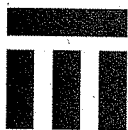


Bernhard Blanke  
Stephan von Bandemer  
Frank Nullmeier  
Göttrik Wewer (Hrsg.)

# Handbuch zur Verwaltungsreform

3., völlig überarbeitete und  
erweiterte Auflage



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

dingungen für die Organisationsreform zu fragen (z.B. Beschäftigtenbeteiligung). Diese Kritik ist auch gegenüber neo-tayloristischen Tendenzen innerhalb der NPM-Strömung angebracht, die mit ihrem besonderen Augenmerk für mess- und abrechenbare Verwaltungsleistungen zu einer Zielverschiebung zu Ungunsten komplexer und indirekter Wirkungen des Verwaltungshandelns führen kann.

Diese kritischen Einwände und die Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung der besonderen Umfeldbedingungen öffentlicher Verwaltungen sollen jedoch nicht als Argumente für eine „Reformblockade“ herangezogen werden, sondern sind als zusätzliche Motivation für eine zielstrebige Verbesserung und Anpassung der bisher unter der Chiffre „New Public Management“ angebotenen Führungs- und Organisationskonzepte zu verstehen.

### Weiterführende Beiträge

Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat; Bürgerkommune; Hierarchieabbau und De-

zentralisierung; Personalmanagement; Öffentliche Haushalte zwischen demokratischer Steuerung und administrativer Effizienz

### Literatur

- Hood, Christopher, 1991: A Public Management For All Seasons?, in: Public Administration, S. 3-19.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung des Staates, New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2000: Public Management Reform – A Comparative Analysis, Oxford.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2000: New Public Management, Bern u.a.
- Schröter, Eckhard, 2001: Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile, in: ders. (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 415-446.

*Eckhard Schröter und Hellmut Wollmann*

## Neues Steuerungsmodell

### 1. Herkunft, Klärung und Abgrenzung des Begriffs

#### 1.1 Neues Steuerungsmodell als Leitbild der Verwaltungsmodernisierung

Wenn es überhaupt einen gemeinsamen Begriff gibt, der die Verwaltungsreformbestrebungen der 90er-Jahre umschreibt und idealtypisch zuspitzt, dann ist es das Schlagwort vom „Neuen Steuerungsmodell“ (NSM). Der Begriff wird inzwischen in so vielen Bedeutungszusammenhängen und mit so vielen Konnotationen verwendet, dass er in Deutschland weitgehend identisch geworden ist mit der aktuellen Diskussion über Verwaltungsmodernisierung und -reform. Es gibt zurzeit

praktisch keine Modernisierungsstrategie, sei es im Bereich des Personals (leistungsrechte Bezahlung, Personalentwicklung und Mitarbeiterführung, Spitzenpositionen auf Zeit, Qualifizierung), der Organisation (flachere Hierarchie, Projektorganisation, Bürgerämter), der Verfahren (Kennzahlen, Berichtspflichten, Kundenorientierung, Leistungsvergleiche) oder der Finanzen (Budgetierung, Kostenrechnung, Globalhaushalt), die nicht unter dieser Überschrift zusammengefasst würde – einerlei, ob es sich um neuartige oder, wie es oft der Fall ist, im Prinzip um altbekannte Reformvorschläge handelt.

Das Schlagwort vom „Neuen Steuerungsmodell“ verkörpert und symbolisiert die der-

zeit herrschende Richtung – und Stimmung – der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Ungeachtet der sicherlich vorhandenen Unzulänglichkeiten und inneren Widersprüche gibt es zurzeit kein konkurrierendes Leitbild der Verwaltungsmodernisierung. Es gibt unterschiedliche Ausprägungen und Gewichtungen, eine Fülle von enumerativ aufgeführten Elementen, die sich nicht immer widerspruchsfrei integrieren lassen, und natürlich eine große Anzahl von Kritikern, sowohl aus der Praxis und insbesondere auch aus der Wissenschaft, aber es gibt kein alternatives Modell der Verwaltungsmodernisierung. In diesem Sinne ist das NSM in wenigen Jahren zu einem echten Leitbild der Verwaltungsmodernisierung geworden, in dem es den verschiedenen Ansätzen und Instrumenten eine gemeinsame Richtung, ein – wenn auch vages – Ziel und einen inneren Zusammenhang vermittelt. Gerade diese Leitbildfunktion ist vermutlich ursächlich für die gelegentliche Unschärfe und Mehrdeutigkeit des Konzepts und natürlich auch für die mit ihm verbundenen Kontroversen.

### 1.2 Kritik der bürokratischen Steuerung

Ausgangspunkt der Diskussion über ein NSM war zu Beginn der 90er-Jahre eine zunehmende Unzufriedenheit mit den überkommenen Funktionsweisen und Ergebnissen der Kommunalverwaltung bei Bürgern, Politikern und – vielleicht sogar in erster Linie – Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, insbesondere ihrer Führungskräfte, die von Gerhard Banner unter dem polemischen Schlagwort der „organisierten Unverantwortlichkeit“ zusammengefasst wurde. Die Entwicklung des NSM ist daher auch als „Revolution der Verwaltungschefs“ bezeichnet worden.

