

*Lars Holtkamp*

### Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells

#### **Zusammenfassung**

Das Neue Steuerungsmodell in Deutschland ist in besonderem Maße von einem inhärenten theoretischen Widerspruch geprägt. Die tradierten Entscheidungsstrukturen, in denen nutzenmaximierende Fachverwaltungen und Politiker zur Budgetexpansion tendieren, werden aus einer Rational-Choice-Perspektive kritisiert. Dem wird das Neue Steuerungsmodell gegenübergestellt, in das sich nun ausgehend von einem optimistischen Menschenbild die zentralen Akteure entsprechend ihren radikal neu definierten Rollen einfügen und dem Primat der Haushaltskonsolidierung unterordnen. Nach 15-jähriger Implementationspraxis in Deutschland kann konstatiert werden, dass das Neue Steuerungsmodell auch an diesem Widerspruch auf konzeptioneller Ebene gescheitert ist. Das Scheitern kann aus einer konsequenten Rational-Choice-Perspektive als eine „rationale Abwahl“ im Vollzug interpretiert werden.

*Schlagworte:* Verwaltungsreform, Rational Choice, Implementation, Neues Steuerungsmodell, Haushaltskonsolidierung

#### **Abstract**

The New Steering Model (Neue Steuerungsmodell) as the German version of the international New Public Management movement is characterised by an inherent theoretical contradiction. On the one hand, traditional decision-making structures are criticised from a rational-choice perspective, in which advantage-seeking departmental services and politicians attempt to increase their budget. But on the other hand, when presenting the New Steering Model, far more optimistic assumptions about human behaviour are taken for granted. Main actors are expected to adapt to their newly defined roles and to endorse the primacy of budget consolidation. 15 years after the beginning of the New Steering Model's implementation, its miscarriage may be partially ascribed to this inherent contradiction.

*Key words:* Administrative reforms, Rational choice, Implementation, New Steering Model, Budget consolidation

#### **1. Einleitung**

Die New-Public-Management-Bewegung gewann in Deutschland erst in den 1990er Jahren im Zuge von Haushaltskrise und Kosten der Deutschen Einheit an Bedeutung. Das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) entwickelte Neue Steuerungsmodell verbreitete sich in den Städten binnen weniger Jahre wie ein Buschfeuer. Während in vielen Städtebefragungen von den Kommunen kontinuierlich ein hoher Implementationsstand einzelner Bausteine des Neuen Steuerungsmodells angegeben wird (man will als „modern“ gelten), ergaben qualitative Fallstudien seit Ende der 1990er Jahre zunehmend,

dass die Verwaltungsmodernisierung nach anfänglicher Euphorie in allen betrachteten Kommunen zumindest ins Stocken geraten ist und vieles chronisch nicht umgesetzt wird. Dementsprechend herrscht „in vielen deutschen Kommunen eine Mischung aus Frust, Ratlosigkeit und Durchhalteparolen“ (*Bogumil/Reichard* 2007, S. 85).

Im Folgenden wird zunächst auf der Grundlage der bisher umfassendsten Evaluation des Neuen Steuerungsmodells und der hieraus resultierenden angeregten Diskussion über Praxiskonsequenzen (*Bogumil* u.a. 2007; *Holtkamp* 2007) sowie aller anderen vorgelegten Fallstudien zur Kommunal- und Landesebene und denen seit 2002 vorgelegten Berichten der Landesrechnungshöfe im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs der Implementationsstand des NSM analysiert und bewertet. Insgesamt werden damit vorwiegend qualitative Fallstudien berücksichtigt, weil in schriftlichen quantitativen Befragungen eher die Selbstdarstellungsabsichten der Akteure zum Tragen kommen und diese vor allem kaum zur Einschätzung der Wirkungen von Verwaltungsreformen auf interne Prozesse und Input-Ziele geeignet sein dürften (*Banner* 2001; *Bogumil* u.a. 2007).

In diesem Beitrag wird beschrieben, dass das NSM gemessen an dem dominanten Ziel der Haushaltskonsolidierung in den deutschen Kommunen als gescheitert einzuordnen ist und dass die Berichte der Landesrechnungshöfe Ähnliches für die Landesverwaltungen erwarten lassen. Schließlich wird aus einer Rational-Choice-Perspektive erklärt, warum die für dieses Ziel zentralen Bausteine des NSM nicht eingeführt werden konnten (politisches Kontraktmanagement) bzw. nicht die intendierten Konsolidierungswirkungen entfachen konnten (Outputorientierte Steuerung und Budgetierung) und auch deshalb zum Teil wieder zurückgenommen wurden.

