen an Bauern und Bergarbeiter ausgegeben werden sollen.

Genauso wichtig wie diese globalen Transferthemen bleiben jedoch Fragen:

- Wie effektiv werden staatliche Leistungen erbracht?
- Wie wirksam sind politische Maßnahmen im Hinblick auf die intendierten Ziele?
- Welche Qualität erreichen öffentliche Leistungen gemessen an den Wünschen ihrer Adressaten?

Genau diese Diskussion wird immer nur punktuell und ad hoc oder als kurzfristige Reaktion auf akuten Ärger gebührt. Während der Wettbewerb im privaten Sektor Unternehmen ständig zu Qualitätsverbesserungen und Leistungssteigerungen zwingen, bleiben Qualitäts- und Leistungssteigerungen und Wirkungsverbesserungen

oder eine bessere Kundenorientierung der Staatstätigkeit eher schwach und zufällig. Damit steht der Staatssektor und stehen Parteien, die sich sehr stark auf diesen Staatssektor abstützen wollen, ständig vor einer Glaubwürdigkeitslücke. Diese Glaubwürdigkeitslücke ist seit langem gestiegen. Die Erfahrung lehrte: Der Staat konnte weder Vollbeschäftigung noch Preisniveaustabilität garantieren. Umweltkrisen und gescheiterte Großprojekte signalisieren ein massives Versagen staatlich-bürokratischer Entscheidungsprozesse. Nach Gesundheits- und Bildungsreform bleibt die ernüchternde Erkenntnis. Die Bürger erhalten zu wenig Qualität und Effektivität.

Als Antwort auf solche Unzulänglichkeiten wird bisher leider zu wenig versucht, diese Mängel direkt anzugehen. Als Reaktion auf den Interventionsstaat der Gleichheit, der Transferleistungen, der angeblichen Entwicklungsförderung, ist eher eine Strategie der Zurückdrängung staatlicher Aktivitäten seit Beginn der 80er Jahre und eine Distanz gegenüber staatlicher Steuerung wieder populär geworden. Durch den Zusammenbruch des bürokratischen Sozialismus in Osteuropa haben Staatstrategien nochmals an Rückenwind eingebüßt. Staat, das bedeutet heute kaum Rationalität, Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit und klare Vorausschau, sondern eher Schwerfälligkeit, Schematismus, bürokratische Verschwendung, wirre Überregulierung, Fremdheit und Kälte.

3. Ohne ständige Modernisierung keine ausreichende Qualität und Effizienz im Staatssektor

Diese lange Liste der Kritik wird von Repräsentanten des Staatssektors mit hoher Wahrscheinlichkeit als überzogen und unfair angesehen. Es ist zuzugeben, daß jede Großstadtkommune heute ein sehr heterogenes Bündel an Aufgaben und Leistungen bewältigt. Sie managen Friedhofsverwaltungen und Verkehrssysteme, orga

nisieren Bauleitplanung oder betreiben Schulen und Standesämter. Kaum ein Privatbetrieb muß noch dazu unter extrem komplizierten rechtlichen Rahmenbedingungen eine solche komplexe Produktpalette bewältigen. Für die Manager des Staatesystems steht diese Komplexität und die riesige Gesamtaufgabe, deren Schwierigkeiten ständig zunimmt, im Vordergrund. Sie sehen die kaum überwindbaren Schwierigkeiten und die Leistungen, die tagtäglich erbracht werden. Diese Perspektive hat ihre Berechtigung. Der Staat ist eine komplexe Großorganisation, die Tag für Tag riesige Leistungen erbringt. Dennoch kann man sich auf solchen Leistungen nicht ausruhen. Auch im privaten Sektor haben technisch hochwertige Schiffbauunternehmen, Stahlwerke und hochproduktive Bauern und kleine Einzelhändler, die Subventions- und Schutzforderungen stellten, immer wieder die hohe Qualität und Effizienz ihrer Leistungen, den Stand ihrer Technik und die hohen Mühen und Anstrengungen in den Vordergrund gestellt. Ihre Position war jeweils aus ihrer eigenen Erfahrung begründet. Doch ihre Argumente waren nicht ausreichend. Der Wettbewerb demonstrierte jeweils: andere konnten Leistungen besser und billiger produzieren oder qualitativ hochwertigere Produkte herstellen. Die eigenen Anstrengungen und Mühen sind keine Garantie für ausreichende Qualität und Effektivität. Qualitäts- und Leistungssteigerung sowie höhere Wirksamkeit bleiben eine Daueranforderung. Jahr für Jahr und Tag für Tag müssen in kleinen Schritten Verbesserungen realisiert werden. Stillstand ist Rückschritt. Was für den privaten Sektor gilt, wo Wettbewerb ständig höhere Leistungen erzwingt, muß in anderer Form auch im öffentlichen Sektor erreicht werden. Leistung, Qualitätskontrolle, Qualitätssteigerung oder auch Effektivitätssteigerung politischer Maßnahmen: das sind die Ziele und Schlagworte, die in Zukunft stärker in den Vordergrund gestellt werden sollten. Nachdem die ideologischen Rechts-/Linksdebatten und die fruchtlosen Diskussionen über die Staatsquote allmählich abflauen, sollte gerade die SPD sich stärker um eine eindeutige inhaltliche Auseinander-

setzung um die Qualität und Effektivität der Staatslei-

stungen bemühen. Die Sozialdemokraten stehen nämlich vor einem Dilemma. Ohne den Staat und einen leistungsfähigen Staatsapparat ist eine aktive Reformstrategie niemals möglich. Doch mit dem Staat, den wir haben, verkrüppeln Reformstrategien allzu leicht schon im Keim, überwuchern Nebenwirkungen die intendierten Hauptwirkungen, entstehen aus guten Motiven wegen weitverbreiteter technokratischer Ignoranz in der Politik konträre Wirkungen.

Die CDU tut sich da leichter. Sie kann in der öffentlichen Diskussion Punkte sammeln, indem sie verspricht, den Staatssektor klein zu halten. Dabei zeigt sich, daß selbst Thatcher-England unter Hinnahme enormer politischer Konflikte die Staatsquote nur um einige Prozentpunkte senken konnte. Staatsquoten-Debatten sind offensichtlich ein weitgehend irrelevantes Feld der Politik. Die relevante Frage, wie der Staat inhaltlich umgestaltet, effizienter, humaner und transparenter organisiert werden kann, wird demgegenüber kaum angegangen. Strukturreformen bedeuten Auseinandersetzung mit den Details staatlicher Steuerung, Lenkung und Finanzverwendung. Gerade auf eine solche Auseinandersetzung werden Politiker zu wenig geschult und kaum vorbereitet. Sie werden dafür auch nicht honoriert. Unser System der Auswahl von Politiker-Karrieren folgt anderen Gesetzen und anderen Wertungen. Als Folge von Modetrends schwappen immer wieder Antibürokratie- und Antistaatsattitüden in Wellen durch die öffentliche Diskussion. Dann werden vorübergehend Kommissionen mit hektischen Aktivitäten in die Welt gesetzt, mit dem Ergebnis, daß ohnehin schon stinkende Paragraphenleichen oder sieche Gesetze vereinfacht oder abgeschafft werden. In der Substanz ändert dies an den materiellen Funktionsschwächen des staatlichen Apparates wenig.

II. DIE HOHE RELEVANZ STAATLICHER TÄTIGKEIT ERFORDERT EINE GRÖßERE POLITISCHE AUFMERKSAMKEIT

Nach dieser eher polemischen Einleitung bleibt darauf hinzuweisen, daß schon einfachste ökonomische und politische Überlegungen deutlich machen: Staatliche Tätigkeit wird in den kommenden Jahren eher wichtiger und noch bedeutsamer. Wir bleiben damit auf Leistungssteigerung und Kompetenzsteigerung des Staates angewiesen.

Hierzu einige Beispiele:

- Die Umweltrestriktionen werden immer gravierender. Umweltgüter sind Kollektivgüter und müssen durch den Staat gesichert werden. Wir stehen hier erst am Anfang einer riesigen Steuerungsaufgabe, die bisher noch völlig unzureichend bewältigt wurde und die dem Staat eine bisher nicht bekannte Bedeutung in der Detailsteuerung von Verbraucherverhalten und Ressourcenallokation zuschieben wird.
- Es ist mittlerweile ein Gemeinplatz, daß aufgrund der veränderten Altersschichtung die Alterssicherungskosten langfristig steigen. Dabei nimmt die Öffentlichkeit viel zu wenig zur Kenntnis, das es nicht nur darum geht, die Rentenberge der Sozialversicherung zu bewältigen. Viel steiler sind die Pensionsberge des Staates. Hinzu kommen die Pensionsberge der privaten Wirtschaft. Die langfristige Explosion dieser Transfersysteme macht staatliche Umverteilung bedeutsamer.
- Aus der veränderten Altersschichtung entstehen wachsende Pflegeaufgaben. Die politische Diskussion konzentriert sich gegenwärtig sehr stark auf die Einführung einer Pflegeversicherung und damit auf Finanzierungsfragen. Doch ein soziales Problem wird nicht allein durch ein neues Transfersystem gelöst.
- Fast noch schwieriger wird eine Antwort auf die Frage, wie der Staat effiziente und gleichzeitig humane "Produktionsstrukturen" sichern kann. Bei dem Gedanken an die X Prozente des Bruttosozialprodukts, die durch Pflegeversicherungen umverteilt werden sollen und das weitgehende Fehlen ausreichender Produktionsstrukturen können einem die ökonomischen Haare zu Berge stehen lassen. Preissteigerungen statt Mengen- und Qualitätssteigerungen sind angesichts der Nachfrageorientierung der Politik so gut wie sicher.
- Der Verkehrssektor als Produktionsfaktor gewinnt an Relevanz. Sinkende Fertigungstiefe, wachsende Arbeitsteilung machen das Transportsystem zu einem immer wichtigeren, verlängerten Teil der Produktionsstätten. Gleichzeitig wird deutlich, daß wir im Straßenverkehr auf eine Dauerkatastrophe zusteuern, weil sich staatliche Regulierung als unfähig erweist, ein komplexer werdendes Gesamtsystem zu organisieren und zu steuern. Der Verkehrssektor wird zu einem Engpaßsektor. Wachsende Staus führen zu wachsenden Zeitverschwendungen, zu Beeinträchtigungen des wirtschaftlichen und privaten Lebens und fressen die Ergebnisse des umweltschonenden technischen Fortschritts immer wieder auf. Auch ein noch so umweltschonendes Auto, das im Stau steht, bleibt eine "Umweltsünde". Gemessen an den Problemen sind die politisch diskutierten Lösungen völlig unbefriedigend.
- Die Produktion von technischem Fortschritt wird immer komplexer und arbeitsteiliger. Dabei müssen staatliche Organisationen katalytische Funktionen übernehmen, Risiken senken, Synergien anregen. Die Bedeutung der Staatstätigkeit nimmt in jedem Fall zu.

- Durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten entstand insbesondere auch für den Staatssektor eine Modernisierungs- und Integrationsaufgabe, die in ihren Dimensionen mit dem Wiederaufbau nach dem Kriege zu vergleichen ist. Politisch müssen Umverteilungen bewältigt werden, die jährlich Größenordnungen von 6-8 % des Bruttosozialprodukts erreichen. Diese Umverteilungen dürften gleichzeitig das Wachstum in Westdeutschland beeinträchtigen. Doch ohne kräftiges Wachstum wird die westdeutsche Wirtschaft nicht genügend Direktinvestitionen in Ostdeutschland finanzieren können. Ohne Wachstum, das an Kapazitätsgrenzen führt, fehlt auch der Anreiz, im Osten neue, große Kapazitäten aufzubauen. Angesichts der Schwierigkeiten dieser Aufgabe ist eine neue Partnerschaft zwischen Staat und Wirtschaft erforderlich, weil nur eine solche Partnerschaft entsprechende Ressourcen und Kapital mobilisieren kann.

Diese wenigen Hinweise machen deutlich, daß die langfristige Wohlfahrt unserer Gesellschaft, Lebensstandard, Freiheit, Emanzipation, soziale Gerechtigkeit in Zukunft eher noch stärker als in der Vergangenheit im Staatssektor und durch eine effiziente Organisation des Staatssektors entschieden werden. Gemessen an den Dimensionen des Fortschritts und der Wohlfahrt, die dort organisiert und bestimmt werden, sind der Energieaufwand, der Zeitaufwand und die Relevanz, die diesem Thema in der öffentlichen Diskussion, auch in der Diskussion der SPD, zugemessen werden, abenteuerlich niedrig. Schaut man sich die Tagesordnungen von Parteiversammlungen, einschließlich von Parteitag, an, muß man am Relevanzgefühl einer Partei zweifeln, die gemessen an diesen Wohlfahrtsfragen knappe politische Zeitbudgets häufig mit modischen Ad-hoc-Themen verbraucht. Die wohl knappste Ressource im politischen System ist die Ressource Zeitbudget für öffentliche Themen und politische Entscheidungsprozesse. Zwar steht jede Partei unter dem Druck, auf kurzfristig aufkommende Themen, die hohe Aufmerksamkeit erreichen, rasch zu reagieren. Propagandabilder des Irakkrieges erzielen nun

einmal mehr Aufmerksamkeit als trockene Erörterungen über den Abbau von Staatsdefiziten oder langfristige Pflegeprobleme. Schließlich sind auch Personalfragen allemal spannender als Sachfragen. Diese Strukturelemente der öffentlichen Diskussion muß man als gegeben hinnehmen. Dennoch muß es auch unter den gegebenen Bedingungen öffentlicher Debatten gelingen, komplexe Strukturfragen wie die Modernisierung des Staates systematisch und dauerhaft anzugehen und nicht einfach zu verdrängen, mit der Folge, daß dann in unregelmäßigen Abständen Antibürokratiewellen oder Empörungen über die angebliche Staatsverschwendung zu langfristig unwirksamen Ad-hoc-Reaktionen führen, die jeweils nur Emotionen befriedigen, aber kaum Probleme lösen.

Neben diesen abstrakten Hinweisen auf die Relevanz einer Strategie der Modernisierung staatlichen Handels sollte auch die Erfahrung zu denken geben, daß Gesellschaften bzw. Volkswirtschaften, die sich in den letzten 20, 30 Jahren als besonders erfolgreich erwiesen haben, wenn es darum ging, wirtschaftliche oder auch soziale Probleme zu lösen, nicht nur dadurch charakterisiert sind, daß ihre Märkte besonders gut funktionierten. Länder wie die Bundesrepublik, wie Japan, oder auch Schweden, waren in der Vergangenheit auch dadurch charakterisiert, daß die Symbiose zwischen staatlichem Handeln und privatem Wirtschaften besser klappte als in anderen Ländern. Das relative Zurückfallen der USA - dem nach dem Kriege mit Abstand reichsten Land der westlichen Welt - geht weitgehend zurück auf ein vielfältiges Staats- und Politikversagen und eine unzureichende Staatstätigkeit als Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung, u. a. auf ein unzureichendes Bildungssystem, auf unzureichende Infrastruktur und auf konflikträchtige Ungleichheiten. Auch das langanhaltende Staatsdefizit und das Phänomen eines Konsens über Probleme ohne einen Konsens über deren Lösungen sind Zeichen einer unproduktiver gewordenen Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft und Zeichen einer neuen Form von Staats- oder Politikversagen.

Die Schwierigkeiten Großbritanniens in der Wirtschaftsentwicklung waren überwiegend Folge eines schlecht organisierten, politisch falsch gesteuerten Staatssektors, der nicht die notwendigen Umfeldbedingungen für die Entwicklung der Wirtschaft schaffen konnte. In Großbritannien hat sich als besonders problematisch erwiesen, daß es über Jahrzehnte nicht gelang, bestimmte strukturelle Konflikte zu bewältigen. Dies führte immer wieder dazu, daß eine Labourregierung bestimmte Reformen oder Strategien durchsetzte (Verstaatlichung von Industrien, Bodenrechtsreformen, arbeitsmarktpolitische Reformen ...). Die nächste konservative Regierung war dann jeweils längere Zeit beschäftigt, diese Maßnahmen wieder "zurückzudrehen", mit der Folge, daß die nächste Labourregierung eine neue Runde entgegengesetzter Reformen startete. Neben dem "stop and go" in der Konjunkturpolitik haben diese Pendelschläge zwischen Rechts und Links einen leider nicht klar abzuschätzenden Schaden hervorgerufen. Fehlender Konsens und fehlende Stabilität in den Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft waren einige der Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der wirtschaftlichen Instabilität Großbritanniens. Man kann die lange konservative Regierungszeit und den langfristigen Rückgang

der Labour-Stimmen auch als Sorge vor einem Rückfall in die alte Pendelpolitik interpretieren.

Auch in Zukunft wird gelten: Die Entwicklung von polit-ökonomischen System wird immer stärker durch erfolgreiche Synergien zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichem Handeln, durch erfolgreiche Kooperation und nicht durch laissez-faire marktwirtschaftlich autonomer Bereiche entstehen. Insofern signalisiert der Niedergang des bürokratischen Sozialismus, der diese Kooperation überhaupt nicht erst zulassen wollte, etwas Falsches. Wichtiger für uns ist, daß der Versuch, ein Erhard-Wirtschaftswunder Nr. 2 im Osten durch bloße Deregulierungen zu schaffen, gescheitert ist. Dies läßt sich letzten Endes daraus erklären, daß dem staatlichen Apparat im Westen keine Entwicklungsstrategie für den Osten einfiel und weil die Rolle des Staates in ihrer Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung völlig unterschätzt wurde und wird. Am Beispiel des Versagens bei der Umstrukturierung des Wirtschaftssystems im Osten wird deutlich, wie erschreckend wenig die Relevanz des Staates als Entwicklungsmotor zur Kenntnis genommen wurde.

III. MODERNISIERUNG DES STAATES ALS ZENTRALE POLITISCHE AUFGABE

1. Modernisierung des Staates als Daueraufgabe

Die Modernisierung des Staates gleicht einer unendlichen Geschichte, denn der Staat setzt immer neue Ringe an und entwickelt sich zu einer immer komplexeren Großorganisation. Vier Ebenen (Gemeinden, Länder, Bund und EG) teilen sich inzwischen verschiedene Abgaben und Einnahmen. Auf der Angebotsseite werden immer mehr komplexere Güter und Leistungen für die Bürger bereitgestellt. Fast alle Kritiken gehen in ihren Ursachen auf die wachsende Komplexität einer Großorganisation mit zersplitterten Verantwortungen und Zurechnungen zurück. Daraus ergeben sich in der Umkehrung Modernisierungsfelder.

2. Bessere Zurechnung und - Verantwortungsteilung

Die zentrale Aufgabe des Staates besteht darin, Kollektivgüter bereitzustellen, d.h. Güter, die nicht teilbar sind, die allen Bürgern als Systeme oder Leistungen zur Verfügung stehen und die nicht von einzelnen individuell nachgefragt bzw. erworben werden können. Aus der Unmöglichkeit der Zurechnung im Einzelfall folgt der Zwang zu einer kollektiven Finanzierung über Steuern. Dies gilt für Verteidigungsleistungen genauso wie für die innere Sicherheit. Allerdings stellen staatliche Organisationen auch immer mehr Leistungen bereit, die im Prinzip von Einzelpersonen oder Unternehmen gesondert in Anspruch genommen werden oder die bestimmten Gruppen überdurchschnittlich zugute kommen. Hier sind Zurechnungen im Einzelfall zwar nicht im Sinne einer exakten Preiszahlung aber doch im Sinne einer erhöhten Transparenz möglich.

Mangelnde Zurechnung von Kosten und Nutzen und verwischte Verantwortungen stellen eine zentrale Ursache für Verschwendungen und Fehllokationen im Staatssektor dar. Diese zunehmende Komplexität wird oft als Strukturelement staatlichen Handels bezeichnet, die einfach hinzunehmen ist. Ständig begegnet man jedoch der politischen Neigung, die Komplexität des Staates in einem Ausmaß zu erhöhen, was technisch nicht notwendig erscheint. Die These von der Unvermeidbarkeit der ständig zunehmenden Komplexität des staatlichen Sektors muß als ein grundlegender Irrtum angegangen werden. Wir beobachten seit Jahren, wie private Unternehmensorganisationen vereinfacht und transparenter gemacht werden. Lean-Management, Profit-Center, Abbau von Hierarchien, ein näheres Zusammenführen von Management, Forschung und Produktion, Dezentralisierung, Hineintragen von Wettbewerb in die großen Organisationen, das sind Kurzformeln für einen Strukturwandel in großen privaten Organisationen, der überall beobachtbar ist. Gemessen daran baut der Staatssektor sich unverändert komplexe hierarchische Großorganisationen auf, die von niemandem - schon gar nicht von Politikern - gesteuert werden können, die für diese Aufgabe nicht ausgebildet wurden und deren Energien zu einem fast unerträglichen Teil durch die Aufgabe, Konsens zu stiften, absorbiert werden. Für das technokratisch saubere Systemmanagement bleibt selten ausreichend Zeit. Dabei stellt man mit Erschrecken fest, daß die Berufspolitiker als Profiteure eines komplexen Staatsapparates ein hohes Eigeninteresse an der Komplexitätssteigerung haben. Je mehr Verschachtelungen und Verflechtungen entstehen, um so mehr werden Entscheidungen in Zwischengremien der Politik und Verwaltung verlagert. Die Kontrollmöglichkeit durch die Öffentlichkeit wird redu

ziert, weil jeweils mehrere Ebenen oder Fachbereiche betroffen sind. Dabei muß man nicht unterstellen, daß die Politik bewußt in Richtung auf Erhöhung der Komplexität und Abbau direkter Kontrolle hinarbeitet. Der Alltag schafft genügend Zwänge und Anlässe, um solche, die eigene Macht steigende Komplexität, weiter zu erhöhen. Der Verkehrsminister des Landes A verhandelt mit dem Verkehrsminister des Landes B. Dabei müssen die Landesverkehrsminister und diverse andere Fachverwaltungen mit einbezogen werden. Als Ergebnis entsteht ein komplexes System von Gremien und Organisationen, die an einer Entscheidung mitarbeiten. Jeder Versuch der externen Einflußnahme und Kontrolle stößt auf die Schwierigkeit, daß niemand das Gesamtnetz verändern und kontrollieren kann und Einflüsse auf Teilaspekte am Widerstand der vereinigten Organisations- und Fachchauvinisten scheitern.

