

# I. WANDEL DER STAATSAUFGABEN

## 1. EINLEITUNG

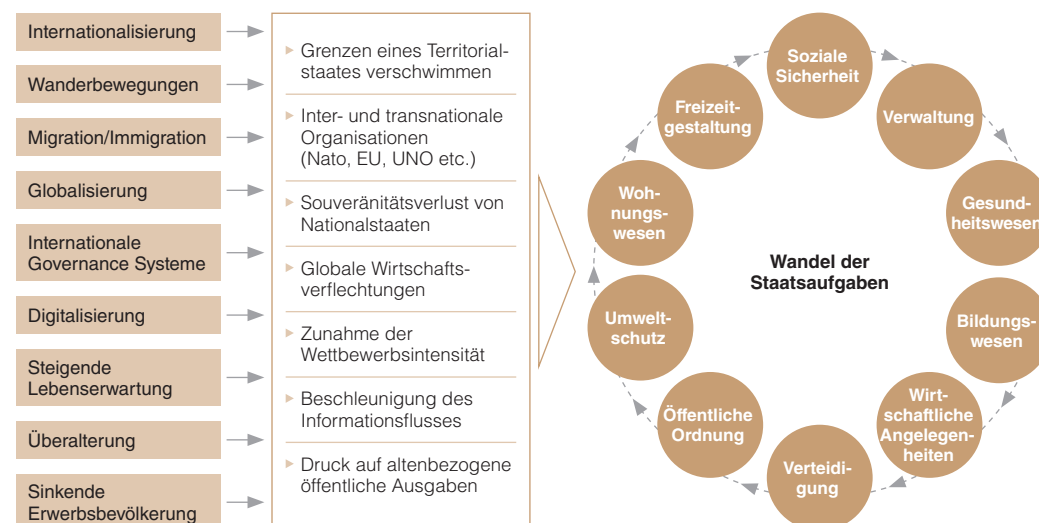
Zeiten weitreichender Umstrukturierungen von Wirtschaft und Gesellschaft sind zugleich Zeiten grundsätzlicher struktur- und ordnungspolitischer Umorientierungen in Staat und Verwaltung. Zur Diskussion stehen das Aufgabenspektrum und die Aufgabenerledigung staatlicher Institutionen. Beides wird in den letzten Jahren verstärkt diskutiert<sup>1</sup>.

Die gesellschaftlichen Veränderungen und Prozesse, die mit Begriffen wie Internationalisierung bzw. Globalisierung, Regionalisierung, Individualisierung, Pluralisierung und Digitalisierung beschrieben werden können, haben Auswirkungen auf die Zukunft des modernen Staates. Die

demographische Entwicklung, gekennzeichnet mit niedrigen Geburtenraten, steigender Lebenserwartungen und Überalterung, stellt die traditionellen sozialstaatlichen Staatsmodelle vor neue Herausforderungen.

Die Prozesse wirken schon mehrere Jahre, beschleunigen sich jedoch zusehend und werden die Staaten in den nächsten 10 bis 15 Jahre vor echte Strukturprobleme stellen, sollte es zu keinem Wandel der Organisation des staatlichen Aufgabenspektrums kommen.

Abb. 1: Wandel der Staatsaufgaben



<sup>1</sup> Benz (2008)

Im Detail wird hier auf die gesellschaftlichen Veränderungen und deren Auswirkungen auf das staatliche Aufgabengebiet sowie das damit verbundene Problem der Gestaltung demokratischer Verfahren eingegangen. Das Leitmodell zur Verwaltungsreform wird durch das New Public Management- bzw. das Public Corporate Governance-Konzept erläutert.

## 2. BESCHREIBUNG DER GESELLSCHAFTLICHEN VERÄNDERUNGEN

Folgende gesellschaftliche Veränderungen, mit Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung der öffentlichen Verwaltung und das staatliche Aufgabengebiet, haben sich in den letzten Jahren intensiviert und resultieren in mittelfristigen Strukturproblemen:

- die Internationalisierung über die Grenzen des Nationalstaates hinaus,
- die weltweiten Wanderbewegungen insbesondere der Erwerbsbevölkerung und dabei vor allem der Leistungsträger,
- die Flüchtlingsproblematik, mit der wir jüngstens konfrontiert sind,
- der ständig wachsende Anteil von Einwohnern mit fremder Staatsangehörigkeit im Staatsgebiet,
- die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen,
- neu entstehende nationale und internationale „Governance Systeme“, wie die

EU oder der Asienverband, und die damit verbundene Abgabe von Territorialrechten,

- die durch die Finanzmarktkrise verstärkt gezeigte Notwendigkeit der nachhaltig auszurichtenden Staatsfinanzen,
- die zunehmende Digitalisierung von gesellschaftlicher Interaktion und der Wirtschaftsbeziehungen sowie
- die demographische Veränderung, gekennzeichnet durch niedrigere Fertilitätsraten<sup>2</sup>, höherer Lebenserwartung und Pensionierung der Baby-Boomer-Generation

führen zu einem Wandel der Staatsaufgaben<sup>3</sup>.