Die Bewältigung der internen Probleme wurde nicht in einer Reduzierung sozialstaatlicher Aktivitäten und Leistungen gesehen, wie in den seit den 80er-Jahren populären neo-liberalen Konzepten zur Reduzierung der Staatstätigkeit, sondern in verbesserten internen Steuerungsmechanismen des öffentlichen Sektors, in einer Modernisierung der Binnenstrukturen der öffentlichen Verwaltung. Die

Ursache der Probleme des öffentlichen Sektors, so die implizite Diagnose, besteht vorrangig in einer Reihe von „Steuerungslücken“ (KGSt 5/1993), z.B. in Form einer

- Effizienzlücke: fehlende Anreize zur ständigen, effizienten Mittelverwendung,
- Strategielücke: fehlende Orientierung an klaren, mittelfristigen Entwicklungszielen und Prioritäten,
- Managementlücke: fehlender Zwang und fehlende Instrumente zur Leistungsverbesserung, zur Strukturanpassung, zu Ressourcenumschichtungen, zur Anpassung an Nachfrageänderungen,
- Attraktivitätslücke: sinkende Attraktivität des öffentlichen Sektors für engagierte Mitarbeiter, unzureichende Nutzung der vorhandenen Bereitschaft zu Engagement und Kreativität,
- Legitimitätslücke: Unfähigkeit nachzuweisen, dass Verwaltungsleistungen durchaus ihr Geld wert sind, fehlende kontinuierliche Rechenschaftslegung über Effizienz, Zielgenauigkeit und Qualität öffentlicher Leistungen und daher schwindende Akzeptanz in der Öffentlichkeit.

Im Kern richtet sich die Kritik gegen die klassische bürokratische Steuerung, wie sie von Max Weber idealtypisch konzeptualisiert wurde, die in Verbindung mit in Zeiten unproblematischen Haushaltswachstums angenommenen Gewohnheiten, zu gravierenden Mängeln in der internen Steuerung der Verwaltung aber auch der kommunalen Beteiligungen geführt habe. Dem negativ besetzten – und schon beinahe karikiertem – Leitbild der derzeitigen bürokratischen und zentralistischen Steuerung wird das neue Leitbild einer ergebnisorientierten und dezentralen Steuerung entgegengesetzt. So gesehen sind die einzelnen Elemente des neuen Leitbilds zunächst nichts anderes als bloße – ideale – Gegenentwürfe zu den eklatanten oder behaupteten Mängeln der derzeitigen Steuerungspraxis (siehe Abb. 1). Das NSM ist weniger ein neuer Entwurf administrativer Steuerung, als das Gegenbild realer oder perzipierter Mängel der derzeitigen Steuerungspraxis.

Offenbar entspricht das NSM in weiten Teilen dem internationalen Trend des New Public Management (NPM) und kann guten Gewissens als dessen deutsche Version bezeichnet werden. Allerdings bezog man sich in Deutschland in den ersten Jahren kaum auf diese internationale Diskussion (z.B. auch nicht auf die OECD). Das große Vorbild

stammte dagegen aus den Niederlanden, das so genannte *Tilburger-Modell*, an dem insbesondere die Elemente Kontraktmanagement, dezentrale Ressourcenverantwortung und Kostenrechnung erläutert wurden.

Abb. 1: Leitbild bürokratisch-zentralistischer vs. ergebnisorientierter-dezentraler Steuerung

bürokratische und zentralistische Steuerung („gegenwärtige Steuerungspraxis“)	ergebnisorientierte und dezentrale Steuerung („Neues Steuerungsmodell“)
Steuerung über Inputs (Regeln und Ressourcen)	ziel- und ergebnisorientierte Steuerung (Produktsteuerung)
ständige Eingriffe ins Tagesgeschäft, Übersteuerung im Detail	Steuerung auf Abstand, Steuerung über Ziele
exzessiver Zentralismus	Selbststeuerung dezentraler Einheiten (Steuerung im Regelkreis)
organisierte Unverantwortlichkeit (Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung)	abgestufte, weitgehend delegierte Ergebnisverantwortung (Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung)
übertriebene Arbeitsteilung und Spezialisierung	Re-Integration von fragmentierter Aufgabenwahrnehmung (Gesamtprozess-Optimierung)
Orientierung an den internen Erfordernissen des Verwaltungsablaufs	Bürger- und Kundenorientierung
Orientierung an arbeitsplatzbezogener Ordnungsmäßigkeit	umfassende Qualitätsorientierung
Abschottung vom Marktdruck, natürliche und künstliche Monopole	Marktorientierung und Wettbewerb
Präferenz für Eigenerstellung (übertriebene vertikale und horizontale Integration)	Konzentration auf Kernkompetenzen (Gewährleistungsverwaltung, Leistungstiefenpolitik)
kameralistische Haushaltsführung	Transparenz von Kosten und Leistungen (Kosten- und Leistungsrechnung)
juristische Personalverwaltung	Personalmanagement (Leistungsanreize, Führung, Personalentwicklung)

Gegenüber der internationalen Entwicklung unterscheidet sich die deutsche Diskussion kaum in den Inhalten und Annahmen, sondern allenfalls in Schwerpunktsetzung und Begründung. Während im Ausland, insbesondere in den angelsächsischen Ländern, *New Public Management* vorrangig von Zentralregierungen und externen *Think-Tanks* propagiert wurde und weitgehend als ein Element der Kampagne des „rolling back the state“ gesehen wurde, entstammt die deutsche Bewegung eindeutig der kommunalen Ebene und sieht das NSM eher als Alternative zu Privatisierung und neo-liberalem Minimalstaat, nicht als deren Umsetzung. Durch gründliche Binnenrationalisierung soll der öffentliche Sektor

gestärkt, nicht abgeschafft werden. Aus diesem Grund erfreut sich das NSM in Deutschland einer weitgehend überparteilichen Unterstützung und wird sogar vielfach eher aus dem linken und grünen Spektrum unterstützt und propagiert als aus dem klassisch konservativen Lager. Gleichzeitig erklärt dieser Ansatz auch die größere Betonung der Binnenrationalisierung gegenüber Markttest und Outsourcing im New Public Management.

