



MANAGERKREIS DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

## **Staatsmodernisierung aus der Sicht der Wirtschaft**

### **Arbeitsgruppe:**

**Dr. Uwe Thomas (Federführung)**

**Dr. Heik Afheldt**

**Anke Domscheit (Autorin)**

**Werner Engelhardt (Autor)**

**Annette Fugmann-Heesing**

**Peter Hofelich**

**Florian Gerster (Autor)**

**Gert von der Groeben**

**Willi Kaczorowski (Autor)**

**Dr. Dieter Klumpp**

**Siegmar Mosdorf**

**Ulrich Pfeiffer (Autor)**

**unter Mitarbeit von**

**Professor Dr. Hans Peter Bull**

**Dr. Peter Oesterdiekhoff**

November 2004

## Zusammenfassung

Die Finanzierung öffentlicher Aufgaben steht zunehmend auf tönernen Füßen. Zwingende Mehraufwendungen in einer erheblichen Größenordnung entstehen als Folge der Alterung, zur Förderung einer wachstumsorientierten Investitionspolitik der öffentlichen Hände und für andere zwingende oder aus normativen Gründen wachsende Ausgaben. Soll die Staatsquote dennoch sinken, ergibt sich zwangsläufig über einen langen Zeitraum ein **hoher Einsparungszwang**. Einsparungen sind nur mit erheblichen Anstrengungen auf allen relevanten Feldern der Einnahmen- und Ausgabenseite erreichbar. Die Modernisierung von Staat und Verwaltung hat hier einen wichtigen Beitrag zu leisten, indem sie den Umfang staatlicher Aufgaben ebenso wie die Effizienz in ihrer Durchführung auf den Prüfstand stellt. Auch bei angespannter Haushaltsslage kann die öffentliche Verwaltung ihr Dienstleistungsangebot verbessern, wenn sie sich auf Kernaufgaben konzentriert und intelligente Strukturen, stärkere Kundenorientierung sowie eine bessere Kooperation mit der Wirtschaft zum Zuge kommen. Der Managerkreis legt auf mehreren wichtigen Feldern Vorschläge vor, die auf Erfahrungen in der Wirtschaft basieren.

Mehr Effizienz durch Outsourcing staatlicher Ausgaben ist eines dieser Felder. Es sollte prinzipiell der Primat der **Aufgabenauslagerung an Dritte** etabliert werden, sofern nicht gesetzliche Vorschriften („hoheitliche Aufgaben“) oder Aspekte der Wirtschaftlichkeit dagegen sprechen. Ein Weg ist es, analog zu den „Shared Services“-Projekten in der Wirtschaft die Aktivitäten von Behörden in „Verwaltungsservicegesellschaften“ zu bündeln, ein anderer die Auftragsvergabe an Private. Was Private besser und billiger können – das sollen sie auch machen.

Eine so grundlegende Verwaltungsreform muss dann aber Chefsache sein und von **Qualitäts- und Erfolgskontrolle** begleitet werden, die mehr ist als nur sporadische Einzelerhebung. Nötig ist ein systematischer Qualitätssicherungsprozess. Wie in großen Veränderungsprozessen in der Privatwirtschaft ist auch bei den Reformvorhaben in den Verwaltungen das Change Management professionell und von Anfang an zu berücksichtigen.

Eine moderne Verwaltung wird sich Bürgernähe auf die Fahne schreiben. Schon deshalb sollte sie **alle Zugangskanäle zu ihren Dienstleistungen ausbauen**. Neben dem Gang zur Behörde sollte es eine Selbstverständlichkeit werden, die Dienstleistung im Internet abrufen zu können oder in Customer Contact Centern entsprechende Informationen zu erhalten oder Prozesse einleiten zu können.

Die Nutzung moderner IuK-Techniken im eGovernment kann ganz wesentlich zu Kosteneinsparungen führen. Die Ziele, die wesentlichen Maßnahmen und die erforderlichen Organisationsstrukturen inklusive Kompetenzen sowie die dazu erforderlichen Veränderungen in den rechtlichen Regelungen sollten so bald wie möglich in einem **Bundes-eGovernment-Gesetz** ihren Niederschlag finden.

Die Leistungskraft der öffentlichen Verwaltung, die Möglichkeit mehr Leistung mit weniger Personal zu erbringen, muss auch durch Maßnahmen im Dienstrecht gefördert werden. Das bestehende Recht sollte daher durch ein neues öffentliches Dienstrecht ersetzt werden, das für Beamte und Tarifbeschäftigte gleichermaßen gilt. Dieses **einheitliche Dienstrecht** sollte auf dem allgemeinen privatrechtlichen Arbeitsrecht aufbauen.

An die Stelle des festen Gehaltes, das unabhängig von der Leistung gezahlt wird, sollte eine Gesamtvergütung treten, die sich aus einem Basisbetrag entsprechend der Bedeutung und der

Schwierigkeit der Funktion und einem Leistungsanteil zusammensetzt, der jährlich neu auf der Grundlage der erbrachten Leistungen festgelegt wird.

Beim Führungspersonal ist eine ständige und durchgreifende Qualitätsverbesserung erforderlich. Zu diesem Zweck muss auch der Personalaustausch mit der Wirtschaft ausgeweitet werden. Um ihn zu erleichtern, müssen u.a. die jeweiligen Versorgungsanwartschaften übertragbar sein.

Ein nur auf die staatlichen Ausgaben fixierter Blick reicht nach Auffassung des Managerkreises nicht aus. Auch die Einnahmeseite gehört ins Blickfeld. Ohne ein **kräftiges Wirtschaftswachstum** können staatliche Leistungen nicht dauerhaft finanziert werden. Deshalb dürfen staatliche Investitionen nicht länger vernachlässigt werden. Der Managerkreis warnt davor, dass durch den Abbau staatlicher Investitionen die Zukunft unseres Landes aufs schwerste belastet wird. Das Einsparpotential der Verwaltungsreformen muss u.a. dazu genutzt werden, die staatlichen Investitionen wieder auszuweiten. Das Instrument der Public Private Partnership ( PPP ) muss in erheblich stärkerem Maß genutzt werden, um durch Hinzunahme von Finanzierungsmitteln der Privatwirtschaft die Staatskassen zu entlasten.

Ein kräftiges Wirtschaftswachstum und eine erfolgreiche Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sind zwei Seiten der gleichen Medaille und das bedeutet: **Arbeit muss sich lohnen**. Generell gilt, dass Transferleistungen zur Lohnergänzung die Erwerbstätigkeit Einfachqualifizierter wirksamer anregen als die in Deutschland üblichen, relativ stabilen Lohnersatzleistungen. Wirtschaftswachstum und eine höhere Beschäftigungsquote gehen Hand in Hand. Frauen sollen schon deshalb nicht mehr zwischen Erwerbstätigkeit oder Kindererziehung entscheiden müssen. Nicht nur der Arbeitsmarkt, auch die demographische Entwicklung wird von der Ganztagsbetreuung von Kindern und von familienfreundlichere Arbeitszeiten profitieren.

Investitionen in die Zukunft werden das Wirtschaftswachstum bestimmen. Wichtigste Zukunftsinvestitionen sind die in Bildung und Forschung. Wir brauchen einen **Paradigmenwechsel von konsumtiver Sozialpolitik zu investiver Bildungspolitik**. Das gilt in allen Bereichen, erfordert jedoch Augenmaß. Das Gesamtbudget der BA für Arbeitsmarktpolitik von derzeit rund 20 Milliarden € im Jahr sollte zum Beispiel auf überdurchschnittlich erfolgreiche Instrumente der Eingliederung in Beschäftigung konzentriert und gegebenenfalls zurückgeführt werden, indem zwischen unverzichtbaren und kontraproduktiven Leistungen sorgfältig unterschieden wird.

Dieser Paradigmenwechsel wird jedenfalls nur gelingen, wenn in Bildung und Forschung das Prinzip **Kooperation, wo nötig, und Wettbewerb, wo möglich**, durchgesetzt wird und die Partner im föderalen System sich nicht gegenseitig lähmen. Nationale Kooperation ist nicht zuletzt im Schulwesen eine Notwendigkeit. Die Entwicklung eines nationalen Leistungswettbewerbs oder die wirkungsvolle Vertretung in internationalen Gremien durch den Bund sind kein Eingriff in die föderale Arbeitsteilung. Sie sind dringend notwendige Beiträge des Bundes zur Förderung der Schule. Insofern ist auch die Trennung von BLK und KMK mit einem jeweils eigenen bürokratischen Unterbau reine Zeitverschwendung. Sie ist ein bürokratischer Auswuchs, der beseitigt werden sollte.

Eine **gemeinsame Finanzierungsverantwortung von Bund und Ländern für den Hochschulbau** ist unabdingbar. Dagegen ist eine reine Bundesfinanzierung der DFG und der außeruniversitären Forschungsgesellschaften zielführender als die gegenwärtige Mischfinanzierung. Die dringend notwendigen Eliteuniversitäten und Elitestudiengänge sollten von den Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen gemeinsam getragen werden.

In allen anderen Bereichen sollte durch **mehr Wettbewerb** die Leistung gesteigert werden, in den Schulen durch mehr Autonomie, in den Hochschulen durch Studiengebühren und Auswahl der Studierenden und in der Forschung durch Programmförderung und Drittmittelfinanzierung.

## **Gliederung**

- I Einleitung
- II Demografie und Finanzierung
- III Effizienz durch intelligente Strukturen und Konzentration auf Kernaufgaben
- IV Potential von eGovernment in Staat und Verwaltung
- V Dienstrecht und Tarifpolitik
- VI Staatliche Investitionspolitik – ein Instrument des aktivierenden Staates
- VII Die Arbeitsmarktverantwortung des Staates: Arbeit muss sich lohnen
- VIII Kooperation, Subsidiarität und Wettbewerb in Bildung, Forschung und Innovation

## I Einleitung

Das deutsche Staatswesen befindet sich in einer kritischen Phase. Die hohe Staatsverschuldung und die Unterfinanzierung der Sozialsysteme - teilweise bedingt durch die Kosten der Wiedervereinigung, teilweise Folge einer eklatanten Wachstumsschwäche und einer Politik auf Kosten der nächsten Generationen - scheint den Staat in einer Spirale nach unten zu treiben. Wenn der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung sich mit der Modernisierung unseres Staatswesens auseinandersetzt ist es daher nur natürlich, dass die Frage der Finanzierung von Staatsaufgaben an prominenter Stelle steht, die wiederum von drei Faktoren nachhaltig beeinflusst wird.

Der erste Faktor, der im Kapitel II erörtert wird, ist die **demografische Entwicklung** und die sich daraus ergebenden Sozialtransfers. Eine Lösung des Problems erfordert heute Entscheidungen, die erst in Jahrzehnten in vollem Umfang wirksam werden. Werden sie heute nicht in Angriff genommen, sprengen sie früher oder später die öffentlichen Budgets.

Allerdings wird dabei auch zu berücksichtigen sein, dass mit den Fortschritten in der Medizin und in der Arbeitswelt schon heute und in Zukunft noch sehr viel mehr die Leistungsfähigkeit im Alter länger erhalten bleibt als in der Vergangenheit, und schon deshalb die **Möglichkeit eines flexiblen Renteneintrittsalters** über das Lebensjahr 65 hinaus geschaffen werden sollte. Flexibilität heißt: Wer über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus arbeiten will und kann, erhält eine höhere Rente und trägt zugleich zur Absicherung der Sozialversicherung bei.

Der zweite Faktor mit einem beachtlichen unausgeschöpften Potential, wenn es um Kostensenkungen bei öffentlichen Aufgaben geht, ist eine konsequente **Aufgabenkritik verbunden mit einer Steigerung der Effizienz** in der öffentlichen Verwaltung. Outsourcing ist in der öffentlichen Verwaltung noch überwiegend ein Fremdwort. Dabei gibt es keinen Bereich, in dem so viel Rationalisierungspotentiale verborgen sind. Aufgabenkritik und Effizienzerhöhung werden in den Kapiteln III und im Kapitel IV unter dem besonderen Aspekt von **eGovernment** erörtert. Dabei geht es auch darum, die Fortschritte in der IuK-Technik nicht nur zur Effizienzsteigerung, sondern auch für **mehr Bürgernähe** einzusetzen.

Die Leistungsfähigkeit des Staates wird entscheidend von der Motivation und Leistungsfähigkeit seiner Beschäftigten bestimmt. Deshalb werden in Kapitel V über **Dienstrecht und Tarifpolitik** Vorschläge erörtert, wie diese gesteigert werden können.

Der dritte Faktor, der über den Wohlstand in Deutschland, aber eben auch auf der Einnahmenseite über die Finanzierung staatlicher Aufgaben entscheidet, ist das Wirtschaftswachstum in Deutschland. Neue Wachstumsimpulse werden kurz- und langfristig benötigt. Dazu gehört kurzfristig die **staatliche Investitionspolitik von Bund, Ländern und Kommunen**. Sie wird im Kapitel V kritisch betrachtet. Der Managerkreis hält zur Erhöhung des Wirtschaftswachstums einen Mix aus Angebots- und Nachfragepolitik für sinnvoll. Gerade in Zeiten der Konjunkturschwäche dürfen von den öffentlichen Investitionen keine prozyklischen Impulse ausgehen.

Dazu gehört kurz- und mittelfristig eine entschlossene **Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**, eine **Entlastung des Faktors Arbeit** und eine stärkere **Integration von Frauen in die Arbeitswelt**, wie sie in Kapitel VI behandelt wird. Der Managerkreis hält Vollbeschäftigung auch im 21. Jahrhundert für möglich, allerdings nach einem anderen Muster als in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Die Förderung lebenslangen Lernens ist Teil einer intelligen-

ten Arbeitsmarktpolitik, aber nicht als Subvention, sondern als Teil der Eigenverantwortung der Bürger.

Denn schließlich wird das Wachstum mittel- und langfristig von Bildung, Forschung und Innovation bestimmt sein. **Mehr Kooperation und zugleich mehr Wettbewerb in Bildung und Forschung** erfordert neue Strukturen, die in Kapitel VIII zur Diskussion gestellt werden. Dabei sollte aus Sicht des Managerkreises das föderale System effizienter gestaltet werden, ohne die Kooperation zwischen den vier Ebenen Europa, Bund, Länder und Gemeinden aufzulösen. Kooperationsmodelle aus der Wirtschaft illustrieren, dass dies möglich ist. **Der Staat hat eine dominierende Verantwortung in der Forschung** und die Wirtschaft in der Entwicklung. Beide müssen zusammenwirken, damit Deutschland im internationalen Wettbewerb bestehen kann. Das Bildungswesen sollte ebenfalls von Erfahrungen der Wirtschaft profitieren können und mehr **Wettbewerb und Eigenverantwortung in der Bildung** zulassen.