## 2.1 ENTGRENZUNG, DENATIONALISIERUNG, REGIONALISIERUNG

In den Wirtschaftswissenschaften werden Begriffe wie Entgrenzung, Denationalisierung und Regionalisierung strapaziert und untersucht:

Unter **Entgrenzung** werden die räumliche Dimension des globalen Umbruchs und die Auswirkungen auf den Territorialstaat verstanden. Die Grenzen eines Territorialstaates verschwimmen. Einerseits werden funktionale und soziale Grenzen wichtiger als territoriale Grenzen, andererseits erfolgt die Öffnung territorialer Grenzen nur selektiv, für bestimmte Aktivitäten und gesellschaftliche Prozesse. Die politische Gestaltungsreichweite und -kraft eines demokratisch verfassten politischen Systems nehmen damit ab bzw. verändern die mit dem Begriff Territorialstaat verbundenen Regeln und Normen<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Geburtenraten  
<sup>3</sup> Benz (2008), 266  
<sup>4</sup> Benz (2008), 293

Mit Entgrenzungsprozessen entstehen neue Ordnungsmuster, wie die Verrechtlichung internationaler Beziehungen oder die Entwicklung inter- und transnationaler Organisationen, Netzwerke und Akteure.

**Denationalisierung**<sup>5</sup>: Die Problematik eines Nationalstaates liegt darin, dass die im Konzept der Staatsbürgernation enthaltende Norm – der politischen Gleichheit aller einer Staatsgewalt unterworfenen Menschen – im Prozess der Internationalisierung und Globalisierung immer weniger realisiert wird.

**Regionalisierung**: Die Transaktionen über die Grenzen des Territorialstaates hinweg haben zur Konsequenz, dass sich die Aufgaben und die Formen und Mittel der Erfüllung verändern. Die Reorganisation und Bündelung von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interaktionen in einem Funktionsraum kann als Regionalisierung bezeichnet werden. Internationale Governance Systeme wie die EU oder der Asienverband führen zu Abgabe von Territorialrechten und der Notwendigkeit, die Aufgaben für Nationalstaaten neu zu definieren.

## 2.2 GLOBALISIERUNG DER ENTSCHEIDUNGSKOMPETENZEN

Internationale Zusammenarbeit und die Arbeit internationaler Organisationen werden immer wichtiger<sup>6</sup> bzw. haben inzwischen einen Teil der Staatsaufgaben übernommen<sup>7</sup> (Nato, EU, UNO, WTO, UNESCO), da eine zunehmende Zahl an staatlichen Aufgaben nur noch auf transnationaler Ebene wirkungsvoll erfüllt werden kann.

Gewohnte Verwaltungsstrukturen werden aufgelöst, da zur erfolgreichen Erfüllung der staatlichen Aufgaben die politische Arbeitsteilung zwischen globaler, regionaler und nationaler Ebene gegeben sein muss und Nationalstaaten Leistungen eher gewähren und regulieren müssen, als sie selbst zu erbringen.

Es kommt zu Souveränitätsverlusten der Nationalstaaten und durchaus auch zu unfreiwilligen Abhängigkeiten von weltweiten Entwicklungen, wie z.B. der Weltkonjunktur, der Technologiepolitik bestimmter Länder etc.

In modernen demokratischen Gesellschaften ist die Rolle des Staates als Rechts-, Freiheits- und Verfassungsstaat im Grunde unbestritten.