## 2. Das Konzept

### 2.1 Das Modell der KGSt

Wie erwähnt dient das Schlagwort vom „Neuen Steuerungsmodell“ inzwischen als Sammelbegriff für alle denkbaren – mehr oder weniger aktuellen und innovativen – Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung. Geprägt und in der Öffentlichkeit bekannt gemacht wurde das Konzept entscheidend durch die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) und ihren damaligen Vorstand Bannér (KGSt 1991ff, Bannér 1991), deren Formulierung des „Neuen Steuerungsmodells“ daher sinnvollerweise als Grundlage der weiteren Diskussion genommen wird. Die KGSt koordiniert seit 1949 die überörtlichen Bemühungen um eine Vereinheitlichung und Verbesserung der kommunalen Verwaltungsorganisation und Verwaltungsarbeit, der Rechtsform nach als ein nicht eingetragener Verein mit eigenem Haushalt und Sitz in Köln, getragen von den kommunalen Spitzenverbänden. Die KGSt berät die Kommunen traditionell durch die Erarbeitung und Weiterentwicklung eines an den kommunalen Aufgaben orientierten Organisationsmodells der Verwaltungsgliederung sowie durch Untersuchungen des Verwaltungsablaufs, der Arbeitsplätze und der Arbeitsmittel in den unterschiedlichsten kommunalen Funktionsbereichen. Zentrales Instrument der kommunalen Verwaltungsberatung sind dabei allgemeine, für alle oder zumindest bestimmte Größenklassen von Kommunen erarbeitete Grundsatzgutachten, die in KGSt-Berichten veröffentlicht werden, und bei deren Erstellung neben den hauptamtlichen Gutachtern der KGSt jeweils eine größere Anzahl von Verwaltungspraktikern und gelegentlich auch Verwaltungswissenschaftler beteiligt werden.

Nach dem in verschiedenen Berichten der KGSt seit Anfang der 90er-Jahre skizzierten Konzept besteht das NSM im Kern aus drei – allerdings eng miteinander verbundenen – Elementen (vgl. ausführlich KGSt 5/1993):

1. dem Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur,
2. der *Outputsteuerung*, d.h. Instrumenten zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her, sowie
3. der Aktivierung dieser neuen Struktur durch *Wettbewerb und Kundenorientierung*.

Diesen drei Kernelementen wird eine größere Anzahl von Einzelelementen zugeordnet; und zwar für den Bereich der *dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur*

- Kontraktmanagement und klare Verantwortungsabgrenzung: *Kontraktmanagement* wird verstanden als ein Steuerungs-, Planungs- und Controllinginstrument, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und der Leitung einer niedrigeren hierarchischen Ebene verbindliche Absprachen über die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel und die Art der Berichterstattung über das Ergebnis und eventuelle Abweichungen getroffen werden. Diese Absprachen sind sowohl zwischen der politischen Führung, der Verwaltung und den einzelnen Fachabteilungen, die damit zu einer *klarerer Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung* kommen sollen, als auch innerhalb der Verwaltung zwischen Leitung und Mitarbeitern, die Einzel- oder Teilleistungen erstellen, zu treffen.
- Dezentrale Gesamtverantwortung: Kontraktmanagement zielt darauf ab, das Interesse und die Aufmerksamkeit der Fachbereiche auf ihr *Leistungsergebnis* zu richten. Um die zu erzeugenden Leistungen (Produkte), die klar definiert werden müssen, erstellen zu können, benötigen die Fachbereiche ausreichende Handlungsspielräume. Zu diesem Zweck soll ihnen die *dezentrale Ressourcenverantwortung*, d.h. die Verantwortung für den zweckentsprechenden Einsatz ihrer Ressourcen (Geld, Stellen, Personal, Sachmittel) übertragen werden. Im Rahmen zentral vorgegebener Regeln können sie

ihre Ressourcen dann frei bewirtschaften, untereinander austauschen oder in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Damit verbunden ist eine *persönliche Ergebnisverantwortung*, also eine Verlagerung der Verantwortung für das Leistungsergebnis so weit wie möglich nach unten. Im Ergebnis ergibt sich so eine *Konzernstruktur* der Verwaltung, die Fachbereiche werden zu weitgehend selbstständigen Leistungseinheiten.

- Zentraler Steuerungs- und Controllingbereich: Notwendige Voraussetzung, damit diese teilautonomisierten und selbststeuernden Fachbereiche sich nicht vollständig verselbstständigen, ist ein zentraler Steuerungsdienst, der die notwendigen Steuerungs- und Controllingaufgaben wahrnimmt, so z.B. Koordination der Fachplanungen, Analyse und Überprüfung der Leistungen der Fachbereiche im Rahmen des Berichtswesens, Beteiligungsverwaltung und -controlling.

