

**15. Europäischer Verwaltungskongress 2009 – Verwaltungspraxis in Europa -
03. und 04. Dezember 2009 Haus der Wissenschaft Bremen**

Marktversagen, Werteverfall und leere Kassen? - Wieviel Steuerung können Staat und Verwaltung zukünftig übernehmen?

Vortrag Henning Lühr
Staatsrat bei der Senatorin für Finanzen Bremen
Freie Hansestadt Bremen

Bremen, 03. Dezember 2009



Management im Öffentlichen Sektor – auf der Suche nach der Identität!

„Wir arbeiten in Strukturen von gestern mit Methoden von heute an Problemen von morgen, vorwiegend mit Menschen, die die Strukturen von gestern gebaut haben und das Morgen innerhalb der Organisation nicht mehr erleben werden!“



Gliederung

1. Hilflös in die und in der Krise? Was tun?
Renaissance der Staatstheorie und politischen Philosophie!?
2. Empirische Befunde
 - Marktversagen
 - Werteverfall
 - Leere Kassen
3. Wieviel Steuerung können Staat und Verwaltung zukünftig übernehmen?
4. Schlussfolgerungen für die Verwaltungspolitik



Hilflos in die und in der Krise? Was tun? Renaissance der Staatstheorie und politischen Philosophie!?

- Wie war das mit der Krise?
- Ist die Krise eine Chance?
- Brauchen wir mehr theoretische Grundlagen, neue Ideen und neue Aktivitäten?



Empirische Befunde

- Marktversagen
- Werteverfall
- Leere Kassen



Empirischer Befund 1 „Marktversagen“

- Nicht nur Deutschland bewegt sich einer tiefen Systemkrise, die weit über sozial-ökonomische Fehlentwicklungen hinausgeht: Vertrauens- und Akzeptanzkrise.
- Die ökonomische Krise lässt sich selbst mit der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre nicht vergleichen. Finanzmarkt- und Konjunkturkrise treten im Doppelpack, verstärkt durch Strukturprobleme, auf.
- Es handelt sich erstmals in dieser Dimension auch um eine Globalisierungs-krise, d.h. alle Länder sind davon betroffen (synchrone Entwicklung).
- Die neoklassisch-neoliberale Doktrin von den wohlfahrtsstiftenden, freien Märkten durch den Rückzug des Staates aus seiner funktionalen und ordnungspolitischen Verantwortung ist gescheitert. Damit erlebt auch die Wirtschaftswissenschaft, die auch für den öffentlichen Sektor eine rigorose Deregulierung gefordert hat, ihr Waterloo.



Empirischer Befund 2 „Werteverfall“

- „Werteverfall“ setzt voraus, dass das Handeln, die Entscheidungen und die Planungen in der Gesellschaft, der Wirtschaft und auf der staatlichen Ebene auf Grundwerten basieren. Diese waren bzw. sind in Ansätzen vorhanden.
- Abstrakte Aussagen zum Werteverfall sind nicht möglich. Einzelbefunde:
 - Radikale Pluralität und kulturelle Diversität.
 - Divergierende Bildungsstandards und –chancen.
 - Werte, die konstitutiv für gesellschaftliches Zusammenleben sind, verschwinden durch Auflösung bestehender Lebensverhältnisse, soziale Ausgrenzung.
 - Bevölkerungsgruppen haben unterschiedliche Werte.
 - Im „Rausch des profitorientierten, spielerischen Umgangs mit Finanztransaktionen“ (Casino-Kapitalismus) sind Wirtschafts- und Finanzmarktethik zerbrochen. Auch an den fehlenden Vorgaben und Regeln.

