

### Externe Gutachten bei Verwaltungsreformen: politische Funktionen

Scheurer, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scheurer, J. (1997). Externe Gutachten bei Verwaltungsreformen: politische Funktionen. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 20(1), 31-40. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-36541>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



## Externe Gutachten bei Verwaltungsreformen

### - Politische Funktionen -

*Jürgen Scheurer*

In der Öffentlichkeit wird im Zusammenhang mit Verwaltungsreformen *häufig* die Frage gestellt, ob viele externe Gutachten überhaupt notwendig sind. Kritiker behaupten, die Gutachten würden „bestellt, bezahlt und kaum beachtet“. Politiker, so wird kritisiert, bestellen Gutachten, wenn sie nicht mehr weiterwissen oder sich vor einer Entscheidung drücken wollen. Millionenbeträge werden für externe Gutachten ausgegeben. In den letzten Jahren wurden immer häufiger Gutachten und externe Studien in Auftrag gegeben. Manche kritische Beobachter sprechen schon von einer „Konzeptionalität“, also einem übermäßigen Einsatz von Konzepten und Gutachten. Andererseits wird die Frage gestellt, ob die Verwaltung selbst in der Lage ist, ihre Strukturen zu untersuchen und *eine notwendige Aufgabenkritik* durchzuführen.<sup>1</sup> *Der Autor untersucht die Funktionen der Gutachten an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung.*

## 1 Der Bedarf an Beratung der öffentlichen Verwaltung

Die Vergabe von Gutachten an externe Auftragnehmer ist im Verwaltungshandeln keine neue Erscheinung. Bei den technischen Aufgabenbereichen in der öffentlichen Verwaltung ist sie vielmehr schon immer Praxis gewesen. Wesentlich neuer ist dagegen die Vergabe von Gutachten im Rahmen von organisatorischen Veränderungen der Verwaltung. Begünstigt durch die Diskussion um die Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen und die Vorstellung vom Bürger als Kunden, entdecken Organisations- und Unternehmens-

---

1 Die politischen Funktionen der Gutachtenvergabe wurden anhand von Interviews mit Beteiligten an der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg untersucht.

berater mit der öffentlichen Verwaltung einen neuen Markt, der Teil ihrer Geschäftsstrategie wird. Viele Unternehmensberatungen haben inzwischen eigene Abteilungen für die Beratung der öffentlichen Verwaltung. Verwaltungspolitik als „die Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit, sowie der Organisations- und Personalstruktur der Verwaltung“<sup>2</sup> gewinnt an Bedeutung. Sie hat in ihrer aktuellen Ausprägung vor allem zwei Aspekte: Zum einen die Reduzierung des öffentlichen Sektors, zum anderen die Steigerung der Effektivität von Verwaltungsabläufen. Verwaltungspolitik, die eine Reduzierung des öffentlichen Sektors erreichen will, kann in Aufgabenabbau, Aufgabenverlagerung, Vollzugsvereinfachung und Verbesserung des Ressourceneinsatzes bestehen.<sup>3</sup> Im allgemeinen erfüllt die externe Gutachtenvergabe daher folgende Funktionen: Die Objektivierung von Entscheidungen, die Gewinnung von zusätzlicher Kapazität für die Verwaltung und schließlich die Berücksichtigung einer anderen Sichtweise. Ausgehend von den Handlungssystemen und der Rationalität der Akteure lassen sich demgegenüber auch politischen Funktionen der Vergabe externer Gutachten darstellen. Dabei zeigt sich, daß die Akteure in unterschiedlichen Handlungssystemen agieren. Bei den Handlungs- und Entscheidungsprozessen im Rahmen von Verwaltungspolitik bringen die Akteure ihre spezifische Rationalität ein.<sup>4</sup> Die Unterschiede werden dann besonders deutlich, wenn es an die Beschlüsse zur Umsetzung, also an die eigentliche Entscheidung geht, denn „im konkreten Entscheiden liegt das Dilemma der Gewichtung der verschiedenen system-, verfahrens- und handlungsrationalen Bindungen“. Daraus ergeben sich die politischen Funktionen, die eine externe Gutachtenvergabe erfüllt.