Neben diesen organisatorischen Voraussetzungen des NSM bedarf es neuartiger Instrumente der Verwaltungssteuerung, die unter dem Schlagwort der *Outputsteuerung* zusammengefasst werden:

- Produkte: Ausgangspunkt ist die Überzeugung, dass wirksame Verwaltungssteuerung nicht mehr über die Inputs (Ressourcen), sondern allein von der Leistungs- oder Outputseite her möglich ist. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei nach Auffassung der KGSt der Definition von Produkten zu. Zu diesem Zweck sollen die unzähligen Einzelaktivitäten der Verwaltung zu einer überschaubaren Zahl von Leistungspaketen – den Produkten – zusammengefasst werden. Zum anderen ist für jedes Produkt festzulegen, welche Ziele mit ihm erreicht werden sollen. Auf dieser Grundlage soll dann die Detailgestaltung des Produkts nach Menge, Qualität, Zielgruppe und Kosten abgeleitet werden.
- Rechnungswesen: Damit das tägliche Verwaltungshandeln auf Produkte und damit auf Leistungen ausgerichtet werden kann,

müssen Haushaltsplanung und -vollzug, aber auch Berichtswesen und Kostenrechnung auf dem Produktbegriff aufbauen. Dies erfordert eine Umgestaltung des Haushaltsplanes, der in Zukunft flächendeckend in Produkte gegliedert werden soll. Jedem Produkt sollen die für seine Erstellung erforderlichen Kosten im Sinne einer umfassenden Kostenrechnung (Personal-, Sach- und kalkulatorische Kosten) sowie leistungsbezogene Produktinnovationen (Mengen- und Qualitätsangaben, Zielgruppen etc.) zugeordnet werden. So sollen Produktbudgets entstehen, in denen die gewünschten Ergebnisse und Leistungen der Verwaltung (Outputs, aber auch Impacts und Outcomes) mit den dafür notwendigen Ressourcen verknüpft sind.

- Qualitätsmanagement: Schließlich ist ein durchgängiges Qualitätsmanagement Voraussetzung der Outputsteuerung, d.h. eine laufende systematische Ermittlung der Erwartungen der Bürger und Klienten an Verwaltungsleistungen einschließlich Instrumenten wie Qualitätszirkel und Total Quality Management.

Aktiviert werden sollen diese neuartigen Organisationsstrukturen und Steuerungsinstrumente letztendlich durch *Wettbewerb*:

- Leistungsvergleich: Da wegen des Monopolcharakters vieler kommunaler Leistungen vom Markt kein Wettbewerbsdruck ausgeht, sollen in den klassischen Bereichen der Hoheits- und Eingriffsverwaltung Wettbewerbssurrogate wie interkommunale Betriebs- oder Leistungsvergleiche eingeführt werden, die z.B. in Vergleichsringen organisiert werden können.
- Ausschreibungen, Markttest und Outsourcing: In anderen Bereichen, in denen die Verwaltung einem echten Wettbewerb mit privaten oder gemeinnützigen Anbietern ausgesetzt werden kann, sollen zukünftig alle Leistungen einem Vergleich mit externen Anbietern unterworfen werden (obligatorische Ausschreibungen und ggf. Fremdvergabe, Outsourcing). Dabei sollen allerdings nicht nur krude finanzielle Kri-

terien der Sparsamkeit berücksichtigt werden (wer ist der billigste Anbieter), sondern insbesondere Merkmale der Steuerbarkeit, Rückholbarkeit und strategischen Relevanz der jeweiligen Leistungen.

Wenn man von den klassischen Elementen des politik- und verwaltungswissenschaftlichen Steuerungsbegriffs ausgeht, der Subjekt, Objekt, Ziele und Instrumente der Steuerung unterscheidet, wird der spezifische Ansatzpunkt der internen Steuerung des NSM deutlich:

- Subjekt der Steuerung ist, nach dem Konzept, in erster Linie die legitimierte politische Führung, deren Steuerungsvermögen im Rahmen der klassischen bürokratischen Steuerung als zu gering eingeschätzt wird. In zweiter Linie sind es die Führungskräfte, die Vorgesetzten der Fachbereiche, deren Möglichkeiten der selbstständigen Steuerung ihrer Einheiten erhöht werden sollen. Verbunden werden sollen beide Bereiche durch Zielabsprachen im Rahmen eines Kontraktmanagements. Angestrebt wird also eine Steuerung mittels getrennter aber miteinander verbundener Regelkreise, keine direkte Steuerung.
- Steuerungsobjekt sind die jeweils nachgeordneten, aber weitgehend selbstständigen Einheiten (bis hin zu unabhängigen Vertragspartnern der Verwaltung), die auf die politisch gesetzten und durch Kontrakte verbindlich festgelegten Ziele ausgerichtet werden sollen. Das NSM ist damit vorrangig auf Probleme der internen Steuerung großer, differenzierter Organisationskomplexe orientiert.
- Steuerungsziele werden in einem abgestimmten, abgestuften Verfahren politisch definiert und in Kontrakten verbindlich gemacht. Dabei soll es sich – wie aus der Policy-Forschung bekannt – sowohl um Outputziele (welche Leistungen sollen erbracht werden?) als auch um Impacts (welche Wirkungen sollen bei den Adressaten erzielt werden?) handeln. Ebenfalls

sollen Outcome-Ziele berücksichtigt werden (welche umfassenderen Auswirkungen und Veränderungen sollen durch das Verwaltungshandeln angeregt werden?).

Entscheidend sind schließlich – wie immer als unerlässliche Voraussetzung jeglicher Steuerung – die Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen, d.h. eine Vorstellung darüber, mit welchen Instrumenten die angestrebten Ziele erreicht werden sollen. Das NSM setzt dabei im Gegensatz zur klassischen bürokratischen Steuerung auf die Abkehr von direkter Steuerung durch festgelegte Regeln und Verfahren (regulative Steuerung) und Anweisungen (hierarchische Steuerung) und mehr auf indirekte Steuerung durch finanzielle und informationelle Anreize und Belohnungen sowie auf strukturelle Steuerung durch die Veränderungen von Entscheidungsstrukturen und -prozessen.