Besonders schwer kontrollierbar werden die Verflechtungen der vier Ebenen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und EG. Die EG verhandelt immer häufiger direkt mit Ländern und Kommunalverwaltungen im Rahmen von Struktur- und Technologieprogrammen. Pilotprojekte werden gestartet. Fachverwaltungen und Fachpolitiker von Bund, Ländern, Gemeinden und EG bilden dabei gemeinsame Interessenachsen. Die Parlamentarier der einzelnen Ebenen stehen diesen komplexen Steuerungs- und Organisationsstrukturen fast ohnmächtig gegenüber. Opposition auf der einen Ebene wirkt dann angesichts der großen Gesamtprojekte destruktiv und kleinkariert. Um sich gegen politische Widerstände im jeweiligen Einzugsbereich zu wappnen, werden bewußt große komplexe Geleitzüge und Entscheidungspakete zusammengestellt, aus denen einzelne Elemente nicht mehr herausgebrochen werden können.

Wie dargestellt, wird dies am deutlichsten am Beispiel der EG. Hier wurde eine neue staatliche Ebene geschaffen, deren Finanzierung überwiegend aus indirekten Abgaben, die von den einzelnen Bürgern nicht nachvollzogen werden können, finanziert wird. Gleichzeitig

besteht nur eine indirekte politische Kontrolle. Schließlich kommt hinzu, daß die Medienpräsenz bei den EG-Behörden in Brüssel weit schwächer entwickelt ist als in den nationalen Hauptstädten.

Die Entscheidungen fallen überwiegend in internationalen direkt nicht kontrollierbaren Gremien, mit der Folge, daß nationale Entscheidungskompetenzen reduziert und die Stimmzettel der Bürger national entwertet werden, ohne daß dafür ein Ausgleich bei den Europawahlen entsteht. Fast kein EG-Bürger kann heute genau nachvollziehen, welche Steuern und Abgaben zugunsten welcher EG-Aufgaben entstehen und wie die EG-Mittel im Detail verwendet werden. Am deutlichsten wird dies am Beispiel der Agrarpolitik. Hier wird zugunsten einer kleinen Minderheit ein riesiger staatlicher Aufwand getrieben. Die Mittel werden z.T. dadurch beschafft, daß Agrarimporte in die EG durch Abgaben verteuert werden. Dies erhöht das Preisniveau für Lebensmittel innerhalb der EG, was vor allem Haushalte mit niedrigem Einkommen überdurchschnittlich belastet. Gleichzeitig werden Umsatzsteueranteile für die Finanzierung der Agrarmarktordnungen verwendet. Preissteigerungen und Finanzierungen durch Mehrwertsteuererhöhungen wirken systematisch regressiv. Die sonst verteilungspolitisch ziemlich sensiblen Parteien haben sich hier längst eine Hornhaut zugelegt. Es kommt in vielen Fällen zu einer Umverteilung zulasten relativ armer Haushalte, während die begünstigten Bauern, was Einkommen und Vermögen angeht, im Vergleich dazu sehr wohlhabend sind. Die Preiserhöhungen rufen gleichzeitig eine umweltbelastende Überproduktion hervor. Solche absurden und unfairen Ergebnisse sind Folge indirekter politischer Entscheidungen und indirekter Finanzierungen. Die politischen Entscheidungen kommen in internationalen Gremien zustande, die niemandem direkt verantwortlich sind. Jedes einzelne Mitglied versucht bei seinen eigenen nationalen Wählern Zustimmung zu gewinnen und betätigt sich deshalb als aggressiver Interessenvertreter. Kompromisse kommen nur nach langem Tauziehen zustande. Die einzelnen Wähler ha

ben nicht die Chance, sich dagegen zu wehren. Vielfach spüren sie die Folgen der politischen Entscheidungen überhaupt nicht, da sie in den Haushalten mehrerer politischer staatlicher Ebenen versteckt sind. Eine Kritik gegenüber den eigenen nationalen Politikern wird regelmäßig mit dem Argument abgeschmettert, daß internationale Kompromisse unvermeidbar seien. Man stelle sich z.B. vor, daß die EG-Agrarpolitik nicht aus indirekten Steuern und Abschöpfungsbeträgen sondern aus einem Zuschlag zur Einkommenssteuer finanziert würde. Die Politiker hätten dann regelmäßig vor ihre Wähler hintreten müssen, um direkte Steuererhöhungen durchzusetzen. Ohne Zweifel gäbe es eine EG-Agrarpolitik in der heutigen Form nicht, weil sich dafür keine Mehrheiten finden ließen. Die wuchernden Politiken zugunsten von Minderheiten ohne Zustimmung durch Mehrheiten sind nur möglich, weil in einem komplexen Staatsaufbau spezielle Interessen hohen Einfluß gewinnen und die Mehrheit nicht in der Lage ist, ihre Ablehnung zum Ausdruck zu bringen. Bei den jeweiligen Wahlen stehen nur gesamte Menüs zur Auswahl nicht jedoch einzelne Politiken. Hier ist zwar ein Strukturelement jeder Wahlentscheidung beschrieben. Allerdings sind durch die Komplexitätssteigerungen der staatlichen Organisationen, durch die fehlenden Zurechnungen von Einnahmen und Ausgaben und durch die Verantwortungsmischungen immer häufiger Situationen entstanden, in denen über lange Fristen große Politikfelder "mehrheitslos" weiterbetrieben werden. Eine Gremienherrschaft von Berufspolitikern und politischen Beamten steuert Prozesse, die für die Wähler nicht mehr kontrollierbar und durchschaubar sind.

Ähnlichen Phänomenen begegnet man aber auch in anderen Bereichen, insbesondere in der Kommunalpolitik. Dort werden Großprojekte zu einem erheblichen Teil aus Zweckzuweisungen der Länder finanziert. Auch auf der nationalen Ebene wuchern indirekte Finanzierungen zwischen verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften. In vielen Bereichen teilen sich Bund, Länder und Gemeinden

die Kosten von großen Investitionen. Solche "Mehrebenenfinanzierungen" waren gedacht, um neue politisch gewichtige Investitionsaufgaben rasch zu realisieren und zu finanzieren. Der Bund stellt deshalb Ländern und Gemeinden Finanzhilfen für den Wohnungsbau, die Stadterneuerung oder die Verkehrsinfrastruktur bereit. Aus den Mischfinanzierungen folgt, daß die jeweilige Ebene nur ein Bruchteil der Gesamtkosten trägt. Die politische Durchsetzung auf den einzelnen Ebenen wird erleichtert. Vor allem die Gemeinden können ihren Wählern bei geringen Belastungen hohe Investitionsergebnisse versprechen. Sie geraten aber auch unter den Druck andere Aufgaben, die sie selbst für sinnvoll erhalten, zurückzustellen. Das Ergebnis ist häufig eine Überinvestition in den Mischfinanzierungsbereichen. Nüchternes Kosten-/Nutzendenken wird vernachlässigt, weil die entscheidenden Gremien ihren Wählern die vollen Kosten nicht anlasten müssen.

Der Renner des Jahrzehnts wurde auf diese Weise die Stadterneuerung - das Lieblingskind der Mittelschichten, deren Wohngebiete aufgewertet und verschönert wurden. In der Zwischenzeit wissen wir, daß dabei eine riesige Überinvestition angeregt wurde, mit dem Ergebnis, daß die Zahl einfacher preiswerter Wohnungen drastisch reduziert wurde. Die Wohnungsverknappung für Haushalte mit niedrigem Einkommen ist auch Folge der staatlich subventionierten Überinvestition in die vorhandenen Wohnungsbestände. Haushalte mit hohem Einkommen brauchen heute anders als in den 60er und frühen 70er Jahren, wenn sie attraktiven Wohnraum suchen, nicht mehr die hohen Kosten des Neubaus zu tragen. Sie breiten sich in den attraktiver gewordenen Beständen aus. Die Benachteiligten dieser Strategie sind Haushalte mit niedrigem Einkommen, die auf einfache Wohnungen angewiesen sind, weil der Staat nicht über hinreichende Subventionen verfügt, um allen Bürgern einen gleichen sehr hohen Wohnstandard zu garantieren.

Auf der kommunalpolitischen Ebene hat die Mischfinanzierung zur Folge, daß viele lokale Politiker häufig

nur noch daran gemessen werden, ob es ihnen gelingt,
aus den Landeshauptstädten

mit wertvollen Jagdtrophäen heimzukehren. Statt sich an den Willen und den Wünschen ihrer Wähler zu orientieren, werden sie in Abhängigkeit von Töpfchenverwaltern der Landeshauptstädte gehalten. Für die Länder wiederum gilt, daß ihre Finanzsituation zu einem erheblichen Teil in Bonn entschieden wird.

Modernisierung des Staates bedeutet deshalb vor diesem Hintergrund Reduktion der Komplexität, Trennung von Verantwortungen, Zusammenführen von Einnahme- und Ausgabeverantwortung, wenn möglich auf einer Ebene, und Reduzierung der Mischverwaltungen und Mischfinanzierungen. Um den ständigen Prozeß der Entwertung der Stimmzettel durch Gremienherrschaft und fehlende Zurechnungen zu bremsen, müßte eine grundlegende Umkehr in der Struktur der Finanzierung und Verantwortungsteilung des Staatssektors eingeleitet werden.

Dies hätte zur Folge, daß die einzelnen Wähler jeweils deutlicher spüren, welche Kosten durch bestimmte Maßnahmen entstehen. Die Politiker auf den einzelnen Ebenen müßten besser abwägen, welche Nutzen verschiedene Maßnahmen hervorrufen. Ausgaben würden stärker nach den unmittelbar spürbaren Bedürfnissen und Präferenzen der Wähler gesteuert. Die Verselbständigung von bestimmten Programmen und der wuchernde Programmchauvinismus der Fachpolitiker verschiedener Ebenen, die gemeinsam ihre Politikbereiche ausweiten wollen, würde eingedämmt. Die Kontrolle wäre direkter und wirksamer und die autonome Macht der Politik bliebe geringer. Ein Ergebnis solcher Veränderungen wäre die drastische Aufwertung der Stimmzettel. Wählen gehen würde sich mehr lohnen als heute, wo Stimmabgabe immer seltener Zustimmung zu einer Partei bedeutet. Wahlen zwingen immer mehr zur Wahl zwischen kleineren Übeln. Die Wähler entwickeln sich zu Verlustminimierern und nicht zu Gewinnmaximierern.

