

# Öffentliche Verwaltung in der Postmoderne

## 1. Einführung

Postmoderne<sup>1</sup> ist eine Kategorie der Kulturwissenschaften<sup>2</sup>, die als Provokation begann und heute mit Nachrufen ironisierend betrauert wird<sup>3</sup>. Abgelöst wird die kurze Epoche der Postmoderne bereits vom nächsten unscharfen Kategorisierungsmodell: dem globalen Zeitalter<sup>4</sup>. Die Rechts- und Verwaltungswissenschaften haben sich an der Diskussion um den Begriff der Postmoderne und seine Inhalte kaum beteiligt<sup>5</sup>, und es soll an dieser Stelle auch nicht darum gehen, eine totgesagte Figur als Verwaltungszombie verspätet ins Leben zu rufen. Aufgegriffen wird der Begriff hier deshalb, weil seine wesentlichen Merkmale augenscheinlich die heutige Diskussion um Verwaltung und Verwaltungsreform prägen.

*"Dekonstruktion ist das eine Prinzip der Postmoderne; das andere lautet: anything goes - es gibt keine unauflösbaren Widersprüche mehr, keine Tragik, keine Werte- und Interessenskonflikte, zwischen denen entschieden werden müßte"*<sup>6</sup>. Im Zentrum der Postmoderne stand die Behauptung der "Diversität": einer Vielfalt der Denk- und Weltdeutungsmuster, die auch Pluralität der Weltanschauungen und Ethiken einschließt und sich bis auf die einzelnen Lebensentwürfe und -gestaltungen des Individuums erstreckt. Die definitorische Ungenauigkeit des Begriffs "Postmoderne", unter den jeder jederzeit alles unterbringen kann, ist seine Attraktion und Schwäche zugleich. Verlockend ist die These, daß die Subjekte ihre Entwürfe nicht mehr primär entlang vorgefundener Vorbilder zu gestalten und beizubehalten haben, sondern sich von Fall zu Fall aus der bunten Vielfalt angebotener Muster zusammensetzen und bei Bedarf verändern können. Das Stichwort der "patchwork"-

---

<sup>1</sup> Ich danke Herrn Dr. Johannes Bilstein, Kunstakademie Düsseldorf, für eine Fülle von Hinweisen und Anregungen zu diesem Begriff und seiner Bedeutung.

<sup>2</sup> Die Zusammenfassung unter "Kulturwissenschaften" ist stark vergrößernd. Der Begriff Postmoderne fand seine Bedeutung zunächst in der Architektur (vgl. Heinrich Klotz: Moderne und Postmoderne 3. Aufl. 1987), der Malerei, Musik, Dichtung und Belletristik, der Philosophie und Pädagogik sowie den Gesellschafts- und Sozialwissenschaften (vgl. Jean F. Lyotard: Das postmoderne Wissen, 3. Aufl. 1995 und Postmoderne Moralitäten, 1998).

<sup>3</sup> Hans-Peter Müller: Das stille Ende der Postmoderne, Ein Nachruf, in: Karl Heinz Bohrer (Hg.): Postmoderne. Eine Bilanz, Merkur-Sonderheft 1998, S. 975 ff.

<sup>4</sup> Hans-Peter Müller (Fn 3) S. 981 und Niels Werner: Jenseits der Zeitmauer. Globalisierung als Erbe der Postmoderne, in: Postmoderne. Eine Bilanz (Fn 3), S. 981 ff.

<sup>5</sup> Hinzuweisen ist aber besonders auf Karl Heinz Ladeur: Postmoderne Rechtstheorie, Selbstreferenz - Selbstorganisation - Prozeduralisierung Berlin 1992, 2. Auflage 1995. Ladeur nimmt insbesondere Stellung zu den Theoriemodellen der intersubjektiven kommunikativen Rationalität (v.a. durch Habermas vertreten) und der systemtheoretischen Option, Recht als autonomes (autopoietisches) System zu begreifen, das sich durch selbstreferentielle Operationen mit eigenständiger Codierung konzipiert (v.a. durch Luhmann vertreten). Bei grundsätzlicher Zustimmung zu der These, daß nicht mehr das Subjekt (sei es der einzelne oder ein kollektives Rechtssubjekt) "der Mittelpunkt der Welt" sei, vertritt Ladeur die vermittelnde Ansicht, daß "auf das Subjekt auch in einer systemisch konstruierten Rechtstheorie nicht verzichtet werden" könne (S. 171). Dies führt ihn zur "Funktion der Grundrechte unter Bedingungen gesteigerter Komplexität" (S. 176 ff). Dabei geht Ladeur davon aus, "daß neue organisations-, verfahrens- und leistungsbezogene Grundrechtsdimensionen gerade dort entwickelt worden sind, wo entweder der Staat sein Handlungsfeld erweitert hat (Verwaltungsverfahren) oder durch Organisation die kulturelle und politische Identität der Gesellschaft reflektiert wird (Wissenschaft, Presse, Rundfunk)". Den Begriff "post-modern" legitimiert Ladeur mit dem "verstärkten Auftreten von Phänomenen der Selbstreferenz" (S. 211). Aufgabe des Rechts müßte werden, "Verfahren und Regeln zu entwickeln, die ein produktives Konfliktverhältnis von Ordnung und Chaos garantieren, das für die Fortsetzung der Selbstorganisation der pluralen differenzierten sozialen Systeme erforderlich ist" (S. 212).

<sup>6</sup> Josef Joffe: Der Mann, der Mut sucht, in SZ (Süddeutsche Zeitung) vom 3.2.1999, S. 3

Identitäten kennzeichnet diesen Befund. Die Postmoderne wirkte "*hübsch und richtig schneidig: frischer Wind in den akademischen Amtsstuben*"<sup>7</sup>. Dies zeigt gleichzeitig die Gefahren des Begriffes Postmoderne, die in die Beliebigkeit abrutschen, den Makel des Unseriösen erhalten, Fakten und Gesetzmäßigkeiten übersehen, Traditionen leugnen oder unkritisch zitieren sowie den Blick auf mögliche Wirkungen und Folgen von Entscheidungen verstellen konnte.

Die Diskussion um die öffentliche Verwaltung in Deutschland griff solche Denkmuster erst zu einem Zeitpunkt auf, als die Postmoderne als kulturelle Dimension und wissenschaftliches Denkmodell bereits auf einem absterbenden Ast saß<sup>8</sup>. Aus den "akademischen Amtsstuben" trieb es den "frischen Wind" in die wirklichen, die "administrativen" Amtsstuben in Deutschland erst in den 90er Jahren. Seitdem ist eine heftige Diskussion um "Modernisierung" der öffentlichen Verwaltung im Gange, bei der kein Prinzip, keine Tradition und kein Institut nicht in Frage gestellt wird und die man getrost als "Postmodernisierung" bezeichnen kann. Ausgangspunkt ist hier wie dort das Unbehagen an den Errungenschaften der Moderne und ihren Konsequenzen mit ihren Verwerfungen, Überwucherungen und Verkomplizierungen. Der "Preis" für moderne öffentliche Verwaltung - und das kann man sowohl im Wortsinn als auch in der übertragenen Bedeutung verstehen - erscheint vielen als zu hoch. Verwaltung ist der Gesellschaft nicht mehr "teuer", sondern "zu teuer". Wenn man der derzeitigen Gestalt öffentlicher Verwaltung schon keinen einheitlichen Gegenentwurf entgegenstellen kann, dann eben viele Einzellösungen, postmodernes "patchwork" also.

So wie die klare Architektur der "Moderne" mit Namen wie Le Corbusier oder Mies van der Rohe verbunden wird, kann man Fundamente und Grundstrukturen der Konstruktion moderner öffentlicher Verwaltung des 20. Jahrhunderts in Deutschland an Namen wie Max Weber und Gustav Radbruch beispielgebend festmachen. Der eine steht für idealtypische Entwürfe und Rationalisierung, die Trennung von Politik und Verwaltung, die Gründung legitimer Herrschaft auf Legalität, die Professionalisierung der öffentlichen Verwaltung im Beamtentum und die Unausweichlichkeit des Prozesses zunehmender Bürokratisierung, die nach Kontrolle verlangt<sup>9</sup>. Der andere kann als Kronzeuge für einen geläuterten und aufgeklärten Rechtspositivismus aufgerufen werden, der versucht, wertbezogenes Denken bis zu naturrechtlichen Ansätzen mit der strengen Bindung an das gesetzte Recht als

---

<sup>7</sup> Hans-Peter Müller (Fn 3) S. 979

<sup>8</sup> Heute ist eher mit Giddens (vgl. Anthony Giddens: *The Consequences of Modernity*, 1990, dt. Übersetzung: *Konsequenzen der Moderne*, Frankfurt 1996) davon auszugehen, daß "wir nicht in eine Periode der Postmoderne eintreten, sondern uns auf eine Zeit zubewegen, in der sich die Konsequenzen der Moderne radikaler und allgemeiner auswirken als bisher." Giddens nennt diese Periode "Hochmoderne" (dt. Übersetzung S. 11, 216). S. auch seine vergleichende Tabelle: Postmoderne (PM) gegen seine Auffassung der radikalisierten Moderne (RM), S. 186 der dt. Übersetzung. Seiner Ansicht nach trifft dies auch und gerade auf die Globalisierung zu: "Die Moderne ist in ihrem inneren Wesen auf Globalisierung angelegt" (dt. Übersetzung S. 84). Besonders lesenswert sind seine Ausführungen zur Phänomenologie der Moderne (S. 172 ff dt. Übersetzung). Giddens empfiehlt insoweit Modelle eines "utopischen Realismus" (dt. Übersetzung S. 190 ff).

<sup>9</sup> Vgl. Max Weber: *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft*, in: Max Weber: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 3. Auflage, Tübingen 1968, S. 475 ff, weiter: *Wirtschaft und Gesellschaft*; sowie: *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*; und: *Vorbemerkungen zu den gesammelten Aufsätzen zur Religionssoziologie*. In der Literatur siehe Gregor Schöllgen: *Max Webers Anliegen, Rationalisierung als Forderung und Hypothek*, Darmstadt 1985, insbesondere S. 97f sowie Thomas Raiser: *Rechtssoziologie*, Frankfurt 1987, S. 73 ff. Freilich ist hier auch auf den vorausschauenden Pessimismus Webers hinzuweisen, der die Fesseln der Rationalität und die einschnürende Wirkung der Bürokratie hervorhebt; vgl. dazu Giddens (Fn. 8), dt. Übersetzung S. 16, 172.