## 2.2 Modell oder Handlungsanleitung

In der Diskussion wird immer wieder kritisch hinterfragt, inwieweit es sich bei dem Entwurf der KGSt tatsächlich um ein „Modell“ der Verwaltungsmodernisierung handelt. Der Begriff Modell besitzt im Deutschen bekanntlich zumindest zwei Bedeutungen: zum einen als vereinfachte Abstraktion der Wirklichkeit, in dem die Realität auf einige wenige Elemente und deren gegenseitige Abhängigkeit reduziert wird (Modellplatonismus), zum anderen als Muster, Vorbild und Typ, als nachahmenswerter Entwurf, in dem z.B. zukünftige Entwicklungen vorweggenommen und ausprobiert werden (z.B. Modellkommune) und der ggf. nur kopiert werden muss.

Aus der Sicht der KGSt ist das NSM der notwendigerweise zu schaffende Bedingungs-zusammenhang, damit eine moderne Kommunalverwaltung überhaupt funktionieren und gesteuert werden kann, d.h. es wird eher die erste Bedeutung zu Grunde gelegt. Es wird ausdrücklich betont, die örtlichen Bedürfnisse und Rahmenbedingungen seien sehr unterschiedlich, und man dürfe sich daher

unter dem NSM keinen „Modellbaukasten“ aus dem Regal vorstellen, der nur noch zusammenzusetzen ist und auf jede Situation passe, sondern „Modell“ solle im Sinne einer Skizze der unverzichtbaren Mindestanforderungen und des Zusammenwirkens dieser Bedingungen verstanden werden. Demnach ist das NSM keine einfache Handlungsanleitung, hat aber trotzdem den hohen Anspruch, einheitliche Grundsätze für eine demokratische, wirtschaftliche, effektive und abnehmerorientierte Steuerung aller kommunalen Aufgaben zu entwickeln. In diesem Sinne soll es gleichzeitig zur Orientierung und Koordinierung und als Messlatte sämtlicher Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung dienen.

### 3. Anwendungsfelder und Erfahrungen

#### 3.1 Umsetzung

Zumindest auf der Verlautbarungsebene ist das NSM in Deutschland ein überragender Erfolg. Innerhalb weniger Jahre wurde das Konzept zu einem gängigen Markenartikel und ist seitdem das Thema unzähliger Artikel, Bücher und Veranstaltungen bis hin zu Fernsehberichten und Talkshows. Zwar liegen bisher noch keine umfassenden Implementations- und Evaluationsstudien vor, aber immerhin planen nach der neuesten Umfrage des Deutschen Städtetages nur 10% der Mitgliedsstädte (also Großstädte) derzeit keine Reformen in dieser Richtung. Die Zahlen bei Landkreisen und kleineren Gemeinden sind sicherlich geringer, aber ohne große Übertreibung kann man von einer „Modernisierungsbewegung“ sprechen, die bezüglich ihrer Popularität und Breite sämtliche Reformkampagnen der 70er und 80er-Jahre weit übertrifft. Inzwischen sind auch einige Länder und in letzter Zeit sogar der Bund mit seinem Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ – wenn auch zögerlich – dieser Bewegung gefolgt.

Die überraschende Durchschlagskraft von Begriff und Konzept des NSM zeigt sich – neben der Vielzahl von Beiträgen in etablierten Fachorganen – u.a. an der Gründung mehrerer neuer Zeitschriften, die sich fast aus-

schließlich diesem Thema widmen (Die innovative Verwaltung, Verwaltungsmanagement etc.) sowie nicht zuletzt an der Fülle von einschlägigen Konferenzen und Seminaren, die – für Deutschland bisher extrem unüblich – von privaten Anbietern zu erheblichen Preisen angeboten und offenbar auch angenommen werden. Ein untrügliches Zeichen für die Attraktivität sind schließlich private Unternehmensberatungsfirmen, die die neue Botschaft schnell aufgenommen haben und seitdem mit wachsendem Erfolg oder zumindest noch immer wachsender Nachfrage in Gutachten und Beratungsdienstleistungen vermarkten, und deren Zahl und Umfang in den letzten Jahren nicht zuletzt aus diesem Grund erheblich zugenommen hat.

Tatsächlich spricht einiges dafür, dass in Deutschland zumindest die theoretische und konzeptionelle Diskussion über das NSM umfangreicher und intensiver geführt wird als in vergleichbaren Ländern. Ob dies allerdings auch einem entsprechenden Umsetzungsstand entspricht, ist durchaus fraglich (vgl. zum folgenden Reichard 1997). Zum einen ist erkennbar, dass das NSM sich in vielen Fällen zu einer „Reformhülse“ entwickelt, unter der in der kommunalen Praxis alle möglichen und sehr unterschiedlichen Reformelemente und -ansätze verstanden werden, die mit dem ursprünglichen Konzept oft nur wenig gemein haben. Auch besteht zwischen der Ankündigungsrhetorik und der tatsächlichen Umsetzung offenbar in vielen Fällen eine erhebliche Differenz, nicht zuletzt, weil viele Städte Verwaltungsmodernisierung unter dem Schlagwort des NSM als Marketing-Thema entdeckt haben und daher gemeinsam mit ihren Beratern mit Hochglanzbroschüren und vollmundigen Ankündigungen nicht geizen. Ein Teil der Umsetzung des NSM besteht daher zurzeit vorrangig aus „folien-reifen Projekten“, es überwiegen konzeptionelle Absichtserklärungen gegenüber realisierten Reformvorhaben.