## 2 Die Informations- und Beteiligungsfunktion

Die Informations- und Beteiligungsfunktion stellt quasi den Übergang von den allgemeinen Funktionen zu den politischen Funktionen der Gutachtenvergabe dar. Im Gegensatz zu früheren Ansätzen geht man bei den Verwaltungsreformen heute davon aus, daß die Prozesse nicht nur von oben zu gestalten sind, wie dies bei früheren Reformprojekten oft der Fall war. Die Reformprozesse sollen *gemeinsam* mit den Betroffenen gestaltet werden. Die Öffentlichkeit wird zunächst über die Vergabe der Organisationsgutachten informiert. Durch die Reaktionen auf diese eigentliche Gutachtenvergabe kann die Politik zunächst frühzeitig die Positionen verschiedener Akteure ausloten und

---

2 Böhret, Carl: Verwaltungspolitik als Reaktion auf Bindungen und Freiräume, in: Böhret/Siedentopf (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungspolitik, 1983, S. 36.

3 Ellwein Thomas, 1994, in: Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, S. 786.

4 König, Klaus, Kritik öffentlicher Aufgaben, 1989, S. 76

Widerstände in Verwaltung und Öffentlichkeit lokalisieren. Die externen Gutachter wollen die Betroffenen von Anfang an in Analyse und Konzeptentwicklung einbeziehen, aus ihren Erfahrungen lernen, im Beratungsprozeß zugleich einen Kommunikations-, Motivations-, Lern- und Akzeptanzprozeß sehen und Akzeptanz gewinnen.<sup>5</sup> Von der Politik werden die Erfahrungen der Vergangenheit in den Vordergrund gestellt, wo man häufig ohne weitergehende Beteiligung der betroffenen Verwaltungen agiert hat und die Reformen immer wieder scheiterten. Über die Beteiligung der betroffenen Ressorts bei der Vergabe und durch die Beteiligung an den jeweiligen Lenkungsgremien ist die Verwaltung über den Stand der Gutachten stets informiert und an dem Prozeß beteiligt. Somit soll ein gewisses Maß an Transparenz geschaffen werden. Es wird argumentiert, daß man die Reform nicht gegen, sondern nur mit den Mitgliedern der Verwaltung durchführen kann. Im allgemeinen Verwaltungshandeln hat die Verwaltung zunächst ein Interesse daran, externe Gutachter einzuschalten. Durch die Gutachtenvergabe kann sie sich einen Informationsvorsprung verschaffen und hält damit auch ein Machtinstrument im politischen Prozeß in Händen, indem sie Informationen gezielt gegenüber Parlament oder Regierung ausspielen kann. Im Rahmen von Verwaltungspolitik geht es jedoch nicht um einen solchen Informationsvorsprung, da die Verwaltung in diesem Fall ja selbst Gegenstand der Gutachten sein soll. Hier ist das Interesse größer, eine Organisationsuntersuchung mit eigenem Personal durchzuführen. Andererseits kann die Verwaltung auch selbst auf die Auftragsformulierung Einfluß nehmen oder wenn die Gutachten von den Regierungskommissionen in Auftrag gegeben wurden, auch auf die Untersuchungsgegenstände und die Vorgehensweise. Die Verwaltung hat damit auch Einfluß auf den Verlauf der Untersuchungen. Die in den Gremien gewonnenen Informationen werden für die Position der eigenen Verwaltung genutzt und können auch eingesetzt werden, um entsprechende Handlungsstrategien zu entwickeln. Zum Teil geht dies soweit, „daß in den einzelnen Ressorts Einschwörungsprozesse stattfinden und die Beteiligten auf Linie getrimmt werden“.

