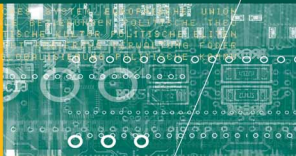


Rüdiger Voigt
Ralf Walkenhaus (Hrsg.)

Handwörterbuch zur Verwaltungsreform

BUNDESTAG GRUNDBESETZ POLITISCHES
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
DIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE NATIONA
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Rüdiger Voigt · Ralf Walkenhaus (Hrsg.)
Handwörterbuch zur Verwaltungsreform

Rüdiger Voigt
Ralf Walkenhaus (Hrsg.)

Handwörterbuch zur Verwaltungsreform



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Auflage März 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: MercedesDruck, Berlin

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 3-531-13756-5

Vorwort

Die Reform der Verwaltung ist in aller Munde. Es fragt sich allerdings, welche Verwaltung wie und mit welchem Ziel reformiert werden soll. Schon der Begriff „Verwaltung“ entzieht sich jeder einfachen Definition, so dass man schnell bei der klassischen Charakteristik *Lorenz von Steins* vom „arbeitenden Staat“ ist. Öffentliche Verwaltung ist aber nicht nur auf den Staat bezogen. Vielmehr versteht sie sich vor allem dort, wo sie dem Bürger / der Bürgerin gegenübertritt, eher als Dienstleistungseinrichtung, die ihren „Kunden“ nachfragegerechte und obendrein preisgünstige Leistungen anbietet. Ist also die kundenorientierte Dienstleistungsverwaltung das Ziel der Verwaltungsreform? Muss die Verwaltung wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen geführt werden?

Die im *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform* behandelten Konjunkturen von Reformleitbildern zeigen, dass Verwaltungsreform von den politischen, ökonomischen, gesellschaftlichen und nicht zuletzt von den (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen abhängt. Verwaltungsreform ist immer auch zeitgeistbezogen. Die Herausgeber haben daher besonderen Wert darauf gelegt, mit der Auswahl der Stichworte nicht irgendwelchen Themenkonjunkturen oder -moden zu folgen, sondern vor allem die über den Augenblick hinausweisenden Aspekte von Verwaltungsreform zu beleuchten. Dabei haben uns die AutorInnen der einzelnen Beiträge geholfen, deren Expertise für uns unverzichtbar war. Ihnen sei an dieser Stelle vor allen anderen gedankt, vor allem denjenigen, die von Anfang an dabei waren und deren Geduld auf eine harte Probe gestellt wurde.

Auch dieses Werk ist nicht ohne die Unterstützung von freundlichen und sachkundigen HelferInnen zustande gekommen. Hier sind besonders die Mitglieder des Neubiberger Teams hervorzuheben: Daniel Burmeister, Frank Heyd, Tobias Hüwe, Sibylle Maier und Gregor Schäfer. Ihnen gilt unser Dank.

München, im August 2005

Rüdiger Voigt

Ralf Walkenhaus

Inhalt

Vorwort	V
Verzeichnis der Begriffe	VIII
Verwaltungsreformen – Einführung in das Problemfeld	XI
1 <i>Veränderung des Reformbewusstseins</i>	XI
2 <i>Annäherung an den Begriff: Verwaltungsreform durch Verwaltungspolitik</i>	XIII
3 <i>Begriffspräzisierung: Verwaltungsreform versus Verwaltungsmodernisierung</i>	XV
4 <i>Öffentliche Verwaltung als Gegenstand von Kritik</i>	XVI
5 <i>Verwaltungswandel</i>	XVIII
5.1 <i>Dilemmata der Verwaltung</i>	XVIII
5.2 <i>Kontinuität und Wandlung</i>	XX
6 <i>Etappen des Verwaltungswandels: Reformleitbilder als Orientierung</i>	XXI
6.1 <i>Die Phase des „Demokratischen Staates“</i>	XXIII
6.2 <i>Die Phase des „Aktiven Staates“</i>	XXIV
6.3 <i>Die Phase des „Schlanken Staates“</i>	XXV
6.4 <i>Die Phase des „Aktivierenden Staates“</i>	XXVI
7 <i>Ausblick</i>	XXVII
8 <i>Zum Profil des Handwörterbuches: Lesehilfen</i>	XXVIII
Einzelbegriffe	1
Abkürzungsverzeichnis	389
Autorenverzeichnis	393
Sachregister	399

