

Möglichkeiten und Grenzen der Verwaltungsvereinfachung

Die Entwicklung nidit nur im Bundesgebiet, sondern überall in der Welt geht dahin, dem Staat immer mehr Aufgaben zu übertragen, und zwar im Interesse der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Betreuung seiner Bürger, zur Behebung von Notständen usw. Welche Auswirkungen dies für die Entwicklung des öffentlichen Haushalts haben muß, zeigen zwei *Zahlen* nach dem Bundeshaushalt: Ausgaben 1953/54 24,7 Mrd. DM, 1957/58 37,4 Mrd. DM. Der Ruf nach Verwaltungsvereinfachung entspringt daher einmal den Sorgen wegen des ständigen Ansteigens der Ausgaben und zum anderen dem Verdruß über das Eingreifen der öffentlichen Hand in immer weitere Bereiche unseres Lebens.

Die gesetzgebenden Körperschaften, die die Aufgabe hätten, darüber zu wachen, daß die Staatsaufgaben und Staatsausgaben nicht immer weiter anwachsen, haben leider diese Aufgabe allzuoft vernachlässigt. In dem Streben, sich Wählerstimmen zu sichern, hat man der öffentlichen Hand viele neue Aufgaben übertragen. Interessengruppen und Verbände versuchen immer wieder, ihre Wünsche auf dem Wege über die Parlamente durchzusetzen. Die Behörden, die sich pflichtgemäß gegen die Übertragung weiterer Aufgaben wenden, müssen, wenn ihre Einwände nicht beachtet werden, die übertragenen Aufgaben ausführen.

Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Verwaltungsvereinfachung ist, daß es gelingt, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auf das unumgänglich notwendige Maß einzuschränken. Aufgabe der Verwaltungen ist es, dafür zu sorgen, daß die Arbeiten auf zweckmäßigste und wirtschaftlichste Art erledigt werden. Niemand wird behaupten, daß dieses Ziel bei uns erreicht sei.

Man kann die durch Verwaltungsvereinfachungen zu erzielenden Ersparnisse und Erleichterungen der Arbeit nicht bagatellisieren, indem man darauf hinweist, daß die erreichbaren Ausgabensenkungen gegenüber dem Gesamtaufwand der öffentlichen Hand nur gering seien.

Bereits 1953/54 sind die Verwaltungskosten der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Gemeinden) mit 27,7 vH der Gesamtausgaben von damals 50,1 Mrd. DM ermittelt worden. Bei Verwaltungsausgaben von 13,9 Mrd. DM, die inzwischen weiter angestiegen sind, lohnt es sich schon, darüber nachzudenken, wo Vereinfachungen möglich sind und — was noch wichtiger ist — die als notwendig erkannten Vereinfachungen auch durchzusetzen.

Ziele und Aufgaben der Verwaltungsvereinfachung

Die geforderte Verwaltungsvereinfachung muß das Ziel haben, die Verwaltungsausgaben zu senken, jeden entbehrlichen Aufwand zu vermeiden, den Geschäftsgang reibungslos zu gestalten und zu beschleunigen und auch in der Verwaltung das wirtschaftliche Prinzip zu verwirklichen, um mit möglichst geringem Aufwand optimale Leistungen zu erzielen.

Bei dieser Auffassung vom Wesen der Verwaltungsvereinfachung wird deutlich, daß sie nicht allein das Ziel hat, Ersparnisse zu erzielen, sondern insgesamt für eine zweckvolle Bewältigung der als notwendig erkannten Aufgaben zu sorgen. Eine solche Auffassung wird von Verwaltungsfachleuten von jeher vertreten. Nach dem Kriege war es vor allem der Bund der Steuerzahler, der immer und immer wieder auf entbehrlichen Verwaltungsaufwand hinwies und konstruktive Vorschläge für die Verwaltungsvereinfachung vor allem durch Abbau überflüssiger Bundes- und Länderministerien machte. Auch die Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung in Bayern beschäftigt sich in wesentlichen Teilen ihres Gutachtens mit Vorschlägen über den Aufbau und die Aufgabenbereiche der Behörden, über gebietliche Neuordnung der Verwaltungsbezirke usw. Bei allen Vor-

schlagen wurde gewissenhaft geprüft, ob sie im Rahmen der neuzeitlichen Aufgaben unseres Staates und unter Wahrung der Grundrechte der Staatsbürger verwirklicht werden können.