Allerdings ist unbestreitbar, dass eine überraschend große Anzahl von Kommunen und Kreisen mit der Umsetzung zumindest von Elementen des NSM begonnen hat. Nach der Entwicklung des Konzepts und ersten Pilotversuchen hatte sich die Reformwelle des



NSM ab ca. 1992 „wie ein Buschfeuer“ (Christoph Reichard) unter den deutschen Kommunen ausgebreitet. Inzwischen ist eine gewisse Konsolidierung zu beobachten, zum einen findet in einer Reihe von Kommunen ein Übergang der Reformmaßnahmen von Pilotämtern auf die Gesamtkommune statt, zum anderen werden Einzelinstrumente schrittweise miteinander verknüpft und zu einem Gesamtkonzept zusammengeführt.

Insgesamt hat es eine erhebliche Ausweitung und Differenzierung des Instrumentariums der neuen Steuerungsmodelle gegeben, wie z.B. an der Vielfalt der von der KGSt veröffentlichten Handreichungen zu erkennen ist (u.a. Budgetierung, dezentrale Personalarbeit, Definition und Beschreibung von Produkten, Verwaltungscontrolling, Ressourcenverbrauchs-konzept, Qualitätsmanagement, Kommune und Wettbewerb). Die zunehmende Haushaltskrise hat allerdings wachsenden Einfluss auf Richtung und Ausgestaltung der Reformprojekte genommen, sodass in letzter Zeit vorrangig Instrumente, die sich auch und nicht zuletzt zur Haushaltskonsolidierung eignen (Budgetierung, Haushaltsflexibilisierung, Kostenrechnung, dezentrale Ressourcenverantwortung) im Vordergrund der Bemühungen stehen.

Konkrete Umsetzungserfahrungen gibt es daher vor allem (in abnehmender Dichte) mit:

- Budgetierung und Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft,
- Produktbeschreibungen und -katalogen,
- Zusammenführungen von Fach- und Ressourcenverantwortung (Bildung von Fachbereichen und Verantwortungszentren),
- Kosten- und Leistungsrechnung (i.d.R. mit IuK-Unterstützung auf der vorhandenen Kameralistik aufbauend),
- erste Ansätze von Berichtswesen und Controlling,
- der Durchführung von Bürgerbefragungen und schließlich
- in geringem Maße im Personalbereich mit Mitarbeiterbefragungen sowie verstärkter Qualifizierung und Experimenten mit Leistungsentgelten und anderen Personalmanagement-Instrumenten.

Erhebliche Umsetzungsdefizite ergeben sich dementsprechend in für das Gesamtkonzept des NSM entscheidenden Bereichen wie (Reichard 1997)

- der demokratischen Steuerung und Kontrolle der Verwaltung, die vor allem an der immer wieder postulierten – aber weitgehend unklaren – neuartigen Rollentrennung zwischen Politik und Verwaltung krankt,
- der strategisch-politischen Steuerung der dezentralen Bereiche, sodass die derzeitige Ausgestaltung des NSM vorhandene zentrifugale Tendenzen der Verwaltung eher noch verstärkt,
- einer immer noch mangelhaften Qualitätspolitik und Bürger-/Kundenorientierung,
- der fehlenden Markt- und Wettbewerbsorientierung, da die meisten deutschen Kommunen sich traditionell weiter als Dienstleistungs-Produzenten und weniger als -Gewährleister sehen, und schließlich
- einem modernen Personalmanagement.

Insbesondere die immer wieder geforderte und versprochene klarere Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, nach der die Politik das „Was“ der öffentlichen Leistungen und die Verwaltung das „Wie“ bestimmen soll, verbleibt bis auf weiteres vollkommen unklar. Zum einen zeigen Politiker bis auf wenige Ausnahmen bisher wenig Interesse an den technokratischen Feinheiten der Produkt- und Outputsteuerung. Verwaltungsmodernisierung ist, trotz aller Publicity, immer noch zentrale Spielwiese der professionellen Verwaltungsführung. Zum anderen ignoriert die krude Trennung zwischen Politik und Verwaltung aber auch eine Fülle empirischer und theoretischer Erkenntnisse über das Zusammenspiel beider Elemente. Wenn es überhaupt einen Konsens der klassischen Verwaltungswissenschaft gibt, dann die immer wieder belegte Beobachtung, dass die idealtypische Trennung von Politik und Verwaltung, von Politikformulierung und -durchführung nicht haltbar ist. Dies hat zum einen mit den Interessen und Anreiz- und Belohnungsstrukturen beider Akteure in demokratischen Systemen zu tun, die nicht ein-

fach ignoriert werden dürfen. Zum anderen aber auch mit der Erkenntnis, dass Politik im Sinne politisch-administrativer Problemverarbeitung i.d.R. nicht durch klare, eindeutige Ziele und ein einfaches Instrumentarium zur Erreichung dieser Ziele gekennzeichnet ist, sondern durch unklare, instabile und konfliktäre Zielsetzungen und noch größere Unsicherheit bezüglich der Instrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Wenn aber weder über Ziele noch die Instrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, einfacher Konsens zu erzielen ist, kann es zwischen beiden Bereichen auch keine einfache Trennung geben. Dies bedeutet nicht, dass Steuerung über abgestufte, weitgehend autonome Regelkreise unmöglich sei. Aber die verwaltungswissenschaftliche Diskussion verdeutlicht, dass die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung komplexer zu organisieren ist als naive Vorstellungen der einfachen Trennung beider Bereiche annehmen.