## II Demografie und Finanzierung

Verwaltungsreformen können für unterschiedliche Zeithorizonte in Angriff genommen werden. In der Bundesrepublik wird immer deutlicher, dass die Alterung der Erwerbstätigen und der Bevölkerung praktisch alle Lebensbereiche ziemlich radikal verändern wird. Die dadurch entstehenden Herausforderungen sind besonders deshalb besonders hoch, weil Deutschland mindestens in den letzten 15 Jahren eine absolute und relative Schwächeperiode in seiner wirtschaftlichen Entwicklung erfährt. Die Bertelsmann-Stiftung hat dies gerade in ihrem zehnten Benchmarking-Bericht wieder demonstriert.

**Alle Überlegungen zur Staatsmodernisierung müssen vor dem Hintergrund der langfristigen demografischen Veränderungen vorgenommen werden.** Dabei sind folgende Wirkungen zu berücksichtigen:

- Die steigenden Lasten für die ältere Generation (langfristig 6-8 % des BIP bis 2050). Dies wird zu Engpässen in allen öffentlichen Haushalten führen, die stärkere Einsparungen als gegenwärtig erwartet erzwingen werden.
- Der Jugendmangel, der nach 2010 allmählich beginnt, wird die Rekrutierung von Personal erschweren. Die Lebensarbeitszeit muss an beiden „Enden“ steigen. (Rente mit 65-67).
- Die Alterung der Bevölkerung wird einen eigenen neuen Typus des Strukturwandels hervorrufen, der auch zu Anpassungen im öffentlichen Sektor zwingt (sinkende Kriminalität, steigende Gesundheits- und Pflegeleistungen, steigende Wohnflächen je Einwohner und damit Ausdünnung der Zahl der Einwohner in gegebenen Wohngebieten, geringere räumliche Mobilität und ein gewisses Einfrieren des räumlichen Strukturwandels).

Die Personalwirtschaft wird damit vor erheblichen Schwierigkeiten stehen. Dies gilt vor allem dann, wenn neben dieser Alterung eine allgemeine Schrumpfung bewältigt werden muss.

**Die Sozialversicherungen werden durch ihre Anteilssteigerungen am BIP zur entscheidenden Sprengkraft für die Umgestaltung der öffentlichen Budgets.** Aber auch mehrere sonstige Staatsleistungen werden überdurchschnittlich (z.T. aufgrund rechtlicher Verpflichtung) wachsen (müssen). Steigende Abgabenquoten in der Sozialversicherung werden zusammen mit den anderen Wachstumstiteln eine spürbare Kompression auf die Steuerquoten ausüben. Die Steuerwiderstände werden wachsen, weil die privaten Haushalte ihr eigenes Vorsorgesparen deutlich erhöhen müssen. Alle öffentlichen Budgets werden auf der Einnah-

menseite unter Druck geraten. Diese Einnahmenkompression pflanzt sich auf der Ausgaben-seite fort.

Der gesamte Staatskorridor sollte in einer nachhaltigen Finanzpolitik innerhalb von rd. 15 Jahren in einer erheblichen Größenordnung schmaler werden, um Spielraum für private Ersparnisse zu schaffen. Dabei gehen wir von folgender Entwicklung der einzelnen Einnahme- und Ausgabekategorien aus: Die Abgaben und Leistungen für die Sozialversicherungssysteme, insbesondere für die Renten, werden trotz Kürzungen weiter steigen. Daher müssen die übrigen Staatsleistungen sinken. In diesem enger werdenden Staatskorridor wird es dennoch mehrere Zwecke geben, deren Anteile am BIP größer werden. Zu den relativ steigenden Ausgaben zählen:

- Leistungen für die Familien und die Integration der Einwanderer (normative Prämisse: Geburtenraten nehmen wieder zu).
- Aufwendungen für Forschung und Bildung.
- Aufwendungen für die Tilgung der Staatsschuld. Sie sollte im Trend spürbar zurückgeführt werden, damit die Erwerbstätigen nach 2020 nicht Staatsschulden und erhöhte Sozialabgaben gleichzeitig tragen müssen.
- Unvermeidbar überproportional steigende Aufwendungen für Beamtenpensionen.
- Sozialleistungen – trotz Kürzungen insgesamt ein Zuwachs.

Aus dieser Zusammenstellung folgt, dass für zwingende oder aus normativen Gründen wachsende Ausgaben nach diesen Wertungen zusätzliche Anteile des BIP benötigt werden, und zwar über die Mehraufwendungen hinaus, die als Folge der Alterung und durch wachstums-politisch motivierte Investitionen entstehen werden. **Um dennoch die Staatsquote zu senken, ergibt sich daraus zwingend ein hoher Einsparungsbedarf.** Kürzungen von Subventionen werden unausweichlich sein. Darüber hinaus wird durch Rationalisierung, Vereinfachung oder Streichungen in der Verwaltung eingespart werden müssen – zum Beispiel in Bereichen wie Infrastruktur, Wohnungswesen, Innere Sicherheit und Personalaufwand des Staates. Daneben könnten Politikfelder wie Agrarpolitik und Teile der Verkehrspolitik gründlich arrondiert werden. Schließlich sollten die Kosten der Arbeitslosigkeit sinken.

Wir vermuten, dass sich dazu Zwänge ergeben, die alles überschreiten, was in bisherigen Einsparungen versucht wurde. Es wird eine langfristig angelegte Debatte über Rationalisierungen und Kürzungen erforderlich, die auch zu Konsequenzen führen muss, weil sonst eine nachhaltige öffentliche Haushaltswirtschaft nicht möglich sein wird. Insbesondere müssen drastische Einsparungen durch innovatives Sparen in der Verwaltung erreicht werden.

### **III Effizienz durch intelligente Strukturen und Konzentration auf Kernaufgaben**

Trotz zahlreicher Bemühungen und hoher Investitionskosten haben die Reformen in Deutschland noch keine effizienten Verwaltungsstrukturen entstehen lassen. Es stellt sich die Frage, welche Veränderungen notwendig sind, um den Modernisierungsprozess entscheidend zu beschleunigen. Hier können die Erfahrungen aus der Privatwirtschaft einfließen und wertvolle Anregungen geben. Vor der Betrachtung, WIE die Aufgaben des Staates effizienter erfüllt werden können, muss jedoch die Überlegung gestellt werden, WELCHE Aufgaben überhaupt in die Verantwortung des Staates fallen. Unter beiden

Fragestellungen zeichnet sich die Notwendigkeit einschneidender Veränderungen der bisherigen Praxis ab.

## **Umfang der staatlichen Aufgaben einer radikalen Überprüfung unterziehen**

In Deutschland ist die öffentliche Hand noch immer für eine kaum überschaubare Dimension von Aufgaben verantwortlich. Die wirtschaftlichen Umstände und der demografische Wandel zwingen jedoch zu einer radikalen Neubetrachtung der Aufgaben des Staates. Schrumpfende Erwerbstätigenzahlen führen zu sinkenden Einnahmen in Sozialsysteme und Steuerkassen. Dem stehen die steigenden Ausgaben durch eine veränderte Altersstruktur und sich stark verschiebende regionale Bevölkerungsverteilungen gegenüber. Gerade in ländlichen Regionen vor allem ostdeutscher Flächenländer wird es eine Entsiedelung in ungeahnten Ausmaßen geben. Über Neuverschuldung sind die Grenzen der Finanzierung längst erreicht.

### **Aufgabenkritik muss effektiver werden**

Vielorts wird Aufgabenkritik um ihrer selbst betrieben – so zumindest der Eindruck, wenn z.B. mit immensem Aufwand Datenbanken mit mehreren Tausend Verwaltungsaufgaben gefüllt werden – und dann das Ziel der Aufgabenkritik eine Reduktion dieser Zahl um einen einstelligen Prozentsatz sein soll. Aufgabenkritik hat sehr viel radikaler zu erfolgen. Ausgehend von der Zweckkritik, also der Frage, welche Aufgaben *überhaupt* noch erfüllt werden müssen, wird für verbleibende Aufgaben in der folgenden Vollzugskritik untersucht, ob für diese Aufgaben die öffentliche Verwaltung verantwortlich sein *muss* oder ob diese Aufgaben an Dritte weitergegeben werden können. Unstrittig ist, dass hoheitliche Aufgaben in öffentlicher Hand verbleiben. Strittig ist jedoch bereits die Frage, was hoheitlich ist. Der Managerkreis empfiehlt eine Vorgehensweise in Anlehnung an die Praxis des Landes Brandenburg: **es sollte prinzipiell der Primat der Aufgabenauslagerung an Dritte etabliert werden, sofern nicht gesetzliche Vorschriften („hoheitliche Aufgaben“) oder Aspekte der Wirtschaftlichkeit dagegen sprechen.**

Es ist nicht unbedingt erforderlich, einen langwierigen Diskurs über das Thema „Hoheitlichkeit“ zu führen. Es ist völlig hinreichend, erst einmal dort anzusetzen, wo mit Sicherheit *kein* hoheitliches Handeln vorliegt. Administrative Aufgaben gehören gewiss nicht zu den Kernkompetenzen der Verwaltung. Zudem sind die Prozesse hier besonders ineffizient. Untersuchungen weisen darauf hin, dass 35% des Handelns in Landesverwaltungen ausschließlich administrativen Charakter trägt bzw. für andere Mitarbeiter der Verwaltung erbracht wird. **Wie das produzierende Gewerbe und die Dienstleistungsbranche sollte auch die öffentliche Verwaltung sich von simplen Prozessen wie dem Zahlen von Rechnungen, Beschaffung von Arbeitsmitteln, Bereitstellung einer funktionierenden IT, Gebäudereinigung, Buchhaltung oder dem Betrieb eines Fuhrparks trennen.** Auch die Gewährleistung von Beihilfe muss nicht vom Staat und jedem Land für sich erledigt werden – ein Shared Service Centre für Beihilfe idealerweise in Verbindung mit Outsourcing wäre eine erheblich effizientere Lösung. Nach Erfahrungen aus bereits reformierten Verwaltungen liegen beträchtliche Einsparungspotenziale in Einführung und Betrieb standardisierter Lösungen in administrativen Bereichen: zwischen 15 und 25% im Personalwesen, 15 bis 20% in Finanzbuchhaltung und 5 bis 15% in Beschaffung und Anlageverwaltung.

**Wenn aus Gründen der Haushaltsrestriktion z.B. entschieden werden muss, welche von zwei Aufgaben ein Staat überhaupt nur weiter erfüllen kann, dann ist danach zu bewerten, wodurch die Verwaltung ihre höchstmögliche Wertschöpfung erbringen kann.** Vor diesem Hintergrund ist dann zu beurteilen, was nachhaltig mehr Wert schafft – z.B. Ausbildung (deren Ausgaben gemeinhin nicht als Investition bewertet werden) oder der Bau einer Strasse.

### **Ergebnisse der Aufgabenkritik müssen konsequenter umgesetzt werden**

Wie ineffektiv Aufgabenkritik im Allgemeinen betrieben wird, zeigt ein Blick auf den Stand der Privatisierung im Dienstleistungsbereich. Wohin man schaut, entdeckt man veraltete Dienstleistungsmonopole des Staates - von der Müllentsorgung, bis zur Wasserversorgung. Forstwirtschaft ist z.B. in der Hand der Landesverwaltungen meist defizitär. Privat bewirtschaftet, lässt sich gewiss auch mit deutschen Bäumen Gewinn erzielen. **Es muss auf Bundes-, Landes, Kreis- und kommunaler Ebene radikaler privatisiert werden. Was Private besser und billiger können – dass sollen sie auch machen.** Die Verantwortung des Staates kann sich dann auf wirkliches Hoheitsgebiet zurückziehen und sich z.B. um die Überwachung des Wettbewerbs kümmern, damit die Entstehung privatwirtschaftlicher Monopole wirksam verhindert wird.

Das Argument des Kontrollverlustes ist kein hinreichender Einspruchsgrund, da ja auch die Versorgung der Bevölkerung mit Brot, Wein und Gemüse ohne Aufsicht und Kontrolle des Staates sichergestellt ist. Warum sollte dies bei der Versorgung mit sauberem Wasser anders sein? Auch das Argument der Wirtschaftlichkeit ist wenig überzeugend. Erfahrungen mit Privatisierungen zeigen eher verbraucherfreundliche Preisbewegungen (siehe Telekommunikationsdienstleistungen), da Wettbewerb, Leistungsdruck und höhere Personalflexibilität üblicherweise mit Effizienzsteigerungen einhergehen. Wenn Privatisierungen zu Preissteigerungen führten, dann i.d.R. aufgrund von missbrauchter Marktmacht – und gerade dies sollte ein Staat verhindern.

Wer Aufgabenkritik ernsthaft betreibt, kommt an der Deregulierung nicht vorbei. **Bürokratieabbau darf nicht von Verwaltungsmodernisierung getrennt werden, beide Reformprozesse müssen einer gemeinsamen Steuerung unterliegen.**

### **Für den Vollzug staatlicher Aufgaben effiziente Strukturen schaffen**

Viel Geld und viele Ressourcen werden bereits seit Jahren in die Verwaltungsreformen gesteckt, hier und da sind auch gute Veränderungen sichtbar. Aber von verbreiteten intelligenten und effizienten Strukturen kann keine Rede sein. In den meisten Verwaltungen herrscht heutzutage Ressortdenken. Die Abwesenheit einer zentralen, ressortübergreifenden Reformsteuerung führt denn auch zwangsläufig zu Ineffizienzen. Viele Behörden erheben und verwalten gleiche Daten, anstatt diese – im Rahmen des datenschutzrechtlich Zulässigen – untereinander auszutauschen. Dass es auch anders gehen kann, zeigen einige Vorbilder auf kommunaler Ebene, wo in der Tat die „Anträge und Daten laufen“ und nicht die Bürger. Solche Beispiele finden sich u.a. im Bereich Existenzgründung.

**Verwaltungsreform muss Chefsache sein. Sie muss von Qualitäts- und Erfolgskontrolle begleitet werden, die mehr ist als nur sporadische Einzelerhebung. Nötig wäre**

**ein systematischer Qualitätssicherungsprozess.** Dafür müssen moderne Instrumente wie Balanced Score Cards eingesetzt und eine Rückkopplung zur weiteren Planung und Umsetzung gewährleistet werden, damit die „lessons learned“ auch sofort berücksichtigt werden können.