Mit dieser Fokussierung auf das Neue Steuerungsmodell in deutschen Kommunen und Bundesländern<sup>1</sup> ist zugleich verbunden, dass größere Erfolge der New-Public-Management-Bewegung in anderen Ländern nicht ausgeschlossen werden können und sollen. Aber auch hier lohnt ein kritischer empirischer Blick und eine Analyse der unterschiedlichen Kontextfaktoren insbesondere in Bezug auf den Parteienwettbewerb, bevor man die in der letzten Ausgabe dieser Zeitschrift referierten positiven Erfahrungen der Schweiz modellartig auf Deutschland übertragen will, wie am Schluss des Beitrages zu zeigen sein wird.

## 2. Das Neue Steuerungsmodell

Zunächst sollen kurz die zentralen Bausteine des KGSt-Modells skizziert und in die an Rational-Choice-Ansätzen orientierten Analysen des KGSt-Vorstands *Gerhard Banner* eingeordnet werden. *Banner* hat das Neue Steuerungsmodell maßgeblich entwickelt und in enger Kooperation mit betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaftlern propagiert (*KGSt* 1993, S. 39; *Reichard* 1994; *Vollmer* 2002). Die betriebswirtschaftliche Verwaltungsforschung deutete das NSM so, als sei nun die „Reformkompetenz“ von allen anderen wissenschaftlichen Disziplinen „tendenziell übergegangen auf die Ökonomen. Referenzmodell für eine Modernisierung öffentlicher Unternehmen ist das privatwirtschaftliche Großunternehmen“ (*Budäus* 1994, S. 163).

## 2.1 Zentrale Bausteine und Ziele des NSM

Der in der Verwaltungswissenschaft wohl am kontroversesten diskutierte Baustein des NSM ist das Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung, nach dem die Politik nur noch die Ziele („was“) definieren und die Ausführung der Verwaltung überlassen sollte („wie“), um eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung zu gewährleisten. Als Zweites sollte eine Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung durch die Budgetierung erreicht werden. Den Fachbereichen sollten im Haushaltsvollzug mehr Budgetkompetenzen zugeordnet werden, um Flexibilität und Anreize für ein wirtschaftlicheres Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter zu schaffen (z.B. Reduzierung des „Dezemberfiebers“). Die größeren Handlungsspielräume der Verwaltung sollten durch die outputorientierte Steuerung für die Politik kontrollierbar bleiben (*KGSt* 1993, S. 20; *Jann* 2005). Der Haushaltsplan sollte sich zu einem produktorientierten Haushaltsbuch wandeln. Die Ziele der Produkte sollten sich an den von der Politik gesetzten Zielen ausrichten, und die Verwaltung sollte regelmäßig über die Zielerreichung berichten.

Diese im Zuge der Binnenmodernisierung angestrebten neuen Verwaltungsstrukturen sollten von außen durch eine stärkere Kundenorientierung und interkommunale Leistungsvergleiche als Wettbewerbssurrogate „unter Strom gesetzt“ (*KGSt* 1993, S. 22) werden, wobei die Kundenorientierung allerdings nicht zu den unverzichtbaren Mindestbedingungen für die Realisierung der NSM-Ziele zugeordnet wurde (*Bogumil u.a.* 2007, S. 30f.; *KGSt* 1993, S. 15f.). Im Gegensatz zu vielen anderen Reformmodellen im Ausland war das NSM als deutsche Variante des New Public Managements stark auf die Binnenmodernisierung und betriebswirtschaftlich outputorientierte Steuerung ausgerichtet (*Reichard* 2002; *Naschold/Bogumil* 2000).