"rechtsphilosophische Besinnung" und "Erneuerung des Rechts" nach dem Zusammenbruch von 1945 in ein vernünftiges Verhältnis zu bringen<sup>10</sup>.

Das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben diesen Entwurf "moderner" öffentlicher Verwaltung aufgegriffen und konkretisiert; die Juristen und Verwaltungsbeamten der Bundesrepublik Deutschland sind - mindestens ab dem gehobenen Dienst - in diesem Verständnis jahrzehntelang sozialisiert worden<sup>11</sup>. Dennoch ist dieses Verständnis öffentlicher Verwaltung in Verruf geraten und hat insbesondere eine schlechte Presse. Nicht die Aufgaben und Leistungen öffentlicher Verwaltung und ihrer Angehörigen bei steigender Nachfrage stehen im Vordergrund der Debatte, sondern die wirklichen und vermeintlichen Fehlentwicklungen des Bürokratisierungsprozesses.

Dabei kann man in der Bundesrepublik Deutschland mehrere Phasen der Entwicklung öffentlicher Verwaltung feststellen<sup>12</sup>. Nach dem zweiten Weltkrieg ging es in der öffentlichen Verwaltung in einer ersten Phase, die bis ans Ende der 60er Jahre reichte, vorrangig um zweierlei: Zum einen mußte die öffentliche "Daseinsvorsorge"<sup>13</sup> wieder errichtet, gewährleistet, ausgebaut und für die Zukunft gesichert werden. Öffentliche Verwaltung als "Geber"<sup>14</sup>, als Leistungsträger und als gestaltende und zukunftsorientierte Kraft wurde höher geschätzt als die bloße Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung. Dies schloß auch das Bedürfnis nach Kunst und Wissenschaft ein und gab diesen kulturellen Aufgaben hohen öffentlichen Stellenwert. Zum anderen mußte die öffentliche Verwaltung sich als rechtsstaatliche Verwaltung etablieren und rehabilitieren. Ihr Ansehen war beschädigt, die rechtlichen Fundamente erwiesen sich als lückenhaft. Daß Verwaltungsrecht von Verfassungsrecht - also dem Grundgesetz - durchdrungen und beherrscht werden muß, war eine Erkenntnis, die erst zur Wirklichkeit behördlichen Handelns werden mußte. Noch stand der Satz im Raum: "Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht"<sup>15</sup>; er mußte schrittweise widerlegt werden. Kehrseite der Medaille war eine starke und unaufhaltsame Verrechtlichung, die man am Beispiel des Hochschulbereiches festmachen kann. Ende der 60er Jahre setzte eine gründliche und flächendeckende - manchmal hektische und kurzlebige Hochschulgesetzgebung ein, die in den 80er Jahren zu dem Befund führte, daß das Hochschulrecht "gesetzlich durchnormiert" sei<sup>16</sup>. An kleineren Hochschulen<sup>17</sup> kann es mehr Paragraphen als Personen geben<sup>18</sup>. Inzwischen befinden wir uns in einer in einer - von vielen als umfassend beabsichtigten - erneuten Renovierungsbewegung des deutschen

---

<sup>10</sup> Vgl. Gustav Radbruch: Der Mensch im Recht, 1949 und: Einführung in die Rechtswissenschaft, herausgegeben von Konrad Zweigert, 13. Auflage, Stuttgart 1980; sowie: Rechtsphilosophie, 1913, 8. Aufl. 1973. In der Literatur siehe Arthur Kauffmann: Beiträge zur Juristischen Hermeneutik, München 1984, S. 79 ff: Durch Naturrecht und Rechtspositivismus zur juristischen Hermeneutik.

<sup>11</sup> Die Ausbildungsprogramme der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung und der juristischen Fakultäten an den deutschen Universitäten verband dieser Ansatz bei allen Unterschieden im einzelnen. In der beruflichen Praxis mag dies wenig thematisiert worden sein und wurde sicherlich im Einzelfall nicht immer nachdrücklich genug eingefordert, war als Grundverständnis aber vorhanden, wenn nicht gar selbstverständlich.

<sup>12</sup> Ich folge hier Klaus König: "Neue" Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, in: DÖV 1995, S. 349 ff (358)

<sup>13</sup> Der von Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, geprägte Begriff ist in seiner Prägnanz zwar nicht unumstritten, aber Allgemeingut.

<sup>14</sup> Ein insbesondere von Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, gebrauchter Begriff.

<sup>15</sup> Otto Mayer im Vorwort seiner zweiten Auflage des Lehrbuchs zum Verwaltungsrecht, bei der es nicht viel "nachzutragen" gegeben hätte - immerhin nach dem Wechsel vom Kaiserreich zur Weimarer Republik.

<sup>16</sup> Werner Thieme im Vorwort (Seite VII) der 2. Auflage Deutsches Hochschulrecht, Köln u.a. 1986

<sup>17</sup> z.B. den Kunsthochschulen oder kleineren Fachhochschulen

<sup>18</sup> Dabei darf man den Blick nicht nur auf die Hochschulgesetze richten, sondern muß Haushalts-, Dienstrecht und andere Rechtsgebiete sowie die untergesetzlichen Normen (Verordnungen und Satzungen) einbeziehen.

Hochschul(verwaltungs)rechts, die auch unter dem manchmal paradox anmutenden Motto der Deregulierung steht<sup>19</sup>.

In einer zweiten Phase, die mit der Zeitspanne der soeben am Beispiel des tertiären Bildungsbereichs genannten Gesetzgebungswelle zusammenfällt (also vor allem 70er und 80er Jahre) trat das Prinzip der Demokratisierung und Partizipation (Teilhabe) in den Vordergrund öffentlicher Verwaltung. Wenn man wieder auf das Beispiel der Hochschulverwaltung zurückgreift, stößt man auf die Figur der "Gruppenhochschule"<sup>20</sup> als rechtlich mögliches Modell - mit bestimmten vom Bundesverfassungsgericht formulierten Grenzen<sup>21</sup> -, das sich faktisch überall durchgesetzt hat, obwohl es ständig in Frage gestellt wurde und wird. Gleichzeitig schienen die öffentlichen Finanzmittel zwar nicht unerschöpflich, so doch in reichlichen Maße für alle vorhanden zu sein. "Kultur für alle" und "Bildung für alle" waren Rufe mit doppelter Stoßrichtung. Reichliches Angebot und gesteigerte Mitbestimmung und Mitwirkung. Das eine erleichterte das andere. Schließungen oder auch nur Reduktionen von öffentlichen Einrichtungen waren selten, Neugründungen und Erweiterungen häufig. Stellen wurden geschaffen, Positionen vergeben. Es wurde regionalisiert und gestreut. Nicht der Rasenmäher dominierte die Ausgabenpolitik, sondern die Gießkanne. Dennoch konnten die staatlichen Ressourcen - insbesondere Personalstellen und Sachmittel, aber auch die bau- und räumlichen Gegebenheiten - nicht mit der Nachfrage Schritt halten.<sup>22</sup> Forderungen nach weiteren öffentlichen Ausstattungen sind nach wie vor auf der Tagesordnung. Auch die gewonnenen Beteiligungsrechte befriedigen viele keineswegs, sondern erzeugen weitere und veränderte Teilhabewünsche, die zu erheblichen Auswirkungen auf die Organisation und die Prozesse der Entscheidungsfindung und -abwicklung in der öffentlichen Verwaltung führen. Hier kann als Beispiel auf das ständig wachsende System der "Beauftragten" (z.B. im Hochschulbereich aber nicht nur dort) hingewiesen werden, von den Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten sowie den Behindertenbeauftragten, die zum bestehenden - und bereits stark ausgebauten - System der Personalvertretungen hinzukommen, zu Beauftragten für einzelne Aufgaben- oder Schutzbereiche (Datenschutz, Tierschutz bis hin zum Parkplatzbeauftragten).

Damit sind wir in der dritten und derzeitigen Phase öffentlicher Verwaltung nach 1945. Sie wird vordergründig geprägt durch das Diktat der leeren öffentlichen Kassen und ist schwergewichtig eine Suche nach neuen Perspektiven, Leitbildern ("Paradigmenwechsel") und Instrumenten öffentlicher Verwaltung. Dabei befindet sich das herkömmliche Verständnis öffentlicher Verwaltung und ihrer Institutionen auf dem Rückzug. Grob gesagt wird staatliche Verwaltung im eigentlichen Sinne wieder hauptsächlich auf Ordnungsverwaltung (Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung) reduziert, die Leistungsverwaltung soll eine neue Gestalt als marktorientierter öffentlicher

---

<sup>19</sup> Die letzte Novellierung des HRG vom 20. August 1998 (BGBl. I S. 2190) war hier sicherlich nicht der Endpunkt, sondern eher der Beginn dieser Inventur, die sich über das Hochschulrecht hinaus in weite Bereiche des öffentlichen Dienst- und Haushaltsrechts und andere Rechtsgebiete erstrecken wird und soll. Zum Problem vgl. Hartmut Schiedermaier: Geistiges Unternehmertum - Die Universität auf dem Weg ins 21. Jahrhundert - in: Forschung und Lehre 1999, 233-236.

<sup>20</sup> Meist ist hier von "Gruppenuniversität" die Rede, das Modell bezieht sich aber auf alle Hochschularten, also außer auf die Universitäten insbesondere auf die Gesamt-, Fach- und Kunsthochschulen.

<sup>21</sup> BVerfGE 35, 79, vgl. Dieter Leuze: Mitwirkungsrechte der Mitglieder, in: Handbuch des Wissenschaftsrechts, 2. Aufl. 1996, S. 859, 861 Der Weg zur Gruppenuniversität

<sup>22</sup> Im Hochschulbereich wurde nach der menetekelartigen Voraussage eines Bildungsnotstandes (Picht) die Erweiterung der tertiären Bildung hochrangiges politisches Ziel, was man am Öffnungsbeschuß der Regierungschefs (4.11.1877, Bulletin der Bundesregierung Nr. 119, 1977, 1094 ff) und an der Gründung der Fachhochschulen (und in NRW auch der Gesamthochschulen) in den 70er Jahren beispielhaft festmachen kann (vgl. Hartmut Schiedermaier: Deutsches Hochschulwesen der Gegenwart - Eine Bestandsaufnahme, in: Handbuch des Wissenschaftsrechts, 2. Aufl. 1996, S. 37 ff).