### **Kommunikation und Motivation verbessern**

Verwaltungsreform wird oft in Zusammenhang mit Personalabbau und Budgetkürzung gestellt. Daher verwundert es wenig, wenn von Seiten der MitarbeiterInnen die Akzeptanz gering ist und selbst von Führungskräften Resistenz gegen die Veränderungsprozesse ausgeübt wird. Die unzureichende Motivation vieler Beteiligter trägt wiederum dazu bei, die Tiefe der Reformen zu verwässern und ihre Maßnahmen zu unterminieren. **Wie in großen Veränderungsprozessen in der Privatwirtschaft ist auch bei den Reformvorhaben in den Verwaltungen das Change Management professionell und von Anfang an zu berücksichtigen und mit entsprechenden Titeln zu finanzieren.** Hier zu sparen, kann zum Misserfolg großer Vorhaben führen.

Eine umfassende Kommunikation muss frühzeitig geplant werden und auf einer Gesamtvision und einem gemeinsamen Leitbild fußen. Der Fokus sollte auf den positiven Veränderungen liegen, auf Chancen und Nutzen wie z.B. neue Verantwortungsspielräume, weniger administrative Tätigkeiten und zufriedenerer Bürger. Kanäle für Kommunikation von „unten“ nach „oben“ müssen nicht nur eingerichtet, sondern ernst genommen werden. Nicht zuletzt sind gerade Führungskräfte der mittleren Ebenen besonders darin zu schulen bzw. zu coachen, wie zielorientiert geführt werden kann, Akzeptanz und Motivation Betroffener gefördert und Resistenzen abgebaut werden können.

### **Positive Erfahrungen verstärkt nutzen**

Positive Erfahrungen wurden und werden in Deutschland immerhin im Bereich Post gemacht, aber auch beim Straßenbau und dem Nahverkehr, der vielerorts bereits privatisiert ist. Ein neuerlicher Blick über den nationalen Tellerrand zeigt auch, welche Spielräume noch erschlossen werden könnten, wenn man sich dem Thema Outsourcing mit offenen Armen nähert. Das führende Land in Europa ist hier zweifelsfrei England. Dort ist nicht nur die Passerstellung privatisiert, sondern auch die Pensionsverwaltung und sogar die Arbeitsvermittlung. Auch in Deutschland wäre eine Auslagerung von Bereichen wie der IT und administrativen Backofficeaufgaben der Bundesagentur für Arbeit oder der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte denkbar. **Große staatliche Organisationen sollten nur noch in begründbaren Ausnahmefällen eine Existenzberechtigung haben, auch in der Verwaltung sollte gelten: „small is beautiful“.**

Allen Beispielen erfolgreicher Privatisierung (s. Kasten unten) gemeinsam ist ein Fokus auf den Nutzen des Verwaltungshandelns für die verschiedensten Klientengruppen, mithin auf die Wertschöpfung durch Verwaltung. In Deutschland dagegen führen einige Bundesländer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in ihren Verwaltungen ein, *ohne* sich darüber im Klaren zu sein, welchen Nutzen sie daraus ziehen können. Hier wird folgerichtig Geld in großen Summen investiert, ohne dass aus einer an sich sinnvollen Maßnahme der in ihr schlummernde Nutzen realisiert wird.

### Beispiele erfolgreicher Private-Public Partnerships im Ausland

In **Irland**, wo die komplette Steuerverwaltung erst seit ca. zwei Jahren modernisiert wird, wird schon für 2005 der Durchbruch der 50% Marke für den Anteil Steuerklärungen über die Online Plattform ([www.ros.ie](http://www.ros.ie)) erwartet. Während dessen musste sich Deutschland vom jahrelangen und millionenteuren Traum Fiscus weitgehend verabschieden.

Noch weiter ist der US Bundesstaat **Arizona**, der ein integriertes Steuersystem mit einem innovativen Finanzierungsmodell eingeführt hat. Hier hat ein Privatunternehmen alle Investitionskosten und –risiken von der IT bis zur Einführung übernommen (Private Financed Initiative, PFI). Die Investition wird durch einen Anteil an den Steuermehreinnahmen, die auf die Reorganisation zurück zu führen sind, refinanziert. Das Ergebnis ist eines der modernsten Steuersysteme der USA. Es ermöglicht eine ganzheitliche Sicht auf SteuerzahlerInnen und erstattet so z.B. Umsatzsteuern nicht, solange für andere Steuerarten noch eine Steuerschuld besteht. Auszahlungen werden nur über den Saldo geleistet – Steuerartensalden werden just in time miteinander verrechnet. Auch das Risiko Management erfolgt IT-gestützt über intelligente Werkzeuge, die die Auswahl der Prüffälle und die Zuordnung zu Steuerprüfern nach flexiblen Auswahlkriterien automatisiert vornehmen.

**Belgien** ließ sein Landesportal [www.belgium.be](http://www.belgium.be) von einem Privaten aufbauen und betreiben, und führt nach und nach mehr Transaktionsmöglichkeiten für BürgerInnen, Unternehmen und Beamte ein, die in vier Sprachen angeboten werden. Hier können z.B. Unternehmen Meldungen zum Arbeitsschutz, zum Personalbestand, zu freien Stellen, Sozialrisiken, Bauarbeiten oder zur Mehrwertsteuer elektronisch abwickeln. Anstatt die individuellen Internetseiten von einzelnen Ministerien und Behörden einfach zu „verlinken“, werden die verschiedenen Leistungen und Informationen zuerst nach Zielgruppen (BürgerInnen, Unternehmen, Beamte) und danach nach Lebenslagen und Produkten gegliedert. Auch Belgien hat Komponenten innovativer Finanzierung genutzt, indem z.B. das Entgelt für den Betrieb des Portals auch von der Anzahl der Transaktionen abhängt – mit stark degressiven Preisen je Transaktion bei steigenden Fallzahlen.

**Norwegen** hat ein ressortübergreifendes Portal ([www.altinn.no](http://www.altinn.no)) für alle Datentransfers zwischen Unternehmen und der Verwaltung aufgebaut, das künftig sowohl Papiermeldungen (Statistik, Steuer, etc.) als auch generell Doppelmeldungen von Daten überflüssig macht und in weiten Teilen eine automatische Übertragung aus dem ERP Systemen der Unternehmen ermöglicht. Auch hier werden fallzahlenbasierte Entgeltformen als innovatives Finanzierungsmodell eingebunden.

### Intelligente Strukturen für Bürgernähe in dünn besiedelten Räumen schaffen

Intelligente Lösungen müssen einen weitaus breiteren Zugang für die Bürger bieten als heute üblich ist. Vor allem in den wachsenden Regionen dünn besiedelter Räume haben Bürgerbüro und Gemeindeamt keine Zukunft. **Es muss geprüft werden, ob mobile Bürgerbüros - wie heute auf dem Dorf der Bäcker- oder Fleischerwagen - zu festen Wochentagen über das Land fahren und für Bürgerdienstleistungen zur Verfügung stehen können.** Auch Hausbesuche sind denkbar. Mithilfe mobiler Technik (z.B. PDA) lassen sich sowohl Bearbeitungszeiten als auch administrative Kosten senken. In England und in Dänemark wird dies bereits erfolgreich praktiziert, in England u.a. besonders erfolgreich im politisch wichtigen Bereich der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen.

**Die gerade auf dem Land noch tiefen digitalen Gräben müssen überbrückt werden, um den Zugang zu eGovernment-Diensten zu erleichtern** (s. nächstes Kapitel). Geschulte ehrenamtliche Vermittler sollen helfen, in dem sie eGovernment-Dienste für MitbürgerInnen ausführen oder ihnen dabei assistieren. Aber auch private Dienstleister, die bereits Poststelle, Internetcafé, Copyshop und Tante Emma Laden miteinander verbinden, können ebenfalls Mittler zur öffentlichen Verwaltung sein und im Auftrag der Bürger von der KfZ-Zulassung bis zur Bauantrageinreichung Behördengänge (bzw. –fahrten) übernehmen oder über eGovernment direkt abwickeln. **Durch neue Entgeltmodelle können**

**diese Dienstleistungen durchaus attraktiv für Private gemacht und damit auch Beschäftigung gefördert werden.**

## **IV Potential von eGovernment in Staat und Verwaltung**

### **Bestandsaufnahme**

Nach dem Regierungswechsel im Jahre 1998 hatte der eGovernment-Zug in Deutschland zunächst Fahrt aufgenommen. Der Bund setzte mit der Initiative „„BundOnline“ 2005“ das Zeichen für die digitale Veränderung der Bundesbehörden. In allen Ländern sind eGovernment-Strategien erarbeitet und teilweise auch umgesetzt worden. Dennoch wird Deutschland in nahezu allen internationalen Vergleichsuntersuchungen bescheinigt, allenfalls im Mittelfeld der eGovernment-Entwicklung zu liegen. Damit bleibt Deutschland hinter seinen Möglichkeiten und vor allem auch hinter den aufgrund des sich verschärfenden internationalen Wettbewerbs dringend erforderlichen Veränderungen bei modernen Verwaltungsstrukturen entscheidend zurück. Während in den meisten Industrie- und auch in zahlreichen Entwicklungsländern der Ausbau des eGovernment auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene systematisch vorangetrieben wurde, wurde in Deutschland die Dynamik in der zweiten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung wieder gebremst. Ähnliches läßt sich auch in den Bundesländern und in den Kommunen verzeichnen. Dies ist vor allem auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Aufgrund fehlender verbindlicher eGovernment-Koordination erscheint **Deutschland als digitaler Flickenteppich**. Die Strategien des Bundes, der Länder und der Kommunen sind nicht aufeinander ausgerichtet; sie ignorieren oder konterkarieren sich eher anstatt sich zu ergänzen.
- In struktureller Hinsicht stehen die Organisationshoheit der Behörden, das **Fehlen einer ernstzunehmenden Steuerung und Koordinierung** der Informations- und Kommunikationstechnologie auf Bundes- und in den meisten Landesverwaltungen einer integrierten eGovernment-Strategie entgegen.
- Deutschland hatte das erste Gesetz zum Einsatz der digitalen Signatur in Europa, leider auch das komplizierteste. Während auf der einen Seite **hohe Hürden für den Einsatz der digitalen Signatur** gesetzt wurden, ziehen sich die Bemühungen um den Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur seit Jahren hin.
- Anders als beispielsweise in Großbritannien oder in den skandinavischen Ländern fand in Deutschland **keine politische Debatte über eGovernment** statt. Die Initiative wurde stattdessen auf die technokratische Beamtenebene verlagert und dort kleingekocht. Es fehlt die Bereitschaft, eGovernment als politische Konzeption zur Modernisierung von Staat und Verwaltung anzunehmen.
- Wenn eGovernment-Anwendungen von Bund, Ländern oder Kommunen eingesetzt werden, geschieht dies eher als zusätzlicher Angebotskanal für staatliche Dienstleistungen. Damit war in den seltensten Fällen eine **Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung** oder der ihr zugrundeliegenden Prozesse verbunden.

- In Deutschland wurde im Unterschied zum Ausland **eGovernment auf die Online-Bereitstellung bisher offline angebotener Dienstleistungen im Internet verkürzt**. Staaten, die führend in der eGovernment-Entwicklung sind, haben längst erkannt, dass sich der schleichende Vertrauensverlust, den Politik und Verwaltung bei der Bevölkerung verzeichnen, nur durch offensive partizipatorische Angebote auffangen lässt.
- Auch die im Jahre 2003 zwischen Bund, Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden verabschiedete **Konzeption „Deutschland Online“ hat sich unter den Bedingungen des Föderalismus und der geltenden Arbeits- und Finanzverteilung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner ausgerichtet**, der zwischen diesen Partnern zu erzielen war. So wie diese Initiative konzipiert ist, wird sie das selbst proklamierte Ziel, bis 2008 ein integriertes eGovernment zu realisieren, nicht erreichen.

**Die Konzeption „Deutschland Online“ weist gravierende Mängel auf.** Zwar wird ein allgemeines Ziel vorgegeben, es fehlen jedoch die Voraussetzungen für eine effektive Projektorganisation sowie wirksame Steuerungs- und Managementstrukturen. Auch fehlt es an einer Finanzierung der Initiative und der damit verbundenen Projekte. Im Gegensatz zu „BundOnline“, wo der Bund über 1,2 Mrd. Euro investierte, ist „Deutschland Online“ eine low-budget-Produktion. Insbesondere in der Säule „Dienstleistungen“ besteht aufgrund der beliebigen und meistens dysfunktionalen Zusammensetzung der Teilnehmer der Hang, die bestehenden Verwaltungsstrukturen und -prozesse lediglich technologisch zu veredeln (alter Wein in neue Schläuche durch Technologieeinsatz). Ziel darf es nicht sein, die Interoperabilität von Verwaltungsdienstleistungen durch gemeinsame Datenaustauschformate (X-ÖV) zu fördern, sondern die Aufbau- und Ablauforganisation der zu komplizierten öffentlichen Verwaltung müssen radikal verändert werden. Den erforderlichen tiefgreifenden Veränderungen der Verwaltungsprozesse stehen gesetzliche Hemmnisse entgegen, sie werden durch „Deutschland Online“ nicht mit genügend Nachdruck gelöst. Zwischen den Projekten wird kein roter Faden sichtbar, die Interdependenz wird nicht thematisiert und in politischen Handlungsdruck umgesetzt.

## **eGovernment – wenn nicht jetzt wann dann?**

**Die Zeit für eine umfassende Modernisierung des öffentlichen Sektors durch Technologieeinsatz war noch nie so günstig.** Nach Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes werden in den nächsten 7 Jahren ca. 40 % der Kommunalbediensteten in Rente oder in Pension gehen. Im Hinblick auf den dann eintretenden demographischen Wandel wird es dem öffentlichen Dienst an Arbeitskräften fehlen, weshalb eine Substitution durch digitale Prozesse jetzt erforderlich ist. Die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte wird noch gravierender, wenn die Pensionslasten für die dann ausscheidenden Beschäftigten zu zahlen sind. Diese werden den Spielraum für operative Kosten der Verwaltungsprozesse weiter senken und so einen zusätzlichen Bedarf für digitale Verwaltungsstrukturen hervorrufen.