Wenn Bundesinnenminister *Dr. Schröder* in seinem Vortrag „Verwaltungsreform und Berufsbeamtentum“¹⁾ bemängelte, daß sich die bisher gemachten Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung lediglich von dem Streben nach Ersparnissen leiten ließen, so trifft diese Feststellung jedenfalls für die von Fachleuten gemachten Vorschläge nicht zu. Und die von Laien in Unkenntnis der behördlichen Aufgaben gemachten Vorschläge können ja außer Betracht bleiben. Man kann daher das Unterlassen jeder wirksamen Verwaltungsreform nicht damit begründen, daß es bisher an brauchbaren Vorschlägen gefehlt habe oder daß man darauf hinweist, mit Vereinfachungsmaßnahmen seien keine wesentlichen Ersparnisse zu erzielen.

Von vornherein müssen die Maßnahmen ausscheiden, die nicht geeignet sind, in der öffentlichen Verwaltung zu wirksamen Vereinfachungen zu kommen. Hierher gehören z. B. Vorschläge, die Vereinfachungen durch Abbau wichtiger Behördenaufgaben erzielen wollen.

Die Verwaltungsreform hat folgende Hauptaufgabengebiete²⁾: 1. Die institutionelle Reform (Organisation von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung); 2. die funktionelle Reform (Zuständigkeiten, Vorschriftenbereinigung); 3. die personelle Reform (Auswahl, Ausbildung und Fortbildung der öffentlichen Bediensteten); 4. die innerbetriebliche Reform (Vereinfachung und Beschleunigung des Arbeitsganges); 5. die territoriale Verwaltungsreform (Auflösung und Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten).

Hindernisse bei einer wirksamen Verwaltungsreform

Wenn es bisher nicht gelungen ist, die notwendigen Vereinfachungen durchzuführen, so ist dies darauf zurückzuführen, daß hierbei zahlreiche Hindernisse bestehen, die zum Teil ihre Ursache außerhalb des Bereichs der Behörden, zum Teil im Bereich der öffentlichen Verwaltung haben. Diese Hindernisse muß man kennen, um die Maßnahmen zu ihrer Überwindung treffen zu können. Wir können feststellen:

A. Hindernisse aus Bereichen außerhalb der Behörden: 1. Nachwirkungen der durch die Besatzungsmächte getroffenen Anordnungen; 2. Übertragung immer neuer Aufgaben an die öffentliche Hand; 3. komplizierte Gesetze, die auch alle Einzelheiten regeln wollen und ohne Rücksicht auf die praktische Durchführung beschlossen werden; 4. Durchsetzen von Interessentenwünschen und Vernachlässigung der Allgemeininteressen; 5. parteipolitische Erwägungen, Forderungen und Rücksichten.

B. Hindernisse aus dem Bereich der Behörden: 1. Apathie nach bisherigem Scheitern möglicher Vereinfachung; 2. Verwaltungsroutine, die es versteht, Reformen totlaufen zu lassen; 3. Sorgen um die Gefährdung der eigenen Stellung; 4. Scheu vor Unbequemlichkeiten, die mit der Umstellung verbunden sind; 5. Hemmungen bei Abgabe von Verbesserungsvorschlägen, wenn mit ablehnender Haltung des Vorgesetzten zu rechnen ist; 6. fehlende Verantwortlichkeit bei unwirtschaftlicher Arbeit, 7. ungenügende Kontrolle der Arbeitsausführung; 8. fehlende Schulung in den Methoden zur Bestgestaltung der Arbeit; 9. das Streben nach Perfektionismus; 10. Unwirtschaftlichkeit und Hemmung des Verantwortlichkeitsgefühls durch ein Zuviel an Vorschriften; 11. fehlende Gemeinschaftsarbeit und fehlender Erfahrungsaustausch.

Dieser Überblick über die bestehenden Hindernisse zeigt, wo man ansetzen muß, um notwendige Vereinfachungen zu fördern. Die im Bereich der Verwaltung bestehenden Hindernisse können in der Mehrzahl mit Unterstützung der Beamten und Angestellten überwunden werden.

1) Siehe „Der Deutsche Beamte“, Nr. 4/1956.

2) Vgl. Staatsvereinfachung in Bayern, Gutachten der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung, 2. Teil, München 1957 S. 3.

MÖGLICHKEITEN DER VERWALTUNGSVEREINFACHUNG

Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung

Trotz vieler Fehlschläge bei der Durchführung von Vereinfachungen haben wir bei den Behörden auch Beispiele für durchaus gelungene Reformen. Man denke nur daran, daß es unseren großen Verkehrsverwaltungen — Bundesbahn und Bundespost — gelungen ist, vermehrten Arbeitsanfall ohne Personalvermehrungen zu bewältigen. Auch viele Städte haben wirksame Vereinfachungen durchgesetzt. Wesentlich hierbei ist, daß es sich nicht um einmalige Maßnahmen handelt, sondern daß man fortlaufend bemüht ist, weitere Verbesserungen durchzuführen.