3. Steuerung durch Preise statt durch Gebote und Verbote

Was hier abstrakt als bessere Zurechnung der Kosten verschiedener Maßnahmen angesprochen ist und im Ergebnis ein besseres Zusammenführen von Einnahme- und Ausgabeverantwortung auf den einzelnen Ebenen voraussetzt, spielt in anderen Bereichen und Zusammenhängen eine ähnliche Rolle. In der Umweltpolitik ist es längst ein Gemeinplatz geworden, daß man dem Verursacherprinzip besser Geltung verschaffen müsse. Auch hier geht es darum, daß einzelnen Gruppen, Haushalten und Unternehmen die Folgen von Produktion oder Konsum möglichst direkt zugerechnet werden sollen. Die Abwälzung von Umweltbelastungen auf die Allgemeinheit soll unterbunden werden. Was in der Öffentlichkeit meist als ökologischer Umbau der Volkswirtschaft bezeichnet wird, wird sich im Kern als eine Ökonomisierung der Ökologie erweisen.⁽²⁾

Der Gedanke der Zurechnung bzw. das Verursacherprinzip muß in alle Bereiche des öffentlichen Sektors hineingetragen werden. Wo immer möglich sind die indirekten Finanzierungen aufzuheben; dafür sollten verstärkt Quasipreise und direkte Abgaben als Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden können.

Welche Revolution ein solches Konzept für den öffentlichen Sektor bedeutet, kann hier nur an einigen wenigen Beispielen erläutert werden:

Straßenpreise

Vor allem in den Kernbereichen der Agglomerationen werden Straßenkapazitäten absolut knapp. Eine Kapazitätsausweitung scheitert am Flächenmangel. Zwar kann ein verbessertes Verkehrsmanagement aus einem gegebenen Straßensystem noch ein Mehr an Fahrleistung

(2) Beispiele:

- Einführung von Umweltpfändern, um die Rückführung von Batterien, Autowracks u. a. umweltbelastenden Gegenständen zu erleichtern bzw. dafür Anreize zu schaffen.
- Vermarktung von Emissionsrechten.
- Vermarktung von Genehmigungslizenzen aller Art.

gen "herausholen"; dies bedeutet jedoch nur eine Verschiebung der Grenzen. Im Prinzip wächst die Knappheit innenstädtischer Straßenkapazitäten auf Dauer weiter. Es wächst aber auch die Knappheit von Fernstraßen zumindest in bestimmten Belastungszeiten. Bisher werden wiederkehrende Staus als Steuerungsinstrumente gegenüber der Verknappung von Straßenkapazitäten eingesetzt. Dabei haben Staus aus der Sicht vieler Bürger den Vorteil, daß alle Teilnehmer gleich behandelt werden. Tatsächlich erleben wir jedoch eine ständige Verknappung der Zeit. Zeit ist unterschiedlich wertvoll und wird unterschiedlich produktiv genutzt. Das Lieferfahrzeug, das dringlichst Güter von A nach B bringen muß, benötigt die Straßen mehr als die Hausfrau, die ein Paar Strümpfe kaufen möchte. Eine Lösung ist prinzipiell dadurch möglich, daß über elektronische Steuerung und Registrierung nutzungsabhängige Preise erhoben werden. Dagegen wird eingewandt, daß damit neue soziale Probleme geschaffen würden. Dem ist entgegenzuhalten, daß natürlich meritorische Straßennutzungen, etwa der Transport von Kindern zur Schule oder andere wichtige Fahrten, die während der Stoßzeiten zu absolvieren sind, preisfrei abgewickelt werden können. Die entsprechenden Fahrzeuge oder Fahrten würden von der Belastung ausgenommen.

Für die übrigen Bereiche bliebe ein Element der Ungleichheit bestehen. Die Gleichheit im Stau würde aufgehoben. Man muß allerdings davon ausgehen, daß sich auch neue Verhaltensweisen bilden. So können sich Mitfahrgemeinschaften bilden, mit der Folge, daß bei voll besetzten Autos die Straßennutzungsgebühren auf mehrere Personen verteilt werden. Man kann die Zahl der Fahrten in die Innenstadt zum Einkäufen reduzieren und dann jeweils größere Umsätze auf einmal realisieren. Die Hinweise zeigen, daß Vermeidungs- und Anpassungsverhalten möglich ist, das auch dazu führt, daß die ungleichen Wirkungen z. T. wieder ausgeglichen werden. Das Ergebnis wäre in jedem Fall eine bessere Nutzung der Straßenkapazitäten, wären weniger Staus und weniger Umweltbelastungen. Schließlich liegt auf der Hand, daß Straßenpreise nicht isoliert eingesetzt werden können. Sie müssen verbunden sein mit einem verbesserten Öffentlichen Personennahverkehr.

Vorrangspuren für Busse und Sammeltaxis gehören genauso dazu, wie eine Parkraumbewirtschaftung mit Preisen, die über den Tag gestaffelt werden.

Eine Grundsteuer als Quasipreis für die Bodennutzung

In den letzten Jahren hat sich im Gefolge der steigenden Nachfrage nach Bauland und Siedlungsflächen gezeigt, daß die Bereitschaft zu einer nachfragegerechten Ausweitung von Siedlungsflächen gesunken ist. Dies führt zu unerträglichen Umverteilungen und Knappheiten. Die Knappheit an Baurechten verteuert Bauland und damit neu gebaute Wohnungen. Als Folge davon erzielen die Eigentümer von Bestandswohnungen zusätzliche Mietsteigerungen, die ihnen leistungslose Einkommenserhöhungen und Vermögensgewinne verschaffen.

Als Steuerungsinstrument könnte in dieser Situation eine Grundsteuer wirken, die auf der Grundlage zeitnah bemessener Verkehrswerte erhoben und deutlich erhöht wird. Bei untergenutzten gewerblichen Grundstücken würde der Anreiz zu einer intensiveren Nutzung oder zum Verkauf steigen. Das Baulandangebot würde im privaten und gewerblichen Sektor zunehmen. Der Staat würde in jedem Fall an der Verknappung der Mietwohnungen partizipieren. Die aus einer Wohnungsverknappung resultierenden Mehreinnahmen würden nicht mehr voll den Eigentümern als windfall profits zufallen. Sie könnten zur Finanzierung von Neubauten und zur Erschließung von Bauland genutzt werden. Daraus ergäbe sich eine Verringerung der künftigen Mietsteigerung. Eine Grundsteuererhöhung dieser Verwendung läge deshalb im Interesse der Mieter. Dort, wo absolute Knappheiten entstehen, würde der Staat immerhin an diesen absoluten Knappheiten partizipieren. Das Ausmaß der Umverteilungen zugunsten der Alteigentümer würde reduziert.

Die beiden Beispiele machen deutlich, welche Veränderungen eine Zurechnung von Kosten

und Nutzen bei öffentlichen Gütern oder bei Grundstücken zur Folge haben kann. Angesichts der Revolution der Datenverarbeitung, der Sensortechnik und der Informationsübertragungen werden in Zukunft Finanzierungsinstrumente möglich, die jeweils eine bessere Zurechnung von Kosten und Nutzen auch im öffentlichen Sektor herbeiführen. Wir stehen hier erst am Anfang einer Entwicklung, die langfristig dazu beitragen können, verbesserte Grundlagen für wirtschaftliches Handeln und Verhalten im öffentlichen Sektor zu schaffen. Es liegt auf der Hand, daß gegen solche Zurechnungstechniken in öffentlichen Budgets uralte Gegenargumente bestehen. Das Nonafektationsprinzip ist ein geheiligtes Prinzip der Finanzwissenschaft. Tatsächlich zeigt sich, daß Schädigungspotentiale durch die Politik und durch den öffentlichen Sektor ständig zunehmen. Der öffentliche Sektor erzeugt immer größere und komplexere, z. T. ungewollte Umverteilungen. Nicht mehr die Umverteilung zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern steht im Vordergrund, sondern Verteilungen zwischen unterschiedlichen Gruppen aufgrund von Subventionen, Zugangsbeschränkungen zu Märkten oder von realen Vorteilen als Folge von Nutzungen öffentlicher Infrastruktur, denen keine adäquaten Abgaben gegenüberstehen. Umverteilungen dieser Art beruhen im Grundsatz zunächst immer darauf, daß zuwenig Transparenz und zuwenig direkte Zurechnung bestehen. Unternehmen und Haushalte wälzen Umweltbelastungen auf die Allgemeinheit ab. Knappe Baurechte erzeugen Vermögensgewinne bei den Eigentümern von Bauland und bebauten Grundstücken. Die öffentliche Infrastruktur wird ganz unterschiedlich in Anspruch genommen, ohne daß die Unterschiede in irgendwelchen Finanzierungsbeiträgen zum Ausdruck kommen. Dies gilt insbesondere für den Verkehrssektor. Die komplexen Mischfinanzierungen und Subventionssysteme führen zu vielen kaum nachvollziehbaren, weithin nicht gewollten Belastungen und Entlastungen. Dies gilt in der Regionalpolitik genauso wie in der Wohnungsbauförderung. Als Mittel (nicht als Allheilmittel) gegen solche ungewollten Um

verteilungen können bessere Zurechnungen, gestützt auf mehr Transparenz und Quasipreise, als Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden. Sie erzeugen im Ergebnis eine Komplexitätsreduktion. Eine Erhöhung der Zurechnung von Einnahmen und Ausgaben, genauere Abgrenzungen von Verantwortung und Zweckbindung bestimmter Steuereinnahmen erhöhen im Ergebnis die Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz des staatlichen Sektors.

4. Modernisierung des Staates durch gezielte Effizienzsteigerung in den öffentlichen Verwaltungen

4.1 Das Problem

Staatliche Organisationen hinken in ihrer Effizienz hinter den meisten privaten Organisationen her. Folgende Gründe dürften dafür ausschlaggebend sein:

- Staatliche Leistungen werden nach wie vor in großen hierarchischen Organisationen erzeugt.
- Die Entscheidungskompetenz der einzelnen Organisationsleiter ist niedrig. Detaillierte Regelungen verhindern oder erschweren effiziente Organisationsformen und vermindern den Anreiz zu effizienteren Produktionsformen.
- Es fehlt an Wettbewerb, der leistungssteigernd wirkt. Private Organisationen sind grundsätzlich nicht besser als öffentliche. Sie werden nur durch Wettbewerb und das Hinzukommen neuer Anbieter ständig zu Leistungssteigerungen gezwungen.
- Es fehlen ausreichende Anreize zur Einsparung von Kosten und Erhöhung der Leistungen.