Verzeichnis der Begriffe

Amt
Arbeitsverwaltung
Aufgaben, öffentliche
Aufsicht
Auftragsverwaltung
Ausländerverwaltung
Baurecht / Bauverwaltung
Beamtenrecht
Betriebswirtschaftslehre, öffentliche
Bildungsverwaltung
Bundesländer
Bundesstaat
Bundesverwaltung
Bundeswehr,
Bundeswehrverwaltung
Bürokratie
Controlling /
Verwaltungscontrolling
Daseinsvorsorge
Demokratie I
Demokratie II
Effektivität, Effizienz, Outcome
E-Government
Eingriffsverwaltung
Europäische Integration
Europarecht
Evaluation
Finanzkontrolle
Finanzplanung
Finanzverfassung und
Finanzausgleich
Föderalismus
Funktionalreform
Gebietsreform
Gerichtsbarkeit

Gesetzgebung
Gesundheitspolitik
Gewährleistungsverwaltung
Gleichstellung / Gender
Mainstreaming
Globalisierung
Governance
Handlungsspielräume
Haushalt, öffentlicher
Implementation /
Vollzugsverwaltung
Industriepolitik
Infrastruktur
Interessenpolitik /-verbände
Kameralistik
Kommunalverwaltung /
Kommunalverfassung
Kooperation (kooperative
Verwaltung)
Korruption, politische
Kulturverwaltung
Landesverwaltung I
Landesverwaltung II
Leistungsverwaltung
Motivation
Öffentlichkeitsarbeit / PR-
Arbeit
Ökonomisierung
Organisation
Parlament / Parlamentarier
Parteien, politische
Personalmanagement
Policy-Forschung
Politikberatung
Politik / Politiker
Politikwissenschaft

Polizei
Privatisierung
Public Management
Raumordnung
Regierungszentralen
(Bundeskanzleramt,
Staatskanzleien)
Selbstverwaltung
Sicherheit, äußere
Sicherheit, innere
Sozialpolitik
Sozialstaat
Sozialverwaltung
Staat, Aktivierender

Staatsverschuldung
Steuern
Steuerung / Planung
Steuerungsmodelle, Neue
Terrorismus
Umweltpolitik /-recht
Verfassungsschutz
Verwaltung
Verwaltungspolitik
Verwaltungsrecht
Verwaltungsreform
Verwaltungswissenschaft
Wirtschaftspolitik /-verwaltung
Zentralbank

Verwaltungsreformen – Einführung in das Problemfeld

Ralf Walkenhaus / Rüdiger Voigt

Die Vorstellung, die Verwaltung müsse reformiert werden, scheint jedermann einzuleuchten. Erstickt nicht jede Initiative in den festgefahrenen Strukturen der Bürokratie? Tatsächlich wird Verwaltung, insbesondere die öffentliche Verwaltung eines Staates, der sich auf dem Weg von der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft befindet, nur als lernendes System ihrer Aufgabe gerecht. Der Gegenstand der Verwaltung ändert sich, und die Verwaltung muss sich – wenn auch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, die Gelegenheit zur wissenschaftlichen Reflexion gibt, – diesen Veränderungen anpassen. Allerdings ist Verwaltung keineswegs ohne weiteres mit einem negativ verstandenen Begriff der Bürokratie („Herrschaft der Büros“) gleichzusetzen, auch wenn Verwaltung stets auch etwas mit Macht und Herrschaft zu tun hat. Ahnherr der Verwaltungsreformbewegung ist daher auch eher *Max Weber* als *Adam Smith*. Ein naives Vertrauen in den Markt, der es schon richten wird, ist besonders im Bereich der öffentlichen Verwaltung völlig fehl am Platz. Modeströmungen, die in diese Richtung gehen und vor allem in den späten 1980er- und den 1990er-Jahren die Diskussion bestimmt haben, können daher inzwischen als überholt gelten. Neue, von Kommunitarismus und Zivilgesellschaft inspirierte Leitbilder treten – zumindest partiell – an die Stelle der alten ökonomistischen Leitbilder. Für die verwaltungswissenschaftliche Reformdiskussion sind diese Leitbilder von großem Interesse, sie dürfen aber – nicht zuletzt wegen ihrer Abhängigkeit vom Zeitgeist – nicht verabsolutiert werden. Im *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform* werden daher die einschlägigen Begriffe – gewissermaßen quer zu den Modetrends – von Experten verschiedener Wissenschaftsdisziplinen nach vorgegebenen Kriterien bearbeitet.