Dienstleistungsbetrieb erhalten, der im Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Anbietern (auch grenzüberschreitend und "global") steht. Weg vom aufgeklärten und rationalisierten, legalistischen und hierarchisch aufgebauten staatlichen Bürokratiemodell, hin zum new public management betriebswirtschaftlicher Prägung, das ist die Parole der Zeit<sup>23</sup>. Diese wird nicht nur von der Politik<sup>24</sup>, sondern auch einem Teil der Verwaltungswissenschaft<sup>25</sup> vertreten. Die Wiedervereinigung Deutschlands erzeugte insoweit zusätzliche Schubwirkungen. Nicht nur das Problem der Finanzierung öffentlicher Leistungen wurde nach 1990 noch drängender, sondern auch die zu diesem Zeitpunkt sofort notwendige Abkehr von einem totalitär deformierten und korrumpierten Staatsverständnis der untergegangenen DDR förderte die über die neuen Bundesländer hinausgehende Tendenz, das in der alten Bundesrepublik und ihren Ländern gewachsene Verständnis staatlicher Verwaltung ebenfalls in Frage zu stellen. Dies ergab sich trotz der eindeutigen Übernahme und der offenkundigen Bewährung des unter dem Grundgesetz entstandenen Systems öffentlicher Verwaltung, das gerade im Hochschulbereich erfolgreich war. Dabei ist die Diskussion meist - im postmodernen Sinne - patch-workartig auf Teilbereiche bezogen. Dennoch lassen sich Umriss des neuen Gewandes öffentlicher Verwaltung durchaus ausmachen. Dazu soll im folgenden auf fünf Kategorien, nämlich die *Ziele*, die *Instrumente*, die *Professionalisierung*, die *Entscheidungsbefugnisse* und die *Sprache* öffentlicher Verwaltung und deren Veränderungen kurz eingegangen werden. Dabei werden wieder der Hochschulbereich und die Kulturverwaltung als besonders sensible Verwaltungsbereiche herangezogen.

---

<sup>23</sup> Man kann es auch (im Sinne der Postmoderne) "schneidiger" formulieren: "PUMA ist die jüngste Raubkatze in der OECD, geboren am 1. Januar 1990." Einleitender Satz eines Vortrages von Derry Osmond zum Public Management (hier: PUMA) am 4.3.1993 in Kiel anlässlich eines Expertentreffens zum Thema "Der öffentliche Sektor der Zukunft".

<sup>24</sup> S. v.a. die Entwürfe und Überlegungen zum "schlanken Staat"; vgl. Abschlußbericht des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenrats "schlanker Staat" vom 10.10.1997.

<sup>25</sup> Dies wird insbesondere in Veröffentlichungen und auf Tagungen der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer deutlich, vgl. z.B. Heinrich Reiner mann: Die Krise als Chance, Wege innovativer Verwaltungen, 1994 (Speyerer Forschungsberichte Band 139). Zum Begriff des new public management vgl. Wulf Damkowski, Claus Precht: Public Management, Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart 1995.

## 2. Verwaltungsziele

Auf der Hitliste postmoderner Verwaltungsziele ist der umfassende Begriff des Gemeinwohls auf einen hinteren Rang gerutscht. Ganz vorne werden Wettbewerb, Leistung, Effizienz und Effektivität plazierte. Diese brauchen aber Bezugsgrößen, von denen das Gemeinwohl eine sein könnte.

Nach dem herkömmlichen Verständnis von öffentlicher Verwaltung sind die Verwaltungsziele vielfach gesetzlich festgelegt. Im Zuge der Gesetzgebungswellen der letzten Jahrzehnte nahmen solche Aufgaben- und Zielbestimmungen an Regelungsdichte zu. Was selbstverständlich sein könnte, ist nun in Normen gegossen, wobei es sich nicht nur um Generalklauseln, sondern auch um enumerative Aufzählungen handelt, oft um eine Mischung aus beidem. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht sind heute weitgehend kodifiziert.

Diese Bestimmungen kann man in drei große Kategorien aufteilen. Zum einen werden die juristischen Personen und Institutionen öffentlicher Verwaltungen zielgerichtet definiert. Diese Aufgaben- und Zielorientierung kann sehr weit sein, wie es beim Wirkungskreis der Gemeinden nach Art 28 Abs. 2 GG und den Gemeindeordnungen der Länder der Fall ist<sup>26</sup>, sie kann aber auch deutliche Eingrenzungen enthalten, wie dies im Hochschulrecht nach dem Hochschulrahmengesetz und den Länderhochschulgesetzen vorgesehen ist<sup>27</sup> (Förderung der Wissenschaften und Künste insbesondere durch Lehre und Forschung). Zum zweiten nehmen Gesetze zu bestimmten Gegenstands- und Regelungsbereichen solche Festlegungen vor. Markant ist hier das Ordnungsrecht mit dem Ziel des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung<sup>28</sup>, aber auch im Recht der öffentlichen Dienstleistungen, z.B. im Sozialhilferecht<sup>29</sup> (Hilfe zur Selbsthilfe) gibt es spezifische Verwaltungsziele. Zum dritten enthalten die Normen, die sich allgemein auf das Handeln der Verwaltung, ihrer Amtsträger und deren Funktionen beziehen und damit gegenstands- und institutionenübergreifend gelten, zielgerichtete Prägnanzen. Besonders nennen muß man hier das öffentliche Haushaltsrecht, das mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und seiner Auslegung als Minimierungs- oder Maximierungsprinzip<sup>30</sup> durchaus konkrete Zielvorgaben erhalten hat. Ein weiteres Beispiel bietet das öffentliche Dienstrecht, insbesondere das Beamtenrecht, wobei

---

<sup>26</sup> Mit unterschiedlichen Aufgabengliederungssystemen in den Gemeindeordnungen, vgl. Meinhard Schröder: Kommunalrecht, in: Achterberg/Püttner (Hg.) Besonderes Verwaltungsrecht Band II 1992, S. 8 f

<sup>27</sup> Auch hier sind durchaus Unterschiede im Landesrecht festzustellen, vgl. Hans-Wolfgang Arndt, in: Hailbronner (Hg.) Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Loseblattsammlung, § 2 Rn. 1 ff; Andreas Reich, Hochschulrahmengesetz, Kommentar, 6. Aufl. 1999, S. 46 ff; für NRW Dieter Leuze (Hg.): Gesetz über die Universitäten des Landes NRW, Kommentar, Loseblattsammlung, § 3 Rn. 1 ff.

<sup>28</sup> Wobei die Gefahrenabwehr als Ziel in allen Formen des Verwaltungshandelns erfolgt, vgl. Thomas Würtenberger, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Achterberg/Püttner (Fn. 26) S. 331, 342.

<sup>29</sup> § 1 Abs. 2 BSHG nennt als Aufgabe der Sozialhilfe, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, vgl. Wolfgang Rübner, Sozialrecht, in: Achterberg/Püttner (Fn 26) S. 916, 926.

<sup>30</sup> Beim (Kosten)minimierungsprinzip verlangt man, die Kosten bei konstantem Nutzen (Zielerfüllung) zu minimieren, beim (Nutzen)maximierungsprinzip geht es gegenteilig darum, einen möglichst hohen Nutzen bei konstanten Kosten zu erzielen, vgl. Ernst Heuer (Hg.): Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblattsammlung, II § 7 Rn. 2; ausführlich Hans Herbert v. Arnim: Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin 1988. Aktuell dazu Günter Gaentzsch: Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung: Beißt oder verträgt sich das? in: DÖV 1998, 952 ff. Gaentzsch weist insbesondere darauf hin, daß Wirtschaftlichkeit der Verwaltung nicht als ökonomisches Prinzip im marktwirtschaftlichen Sinne zu verstehen sei und der öffentlich-rechtliche Wirtschaftlichkeitsbegriff zwangsläufig einen anderen Inhalt habe als der in der marktbezogenen Betriebswirtschaftslehre (S.954).

jeder Beamte (während seiner Laufbahn oft mehrfach) auf öffentliche Zielvorgaben eingeschworen wird (vgl. § 61 LBG NW mit seiner Eidesformel)<sup>31</sup>.

In der täglichen Praxis hat die öffentliche Verwaltung gewöhnlich mit einem Geflecht dieser Verwaltungsziele zu tun, wobei Zielkonflikte systemimmanent sind (z.B. der Konflikt zwischen der Förderung der Wissenschaft und der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit). Bei teils unübersichtlichen, teils widerstreitenden Verwaltungszielen, die von außen (vom Gesetzgeber) vorgegeben werden, deren Erfolgskontrolle aber schwierig ist, besteht die doppelte Gefahr, daß solche Ziele einerseits nicht ernst genug genommen werden, andererseits das Ansehen der Verwaltung gerade deshalb sinkt. Ralf Dahrendorf hat vor Jahren in einem Artikel der Wochenzeitung "Die Zeit" auf den seiner Ansicht nach in Deutschland weit verbreiteten Typus des "lächelnden Bürokraten" hingewiesen, der einerseits auf die Fülle normativer - ihn bindender - Vorgaben hinweist, andererseits dem Bürger augenzwinkernd zu verstehen gibt, dieser möge sich - natürlich auf dessen eigenes Risiko - einfach darüber hinwegsetzen. Vertrauensbildend wirkt dieses "Lächeln", das auch in Amtsstuben von Hochschulverwaltungen vorkommen soll, nicht gerade.

An dieser Stelle setzen Kritik und Paradigmenwechsel des "new public managements" ein<sup>32</sup>. Propagiert wird dabei ein neues und konkreteres Zielentwicklungssystem<sup>33</sup>. Die gesetzliche und abstrahierende ex-ante-Steuerung, die nicht nur die Zielvorgaben enthält, sondern auch Inhalte, Wege und Verfahren der Zielerreichung bis in die Details festlegt, soll aufgebrochen werden. An deren Stelle soll eine einzelfallbezogene ex-post-Steuerung treten, durch die Konsequenzen aus der Zielerfüllung für die Zukunft gezogen werden können<sup>34</sup>. Das alte System von Reglementierung und Überprüfung (der Einhaltung des Reglements, kaum des Erfolgs) soll einem neuen Geflecht von Zielsetzung, Erfolgskontrolle, Belohnung (und Bestrafung) der Zielerreichung sowie der Fortschreibung der Zielsetzung weichen. Die Verwaltungsziele sollen im Sinne eines Kontraktmanagements bereichsspezifisch und zeitgebunden festgelegt und im Gegenstromverfahren nach entsprechendem controlling der Zielerreichung aktualisiert werden<sup>35</sup>. Der Gedanke hat einiges für sich, seine erfolgreiche Verwirklichung setzt aber mindestens viererlei voraus: Deregulierung, Delegation, Motivation und Berechenbarkeit.