Die wesentlichsten Aufgaben der Nationalstaaten, also die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Sicherheit, Justizwesen, Geldwesen, Kapitalmarkt und Marktordnung, soziale Rechte und soziale Gerechtigkeit, um die Gesellschaft zu stabilisieren, und Bildung und Forschung, Informationsversorgung etc., werden vorausgesetzt. Exogene Änderungen der Rahmenbedingungen weiten die Staatsstätigkeit jedoch aus. Beispielsweise wird damit gerechnet, dass die Ausgaben für Umweltschutz steigen werden. Auch die aktuellen Flüchtlingsströme und zunehmenden Asylanträge zeigen, dass äußere Entwicklungen Handlungszwang für Nationalstaaten auslösen können. Dem steht die allmähliche Einengung des Entscheidungsspielraums für den nationalen Staat gegenüber, sobald Aufgaben wegfallen oder auf andere Ebenen verlagert werden (z. B. Europäische Union, private Wirtschaft)<sup>8</sup>.

## 2.3 ZUNAHME DER WETTBEWERBS-INTENSITÄT UND MIGRATION DURCH GLOBALE WIRTSCHAFTSVERFLECHTUNGEN

Aufgrund der globalen Wirtschaftsverflechtungen und der zunehmend transnationalen Ausrichtung der Unternehmen kommt es zu Wanderbewegungen der Erwerbsbevölkerung bzw. der Leistungsträger sowie zur Vermischung der Kulturen. Diese Entwicklungen fördern die sinkende Exklusivität der Staatsbürgernationen und führen zu einer Zunahme der Wettbewerbsintensität.

### Nationalstaaten

Die mit der Globalisierung einhergehende Öffnung der Märkte führt zu einer Zunahme der Wettbewerbsintensität zwischen den Nationalstaaten. Durch den zunehmenden internationalen Wettbewerbsdruck nimmt ein staatskritisches Bewusstsein zu<sup>9</sup>, da mit einer zu hohen Ausgabenintensität des öffentlichen Sektors und dem damit verbundenen Finanzierungsbedarf Nachteile auf die Wachstumsentwicklung und Beschäftigung zurückgeführt werden.

Die Länder stehen mit ihrer Standortpolitik im Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren wie Kapital, Technologien und hoch qualifizierte Arbeit. Die mobilen Faktoren beeinflussen die Produktivität des immobilen Produktionsfaktors an einem lokalen Standort, einem Land oder einer Region<sup>10</sup>.

Es gilt, Unternehmen im Land zu halten oder neue zu gewinnen.

Andererseits führt eine etwaige Verlagerung der Finanzierungslasten auf Arbeitnehmer, die sich einer Erhöhung von Lohn- und Verbrauchssteuern nicht durch Mobilität entziehen können, zur Gefährdung sozialer Ausgewogenheit eines Sozialstaates.

### Unternehmen/Industrie

Globale Unternehmen orientieren sich an Rahmenbedingungen wie Rechtsicherheit, Steuersituation (Transparenz, Einfachheit, akzeptable Steuersätze für Gewinne, akzeptable Belastung des Faktors Arbeit<sup>11</sup>) zur Auswahl ihrer Standorte. Die Leistungsträger können sich durch Betriebsverlagerungen ins Ausland einer hohen Besteuerung, hohen Sozialabgaben und hohen Standards der Arbeitsregulierung entziehen.

### Vermischung Kulturen

Soziale, wissenschaftliche, bildungsbedingte oder wirtschaftlich motivierte Zuwanderungen führen dazu, dass die Bevölkerung und die Staatsbürger divergieren. Das Institutionenproblem besteht darin, dass immer mehr Menschen in einem Staatsgebiet der Staatsgewalt unterworfen sind, dabei aber nicht über deren Ausübung mitbestimmen können. Je nach Regelung der Staatsangehörigkeit kann dies zu einem Demokratieproblem und zu Spannungen führen, die sich aus der Diskrepanz von Rechten und Pflichten der Staatsbürger bzw. der Ausländer ergeben.

### Migration

Zuwanderungsdiskussionen werden in den hoch entwickelten Industriestaaten seit Jahren geführt. An leistungsorientierten

<sup>5</sup> Zürn (1998); Benz (2008), 295-296

<sup>6</sup> Benz (2008), 290

<sup>7</sup> Hobe (1998)

<sup>8</sup> Handler/Schratzenstaller (2006)

<sup>9</sup> Handler/Schratzenstaller (2006)

<sup>10</sup> Siebert (2006). Wettbewerbsfähigkeit ist nach Siebert die Kapazität eines Standortes, mobile Produktionsfaktoren anzuziehen und im Land zu halten.

<sup>11</sup> Kammer der Wirtschaftstreuhänder (2013)

und ausgebildeten Personen besteht Interesse, da damit dem Überalterungsprozess in den entwickelten Industriestaaten entgegengewirkt werden kann.