1 Veränderung des Reformbewusstseins

In den 1990er-Jahren ist in Folge der finanziellen Probleme der deutschen Vereinigung eine neue Verwaltungsreformdebatte in Politik, Verwaltung,

Öffentlichkeit und Wissenschaft in Gang gekommen, die im Gegensatz zu früheren Debatten alle Ebenen des deutschen Verbundföderalismus involviert hat und bis heute anhält. Sie betrifft den öffentlichen Sektor als Ganzes, den Staat ebenso wie die Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden. Ob Territorialreform, Funktional-, Personal- und Finanzreform, Fragen der Organisation und Steuerung, der Qualifikation, Mittelverwendung und Transparenz der öffentlichen Verwaltung, fast alle Reformleitbilder seit den 1960er-Jahren wurden wieder aufgenommen und neu diskutiert. Die New Public Management-Bewegung hat seit etwa 2000 den Höhepunkt ihrer Konjunktur überschritten. Ihrem mikroökonomischen Regulierungsmodell setzt die aktuelle Governance-Debatte mehr normativ und gemeinwohlorientiert Staat, Markt und Gesellschaft als Steuerungsebenen gegenüber, mit dem Zweck, weitere theoretische Konzepte für Verwaltungsreformen fruchtbar zu machen (Jann / Wegrich 2004: 194). Heute ist man sich in den Verwaltungsreformdiskursen einig, dass sich nach dem Elan der 1990er-Jahre wegen der Grenzen der mikroökonomischen Erkenntnisinteressen von New Public Management und Neuem Steuerungsmodell Reformmüdigkeit im Verwaltungsalltag breit gemacht hat (Bouckaert 2004: 32ff.; Röber 2005: 474).

Die Bewertung und Bilanzierung von Verwaltungsreformen in Deutschland ist ein zweiseitiges Schwert. Zum einen fehlen – sieht man von den Funktional- und Territorialreformen der 1970er-Jahre in der alten Bundesrepublik ab – Daten zu den Bilanzen bereits abgeschlossener Reformvorhaben auf Bundes-, Länder und Kommunalebene (Jann 2004: 13ff.; Fiedler 2005: 485). Zum anderen sind Verwaltungsreformen immer zeitabhängig und die Wirkungen ebenso limitiert wie erfolgsabhängig. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass ein Konglomerat von jeweils zeitgeistbedingten Auffassungen ökonomischer und politischer Verwaltungskritik, von auslösenden Krisenphänomenen, Reformleitideen sowie den damit betrauten Experten aus Politikberatung, Verwaltungspolitik und Verwaltungspraxis existiert, das seinerseits Einfluss auf die Erfolgsbedingungen, die Durchgriffstiefe und das Verwaltungshandeln im Reformprozess nimmt. Die institutionellen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung und ihrer Verwaltungskultur sind dabei ebenso zu berücksichtigen wie die Anpassung der Verwaltung an ihre veränderten politischen und ökonomischen Umweltbedingungen. Die Methoden und Maßstäbe für Verwaltungsreformen haben sich seit 1949 ebenso geändert wie die damit korrelierenden Leitbilder von Politik und Verwaltung, von Verwaltungskultur, sowie die diese Reformdiskurse begleitenden

Management-Paradigmen der Politik- und Verwaltungswissenschaft (Wagner 1973: 265ff.; Ellwein 1994: 83ff.; Bals / Hack 2002: 3ff.; Jann 2004: 9-21; Benz 2004: 376ff.; Jann 2004: 54ff.). Das gilt auch für die verwaltungspolitische Führung, die Reformen anstößt, begleitet und zu steuern versucht.