Ziel des Neuen Steuerungsmodells war vor allem eine Effizienzsteigerung der Verwaltung, was durchaus im engeren Sinne als Einsparungsziel zu verstehen ist. Rückblickend weist *Gerhard Banner* auch auf strategische Gründe für die Fokussierung auf die Haushaltskonsolidierung hin. Um eine Reformbewegung überhaupt in Gang zu bringen und die kritische Masse für Diffusionsprozesse zu akquirieren, sei es angesichts der sich gerade in NRW-Kommunen rund um die KGSt in Köln bereits abzeichnenden Haushaltskrise richtig gewesen, das alte Verwaltungssystem als „System organisierter Unverantwortlichkeit“, das auf Geldverschwendung hinausläuft, zu diskreditieren und gleichzeitig eine überzeugende Alternative als Konsolidierungskonzept zu präsentieren (*Banner* 2001, S. 288). Gerade an die Ratsmitgliedern adressiert wurde betont, dass das „neue Steuerungsmodell einen Beitrag zur Meisterung der Finanzkrise leisten“ (*KGSt* 1996, S. 16) kann. Als Erfolgsgeschichte diene dabei immer wieder die Stadt Tilburg, an deren Verwaltungsreform sich große Teile des KGSt-Konzepts anlehnten.

„Die Reform der Stadt Tilburg wird allgemein als erfolgreich anerkannt. Die Stadt hat die Finanzkrise gemeistert“ (*Blume* 1993, S. 157).

So verbanden auch die meisten Kommunen in Deutschland das Neue Steuerungsmodell vorrangig mit dem Ziel der Effizienzsteigerung und der Haushaltskonsolidierung durch Mobilisierung endogener Sparpotentiale (*Reiser* 2006, S. 170; *Holtkamp* 2000). Die Haushaltskonsolidierung gilt den kommunalen Akteuren seit Anfang der 1990er Jahre als das mit Abstand wichtigste Problem der Stadtentwicklung, wie es die regelmäßigen Befragungen des Deutschen Institutes für Urbanistik hinreichend dokumentieren, und in den letzten Jahren hat sich der Konsolidierungsdruck für viele Kommunen durch stetig stei-

gende Kassenkredite sogar noch weiter verschärft (*Mäding 1998; Holtkamp 2006*). Kontinuierlich wird dementsprechend in quantitativen Befragungen von den Kommunen die Effizienzsteigerung in der Verwaltung als wichtigstes Ziel des Neuen Steuerungsmodells angegeben (*Rehm 2004, S. 109*). Auch in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird einheitlich konstatiert, dass die Haushaltskrise die Hauptursache für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in deutschen Kommunen ist, während in anderen Ländern durchaus andere Ziele und Motive zentral waren (*Naschold/Bogumil 2000*). Die Erschließung von Konsolidierungseffekten bzw. die Meisterung der Finanzkrise sind auch nach Einschätzungen der verwaltungswissenschaftlichen Experten das konstante, zentrale Ziel des NSM in den deutschen Kommunen (*Reichard 1994, S. 83; Benz 2004, S. 30; Wollmann 2008, S. 233; Bogumil/Kuhlmann 2004, S. 52; Noll 2007, S. 95f.; Reichard/Röber 2001, S. 384*).

Auch die Landesverwaltungen, die konzeptionell häufig die kommunalen Reformbausteine im Hinblick auf die betriebswirtschaftliche Binnenmodernisierung übernahmen (*Kropp 2004, S. 427*), gaben in der Regel die Haushaltskonsolidierung und Kosteneinsparungen als zentrales Ziel der Verwaltungsreformen an (*Wegrich 2006, S. 120ff.; Rechnungshof BW 2007*).

Insgesamt kann somit sowohl für die Kommunal- als auch für die Landesverwaltung im Soll-Ist-Vergleich das Erreichen von Einsparungen als entscheidender Maßstab dienen, um den Reformerfolg des NSM in Deutschland abschätzen zu können.

## 2.2 Das Neue Steuerungsmodell aus der Rational-Choice-Perspektive

Um zu rekonstruieren, mit welchen institutionellen und prozessualen Veränderungen das NSM einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten sollte und hinterher erklären zu können, warum dies gegebenenfalls nicht „funktioniert“ hat, kann man sich nicht allein auf die KGSt-Berichte stützen, sondern muss die Publikationen von *Gerhard Banner* als ehemaligem KGSt-Vorstand berücksichtigen. In Literaturanalysen hat sich deutlich gezeigt, dass insbesondere sein 1991 veröffentlichter Aufsatz „dem deutschen Reformdiskurs der neunziger Jahre schließlich seine Initialzündung“ (*Vollmer 2002, S. 48*) gibt und deshalb als „bahnbrechend“ eingeordnet wird (*Wollmann 2008, S. 232*).