Die Erwartungen von Bürgern und Wirtschaft sind im Zeitalter der Informations- und Wissensgesellschaft zunehmend darauf ausgerichtet, Verwaltungsdienstleistungen so in Anspruch nehmen zu können, wie das bei Versicherungen, Banken, Onlinehändlern etc. der Fall ist. Schließlich stellt der Wandel der internationalen Arbeitsteilung im Zuge des globalen Wettbewerbs von Industrienationen eine weitere Begründung für ein integriertes eGovernment dar. Gerade die der EU beigetretenen Länder, aber auch die asiatischen Schwellenländer haben sich in ihrer Modernisierungsstrategie längst auf das Internet ausgerichtet. Der Wettbewerb

mit diesen Ländern wird sich verschärfen. Wenn Deutschland sich im Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht modernisiert, droht es auch hier abgehängt zu werden.

## **Kernelemente eines integrierten eGovernment-Gesamtkonzeptes**

Aus Sicht des Managerkreises ist die Weiterentwicklung der Arbeitsstrukturen von Staat und Verwaltung eine politische Gestaltungsaufgabe. Deshalb erfordert die Weiterentwicklung der eGovernment-Ansätze einen neuen konzentrierten und koordinierten Anlauf in Form eines neuen eGovernment-Gesamtkonzeptes. Dabei geht es darum, eine strukturelle Regierungs- und Verwaltungsreform mit den Möglichkeiten und Chancen, die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie heute bietet, zu verzahnen.

Wesentliche Elemente dieses erforderlichen integrierten Gesamtkonzeptes sollten nach Auffassung des Managerkreises sein:

- Einrichtung von Steuerungsstrukturen,
- Orientierung am Interesse der Kunden,
- Anpassung der Strukturen und Prozesse in der Verwaltung,
- Partizipation der Bürger.

## **Strukturen zur Steuerung der eGovernment-Initiativen (eGovernance) schaffen**

**Die Ziele, wesentlichen Maßnahmen und erforderlichen Organisationsstrukturen inklusive Kompetenzen sowie die dazu erforderlichen Veränderungen in den rechtlichen Regelungen müssen unverzüglich durch ein Bundes-eGovernment-Gesetz festgelegt werden.** Unsere österreichischen Nachbarn haben hierzu mit dem nationalen eGovernmentgesetz einen Rahmen geschaffen. Die politische Willensbildungs- und Entscheidungsphase für dieses Gesetz wird vollständig transparent über das Internet abgewickelt. Dazu gehören sämtliche Möglichkeiten, die Bevölkerung an der Willensbildung teilhaben zu lassen (moderierte Online-Konsultationen, Webübertragungen aller Sitzungen etc.).

**Die Zuständigkeiten für eGovernment und Verwaltungsreform sind auf Bundesebene zu bündeln.** Diese Aufgabe sollte wie in großen Wirtschaftsunternehmen ein **Chief Information Officer (CIO)** wahrnehmen, der für die gesamte Bundesverwaltung zuständig ist. Dieser sollte im Rang eines Staatssekretärs berufen werden und dem Bundeskanzler direkt berichten. Seine Zuständigkeiten liegen bei der Steuerung sämtlicher eGovernment-Initiativen der Bundesregierung einschließlich der Planung, der Finanzierung, der Implementation und der Evaluation. Sollten Ressorts bei der Verwaltungsreform von vereinbarten Leitlinien, Standardprozessen und Informations- und Kommunikationstechnologien abweichen wollen, bleibt ihm das Vetorecht. Näheres regelt das Bundes-eGovernment-Gesetz.

**Für alle eGovernment-Initiativen des Bundes, der Länder und der Kommunen sind Business Cases zu erarbeiten, die mit meßbaren Ziele zu versehen sind.** Diese Ziele sollten nicht lediglich allgemein gefaßt werden (z.B. integriertes eGovernment bis 2008), sondern auf der Maßnahmenebene operationalisierbar sein. Beispielsweise haben die USA durch Gesetz festgelegt: Bis 2006 sind 50 % der Beschäftigten der Bundesverwaltung Teleworker und bis 2007 80 % der Steuererklärungen online. Den Verwaltungen bleibt dann die Aufgabe, diese gesetzlichen Festlegungen durch geeignete Maßnahmen umzusetzen. Für die Öffentlichkeit ist vollständige Transparenz über Zielerreichung sowie Kosten und Nutzen herzustellen.

## **Staatliche Dienstleistungen aus Kundensicht konzipieren und umsetzen**

Die Dienstleistungen der öffentlichen Hand lassen sich im wesentlichen unterscheiden in Services (Transfers, Informationen etc.), hoheitliches Handeln (Eingriffe in Freiheitsräume von Bürgern und Wirtschaft) und planende Dienstleistungen. **Bei allen Dienstleistungstypen sollte es der Regelfall sein, dass sie aus Sicht des Kunden konzipiert und umgesetzt werden:**

- „Was kann ich tun, damit der Kunde es möglichst einfach hat, seine Dienstleistungen oder entsprechende Informationen zu erhalten“ muss die zentrale Fragestellung bei Services sein.
- „Wie kann der Bürger/Unternehmer durch die Verwaltungsprozesse am wenigsten belastet werden?“ stellt die wesentliche Meßlatte für hoheitliches Handeln dar.
- „Wie kann der Bürger/die Wirtschaft sich in einem Höchstmaß an planerischen Prozessen beteiligen?“ sollte die Richtschnur für die planende Verwaltung sein.

Dabei wird das Ziel verfolgt, ein **Höchstmaß an Transparenz, Vereinfachung und hoher Qualität** des Verwaltungshandelns zu erreichen. Die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie stellt hierzu die Werkzeuge bereit, derer sich Bund, Länder und Kommunen stärker bedienen sollten. Die EU-Kommission hatte bereits 2003 überzeugend dargelegt, dass jeder Euro, der in die IuK-Modernisierung der öffentlichen Verwaltung investiert wird, das 1,8-fache return on investment bietet.

**Eine moderne Verwaltung wird alle Zugangskanäle zu ihren Dienstleistungen ausbauen müssen.** Neben dem Gang zur Behörde sollte es eine Selbstverständlichkeit sein, die Dienstleistung im Internet abrufen zu können oder in Customer Contact Centern entsprechende Informationen erhalten oder Prozesse einleiten zu können. Aufgrund der demographischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland wird in Zukunft auch dem Ausbau der mobilen Verwaltung („mobile government“) entsprechende Aufmerksamkeit geschenkt werden müssen. Für altersgebrechliche oder gesundheitlich beeinträchtigte Menschen muss die Verwaltung zum Bürger kommen und nicht umgekehrt.

Zur Realisierung des Leitbilds des aktivierenden Staats fordert der Managerkreis, verstärkt elektronische Netzwerkstrukturen aufzubauen, die die **Kommunikation der staatlichen Behörden, der Wirtschaft und der Einrichtungen des gemeinnützigen Sektors enger miteinander verzahnen**, so dass Wirtschaft und gemeinnütziger Sektor künftig auch neue Dienstleistungen anbieten können, die bisher staatlichem Handeln vorbehalten waren.

Neue Dienstleistungen entstehen für den Kunden auch dann, wenn die **horizontale und vertikale Integration von Behördenleistungen** möglich ist. Zentrale Aufgabe wird es sein, die fachlichen Verwaltungssilos zu durchbrechen und so für den Kunden eine ganzheitliche „Fallbearbeitung“ zu realisieren.

**Bei der Überprüfung und der Konzeption der bisherigen staatlichen Dienstleistungen und bei neuen Dienstleistungen sind die Kunden einzubeziehen.** So werden aus Betroffenen Beteiligte, die bereits im Vorfeld Kritik und Anregungen geben könnten und den Ansatz des aktivierenden Staates durch eine kundenorientiertere Arbeitsweise der staatlichen Behörden sicherstellen könnten.

Eine kundenorientierte Verwaltung erfordert aber auch, den Bürger aus der Rolle des Bittstellers in die Rolle des Partners hineinwachsen zu lassen. Eine Partnerschaft ist dann erfolgreich, wenn sie ein Höchstmaß an Information und Transparenz bietet. Deshalb sollte es in der

nächsten Stufe der eGovernment-Entwicklung für alle Kunden der öffentlichen Verwaltung möglich sein, ihre jeweiligen Transaktionsbeziehungen mit den staatlichen und kommunalen Behörden leicht und überall zugänglich in einer schrittweise aufzubauenden „**Digitalen Bürgerakte**“ online einsehen zu können. Damit orientiert sich der Managerkreis an mittlerweile selbstverständlich gewordenen Services, die Dienstleistungsunternehmen wie Banken oder Versicherungen ihren Kunden offerieren.

### **Die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung muß modernisiert werden**

Im engeren Sinne ist die Einführung von eGovernment mit dem Ziel verbunden, mehr Dienstleistungen zu weniger Kosten anzubieten. Dazu müssen jedoch die Kooperationsstrukturen und die Verwaltungsprozesse radikal verändert werden. Insbesondere im Bereich der Verwaltungskooperation sind erhebliche Verbesserungspotentiale völlig ungenutzt (für die inneren Dienstleistungen vgl. oben S. 4 die Ausführungen über Shared Service Centers). Für die staatliche Aufgabenerfüllung ist vor allem das international häufig prämierte Modell der Centrelink-Verwaltung in Australien beispielgebend (s. Kasten). **Der Managerkreis empfiehlt, das Centrelink-Modell zu überprüfen mit der Maßgabe, Anregungen und Konzepte für eine Verbesserung der Aufgabenkooperation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu gewinnen.**

Schließlich gehört zu einer modernen Verwaltung auch, dass sie sich in ihrer Arbeitsweise verändert. Während in vielen Wirtschaftsunternehmen Homeoffice-Konzepte und Echtzeit-Kommunikation über dezentral verteilte Standorte realisiert worden sind, befindet sich die staatliche und kommunale Verwaltung hier im Entwicklungsstadium. **Der Managerkreises fordert mittelfristig ein Investitionsprogramm, um die öffentliche Verwaltung in die Lage zu versetzen, mit den IuK-Umgebungen der Wirtschaftsunternehmen Schritt zu halten.** Videokonferenzen und alle technischen Möglichkeiten der Echtzeit Zusammenarbeit sollten dabei ausgeschöpft werden. Dies würde bei der Wirtschaft erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen schonen.

### **Vertrauen wieder aufbauen – Bürger informieren und mitreden lassen**

Neben den online-Services und den Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung stellt eDemocracy und eParticipation die dritte Säule einer ganzheitlichen eGovernment-Strategie dar. Der Managerkreis stimmt der Bertelsmann-Stiftung zu, die vor wenigen Monaten festgestellt hat „Solange eGovernment und eDemocracy getrennte Konzepte bleiben, solange wird die Ausrede gelten, dass man sich erst um das eine kümmert, bevor man das andere aus Ressourcenmangel sein lässt“.

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien stellen vielfältige Möglichkeiten bereit, um sich neben den Wahltagen an der politischen Willensbildung zu beteiligen und somit aktiv an der Entwicklung des Gemeinwesens mitzuarbeiten. Dabei gilt es vor allem, vor Beginn der parlamentarischen Beratung und während des parlamentarischen Prozesses Partizipationschancen einzuräumen. **Nach Auffassung des Managerkreises sollte insbesondere den Instrumenten der Online-Konsultation besondere Aufmerksamkeit eingeräumt werden. Darüber hinaus sind vor allem im kommunalen Planungsprozess virtuelle Bürgerbeteiligungsverfahren zuzulassen.** Online-Konsultationen werden bereits erfolgreich im britischen Parlament eingesetzt. Video-Übertragungen von Parlamentsitzungen und –ausschüssen sollten im Internet mittelfristig die Regel sein, um den interessierten partizipati-

onsbereiten Bürgern ein Höchstmaß an authentischer Information jenseits der Filterung durch Presse oder TV möglich zu machen.

Ein aktivierender Staat ist ohne eine funktionierende Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht möglich. **Die vielfältigen Institutionen und Initiativen der Zivilgesellschaft sollten durch ein Portal miteinander vernetzt werden**, damit für alle Beteiligungswilligen ein leicht erreichbarer und einfacher Zugang geschaffen wird. Da die Zivilgesellschaft vom Austausch und dem Engagement ihrer Mitglieder lebt, sollten Maßnahmen zur Community Building gezielt gefördert werden.

#### **Das Centrelink-Modell in Australien**

Im relativ dünn besiedelten Flächenland Australien werden eine Fülle von Verwaltungsdienstleistungen über eine staatliche Agentur namens Centrelink (Commonwealth Services Delivery Agency) angeboten. Für den Zugang stehen sowohl ein Portal, ein australienweites Callcenter als auch die örtlichen Centrelink-Büros bereit. Dabei bündelt Centrelink ungefähr 140 Informations- und Transferdienstleistungen aus 32 Behörden Australiens. Nicht nur die staatlichen, auch die regionalen und kommunalen Behörden nehmen Centrelink-Dienstleistungen in Anspruch.

In der Vergangenheit wurden diese Aufgaben von spezialisierten Behörden auf staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene wahrgenommen, die sie traditionell fachpolitikbezogen in ihren jeweiligen Behörden (Fach-Silos) organisiert hatten. Dabei war die Kommunikation dieser Behörden untereinander unterentwickelt, eine ganzheitliche Betrachtung der Bedürfnisse der Kunden fand nicht statt.

Deshalb stellt Centrelink ein erfolgreiches und effizientes Modell eines one-stop-shop-Ansatzes im öffentlichen Dienst dar. Da die 27000 Mitarbeiter von Centrelink und die 300 Kundencenter nicht sämtliche Facetten der Dienstleistungserstellung beherrschen und beherrschen müssen, arbeitet Centrelink mit Partnern. Diese können sowohl andere Verwaltungsbehörden als auch Non-Profit-Organisationen oder private Unternehmen sein, die mit Centrelink durch Verträge verbunden sind. Obwohl die staatlichen, regionalen und kommunalen Behörden Aufgaben an Centrelink durch Dienstleistungsvertrag abgaben, bleibt ihnen dennoch die Gewährleistungsaufgabe und mithin ein Teil ihrer Hoheit.

## V Dienstrecht und Tarifpolitik

### Verwaltungsreform setzt Dienstrechtsreform voraus

Das traditionelle öffentliche Dienstrecht ist eine Reformbremse. Zwar sind keineswegs alle Defizite des deutschen öffentlichen Dienstes auf das Rechtssystem zurückzuführen, aber das geltende Beamtenrecht und in wichtigen Teilen auch das Tarifrecht behindern die Anpassung der Verwaltung an die aktuellen Herausforderungen für die Staatstätigkeit und stehen der notwendigen Leistungssteigerung entgegen.