Die aktuelle Kriegsflüchtlingsproblematik sowie die Entwicklung der Wanderbewegungen aufgrund der großen ökonomischen Unterschiede zwischen den Staaten stellen die entwickelten Staaten in Europa vor echte Probleme, deren Handhabung aktuell noch nicht absehbar ist. Der Zuzug muss jedoch als Chance genutzt werden, um der Überalterung des Arbeitsmarktes in Europa entgegenzuwirken.<sup>12</sup>

## 2.4 DEMOGRAPHISCHE VERÄNDERUNGEN

Die demographischen Veränderungen, mit denen viele Gesellschaften konfrontiert sind, lassen sich mit niedrigen Fertilitätsraten, steigender Lebenserwartungen und Pensionierungen der Baby-Boomer-Generation zusammenfassen. Die traditionellen sozialstaatlichen Sicherungs- und Umverteilungsmodelle sind nicht in der Lage, die kommenden Herausforderungen zu bewältigen<sup>13</sup>. Der Druck auf die altersbezogenen öffentlichen Ausgaben für Gesundheit, Pflege, Pensionen sowie dem Arbeitsmarkt wird zunehmen, während veränderte Altersstrukturen der Gesellschaften gleichzeitig die ökonomischen Wachstumspotentiale verringern.

Im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes steigt zunächst die Lebenserwartung. Ab einem bestimmten Entwicklungsniveau sinkt die Geburtenrate soweit ab, dass die Bevölkerungsanzahl zunächst stagniert (z.B. Indonesien, Brasilien, Amerika, China) und später sogar sinkt. Staaten, die bereits mit einer schrumpfenden Bevölkerung und einer alternden Gesellschaft konfrontiert sind, sind Russland, Frankreich, Deutschland, Italien oder Japan<sup>14</sup>.

### Steigende Lebenserwartung

Im EU-Durchschnitt<sup>15</sup> erhöht sich die Lebenserwartung (bei der Geburt) für Männer um 7,9 Jahre, für Frauen um 6,5 Jahre; sie wird 2060 bei 84,6 (Männer) bzw. 89,1 Jahren (Frauen) liegen.

Die Restlebenserwartung im Alter von 65 Jahren steigt in den kommenden Jahrzehnten für Männer um 5,2 auf 22,4 Jahre und für Frauen um 4,9 Jahre auf 25,6 Jahre<sup>16</sup>. Erstmals hat ein Großteil der Menschen ab 60 noch die Chance auf 30 weitere Lebensjahre. Sollten diese Vorhersagen eintreten, wird die Finanzierung einer Rente ab 65 Jahren um etwa 20 % teurer werden<sup>17</sup>.

Dass die Menschen länger leben, ist auf die sechs Jahrzehnte des Friedens, das hohe Wohlstandsniveau und den medizinischen Fortschritt zurückzuführen. Es führt dazu, dass wir eine demographische Revolution erleben.

### Verschiebung der Bevölkerungsstruktur

Die Bevölkerung wächst in der EU 28 bis zum Jahr 2060 um ca. 2,9 % auf 516,5 Mio. Dabei schrumpft jedoch die Gruppe der bis 14-Jährigen (um 6,1 %) und der Personen im Erwerbsalter (15 bis 64 Jahre; um 13,6 %). Die Zahl der über 65-Jährigen steigt um 75 %. Dies hat dramatische Änderungen der Alterszusammensetzung zur Folge. Waren 2010 noch 67 % der Bevölkerung der EU im Erwerbsalter, so werden es 2060 nur mehr 56 % sein.

<sup>12</sup> Weitere Ausführungen diesbezüglich im Kapitel V „Demographischer Wandel und Staatsausgaben: Herausforderungen für Österreich?“ bzw. in der Studie A „The Demographic Dynamics of the Austrian Labour Force (2010-2050): Evidence from a Projection Exercise“

<sup>13</sup> Pitlik et al. (2008)

<sup>14</sup> Vereinte Nationen (2011)

<sup>15</sup> Europäische Kommission (Demographisch Altern)

<sup>16</sup> OECD (2014)

<sup>17</sup> OECD (2014)

Aktuell machen die über 65-Jährigen 17 % der Bevölkerung aus. Im Jahr 2060 werden es 30 % sein, jeder Dritte wird über 65 Jahre sein.