Ein Beispiel für die Initiative von Verwaltungsfachleuten bei der Erarbeitung von Vorschlägen für die Staatsvereinfachung bietet die *Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung in Bayern*. Im Herbst 1954 schlossen sich zwölf Kenner der öffentlichen Verwaltung in der Arbeitsgemeinschaft zusammen, um in ehrenamtlicher Arbeit unter dem Vorsitz von Staatsrat *Dr. Kollmann*, später von Staatsminister a. D. *Dr. Zorn* Vorschläge für die Staatsvereinfachung in Bayern zu entwickeln. Das Gutachten, das der Regierung und den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt wurde, behandelt die öffentlichen Aufgaben, die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt³⁾. Die Vorschläge für die vollziehende Gewalt erstrecken sich auf die Staatsregierung, das Staatsministerium, die allgemeine Staatsverwaltung, die Kommunalverwaltung, die Staatsfinanzverwaltung. Im Abschnitt „Öffentlicher Dienst“ kommt die hohe Bedeutung zum Ausdruck, die die Arbeitsgemeinschaft dem Personalwesen für das Gelingen der Verwaltungsvereinfachung beimißt. — Die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft gewannen im Laufe ihrer Arbeit die Überzeugung, daß die Reaktion der für die Vereinfachung Verantwortlichen vielfach negativ war. Man hoffte aber, daß die in Gutachten gemachten Vorschläge sich im Laufe der Zeit doch in Vereinfachungen der Verwaltung auswirken werden.

Das Durchsetzen der Verwaltungsreform, soweit hierbei die Mitwirkung mehrerer Behörden und Gesetzes- oder gar Verfassungsänderungen notwendig werden, ist überaus schwierig und langwierig. Das bedeutet aber nicht den Verzicht auf Reformen überhaupt. Ungehindert könnten überall die Reformen in Angriff genommen werden, für die die Behörden allein zuständig und verantwortlich sind. Diese Möglichkeiten haben wir vor allem bei der innerbehördlichen und bei der personellen sowie bei der territorialen Verwaltungsreform.

Die innerbetriebliche Reform umfaßt alle Maßnahmen, die die zweckvolle, wirtschaftliche und reibungslose Arbeits erledigung sichern. Hierher gehört die Bestgestaltung der Arbeit unter Entlastung der Beamten von entbehrlichen Arbeitsleistungen, der organisatorische Aufbau der Arbeit, die Arbeitsverteilung, die Aufstellung von einheitlichen kurzen Arbeitsanleitungen usw. Wenn diese Reformen bisher nicht ausreichend gefördert wurden, so ist dies vielfach offenbar darauf zurückzuführen, daß der Weg über Personalvermehrungen bequemer erschien als eine Umstellung auf rationellere Arbeitsverfahren. Hierzu kommt, daß so manche leitende Beamte die Probleme einer Büroreform als zu klein ansehen; sie glauben, die hier zu erzielenden Ersparnisse spielten im Rahmen des Gesamthaushaltes eine unbedeutende Rolle. Die bisherigen Erfahrungen an vielen Stellen zeigen aber, daß es sich durchaus lohnt, auch die Kleinarbeiten zu leisten, die nun einmal zur Sicherung zweckvollere Arbeitsverfahren notwendig sind.

Leider finden wir jetzt auch nicht selten die Anschauung, daß wir es angesichts des „deutschen Wunders“ nicht notwendig hätten, weiter die Sparsamkeit zu verlangen, die früher einmal Merkmal deutscher Verwaltungskunst war. Sparsamkeit bedeutet nicht Kleinlichkeit oder Ausgaben senkungen, die mit Mehrausgaben an anderer Stelle erkauft werden, sondern wir haben die Sparsamkeit zu sichern, die bemüht ist, optimale Leistungen mit geringsten Mitteln zu erzielen.

Der Behördenleiter kann sich bei seinen vielen Aufgaben nicht mit Einzelheiten der Rationalisierung befassen, aber es ist notwendig, daß er sein Interesse für die wirtschaft-

3) Das Gutachten ist im Kommunalschriften-Verlag, J. Jehle, München, erschienen.

lichere Arbeitsausführung zu erkennen gibt, einen Beauftragten für die Durchführung der Rationalisierung einsetzt und diejenigen Beamten ermutigt, die sich mit Anregungen um die Fortentwicklung der Arbeitsverfahren bemühen.