### **3 Die politisch-strategische Funktion**

Unmittelbar aus der Informations- und Beteiligungsfunktion ergibt sich eine weitere Funktion der externen Gutachtenvergabe. Durch die Beteiligung der Verwaltung an der Erarbeitung der Gutachten wird sie in die Entscheidungsprozesse eingebunden. Damit fällt es dann wesentlich schwerer, gegen die erzielten Ergebnisse zu opponieren. Gleichzeitig kann sich die Politik in die Rolle des Vermittlers bringen. Die Gutachter müssen

---

5 Axel G. Koetz in: Der öffentliche Sektor der Zukunft. Dokumentation des Expertentreffens der Denkfabrik Schleswig-Holstein am 4. März 1993 in Kiel.

verschiedene Handlungsalternativen anbieten, daher repräsentieren die angebotenen Szenarien in den Gutachten in etwa die Interessen der Beteiligten. Nach wie vor muß die politische Ebene über die Vorschläge der Gutachter entscheiden. Dabei kann sie sich beispielsweise für den Vorschlag entscheiden, der eher die Position des betroffenen Ressorts berücksichtigt, dem weitergehenden Gutachtervorschlag folgen oder eine Kombination beschließen. Dadurch erfüllen die Gutachten eine „politisch-strategische Funktion“. Denn auf diese Art und Weise kann die Regierung einerseits auf das „Horror-szenario“ verweisen, für das man sich nicht entscheidet, gleichzeitig muß man sich auch nicht dem Vorwurf aussetzen, die Ressortinteressen hätten sich durchgesetzt.

#### **4 Die Kontrollfunktion für das Verfahren**

Die Regierungskommission als Auftraggeber der externen Gutachten kann den zeitlichen Ablauf durch die Vertragsgestaltung mit den externen Beratungsunternehmen weitgehend selbst bestimmen. Die Gefahr zeitlicher Verzögerungen ist bei den Externen geringer. Sie sind den Termindruck gewohnt und halten die zeitlichen Vorgaben schon deshalb leichter ein, weil Personal und Ressourcen unter Umständen bereits wieder für andere Projekte eingeplant sind. Bei internen Gutachten dagegen ist die Politik allein auf die Verwaltung angewiesen, die Projekte leichter aus „zwingenden Gründen“ verzögern kann. Interessanterweise wurden die Gutachten in Baden-Württemberg teilweise von der Arbeitsgruppe Aufgabenbilanz und teilweise von den Ressorts in Zusammenarbeit mit der AG Aufgabenbilanz vergeben. Dies hatte politische Gründe, denn man kann feststellen, daß die Vergabe bei den Ressorts durch die AG Aufgabenbilanz erfolgte, bei denen die höchsten Einsparungspotentiale vorgegeben wurden. Darin äußert sich das Mißtrauen, das man auf der politischen Ebene gegenüber den Verwaltungen der Ressorts hegt. *Bei den Sitzungen der Lenkungsgruppen führen die Auftraggeber, im Falle der Reform in Baden-Württemberg der Geschäftsführer der Regierungskommission, den Vorsitz. Die Regierungskommission macht später auch die Kabinettsvorlagen.* Hinsichtlich des Gutachtenprozesses hat die Regierungskommission als Auftraggeber die Vorgehensweise somit in der Hand. Sie bleibt Herr des Verfahrens, denn im Zweifel gilt für den Gutachter deren Position. In Baden-Württemberg wurde bei den Projekten das zu erreichende Einsparpotential vorgegeben. Diese Vorgaben führen in der Regel zur sogenannten Rasenmäher-Methode, was einen linearen Stellenabbau bedeutet, von dem alle Ressorts gleichermaßen betroffen sind. Dies trifft dann auch die kostenbewußten Verwaltungen und belohnt diejenigen, die sich einen „Winterspeck“ zugelegt haben. Für den Gutachter ist die Methode, die das Land Nordrhein-Westfalen gewählt hat, günstiger. Dort werden die Einsparpotentiale nicht vorgegeben. Ansonsten hat man sich in Baden-Württemberg durchaus an die Reformen in Nordrhein-Westfalen angelehnt, insbesondere, was die Vergabe an externe Gutachter betrifft. Für den Auftraggeber bedeutet diese Vorgehens-

