

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

---

Band 132

# Handlungsspielräume der Verwaltung

Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum  
vom 30. September bis 2. Oktober 1998 an der Deutschen  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

**Jan Ziekow**



**Duncker & Humblot · Berlin**

## Handlungsspielräume der Verwaltung

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 132

# Handlungsspielräume der Verwaltung

Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum  
vom 30. September bis 2. Oktober 1998 an der Deutschen  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist  
bei der Deutschen Bibliothek erhältlich.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-10012-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Der vorliegende Band vereint die Referate und Diskussionsbeiträge, die auf dem Forum „Handlungsspielräume der Verwaltung“ vom 30. September bis 2. Oktober 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vorgetragen wurden. Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern waren Vertreter aller Ebenen der Verwaltung, der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Rechtsanwaltschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft. Um den geführten Gedankenaustausch authentisch wiederzugeben, habe ich mich zu einem Abdruck der Diskussionsbeiträge im Wortlaut entschlossen. Meine Sekretärin, Frau *Elsie Medl*, hat nicht nur die Mühe auf sich genommen, die Tonbandmitschnitte der Diskussion zu transkribieren, sondern auch sachkundig die Formatierung übernommen. Darüber hinaus danke ich ihr sowie meiner Sekretärin, Frau *Erika Kögel*, meiner Assistentin, Frau Dr. *Annette Guckelberger*, und Herrn Wissenschaftlichen Referenten *Thorsten Siegel* für die engagierte Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung.

Speyer, im Mai 1999

*Jan Ziekow*



## Inhaltsverzeichnis

Handlungsspielräume der Verwaltung im „Schlanken Staat“ Von <i>Klaus G. Meyer-Teschendorf</i> , Bonn.....	9
Diskussion zu dem Vortrag von Klaus G. Meyer-Teschendorf.....	21
Wiedergewinnung von Handlungsspielräumen durch Aufgabenkritik? Von <i>Hans Peter Bull</i> , Hamburg.....	33
Diskussion zu dem Vortrag von Hans Peter Bull.....	47
Überlegungen zur rechtlichen Struktur von Handlungsspielräumen Von <i>Michael Gerhardt</i> , Berlin .....	57
Handlungsspielräume der Verwaltung und Investitionssicherheit, am Beispiel der integrierten Vorhabengenehmigung Von <i>Jan Ziekow</i> , Speyer.....	67
Diskussion zu den Vorträgen von Michael Gerhardt und Jan Ziekow.....	89
Mehr Handlungsfreiheit durch Rücknahme der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte? Von <i>Max-Emanuel Geis</i> , Konstanz .....	97
Diskussion zu dem Vortrag von Max-Emanuel Geis.....	113
Flexibilisierung von Standards Von <i>Peter Jakobs-Woltering</i> , Mettmann.....	119
Diskussion zu dem Vortrag von Peter Jakobs-Woltering .....	127



Die Veränderung von Handlungsspielräumen durch kommunales Kontraktmanagement	
Von <i>Gunnar Robert Schwarting</i> , Mainz .....	131
Die Veränderung von Handlungsspielräumen durch kommunales Kontraktmanagement	
Von <i>Hermann Hill</i> , Speyer .....	139
Diskussion zu den Vorträgen von Gunnar Robert Schwarting und Hermann Hill.....	149
Öffnungsklauseln im Kommunalbereich	
Von <i>Hartmut Borchert</i> , Kiel .....	161
Diskussion zu dem Vortrag von Hartmut Borchert .....	191
Verzeichnis der Referenten und Diskussionsteilnehmer .....	195

# **Handlungsspielräume der Verwaltung im „Schlanken Staat“ - Empfehlungen des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“ - Stand der Umsetzung auf Bundesebene**