Welche Impulse auf die Durchführung der Rationalisierung ausgelöst werden, zeigte das Wirken des DIWIV — des Deutschen Instituts für wirtschaftliche Arbeit in der öffentlichen Verwaltung —, das in den Jahren nach 1926 in Berlin unter Beteiligung der Reichsministerien, Preußens, der Reichsbahn und der Reichspost, der kommunalen Spitzenverbände und des Deutschen Beamtenbundes begründet wurde. Unter der Leitung durch ein Kuratorium, in dem führende Persönlichkeiten der Verwaltung, wie Reichsminister a. D. *Dr. Schiffer*, Staatsminister *Dr. Drews*, der Sparkommissar *Dr. Saemisch* vertreten waren, wurden in Arbeitsgemeinschaften Richtlinien für einzelne Arbeitsgebiete entwickelt, Lehrgänge zur Heranbildung von Organisationsfachbearbeitern abgehalten und eine Auskunftsstelle für Fragen der Bürotechnik eingerichtet. Das DIWIV stellte im Jahre 1933 seine Tätigkeit ein. Die wenigen Jahre seiner Tätigkeit hatten aber dazu beigetragen, daß sich an vielen Stellen in den Verwaltungen fortschrittliche Kräfte um die Fortentwicklung der Arbeitsverfahren bemühten.

Ein weiteres Beispiel für die Förderung der Rationalisierung durch Gemeinschaftsarbeit bietet uns die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln-Marienburg, die nach dem Kriege ihre Tätigkeit auf dem kommunalen Gebiet aufnahm. In ihren Veröffentlichungen gibt diese Stelle den Städten Anleitungen für die Durchführung von Vereinfachungen, bei denen die praktischen Erfahrungen ihrer Mitarbeiter genutzt werden. Diese Veröffentlichungen verdienen auch außerhalb der kommunalen Verwaltung Beachtung.

Wenn erfolgreich rationalisiert werden soll, ist es notwendig, die Arbeitsgänge innerhalb der Verwaltung in planvoll durchgeführten Arbeitsuntersuchungen in allen Einzelheiten zu betrachten. Hiernach können dann unter Mitarbeit der beteiligten Beamten Vorschläge entwickelt werden, die organisch aus der Verwaltung erwachsen und zu echter Rationalisierung führen, d. h. zur Bestgestaltung der Arbeit, zur Senkung des Verwaltungsaufwandes bei gleichzeitiger Entlastung der Beamten von entbehrlichen Anstrengungen und zur Verbesserung des Publikumsverkehrs. Bei dieser Auffassung vom Wesen der Rationalisierung kann man sicher sein, bei den beteiligten Beamten Zustimmung und Willen zur Mitarbeit zu finden.

Bestgestaltung der Arbeit ist nicht durch die Anwendung des einen oder des anderen Rationalisierungsverfahrens zu erreichen, sondern allein bei Durchführung der als notwendig erkannten Verbesserungen. Nicht auf Modernisierung kommt es an. Im Gegenteil, es kann im Einzelfall das Zurückgreifen auf bestehende oder auf frühere Verfahren durchaus geboten sein. Auch bei der Einführung von Büromaschinen, von Lochkartenverfahren oder von elektronischen Rechenmaschinen ist in jedem Falle zu prüfen, ob diese Maßnahmen tatsächlich bei dem vorhandenen Arbeitsanfall und bei der Art der Arbeiten die rationellsten Möglichkeiten darstellen.

Ober die Mechanisierung und Automation in der öffentlichen Verwaltung kann nicht von Außenstehenden geurteilt werden, hier sind vielmehr allein entscheidend die Bedürfnisfrage nach den vorliegenden Arbeitsverhältnissen und das Ergebnis der über die Mechanisierung angestellten Wirtschaftlichkeitsberechnungen.

Wenn die innerbetrieblichen Reformen mit möglichst geringem Aufwand und unter Vermeidung von Fehlschlägen durchgeführt werden sollen, empfiehlt es sich, hierbei auf einem möglichst breiten Erfahrungsbereich aufzubauen. Vielfach ist man geneigt, eigene Wege zu gehen, weil angeblich in der Verwaltung ganz besondere Verhältnisse vorliegen. Die nähere Prüfung bestätigt dann aber die alte Erfahrung, daß es innerhalb der Verwaltungen, und zwar der Behörden *und* der Wirtschaft, weite Bereiche gibt, bei denen Reformen nach gemeinsam erarbeiteten Richtlinien durchgeführt werden können. Zunächst stoßen wir oft auf Ablehnung dieses Gedankens. Wer sich in Verwaltungen der Behörden

MÖGLICHKEITEN DER VERWALTUNGSVEREINFACHUNG

und der Wirtschaft umgesehen hat, weiß, daß ein Erfahrungsaustausch durchaus möglich und nützlich ist.