weise aber, daß er weitgehend sicher sein kann, daß es zumindest kein Ergebnis gibt, wonach die untersuchte Verwaltung erheblich hinter dem Einsparziel zurückbleibt oder gar mehr Stellen fordern kann.

## 5 Die Legitimationsfunktion

Tiefgreifende Veränderungen, wie Aufgabenkritik und Personalabbau, müssen sowohl gegenüber den Betroffenen, als auch den jeweiligen Interessenvertretern und der Öffentlichkeit gerechtfertigt werden. Schnell wird bei den auftretenden Verteilungskämpfen um Ressourcen der Vorwurf erhoben, die Maßnahmen seien (partei-)politisch motiviert oder aber sachlich nicht gerechtfertigt. In der Folge erfolgt dann die Mobilisierung der Verbände, der Betroffenen, der Wahlkreisabgeordneten und der Öffentlichkeit. So entsteht ein starker Begründungszwang für die politische Ebene. Der Einsatz der externen Gutachter wirkt bei diesen Prozessen als Katalysator, der zwischen die Entscheidungen der politisch Verantwortlichen und der Betroffenen geschaltet wird. Die politische Entscheidung entfaltet ihre Wirkung somit nicht unmittelbar, da die Analyse und Vorschläge von „unverdächtigen Dritten“ gemacht wurden. Die externen Gutachter gelten als Unbeteiligte bei den politischen Prozessen, die nach sachlichen Gesichtspunkten analysieren und keine eigenen Interessen an bestimmten Ergebnissen haben. Der Gutachtenprozeß wird durch den Einsatz der externen Gutachter objektiviert, die Externen haben „das Signum des Neutralen“. Damit werden auch die Inhalte der Entscheidungen stärker legitimiert. Allerdings kann die Katalysatorwirkung auch mißbraucht werden und der externe Gutachter wird als Sündenbock benutzt. Besonders in der Phase kurz vor der Vorlage der externen Gutachten kommt es zu Schuldzuweisungen, wenn geplante Maßnahmen bekannt werden. Dann wird schnell darauf verwiesen, daß es sich um einen Vorschlag des Gutachters handelt, der keineswegs dem Willen der Entscheidungsträger entspreche. Wenn die Zielvorgabe für die Aufgabenkritik lange vor der Umsetzung von Maßnahmen erkennbar ist, bleibt genügend Zeit, um den Widerstand dagegen zu mobilisieren. Bei umfassenden organisatorischen Veränderungen, wie Personalabbau und Aufgabenkritik, erfüllen externe Gutachten eine Legitimationsfunktion innerhalb der betroffenen Verwaltungen. Bei einer differenzierten Aufgabenkritik, die nicht dem Rasenmäher-Prinzip folgt, fällt das ausgleichende Moment weg, das den Abbau akzeptabel macht, denn es sind nicht alle im gleichen Maß betroffen. Organisationsveränderungen sind mit Unsicherheit verbunden. Die Verwaltungsmitglieder sehen zunächst die entstehenden Nachteile und die Verunsicherung, die durch Veränderungen entstehen. Vorteile sind für sie oft nicht zu erkennen. In den betroffenen Verwaltungen werden daher oft erstaunliche Potentiale freigesetzt, wenn es darum geht, deutlich zu machen, daß die Vorschläge „unrealistisch“ und „kontraproduktiv“ sind oder „alles so nicht geht“. Die geplanten Organisationsveränderungen rufen daher den massiven Widerstand der