Einige Indikatoren, die die Auswirkungen gut zeigen, sind die Altenbelastungsquote oder der Belastungsquotient der Erwerbsbevölkerung.

### Altenbelastungsquote

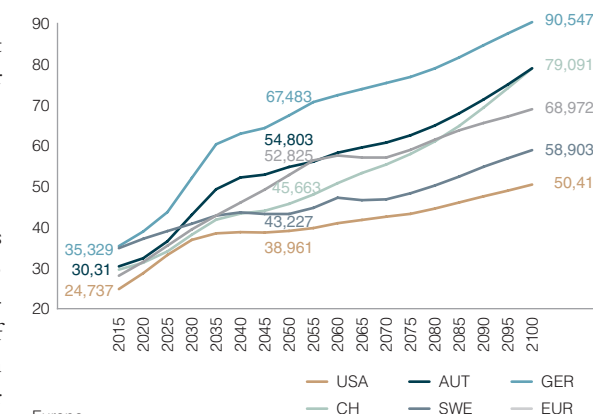
Die Altenbelastungsquote (Altenquotient) – das Verhältnis der Bevölkerung im Alter über 65 Jahren gegenüber der erwerbsfähigen Wohnbevölkerung – wird von 28 % im Jahr 2015 auf 52,8 % im Jahr 2050 ansteigen. Heute kommen auf jede Person ab dem 65. Lebensjahr etwa vier Personen im erwerbsfähigen Alter. 2050 werden es nur noch zwei sein. Es kommt zu einem explosionsartigen Anstieg der Personen über 65 Jahren. Somit müssen immer weniger Beschäftigte immer mehr Pensionisten erhalten.

### Belastungsquotient der Erwerbsbevölkerung

Noch dramatischer ist der Indikator Belastungsquotient der Erwerbsbevölkerung, der das Verhältnis der gesamten nicht erwerbstätigen Bevölkerung (0-19 und 65+ und Arbeitslose) zu denen, die in Arbeit stehen, angibt<sup>18</sup>.

Da die Bevölkerungsgruppe der 65-Jährigen+ jedes Jahr um etwa 2 Millionen wächst, wird es herausfordernd sein, die Kosten für Dienstleistungen für diese Gruppe, wie Pensionen, Gesundheitsvorsorge etc. zu decken.

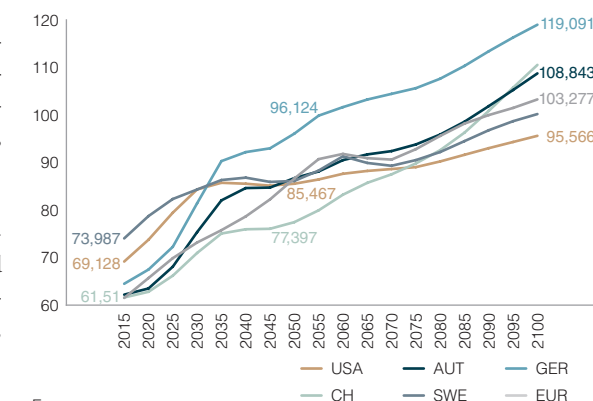
**Abb. 2: Altenbelastungsquotient (65+ / 100 Personen 20–64 Jahren)**



Europa: 28 % im Jahr 2015 → 57,6 % im Jahr 2060  
2015 kamen auf jede Person ab dem 65. Lebensjahr etwa vier Personen im erwerbsfähigen Alter. 2060 werden es nur noch 1,7 sein.

Quelle: OECD (2014)

**Abb. 3: Belastungsquotient (0–19 & 65+ / 100 Personen 20–64 Jahren)**



Europa: 61,4 % im Jahr 2015 → 91,8 % im Jahr 2060  
2015 kamen auf jede Person unter 19 und über 65 Lebensjahre etwa 1,6 Personen im erwerbsfähigen Alter. 2060 wird es nur noch eine Person sein.

Quelle: United Nations (2012)

### Abhängigenquotient

Ein weiterer wichtiger Indikator ist der Abhängigenquotient, der die über 19-jährigen Nichterwerbstätigen als Prozentsatz aller Erwerbstätigen ausdrückt. In der EU liegt dieser bei 0,86; dies bedeutet, dass es unter den Erwerbsfähigen fast ebenso viele Nichterwerbstätige wie Erwerbstätige gibt. Sechs von zehn nichterwerbstätigen Erwachsenen sind weniger als 65 Jahre alt, und viele von diesen erhalten Sozialleistungen verschiedener Art. Man kann davon ausgehen, dass sich der Anstieg des Altenquotienten negativ auf den Abhängigenquotienten auswirkt, jedoch wird es durch eine Senkung der Anzahl Nichterwerbstätiger innerhalb der erwerbsfähigen Bevölkerung möglich sein, die alterungsbedingte finanzielle Belastung der Erwerbstätigen zu verringern. Somit lautet die entscheidende Frage: In welchem Maße wird es möglich sein, die Auswirkungen des Alterns auf die Abhängigenquotienten durch Anhebung der Erwerbstätigenquoten zu mildern?