Den Behörden kann daher nur geraten werden, sich über die Gemeinschaftsarbeiten zu unterrichten, die vom RKW—Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft — dem AWW beim RKW — Ausschuß für wirtschaftliche Verwaltung — unter Beteiligung von Vertretern der öffentlichen Verwaltung bisher geleistet wurden. Wichtig sind auch für alle Behörden die Arbeiten des Deutschen Normenausschusses, der auch auf dem Gebiete des Bürowesens zahlreiche Normen (DIN) entwickelt hat. Leider sind aber jetzt bei vielen Behörden diese Arbeiten, ja nicht einmal diese Stellen bekannt. Teilnahme an der Gemeinschaftsarbeit und ein gut ausgebauter Erfahrungsaustausch gehören zu den Voraussetzungen für das Gelingen der Verwaltungsvereinfachung.

Einheitliche Berufsauffassung in der Beamtenschaft

Entscheidend dafür, ob die Verwaltungsvereinfachung zum Erfolg oder zum Fehlschlag führt, ist immer der Mensch in seiner Stellung als Behördenleiter, als Sachbearbeiter oder als einfacher ausführender Arbeiter. Bei ihnen allen kommt es an auf ihren guten Willen zur Mitarbeit an der Bekämpfung jeder Unwirtschaftlichkeit und auf ihr ständiges Streben, der Allgemeinheit selbstlos zu dienen.

In weiten Kreisen der Beamtenschaft ist diese Haltung, die das Ergebnis jahrzehntelanger Erziehung ist, noch vorhanden. Bei dem starken Personalwechsel, der vor allem nach dem letzten Kriege eintrat, konnte es aber nicht ausbleiben, daß die einheitliche Berufsauffassung der Beamtenschaft gelitten hat. Alle in der Verwaltung Tätigen müssen erkennen, daß die pflichtbewußten Beamten, die auch über Zivilcourage verfügen, in ihren Bemühungen um den Dienst an der Allgemeinheit unterstützt werden und nicht etwa befürchten müssen, von rücksichtslosen, nur auf ihren Vorteil bedachten Strebern zurückgedrängt zu werden.

Wenn wir in der öffentlichen Verwaltung wieder überall eine von gleicher hoher Berufsauffassung erfüllte Beamtenschaft haben, gibt es ein Leistungsstreben, das zu bestmöglicher, wirtschaftlicher Arbeit führt. Damit ist zugleich allen wirksamen Verwaltungsvereinfachungen der Weg bereitet.

Bei jeder Beschäftigung mit den Problemen der Verwaltungsvereinfachung tritt die Frage auf, wer für Durchführung der als notwendig erkannten Reformen zu sorgen hat. Der Erfolg der Vereinfachungsmaßnahmen hängt völlig davon ab, daß eine Instanz geschaffen wird, die die notwendigen Vollmachten hat, um die Reformen auch gegen Widerstände durchsetzen zu können. Nach dem ersten Weltkriege konnte der eingesetzte Reichssparkommissar, Staatsminister *Dr. Saemisch*, der an den Kabinettsitzungen teilnahm, wirkungsvolle Vereinfachungen durchsetzen. Seine Erfolge beruhten vor allem auf seiner beharrlichen und dabei immer überzeugenden persönlichen Einwirkung. Nicht jedem Kommissar werden solche Erfolge bei den in den Ressorts auftretenden Widerständen beschieden sein. Die Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung in Bayern kommt daher in der Einleitung zu dem Teil 2 ihres Gutachtens zu dem Vorschlag, eine Persönlichkeit mit Kabinettsrang ausschließlich mit allen Fragen der Verwaltungsvereinfachung zu befassen. Mit dieser Aufgabe könnte ein Minister oder Staatssekretär, der bereits dem Kabinett angehört, betraut werden. Zur Durchführung der Verwaltungsvereinfachungen in den einzelnen Behörden sind dort Organisationsfachbearbeiter zu bestellen, die ständig für die Fortentwicklung der Arbeitsverfahren sorgen.

Notwendig ist aber weiter, daß die Öffentlichkeit ständig darüber wacht, daß alle Anstrengungen zu Verwaltungsvereinfachungen gemacht werden. Hierdurch werden zugleich die Kräfte in der öffentlichen Verwaltung gestärkt, die sich — leider so oft vergeblich — um das Durchsetzen notwendiger Vereinfachungen bemühen.