**Insbesondere ist das Dienstrecht in wichtigen Punkten inflexibel – und zwar sowohl das Recht der Beamten wie das der öffentlichen Angestellten.** Die Rechtsstellung der Beschäftigten ist im gesamten öffentlichen Dienst so stark gesichert, dass Anreize zur Leistungsverbesserung nicht genug wirken können. Da unter Behörden kein Wettbewerb stattfindet, besteht für die Beschäftigten zu wenig Anlass, ihre Leistungen mit denen anderer zu vergleichen. Das Bezahlungssystem ist nicht leistungsfördernd, und es fehlt an Sanktionsmöglichkeiten bei Schlechtleistungen und „innerer Kündigung“.

Das vor kurzem veröffentlichte „Eckpunktepapier“ von Bundesinnenminister Otto Schily und den Gewerkschaftsvorsitzenden Peter Heesen und Frank Bsirske weist in die richtige Richtung, aber nicht weit genug. Das Ziel ist richtig, „die Leistungs- und Kostenorientierung des öffentlichen Dienstes zu fördern und qualifizierten und engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern neue Perspektiven zu eröffnen“, aber es wird nur ein halber Schritt dahin getan. Denn es soll bei dem Nebeneinander von Beamtenrecht und Tarifrecht bleiben.

Diese Zweiteilung des öffentlichen Dienstrechts aber bildet gerade einen Kern des Problems. Sie führt nicht nur dazu, dass zwei unterschiedliche Rechtssysteme angewendet werden müssen – was erhebliche Kosten verursacht –, sondern sie verursacht auch Unzufriedenheit unter denen, die dabei schlechter wegkommen. Unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit ist es überdies bedenklich, dass Einkommen und Versorgung der Beamten in vielen Bereichen wesentlich günstiger gestaltet sind als die Rechte vergleichbarer Angestellter. Dies gilt sogar innerhalb des öffentlichen Dienstes, wenn – was nicht selten ist – Angestellte und Beamte mit den gleichen Aufgaben betraut sind.

Die *Ausbildung* der Beamten ist streng durchnormiert, die Angestellten werden gar nicht ausgebildet. Die Regeln des *Laufbahnrechts* sind zu starr. Sie stellen zu sehr auf die formale Vorbildung ab und erschweren es der Verwaltung, neue Beschäftigte nach individueller Eignung und Befähigung auszuwählen, und den vorhandenen Beamten, in höhere Funktionen aufzusteigen. **Ausbildung und Sozialisation der Beamten fördern insgesamt zu sehr die Ausrichtung an den anzuwendenden Vorschriften und zu wenig die an den erwünschten Ergebnissen des Verwaltungshandelns und an Wirtschaftlichkeitsüberlegungen.**

Beamtenrecht und Tarifrecht haben sich gegenseitig in einer Weise beeinflusst, dass für die Beschäftigten jeweils die günstigsten Ergebnisse zustande kamen (auch bei den Angestellten weitgehende Unkündbarkeit, Treuepflicht der einen und Fürsorgepflicht der anderen Seite sowie laufbahnähnliche Strukturen; bei den Beamten Mehrarbeitsvergütung für Überstunden trotz des Prinzips der „vollen Hingabe“ u.ä.). **Für die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes gelten im Kern die beamtenrechtlichen Pflichten und Rechte, ohne dass auf die unterschiedlichen Funktionen abgestellt würde.** Manche Bestimmungen des Tarifrechts verursachen zusätzliche Schwierigkeiten, so insbesondere die obligatorische Eingruppierung in bestimmte Vergütungsgruppen und die kaum noch verständliche Vielfalt der Zula-

gen. Das Tarifrecht ist gegenwärtig nicht leistungsfreundlicher als das Beamtenrecht; es könnte allerdings in diese Richtung entwickelt werden. Die geplante Reform des Bundesangestelltentarifvertrages (BAT) hat noch zu keinen befriedigenden Ergebnissen geführt.

**Das Beamtenrecht beruht in seinen zentralen Inhalten auf den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ (Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz), die in der Zeit der Weimarer Republik entwickelt wurden, ist also traditionsverhaftet und nicht zukunftsorientiert.** Auf dieser Grundlage haben die Beamten ein elitäres Selbstverständnis entwickelt: Sie sind davon überzeugt, dass sie besser als andere – die Politiker und das Volk – in der Lage seien, das Gemeinwohl zu erkennen und durchzusetzen. Die Verteidiger des herkömmlichen deutschen Beamtenrechts behaupten sogar, nur ein solches Beamtenrecht gewährleiste, dass die staatlichen Aufgaben kontinuierlich in hoher Qualität, gerecht, unparteiisch und korruptionsfrei erfüllt werden. Insbesondere das Streikverbot für Beamte sei zwingend erforderlich, damit z.B. die Schulen ihren Bildungsauftrag ausführen können. Wäre das richtig, so wären die meisten unserer Nachbarstaaten bereits im Chaos versunken, während es im deutschen öffentlichen Dienst keinerlei Leistungsmängel gäbe. Tatsächlich wird auch in Staaten, die keine Beamten im deutschen Sinne haben, ordnungsgemäß und zufriedenstellend verwaltet, und andererseits ist die deutsche Verwaltung bedauerlicherweise keineswegs gegen Bestechung gefeit. Deutschland sollte seinen öffentlichen Dienst endlich aus der Bindung an die Vergangenheit lösen und das Grundgesetz für neue Lösungen öffnen.

Richtig ist freilich, dass das Dienstrecht auch die Aufgabe hat, parteipolitische Eingriffe in die Verwaltung, Ämterpatronage und andere Formen unsachlicher Einflussnahme zu verhindern. Deshalb muss der Grundsatz des Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz wieder stärker in das Bewusstsein der Verantwortlichen gerückt werden, dass nämlich öffentliche Ämter nur nach „Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung“ vergeben werden dürfen (Prinzip der „Bestenauslese“). Dies kann aber wirksam auch im Rahmen eines Rechtssystems garantiert werden, das die beschriebenen Schwächen des geltenden Rechts vermeidet. Es ist auch nicht erforderlich, dass die Lehrerinnen und Lehrer Beamte sind. Unter einem veränderten Dienstrecht könnten sie größere individuelle Entfaltungschancen gewinnen und damit bessere Leistungen für die Schülerinnen und Schüler erbringen.

## **Elemente eines modernen Dienstrechts**

**Aus den genannten Gründen sollte das bestehende Recht durch ein neues öffentliches Dienstrecht ersetzt werden, das für Beamte und Tarifbeschäftigte gleichermaßen gilt,** wie es die nordrhein-westfälische Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ vorgeschlagen hat. **Dieses einheitliche Dienstrecht sollte auf dem allgemeinen privatrechtlichen Arbeitsrecht aufbauen.** Sonderregeln sind nur für diejenigen Beschäftigten erforderlich, die wegen der ihnen obliegenden hoheitlichen Aufgaben (insbesondere Polizei und Ordnungsverwaltung, Finanzverwaltung) in ihrer Unabhängigkeit besonders geschützt werden müssen (verstärkter Kündigungsschutz) oder die wegen der an sie gestellten besonderen Anforderungen ein höheres Maß an Fürsorge (z.B. Heilfürsorge) und eine bessere Versorgung benötigen. Für Richter muss es bei dem besonderen Status bleiben.

**In dem zu schaffenden neuen Dienstrecht sollten die grundlegenden Rechte und Pflichten der Beschäftigten gesetzlich geregelt werden, die Elemente und die Höhe der Gegenleistung an die Beschäftigten jedoch durch Tarifvertrag.** Die Anstellung begründet nicht mehr - wie nach den veralteten Vorstellungen aus vordemokratischer Zeit – ein „besonderes

Gewaltverhältnis“, das auf einseitige Ausgestaltung durch den „Dienstherrn“ angelegt ist, sondern ein Vertragsverhältnis zwischen gleichrangigen Partnern. Es gilt Kündigungsschutz wie im allgemeinen Arbeitsleben, nur verstärkt durch die erwähnten besonderen Rechte der hoheitlich Tätigen. Nicht mehr der Status, sondern die Funktion prägt die Rechtsstellung des öffentlich Beschäftigten.

Von wesentlicher Bedeutung ist die Forderung nach einem neuen Bezahlungssystem. **An die Stelle des festen Gehaltes, das unabhängig von der Leistung gezahlt wird, sollte eine Gesamtvergütung treten, die sich aus einem Basisbetrag entsprechend der Bedeutung und der Schwierigkeit der Funktion und einem Leistungsanteil zusammensetzt**, der jährlich neu auf der Grundlage der erbrachten Leistungen festgelegt wird. Diese variable Leistungskomponente sollte bei den unteren Funktionsgruppen nur einen relativ geringen Anteil der Gesamtsumme ausmachen, mit steigender Verantwortung aber einen immer größeren Anteil. Das Zieleinkommen in jeder Funktionsgruppe sollte so bestimmt werden, dass damit eine „normale“, d.h. den Anforderungen voll entsprechende Leistung angemessen vergütet wird. Bessere Leistung führt zu einer Erhöhung des Leistungsanteils (bis zu einem festgesetzten Höchstbetrag) und damit der Gesamtvergütung, schlechtere zu Abschlägen bis zur Reduktion auf die Basisvergütung.

Diese Berechnungsmethode setzt eine umfassende *Funktionsbewertung* und zuverlässige *Leistungsmessungen* voraus. Insofern ist noch viel Entwicklungsarbeit zu leisten, und nicht in allen Bereichen wird es für diese Probleme sogleich überzeugende Lösungen geben. Entscheidend ist aber, dass damit begonnen wird, die nötigen Methoden zu verbessern. **Das neue System kann und sollte durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen unterstützt werden.**

Im Interesse der Leistungsorientierung sind auch weitere Besonderheiten des Beamtenbesoldungsrechts und des tariflichen Vergütungsrechts abzubauen. **Es ist nicht mehr angemessen, die Bezahlung an Alter, Familienstand und Kinderzahl der Beschäftigten auszurichten. Sozialleistungen zur Familienförderung stehen allen Arbeitnehmern in gleicher Weise zu; es ist nicht gerechtfertigt, den Angehörigen des öffentlichen Dienstes zusätzliche Zuschläge zu gewähren.** Das „Alimentationsprinzip“, das bisher als Begründung für solche Sonderrechte herangezogen wird, ist überholt; soweit es verfassungsrechtlich festgeschrieben ist, muss dieser alte Zopf durch die ohnehin erforderliche Grundgesetzänderung abgeschnitten werden. Auch die im Tarifrecht vorgesehenen sonstigen Zulagen müssen überprüft und möglichst weitgehend abgeschafft werden. Schließlich sind die z. T. erheblichen Bezahlungsunterschiede bei gleichen Funktionen zu beseitigen, die z. B. darauf beruhen, dass Stellen „gebündelt“ werden oder dass Beschäftigte der Kommunen schlechter gestellt wurden als solche der staatlichen Ministerien.

Damit stellen sich große Aufgaben für die Tarifpartner. **Der Geltungsbereich der Tarifautonomie muss erweitert werden, wodurch die einseitige Festlegung des Besoldungssystems und der konkreten Bezüge durch den Staat bzw. die Kommunen entfällt.** In den Verhandlungen zwischen öffentlichen Arbeitgebern und Gewerkschaften kann und wird auch der Marktwert der jeweiligen Funktionen die gehörige Bedeutung erlangen, so dass der öffentliche Dienst für qualifizierte Nachwuchskräfte wieder attraktiver wird.

**Die Umstellung auf ein leistungs- und marktgerechtes Bezahlungssystem muss durch eine Reform der Versorgung ergänzt werden.** In diesem Bereich müssen die Folgen schwerer Versäumnisse der Vergangenheit bewältigt werden – der Staat hat seine Beamtschaft enorm erweitert, aber keinerlei Rücklagen für die gesetzlich geschuldete Versorgung gebildet. Jetzt steht den Dienstherrn ein gewaltiger „Pensionsberg“ ins Haus. Er muss abgetragen

werden. Die dazu in Angriff genommenen Maßnahmen (Leistungskürzungen und Fondsbildung) sind zwingend nötig, und es ist nicht einmal sicher, dass sie ausreichen werden. Die öffentlichen Arbeitgeber müssen von der riesigen Pensionslast auch deshalb etwas entlastet werden, damit für künftige Tarifgespräche überhaupt noch Verhandlungsspielraum bleibt.

**Künftig sollte die Versorgung auf zwei Säulen aufgebaut werden: der gesetzlichen Sozialversicherung und einer zusätzlichen kapitalgedeckten Versorgung entsprechend den Betriebsrenten.** So bitter es für die Betroffenen auch ist – es ist unvermeidbar, dass künftig auch Beamte durch aktuelle Beiträge zu den späteren Pensionslasten beitragen, und zwar sowohl in der gesetzlichen Sozialversicherung (bis zur Pflichtversicherungsgrenze) als auch in der Zusatzversicherung. Diese Zusatzversorgung muss vor dem Zugriff der Finanzminister gesichert werden, also von den Begünstigten selbst verwaltet werden, wie es bei den bestehenden Versorgungswerken geschieht.

Vielfach gibt es in der öffentlichen Verwaltung noch kein professionelles *Personalmanagement* nach modernen Methoden. **Erforderlich ist eine systematische Personalentwicklung, beginnend bei der Nachwuchsauswahl und konzentriert auf das Ziel, die richtigen Personen an die richtigen Stellen zu bringen.** Bei der Rekrutierung darf nicht nur auf die fachliche Qualifikationen geachtet werden; vielmehr muss wesentlich auch auf die soziale Kompetenz abgestellt werden.

Den Beschäftigten muss generell mehr eigene Verantwortung eingeräumt (und abverlangt) werden, damit sie ihre Fähigkeiten besser zur Geltung bringen können und nicht ständig durch Vorgaben der Vorgesetzten gegängelt werden. Die Überregulierung der Verwaltungstätigkeit ist zum großen Teil selbstgemacht, geht also über die ohnehin vielfach zu engen gesetzlichen Vorschriften noch hinaus und unterbindet Eigeninitiative und selbstbewusste Wahrnehmung der eigenen Kompetenz.