Betroffenen hervor. Durch die Analyse des status-quo und durch die entsprechenden Schlußfolgerungen wird durch den externen Gutachter dokumentiert, welche Bereiche der Verwaltung betroffen sein sollen. Der Politik wird damit die Durchsetzung der notwendigen Maßnahmen erleichtert, da sie jederzeit auf die „objektiven Erkenntnisse“ der Gutachter verweisen kann. Bei einem Personalabbau, wie er in Baden-Württemberg geplant ist, wo man im Laufe eines Doppelhaushalts in der Kernverwaltung aus einem Bestand von 38000 Stellen insgesamt über 7000 Stellen abbauen will, wurden erhebliche Widerstände bei den betroffenen Verwaltungen erwartet.<sup>6</sup> Es handelt sich zwar um ein langfristiges Konzept, da man keine Kündigungen aussprechen kann, sondern über die Fluktuation abbauen muß, bedeutet aber für einzelne Verwaltungen einen Personalabbau von über 20 Prozent. Solche Einschnitte wären für die Politik allein schwer durchsetzbar, da sie dann in der Regel einer Allianz aus Verwaltung, Öffentlichkeit und Verbänden gegenübersteht. Durch den Einsatz der Gutachter kann sich die Politik von dieser Front zurückziehen. Im Rahmen des Gutachtenprozesses wird das betroffene Ressort und die Verwaltung in nahezu allen Phasen beteiligt. Damit wird die Verwaltung eingebunden, und es fällt ihr später schwerer, das Ergebnis der Untersuchungen anzugreifen. Die in der Verwaltung zu erwartenden Widerstände können so durch die Zusammenarbeit mit dem externen Gutachter kanalisiert und reduziert werden. In die Arbeitsgruppen der externen Gutachter werden Mitglieder der betroffenen Verwaltung als sogenannte „Projektbegleiter“ entsandt, die auch in die Verwaltung hinein für Akzeptanz sorgen sollen. Wenn man betrachtet, welche Auseinandersetzungen ausgelöst werden, wenn eine Aufgabe unmittelbar zur Disposition gestellt wird, dann wird deutlich, daß die externen Berater eine Mediationsfunktion übernehmen. In der Verwaltung wird häufig die Auffassung geäußert, die meisten Vorschläge kämen ohnehin aus der Verwaltung, der Gutachter nehme sie lediglich auf. Dies unterstreicht ebenfalls die Rolle des Gutachters als Moderator und Transmissionsriemen. Durch dieses Verfahren wird die Entscheidung der Politik für bestimmte Maßnahmen, die durch den Gutachter und nicht unmittelbar durch die Politik vorgeschlagen werden, gegenüber der Verwaltung zusätzlich legitimiert. Auch gegenüber der Öffentlichkeit erfüllen die Gutachten die Funktion, Maßnahmen der Politik zu legitimieren. Üblicherweise formiert sich auch bei Verbänden, betroffenen Leistungsempfängern der jeweiligen Verwaltung und bei politischen Gegnern der Widerstand in der Öffentlichkeit. Betrachtet man die Beteiligung von Akteuren wie die kommunalen Spitzenverbände, die Ressorts oder der Rechnungshof in der Lenkungsgruppe, sowie die Fachverbände und Personalräte in den Projektgruppen, wird die Legitimationsfunktion dieser Gremien im Rahmen des Gutachtenprozesses deutlich. Es handelt sich um das gleiche Verfahren, wie bei den betroffenen Verwaltungen: Akzeptanz und Reduzierung

---

6 Staatsministerium Baden-Württemberg: Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Erster Bericht der Regierungskommission Verwaltungsreform. Stuttgart 1993.