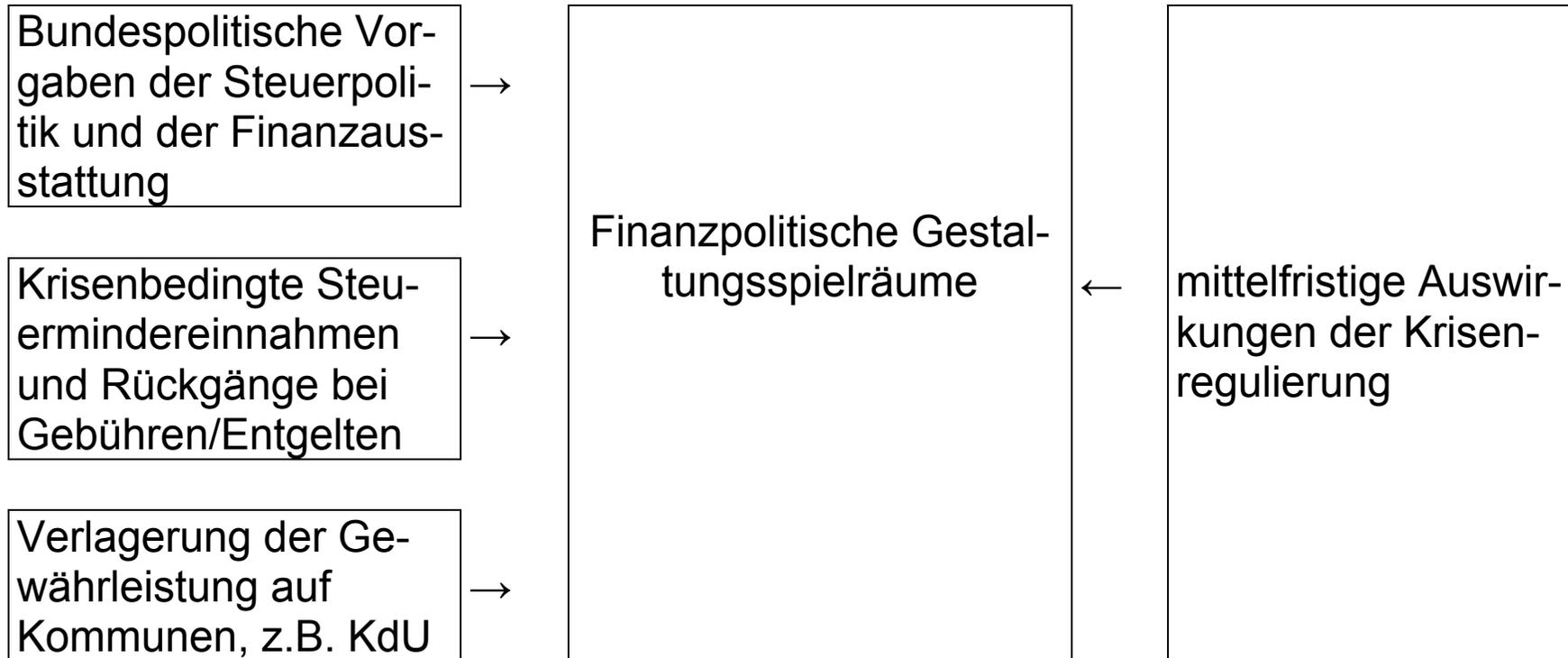


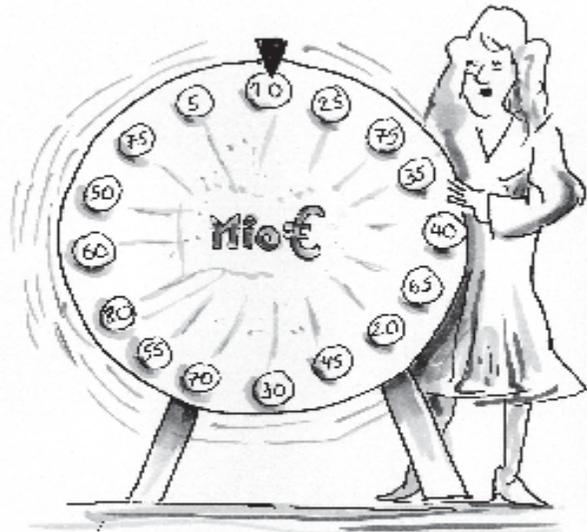
Empirischer Befund 3 „Leere Kassen“

- Die Finanzkrise hat alle staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) inzwischen mit voller Wucht erreicht.
- Die Steuereinnahmen sind erheblich zurückgegangen.
- Die Haushaltssituation wird sich durch die Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen und Länder ohne Gegenfinanzierung noch verschärfen.
- Die Koalitionsvereinbarung der schwarz-gelben Bundesregierung bringt weitere Belastungen für die Kommunen und Länder.



Status: Finanzkrise und öffentliche Haushalte





Management by Henning Lühr

Management by ... fluctuating budget-gap

**Kreativ sparen: ein Loch durch
das nächste ersetzen.**

© by KulturMarketing

249



Wieviel Steuerung können Staat und Verwaltung zukünftig übernehmen?