Die Studie „The Demographic Dynamics of the Austrian Labour Force (2010–2050): Evidence from a Projection Exercise“ von M. Thomasberger, Wirtschaftsuniversität Wien, betrachtet die Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt. Die Studie ist im vollen Umfang im Studienteil dieses Bandes abgedruckt. Im Kapitel V.1 „Demographischer Wandel und Staatsaufgaben: Herausforderungen für Österreich? – Alterung und die Zukunft der Erwerbsbeteiligung in Österreich“ fasst Univ. Prof. Dr. Crespo die Ergebnisse der Studie zusammen.

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Staatsaufgabe „Soziale Sicherheit“ werden im Kapitel VI „Pensionssysteme im Kontext der Staatsaufgaben“ wieder aufgenommen bzw. im Kapitel VII „Exkurs Prof. Dr. Keusch-nigg: Ein nachhaltiges Pensionssystem für alle Generationen“ betrachtet.

### 3. TRANSFORMATION DER DEMOKRATIE

Unter den Bedingungen der Globalisierung, Internationalisierung von Staatstätigkeit sowie der damit verbundenen Regionalisierung entsteht das Problem der Gestaltung demokratischer Verfahren. Die Demokratie ist als reale Staatsform des modernen Territorialstaates anerkannt, um ihre aktuelle Funktionsfähigkeit ist es allerdings nicht allzu gut bestellt.

Angesichts der zunehmenden Komplexität staatlicher Aufgaben, die durch Kooperation mit gesellschaftlichen Organisationen und in internationalen Verhandlungen erledigt werden, kommt es gemäß einiger Wissenschaftler zu einer „postparlamentarischen Demokratie“<sup>19</sup> bzw. einer „Transformation der Demokratie“<sup>20</sup> für westliche Staaten.

Die wesentlichsten Merkmale der Demokratie im modernen Staat lassen sich in Anlehnung an Benz (2008) wie folgt zusammenfassen mit:

- ▶ Handlungsfähig wird eine Staatsbürgernation in einem Territorialstaat durch die Wahl von Repräsentanten, welche die gesetzgebende Versammlung, das Parlament, bilden.
- ▶ Wahlen und Parlamentsentscheidungen erfolgen nach dem Mehrheitsprinzip.
- ▶ Die Kompetenz der Gesetzgebung, der Gesetzesausführung und der Gerichtsbarkeit sind auf unterschiedliche Institutionen aufgeteilt, die sich wechselseitig kontrollieren.

<sup>19</sup> Andersen/Burns (1992, 1996)  
<sup>20</sup> Dahl (1989, 1994)

- ▶ Die notwendige Rückkoppelung zwischen Bürgern und Repräsentanten wird durch Parteien und Verbände hergestellt, die Interessen und Informationen vermitteln.
- ▶ Somit wirken verschiedene Akteure zusammen, die teilweise konkurrieren, in unterschiedlichen Verhältnissen zueinander stehen und teilweise miteinander kooperieren.

Diese Strukturen der Demokratie werden dadurch infrage gestellt, dass sich Staatstätigkeit immer mehr auf internationale Verhandlungssysteme verlagert. Die Entstehung von Verhandlungssystemen im Bereich der Gesetzgebung hat zur Konsequenz, dass das Parlament gegenüber der Exekutive an Einfluss verliert. Weiters können die gewählten Repräsentanten des Volkes nicht mehr eindeutig als für politische Entscheidungen Verantwortliche identifiziert werden.

Der kooperierende Staat hat somit ein Demokratieproblem, da die parlamentarische Gesetzgebung ganz oder partiell ersetzt wird. Durch Ratifizierung durch die nationalen Parlamente können Rechtsnormen, die z.B. der EU-Ministerrat beschließt, in nationales Recht umgesetzt werden. Normsetzung durch Kooperationen schließt also Parlamente nicht aus. Trotzdem bleibt das Problem – insbesondere im internationalen Kontext –, dass Parlamente schwächer werden.