Deregulierung ist notwendig, weil eine Addition neuer Steuerungsinstrumente zu den bisherigen den beklagten Bürokratisierungsprozeß nur verschlimmern würde. Entgegen mancher Lippenbekenntnisse kann dies im postmodernen patchwork-Verfahren aber der Fall sein<sup>36</sup>. Es ist auch nicht so, daß die "alten" normativen Verwaltungsziele auf einmal abgeschafft würden. Sie bleiben auf einer eher abstrakten Ebene bestehen, während die

---

<sup>31</sup> Die Treuepflicht fordert vom Beamten insbesondere, daß er in seiner beruflichen Tätigkeit die bestehenden gesetzlichen Vorschriften beachtet und erfüllt und sein Amt aus dem Geist dieser Vorschriften heraus führt (BVerfGE 39, 347). Damit sind gesetzliche Zielvorgaben mehr als Wünschbarkeiten.

<sup>32</sup> Vgl. Fn. 25 Heinrich Reinermann: Die Krise als Chance

<sup>33</sup> Vgl. Damkowski/Precht (Fn. 25) S. 19 Abb.1 Management als lernendes System

<sup>34</sup> Dies steht im engen Zusammenhang mit dem Wettbewerbsgedanken. Im Hochschulbereich ist insbesondere das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) Protagonist dieser Auffassung.

<sup>35</sup> Damkowski/Precht (Fn. 25) S. 171 ff.

<sup>36</sup> Z.B. kommt bei den Studentenwerken des Landes NRW als Anstalten des öffentlichen Rechts, deren Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen sich nach kaufmännischen Grundsätzen bestimmen, zu den "klassischen" Prüfungen nach der LHO (Landesrechnungshof) und der jährlichen Wirtschaftsprüfung durch einen öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer einschließlich der Befassung in den Gremien der Studentenwerke ein System der Festbetragsbezuschussung nach leistungsbezogenen Kriterien hinzu. Der Umfang der Rechtfertigungen und Bilanzierungen hat also zugenommen, allerdings sind auch die Entscheidungsbefugnisse der Studentenwerke gestärkt worden (siehe den folgenden Gesichtspunkt der "Delegation").

"neuen" konkret-vereinbarten Ziele stärker auf der Handlungsebene - im "operativen Bereich" - hinzutreten.

Delegation ist notwendig, weil Kontraktmanagement Sachnähe und Entscheidungsgewalt auf der Ebene der jeweils Handelnden verlangt. Gegenläufig hierzu weist die heutige Diskussion um Verwaltungsreform weiterhin punktuelle, aber deutliche Zentralismusbestrebungen auf.<sup>37</sup> Dem - heute stärker als früher akzeptiertem - Wunsch nach mehr Autonomie einzelner Institutionen (z.B. Hochschulen) und Verwaltungseinheiten (z.B. Kulturämtern) stehen nicht nur alte hierarchische Traditionen und das Mißtrauen von Aufsichtsbehörden, sondern auch neue Ideen der Verschlinkung gegenüber, durch die zentrale Instanzen im Sinne von Synergieeffekten und höherer Effektivität gestärkt werden sollen<sup>38</sup>. Während "bottom up" viele Blumen blühen sollen, gibt es "top down" umfassende Zentralinstanzen. Der Begriff Konzern, der heutzutage als Schlagwort für öffentliche Körperschaften wie Land, Stadt oder Hochschule beliebt geworden ist, illustriert diese Auffassung, die durchaus autonomiebegrenzende Wirkungen zeitigt.

Motivation ist notwendig, weil die Partner des Kontraktmanagements zu übereinstimmenden Zielvereinbarungen nur kommen, wenn sie beide darin einen Nutzen sehen. Hier kann die Interessenlage im öffentlichen Bereich aber so vielschichtig sein, daß eine angemessene Problemlösung im Einzelfall außer Sicht gerät. Dies setzt z.B. dem Kontraktmanagement im Hochschulbereich Grenzen, wo es in starkem Maße um individuelle Grundrechtsverwirklichung einerseits und um kollektive kulturstaatliche Ziele im Sinne des Gemeinwohls andererseits geht. Ohne ein gestaffeltes System von Zuständigkeiten und Kompetenzen wird die eine oder die andere Seite zu kurz kommen. Gegenläufig zu dieser Tendenz der vertraglichen Einbindung, für die der runde Tisch als Symbol steht, verhält sich gegenwärtig die isolierende Zunahme von Beteiligungsrechten und Beauftragten mit Sonderverfahren, deren Einflußmöglichkeiten zunehmen und immer stärker gesetzlich abgesichert werden. Von zwei Vertragspartnern einer Zielvereinbarung kann selten die Rede sein<sup>39</sup>.

Berechenbarkeit ist notwendig, weil alle Modelle des public management davon ausgehen, daß man die Zielerreichung verschiedener Verwaltungseinheiten mit Methoden der Leistungsbemessung erfassen und vergleichen kann. Daraus ergibt sich der Boom leistungsbezogener Kriterien<sup>40</sup> und die Erweiterung des Anwendungsbereichs und der Methoden von Evaluation<sup>41</sup>. Bei unbestimmten Rechtsbegriffen mit der Notwendigkeit von Wertungen, wie sie gerade die Verwaltung von Wissenschaft, Kunst und Kultur prägen, verlangt dies einen hohen methodischen und personellen Aufwand<sup>42</sup> und wird um so

---

<sup>37</sup> Z.B. bei der - noch nicht abschließend entschiedenen - Frage, wie die öffentliche Liegenschafts- und Bauverwaltung in NRW künftig zu organisieren sei. Körperschaften, deren Verantwortung gerade im staatlichen und fiskalischen Bereich zunehmen soll (wie bei den Hochschulen), müssen ein starkes Interesse an Dezentralisierung und Delegation haben.

<sup>38</sup> Die jüngst erfolgte Zusammenlegung des Wissenschafts- und des Schulministeriums sowie die gescheiterte des Innen- und des Justizministeriums in NRW belegen dies. Zu den rechtlichen Anforderungen an solche Organisationsmaßnahmen vgl. VerfGH NW, Urt. v. 9.2.1999 in NWVBl 1999, 176 ff.

<sup>39</sup> Eine vergleichende Untersuchung bereits bestehender (im Hochschulbereich z.B. in Hamburg) Zielvereinbarungen steht meines Wissens noch aus.

<sup>40</sup> Als Beispiel vgl. Volumen- und leistungsorientierte Mittelverteilung, Materialien, Universität Hannover (Hg.), September 1997

<sup>41</sup> Als Beispiel vgl. Praxis der internen und externen Evaluation, Handbuch zum Verfahren, Hochschul- Informations-System GmbH (HIS), Hannover, März 1998

<sup>42</sup> Das akademische Prüfungsrecht (einschließlich Staatsexamen) mit seinen hohen Anforderungen an Verfahren und Bewertungsmethodik zeigt, daß "Qualität" akademischer Leistungen nicht im Pauschalverfahren meßbar ist. Gegenwärtig werden auch die Beurteilungsverfahren im allgemeinen Beamtenrecht (innerer Verwaltungsdienst)



fragwürdiger, je stärker man sich bei der Beurteilung von Qualität auf quantitative Erhebungen und Parameter mit Berechnungsformeln beruft<sup>43</sup>.

Ein weiterer Wandel der Verwaltungsziele, der ebenfalls aus der Abkehr von der früheren normativen Betrachtungsweise folgt, wird deutlich, wenn man auf die "Kundenorientierung" als Leitbild abstellt. Diese wird gelegentlich durch das Adjektiv "kompromißlos" noch verstärkt und soll das Bild der "neuen" Verwaltung prägen<sup>44</sup>. Gegenüberstellen muß man dieser Orientierung die bisherige Ausrichtung als öffentliche Aufgabenerfüllung. Nicht mehr die abstrakte öffentliche Aufgabe nach Maßgabe der jeweiligen Rechtsgrundlage, sondern der konkrete Kunde mit seiner Nachfrage soll das Handeln öffentlicher Verwaltung bestimmen. Auch dies klingt überzeugend, es ist jedoch zu fragen, was mit einem solchen Paradigmenwechsel gewonnen ist und welche Gefahren dieser mit sich bringt. Die bisherige Auffassung der Verwaltung vom Bild des Bürgers ist rechtlich geprägt durch dessen Stellung als Träger subjektiver öffentlicher und privater Rechte<sup>45</sup>. Öffentliche Verwaltung hat diese Rechte nicht nur zu beachten (vor allem bei der Eingriffsverwaltung), sondern vielfach erst zu gewährleisten und zu erfüllen (z.B. bei der Leistungsverwaltung). Als über diese Rechtslage hinausgehendes Leitbild öffentlichen Handelns steht die Zielsetzung als "bürgernahe Verwaltung"<sup>46</sup>. "Bürgernähe" ist eine Verwaltung dann, wenn sie ihre Adressaten nicht als Objekte staatlichen Handelns, sondern partnerschaftlich und deren Würde entsprechend begreift. Die neue Kundenorientierung soll hier - zweifellos bestehende - Praxisdefizite ausgleichen und der "Bürgernähe" ein zeitgemäßes Profil verleihen. Man geht davon aus, daß ein Kunde anders (besser) behandelt wird als ein Antragsteller. Andererseits ist das Leitbild "Kunde" kaum stimmig<sup>47</sup>, und die Marketingkonzepte, die mit der Kundenorientierung Hand in Hand gehen, können die Gewichte öffentlicher Verwaltung und ihrer Institutionen unangemessen verschieben<sup>48</sup>. Damit kann bei einer Kundenbeziehung die Wirtschaftlichkeit als Teilziel des Verwaltungshandelns zu stark in den Vordergrund drängen und das Gefüge der Verwaltungsziele unter der Bezugsgröße Gemeinwohl verzerren. Der Kunde ist deshalb eher ein aliud zum Bürger, und ob seine Position stärker wird, ist äußerst fraglich. "Würde" ist jedenfalls eine Kategorie, die man eher dem Bürger (als citoyen nicht als bourgeois verstanden) als dem Kunden zumißt<sup>49</sup>.