4.2 Leistungssteigerung durch Privatisierung

Ein Schlagwort, das in den letzten Jahren Strukturveränderungen in den Organisationen des privaten Sektors charakterisierte, lautet: "Senkung der Fertigungstiefe". Dahinter steht die Erfahrung, daß große hierarchische Organisationen bei gleichzeitig hoher innerer Komplexität keine maximale Effizienz garantieren. Verringerung der Fertigungstiefe durch Auslagerung der Produktion von Komponenten oder Diensten entwickelte sich vor diesem Hintergrund zu einer wirksamen Strategie gegen die Komplexitätsexplosion und die Reibungsverluste in Großorganisationen. Ganz im Gegensatz zu dieser im Privatsektor erfolgreichen Strategie wurde das Thema im öffentlichen Sektor unter der Überschrift "Privatisierung" ideologisiert. Statt den Gesichtspunkt der Effizienz- und Qualitätssteigerung in den Vordergrund zu stellen, wurde Privatisierung von konservativer Seite als ein Instrument zur Verringerung des Staatseinflusses dargestellt. Dadurch ließ sich die SPD in eine sehr verquere Abwehrsituation drängen. Opposition gegen Privatisierung wurde vielfach als Verteidigung von politischen Einflußmöglichkeiten interpretiert.

Diese Diskussionslage ist unbefriedigend. Privatisierungen als Instrument der Leistungs- und Qualitätssteigerung können aus der Kontroverse über den Umfang und die Intensität des Staatseinflusses völlig herausgehalten werden. Wie bei privaten Großunternehmen auch wird die Senkung der Fertigungstiefe eine Frage der Zweckmäßigkeit, die aus der Aufgabe heraus, d.h. insbesondere aus den Anforderungen der Kunden heraus entschieden werden sollte. Das bedeutet in der Praxis, daß ständig und systematisch geprüft werden muß, ob Leistungen, die der öffentliche Sektor in eigener Regie erfüllt, nicht besser in Form von Auslagerungen auf Private übertragen werden können, die dann im Auftrag des Bundes oder der Länder tätig werden. Damit würde vor allem mehr Wettbewerb entstehen.

Beispiele:

- Es ist nicht einzusehen, warum ein Schwimmbad von kommunalen Bediensteten betrieben wird. Genauso ist nicht einzusehen, warum irgendein Bus von einem öffentlichen Angestellten gefahren werden muß. Beide Leistungen können im Wege von Submissionen von privaten Anbietern übernommen werden. Dabei lassen sich durch vertragliche Auflagen alle sozialen Ziele sicherstellen. Dort, wo Auflagen gemacht werden, die im Ergebnis für den privaten Anbieter zu Verlusten führen, muß es zur Bereitstellung einer Subvention kommen. Der Staat soll sich auf seine Kernaufgaben, d. h. die Steuerung der Leistungen, konzentrieren. Die Produktion der Leistungen soll, wo immer möglich, im Wettbewerbsverfahren organisiert werden, wie das bei der Produktion von Straßen und Gebäuden seit je her üblich ist (Bereiche für solche Privatisierungen: Buslinien, Schwimmbäder, das Leeren von Parkuhren, Pflege von Grünanlagen, die Übernahme von Gehaltsabrechnungen, Gebäudereinigung, die Organisation und das Management von Krankenhäusern, Schulen, Universitäten. . .).
- Privatisierungen sind auch in sehr speziellen Fachbereichen wie der amtlichen Statistiken möglich und notwendig. Hier hat sich z. T. hinter dem als Abwehrinstrument mißbrauchten Datenschutz ein skandalös ineffizientes Monopolsystem der Datenverwaltung entwickelt. Die Auswertung von Daten braucht oft Jahre. Die Analysen sind schematisch und phantasielos. Private Institute erhalten mit Datenschutzargumenten keinen oder nur begrenzten Zugang zum Rohmaterial. Tatsächlich könnte bei vielen Erhebungen die Aufbereitung und Auswertung von Daten durch Ausschreibungen im Wettbewerb erfolgen. Man kann jede Zählung anonymisieren. Ein Großteil der Auswertungen ist auf der Basis völlig anonymisierter Daten möglich. Der gegenwärtige Zustand ist völlig unhaltbar. Die Steuerzahler werden mit riesigem Aufwand belastet. Die Informationsergebnisse sind unbefriedigend. Sie kommen

zu spät. Ein großer Teil der Informationen wird den Nachfragern niemals bereitgestellt. Abhilfe wäre einfach. Durch entsprechende Ausschreibungsverfahren können bei geringeren Kosten bessere Auswertungsergebnisse erzielt werden. Es gibt keinen Grund, warum die Innenminister sich bisher vor dieser Aufgabe drücken.

4.3 Explizite Qualitätsstandards

Hoheitliche Leistungen können nicht im Wettbewerb erzeugt werden, sie müssen im Staatssektor verbleiben (Baugenehmigungen, Gewerbeaufsicht . . .). Allerdings sollten Politiker sich stärker darauf konzentrieren, hier Leistungsstandards vorzugeben.

Ohne eine systematische ständige Rückkopplung zu den Kunden, die überall eingerichtet werden könnte, fehlen allerdings die wesentlichsten Informationen, die für eine Qualitätssteigerung erforderlich sind. Ein besonderes Problem stellen die für die Adressaten oft nicht kalkulierbaren Fristen dar. Unkalkulierbare Fristen erzeugen Risiken und Kosten, ob Baugenehmigungen oder Entscheidungen der Gewerbeaufsicht. Die Ämter kalkulieren ganz offensichtlich die Zeitkosten nicht, die bei den Privaten entstehen. Hier sind allein durch politische Vorgaben Lösungen möglich. Im Einzelfall ist jeweils zu prüfen, warum Fristen nicht eingehalten werden können. Abhilfemaßnahmen müssen dann systematisch gesucht werden. Ein großer Fortschritt wäre schon dadurch erreicht, daß den Adressaten die Bearbeitungsfristen bekannt sind. Kalkulierbarkeit ist in jedem Fall ein Vorteil, auch wenn die Fristen im Einzelfall unbefriedigend lang bleiben.

4.4 Vorgabe von Produktivitätssteigerungen

Der öffentliche Sektor wird ab Mitte der 90er Jahre unter einen extremen Rationalisierungsdruck geraten, weil aufgrund einer rasch an-

schwellenden Pensionierungswelle der Einstellungsbedarf steigt. Gleichzeitig nehmen die Personalkosten für die Pensionäre überdurchschnittlich zu und beschränken den Personalaufwand für die aktiv Bediensteten. Diese Verknappung fällt zusammen mit erhöhten Chancen zur Rationalisierung. Durch die Informations- und Kommunikationstechnologien werden in den kommenden Jahren in zahlreichen Bürobereichen ständig Produktivitätssteigerungen möglich. In allen Informations-/Verarbeitungsbereichen mit konstanten Aufgaben des Staates sollten in Analogie zum privaten Sektor Produktivitäts- und Leistungssteigerungsvorgaben gemacht werden, die von den Organisationsleitern erwirtschaftet werden müssen. Dort, wo Aufgaben konstant bleiben, bedeutet dies einen ständigen Personalabbau. Allerdings müßten die Organisationsleiter dann auch entsprechende Freiheiten bei der Gestaltung der Ausgaben und der Organisationen erhalten. Techniken dieser Art werden seit längerem in Schweden erprobt. Die Erfolge sind bisher noch nicht klar zu beurteilen. In jedem Fall ist es bemerkenswert, mit welchem politischen Gewicht die Produktivitätssteigerung in den Informationsverarbeitungsbereichen der öffentlichen Verwaltungen dort vorangetrieben wird.

4.5 Stärkung des Leistungsanreizes in großen Organisationen. Zurückdrängen des Programm- und Organisationsschanvinismus durch stärkere exogene Kontrolle.

Öffentliche Organisationen sind durch eine hohe personelle Stabilität gekennzeichnet. Junge Mitarbeiter werden in einer Phase eingestellt, wo sie über geringe Berufserfahrung verfügen. Sie werden dann durch die Organisation geprägten Erziehungsprozessen unterworfen. Dabei spielen Organisationschauvinismus und interne Fachideologien bzw. Leistungsstandards eine erhebliche Rolle. Diese Praxis stärkt Scheuklappendenken und führt dazu, daß die

Bedeutung der jeweils eigenen Organisation überschätzt wird. Hiergegen müßte systematisch angegangen werden.

Beispiel:

- Beförderung nur nach Rotation durch andere Organisationseinheiten.
- Stärkerer Austausch zwischen öffentlichen und privaten Sektor.
- Zeitliche Befristung von Programmen und Maßnahmen mit expliziten Überprüfungen.

Maßnahmen gegen den Organisationschauvinismus werden in den kommenden Jahren besonders dringlich, weil aufgrund der Altersschichtung und der veränderten Ansprüche an den öffentlichen Sektor ein erheblicher interner Strukturwandel notwendig wird. In fast allen öffentlichen Verwaltungen kommt es gegen Ende der 90er Jahre zu einer raschen Pensionierungswelle. Gleichzeitig verändern sich die Nachfragestrukturen aufgrund der raschen Verschiebungen der Anforderungen an den öffentlichen Sektor. Es ist gegenwärtig nicht abzusehen, wie dieser Strukturwandel bewältigt werden kann. So werden die Rationalisierungszwänge erheblich zunehmen, weil z. T. Personal in ausreichendem Umfang gar nicht zur Verfügung steht, d. h., in den Schulen müssen Computerlernprogramme stärker Eingang finden usw. Leistungen müssen auch erheblich vereinfacht werden. Durch Produktivitätssteigerungen müssen Personaleinsparungen erwirtschaftet werden. Die Vorbereitungen auf diesen Strukturwandel sind bisher minimal. Es ist typisch, daß die meisten Verwaltungen nicht einmal Kenntnisse über den mittelfristigen Ersatzbedarf von Personal haben, d.h., die Planungen sind viel zu kurzfristig orientiert. Langfristiger Strukturwandel wird nicht systematisch vorbereitet.

4.6 Systematische Berücksichtigung der durch den öffentlichen Sektor erzeugten privaten Kosten

Öffentliche Organisationen unterschätzen die Folgekosten, die sie durch Regulierungen im privaten Sektor erreichen. Das beginnt bei den Kosten der Steuererhebung und endet bei Informationsbedürfnissen des Staates. Unterschätzt werden die Kosten von Wartezeiten sowohl für

private Haushalte wie für Unternehmen. Die dem öffentlichen Sektor auferlegten Kosten-/Nutzenanalysen beziehen sich in der Regel nur auf die Kosten im öffentlichen Sektor, aber nicht auf die Folgekosten im privaten Sektor. Jedenfalls werden diese von den Verwaltungen systematisch unterschätzt. Als erster Ansatz könnten Regelungen eingeführt werden, die Verwaltungen ständig zwingen, die von ihnen erzeugten Kosten mitzuschätzen. Da das Thema zu vielgestaltig und da es noch nicht einmal in Ansätzen aufgearbeitet ist, fehlt es an Informationen und Beurteilungskriterien. Gerade am diesem Beispiel zeigt sich die oft falsche Orientierung der Politik. Gleichzeitig liegt auf der Hand, daß - wie in anderen Bereichen -auch einmalige Erfolge nicht ausreichen. Es kann nur darum gehen, systematische Berücksichtigungen dieser Faktoren in alle Entscheidungsprozesse einzubringen.