2 Annäherung an den Begriff: Verwaltungsreform durch Verwaltungspolitik

Mit dem Start der sozialliberalen Koalition im Jahre 1969 war eine Euphorie verbunden, die in den Sozialwissenschaften mit den Schlagworten „Planung“ und „innere Reformen“ zum Ausdruck kam. Daraus entwickelte sich schließlich eine formale Reformtheorie (vgl. von Krockow 1976: 11-18; Greiffenhagen 1978: 7-34), die – historisch und ideengeschichtlich fundiert – überwiegend prozedurale und praxeologische Aussagen zu Reformen zusammengefasst hat. Die inhaltlichen Ziele von Reformen ließ sie dagegen offen, weil sie keine umfassende Gesellschaftstheorie war, sondern als Theorie der Praxis lediglich gesellschaftlich „genehmigtes Handeln“ bilanziert hat (Böhret 1987: 438f.). Dem gegenüber setzten materielle Prinzipien von Reformen, die ziel- und zukunftsorientiert zwischen Fortschritt und Tradition lavierten und die legitimatorischen Anforderungen an das politisch-administrative System thematisierten, zumeist praxisorientiert in den Politikfeldern mit unterschiedlichen Verwaltungsaufgaben an. Auf dieser Grundlage lässt sich definieren: *Reformen sind materielle Verbesserungen mit politischen Strategien in der Absicht, etwas zu verändern.* Dazu gehört politisch der Wille zur Mehrheitsbeschaffung (Legitimation), vorausseilende Problemlösungsfähigkeit (Instrumente) und Konfliktverarbeitung (Umsetzung) durch die politische Führung. Dieser Reformlogik liegt ein praxeologischer Pragmatismus zugrunde, der sich aus den Verteilungskonflikten im politisch-administrativen System ergibt. Das ist einer der Gründe dafür, dass es bislang keine Verwaltungsreformtheorie und auch keine Theorie der Verwaltungswissenschaft als Reformwissenschaft gibt.

Die Erkenntnisinteressen setzten stattdessen an den politik- und verwaltungswissenschaftlichen Kategorien öffentlicher Verwaltung an: den Programmstrukturen, Organisationsstrukturen, Prozess- und Personalstrukturen sowie den Umweltbeziehungen der Verwaltung (Böhret 1983: 29). Bei der Operationalisierung des Verwaltungswandels werden die Prozess- und Personalstrukturen lediglich zugeordnet, aber nicht reformgerecht neu konzi-

piert. Die wirtschaftliche und politische, stets aber auch juristische Rationalität von Verwaltungsreformen richtet sich an politisch-gesellschaftlichen und ökonomischen Krisenszenarien von Verwaltungsdefiziten aus. Die Durchführung erfolgt dann mit einem Prozessmanagement, das von programmatischen Leitideen geleitet mit verwaltungspolitischen Instrumentarien funktioniert.

Verwaltungsreformen haben das Ziel, mit verwaltungspolitischen Instrumenten die schleichenden Wachstums- und Veränderungsprozesse der öffentlichen Verwaltung einzufangen. Verwaltungspolitik in reformerischer Absicht bedeutet, „konzeptionell, leitbildorientiert, strukturverändernd, mittel- und langfristig, institutionenpolitisch“ (Böhret 2005: 48) den Wandel vom bürokratischen zum modernen Verwaltungsbetrieb in Gang zu setzen. In dem Spannungsverhältnis von Politik und Verwaltung, genauer: von politischer Führung und Exekutive, geht es darum, den Führungsanspruch der Politik über die Verwaltung zu erhalten oder wiederherzustellen. Dem gegenüber versucht die Verwaltung, ihre Eigenmacht gegenüber der politischen Führung auszubauen. Dies gilt z.B. für die Ministerialbürokratie, die im Vorfeld von Gesetzesinitiativen, vor allem beim Aushandeln von Interessen zwischen Regierung und Wirtschaft, eine Schlüsselrolle spielt. Der Begriff „Verwaltungsreformpolitik“ trägt dem Umstand Rechnung, dass Verwaltungsreformen durch Verwaltungspolitik initiiert werden. Verwaltungsreformpolitik ist nach *Hellmut Wollmann* eine Politik, die auf eine „Veränderung der organisatorischen und personellen Strukturen, Verfahren, Instrumente, aber auch der ‚Kultur‘ der Öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel gerichtet ist, ihre administrativen Leistungsfähigkeit und (demokratisch-politische) Verantwortlichkeit ... zu erhöhen“ (Wollmann 2004: 17).