---

immer aufwendiger und rechtsförmlicher; auf der anderen Seite glauben viele, Professorenlehre ohne eine solche Rechtsförmlichkeit in Deutschland evaluieren zu können.

<sup>43</sup> Die leidvollen Erfahrungen mit dem System der Kapazitätsberechnung bei der Hochschulzulassung müßten hier eigentlich als Lehre gereicht haben.

<sup>44</sup> Eine Forderung, die etwa in der Kommunalverwaltung, aber auch im Hochschulbereich (mit den Studierenden als Kunden) erhoben wird.

<sup>45</sup> Vgl. Hartmut Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, München 1997, § 8 Das subjektive öffentliche Recht und das Verwaltungsrechtsverhältnis (S. 149 ff)

<sup>46</sup> Vgl. die umfassende - auch empirische - Untersuchung von Willi Herbert: Bürgernahe Verwaltung als Leitbild öffentlichen Handelns, Speyerer Forschungsberichte Band 82, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1989

<sup>47</sup> Man braucht hier nicht nur auf die Eingriffsverwaltung abzustellen (der Adressat einer Ordnungsverfügung oder der Strafgefangene als "Kunde"?), sondern kann auch Beispiele aus der leistenden Verwaltung nehmen. So sind die Studierenden eher "Mitproduzenten" der Produkte Studium und Prüfung als Kunden eines in Empfang zu nehmenden Angebots. Auch den Schüler als Kunden seiner Lehrer und seiner Schule zu sehen, verzerrt die Natur pädagogischer Beziehungen.

<sup>48</sup> So ist der Kulturauftrag einer öffentlichen Einrichtung (Bildungseinrichtungen, Museen, Theater etc.) durchaus nicht deckungsgleich mit dem privater und kommerzieller Anbieter. Die neuen Marketingkonzepte, bei denen die Begriffe Kunst und Kultur kaum noch vorkommen, lassen diesen Unterschied nur noch rudimentär erkennen. Es geht häufig vornehmlich um Kundengewinnung und Einnahmeorientierung.

<sup>49</sup> Auch in USA, woraus die Kundenorientierung und Ausrichtung des new public management in besonderem Maße stammen, gelangt man heute unter dem Begriff des Kommunitarismus zu der Erkenntnis, daß der Markt allein die öffentlichen Angelegenheiten nicht regeln kann; vgl. Richard Sennett: Der flexible Mensch, Die Kultur

### 3. Verwaltungsinstrumente

*"Die Arten und Formen des Verwaltungshandelns sind so vielgestaltig wie die Verwaltung selbst"*<sup>50</sup>. Dennoch ist das Handeln öffentlicher Verwaltung in Deutschland durch einen Kanon rechtsförmlicher Handlungsarten stark geprägt. Dabei spielt die Unterscheidung in Handlungsformen des Zivilrechts und solche des öffentlichen Rechts mit dem Verwaltungsakt als besonderer Zweckschöpfung<sup>51</sup> im Zentrum des deutschen Verwaltungsrechts eine tragende Rolle. Legionen von Verwaltungsbeamten und Juristen werden mit diesem Instrumentarium geschult, bevor sie in die Praxis entlassen werden. Das new public management mit seinem betriebswirtschaftlichen Ansatz, seiner Herkunft im angelsächsischen Sprachraum und anderen Traditionen<sup>52</sup> ignoriert weitgehend diese Klassifizierung und Instrumentalisierung des Verwaltungshandelns. Im Zuge der Europäisierung und Globalisierung wird gerade eine solche Abkehr für zukunftsweisend gehalten, und das new public management soll verkrustete Instrumentalisierungen aufbrechen sowie fallbezogene Handlungsformen ermöglichen. Gegenwärtig steht damit aber das Problem an, die marktmäßige Modernisierung deutscher Verwaltung mit ihrer Staatlichkeit in Einklang zu bringen<sup>53</sup>. Generell stellt die Umorientierung der Verwaltung (Paradigmenwechsel) als Dienstleistungsunternehmen diese vor die Fragen, welche Differenzierungen zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung aufrecht zu erhalten sind und inwieweit sich Staats- und Marktstruktur prinzipiell unterscheiden müssen<sup>54</sup>. Speziell ergeben sich eine Fülle von noch nicht gelösten Einzelfragen. So ist z. B. die Rechtsnatur der oben erwähnten Zielvereinbarungen als öffentlich-rechtliche Verträge (?)<sup>55</sup> zu klären. Weitere Beispiele liefert die Frage nach der rechtlichen Ausgestaltung von Public Private Partnership<sup>56</sup>. Solche Weiterentwicklungen des Verwaltungshandelns entsprechen einerseits dem Grundsatz, daß es keinen numerus clausus des Verwaltungshandelns gibt und der öffentlichen Verwaltung Wahlfreiheiten bei der Auswahl und Gestaltung ihrer Instrumente zustehen. Andererseits lösen die "neuen" Gestaltungsmöglichkeiten und Instrumente die Verwaltung nicht von deren bisherigen Bindungen. Sowohl Verfassungs- als auch Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht in deren gegenwärtiger Kodifizierung und Auslegung werden durch new public management nicht außer Kraft gesetzt. Patchwork also auch hier. Vermutlich wird man die Rechtsinstitute des öffentlichrechtlichen Realakts, des schlicht hoheitlichen Handelns, des öffentlich-rechtlichen Vertrages, des Plans und der Planung sowie des Verwaltungsprivatrechts<sup>57</sup>

---

des neuen Kapitalismus Berlin 1998, z.B. Kapitel 8: Das gefährliche Pronomen, Gemeinschaft als Mittel gegen Drift, S. 187-203.

<sup>50</sup> Maurer (Fn 45) S. 172

<sup>51</sup> Zum Verwaltungsakt als Schöpfung der Verwaltungsrechtslehre des 19. Jahrhunderts, vgl. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd.I, 1. Aufl. 1895, s. 95. Heute ist der Verwaltungsakt bekanntlich seit langem gesetzlich definiert (vgl. § 35 S. 1 VwVfG NW) und steht unter besonderen rechtsstaatlichen Voraussetzungen.

<sup>52</sup> Vor allem den USA, vgl. Damkowski/Precht (Fn. 25) S. 15 ff: Die klassischen und neoklassischen Wurzeln von PM

<sup>53</sup> Zu diesem Problem: Ulrich Penski: Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre marktmäßige Modernisierung - Vereinbarkeit oder Widerspruch ? - in DÖV 1999 S. 85 ff.

<sup>54</sup> Ausführlich dazu Penski (Fn. 53), der auch zur Unterscheidung Bürger/Kunde dezidiert Stellung nimmt.

<sup>55</sup> Hier wird eine defizitäre Vertragslehre beklagt, vgl. Werner Thieme: Über die Notwendigkeit einer Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: DÖV 1996, S. 757 (760). Überlegungen der Länderministerien (vgl. § 9 des Referentenentwurfs vom 27.1.1999 zum Gesetz über die Hochschulen des Landes NRW) zu Zielvereinbarungen zwischen ihnen und den Hochschulen sehen diese - meines Erachtens zu Recht - als öffentlich-rechtliche Verträge, auf die die entsprechenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze anzuwenden seien (vgl. für NRW §§ 54 ff VwVfGNW). Nicht alle Vereinbarungen des Kontraktmanagements werden aber diese Qualität erreichen, so daß insoweit auch von "unvollständigen Quasi-Verträgen" gesprochen wird (vgl. Klaus Lüder: "Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor ?", in: DÖV 1996, 95).

<sup>56</sup> Dazu Peter J. Tettinger: Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, in: DÖV 1996, S. 764

<sup>57</sup> Zum gegenwärtigen Stand dieser Rechtsinstitute vgl. Hartmut Maurer (Fn. 45) § 3 und 4. Teil

ergänzen oder gar einer Revision unterziehen müssen, wenn Instrumente des new public managements verstärkt Wirklichkeit werden.

Auch die verwaltungsinternen Instrumente und Verfahren sind Wandlungen unterworfen. Der traditionelle Grundsatz der hierarchisch organisierten Verwaltung enthält z.B. die Maxime, daß die Außenvertretung der Behördenleitung unterliegt und der Dienstweg von unten nach oben, dann nach außen (etwa zu einer anderen Verwaltungsstelle) und dort von oben nach unten zu erfolgen habe. Dies äußert sich etwa in der Adressierung und dem zentralen Posteingang, aber auch im Prinzip der Linienorganisation<sup>58</sup>. Ein solches System wird heute von zwei Seiten her angegriffen. Zum einen mit den Argumenten des mündigen Mitarbeiters, der Ergebnis-orientierung und der Ressourcenverantwortung sowie der - in der Tat zu beobachtenden - Umständlichkeit des alten Verfahrens. Zum anderen mit der technischen Entwicklung der modernen Bürokommunikation (Telefon, Fax, PC-Vernetzung, Internet, e-mail). Kehrseite der Medaille kann ein Zerfall der Informationsstrukturen - auch in kleineren, an sich überschaubaren Institutionen (z.B. kleineren Gemeinden und Hochschulen, Behörden mit abgegrenztem Wirkungskreis)- sein<sup>59</sup>. Darüber hinaus wirkt gegenläufig zum Wunsch nach Vereinfachung und größerer Unmittelbarkeit von Entscheidungen, daß eine starke - und politisch gewollte - Tendenz besteht, Verantwortung zu splitten, Einzelzuständigkeiten in Gruppenzuständigkeiten umzuwandeln und Teilhabemöglichkeiten zu expandieren<sup>60</sup>. Dies ist kosten- und zeitaufwendig, bindet Arbeitskraft und kann von der Konzentration auf die eigentlichen Aufgaben und Ziele der betroffenen Organisation ablenken. Solche Verfahren können nahezu zum Selbstzweck werden und organisierte Unverantwortlichkeit schaffen, wovon der Hochschulbereich ein Lied singen kann. Hinzu kommt, daß herkömmliche verwaltungsinterne Steuerungen keinesfalls abgeschafft werden. So geben z.B. Finanzministerien ungerührt von Prinzipien der Delegation und Deregulierung per Runderlaß vielseitige Richtlinien zur Beschaffung und dem Betrieb von Dienstwagen an die anderen obersten Landesbehörden und den "nachgeordneten" Bereich im schönsten Amtsdeutsch heraus<sup>61</sup>. Der Amtsschimmel ist beileibe noch keine aussterbende Gattung, er wechselt bisweilen nur das Fell.