5. Best-Practice - Eine Methode zur Leistungs- und Qualitätssteigerung

Man beobachtet im öffentlichen Sektor immer wieder aufgrund persönlicher Initiativen sehr ausgeprägte und hervorragende Modernisierungsleistungen. Im privaten Sektor erzwingt der Wettbewerb, daß Innovationen, die in Einzelunternehmen als Pionierleistung erbracht werden, sich auf andere Unternehmen übertragen. Dabei werden innovative Lösungen in der Regel von anderen imitiert. Gelingen solche Imitationen nicht, dann können die leistungsstarken Unternehmen ihre Marktanteile erhöhen. Im Extremfall werden leistungsschwächere Unternehmen vom Markt verdrängt.

Im öffentlichen Sektor kommt es nur sehr langsam zur Verbreitung von punktuellen Innovationen, weil der Wettbewerb fehlt. Monopolorganisationen können an gewohnten Verfahren festhalten, weil kein Zwang zur Modernisierung besteht. Als Ersatz für den fehlenden Wettbewerb kann versucht werden, durch Imitationen herausragender Lösungen

eine rasche Verbreitung dieser Innovationen

zu erreichen.

23

Im Prinzip können Imitationstechniken aktiv und passiv betrieben werden. Passive Imitationstechniken beruhen darauf, daß Gebietskörperschaften beim Auftauchen von Verwaltungsproblemen nach besseren Lösungen bei anderen Gebietskörperschaften suchen und sie imitieren. Es können sich aber auch mehrere Gebietskörperschaften verabreden und arbeitsteilig bestimmte Innovationen bewußt einführen. Dies würde z. B. auch ermöglichen, daß sich politische Spitzen jeweils auf einzelne Innovationen konzentrieren und sie vorantreiben. Durch die arbeitsteiligen Innovationen würden größere Felder abgedeckt. Die Erfahrungen der aktiven Innovateure könnten von den anderen Beteiligten jeweils verwertet werden. In den USA sind solche Verfahren als "Best-Practice-Techniken" bekannt. "Best Practice" bedeutet, daß jeweils versucht wird, die als optimal bekannten Lösungen ebenfalls einzuführen. Bei der Suche nach unterschiedlichen Produktivitäts- und Qualitätsniveaus in verschiedenen öffentlichen Verwaltungen stößt man auf die überraschende Erfahrungen, daß sich tatsächlich ganz erhebliche Qualitäts- und Leistungsunterschiede ergeben. Daraus folgt in der Umkehrung, daß durch eine Best-Practice-Technik erhebliche Rationalisierungsgewinne möglich sind. Systematische Imitationen von besten Lösungen an anderer Stelle können zu einer beachtlichen Innovationsquelle im öffentlichen Sektor werden.

2 BEISPIELE VON INNOVATIONEN IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR, DIE IN ANDEREN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN IMITIERT WERDEN KÖNNEN

I. DAS PROJEKT SOZIALHILFEAUTOMATION (PROSA) IN HAMBURG

1. Ausgangslage

Das Projekt Sozialhilfeautomation wurde in Hamburg seit dem Frühjahr 1988 von einer Projektgruppe vorbereitet. Seit Oktober 1991 ist das Verfahren in Bezirksamt Eimsbüttel modellhaft im Einsatz. Nach der kompletten Umsetzung werden von dieser Reorganisation der Sozialhilfe 1290 Arbeitsplätze an 33 verschiedenen Standorten betroffen sein.

Im Laufe der achtziger Jahre hat auch in Hamburg die Zahl der Sozialhilfeempfänger drastisch zugenommen. Die Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt hat sich seit 1982 fast verdoppelt. Vor dem Hintergrund der schlechter werdenden Finanzsituation war es in doppelter Hinsicht unbefriedigend, durch neue Planstellen den Arbeitszuwachs immer nur ansatzweise auffangen zu können. Das in den siebziger Jahren eingeführte Datenverarbeitungssystem geriet im Verlauf dieser Entwicklung schnell an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Mit dem eingesetzten System konnten zudem nur Anträge auf regelmäßige Unterstützung bearbeitet werden. Anträge auf einmalige Zahlungen mussten manuell erledigt werden. Eine weitere Datenaufbereitung war kaum möglich, so daß der zuständigen Fachbehörde keine verlässlichen aktuellen Informationen zu Umfang und Hintergrund der Sozialhilfezahlungen gegeben werden konnten.

Als Folge des Anstiegs des Arbeitsumfanges und der ausgeschöpften Arbeitskapazität kam es zu langen Bearbeitungsfristen und unzumutbar langen Wartezeiten für die hilfesuchenden Bürger. Gleichzeitig litt die Qualität der Beratung und Betreuung, da die Mitarbeiter zu zwei Dritteln mit anderen Arbeiten belastet waren (Zahlbarmachung, Bescheid-schreibung, Geltendmachung von Erstat-tungsansprüchen).

2. Zielsetzung

Die Zielsetzungen von PROSA sind unterschiedlicher Natur und werden in verschiedenen Projektphasen realisiert. Die erste Projektphase mit der Einrichtung des Modellamtes Eimsbüttel beschränkt sich auf die Installation eines ersten Teils des technischen Systems. Bei der Ausweitung auf die anderen Dienststellen sollen sowohl die weiteren technischen Elemente als auch die sonstigen Zielvorstellungen eingebracht werden.

Die technische Unterstützung in der Bearbeitung der Sozialhilfeanträge dient in erster Linie zur Beschleunigung und zur qualitativen Verbesserung des Verfahrens. Hiervon erhofft man sich ein höheres Maß an Zufriedenheit bei den Bürgern, weil die Zahlungen schneller bewilligt und ausgezahlt und die Wartezeiten im Amt verkürzt werden können. Die eingesparte Zeit soll dazu genutzt werden, die begleitende Bera-

tung zu verbessern und auch so zu mehr Bürgerzufriedenheit beitragen.

Die Umstrukturierung im Rahmen von PROSA soll die Arbeitsplätze in der Sozialverwaltung qualitativ aufwerten, mit dem Ziel, eine ausgewogene Personalstruktur zu erreichen und den zwangsweise rekrutierten Mitarbeitern die Chance eines Wechsels zu bieten. Durch eine praxisbegleitende Qualifizierung, durch Eingliederung neuer Aufgabenbereiche und durch eine Entzerrung des Publikumsverkehrs mittels veränderter Öffnungszeiten soll die Qualität der Leistungen und die Mitarbeiterzufriedenheit erhöht werden.

3. Zur Charakterisierung des EDV-Systems

Als ein modernes Bildschirm-Dialogverfahren soll das Programm für jeden Mitarbeiter am Arbeitsplatz zugänglich sein. In jedem Arbeitszimmer wird zudem ein Tischdrucker installiert. Vorerst soll über die EDV-Anlage hauptsächlich die Hilfestellung außerhalb von Einrichtungen von der Berechnung über die Bescheiderteilung bis zur Zahlbarmachung abgewickelt werden.

Dies gilt für laufende und einmalige Leistungen. Ferner soll es unterstützend bei der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen eingesetzt werden.

In der weiteren Ausbaustufe werden alle Leistungen innerhalb von Einrichtungen sowie die zentrale Abrechnung mit verschiedenen Einrichtungen und kassenärztlichen Vereinigungen über die Anlage abgearbeitet. Zusätzlich zu weiteren Hilfestellungen, die hier jetzt nicht im Einzelnen aufgeführt werden, sollen über das Programm statistische Auswertungen angefertigt und fachliche Hilfe (Inhalt von Gesetzen, Verordnungen und fachlichen Weisungen) abgerufen werden.

Mit Hilfe von PROSA wird die gesamte in drei Schritte zu unterteilende Sachbearbeitung von einem Sachbearbeiter erledigt. Nach der

Eingabe von Falldaten zu den Berechnungsfakto

ren, die das Programm automatisch auf Plausibilität überprüft, erfolgt die Berechnung der Leistung. Damit wird die Berechnung weitgehend fehlerfrei. Durch die Eingabe eines Codewortes kann die Auszahlung vom Mitarbeiter verfügt werden. Die Leistung wird automatisch mit dem zugehörigen Haushaltstitel verknüpft. Vielfältige Unterschriften und Ausdrucke entfallen. In einer Stichprobe werden die Zahlungsanweisungen vom Abteilungsleiter zusätzlich freigegeben. Über das System können Zahlungswege, Zahlungsintervalle oder Zahlungstermine geändert werden. Eine Zahlungsverfügung umfaßt dabei immer den Ausdruck eines Bescheids über die Zahlung an den Empfänger.

4. Begleitende Maßnahmen

Nach der Gewöhnung an das technische System werden in weiteren Projektphasen auch die begleitenden Maßnahmen schrittweise eingeführt und erprobt. Das umfaßt v. a. eine praxisbegleitende Qualifizierung der Mitarbeiter. Hierzu ist die Einrichtung von regelmäßigen Dienstbesprechungen vorgesehen, in denen die Lösung fallbezogener Probleme gemeinschaftlich diskutiert werden kann und ein Erfahrungsaustausch stattfindet, der es ermöglicht, Einzelfälle zu typisieren und für diese sachgerechte Lösungen zu erarbeiten. Neben der Begleitung der laufenden Arbeit sollen in den Besprechungen auch innovatorische Ansätze zu einer zielbezogeneren Sozialhilfe erarbeitet werden sowie neu auftretende Probleme diskutiert und an die Fachbehörde weitergeleitet werden. In welcher Art diese Besprechungen zu organisieren sind, wird in einer Erprobungsphase geklärt.

Bestandteil von **PROSA** soll auch sein, zu weit getriebene Spezialisierungen wieder aufzuheben, dadurch mehr zusammenhängende Bearbeitungsabläufe zu schaffen und verwandte Tätigkeitsbereiche zusammenzuführen. Angestrebt ist die Integration der Schwerbehindertenabteilung, des Sachgebietes für ältere Menschen und für Dauerleistungen. Die Rückführung dieser Bereiche ge-

schieht unter Berücksichtigung der Arbeitsbedingungen, des Quali

fizierungsbedarfs und der Qualität der Leistungen.

Erwartet wird, daß durch die veränderten Arbeitsabläufe mit geringerem Anteil für die Datenverarbeitung eine bürgerfreundlichere Gestaltung der Öffnungszeiten möglich wird. Ziel ist es, durch erweiterte Sprechzeiten und differenzierte Öffnungszeiten die Spitzen des Publikumsverkehrs zu entzerren.

5. Auswirkungen

Die Rationalisierungen des Dialogverfahrens bewirken, daß die zuarbeitenden Arbeitsabläufe entfallen. In Hamburg sind davon über 200 Arbeitsstellen betroffen, die nach Gruppe VIII/VII BAT vergütet werden. Die Rationalisierungen werden sich voraussichtlich auch in den örtlichen Datenerfassungsstellen bemerkbar machen. Vor dem Einsatz des Verfahrens konnte die Stadt Hamburg mit Gewerkschaften und Personalvertretungen Einigkeit über die notwendigen Regelungen erzielen.