5 Thesen zur Einschätzung



Management by ... Pippi Langstrumpf



Management by Henning Lühr

© by Kulturwerk

**Des Managers Kindertraum:
„Zweimal drei macht vier,
widdiwiddiwitt und drei macht neune.
Ich mach mir die Welt, widdiwiddiwe
sie mir gefällt.“**

183



These 1:

„Realität: Hektische Reaktionen, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist. Staatliche Regulierung als Selbstversuch!

Notwendig: Klare Konzepte, bessere Früherkennung, besseres Risikomanagement und adäquates staatliches Krisenmanagement“.

- Von der Beratungsökonomik im Stich gelassen musste die Politik ohne „Blaupause“, gleichsam im Blindflug handeln, bzw. per „learning by doing“ Orientierung finden. Die Rettungs- und Konjunkturpakete sind nicht Ausdruck politischer Lust an der Politisierung der Ökonomie bzw. der Verstaatlichung sondern durch die massive Krise erzwungen.
- Die beschriebene Hilflosigkeit ist inzwischen zwar einer routinierten Geschäftigkeit gewichen. Es fehlen aber weiterhin klare Konzepte und ein entsprechendes Management.
- „Vorwärts und schnell vergessen!“ – die in Bankerkreisen kursierende Sprachspielerei mit der Leitidee der Arbeiterbewegung kennzeichnet die Absetzbewegung. Neue Regelungen dürfen im Strudel der großen „Legitimations-Waschmaschine“ weichgespült werden.



These 2:

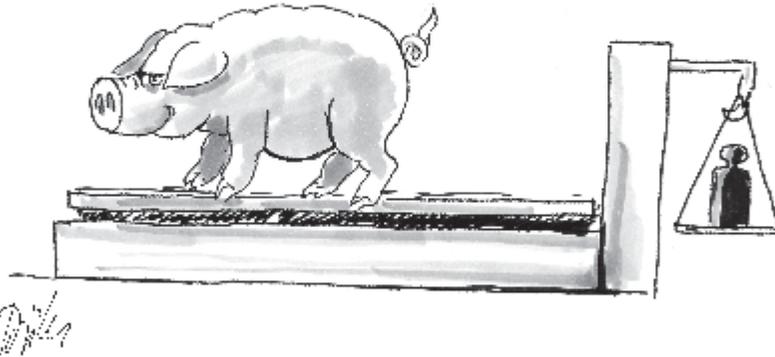
„Finanzpolitik ist nicht nur ein Wert an sich, sondern angewandte Umverteilungs- und Gesellschaftspolitik!“

Rudolf Hilferding (SPD), Reichsfinanzminister
im KZ Esterwegen 1944 ermordet

- Finanzpolitik muss eine gesellschaftliche Balance und Chancengleichheit sicherstellen. Dabei ist vordringlich auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Gebietskörperschaften abzielen.
- Nachhaltige Haushaltspolitik darf nicht nur abstrakte Sparkonzepte und das „Wiegen und Messen“ in den Vordergrund stellen, sondern muss wirkungsorientiert die Aufgabenerledigung steuern.
- Die Haushalts- und Verwaltungspolitik muss auf die langfristigen Perspektiven staatlichen Handels und die immanente Dynamik der Dienstleistungsorganisation ausgerichtet werden (Beispiel: Service-Stadt Berlin).



Management by ... Pig-Farmer



Nur vom Wiegen wird
das Schwein nicht fett!

© by Kulturmarketing

Management by Henning Lühr

245

Layout management final.indd 245

04.11.2009 16:22:45



These 3: „Neue Werte braucht das Land!“

- Dies erfordert eine ethische Reflexion der nachstehenden Felder:

Bürger/-innen
Zivilgesellschaft

Staatliches Handeln

Wirtschaft,
Finanzmärkte

- Transparenz, gerechte Zugangsbedingungen, Partizipation, etc. müssen als Herausforderungen zur Vermeidung von Benachteiligung, soziale Spaltung und Pluralität angenommen werden.
- Finanzmärkte müssen klare Vorgaben erhalten. Auch Banken und die Bundesverbände der Banken und Wirtschaft sind hier gefordert, Diskussionen über ethische Grundsätze zu Marktstrategien, Korruption, Fondsspekulationen, Managerbezahlung zu initiieren.