---

<sup>58</sup> Dazu ausführlicher Peter Michael Lynen, Gutachten zu Aufgaben, Prinzipien, Organisation und zukünftigen Leistungen der Verwaltung der Folkwang-Hochschule Essen, Düsseldorf/Essen 1996, S. 74 ff, 87 ff

<sup>59</sup> Dazu ausführlicher Lynen, (Fn. 58) S. 81.

<sup>60</sup> Im Schulbereich z.B. ist auch bei wenig einschneidenden Ordnungsmaßnahmen nach §§ 14, 15 ASchO NW das interne Verwaltungsverfahren aufwendig und führt z.B. zu Stundenausfällen oder zusätzlicher Arbeitsbelastung, weil mehrere Lehrer (Lehrerkonferenz) zu beteiligen sind.

<sup>61</sup> Aktuell dazu Runderlaß des Finanzministeriums NW vom 26.01. 1999: Neufassung der Kraftfahrzeugrichtlinien (KfzR) vom 27.06.1961 (SMBL. NW. 20024). Die neuen Regelungen sollen u.a. die "Forderung nach geschlechtsneutraler Formulierung" erfüllen. Demzufolge ist nun von "Kraftfahrzeugführerinnen oder Kraftfahrzeugführern" die Rede.

## 4. Professionalisierung der Verwaltung

Aus dem bisher Ausgeführten geht bereits hervor, daß die Professionalität der deutschen Verwaltung traditionell sehr stark auf juristischen Fundamenten ruht. Insbesondere der gehobene und der höhere Verwaltungsdienst rekrutieren sich schwergewichtig aus Rechtsanwendern, die durch das öffentliche Dienstrecht - insbesondere den Beamtenstatus - an die staatlichen Ziele, Institutionen und Instrumentarien gebunden werden. Dabei sind auch hier gegenläufige Tendenzen festzustellen:

Einerseits hat die legalistische Professionalisierung auf der Ebene des gehobenen Dienstes durch die Gründung und den Betrieb der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Der reine Praktiker, der "von der Pike auf gedient" hat, ist in dieser Laufbahn weitgehend dem akademisierten Praktiker (Diplomverwaltungswirt) gewichen.

Andererseits sind von oben her das "Juristenmonopol" und die juristisch ausgewiesene Kompetenz kräftig durchlöchert worden. Zum einen ist die politische Kompetenz - um nicht zu sagen die Parteizugehörigkeit - vielfach bei der Postenbesetzung zur *conditio sine qua non* geworden<sup>62</sup>. Zum anderen werden zunehmend entscheidende Verwaltungsposten mit Personen besetzt, die nicht als Juristen, sondern in anderen akademischen Fachrichtungen (Soziologen, Politologen, Betriebswirte, Sozialpädagogen, Ingenieure, Vertreter der Geistes- und der Naturwissenschaften etc.) ausgebildet wurden. Dies ist auch bei leitenden Positionen der Fall, denen Aufgaben der Rechtsaufsicht und rechtsgestaltende Maßnahmen obliegen<sup>63</sup>.

Hand in Hand mit dieser Entwicklung geht die Kritik am Beamtenstatus, der prototypisch für die Rechtsbeziehung zwischen Staat und Staatsdiener steht und eine Reihe von besonderen Kategorien (vom Polizisten bis zum Professor<sup>64</sup>) aufweist. Schaut man auch hier von unten nach oben, stellt man verschiedene Erscheinungsformen von Umprofessionalisierung fest, die - bezogen auf das Beamtentum - durchaus die Tendenz von Entprofessionalisierung zeigen.

Im Bereich des mittleren und gehobenen Dienstes wird zunehmend - vor allem im Bereich der leistenden Verwaltung - auf Beamte zugunsten von Angestellten verzichtet. Deren Ausbildung ist heterogener als die der Beamten und nicht durch ein einheitliches Berufsbild geprägt; gelegentlich werden Angestellte als Sachbearbeiter eingesetzt, ohne eine fundierte Grundausbildung für die öffentliche Verwaltung erhalten zu haben<sup>65</sup>. Im Bereich des höheren Dienstes und bei Stellen mit ausgesprochenen Leitungsfunktionen ist über den bereits erwähnten Angriff auf das Juristenmonopol hinaus die Tendenz deutlich, die entsprechend professionalisierten und auf lebenslange Anstellung und Alimentierung hin sozialisierten Beamten durch mit Sonderverträgen auf Zeit ausgestattete Manager zu ersetzen. Diese Tendenz ist im Bereich der Kulturverwaltung<sup>66</sup> besonders ausgeprägt<sup>67</sup>, und ein Satz wie der

---

<sup>62</sup> Zur Einwirkung der Parteien auf die Verwaltung, insbesondere zur Ämterpatronage Hans Herbert v. Arnim: *Demokratie ohne Volk, Plädoyer gegen Staatsversagen, Machtmißbrauch und Politikverdrossenheit*, München 1993, S. 33 ff.

<sup>63</sup> Z.B. in Wissenschaftsministerien, wenn es um Aufgaben der Hochschulaufsicht geht.

<sup>64</sup> Beim Professor zielt dieser Status auf die - heute in die Schußlinie geratene - Kombination einer besonders ausgeprägten Freiheits- und Gestaltungsgarantie des einzelnen mit einer spezifischen staatlichen und institutionellen Bindung, die dem Gemeinwohl nutzen soll.

<sup>65</sup> Im Hochschulbereich z.B. versucht man, solche Defizite der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschulverwaltungen durch gesteigerte Fortbildungsaktivitäten auszugleichen; dennoch stößt man gelegentlich auf den Erfahrungssatz: "Was Hänschen nicht lernt, lernt Hans nimmermehr."

<sup>66</sup> Vom Museumsdirektor bis zum Hochschulpräsidenten

von Hans Meinzolt: "Kultur muß von Juristen verwaltet werden."<sup>68</sup> würde heute ebenso wie die These "Kultur muß von Beamten verwaltet werden" bestenfalls ungläubiges Staunen, wahrscheinlich Hohngelächter hervorrufen. Dennoch bestehen die bisherigen Strukturen und Beschäftigungsverhältnisse mit den entsprechenden Ausbildungs- und Professionalisierungswegen<sup>69</sup> parallel dazu fort. Auch auf diesem Sektor ist daher eine patchworkartige diversifizierte Situation eingetreten, die schwerer überschaubar ist und die Kommunikation innerhalb des Systems öffentlicher Verwaltung bei unterschiedlichem Professionalisierungsgrad, Bildungsstandard und Selbstverständnis der Amtsträger erschwert. Dabei tendiert der Professionalisierungsprozeß innerhalb der öffentlichen Verwaltung derzeit zu einer Mischung aus drei Ansätzen, erstens den herkömmlichen juristisch-administrativen Bürokratiemodellen, zweitens Beteiligungsmodellen mit partizipatorischen (Betroffenheit) und demokratischen sowie politischen Elementen (Gremienarbeit) und drittens ökonomischen Modellen unter Einschluß verschiedener Experten (incl. der Befassung von Unternehmensberatungen<sup>70</sup>). Den Vorteilen, unter verschiedenen Blickwinkeln unterschiedliche Gesichtspunkte einbringen und berücksichtigen zu können, stehen die Nachteile gegenüber, daß der Verwaltungsapparat und seine Angehörigen verunsichert werden und die Vorausssehbarkeit ihrer Verfahren und Maßnahmen abnimmt. Dies betrifft auch das Verhältnis zwischen höheren (Aufsicht) und niedrigeren (nachgeordneter Bereich) Instanzen.

---

<sup>67</sup> Bei finanziellen Bedingungen (Honoraren), die sowohl hinter die bisherigen Stellenausstattung zurückfallen, aber auch ganz erheblich darüber hinausgehen können (von der analogen - und ggf. sogar abgewerteten - tariflichen Eingruppierung bis zur außertariflichen Honorierung, die der Privatwirtschaft entsprechen soll).

<sup>68</sup> Zitiert nach Heinz Hübner in Stern/Scharf/Hübner/Oehler: Heinz Hübner und Dietrich Ohler - drei Jahrzehnte Wirken für das Institut für Rundfunkrecht, Festveranstaltung vom 10. Mai 1996, herausgegeben vom Institut für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, S. 25

<sup>69</sup> Daß dazu aber über die Juristenausbildung und das Modell des Einheitsjuristen nachgedacht und gestritten wird, sei hier nur am Rande vermerkt (vgl. zuletzt Udo Reifner: Juristenausbildungsdiskussion am Ende? ZRP 1999, S. 43 ff) und Heft 3/99 (S. 81 ff) NWVBl. mit mehreren Beiträgen (u.a. dem Beschluß der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und -minister zur Reform der Juristenausbildung vom 5.11.1998 - S.88).

<sup>70</sup> Zumindest in NRW geschah dies "top down" in großem Umfang in den 90er Jahren. Grundsätzlich - mit Ausnahmen - sind alle Bereiche der Landesverwaltung in NRW betriebswirtschaftlich orientierten Organisationsuntersuchungen unterworfen worden.

## 5. Entscheidungsrahmen der Verwaltung

Die Entscheidungsbefugnisse der öffentlichen Verwaltung ergeben sich aus ihrem Zuständigkeitsbereich mit der dementsprechenden Organisation und konkreten Ermächtigungen. Auf diesem Feld stehen ebenfalls Neuorientierungen und Umstrukturierungen auf der Tagesordnung der Verwaltungsreform. Diese berühren auch das grundsätzliche Verständnis und vor allem die Praxis des Systems der Gewaltenteilung. Auch hier gibt es gegenläufige Tendenzen, die einerseits auf eine Erweiterung der Aktionsmöglichkeiten, andererseits auf Einengung des Gestaltungsraums öffentlicher Verwaltung hinauslaufen.