Die Einführung des Systems wird die Arbeitsabläufe der Mitarbeiter stark verändern. Es ermöglicht allerdings gleichzeitig über statistische Auswertungsverfahren die Veränderungen zu erfassen und darauf aufbauend die notwendigen Richtlinien für eine entsprechende neu gestaltete Personalbemessung zu entwickeln.

Die Arbeit mit PROSA schafft die Möglichkeit, für einzelne Teilaufgaben die dazugehörigen mittleren Bearbeitungszeiten zu ermitteln. Es ist beabsichtigt, dieser empirisch ermittelten Arbeitszeit normative Vorstellungen über eine den Teilzielen entsprechende und effiziente Zeitverwendung gegenüberzustellen. Überhöhte Zeitbudgets bei einzelnen Teilaufgaben können nach einer Fehleranalyse zur Weiterentwicklung des Systems und zur Verbesserung des organisatorischen Umfeldes führen. Aus der Gegenüberstellung normativer Vorstellungen und tatsächlicher Verhältnisse kann sich zudem eine fruchtbare Diskussion über die inhaltliche Gewichtung der Arbeitsziele ergeben.

II. DAS BAUGENEHMIGUNGSVERFAHREN IM VERWALTUNGSABLAUF

BEIM AMT FÜR BAUORDNUNG UND

DENKMALPFLEGE DER STADT KASSEL

Vorbemerkung

Beim Amt für Bauordnung und Denkmalpflege der Stadt Kassel wird seit Ende der 70er Jahre der Verwaltungsablauf von Baugenehmigungsverfahren mit dem Ziel einer beschleunigten Abwicklung und erhöhten Transparenz des Verwaltungsablaufs modernisiert. Für diese Effizienzsteigerung innerhalb der öffentlichen Verwaltung sind die Einführung und Weiterentwicklung eines geeigneten Hardware- und Softwaresystems, organisatorische Umstrukturierungen im administrativen Bereich und eine Philosophie der "Bürgerfreundlichkeit" gleichermaßen wichtig.

Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich auf den Verfahrensablauf und seine organisatorische Bewältigung. Auf detaillierte technische Informationen zur Hardware- und Software wird verzichtet. Auch auf spezifische EDV-Rationalisierungserfolge - wie die Ablösung von Endlossätzen von Vordrucken durch kostensenkenden Einzelblatteinzug (3) - wird nicht gezielt eingegangen.

1. Ausgangslage

1.1 Persönliche Betroffenheit als Motor der Strukturverbesserung

Die Effizienzsteigerungen beim Verfahrensablauf einer Baugenehmigung in Kassel sind in entscheidendem Maße auf die persönliche Initiative des verantwortlichen Mitarbeiters beim Amt für Bauordnung und Denkmalpflege -Herrn Wagner - zurückzuführen. Herr Wagner

war in seinen ersten Berufsjahren als freier Architekt in Kassel tätig. In dieser Zeit hat er

als Antragsteller immer wieder mit dem Amt für Bauordnung zu tun. Wie viele andere Antragsteller auch hat er "seine Negativerfahrungen mit der Verwaltung gemacht". Nach dem späteren beruflichen Wechsel von Herrn Wagner in die öffentliche Verwaltung - also von der Seite des Antragstellers auf die Seite des Antragbearbeiters - setzte er sich zum Ziel, den Ärger von Antragstellern über unvollständige Informationen durch die Verwaltung, scheinbar willkürliche Behandlung, langsame Verfahrensabläufe, mangelhafte Auskünfte über den Stand der Bearbeitung und dergleichen durch Verbesserungen des Verfahrensablaufs zu minimieren.

1.2 Zur Komplexität der Herausforderung

Ein "Verständnis für die Position der Antragsteller" stellte damit die Grundlage für eine bürgerfreundlichere Gestaltung des Verfahrensablaufs dar. Operationell waren die Einführung und Weiterentwicklung von Hardware- und Softwaresystemen sowie organisatorische Umstrukturierungen im administrativen Bereich gleichermaßen wichtig. Rücken- deckung durch die Vorgesetzten war unumgänglich, um Verbesserungen tatsächlich realisieren zu können.

(3) Besteht beispielsweise ein kompletter Formularsatz aus 10 Blättern, so mußte beim Gebrauch von Endlospapier immer der komplette Formularsatz ausgedruckt werden, auch wenn nur die Blätter 1 und 5 gebraucht wurden. Der Rest wurde weggeschmissen. Diese Verschwendung konnte durch die Einführung eines Einzelblatteinzugs, der nur die benötigten Formulare ansteuert, beseitigt werden.

Schließlich wirken die Verbesserungen im Verfahrensablauf im Laufe der Zeit auch über das Ausgangsziel eines bürgerfreundlicheren Verfahrensablaufs bei der Bearbeitung von Bauanträgen hinaus. Die Verbesserungen machen Verwaltungsabläufe transparenter und erlauben damit, auf rationellere Arbeitseinsätze hinzuwirken.

2. Wesentliche Aspekte der Effektivitätssteigerung

2.1 Zentralisierung und Standardisierung der Antragsannahme

Als erste wichtige organisatorische Maßnahme wurde Mitte der 70er Jahre beim Amt für Bauordnung und Denkmalpflege der Stadt Kassel eine zentrale Annahmestelle für Bauvoranfragen, -anträge, -nachträge usw. eingerichtet. Diese zentrale Annahmestelle ist im Rahmen der Öffnungszeiten des Rathauses immer besetzt, so daß dort jederzeit persönlich Unterlagen abgegeben werden können. Auch der gesamte Postverkehr läuft über diese Stelle.

Die Bündelung der Kontakte zwischen Antragsteller und Antragbearbeiter an einer zentralen Schnittstelle garantiert eine gleichmäßige Behandlung der Antragsteller und ein einheitliches Niveau der Informationen. Vor der Einführung der zentralen Annahmestelle wurden die Anträge direkt in den Bezirken gestellt. Aufgrund dessen kam es zur unterschiedlichen Behandlung der Antragsteller. Manche Annahmestellen nahmen beispielsweise unvollständige Anträge an und schoben später Forderungen bezüglich fehlender oder falscher Unterlagen nach. Andere wiesen mangelhafte Unterlagen sofort zurück. Auf die Antragsteller, die häufig in verschiedenen Bezirken gleichzeitig aktiv waren, mußte ein solches Verhalten willkürlich wirken. Obwohl im Endeffekt für die Bearbeitung des Vorgangs immer alle notwendigen Unterlagen vollständig und fehlerlos vorliegen müssen, entstand der Eindruck, als käme man mit einzelnen Antragsstellen schneller und mit anderen langsamer zum Ziel.

Heute werden unvollständige oder fehlerhafte Anträge gar nicht angenommen. Direkt beim Eingang eines Antrags erfolgt eine Prüfung auf Vollständigkeit und offensichtliche Mängel. Unvollständige oder fehlerhafte Anträge werden nicht angenommen bzw. bei Posteingang direkt an den Antragsteller/Bauherrn (und nicht an den bearbeitenden Architekten) zurückgeschickt.⁽⁴⁾ Dadurch kann deutlich gemacht werden, daß für Verzögerungen aufgrund von unvollständigen oder fehlerhaften Anträgen nicht die Verwaltung, sondern der Antragsteller bzw. sein Architekt verantwortlich ist. Dieses Verfahren hat im Laufe der Zeit große Lerneffekte bei den Architekten erzeugt, da diese natürlich Schwierigkeiten mit dem Bauherrn bekommen, wenn sich das Bauantragsverfahren aufgrund von Architektenfehlern verzögert. In der Praxis ist es so, daß von der Rückweisung eines unvollständigen oder fehlerhaften Antrags bis zur Beseitigung des Mangels durchaus zwei Monate vergehen können. Würde man unvollständige Anträge annehmen und erst bei einer späteren Prüfung die Mängel offenlegen und die Beseitigung anfordern, so würden solche vom Antragsteller selbstverantworteten Verzögerungen der Verwaltung zugerechnet. Eine sofortige Prüfung der eingegangenen Anträge verhindert also das Schweben des Verfahrens in Warteschleifen.⁽⁵⁾

Auch wenn die Annahmeverweigerung auf den ersten Blick bürgerunfreundlich erscheint, so ist das Gegenteil der Fall. Das Verfahren insgesamt wird beschleunigt, weil die aufwendige nachträgliche Korrektur fehlerhafter und fehlender Angaben entfällt.

(4) Bei leichten Mängeln im Antrag - wie z. B. das Fehlen von Fotos der Nachbarbebauung bei einem Antrag für Baulückenbebauung - kommt es allerdings nicht zu einer Zurückweisung.

(5) Von den im Jahre 1990 auf den Postweg eingegangenen Anträgen wurden rd. 500 nicht angenommen und wegen Unvollständigkeit oder gravierender Mängel zurückgeschickt. Nicht gezählt wurden die Fälle der persönlichen Abgabe von Anträgen, die mit Mängeln behaftet waren und deshalb nicht angenommen wurden.

Von Seiten der Verwaltung hat man Verfahren entwickelt, die es sowohl dem Antragsteller erleichtern, einen vollständigen Antrag abzugeben, als auch dem Amt für Bauordnung bei der Überprüfung Anträge hilfreich sind. So werden bereits bei Bauvoranfragen Mappen mit Formularen für die spezifische Situation herausgegeben (d. h. es werden nur die Formulare ausgegeben, die der Antragsteller für seinen individuellen Antrag braucht). Ergänzend wird beim ersten Erscheinen darüber informiert, wie in Kassel ein Bauantrag gestellt wird und wie der übliche Verfahrensablauf ist.

Neben der ständigen Öffnung der zentralen Annahmestelle wurden in Kassel zwei Sprechtage eingerichtet (montags ganztägig und mittwochs vormittags), an denen das Amt für Bauordnung den Antragstellern für ausführliche Beratungen zur Verfügung steht.

2.2 Unterstützung des Verfahrens durch EDV

Das komplette Verfahren der Bauantragstellung - von dem ersten Kontakt eines Antragstellers bei der Behörde bis zur Erteilung einer Genehmigung - wird durch EDV begleitet. Hierzu wurde in Zusammenarbeit mit einer EDV-Firma und dem Amt für Bauordnung eine spezifische Software entwickelt. Im Hinblick auf die Hardware ist man nicht an die zentrale Datenverarbeitung der Stadtverwaltung angeschlossen, sondern man arbeitet "auf einer eigenen Insel".