von Widerständen durch Beteiligung am Verfahren. Andererseits lassen sich auch Personalabbau und eventuelle Leistungsreduzierungen im eigenen Ressort gegenüber der Öffentlichkeit rechtfertigen, wenn man auf die objektiven Erkenntnisse der externen Gutachter verweisen kann. Die externen Gutachter können nicht für ihre Maßnahmen sanktioniert werden. Damit fällt es auch den Betroffenen schwerer, die Öffentlichkeit zu mobilisieren und für die eigenen Interessen zu nutzen. Zu den bereits genannten, kommt noch eine weitere Legitimationsfunktion gegenüber der Öffentlichkeit, die eng mit der Verwaltungsreform und den politischen Verhältnissen eines Landes verknüpft ist. Eine Regierung ist stets bestrebt, am Ende einer Legislaturperiode eine positive Bilanz zu ziehen und Erfolge vorzuweisen. In Zeiten knapper Finanzmittel ist es schwierig, beispielsweise bestimmte Leistungen des Landes auszudehnen, was am Ende der Legislaturperiode als besonderer Erfolg der Regierung präsentiert werden könnte. Die Durchführung eines großen Reformprojekts, wie das einer Verwaltungsreform, könnte einen solchen erforderlichen Erfolg darstellen. Eine große Koalition, wie in Baden-Württemberg, steht unter ganz besonderem Erwartungsdruck. Gerade hinsichtlich der Verwaltungsreform heißt es: „Wenn die es jetzt nicht schaffen, schafft man es nie“. Daraus legitimiert sich auch die große Koalition, denn es wird argumentiert, nur so habe man eine Reform der Verwaltung in Baden-Württemberg erreichen können, denn „an den Kabinettsbeschlüssen aufgrund der Gutachten, muß sich die Koalition beweisen“.

## 6 Die Alibifunktion

Am stärksten kritisiert wird die externe Gutachtenvergabe, wenn bekannt wird, daß ein Gutachten zwar bezahlt, aber nicht umgesetzt wurde. Kein Verantwortlicher in Politik oder Verwaltung würde zugeben, daß er Gutachten in Auftrag gibt, etwa um Zeit zu gewinnen oder um nur so zu tun, als wolle er etwas verändern oder um das Gutachten später in einen Schrank zu stellen. Trotzdem mangelt es bei vielen Gutachten gerade an der Umsetzung. Ein Gutachten ist bei anhaltendem Handlungsdruck ein Mittel, das man flexibel handhaben kann. Man zeigt sich kompromißbereit, indem man zunächst dazu bereit ist, ein Gutachten in Auftrag zu geben. Mit diesem Gutachten können alle Beteiligten ihre Erwartungen verbinden. Die Politik kann so durch die Vergabe externer Gutachten gegenüber der Öffentlichkeit ihren Handlungswillen bekunden, ohne zunächst tatsächlich konkrete Maßnahmen einleiten zu müssen. Es erscheint nicht verwunderlich, daß die Verwaltungen auch von sich aus externe Gutachter eingeschaltet haben, um Zeit zu gewinnen und „erst einmal Ruhe zu bekommen“. Denn die Vergabe von externen Gutachten kann auch die Funktion erfüllen, daß ein bestimmter Verwaltungsbereich durch die Gutachtenvergabe aus der Kritik genommen wird. Gutachten können also auch eingesetzt werden, um einer Verwaltung, die aus welchen Gründen auch immer, im öffentlichen Interesse steht, zunächst einmal Zeit zu verschaffen. Die externe Gutachten-



vergabe eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit, sich einen Zeitgewinn gegenüber dem potentiellen Gegner der Reformen zu verschaffen. Würde die Politik die eigenen Reformvorstellungen unmittelbar der Öffentlichkeit präsentieren, würde sich schnell eine Allianz der Betroffenen, aus Verbänden und politischem Gegner bilden, mit dem Ziel, die Vorschläge „kleinzuarbeiten“. Unter Umständen haben sich bei der Vorlage des Gutachtens die Rahmenbedingungen geändert, oder das Thema wird von anderen Themen überlagert. Auch im Rahmen von Verwaltungspolitik legen die bisherigen Mißerfolge den Verdacht nahe, daß die externe Vergabe von Gutachten auch diese Funktion haben kann. Diesen Vorwurf kann erst der Nachweis über die Umsetzung der Projekte entkräften.