Management by ...
wisdom



© by Weltweit Verlag
**Überholte Technik wird heute
nicht mehr angewendet.**

Management by Henning Lühr

49



These 4:

„Philosophie ante Portas: Staatliches Handeln benötigt ethische Reflexion!“

- Staatliche Gestaltung darf nicht auf die Perfektionierung der Regeln („better regulation“) reduziert werden; die Rolle ethisch-kritischer Reflexion, die als Bedrohung positivistischer-rechtstaatlicher Verlässlichkeit wahrgenommen wurde, muss neu bestimmt werden.
- Ansatzpunkte: Implementierung von Ethik-Kodizes, Einsetzung von Ethik- und Fachkommissionen, Think Tanks und intensive Kommunikation mit Führungskräften, Qualifizierung der Führungskräfte.
- Beispiele in Bremen: Governance Kodex für die Steuerung von Beteiligungen, ökologische und soziale Beschaffung, Ausbildungskampagne („Wenn Du nicht für jeden arbeiten willst, dann arbeite für alle!“), Master Studiengang „Komplexes Entscheiden im öffentlichen Raum!“.



These 5:

„Wir sind nur bedingt fit, um als Staat/Kommune mit komplexen Konfliktlagen umgehen zu können!“

Für den Umgang mit komplexen Konfliktlagen

- haben politische Programme nur wenig Antworten,
- sind verfahrensorientierte Konditionalprogramme und politikfeldbezogene Zweckprogramme nur bedingt wirkungsvoll,
- gibt es kaum strategische und fachliche Qualifikation in Politik und Verwaltung, um damit umgehen zu können.

Ansatzpunkte für Veränderungen des Verwaltungshandelns könnten sein:

- die Politik gibt Zeit für Problemanalyse und Lösungssuche,
- mit Repräsentanten von Gruppen und Institutionen wird professionell kommuniziert,
- ressortübergreifende Zusammenarbeit ist selbstverständlich,
- Verwaltung nimmt Entwicklungen auf und handelt proaktiv.

Dies erfordert wiederum entsprechende Rahmenbedingungen, eine politische Kultur des Dialogs und qualifizierte Akteure.



Schlussfolgerungen für die Verwaltungs- politik:

- **Revitalisierung der politischen Diskussion über staatliches Handeln und die aufgabenadäquate Finanzausstattung.**
- **Einladung an die Wissenschaft, neue Impulse zu geben. (statt „Hilflose Politik, ratlose Berater!“)**
- **Fitnessprogramm statt Hungerkur!
Den innovativen Ansätzen eine Richtung geben.**
- **Nur wer vom Weg abkommt, bleibt nicht auf der Strecke!**



Literaturhinweis:

- Arbeitnehmerkammer Bremen**, Armutsbericht 2007 "Die soziale Spaltung der Stadt", Bremen 2008
- Grauhan, Rolf-Richard**: Grenzen des Fortschritts?, München 1975
- Hickel, Rudolf**: Kassensturz – Sieben Gründe für eine andere Wirtschaftspolitik, Reinbeck, 2006
- Koalitionsvereinbarung** der 17. Legislaturperiode (SPD und Bündnis '90/Die GRÜNEN) v. 17.06.2007
Lohmar/Köln, 2009 (EUL-Verlag)
- Lühr, Henning**, Management by ..., Bremen 2010 (Kellner-Verlagsbuchhandlung)
- Lühr, Henning**, Rückzug oder Rückkehr des Staates?, in: Gesellschaft für Programmforschung, Better Regulations: Bessere Institutionen und Normen als Voraussetzung für erfolgreiches Regieren – ein Werkstattbericht –
- Nullmeier, Frank**: Governance – das neue Zauberwort der Verwaltungsreform, in: Luft, Stefan (Hrsg.): Der öffentliche Sektor im Wandel. Bremen 2007; S. 15-25
- Prantl, Heribert**: Kein schöner Land, Die Zerstörung der sozialen Gerechtigkeit, München 2005
- Priddat, Birger P. (Hrsg.)**: Der bewegte Staat – Formen seiner ReForm, Marburg 2000
- Priddat, Birger P.**: Organisatorische Konsequenzen von Verwaltungsreform: Kernverwaltungsstabilität und Outsourcingdynamik, in Luft, Stefan (Hrsg.): Der öffentliche Sektor im Wandel, Bremen 2007, S. 92 – 107.
- Schedler, Kuno, Proeller, Isabella**: New Public Management, Bern 2003
- Senatorin für Finanzen**, Benchmarking 2007, Bremen 2007
- Senatorin für Finanzen**, Beteiligungsbericht 2008/2009, Bremen 2009
- Senatorin für Finanzen**, Beteiligungshandbuch, Bremen 2007
- Senatorin für Finanzen**, Personal 2020 - Personalmanagementkonzept, Bremen 2009