Die Software wird kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert. Die zentralen Einsatzbereiche der EDV im Rahmen der Bearbeitung von Anträgen sind:

- Anlage eines Stammdatensatzes, der alle zentralen Informationen des Bauantrags (überwiegend in systematisch codierter Form) enthält.
- Zuordnung der persönlichen Bearbeiter des Antrags durch die Software nach bestimmten

- Kriterien des Antrags. (Angabe der Namen der Bearbeiter, ihrer Zimmernummer und Telefonnummer).
- Automatische Erstellung des Standard-Briefverkehrs nach der Antragsteilung (Mitteilungen an den Bauherren: andere Ämter u. dgl.)
- Abwicklung und Registrierung des ein- und ausgehenden Briefverkehrs. Eingehende Post läuft immer über die zentrale Abgabestelle. Ausgehende Post soll per Schreibanweisung über die Allgemeine Datenverarbeitung (ADV) erledigt werden, die mit Textbausteinen und freien Texten arbeitet.
- Genauer Nachvollzug des Aktenumlaufs im Amt für Bauordnung. D. h. Registrierung und Speicherung jeder Aktivität des Amtes für Bauordnung bezogen auf den einzelnen Antrag und tägliche Registrierung und Speicherung des Durchlaufs von Akten durch das Amt.
- Registrierung der Bearbeitungsdauer durch andere Behörden (Registrierung von Posteingang und Postausgang). Die gezielte Anmahnung von Stellungnahmen wird möglich.
- Die Organisation aller Daten in einer komplexen Datenbank mit einfachen Zugriffsmöglichkeiten für die angeschlossenen Stellen.

2.3 Rationalisierungserfolge

Die Rationalisierungserfolge des Systems sind offensichtlich. Sie umfassen Beschleunigung und erhöhte Transparenz des Verfahrens, rasche Überblicke über aktuelle Entwicklungen und natürlich auch finanzielle Einsparungen.

- Die Verweilzeit eines Vorgangs im Amt für Bauordnung (vom Eingang bis zum Ausgang) beträgt nur max. 2 Tage. In der Regel verlassen eingegangene Vorgänge noch am selben Tag wieder das

Amt. Die Gesamtzeit der Bauantragbearbeitung läßt sich damit aber

30

- nur begrenzt reduzieren, weil im Laufe des Antragsverfahrens viele Stellen außerhalb des Amtes für Bauordnung beteiligt sind, und das Amt für Bauordnung bestimmte weitere Verfahrensschritte erst in die Wege leiten kann, wenn die Rückmeldungen von den anderen Stellen vorliegen. Immerhin läßt sich aber jederzeit ein genauer Überblick über alle bisher erfolgten Arbeitsschritte sowie über den gegenwärtigen Stand des Verfahrens gewinnen.
- Die amtsinterne Registrierung des Aktenumlaufs wird systematisch ausgewertet. Hierdurch läßt sich die quantitative Belastung der einzelnen Mitarbeiter feststellen und gegebenenfalls gleichmäßiger verteilen. Desweiteren läßt sich auch die Leistung der einzelnen Mitarbeiter messen. In der Summe kann so die Effektivität des Amtes gesteigert werden.
- Die Registrierung aller Verfahrensschritte kann ebenfalls systematisch ausgewertet werden. Dabei läßt sich feststellen, welche Zeit einzelne Verfahrensschritte beanspruchen und bei welchen Stellen besonders lange Bearbeitungszeiten entstehen. Mit dieser Kenntnis kann gezielt Druck auf diese Stellen ausgeübt werden, wodurch auch dort möglicherweise Rationalisierungsbemühungen initiiert werden.
- Aggregierte Informationen über die bauliche Entwicklung in einzelnen Stadtteilen oder an bestimmten Straßenzügen können an andere Interessenten (z. B. Ämter für Stadtentwicklung oder Stadtplanung) weitergegeben werden. Hierdurch lassen sich Informationsdefizite abbauen oder eigene zeit- und kostenaufwendige Erhebungen vermeiden.
- Innerhalb des Amtes kann auf viele Aktenbewegungen verzichtet werden, weil man Informationen über den Computer erhalten kann. Früher liefen praktisch alle Akten auch über den Tisch des Amtsleiters. Heute wird in bestimmten Abständen ein Aus-

druck der aktuellen Anträge mit Basisinformationen gemacht. Dieser ist vom Amtsleiter viel schneller zu sichten als ein großer Aktenstapel. Nur noch die Akten ausgewählter Vorhaben werden jetzt vom Amtsleiter angefordert.

2.4 Vorteile für die Antragsteller

Für den Bürger ergeben sich folgende Vorteile:

- Die Zentralisierung und Standardisierung der Antragsannahme und des Schriftverkehrs macht es den Bürgern leichter sich auf einen "üblichen Verfahrensweg" einzustellen.
- Dem Antragsteller kann jederzeit ein exakter Überblick über den Stand des Verfahrens und die Ursachen einer möglichen Verzögerung gegeben werden.
- Im Durchschnitt werden die Verfahren beschleunigt, weil (a) die Rationalisierungserfolge im Amt für Bauordnung bereits gut greifen, und weil (b) die Offenlegung der Bearbeitungszeiten des Antrags durch andere Stellen langfristig auch Rationalisierungs- und Beschleunigungsbemühungen vorantreibt.

2.5 Datenschutz und Datensicherung

Die umfassende und detaillierte Informationssammlung und -aufbereitung macht den Datenschutz zu einer wichtigen Aufgabe. In Kassel tragen organisatorische, mechanische und softwarespezifische Lösungen zur Bewältigung der anstehenden Aufgabe bei.

Da das System als Insellösung installiert ist, sind unbefugte Zugriffe von außen erschwert. Bei den Stellen mit Außenkontakten sind die Bildschirme so installiert, daß sie von den Außenstehenden nicht eingesehen werden

können. Papierausdrucke für den internen Gebrauch werden nach Abschluß der Arbeit mittels eines Aktenreißwolfs vernichtet. Dieses sind einfache technische Lösungen, die das "zufällige Aussickern von Daten in die Öffentlich

keit" verhindern. Ausdrücke bezüglich systematischer Auswertungen werden nur unter besonderen Bedingungen nach außen gegeben.

Für die verschiedenen Benutzer der Daten beim Amt für Bauordnung bzw. den anderen angeschlossenen Stellen (z. B. die Bezirke) gibt es unterschiedliche Zugangsbeschränkungen.

- Für alle angeschlossenen Stellen gibt es ein Leserecht, welches es erlaubt, nach bestimmten Kriterien systematisch auf den Datenpool zuzugreifen. Dieses Leserecht ist mit dem direkten Zugang zu den Akten vergleichbar.
- Für die Allgemeine Datenverarbeitung gibt es ein eingeschränktes Schreibrecht (Dateieingabe, Briefverkehr usw.).
- Uneingeschränkter Zugang zum System hat nur der Supervisor (d. h. Herr Wagner)

Neben der EDV werden die Akten auch weiterhin so geführt, daß die Arbeit der Behörde bei einem Systemausfall nicht vollständig zusammenbricht. Aufgrund des Dokumentencharakters vieler Schriftstücke ist ein "papierloses Büro" nicht möglich. Die Papierakten sind nach einem festgelegten Schema aufgebaut, so daß man in den Akten schnell bestimmte Dinge finden kann. Jede Akte hat auf dem Deckkarton einen Papieraufkleber mit Basisinformationen. Die Aktennummern werden in ein Grundkartenkataster eingetragen, um bei einem EDV-Ausfall auch einen räumlich-systematischen Zugang zu den Akten zu haben.

2.6 Zur Bedeutung der personellen Besetzung

Die personelle Besetzung von Schlüsselpositionen (Außenkontakte) im Amt für Bauordnung wird als sehr wichtig erachtet. In Kassel hat es sich bewährt, diese Stellen anstatt mit Verwaltungsfachleuten mit Architekten zu besetzen. Die Architekten sind in der Lage, nicht nur formale Prüfungen der Anträge zu machen. Vielmehr können sie auch aufgrund ihrer Erfahrung und Berufskennntnis inhaltliche Mängel

rascher erkennen und auch Beratungen bezüglich der Realisierungschancen von Projekten geben. Häufig kann ein erfahrener Architekt schon bei der Präsentation eines Bauantrages auf Schwierigkeiten im Genehmigungsverfahren hinweisen, die durch die gewünschten Inhalte entstehen werden. Hinweise wie "mit einer zwei Meter kürzeren Garage klappt's problemlos" oder "mit den Dachgauben dieser Größe werden Sie Schwierigkeiten kriegen" werden von vielen Antragstellern dankbar aufgegriffen und führen zu einer Modifizierung des Antrags.

Bezüglich der Supervisor-Funktion der EDV sollten im Amt immer zwei Personen gleiche Zugangsmöglichkeiten und Sachkenntnis haben. Die Leistungsfähigkeit des Amtes sollte nicht von der Anwesenheit eines bestimmten Mitarbeiters mit "Herrschaftswissen" abhängen. Krankheit oder Urlaub eines Mitarbeiters mit Schlüsselfunktion darf nicht das Amt seiner Funktionsfähigkeit berauben.

3. Verfahrensschritte im Amt für Bauordnung

Der Ablauf eines Bauantrags stellt sich aus der Sicht des Amtes für Bauordnung folgendermaßen dar:

- (1) Voranfrage: Bei einer Voranfrage zum Bauantrag wird dem Antragsteller eine Mappe mit individuell zusammengestellten Formularen gegeben.
- (2) Beratung: Es wird beraten, wie in Kassel ein Bauantrag gestellt wird (zwei feste Beratungstage je Woche). Der typische Verfahrensablauf in Kassel wird dargestellt.
- (3) Antragsprüfung: Ein eingehender Bauantrag wird sofort auf Vollständigkeit und gravierende inhaltliche Mängel geprüft ("Erfahrene Leute haben einen Blick für typische Fehler"). Gegebenenfalls wird der Antrag nicht angenommen. Bezüglich der Chancen der Realisierung erfolgt eine Beratung.

- (4) Antragsannahme und -weiterverarbeitung:
Ein angenommener Antrag wird codiert
- (5) Registratur I: Es wird eine Akte angelegt.
Diese Akte wird mit anderen Akten
"verbunden" (z. B. Voranträge, alte Akten
usw).
- (6) Allgemeine Datenverarbeitung: Eingabe der
codierten Antragsinformationen in die EDV.
Vergabe einer Aktennummer. Sofortige Er-
stellung der Standardanschreiben.
- (7) Registratur II: Handeintragungen auf der
Akte und in Karten werden vorgenommen,
um bei einem Systemabsturz noch Zugriffs-
möglichkeiten auf die Originalakten zu ha-
ben.
- (8) Bearbeitung des Bauantrags in den Bezir-
ken. Alle ausgehenden Schreiben werden
zentral über die ADV abgewickelt. Kontakte
zu anderen Behörden, die ebenfalls in das
Genehmigungsverfahren involviert sind.
- (9) Baubeginnanzeige

- (10) Registrierung der Fertigstellung des Ge-
bäudes

4. Die Perspektive der Antragsteller - Von der Bauvoranfrage zur Baugenehmigung

Der Ablauf eines Bauantrags stellt sich aus der
Sicht des Antragstellers folgendermaßen dar:

- (1) Voranfrage: Information vom Amt über be-
nötigte Unterlagen und den Verlauf des Ver-
fahrens in Kassel.
- (2) Antragstellung: Überprüfung des Antrags
auf Vollständigkeit und inhaltliche Mängel.
- (3) Antragsbestätigung läuft zwei bis drei Tage
nach Antragsteilung beim Antragsteller ein.
- (4) Jederzeitige Informationsmöglichkeit über
den Stand des Verfahrens.
- (5) Erteilung der Baugenehmigung.