Verwaltung (Exekutive) läßt sich immer noch "negativ" so definieren, daß sie diejenige Staatstätigkeit ist, die nicht Gesetzgebung (Legislative) und nicht Rechtsprechung (Jurisdiktion)<sup>71</sup> ist. Diese drei Blöcke stehen aber keineswegs statisch nebeneinander, sondern verschieben ihre Wirkungskräfte ständig. Die Weiterentwicklung öffentlicher Verwaltung und deren Reform wird damit auch zur Machtfrage mit verfassungsrechtlichem Hintergrund.

Im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive folgen die Verschiebungen vor allem aus den Gedanken der Demokratisierung und Parlamentarisierung der Verwaltung sowie der Partizipation bei Planungs- und Entscheidungsverfahren. Das Kommunal- und das Hochschulrecht bieten hier eine Fülle von Beispielen. Im Kommunalrecht liegen wesentliche Planungen und Entscheidungen bei den gewählten Organen (z.B. Gemeinderäte und -ausschüsse)<sup>72</sup>. Im Hochschulrecht ist im Gefüge der Gruppen- und Gremienhochschule sowie der Kollegialorgane vielfältiger Gestalt eine Fülle von Strukturen und Abläufen entstanden, die dem einzelnen die Einsicht in Planungs- und Entscheidungsprozesse erschwert und die im Extremfall zur bereits erwähnten organisierten Unverantwortlichkeit führen kann. Jedenfalls ist der Zielkonflikt zwischen demokratischer Teilhabe und größerer Funktionalität in der öffentlichen Verwaltung offensichtlich<sup>73</sup>. Der Ideenkanon des new public managements intendiert hier eine deutliche Steigerung der Verwaltungskompetenzen im operativen Geschäft und zielt auf die Rückeroberung verlorengegangenen Terrains unter den Vorzeichen der Effizienz und der Effektivität. Demzufolge werden nicht nur im Einzelfall<sup>74</sup>, sondern auch grundsätzlich Stimmen laut, die Bedenken hinsichtlich dieser neuen Stärkung der Verwaltung und ihrer (meist monokratischen) Instanzen anmelden. Die neuen Steuerungsmodelle gehen davon aus, daß die Zielsetzung - also das "strategische" Geschäft - der "Politik" und die Erfüllung dieser Ziele - also das "operative" Geschäft - der "Verwaltung" zukomme. Diese Zweiteilung ist aber nicht mit dem Gedanken der Gewaltenteilung und seinen

---

<sup>71</sup> So vor allem die ältere Lehre in Anschluß an Otto Mayer und Walter Jellinek; die neueren "positiven" Definitionsansätze erzielen insgesamt kein "voll befriedigendes Ergebnis", weil sich Verwaltung "nicht definieren, sondern nur beschreiben lasse" (Maurer, Fn. 43, S.4 unter Berufung auf Forsthoff).

<sup>72</sup> Hier ist zu unterscheiden zwischen den Vorbehaltsaufgaben als dem "harten Kern der Führungsaufgaben" und den Fakultativaufgaben, über die der Gemeinderat selbst entscheiden kann, die er aber allgemein oder im Einzelfall übertragen darf, vgl. Meinhard Schröder: Kommunalverfassungsrecht, in: Achterberg/Püttner, Bd. 2 (Fn 26), S. 3, 29 f.

<sup>73</sup> In der Regierungserklärung des NRW-Ministerpräsidenten vom 13.09.1995 zu Beginn der immer noch laufenden Legislaturperiode "Aufbruch ins Jahr 2000: Wir setzen aus Erfahrung auf Erneuerung." Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Johannes Rau vor dem Landtag NRW, Druckschrift der Landesregierung, S.17 wird dieser Zielkonflikt im Bezug auf den Hochschulbereich in einem Satz deutlich: "In einem schlanken Hochschulgesetz, das alle bisherigen Hochschulgesetze zusammenfaßt, wollen wir nach intensiver Diskussion mit den Betroffenen und allen Interessierten eine vernünftige Linie festlegen, die eine verbesserte demokratische Teilhabe aller Hochschulmitglieder und größere Funktionalität miteinander verbindet".

<sup>74</sup> Z.B. von Interessengruppen, deren Einfluß zu schwinden droht.

Konkretisierungen identisch.<sup>75</sup> Auch hier zeigt die Debatte um Verwaltungsmodernisierung gegenläufige Tendenzen.

Im Verhältnis zwischen Exekutive und Jurisdiktion folgen die Verschiebungen vor allem aus der Verrechtlichung und der umfassenden Gewährleistung von Rechtsschutz auf der Grundlage des Art. 19 Abs. 4 GG. Dies hat nicht nur zu einer umfassenden gerichtlichen ex-post-Kontrolle geführt, sondern auch dazu, daß die Gerichte - vom Bundesverfassungsgericht bis zu den Gerichten der ersten Instanz, insbesondere den Verwaltungsgerichten - gestalterisch das zukünftige Verhalten der Exekutive nicht nur beeinflussen und prägen, sondern auch steuern. Im Hochschulbereich sind die Rechtsprechung zum numerus clausus (Kapazitätsrecht) und die zu den akademischen und staatlichen Prüfungen (Prüfungsrecht) deutliche Beispiele, und es ist zu erwarten, daß die neuen Instrumente der Evaluation und der leistungsbezogenen Kriterien ebenfalls solche richterlichen Ausformungen erhalten werden<sup>76</sup>. Man muß davon ausgehen, daß diese Entwicklung im deutschen öffentlichen Recht irreversibel ist<sup>77</sup>. Das new public management stellt sich dem im wesentlichen auch nicht direkt entgegen, sondern versucht, diesem Befund insbesondere durch Übergang in das Kontraktmanagement und die "Flucht" in das (Verwaltungs)Privatrecht zu begegnen. Der Vertrag als Übereinstimmung von Willenserklärungen und die Wahl privatrechtlicher Organisationsformen bisher ausschließlich öffentlich-rechtlicher juristischer Personen<sup>78</sup> sowie die neuartigen Initiativen im Rahmen der private-public-partnership<sup>79</sup> sind Wege, auf denen diese Kompetenzrückverschiebung erreicht werden soll. Inwieweit dies Erfolg haben wird, ist fraglich. Auch über Verträge kann man trefflich streiten, und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Wege des Privatrechts suspendiert weder von Art 19 Abs. 4 GG noch den Grundrechten in deren weiten gerichtlichen Interpretation<sup>80</sup>.

Damit ergibt sich auch hier ein Wandel, der aber nicht zur Ablösung von bisherigen Bedingungen führt, sondern zu einer zunehmenden Mannigfaltigkeit der Erscheinungsformen. Dies hat die Vorteile, daß öffentliche Verwaltung wieder stärker "kreativ" und gestalterisch agieren und miteinander konkurrierende Modelle schaffen kann, denen die Nachteile neuer Ungewißheiten und Risiken gegenüberstehen.

---

<sup>75</sup> Zum Problem vgl. Penski (Fn 53) DÖV 1999, S. 91 m.w.Nachw.

<sup>76</sup> Spätestens dann, wenn subjektive Rechte ins Spiel kommen, werden sich solche Instrumente am Recht - bis zum Verfassungsrecht - messen lassen müssen. Zum Beispiel der Professorenbesoldung in diesem Zusammenhang vgl. das aktuelle Rechtsgutachten von Ulrich Battis/Joachim Grigoleit: Möglichkeit und Grenzen leistungsdifferenzierender Besoldung von Universitätsprofessoren, Deutscher Hochschulverband Heft 66, Bonn Februar 1999.

<sup>77</sup> Auch wenn man nicht von den "Verführungen verwaltungsrichterlicher Macht" (Sendler in NJW 1993, S. 1449, 1457 f) spricht, ist die Perfektionierung des Rechtsschutzes Bestandteil der gerichtlichen Effektivität, die mit der der Verwaltung nicht identisch ist; vgl. dazu Gaentzsch (Fn 30), S. 956 f.

<sup>78</sup> So hat das Hochschulrahmengesetz die bisherige ausschließliche öffentlich-rechtliche Organisationsform der staatlichen Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen gemäß § 58 Abs. 1 Satz 1 und 2 HRG in der Fassung vom 20.8.1998 (BGBl. I S. 2190) nur noch zum Regelfall gemacht und läßt andere Rechtsformen (auch des Privatrechts) ausdrücklich zu.

<sup>79</sup> S.o. bei Fn 55.

<sup>80</sup> Ausführlich dazu: Dirk Ehlers: Verwaltung in Privatrechtsform, Berlin 1984.

## 6. Sprache der Verwaltung

Mit dem zuletzt ausgeführten Wandel gehen Veränderungen in der Verwaltungssprache einher, die bis in die Gesetzessprache einschließlich die Sprache der Verfassung<sup>81</sup> reichen. Weniger gemeint sind an dieser Stelle die Anglizismen und Termini, die aus der Betriebswirtschaft, den technischen Entwicklungen und den privaten Verwaltungen stammen. Daß man heute von *controlling*, *corporate identity*, *lean administration* etc. spricht, ist hauptsächlich eine Modernisierung - um nicht zu sagen "Modeerscheinung" - im "Amtsdeutsch" mit allen Reizen und Tücken dieses Sprachgebrauchs<sup>82</sup>.

Tiefergehend ist, daß Inhalte des *new public managements* zu anders ausgerichteten schriftlichen Fixierungen führen können, als sie das herkömmliche Bürokratiemodell vorsieht. Dies trifft vor allem auf die Idee des Kontraktmanagements zu. Die traditionelle normative *ex-ante*-Steuerung öffentlicher Verwaltung geht von möglichst abstrakten Rechtssätzen aus, die eine Vielzahl von Anwendungsfällen enthalten, ohne diese zu im einzelnen zu erwähnen. Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe sind Mittel dieser Methodik<sup>83</sup>. Hinzu kommt im öffentlichen Recht vor allem die besondere Rechtsfigur des Ermessens<sup>84</sup>. Die Interessenlage der betroffenen Rechtssubjekte soll zwar allgemein geregelt, nicht aber in ihren einzelnen Ausformungen besonders erwähnt werden; Entscheidungsspielräume sollen der handelnden Verwaltung eingeräumt werden. Bei Verträgen ist dies teilweise anders. Zwar sollen auch hier die Vertragspartner Entscheidungsspielräume erhalten bzw. garantiert bekommen. Es steht aber nicht die abstrakte Rechtslage, sondern die konkrete Interessenlage im Vordergrund der schriftlichen Fixierung. Die betroffenen Parteien streben an, ihre zukünftigen Beziehungen möglichst eindeutig zu regeln und "Eventualitäten" weitgehend zu beseitigen. Dieses Denken ist bereits tief in die Gesetzessprache eingedrungen. Viele der heutigen Normen mit ihren Enumerationen und vorgeprägten Fallgestaltungen spiegeln zum einen den parlamentarischen Einigungsprozeß (z.B. aufgrund von Koalitionsvereinbarungen) wider und unterstreichen zum anderen das Bestreben nach lückenloser Regelungsdichte<sup>85</sup>. Vertragssprache statt Gesetzessprache. In der Postmoderne kann die Gesetzessprache auf eine Kasuistik zurückfallen, die vormoderne Kodifizierungen prägte (vom *Sachsenspiegel* zum *BGB* und zurück).