## 7 Vielfältige Funktionen der Gutachten

Die geführten Interviews haben deutlich gemacht, daß die Vergabe von externen Gutachten neben den allgemeinen und veröffentlichten Funktionen der Entscheidungsobjektivierung, der Entlastung der Verwaltung und der Einführung einer anderen Sichtweise, vor allem politische Funktionen erfüllen. *Die Gutachten erfüllen somit vielfältige Funktionen.* Sie haben in der Regel immer mehrere Aspekte und können sich je nach Zielsetzung entsprechend auswirken. Am Ende des Gutachtenprozesses steht jedoch wiederum die politische Entscheidung durch die Regierung. Diesem Entscheidungszwang kann sich die Politik nicht entziehen, da sich die Entscheidungsprozesse zwar durch die externen Gutachten legitimieren, nicht jedoch die Entscheidungen auf die Experten übertragen lassen. Auch wenn so manche Auseinandersetzung durch den Gutachtenprozeß abgemildert oder vermieden werden kann, ist die Auseinandersetzung mit den Inhalten der Politik nicht zu vermeiden. An dieser Stelle zeigt sich die Entscheidungsfähigkeit der Entscheidungsträger und die Umsetzungsfähigkeit der Reformvorschläge. Der Prozeß der aufgabenkritischen Überprüfung der Landesverwaltung wird durch den Einsatz der externen Gutachter rationalisiert. Es erfolgt eine Legitimation durch das Verfahren. Durch den Einsatz der Externen wird auch eine andere Sicht- und Denkweise in die Verwaltung hineingetragen. Insbesondere die Verwaltungseinheiten, die sich mit Organisations- und Wirtschaftlichkeitsfragen befassen, also die entsprechenden Ressortverwaltungen oder die speziellen Stabsstellen, profitieren von den Kontakten mit den Externen. Was der Gutachter nicht leisten kann, was aber sinnvoll wäre, ist die Verstärkung von Aufgabenkritik und Reformprozeß. Darüber hinaus müßte aber auch der Handlungsbedarf der öffentlichen Hand bei der Politikformulierung kritisch hinterfragt werden. Der Einsatz externer Gutachter wurde unter anderem damit begründet, daß die entsprechenden Methoden in der Verwaltung nicht vorhanden seien. Mit dem Einkauf externer Berater wird aber gleichzeitig auch auf die Stärkung der Verwaltungseinheiten verzichtet, die den Veränderungsprozeß stetig vorantreiben könnten. Da die externen Gutachter bei der Umsetzung der Gutachten kaum noch beteiligt werden, bleibt für den