Von Klaus G. Meyer-Teschendorf

## **I. Politikziel: „Schlanker Staat“**

Das Wort vom „Schlanken Staat“ ist Allgemeinplatz geworden. Nahezu jeder bekennt sich zu dem Erfordernis einer grundsätzlichen Staats-Verschlankeung bzw. Verwaltungsmodernisierung. Vor allem die leeren Staatskassen haben viel zur entsprechenden Bewußtseinsbildung beigetragen. Allerdings ist die notwendige „Verschlankeung“ unserer Staatlichkeit kein zuerst fiskalisches Problem. Unsere Staatlichkeit ist vielmehr ganz generell an die Grenzen ihrer Kapazitäten gestoßen. Die entsprechenden Signale sind unübersehbar. Sie reichen von einer Staatsquote, die zwischenzeitlich 50% überschritten hatte, über Zuwachsraten im öffentlichen Dienst von zwischenzeitlich 46,5% auf der Ebene der Länder und 48,1 auf der Ebene der Kommunen (bezogen auf den Zeitraum 1970 / 1996) bis hin zu einer Gesetzgebungs- und Regulierungsmaschinerie, die immer schneller läuft, die immer ausholender und intensiver wird und die zunehmend nicht mehr Effektivität, sondern Intransparenz und Überregulation produziert.

Quer durch alle parteipolitischen Fronten, auf seiten des Bundes wie auf seiten der Länder und Kommunen, besteht Einigkeit, daß sich die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr so viele aufgabenmäßige Staatlichkeit oder öffentliche Verantwortung leisten kann, wie es über Jahrzehnte hinweg zu einer lieben Gewohnheit geworden ist. Diese Erkenntnis war Ausgangspunkt bzw. Leitlinie auch des SVR „Schlanker Staat“, der von der Bundesregierung durch Kabinettsbeschuß vom 18. Juli 1995 eingesetzt wurde. Seine Aufgabe war fachliche und politische Begleitung bzw. Förderung von Bundesinitiativen zum Thema „Schlanker Staat / Abbau überflüssiger Bürokratie“. Der SVR hat im Herbst vergangenen Jahres seine Empfehlungen vorgelegt. Die Vorschläge zielen auf Straffung von Behördenstrukturen, Flexibilisierung von Verwaltungsverfahren, auf Reduzierung der Normenflut; sie reichen vom Statistikabbau über die Reform des öffentlichen Dienstrechts bis hin zur Justizentlastung.

Durch Kabinettsbeschuß vom 18. Juni 1997 wurde der „Lenkungsausschuß Verwaltungsorganisation“ eingesetzt. Sein Auftrag ist die ressortübergreifende Steuerung und Koordinierung der Modernisierung der Bundesverwaltung unter „gesamtheitlichem Blickwinkel“. Namentlich geht es um politisch-administrative Forcierung der weiteren Umsetzung der vom SVR empfohlenen Maßnahmen.

Bei der Diskussion um den „Schlanken Staat“ geht es in einem ganz grundsätzlichen Sinne darum, das Verhältnis zwischen gesellschaftlicher Eigenverantwortung und staatlicher Vorsorge wie Lenkung wesentlich neu zu justieren und auszubalancieren. Der Staat kann nicht – jedenfalls nicht in dem Umfang wie bisher – allseits vorsorgender, lenkender und absichernder Gestalter gesellschaftlicher Bedürfnisse oder Agenden bleiben. Auf's Ganze gesehen geht es also um ein Weniger an Staat und – korrespondierend dazu – ein Mehr an Selbstverantwortung der Bürger. Oder, wie es in der Koalitionsvereinbarung von 1994 hieß: Staatliches Handeln im normativen, administrativen und gerichtlichen Bereich muß auf das notwendige Maß zurückgeführt werden.

## **II. Zeitraum der Verschlinkungsfrage: Kritik der Staatsaufgaben**

Für den SVR heißt deshalb Verschlinkung des Staates zunächst und im Schwerpunkt Überprüfung der Staatsaufgaben, substantielle Aufgabenkritik. Ausdrücklich wendet sich der SVR gegen einen primär fiskalischen Ansatz, der Verschlinkung der Staatsorganisation mit Personalabbau im öffentlichen Dienst gleichsetzt bzw. darin erschöpft. Stellenabbau und Stellensperren mögen wichtige Schritte auf dem Weg zum schlanken Staat sein. Sie allein bilden aber nicht das Zentrum der Verschlinkungsfrage. Denn der Umfang des öffentlichen Dienstes richtet sich grundsätzlich nach dem Bestand und dem Wachstum der staatlichen Aufgaben. Folgerichtig ist zunächst und vor allem bei diesem selbst anzusetzen. Im Vordergrund der Staatsverschlinkung steht die Aufgabenkritik. Verschlinkungspolitik bedeutet im Kern „Aufgabensparen“; das „Personalsparen“ ist demgegenüber nur quantitativ und sekundär. Die Staatsaufgaben müssen sich endlich und wieder ernsthaft auf das Subsidiaritätsprinzip besinnen – dies ist Ansatz und Perspektive des SVR.