Solche Defizite sind auch auf die verbreitete Führungsschwäche im öffentlichen Dienst zurückzuführen. **Beim Führungspersonal ist eine ständige und durchgreifende Qualitätsverbesserung erforderlich. Zu diesem Zweck muss auch der Personalaustausch mit der Wirtschaft ausgeweitet werden.** Um ihn zu erleichtern, müssen u.a. die jeweiligen Versorgungsanwartschaften übertragbar sein.

Fortbildung findet in viel zu geringem Maße statt. Auch aus diesem Grunde ist die Führungskompetenz der Vorgesetzten weithin unterentwickelt. Fortbildung muss allgemein zur Pflicht werden und muss grundlegend neu organisiert werden.

## **VI Staatliche Investitionspolitik – ein Instrument des aktivierenden Staates**

Staatliche Investitionen werden getätigt u.a. von Bund, Ländern und Gemeinden, sonstigen Gebietskörperschaften und Staatsunternehmen. Neben den Investitionen für den Unterhalt von Infrastruktur, Ersatzbeschaffung und dgl. soll hier das Augenmerk auf Investitionen gelegt werden, die Neues bewirken, Innovationen beschleunigen und so auch zusätzliche Exportmöglichkeiten schaffen, d.h. Investitionen, die gezielt eingesetzt werden können, um Beschäftigung zu sichern und zusätzliche Beschäftigung schaffen.

Auf Grund der Misere im Staatshaushalt wird dieses Instrument immer weniger eingesetzt. Die Ausgaben von öffentlichen Investitionen 1970 bis 2002 zeigen lt. Finanzstatistik einen kontinuierlichen Rückgang des Anteils der investiven Ausgaben des Staates an den Gesamtausgaben. Betrug dieser Anteil 1970 noch 24,5 %, so hat er sich auf nunmehr 12,5 % halbiert. Noch verheerender ist das Bild, wenn man den Anteil nur der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben betrachtet: sie sind von 16,4 % 1970 auf 6,5 % 2002 gesunken. Andere Kennzahlen wie ihr prozentualer Anteil am BIP zeigen den gleichen Trend.

**Der Managerkreis warnt davor, dass durch den Abbau staatlicher Investitionen die Zukunft unseres Landes aufs schwerste belastet wird.** Die am häufigsten verwendete Begründung, eine hoch entwickelte Volkswirtschaft wie die unsrige könne mit deutlich weniger Investitionen auskommen, ist unvernünftig. Wenn bereits Stillstand mit Rückschritt gleichgesetzt wird, kann man die o.a. rückläufigen Anteile, selbst wenn die absoluten Ausgaben steigen, als hohe Gefährdung der wirtschaftlichen Zukunft unseres Landes im Wettbewerb mit anderen Volkswirtschaften einstufen, in denen eine solche Wirtschaftspolitik nicht betrieben wird.

Das ebenfalls häufig verwendete Argument, der Staat könne sich nicht mehr investive Ausgaben erlauben, um die Maastricht-Kriterien nicht noch stärker bzw. noch länger zu verletzen, ist nur dann richtig, wenn es nicht gelingt, z.B. durch Effizienzsteigerungen in der staatlichen Leistungserbringung eine Umschichtung der staatlichen Ausgaben zu Gunsten der Investitionen zu erreichen. Reserven sind ausreichen vorhanden, wie die Effizienzerhöhung von Telekom und Post nach der Privatisierung der ehemaligen Bundesbehörde zeigen (vgl. die Ausführungen über Effizienz im Kapitel II). **Das Einsparpotential der Verwaltungsreformen muss u.a. dazu genutzt werden, die staatlichen Investitionen wieder auszuweiten.**

Weiterhin wurde bisher nicht umfassend genug geprüft, ob beschäftigungswirksame Effekte gezielter Investitionen diese nicht refinanzieren können. Selbstverständlich soll keinem platten Keynesianismus und einem blinden Vertrauen auf automatische Selbstfinanzierung staatlicher Ausgabenprogramme das Wort geredet werden. **Doch sollte der nachhaltige Beschäftigungs- und Finanzierungseffekt ausgewählter Investitionsvorhaben mit modernen wirtschaftstheoretischen Instrumenten im Detail geprüft werden.** Das von der Bundesregierung aufgelegte Zukunftsinvestitionsprogramm ( ZIP ) zielt schon dahin, ist jedoch wegen der absoluten Höhe von ca. 2 Milliarden Euro zusätzlich pro Jahr quantitativ nicht ausreichend die erforderlichen Effekte zu erreichen .

Schließlich gibt es Verbesserungen auf der Einnahmeseite bei den Kommunen, deren Gewerbesteuererinnahmen steigen und zusätzliche Entlastungen durch den Bund erfahren. **Die Landesregierungen müssen mehr Bereitschaft zeigen, die Fesseln der Haushaltssicherungsgesetze zu lockern.** Auch die begrüßenswerten Ansätze der Bundesregierung zur Verringerung der Ausgaben für soziale Sicherung, deren Anteil an den Gesamtausgaben zwischen 1990 und 2000 von 27,2 % auf 41,2 % gestiegen sind, machen Mut und werden bei der Fortführung und Umsetzung der notwendigen Reformen auch Spielraum für eine offensive Wirtschaftspolitik schaffen.

**Das Instrument der Public Private Partnership ( PPP ) muss in erheblich stärkerem Maß genutzt werden, um durch Hinzunahme von Finanzierungsmitteln der Privatwirtschaft die Staatskassen zu entlasten.** Das Mautprojekt (Toll Collect) wird demonstrieren, dass das Zusammenspiel von Staat und Privatwirtschaft nicht nur zu zusätzlichen Einnahmen für den Staat führen wird, sondern durch die Exportfähigkeit dieses Hochtechnologiesystems

auch bedeutende Beschäftigungseffekte haben wird. Die gescheiterten Terminvorstellungen an diesem Projekt sollten uns auf keinen Fall davon abhalten weitere Projekte zurückzustellen, sondern das Augenmerk auf realistische Anforderungen zu lenken. Geht man der Frage nach warum das Instrument der PPP in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern wie Großbritannien nur sehr zögerlich angewendet wird, stößt man neben der bei uns gepflegten Distanz von Staat und Wirtschaft auf das Hindernis des deutschen öffentlichen Vergaberechts und des Dienstrechts im öffentlichen Dienst.

**Ausschreibungszeiten für Großprojekte sind nach den Regularien unseres Vergaberechts selten unter zwei Jahren möglich, was – legt man Industriemaßstäbe an – inakzeptabel ist. Es müssen Mittel und Wege gefunden werden, die PPPs von solchen Zwängen zu befreien.** Hilfreich sind sicherlich die Vergaberichtlinien der EU, die am 2.2.2004 verabschiedet und durch nationale Gesetzgebung bis Dezember 2005 unser Vergaberecht reformieren müssen. Hier wird u.a. der wettbewerbliche Dialog während der Vergabe erlaubt, der über eine Änderung der ursprünglichen Ausschreibung im Gespräch mit den im Wettbewerb stehenden Anbietern eine Beschleunigung und Verbesserung des Vergabeziels möglich macht. Weiterhin werden Internetauktionen zugelassen und weitere Erleichterungen in der Beschaffung ermöglicht.

Wenn bei einem PPP die Zusammenlegung von Belegschaften aus privatwirtschaftlichen Unternehmen und Einheiten, die dem öffentlichen Dienstrecht unterliegen, notwendig wird, stellt sich sofort eine nur äußerst schwer überbrückbare Diskrepanz zwischen den beiden Tarifrechten ein. Sie kann Ursache für das Scheitern oder zumindest äußerst langwierige und belastende Verhandlungsrunden sein. **Die Reform des öffentlichen Dienstrechts ist dringend erforderlich, um die Durchlässigkeit zwischen den beiden Tarifbereichen zu erleichtern** (vgl. Kapitel V).

## **VII Die Arbeitsmarktverantwortung des Staates: Arbeit muss sich lohnen**

In der Bundesrepublik Deutschland herrschte lediglich in den sechziger Jahren Vollbeschäftigung. Diese Epoche ist in die Geschichte als Wirtschaftswunder eingegangen. Dies suggeriert, dass ein ausgeglichener Arbeitsmarkt eine Ausnahme sein muss. Beispiele zeigen, dass ein hoher Beschäftigungsstand keine Utopie ist. Länder wie die Schweiz und Großbritannien, die Niederlande und die USA haben durch unterschiedliche Strategien gezeigt, dass auch in schwierigen ökonomischen Zeiten beschäftigungspolitische Erfolge erzielt werden können.

Vollbeschäftigung in der Zukunft kann allerdings nicht mehr so sein, wie wir sie aus den sechziger Jahren kennen. Das Normalarbeitsverhältnis wird weiterhin einen festen Kern des Arbeitsmarktes bilden. Gleichwohl werden flexible Arbeitsformen an Bedeutung zunehmen. Zeitarbeit, befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit und Arbeitsverhältnisse ohne vollen Sozialversicherungsschutz werden die Kernbelegschaften in stärkerem Maß „ummanteln“. Eine Abkehr vom Leitbild unbefristeter Vollzeitbeschäftigung ist unabdingbar.

## **Arbeit ist für alle da**

Einer der Irrtümer in der aktuellen gesellschaftspolitischen Debatte lautet: Es gibt zu wenig Arbeit, um wieder Vollbeschäftigung erlangen zu können. Richtig ist: Es gibt in Deutschland nicht nur zu viele Arbeitslose, sondern auch zu viel Schwarzarbeit, zu viele Überstunden, zu viele nicht besetzte offene Stellen und zu viele ausländische Saisonarbeitnehmer.

Die Hartz-Kommission hat allein die Größenordnung „schwarz“ geleisteter Arbeitsstunden mit einem Äquivalent von 5 Millionen „Vollschwarzarbeitern“ beziffert. Zwar ist die Vorstellung unrealistisch, der größte Teil dieser in arbeitsmarktpolitisch unerwünschter Form erbrachten Arbeitsleistungen könnte in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse umgewandelt werden. Aber sollte dies bei einem Drittel gelingen, könnte dadurch die Arbeitslosigkeit halbiert werden.

**Steuerrechtlich sollte der Privathaushalt in die Lage versetzt werden, Arbeitgeberfunktion wahrzunehmen.** Die ersten Ansätze im Rahmen der Mini-Job-Gesetzgebung sind konsequent auszubauen. Dabei sollte die Bundesregierung den Vorwurf der Wiedereinführung des „Dienstmädchenprivilegs“ nicht fürchten. **Auch die steuerliche Begünstigung von Handwerker-Dienstleistungen in Privathaushalten nach französischem Vorbild sind erwägenswerte Maßnahmen zum Abbau von Schwarzarbeit.**

## **Wie viel Sozialstaat können wir uns leisten?**

Die Systeme sozialer Sicherung sind bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts ausgebaut worden. Das Sozialbudget ist seitdem jedoch stärker gestiegen als das Volkseinkommen. Der Aufbau Ost wurde in unverantwortlichem Umfang aus den beitragsfinanzierten Sozialversicherungshaushalten statt aus Steuergeldern finanziert. Dies sind zwei Meilensteine sozialstaatlicher Fehlentwicklung. Die ausgabenorientierte Einnahmenpolitik des Sozialstaats muss zurückgefahren werden zugunsten einer Stärkung der volkswirtschaftlichen Basis.

Seit 1990 wurden aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit rund 150 Milliarden Euro eingesetzt, um den Arbeitsmarkt Ost zu entlasten und den Beschäftigungsabbau aufzufangen. Dies war ein gigantischer Beitrag zum „sozialen Frieden“. Der Preis dafür waren dauerhaft zu hohe Lohnnebenkosten und eine Überlastung der BA mit versicherungsfremden Aufgaben.

Trotz dieses Aufwandes konnte jedoch keine signifikante Verbesserung der Struktur des Arbeitsmarktes erreicht werden. Wären diese Finanzmittel teilweise für investive statt konsumtive Zwecke verwendet worden, hätten nachhaltigere Wirkungen auch für den Arbeitsmarkt erzielt werden können. Umso mehr, wenn sie durch Steuern statt durch Sozialbeiträge finanziert worden wären – wie übrigens auch die Ost-Renten.

**Langfristig führt kein Weg an einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik der öffentlichen Hände vorbei.** Nur was erwirtschaftet wurde, kann ausgegeben werden. Diese Erkenntnis reift bei einer wachsenden Mehrheit der Bürger.

## **Lohnersatzleistungen befristen**

**Nicht die Höhe, die Anspruchsdauer stabiler Lohnersatzleistungen ist das besondere Problem des deutschen Sozialsystems.** 1984 begann die CDU-geführte Bundesregierung den Bezug des Arbeitslosengeldes über die international üblichen 12 Monate hinaus zu verlängern. Grund waren Haushaltsengpässe des Bundes, der die staatlich finanzierte, bedürftig-

keitsorientierte Arbeitslosenhilfe schonen wollte - eine verhängnisvolle Fehlentscheidung mit systemverändernder Langzeitwirkung auf das Verhalten aller Beteiligten. Die Rücknahme durch die Hartz IV-Reform war überfällig.

### **Den Faktor Arbeit entlasten**

Die Lohnnebenkosten haben einen neuen Höchststand erreicht. Unbestritten ist die beschäftigungsfeindliche Wirkung hoher Sozialabgaben. Die aktuellen Gesetzesvorhaben der Bundesregierung bieten die Möglichkeit, diese „Strafsteuer auf Arbeit“ zu reduzieren. Dieser Weg muss verstärkt fortgesetzt werden.

Einfache Tätigkeiten müssen für Arbeitgeber bezahlbar und für Arbeitnehmer lohnend sein. Die Reform der Mini- und Midi-Jobs ist ein Erfolg versprechender Ansatz zur Ausweitung der Beschäftigung für Einfachqualifizierte. Vor allem mit der Gleitzone zwischen 400 und 800 Euro, in der die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung gleichzeitig von Null auf über 21 Prozent anwachsen, werden reguläre Einfachtätigkeiten – auch in Teilzeit – attraktiv.

**Generell gilt, dass Transferleistungen zur Lohnergänzung die Erwerbstätigkeit Einfachqualifizierter wirksamer anregen als die in Deutschland üblichen, relativ stabilen Lohnersatzleistungen.** Mitnahmeeffekte einer Dauersubvention sind dabei zu vermeiden. Die **Einführung einer negativen Einkommensteuer** nach dem amerikanischen Vorbild des „Earned Income Tax Credit“ ist ein bedenkenswerter Beitrag zur Beschäftigungsförderung.