Umsetzungsprozeß ein entsprechendes Defizit zurück. Notwendig wäre jedoch eine Verbesserung der Wirkungs- und Erfolgskontrolle im Rahmen der Verwaltungspolitik. Für die Wirkungs- und Erfolgskontrolle bedarf es jedoch Instanzen, die aufgrund ihrer Stellung gegenüber den übrigen Akteuren im politisch-administrativen System und aufgrund ihrer Methoden und ihrer Ausstattung zu entsprechenden Evaluierungen in der Lage wären. Verwaltungseinheiten, die als sogenannte „interne Externe“ agieren, könnten durch eigene Beratungsleistungen den Reformprozeß verstetigen und für eine kontinuierliche Aufgabenkritik Sorge tragen. Stabsstellen, die in einem der Ressorts angesiedelt sind, haben gegenüber den anderen Ministerien jedoch Akzeptanzprobleme, wenn die Maßnahmen nicht gleich verteilt sind, was bei einer sachgerechten Aufgabenkritik kaum erwartet werden kann. Dagegen versteht sich der Landesrechnungshof als unabhängige Kontrollinstanz der öffentlichen Verwaltung. So wird er von der Verwaltung auch gesehen. Derzeit läßt sich eine Tendenz feststellen, daß der Rechnungshof auch zunehmend Beratungsleistungen erbringt. Mit der Vorlage einer Denkschrift erfolgreicher Behörden<sup>7</sup> hat der baden-württembergische Landesrechnungshof einen Weg beschritten, der in Richtung von mehr Beratung und Erfolgskontrolle führen könnte. Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch gerade diese Denkschrift des Rechnungshofs, denn von Seiten der Verwaltung wird befürchtet, daß Erkenntnisse aus Beratungstätigkeiten dort verwendet werden könnten. In Baden-Württemberg wurden die Gutachtenergebnisse bereits vorgestellt. Die konkrete Umsetzung wird wohl der *neuen* Landesregierung vorbehalten bleiben. Über die politischen Funktionen der Gutachtenvergabe für den Prozeß der Aufgabenkritik hinaus, bleibt damit die Frage nach der Funktion der externen Gutachtenvergabe hinsichtlich der Umsetzung von Reformprojekten zunächst unbeantwortet. Als mögliche Antwort auf die Frage nach dem Erfolg der externen Gutachten im Rahmen der baden-württembergischen Verwaltungsreform mag ein Beispiel dienen: In Baden-Württemberg hat man sich an den Organisationsuntersuchungen in Nordrhein-Westfalen orientiert. Dort wurden seit 1989 insgesamt 39 Organisationsuntersuchungen für über 30 Millionen Mark in Auftrag gegeben, 25 der Gutachten liegen vor. Bis heute wurden im Rahmen der normalen Fluktuation jedoch gerade erst 600 der geplanten 8000 Stellen eingespart.

---

7 Landtag von Baden-Württemberg: Drucksache 11/4257 vom 28.06.94: Mitteilung des Rechnungshof. Erfolgreiche Behörden; eine empirische Untersuchung über Erfolgsmerkmale.

**Literatur:**

- Denkfabrik Schleswig-Holstein: Der öffentliche Sektor der Zukunft. Dokumentation des Expertentreffens der Denkfabrik Schleswig-Holstein am 4. März 1993 in Kiel.
- Jann, Werner, 1994: Zur Notwendigkeit der Modernisierung des öffentlichen Sektors, in: Modernisierung des öffentlichen Sektors in Schleswig-Holstein.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung KGSt (Hrsg.), Externe Organisationsberatung, KGSt-Bericht 3/1994.
- König, Klaus; Dose, Nicolai (Hrsg.), 1993: Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln, Berlin, Bonn, München.
- König, Klaus, 1989: Kritik öffentliche Aufgaben. Baden-Baden.
- Staatsministerium Baden-Württemberg, 1993: Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Erster Bericht der Regierungskommission Verwaltungsreform. Stuttgart.

**M.A., Mag. rer. publ. Jürgen Scheurer**

**Schloßstraße 7**

**D-68753 Waghäusel**

**Tel.: 07254 / 7 52 22**

**Fax: 07254 / 7 53 41**

**e-mail: JScheurer@t-online.de**

*Jürgen Scheurer, M.A., Mag. rer. publ.; geb. 1965; Studium der Soziologie, der Politischen Wissenschaft und der Volkswirtschaftslehre an der Ruprecht-Karls-Universität in Heidelberg; Studium der Verwaltungswissenschaften an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; 1994 Parlamentarischer Berater der CDU-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg im Referat Grundsatz und Öffentlichkeitsarbeit; seit 1995 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Büroleiter des Bundestagsabgeordneten Roland Richter. Veröffentlichungen: Extrafunktionale Qualifikationen - Chance für arbeitslose Akademiker und Unternehmen im Wandel, Marburg 1996.*