Als Fazit der derzeitigen Umsetzung ist festzuhalten, dass das NSM als Gesamtkonzept noch in keiner deutschen Kommune aus dem Entwurfs- und Experimentierstadium herausgewachsen ist und dass es daher auch noch kein Beispiel eines umfassenden Neuen Steuerungsmodells gibt. Dies gilt in noch viel stärkerem Umfang für die Länder und den Bund, die sich zwar der Rhetorik des NSM geöffnet haben (siehe z.B. den Sachverständigenrat „Schlanker Staat“), im Bereich der Umsetzung (mit Ausnahme der Stadtstaaten) aber kaum konkrete Erfahrungen vorweisen können und gelegentlich sogar den Eindruck erwecken, als ob sie durch übertriebene Skepsis und Beharren auf überkommenen Regelungen kommunale Reformprozesse eher behindern als befördern. Insgesamt wird bei der alten wie bei der neuen Steuerung ein bemerkenswerter Dogmatismus und Perfektionismus beobachtet (z.B. bei der bürokratischen Erstellung von Produktkatalogen), sodass kritische Beobachter befürchten, 50-70% der gegenwärtig in Deutschland laufenden NSM-Projekte könnten auf Grund unzureichender Implementationsbedingungen am Ende scheitern.

### 3.2 Kritik

Auf Grund der überraschenden Popularität des Konzeptes ist dieses selbstverständlich auch erheblicher Kritik ausgesetzt, nicht zuletzt aus Sicht der klassischen Verwaltungswissenschaft. Dem NSM wird dabei vorgeworfen, es sei ein „Festival der Visionen“ (Eberhard Laux), bestehend aus einer Vielzahl von Konzepten, Modellen und Versprechungen, aber nur sehr wenig Inhalt und Umsetzung, stark in der Rhetorik, aber schwach in der Substanz. Das Ganze sei in erster Linie eine Management-Mode, sei „Management-Fast-Food“, postmoderner Eklektizismus (Hans-Ulrich Derlien) und beruhe auf einem Bandwagon-Effekt. Treibkraft seien die Marketingbedürfnisse privater Unternehmensberater, d.h. nicht reale Bedürfnisse, sondern die Notwendigkeit immer schnellerer Produktzyklen bestimmt das Beratungsgeschäft. Je ambitionärer und ambivalenter die Konzepte, desto besser für die Berater. Gleichzeitig seien die meisten Konzepte nicht neu, sondern Vieles sei bekannt, sei Commonsense verpackt in komplexem, unverständlichem Management-Kauderwelsch.

Während eine Linie der Kritik darauf besteht, das NSM sei trotz aller Beteuerungen nur eine weitere Fassade des unkritischen neo-liberalen Glaubens an die Überlegenheit des Marktes und der Strategie des Staatsabbaus, beklagen andere die Ignoranz gegenüber vorhandenen Erfahrungen mit Verwaltungsreformen. Überambitionierte Reformen würden regelmäßig scheitern, weil sie zu viel versprechen und die engen Grenzen der direkten Wirkungen institutioneller Reformen unterschätzen. „Organisation matters“, aber nur sehr indirekt und langfristig. Kritisiert wird weiter der katastrophale Prozess der Implementation, der durch Kurzzeitaktivismus, Improvisation und technokratische Orientierung gekennzeichnet sei und die legitimen Interessen sowohl der Politiker wie der Beschäftigten missachte.

Eine grundsätzliche Kritik betont schließlich die kulturellen und gesellschaftlichen Prämissen der Verwaltung kontinentaleuropäischer Prägung, die das NSM souverän ig-

noriere. Die Rhetorik der neuen Verwaltung sei die des Marktes, des Wettbewerbs, des Unternehmens, der Dienstleistung, des Kunden und insbesondere des unternehmerischen Managements. Grundmerkmal moderner Gesellschaften sei aber deren funktionale Differenzierung in relativ unabhängige Subsysteme und Sphären des Handelns zusammen mit der Rationalisierung dieser Bereiche nach jeweils eigenen Prinzipien. Das ökonomische System – mit Prinzipien wie Markt, Wettbewerb und Eigentumsrechten – und das politisch-administrative System – mit Prinzipien wie Regelbindung, Hierarchie und öffentlichen Zweckbindungen – seien solche getrennten Sphären, deren Unterschiede nicht verwischt werden dürften, wie das Scheitern des realen Sozialismus, der diese Unterschiede aus der Sicht des Staates nicht anerkennen wollte, überzeugend belege (Klaus König).

Schließlich gibt es die legitime Befürchtung, das NSM schaffe neue Probleme, in dem es versuche, alte zu bewältigen. Als besonders gefährdet durch Dezentralisierung, Outputsteuerung und Wettbewerb gelten zum einen die Gewährleistung demokratischer Verantwortlichkeit und politischer Kontrolle, Gleichbehandlung und Fairness, zum anderen die Koordination und Integration einer modernen, immer differenzierteren und spezialisierten öffentlichen Verwaltung.

#### 4. Perspektiven

Die Instrumente des NSM unterstützen eine Abkehr von der klassischen hierarchischen Integration des öffentlichen Sektors. Idealtypisch wird eine Entwicklung von vorbürokratischer „Steuerung“ durch Einzelanweisung von Fall zu Fall über bürokratische Steuerung durch Reglementierung, Richtlinien und Aufsicht, hin zu einer wirklichen Steuerung von Aufgabenbereichen auf Ziele gefordert (Heinrich Reinermann). Die sich daraus ergebenden Probleme für demokratische und rechtsstaatliche Steuerung und Kontrolle dürfen allerdings nicht ignoriert werden. Es ist eine legitime Frage, wie der demokratisch legitimierte politische Wille, wie Gleichbehandlung und

Rechtssicherheit in einem Verwaltungssystem umgesetzt und gesichert werden können, das durch Konzepte wie „let the managers manage“, „empowerment of employees“, durch dezentrale Ressourcenverantwortung, Kundenorientierung, Beamte als Entrepreneure, die Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten, Flexibilisierung des Haushaltsrecht, Wettbewerb und ähnliche Konzepte gekennzeichnet ist.