### **Bundesagentur für Arbeit: Mehr Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit**

Ein Ziel der Arbeitsmarktreformen ist, dass die Bundesagentur für Arbeit von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Politik als kompetenter Partner anerkannt und genutzt wird. Den Nachweis ihrer Erfolgsfähigkeit muss die Bundesagentur für Arbeit anhand von zwei Kriterien führen: der Wirkung ihrer Dienstleistung und der Wirtschaftlichkeit ihres Handelns.

**Der eigentliche Auftraggeber der Bundesagentur für Arbeit sind die Beitragszahler. Die Verpflichtung ihnen gegenüber zwingt zu einer Trennung in die Rechnungskreise Beitrag und Auftrag (Steuerfinanzierung).** Sie zwingt aber auch, versicherungsfremde Leistungen auszuweisen.

Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats der BA, sein Selbstverständnis und seine Interessenbindung werden der besonderen Verpflichtung gegenüber den Beitragszahlern nicht gerecht. Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert, die Legitimationsbasis einer echten Selbstverwaltung zu schaffen.

### **Arbeitslosengeld II: Gesamtverantwortung und Arbeitsteilung**

Das Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe führte zu Verschiebebahnhöfen zwischen den Trägern, war ineffizient und ungerecht. Der biografische Zufall entschied, welche Eingliederungshilfen der erwerbsfähige Langzeitarbeitslose erhielt (oder nicht erhielt).

Sinnvoller als eine willkürliche Zuordnung der Gesamtverantwortung für Langzeitarbeitslose zu Bundesagentur, Kommunen oder in Mischformen wäre eine zeitliche Zäsur gemäß der Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit mit Hilfe der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik setzt eine relative (zeitliche) Arbeitsmarktnähe der Betroffenen

voraus. Geeignetes Kriterium für die relative Arbeitsmarktnähe wäre eine mindestens sechsmonatige ungeforderte Beschäftigung innerhalb der letzten 48 Monate.

**Für diese relativ arbeitsmarktnahen Langzeitarbeitslosen sollte die Agentur für Arbeit die Verantwortung für das Fallmanagement übernehmen. Länger als vier Jahre ununterbrochen Arbeitslose wären in der Verantwortung des kommunalen Sozialamtes besser aufgehoben.** An den kommunalen Erfahrungen mit der „Hilfe zur Arbeit“ im bisherigen Sozialhilferecht können regionale Initiativen für einen ehrlichen, sozialpolitisch begründeten Zweiten Arbeitsmarkt anknüpfen.

## **Bildung: Investition in die Zukunft**

Bildung hat eine Schlüsselfunktion bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Sie sichert eine hohe Wertschöpfung und entscheidet damit über die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist sie zentrale Voraussetzung für die Erzielung angemessener Löhne und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Wir benötigen eine Qualifizierungsoffensive, die im Vorschulalter beginnt und lebenslanges Lernen fördert. Bildungspolitik ist die Sozialpolitik des 21. Jahrhunderts. **Wir brauchen einen Paradigmenwechsel von konsumtiver Sozialpolitik zu investiver Bildungspolitik.**

Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik muss jedoch für einen konkreten Job - notfalls für Beschäftigungsfähigkeit - und kann nicht „für das Leben“ qualifizieren. Sie sollte ihre Instrumente effizienter einsetzen. **Das Gesamtbudget der BA für Arbeitsmarktpolitik von derzeit rund 20 Milliarden € im Jahr muss auf überdurchschnittlich erfolgreiche Instrumente der Eingliederung in Beschäftigung konzentriert und gegebenenfalls zurückgeführt werden, indem zwischen unverzichtbaren und kontraproduktiven Leistungen sorgfältig unterschieden wird.**

Die Förderung beruflicher Weiterbildung wird dann erfolgreich sein, wenn sie sich an Zielgruppen orientiert und betriebsnahe, modulare Maßnahmen komplexen Umschulungen vorzieht. Die Ausbildung von Berufsrückkehrerinnen zu examinierten Pflegekräften etwa dauert meist länger als die Verweildauer der so Ausgebildeten im neuen Beruf. Am wirkungsvollsten für die Eingliederung in Beschäftigung ist intensives Fallmanagement durch qualifizierte individuelle „fordernde und fördernde“ Beratung.

## **Aufwand und Ertrag der arbeitsmarktpolitischen Instrumente**

Regional- und sozialpolitische Maßnahmen müssen aus staatlichen Haushalten - statt aus dem Beitragsaufkommen zur Arbeitslosenversicherung - bezahlt werden. **Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung kann so um über einen Prozentpunkt gesenkt werden.**

Die Arbeitsverwaltung ermittelt seit 2002 eine Eingliederungsquote, die den Erfolg verschiedener Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik nachweist. Über alle Maßnahmenarten waren in 2002 weniger als ein Drittel aller geförderten Arbeitslosen sechs Monate nach Abschluss ohne eine Folgeförderung der BA noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Selbst in den Fällen einer Folgebeschäftigung gibt es begründete Zweifel, ob die Arbeitsaufnahme ohne eine Förderung möglicherweise zum gleichen Zeitpunkt oder gar früher erfolgt wäre.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verlängern die Dauer der Arbeitslosigkeit in der Regel, weil sie individuelle Suchaktivitäten einschränken und die Aufnahme einfacher Arbeit eher ver-

hindern. Ihr flächendeckender Einsatz kann auch nicht sozialpolitisch gerechtfertigt werden. In Ostdeutschland haben ABM zu einem unrealistisch hohen Anspruchslohn beigetragen und den Tarifparteien die Durchsetzung überhöhter Abschlüsse ermöglicht. ABM sind nur dann ein geeignetes Instrument, Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen, wenn sie bei Langzeitarbeitslosen in einem begrenzten Zeitraum Disziplin und Arbeitsfähigkeit gezielt fördern und wenn zugleich die Voraussetzungen für eine tragfähige Wirtschaftsentwicklung geschaffen werden.

### **Verstärkte Integration von Frauen; länger arbeiten**

Die verstärkte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt ist politisch gewollt, wirtschaftlich erforderlich und für Frauen eine Voraussetzung zur Chancengleichheit. Frauen sollen nicht mehr zwischen Erwerbstätigkeit oder Kindererziehung entscheiden müssen. Nicht nur der Arbeitsmarkt, auch die demographische Entwicklung wird davon profitieren. **Ganztagsbetreuung von Kindern und familienfreundlichere Arbeitszeiten tragen dazu bei, aus dem erzwungenen Entweder-oder ein sinnvolles Sowohl-als-auch zu machen.**

Schon ab 2010 wird sich die demographische Entwicklung in einer deutlichen Minderung des Arbeitskräftepotenzials niederschlagen. Der Arbeitskräftemangel kann dann nur noch zum Teil durch Zuwanderung kompensiert werden. Eine Verlängerung der tatsächlichen Lebensarbeitszeit ist darüber hinaus unumgänglich.

Mit den Arbeitsmarktreformen 2004 wird erstmalig das Ziel verfolgt, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld einzuschränken. Ökonomen fordern seit langem die Beseitigung dieser zentralen Fehlsteuerung der Arbeitslosenversicherung. **Die gesetzlichen Möglichkeiten der Frühverrentung – auch in Form unechter Altersteilzeit – müssen auslaufen.**

### **Die Verantwortung der Tarifparteien**

Umverteilung mit Mitteln der Tarifpolitik ist in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zum Scheitern verurteilt. Mit maßvollen Tarifabschlüssen können und müssen die Tarifparteien Beiträge zur Beschäftigung leisten. **Statt Verteilungsgerechtigkeit anzustreben, sollten die Ziele Teilhabegerechtigkeit und Verbesserung der Lebenschancen stärker die gesellschaftspolitische Debatte bestimmen.**

Die Sozialpolitik des 21. Jahrhunderts ist präventiv. Sie stellt die Befähigung und Ermächtigung der Menschen zu einem selbst bestimmten, eigenverantwortlichen Leben in den Vordergrund. Angesichts einer im internationalen Vergleich vorbildlichen Mindestsicherung und der progressiven Einkommensbesteuerung kann in Deutschland das Ziel materieller Verteilungsgerechtigkeit in den Hintergrund treten.

## **VIII Kooperation, Subsidiarität und Wettbewerb in Bildung, Forschung und Innovation**

Der aktivierende Staat, der auf Selbstregulierung und gesellschaftliche Verantwortung setzt, ist ein Leitbild, welches auch im Bereich von Bildung, Forschung und Innovation Orientierung liefert. Dieser Bereich beschäftigt mehr öffentlich Bedienstete als alle anderen staatlichen Bereiche. Seine Qualität entscheidet langfristig über Wohlstand und Beschäftigung in einer globalen Wirtschaft. Und diese Qualität wird ganz entscheidend davon bestimmt, wie

wirksam Selbstregulierungspotentiale in wissenschaftlicher Freiheit ausgeschöpft und gesellschaftliche Verantwortung in Bildung und Wissenschaft gefordert und eingelöst wird.

Öffentliche Dienstleistungen können von Erfahrungen der Wirtschaft profitieren, auch wenn Erfolgsmaßstäbe in der Wirtschaft unterschiedlich und sehr viel einfacher zu definieren und zu messen sind. Unter den drei Facetten, Kooperation, Subsidiarität und Wettbewerb werden ausgewählte Reformansätze in Bildung, Forschung und Innovation im Hinblick auf vergleichbare Problemstellungen oder Bedarfe in der Wirtschaft ausgelotet werden.

## **Kooperation fördern**

Kooperationen in der Wirtschaft zeigen, wie Unternehmensgrenzen erfolgreich übersprungen werden können, ohne die Eigenständigkeit der beteiligten Unternehmen in Frage zu stellen. Horizontale und vertikale Allianzen spielen inzwischen im Wirtschaftsleben eine wachsende Rolle.

Bildung ist eine nationale Aufgabe und nirgendwo entscheidet sich die Fähigkeit zur Demokratie, die Bereitschaft zur Leistung und der Zusammenhalt einer Gesellschaft so sehr wie im Bereich Schule. Gerade in der Gestaltung unseres Schulsystems zeigt sich, wie wichtig es für erfolgreiches Handeln ist, auf Kooperation statt auf Abschottung zu setzen - eine Erkenntnis, die sich in der Wirtschaft längst durchgesetzt hat, aber im öffentlichen Bereich häufig auf Widerstand trifft.

Schulwesen ist in Deutschland in erster Linie Sache der Länder und Kommunen. Sollte deshalb der Bund in diesem Bereich keinen Einfluss nehmen und sich aus der Mitverantwortung für Schule zurückziehen? Nach Auffassung des Managerkreises ist es nach PISA ein Gebot der Stunde, dass auch der Bund einen nachhaltigen Beitrag leistet, um Schule in Deutschland wieder international wettbewerbsfähig zu machen. **Die Förderung von Ganztagschulen, die länderübergreifende Entwicklung eines nationalen Leistungswettbewerbs oder die wirkungsvolle Vertretung in internationalen Gremien durch den Bund sind kein Eingriff in die föderale Arbeitsteilung. Sie sind dringend notwendige Beiträge des Bundes zur Förderung der Schule.**

## **Auflösung der KMK und Übernahme ihrer Aufgaben durch die BLK**

Der Bund darf sich allerdings in diesem Bereich nicht als eine Art oberste Schulaufsicht begreifen. Dann scheitert die Kooperation zwischen Bund und Ländern zwangsläufig. Vielmehr sollte der Bund Dienstleistungen für das Ganze in den Vordergrund seiner Aktivitäten stellen. Das ist in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), die gemeinsam von Bund und Ländern getragen wird durchaus üblich, während in der Kultusministerkonferenz (KMK) der Bund kein Mitspracherecht hat. **Die Trennung von BLK und KMK mit einem jeweils eigenen bürokratischen Unterbau macht keinen Sinn.** Vielmehr führt sie zur Zeitverschwendung und ist ein bürokratischer Auswuchs, der beseitigt werden sollte.

## **Mitfinanzierung des Bundes von großen Hochschulbauvorhaben hoher Priorität**

Während im Bereich Schule der Bund sich auf Dienstleistungen konzentrieren sollte, welche die horizontale Kooperation der Länder verstärken, hat er im Bereich der Hochschulen und der öffentlichen Forschung eigene genuine Gestaltungsaufgaben. Die deutschen Hochschulen sind chronisch unterfinanziert. Deshalb ist die Antwort auf die Frage, wie Hochschulen künftig finanziert werden sollen von zentraler Bedeutung. In der Föderalismuskommission steht auch die Frage der Mischfinanzierung bei Hochschulen und in der außeruniversitären öffentlichen Forschung auf dem Prüfstand.

Aus Sicht des Managerkreises wird die überzogene Planungszusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zu Recht kritisiert. Aber deshalb sollte das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Denn die Prüfung großer Vorhaben im Hochschulbau durch den Wissenschaftsrat, in dem in der Verwaltungskommission Bund und Länder zusammenwirken und in dem in der wissenschaftlichen Kommission neben der Wissenschaft auch die Wirtschaft mitwirkt, ist eine deutsche Errungenschaft, die nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden darf.

Übertragen auf den Hochschulbau sollte es daher nicht in erster Linie um die Frage gehen, ob es weiterhin in diesem Bereich eine Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und der Wissenschaft geben darf. **Eine gemeinsame Finanzierungsverantwortung von Bund und Ländern ist nach Auffassung des Managerkreises unabdingbar. Allerdings macht die Mischfinanzierung nur dort Sinn, wo hohe Investitionen in einem bestimmten Zeitraum erforderlich sind, die einzelne Länder in ihrer Finanzkraft überfordern.** Die Frage ist also nicht ob, sondern wie diese Zusammenarbeit gestaltet werden kann, damit der chronischen Unterfinanzierung in der Hochschulinfrastruktur wirksam begegnet werden kann.

## **Reine Bundesfinanzierung der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der außeruniversitären Forschungsgesellschaften**

Universitäten sollen Lehre und Forschung miteinander verbinden. Forschung auf hohem Niveau ist für die Lehre unabdingbar und die Qualität des wissenschaftlichen Nachwuchses, die wiederum für die Forschung entscheidend ist, hängt offenkundig davon ab, wie gut es gelingt Forschung und Lehre zu verknüpfen. In diesem Zusammenhang wird das deutsche System außeruniversitärer Forschungsgesellschaften gelegentlich kritisiert, weil es Forschung und Lehre scheinbar trennt. Aber auch hier sind geeignete Formen der Kooperation der Schlüssel zum Erfolg.