Dies bedeutet nicht, daß der Staat sich etwa, wie manche fordern, auf den Kanon der klassischen Hoheitsaufgaben zurückziehen hätte. Im System unseres verfassungsmäßigen Rechts- und Sozialstaates ist der Staat auch und definitiv dazu berufen, in umfassender Weise Partner der Gesellschaft zu sein, nicht nur Aufsichts- und Sicherheitsorgan, sondern auch umfassendes Dienstleistungsunternehmen für eine Gesellschaft zu sein, die von staatlichen Vorsorge-, Leistungs- und Lenkungssystemen in vielfältig-existentieller Weise ab-

hängig ist. Allerdings betont der SVR immer wieder, daß etwa und namentlich in den Bereichen der sozialstaatlichen Daseinsvorsorge stärker als bisher der Grundgedanke einer kooperativen Grundverantwortung von Staat und Gesellschaft zur Geltung kommen müßte. Soweit es um klassische Hoheitsaufgaben des Staates geht, obliegt dem Staat ebenso die Gewährleistung des Aufgabenzwecks wie die Durchführung bzw. der Vollzug dieser Aufgabe. Soweit es aber allein darum geht, daß bestimmte, vor allem soziale Zwecke aufgabenmäßig erreicht werden, kann sich der Staat sehr häufig auf die „bloße Gewährleistung“, namentlich durch entsprechende Rahmenregulierung, beschränken und den Aufgabenvollzug in die Hand gesellschaftlich-privater Verantwortungsträger geben. Dieses Grundmuster bewährt sich z. Zt. schon für viele daseinsvorsorgerische Aufgaben auf der Ebene der Kommunen.

Verschlinkung des Staates bedeutet also, auf's Ganze gesehen, Subsidiarität ernster zu nehmen. Mehr Freiräume für Private sind – so die Prognose des SVR wie auch der Bundesregierung in ihrem Bericht „Schlanker Staat: Bilanz und Ausblick“ vom 19. Juni 1998 – für die Erschließung neuer Beschäftigungs- und Wachstumspotentiale sowie die Stärkung des Standorts Deutschland von entscheidender Bedeutung. Die Verwaltung der Zukunft soll und wird deutlich weniger öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben, als sie dieses heute noch tut. In dieser aufgabenmäßigen Konzentration liegt für die Verwaltung – auch und gerade vor dem Horizont weiterer Personaleinsparungen – die unmittelbare Chance zur Rückgewinnung von Handlungsspielräumen, vor allem aber auch die Chance zu insgesamt mehr Effizienz und Leistungsstärke.

Entscheidender Schritt auf dem Weg zum Schlanken Staat bzw. zur Schlanken Verwaltung ist deshalb zunächst und grundsätzlich eine konsequente Privatisierungspolitik und zwar unter dem Gesichtspunkt einer Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Dabei geht es nicht nur um eine formale Privatisierung, bei der die jeweilige Aufgabe weiter von der öffentlichen Hand, aber in privater Rechtsform erledigt wird, sondern es muß sich um eine materielle Privatisierung handeln, bei der die öffentliche Aufgabe voll in den privatwirtschaftlichen Bereich entlassen wird.

### **III. Normenreduzierung und Verbesserung der Rechtssetzung**

Mit einer konsequenten Privatisierungspolitik muß eine breit angelegte De-regulierungspolitik Hand in Hand gehen – um private Handlungsspielräume zu vergrößern, aber auch und gleichrangig mit dem Ziel der Vergrößerung von Handlungsspielräumen der Verwaltung.