Manche Politikwissenschaftler diagnostizieren angesichts der zunehmenden Komplexität staatlichen Aufgaben, die nur durch Kooperation mit gesellschaftlichen Organisationen und in internationalen Verhandlungen zu erledigen sind, bereits einen Strukturwandel und sprechen von einer „postparlamentarischen Demokratie“<sup>21</sup>.

Der Transformationsprozess ist ein schleichender Wandel, und wohin er führt, lässt sich noch nicht absehen.

Zukünftig wäre denkbar,

- ▶ dass es eine Renationalisierung von Kompetenzen (Scharpf 1994a) oder
- ▶ die Einrichtung eines europäischen oder eines Weltstaates mit eigenem Parlament gibt (Tendenz Held 1995: 270-283),
- ▶ die Staatstätigkeit auf abstrakte Regulierung zu beschränken und Detailregelungen den Märkten oder anderen Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung zu überlassen, wobei diese von unabhängigen Regulierungsbehörden kontrolliert würden (Majone 1999).

Ob dadurch die wechselseitige Abhängigkeit zwischen öffentlichen und privaten, territorialen und funktionalen, globalen, nationalen und lokalen Aufgaben bewältigt werden kann, ist ungewiss.

### 4. ORGANISATIONSKONZEPTE FÜR DEN VERWALTUNGSAPPARAT DES STAATES

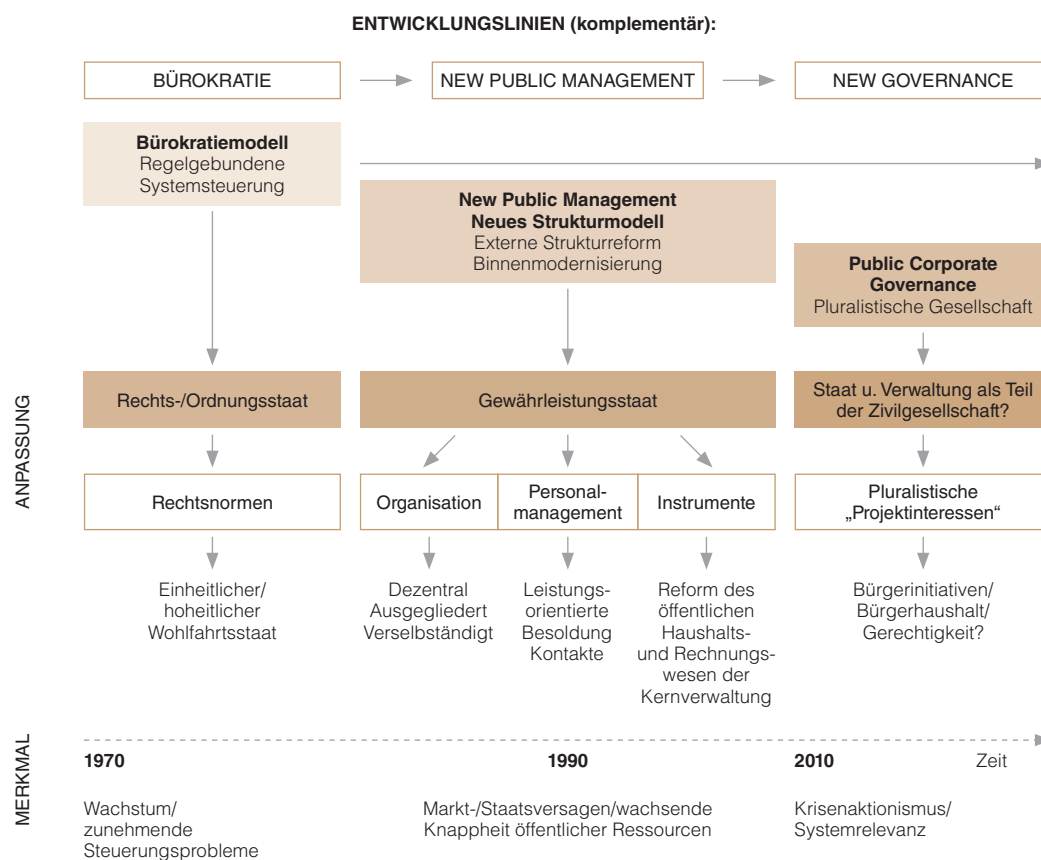
In Hinblick auf den Verwaltungsapparat des Staates können wir in den letzten Jahren jedoch von einem realen institutionellen Wandel sprechen.