Durch Kontraktmanagement im Bereich der öffentlichen Verwaltung wird die vertragliche Zielsetzung unmittelbarer Gegenstand der schriftlichen Fixierung. Ausdrücklich ist konkrete Falllösung statt abstrakter Normierung intendiert. Von den Befürwortern des Kontraktmanagements wird gerade dies als besonderer Vorteil eines solchen neuen Steuerungsinstruments der Verwaltung angesehen, dem der Nachteil schwacher Sanktionsmöglichkeiten gegenübersteht<sup>86</sup>. Die wesentlichen Sanktionen im

---

<sup>81</sup> Josef Isensee hat in einem Vortrag vor der Akademie der Wissenschaften NRW in Düsseldorf eindrucksvoll auf den Wandel der Verfassungssprache hingewiesen und besonders den Wandel zur Vertragssprache behandelt; der Vortrag liegt mir in schriftlicher Fassung bislang nicht vor.

<sup>82</sup> Die Anleitungen zum "richtigen" Amtsdeutsch, die vor allem darauf abheben, sich außer den unerläßlichen Fachausdrücken möglichst einfach in richtigem Deutsch auszudrücken, könnten insoweit ergänzt werden.

<sup>83</sup> Wobei auf die juristische Methodenlehre zu verweisen ist, vgl. Reinhold Zippelius: *Juristische Methodenlehre*, 5. Aufl. München 1990.

<sup>84</sup> Vgl. Maurer (Fn 45) § 7 Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff, S. 119 ff.

<sup>85</sup> Auf der Verfassungsebene kann man mit Isensee (Fn 81) Art 16 a und 23 GG als Beispiele für diese vertragliche Gestaltung in der Normgebung nennen. Mit der Forderung, daß eine Verfassung "kurz und unklar" zu sein habe, haben solche Bestimmungen jedenfalls wenig gemein.

<sup>86</sup> Vgl. Damkowski/Precht (Fn 25) S. 169 ff



Kontraktmanagement<sup>87</sup> laufen über die Mittelverteilung. Verwaltungen, die den Kontrakt mit ihren Trägern und besonders die dort festgelegten Zielvereinbarungen nicht erfüllen, sollen geringere Zuweisungen von Stellen und Finanzmitteln erhalten.

Auch bei diesem Gesichtspunkt fällt wieder das Nebeneinander der Erscheinungsformen auf. Der Wandel zum Kontraktmanagement setzt Deregulierung voraus. Von der Idee her sollte die Vertragssprache die Gesetzessprache in Teilbereichen ersetzen. Stattdessen dringt sie in die Gesetzessprache ein und kommt in zusätzlichen Kontrakten hinzu. Auch hier ist postmodernes patchwork festzustellen.

---

<sup>87</sup> Vor allem bei Institutionen, die untereinander im Wettbewerb um knappe öffentliche Ressourcen stehen, wie dies bei den Hochschulen der Fall ist.

## 7. Bewertung und Ausblick

Die öffentliche Verwaltung hat ein angeschlagenes Image. Die Errungenschaften des modernen rechtsstaatlichen Bürokratiemodells werden unter dem Gestrüpp der Ausformungen und Überwucherungen kaum noch wahrgenommen. Dabei wird wenig differenziert, ob es sich um gut- oder bösertige Geschwulste handelt. Die postmoderne Frischluft kommt da gerade recht<sup>88</sup>. Und tatsächlich sind einige der neueren Organisations- und Steuerungsmodelle nicht nur bedenkens- sondern auch einführungswert. Dies gilt gerade für die Kultur- und Wissenschaftsverwaltung unter den Stichworten Autonomie, Delegation und Deregulierung. Legt man solche Modelle aber nur als patchworkartig zusammengesetzten Mantel über den bisherigen Verwaltungskörper, besteht die Gefahr, daß dieser gänzlich unkenntlich wird. Verwaltung wird dann für den Bürger noch weniger kalkulierbar sein als jetzt<sup>89</sup>. Nimmt man der öffentlichen Verwaltung ihr Rückrat - und das besteht zum einen aus professionalisierten öffentlichen Dienstnehmern mit starken Bindungen an den Staat<sup>90</sup> und zum anderen aus den Grundstrukturen des verfassungsrechtlich fundierten Verwaltungsrechts - besteht die Gefahr, daß der ganze Körper in sich zusammenbricht. Gegenwärtig geschieht von beidem gleichzeitig ein bißchen. Man legt dort mit neuen Instrumenten ein wenig drauf und schneidet da vom alten Bürokratiemodell Stücke heraus.

Damit ist derzeit kein Kollaps des gesamten Organismus öffentlicher Verwaltung zu besorgen<sup>91</sup>. Daß dieser Patient in seinem ganzen Erscheinungsbild attraktiver wird, ist aber auch nicht wahrscheinlich. Allenfalls können sich einzelne Verwaltungsorganisationen insoweit profilieren, wenn sie gewisse Risiken eingehen. Die Risiken sind zum einen finanzieller Natur, wenn Verwaltung unter den Vorzeichen knapper öffentlicher Ressourcen und der Markt- und Kundenorientierung steht. Darüber hinaus bestehen Risiken darin, daß sich die Träger öffentlicher Verwaltung im immer diversifizierter und unklarer werdenden Geflecht von Normierungen und Vereinbarungen einen Platz suchen müssen, ohne garantieren zu können, daß diese Positionierung als richtig und rechtmäßig angesehen wird. "Wasserdichte" Entscheidungen und Verhältnisse werden immer unwahrscheinlicher. Der einzelne Dienstnehmer innerhalb der öffentlichen Verwaltung - von der Leitungs- bis zur Sachbearbeiterebene - ist gefordert, eigenen und fremden Unsicherheiten durch Kenntnisreichtum und Entscheidungsfreude<sup>92</sup> zu begegnen. In diesem Zusammenhang ist das größte Risiko, daß das Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung und die Bindung der Amtsträger an Staat und Gemeinwohl nicht die notwendige Stärkung erhalten, sondern im politischen Tagesgeschäft, dem Marktgeschehen und der Kundenorientierung weiter

---

<sup>88</sup> "Frischer Wind in den Amtsstuben" lautete ein Artikel zur "Kulturrevolution" in den öffentlichen Ämtern, der in der Ausgabe 17/95 der Wochenzeitung "Die Zeit" erschien.

<sup>89</sup> Gewandelte "kafkaeske" Situationen können damit als Mischung alter Bürokratie und neuem Marktgeschehen entstehen.

<sup>90</sup> Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, die immer noch in der Verfassung als "zu berücksichtigten" verankert sind (Art 33 Abs. 5 GG) und zu denen das Alimentationsprinzip als Gegenstück zur Treuepflicht gehört, betonen diese spezifische Bindung.

<sup>91</sup> Die EU-Krise vom März 1999, bei der neben persönlichem Fehlverhalten "institutionalisiertes Mißmanagement" im Vordergrund stand, zeigte immerhin die Gefahrensituation ziemlich drastisch und plötzlich auf.

<sup>92</sup> Zumindest diese letzte Eigenschaft wird - leider oft zu Recht - nicht gerade als typisch für Staatsdiener gesehen. Das Vorurteil, Staatsdiener seien weniger motiviert und fähig als Arbeitnehmer der freien Wirtschaft, erweist sich leider oft als sich selbst erfüllende Prophezeiung, und man erfährt z.B. in Einstellungsgesprächen von Bewerber/innen, daß diese in den öffentlichen Dienst streben, weil sie dort bei gesteigerter Sicherheit gesunkene Anforderungen erwarten.

aufgeweicht werden. Vertrauen<sup>93</sup> in die Leistungsfähigkeit dieses Systems täte der Verwaltung in der Postmoderne ebenso gut wie ein angemessenes Selbstbewußtsein<sup>94</sup>, beides beruhend auf der Auffassung, daß eine gesunde und starke öffentliche Verwaltung, die ihre Legitimation nicht vorwiegend auf dem privaten Markt unter betriebswirtschaftlichen Zielen, sondern in der öffentlichen Aufgabenerfüllung mit dem Zweck des Gemeinwohls sieht, Garant für ein funktionierendes Gemeinwesen ist<sup>95</sup>. Es sind erhebliche Zweifel daran anzumelden, ob der Paradigmenwechsel, öffentliche Institutionen nun zu "managen" statt zu "verwalten", in die richtige Richtung führt.

---

<sup>93</sup> Giddens (Fn. 8) betont die Notwendigkeit von Vertrauen im sozialen Leben der Moderne, das sich im Unterschied zu vormodernen Ordnungen entpersonalisiert habe und stärker auf abstrakte Systeme beziehe (dt. Übersetzung S. 102 ff, 143 ff). "Mit der Entwicklung abstrakter Systeme wird das Vertrauen in unpersönliche Prinzipien sowie in anonyme andere unentbehrlich für das gesellschaftliche Dasein" (dt. Übersetzung S. 150).

<sup>94</sup> Ob man dieses neudeutsch "corporate identity" oder altfränkisch "Corpsgeist" nennt, ist zweitrangig, wenn damit ein vernünftiges und nicht selbstgerechtes institutionelles Selbstverständnis gemeint ist.

<sup>95</sup> Auf den öffentlichen Dienst bezogen müßte sich an dieser Stelle eine Betrachtung der Motivationen, ihrer Strukturen und ihrer Akzeptanz anschließen, die sowohl die herkömmlichen ethischen Ansätze (Pflichtbewußtsein) als auch moderne hedonistische Tendenzen umfaßt und auch die gegenwärtige Korruptionsdebatte einschließt.