Auch Gefahren der Fragmentierung der öffentlichen Verwaltung, der gegenseitigen Blockade, der unintendierten und kontraproduktiven externen Effekte werden durch die Instrumente des NSM vermutlich noch verstärkt. Indem Verselbstständigung und Fragmentierung weiter vorangetrieben werden, steigt die Gefahr negativer externer Effekte, konterkarierender öffentlicher Aktivitäten und der systematischen Verfehlung öffentlicher Ziele.

Die entscheidende Frage ist allerdings, inwieweit diese Probleme im derzeitigen System vermieden werden, denn nicht selten werden idealistische Vorstellungen der Leistungen des Status quo mit realistischen Befürchtungen der Probleme des Neuen Steuerungsmodells verglichen, gelegentlich allerdings auch idealisierte Versprechungen des NSM mit realistischen Analysen klassischer Hierarchien.

Zunächst ist die Pluralisierung der Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung zu akzeptieren. Wir haben es mit einem zunehmend differenzierter organisierten öffentlichen Sektor zu tun, dessen einzelne Elemente immer weniger Gemeinsamkeiten aufweisen und daher auch unterschiedlicher Organisationsstrukturen und Steuerungsinstrumente bedürfen. Es macht wenig Sinn, das Neue Steuerungsmodell als Einheitsrezept für den gesamten öffentlichen Sektor anzuwenden, als „one size fits all“ für sämtliche Steuerungsprobleme. Stattdessen wird eine situative, politikfeldbezogene Ausdifferenzierung der Steuerungsinstrumente benötigt.

Gegen die realen Befürchtungen der wachsenden Verselbstständigung und einer weiter verminderten Integration des öffentlichen Sektors spricht nur ein Element des neuen Steuerungsmodells, nämlich die gegenläu-

fige Tendenz der Transparenz. Nicht Ökonomisierung, sondern Transparenz ist das implizite Generalthema der Neuen Steuerungsmodelle. Transparenz ist ohne Zweifel auch eine zentrale Kategorie der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Politik. Demokratische Kontrolle, Verantwortlichkeit und Steuerung, aber auch Lernfähigkeit und Innovation, sind ohne Transparenz überhaupt nicht denkbar. Kostenrechnung, *Controlling*, interkommunale Vergleiche, Wettbewerb, Produktorientierung, Kontraktmanagement, *Benchmarking* usw. können alle als Instrumente mit dem vorrangigen Ziel, die Transparenz und Zurechenbarkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen, interpretiert werden.

Demokratie und Rechtsstaat sind im kontinentaleuropäischen Verständnis eng mit dem Konzept der hierarchischen Integration, Steuerung und Kontrolle verknüpft, aber diese Verbindung ist theoretisch nicht zwingend und empirisch prekär. Das NSM lenkt den Blick auf Alternativen der Hierarchie. Die grundlegende These besagt, dass Defizite demokratischer politischer Transparenz und Kontrolle zu Ineffizienzen und Ineffektivität führen, nicht umgekehrt. Wenn man dieses Argument akzeptiert, das zugegeben in der überzogenen Rhetorik eines „effizienten, nach privatwirtschaftlichen Prinzipien gemanagten“ öffentlichen Sektors oft verloren geht, wird deutlich, dass das NSM durchaus nicht als Alternative, sondern als Voraussetzung demokratischer und rechtsstaatlicher Verwaltung aufgefasst werden kann. Allerdings bedarf es dazu nicht in erster Linie einer weiteren Verfeinerung der betriebswirtschaftlichen Elemente, sondern der Anpassung

dieser Instrumente an die Erfordernisse demokratischer Kontrolle und Transparenz.

### Weiterführende Beiträge

New Public Management; Hierarchieabbau und Dezentralisierung; Dezentrale Organisationsformen im Neuen Steuerungsmodell; Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation; Output-Steuerung und Performance Measurement; Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit

### Literatur

- Banner, Gerhard, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommune braucht ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, S. 6ff.
- KGSt, 1991ff.: Berichte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln.
- KGSt, 1993: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht 5/1993, Köln.
- König, Klaus, 1995: „Neue“ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung. Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, in: DÖV, S. 349ff.
- Reichard, Christoph, 1997: Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Naschold, Frieder u.a. (Hrsg.): Neue Städte braucht das Land, Stuttgart usw., S. 49-74.
- Reinermann, Heinrich, 1995: Ergebnisorientierte Führung und Schlanke Verwaltung, in: Verwaltung & Management, S. 169ff. und 246ff.

Werner Jann

## Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat

### 1. Problemstellung

Otto von Bismarck berichtete in seinen „Gedanken und Erinnerungen“ (S.175/176), dass dem Zaren in den ersten Tagen des Frühlings im Sommergarten zwischen dem Pauls-Palais

und der Newa in St. Petersburg ein Soldat aufgefallen sei, der „in der Mitte eines Rasenplatzes (...) stand. Da der Soldat auf die Frage, weshalb er da stehe, nur die Auskunft zu geben wusste: 'Es ist befohlen', so ließ sich der Kaiser durch seinen Adjutanten auf der Wache erkun-