Insbesondere durch die Internationalisierung wurden Staaten mit intensivem Wettbewerb, in dem die Effizienz der Verwaltung einen entscheidenden Faktor für den ökonomischen Erfolg darstellt, konfrontiert. Es folgten Reformprogramme, Modernisierungen, Effizienz- und Qualitätssteigerungen im Verwaltungsbereich.

<sup>21</sup> Andersen/Burns (1992, 1996)

Abbildung 4 zeigt die Entwicklungslinien eines Verwaltungsapparates von den 1970er Jahren bis heute und bildet das Bürokratiemodell, das New Public Management-Modell sowie ein zukünftiges Modell unter dem Schlagwort „Public Corporate Governance“ einer pluralistischen Gesellschaft ab.

**Abb. 4: Entwicklungslinien von Verwaltungsapparaten**



Quelle: Benz (2008)

## 4.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT

Das Leitmodell der Verwaltungsreform wird in der Wissenschaft allgemein als „New Public Management“ bezeichnet.

Das Modell stellt die Funktionsweise des Bürokratiemodells infrage. Osborne/Gaebler (1992) stellen die Forderung auf, bei der Organisation, Budgetierung und Finanzierung von öffentlichen Leistungen unbedingt auf den erreichten Output und die damit erzielten Effekte sowie auf die Effizienz des Mitteleinsatzes zu achten. Ziel dieser Forderungen ist es, die öffentliche Ausgabentätigkeit an Prioritäten auszurichten und kosteneffizienter zu gestalten, unproduktive Ausgabenbereiche zu eliminieren und hierüber Einsparungspotentiale zu realisieren sowie den tatsächlichen Bedarf der Privaten an Leistungen des Staates besser zu erfüllen.

In groben Zügen lässt sich das Modell **New Public Management**<sup>22</sup> wie folgt darstellen:

- Die Politik steuert die Verwaltung durch Ziele, Strategien oder Qualitätsstandards sowie durch Zuweisung eines frei einsetzbaren Budgets. Diese werden entweder autonom von Parlament oder Regierungen festgelegt oder mit den zuständigen Verwaltungen vereinbart. Damit kommt es zu einer Gewaltenteilung zwischen Politik und Verwaltung. Politik ist für die generellen Ziele und die Kontrolle der Ergebnisse der Verwaltung zuständig. Die Verwaltung soll Detailaufgaben selbständig erledigen.

- Der Verwaltung wird die Verantwortung für die autonome Erfüllung öffentlicher Aufgaben zugeschrieben. Sie hat somit völlige Verantwortung für ihre Entscheidungen.
- Die Leistungen der Verwaltung werden als Dienstleistungen und Produkte definiert. Wie sie die Vorgaben erfüllt und welche Mittel sie dafür einsetzt, bleibt ihr überlassen.
- Die Steuerung erfolgt über Ziele, Anreize und Qualitätskontrollen oder über den Mechanismus des Wettbewerbs.
- Zentrales Element ist die dezentrale Form der Budgetierung. Die Mittel werden der Verwaltung ohne detaillierte Zweckbindung zugewiesen. Wie Finanzen verteilt werden, bleibt der Entscheidung der Verwaltung überlassen. Aufgaben sollten weniger durch Steuern und mehr durch Gebührenzahlungen der Leistungsbezieher finanziert werden. Durch die Finanzautonomie soll die Eigenverantwortlichkeit gestärkt werden.

Es wurde versucht, die Theorien des New Public Management bei der Reformation des öffentlichen Sektors in Schweden in den 1980er Jahren und in Deutschland ab etwa 1990 umzusetzen.

Dieser Veränderungsprozess hat den Wettbewerb durch Ausschreibungsverfahren und die Privatisierung öffentlicher Aufgaben durch dezentrale Budgetierung gefördert und Kooperationen (Zielvereinbarungen) gestärkt. Der Staat hat nach wie vor all seine Funktionen, er ist aber bei der Erfüllung der von ihm erwarteten Leistungen auf internationale Kooperation, auf die Unterstützung durch transnationale Organisationen oder private Akteure angewiesen.

<sup>22</sup> Blanke et al. (2005); Lane (2000); Naschold (1993); Naschold/Bogumil (2000); Osborne/Gaebler (1992); Schedler/Proeller (2003); Wrigth (1994a)