Verwaltungsreformen sind damit in ihrer Zweckrationalität die „geplante Veränderung von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen der Verwaltung“ (*Jörg Bogumil*). Anhand dieses typologischen Aufgabenspektrums werden unterschieden:

1. *Gebietsreformen*, die den räumlichen Zuschnitt von Verwaltungsträgern und Behörden neu ordnen,
2. *Reformen der Planung und Steuerung* mit dem Ziel, administrative Entscheidungsprozesse hinsichtlich ihrer Ablauf- und Aufbauorganisation zu verbessern,

3. *Kabinettsreformen* (zumindest in den 1970er-Jahren) zum Zweck der Einführung von Planungsinstrumenten zur Koordination von Parlament und Regierung,
4. *Finanzreformen* mit dem Ziel eines Neuzuschnitts des Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften,
5. *Organisationsreformen* der Gebietskörperschaften, wie sie bei kommunalen Funktionalreformen eine Rolle spielen,
6. *Dienstrechtsreformen* zur Fortentwicklung der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts,
7. *Personalreformen* im Allgemeinen, die unter Personalmanagement subsumiert werden (von Mutius 2003: 1153).

3 Begriffspräzisierung: Verwaltungsreform versus Verwaltungsmodernisierung

Der inflationäre Gebrauch des Verwaltungsreformbegriffs seit den 1960er-Jahren (Böhret 1983: 28) sollte nicht daran hindern, diesen Begriff kritisch-analytisch in den entsprechen Diskursebenen zu verwenden. In der Betriebswirtschaftslehre und in der Politik- und Verwaltungswissenschaft wird eine phänomenologische Unterscheidung von „Verwaltungsreform“ und „Verwaltungsmodernisierung“ vorgenommen, die bisweilen ungenau ist. Die Betriebswirtschaftslehre grenzt beide Begriffe dadurch gegeneinander ab, dass sie „Modernisierung“ als Ausrichtung des administrativen Systems auf veränderte und neuartige Umweltbedingungen begreift, ohne den Endzustand und das Ziel des Modernisierungsprozesses zu kennen. „Modernisierung“ ist somit zwar ziellos, aber dennoch Gegenstand des Veränderungsmanagements. Dem gegenüber wird mit „Verwaltungsreformen“ das Ziel von Verwaltungsmodernisierung durch Leitbilder und Programme festgelegt. Hier ist eine Zieldefinition und die Kenntnis des Endzustandes Voraussetzung für den Reformprozess (Thom 2003: 1143). Die Politik- und Verwaltungswissenschaft geht mit dieser Begriffspräzisierung nur insoweit konform, als „Verwaltungsreformen“ in aller Regel als gelenkte Prozesse mit programmatischen Zielen (teleologisch) interpretiert werden, die der Verwaltungsmodernisierung übergeordnet sind. Verwaltungsreformen sind also auch für die Politik- und Verwaltungsforschung zielgerichtete Prozesse mit Kenntnis des Endzustandes (Böhret 2005: 47), Modernisierung wird hinge-

gen oft nicht abgegrenzt, sondern synonym verwendet (vgl. Gerstlberger / Grimmer / Wind 1999; Bals / Hack 2002: 192f.; Jann 2004: 9-21).

4 Öffentliche Verwaltung als Gegenstand von Kritik

Wenn sich öffentliche Verwaltung auch nur schwer definieren lässt und die Grenzen zwischen öffentlicher und privater Verwaltung zumeist fließend sind, so gibt es trotz unterschiedlicher Betrachtungsweisen doch einen gemeinsamen Begriffskern von öffentlicher Verwaltung, der sich institutionell auf die Wahrnehmung von Angelegenheiten des Gemeinwesens durch Sachwalter konzentrieren lässt, die auch die Exekutive, Legislative und Judikative umfasst. Die öffentliche Verwaltung ist – zusammen mit der Politik – in Netzwerkstrukturen eingebunden und am Regierungshandeln sowie am politischen Willensbildungsprozess beteiligt (Ellwein 1994: 106). Was die Verwaltung wie tun soll (Vorgaben, Aufgaben) und was sie tatsächlich tun kann (Handlungsspielräume), ergibt sich aus ihrem Verhältnis zu ihrem Umfeld (Böhret 2005: 44).