Tatsächlich gibt es heute schon vielfältige Verknüpfungen zwischen der außeruniversitären Forschung in den vier großen Forschungsgesellschaften (Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft und Leibniz-Gemeinschaft) und den Universitäten. Dazu gehören nicht nur gemeinsame Berufungen und damit verbundene Lehraufträge, sondern auch eine große Zahl von Doktoranden und Studierenden, die an solchen Forschungsinstituten arbeiten und deren Vorteile, was Ausstattung und interdisziplinäre Arbeit angeht, in ihrer Ausbildung nutzen. Diese Kooperation darf nicht abgeschnitten, sondern muss vielmehr weiter verstärkt werden, ohne die Flexibilität, die das deutsche System bietet, zu gefährden.

Zur Zeit ist in Deutschland die Mischfinanzierung der öffentlichen Forschung durch Bund und Länder die Regel. Das gilt nicht nur für die außeruniversitäre Forschung, sondern auch für die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), die Forschung an Universitäten in einem

nationalen Auswahlprozess unterstützt. Die Mischfinanzierung macht Budgetentscheidungen unnötig komplex. Überdies wird dadurch in der außeruniversitären Forschung gelegentlich die Prioritätensetzung nach Qualitätsgesichtspunkten beeinträchtigt, weil Regionalinteressen zu starkes Gewicht erhalten. Vieles spricht infolgedessen für eine reine Bundesfinanzierung, wenn sie die Kooperation nicht behindert. Ein **größerer Spielraum in der Finanzierung außeruniversitärer Forschung**, frei von Regionalinteressen, könnte wesentlich zur Qualitätssteigerung und zur Überwindung der Versäulung der großen Forschungsorganisationen beitragen, ohne die Verknüpfung mit den Universitäten zu schwächen.

Noch wichtiger für die Verknüpfung von Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen ist die Frage, ob die DFG auch in Zukunft von Bund und Ländern gemeinsam finanziert oder allein vom Bund getragen werden sollte. Die DFG ist ein Selbstverwaltungsorgan der Wissenschaft und muss das auch bleiben, unabhängig von der Form der Finanzierung. **Eine reine Bundesfinanzierung der DFG hätte nicht nur den Vorteil, dass nicht mehr der Langsamste der Länder das Tempo bestimmt. Sie böte auch neue Möglichkeiten, Forschung in Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen stärker vernetzen zu können.** Vernetzung durch Clusterbildung von erstklassiger Forschung in der Region könnte auf diese Weise erfolgreich gefördert werden.

Dadurch würde allerdings zunächst einmal der Bund stärker belastet und die Länderhaushalte würden entlastet. Die Mittel, die auf diese Weise von den Ländern eingespart werden können, sollten voll den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden. Kooperativer Föderalismus heißt, dass alle Beteiligten ihren jeweiligen Verpflichtungen für das Gemeinwohl in vollem Umfang nachkommen.

## **Subsidiarität beachten**

Subsidiarität, die sich in der Wirtschaft unter dem Schlagwort von der fraktalen Fabrik als erfolgreiches Prinzip erweist, heißt nichts anderes, als Entscheidungen über die Durchführung von Geschäftsprozessen dort zu treffen, wo der Sachverstand ist, und zwar auf der Grundlage von klaren Zielvereinbarungen und brauchbaren Messgrößen für den Grad der Zielerreichung. Ohne wissenschaftliche Freiheit kann Forschung nicht funktionieren. Nicht der Staat kann bestimmen, welche Wege für Forschung am aussichtsreichsten erscheinen. Das kann nur die Forschung selbst.

Andererseits kann sich der Staat nicht zurückziehen, wenn es in der angewandten Forschung im Rahmen der institutionellen Förderung um Zielsetzungen und Prioritäten geht. **Die Programmförderung in der Helmholtz-Gemeinschaft zeigt beispielhaft, wie eine Lösung aussehen kann, die wissenschaftliche Freiheit und öffentliche Zielsetzungen in Einklang bringt.** Sie könnte auch in den Forschungsinstituten der Leibniz-Gemeinschaft Anwendung finden, was umso leichter fiele, wenn auch sie mit ihren Forschungsinstituten bundesfinanziert würde. Gerade deren Forschung spielt mit ihren naturwissenschaftlichen Instituten in den neuen Ländern eine herausragende Rolle.

In der Auftragsforschung für die Wirtschaft, die in Deutschland vor allem durch die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) hervorragend positioniert ist, greifen andere Regulierungsmechanismen. Die Auftragsforschung bewegt sich am Forschungsmarkt und findet auf diesem Wege ihre Forschungsschwerpunkte.

## **Klare Regeln und gegebenenfalls Schwerpunktsetzungen in der angewandten öffentlichen Forschung, aber Freiheit der Wissenschaft in der Durchführung**

Die enge Verknüpfung der öffentlichen Forschung mit der Wirtschaft ist ein ganz entscheidender Beitrag zur Förderung von Innovationen, nicht nur in der angewandten Forschung, sondern auch in der Grundlagenforschung, wobei die Trennungslinie ohnehin schwer zu ziehen ist. Die daraus resultierende scheinbare Abhängigkeit von wirtschaftlichen Zielsetzungen ist eine zeitlang verteufelt worden, inzwischen aber in Deutschland nicht mehr umstritten. Die erfolgreiche Drittmittelinwerbung in der Wirtschaft, aber auch und nicht zuletzt zum Beispiel im Rahmen von EU-Projekten, sollte als Qualitätsnachweis genutzt und durch öffentliche Anteile gefördert werden. **Selbstregulierungspotentiale durch Honorierung der Drittmittelinwerbung, wie in der FhG, sollten im übrigen auch in den anderen Forschungsgesellschaften verstärkt genutzt und unterstützt werden.**

Der Transfer von Forschungsergebnissen in bestehende Unternehmen in Deutschland ist allerdings nur ein Aspekt des Innovationsprozesses. Dieser Prozess lebt davon, dass diejenigen, die es am Besten können, auch die Möglichkeit zur Innovation erhalten. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist deshalb die Gründung von Unternehmen aus der Forschung heraus. Seine Bedeutung wird in Deutschland unterschätzt, ganz im Gegensatz zu den USA, Israel und neuerdings auch Frankreich.

## **Bessere Rahmenbedingungen für junge innovative Unternehmen und ihre Finanzierung**

Das Prinzip der Subsidiarität auf den Innovationsprozess anzuwenden heißt, dort Potentiale zu fördern, wo der Sachverstand, das Wissen und die Motivation am größten sind. Junge innovative Unternehmen sind dafür ein Beispiel. Der eindrucksvolle Aufstieg der Mikroelektronik wurde in den USA nicht von den etablierten Großkonzernen getragen. Neue Unternehmen, aus der Forschung heraus entstanden, haben diese neuen Märkte dominiert. Ähnliches gilt in den letzten Jahren in vielen Bereichen der Biotechnologie. Es ist kein Zufall, dass die USA, aber auch zum Beispiel Israel, beeindruckende Beispiele für neue Arbeitsplätze durch Innovationen liefern. Zweistellige Beiträge im Prozentbereich zur Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen sind dort die Regel, während in Deutschland sich dieser Beitrag im Promillebereich bewegt. Das hängt nicht nur mit einer hervorragenden Forschung in diesen Ländern zusammen, sondern auch mit einem technisch und wirtschaftlich erstklassig positionierten Venture Capital, welches die Seed- und Wachstumsfinanzierung in diesen Ländern trägt und Kapitalströme in junge Unternehmen lenkt.

Vor einigen Jahren schien es so, dass auch Deutschland sich in dieser Richtung bewegt. Inzwischen haben junge innovative Unternehmensgründer in Deutschland massive Schwierigkeiten, Seed- und Wachstumskapital zu mobilisieren. Zwar sollen in Deutschland staatliche Förderprogramme dazu beitragen, diesen Missstand zu beheben. Sie reichen aber nicht aus, wenn die Rahmenbedingungen nicht stimmen. Das wurde in Frankreich erst vor kurzem klar erkannt und mit dem Plan Innovation beantwortet. In seinem Rahmen wurden in Frankreich die steuerlichen Rahmenbedingungen für junge Unternehmen und ihre private Finanzierung radikal reformiert, während in Deutschland dieser Aspekt immer noch vernachlässigt wird.

## **Wettbewerb verstärken**

Kooperation und Subsidiarität sind zwei komplementäre Facetten des aktivierenden Staates. Eine weitere ganz entscheidende Facette ist der Wettbewerb. Er ist die Antriebskraft für das Erfolgsstreben, in Bildung und Wissenschaft wie in der Wirtschaft. Wettbewerb motiviert die Gewinner und die Verlierer. Die Verlierer wollen besser werden und die Gewinner an der Spitze bleiben. Dazu gehören allerdings Maßstäbe, die zeigen, wo die Beteiligten am Wettbewerb sich positioniert haben, und das ist in Bildung und Wissenschaft nicht trivial

Die Qualität von Schulen hängt zunächst und vor allem von den Lehrenden ab, von ihrem Engagement, aber auch von ihren Freiräumen. Sie fordern und fördern die Lernenden. Das Beispiel Finnland ist nicht so sehr deshalb lehrreich, weil Finnland auf das gegliederte Schulsystem mit einer sehr frühen Trennung der Kinder nach Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien verzichtet, sondern vor allem deshalb, weil dort die individuelle Förderung zum Maßstab für Qualität gemacht wurde. Die erneute Diskussion darüber, ob eine Trennung nach Leistung bereits im fünften oder erst im achten oder neunten Schuljahr sinnvoll ist oder nicht, und ob das gegliederte Schulsystem ein Relikt vergangener Zeiten darstellt, wofür einiges spricht, verdeckt **die wichtigste Frage: wie kann der Wettbewerb um die beste Qualität von Schule organisiert werden, um zu höherer Leistung anzuspornen?**

## **Schulautonomie und regelmäßige, für Eltern transparente Leistungsbewertung der Schule zur Förderung des Wettbewerbs zwischen und in der Schule**

**Das Gebot der Stunde und die wichtigste Reform in unserem Schulwesen sind autonome Schulen**, die ihre Lehrenden selbst auswählen, regelmäßig bewerten und danach bezahlen und notfalls auch Entlassungen vornehmen können, die durch Zielvereinbarungen statt durch detaillierte Lehrpläne gesteuert werden und deren Leistung daran gemessen wird, wie gut sie durch individuelle Förderung die Leistungen der Lernenden verbessern.

**Wichtig ist, und das ist der Kern einer solchen Reform: jede Schule in Deutschland sollte wissen wo sie im Wettbewerb mit anderen Schulen steht und wo sie besser werden muss.** Und sie sollte auch die Mittel in die Hand bekommen, um besser zu werden. Mehr Wettbewerb ist der einzige Weg, um durch eine Qualitätssteigerung in der Schule selbst den verheerenden Resultaten der PISA-Studie erfolgreich zu begegnen.

## **Kreditfinanzierte Studiengebühren einführen**

Auch die Hochschulen brauchen den Wettbewerb um die beste Leistung und um die größte Attraktivität für die Studierenden. Dazu können Studiengebühren beitragen. Eine berechtigte Kritik an Studiengebühren hebt darauf ab, dass dadurch soziale Ungleichheit zementiert würde und die Kinder von Akademikern weiterhin eine sehr viel höhere Aussicht auf einen Hochschulabschluss hätten als Kinder ärmerer Schichten. Das ist aber eher ein Argument, **Studiengebühren so auszugestalten, dass nicht der Geldbeutel der Eltern dominiert, sondern die Chance, eine bessere und sicherere Position im Berufsleben zu finden.**

Studiengebühren werden von ihren Befürwortern häufig als neue Finanzierungsquelle für die unterfinanzierten Hochschulen in Deutschland betrachtet. Aber das ist nur ein Aspekt, der dafür spricht und vielleicht nicht einmal der wichtigste, obwohl ihr Beitrag nicht unterschätzt

werden sollte. Wichtiger ist die Antwort auf die Frage, wie Studiengebühren gestaltet werden können, dass sie nicht vom Studium abschrecken. Wenn Studiengebühren erst nach erfolgreichem Eintritt in das Berufsleben zurückgezahlt werden, sind sie nicht vom sozialen Status der Familie abhängig. Dann sind sie ein wesentlicher Beitrag zur Motivation der Studierenden, ihr Studium effizient durchzuführen und erfolgreich zu beenden. Allerdings muss die Rückzahlung vom sozialen Status nach Abschluss des Studiums abhängig gemacht werden und darf die Betroffenen nicht überfordern.

Vor allem aber tragen Studiengebühren dazu bei, dass Hochschulen ihre Studierenden als Kunden betrachten, welche die bestmögliche Ausbildungsdienstleistung erhalten. Damit wird der Wettbewerb zwischen den Hochschulen verstärkt und diejenigen Hochschulen und Studiengänge, die interessante Arbeitsplätze nach Abschluss des Studiums wahrscheinlich machen, werden in diesem Wettbewerb die Gewinner sein. Gestaffelte Studiengebühren, über die Hochschulen in bestimmten Grenzen selbst entscheiden können, würden auch eine notwendige Differenzierung der Hochschullandschaft fördern.

### **Eliteuniversitäten schaffen und mit Markennamen international attraktiv machen**

In Deutschland gibt es heute schon eine Qualitätsdifferenzierung bei Universitäten. Aber eine wesentliche Erkenntnis der Wirtschaft, dass Markennamen in der Nachfrage eine wichtige Rolle spielen, hat sich in Deutschland in der Praxis bisher nicht durchsetzen können. Wenn Deutschland die besten Köpfe der Welt anziehen und Hochbegabten eine ihrer Begabung entsprechende Ausbildung anbieten will, brauchen wir Eliteuniversitäten und Elitestudiengänge, die als solche auch international wahrgenommen werden. **Statt Massenuniversitäten zusammenzulegen, wie derzeit in München diskutiert, sollten von den Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen gemeinsam getragene Eliteuniversitäten und Elitestudiengänge entwickelt werden.** Sie sind nur den Hochbegabten und besonders Fleißigen zugänglich und stellen auch entsprechende Anforderungen an die Leistungen. Das Potential ist in Deutschland vorhanden. Es kommt nur auf den Willen an, dieses Potential durch geeignete Rahmenbedingungen zu nutzen.

Deutschland befindet sich an einem Wendepunkt in Bildung, Forschung und Innovation. Noch ist der Anschluss im internationalen Wettbewerb nicht verloren. Kooperation, Subsidiarität und Wettbewerb sind Gestaltungselemente, die dazu beitragen können, international wieder an der Spitze agieren zu können.