Seit dem 19. Jahrhundert hat sich eine „Negativdefinition“ von Verwaltung durchgesetzt: nach *Walter Jellinek* ist Verwaltung die Tätigkeit des Staates oder eines sonstigen Trägers der öffentlichen Gewalt außerhalb von Rechtssetzung und Rechtsprechung. Öffentliche Verwaltung wird demnach vom Staate her verstanden und als eine seiner drei Kernfunktionen angesehen: Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung (Ellwein 1994: 9). Funktional ist öffentliche Verwaltung über Typen (Ordnungs-, Dienstleistungs-, Wirtschafts-, Organisations-, Wirtschaftsverwaltung, politische Verwaltung) (Bruder / Dose 1995: 469.) zu erklären (Gewährleistungsverwaltung, Sozialverwaltung, Bildungsverwaltung etc.). Auch die Definitionen von *Max Weber* („Verwaltung ist Herrschaft im Alltag“) und *Lorenz von Steins* (Verwaltung als der „arbeitende Staat“) deuten darauf hin, dass die Staatsorientierung der deutschen Verwaltung eine Definitionshilfe darstellt (Ellwein 1993: 23f.). Die Zuordnung der Verwaltung zum „modernen Staat“ setzt den Staat als Denkmodell des 19. Jahrhunderts voraus. Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung hängen von Zeit und Ort ab und werden im öffentlichen Interesse durch dazu legitimierte Organe (Parlamente, Regierungen, Gemeindevertretungen) von politischen Zielen abgeleitet und als „öffentliche Aufgaben“ bestimmt (Eichhorn 2003: 760).

Eine Einschätzung von Reichweite, Grenzen und Erfolgen von Verwaltungsreformen setzt Verwaltungskritik voraus. Diese lässt sich aber nicht immer von Bürokratiekritik und Staatskritik trennen und dokumentiert mit ihren Widersprüchen das Dilemma der Verwaltung in Deutschland (Ellwein 1994: 59ff.). Seit über 200 Jahren setzt Verwaltungskritik an der Leistungsschwäche der Verwaltung an. Diese lässt sich folgendermaßen kategorisieren:

1. Durch *Koordinationsmängel* bei Bearbeitungs- und Wartezeiten, damit zusammenhängend Bürokratiekritik im Sinne von „umständlich, formelhaft, anonym, überheblich“ (Ellwein 1994: 60).
2. *Bürokratiekritik* ist Herrschaftskritik, wenn Verwaltung zu mächtig wird, die Souveränität der Politik gegenüber der Verwaltung in Frage gestellt wird und im Zeichen des Liberalismus die Freiheit des Bürgers gegenüber dem Staat und seiner Verwaltung in Gefahr ist. Aufsicht und Verwaltungskontrolle sind die rechtsstaatlichen Gegeninstrumente zu dieser Bürokratisierung.
3. Die *Kosten der Verwaltung* werden seit jeher kritisiert (Ellwein 1994: 62). Für das Anwachsen der öffentlichen Aufgaben ist die Politik verantwortlich, zumal Verwaltung nur reagieren und nicht agieren kann.
4. Das *Wachstum von Verwaltungsorganisation* ist schleichend, weil es vom Wachstum der Verwaltungsaufgaben abhängt, die von der Politik bestimmt werden. Diese Wachstumsprozesse sind von der Verwaltung nicht steuerbar und nur über Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau punktuell reduzierbar.

Die Verwaltungskritik nach 1949 hat drei Schwerpunkte: Reformmaßnahmen des öffentlichen Dienstes, Organisationsreformen im Geschäftsgang und der äußeren Behördenorganisation (z. B. Territorial- und Funktionalreform). Die Aufgabenkritik blieb im Allgemeinen stets folgenlos: „Die Veränderungen waren aber wachstumsbedingt, erfolgten als Anpassung, betrafen nicht die Struktur. 1919 wie auch 1949 erwies sich, dass unter Zeitdruck stehende Politik unfähig zur Verwaltungsreform ist, weil es schwer ist, den Wagen der Verwaltung im Fahren zu reparieren oder gar umzubauen. Deshalb regiert auch in der Bundesrepublik Tradition und Anpassung“ (Ellwein 1994: 69). Das impliziert die Frage nach dem Verwaltungswandel. Öffentliche Verwaltung war in den vergangenen fünfzig Jahren kontinuierlich öffentlicher Kritik ausgesetzt. Dass Reformdebatten bisweilen politisch ver-