Bereits in den 1980er Jahren befasste sich *Gerhard Banner* ausgiebig mit den endogenen Konsolidierungspotentialen in den Kommunen und möglichen Kommunalverfassungs- und Verwaltungsreformen. Hier prägte er bereits Begriffe wie die „organisierte Unverantwortlichkeit“ (*Banner 1986, S. 161*), die im Zuge der NSM-Debatte populär wurden. In diesen Analysen identifizierte er vor allem zwei endogene Kostentreiber, an denen später das NSM ansetzen sollte.

Erstens forciert aus seiner Sicht die „Konkurrenzlogik“ (*Banner 1987, S. 51*) im Stadtrat den Überbietungswettbewerb und führt ebenso wie parteipolitische Patronage zu Ausgabenexpansion. Dies entspricht im Kern seiner konkordanzdemokratischen Normvorstellung von kommunaler Selbstverwaltung (vgl. *Holtkamp 2008a*). Der zweite Kostentreiber sind aus seiner Sicht die Fach-Basis-Koalitionen, bestehend aus Fachverwaltungen, Ausschussvorsitzenden und Interessengruppen, die eine Maximierung ihrer Fachbudgets anstreben (ähnlich den „eisernen Dreiecken“ in der Policy-Analyse vgl. für einen Überblick *Jann/Wegrich 2008*). In der maßgeblich von ihm entworfenen Kommunalverfassungsdebatte plädierte er damals für eine Zentralisierung der Haushaltspolitik durch einen

starken direktgewählten Bürgermeister, der diese beiden Kostentreiber kontrollieren sollte. Diese Analyse basiert vorwiegend auf Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie und nahm den in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung empirisch vielfach bestätigten Zentralisierungsansatz des Rational-Choice-Institutionalismus zur Lösung der Allmende-Problematik in der Haushaltspolitik vorweg (von Hagen/Harden 1995; Wagschal/Wenzelburger 2008, S. 153). Auch für die KGSt entwickelte Gerhard Banner in den 1980er Jahren Verwaltungsreformkonzepte (KGSt 1982, S. 9), die auf Haushaltskonsolidierung durch Zentralisierung und die inkrementalistische Rasenmähermethode setzten.

Allerdings konnten mit diesen Empfehlungen nur in der Haushaltskrise Erfolge erzielt werden, in der der Kämmerer und Bürgermeister sich mit Sparvorschlägen gut durchsetzen kann, während danach aus Sicht der KGSt wieder die selbe Ausgabenmentalität zu beobachten war. Anfang der 1990er Jahre konstatierte Gerhard Banner, mit dem Neuen Steuerungsmodell ein dauerhaft wirksames Instrument gegen die von ihm beschriebenen Kostentreiber gefunden zu haben (KGSt 1993, S. 8f.). In seinem Schreiben zur Haushaltskonsolidierung an alle Verwaltungschefs, Finanz- und Organisationsdezernenten der KGSt-Mitgliedskommunen zu den neuen NSM-Berichten wies er darauf hin, dass das NSM zwar kein Patentrezept zur kurzfristigen Bewältigung der Finanzkrise sei, weil zunächst erstmal bei Einführung nicht unerhebliche Mehrkosten entstehen würden.

„Dennoch schafft es mit seinem Kernelement der Ressourcenverantwortung vor Ort eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von Konsolidierungsstrategien;

es ermöglicht die eigenverantwortliche Festlegung der Konsolidierungsaktion durch die Fachdienste

es motiviert sie zur Ausschöpfung innerer Rationalisierungsreserven und

es fördert eigenständige Überlegungen zur Aufgabenkritik.“<sup>2</sup>

Danach „steuern sich die Fachbereiche weitgehend selbständig“ (Banner 1991, S. 6) in den vorgegebenen Budgetgrenzen und haben einen dauerhaften Anreiz wirtschaftlich zu handeln. Somit wurde das NSM als Dezentralisierungs- und Delegationsstrategie eingeordnet (Jann 2005) und eine Entmachtung der Querschnittsämter wurde angenommen (Trube 2005, S. 42). Da die KGSt entsprechend der Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie von den Expansionsinteressen der Fachverwaltung ausging, wonach „nichts die eigene Karriere so zuverlässig wie eine steigende Zahl von Mitarbeitern und ein wachsender Etat“ (KGSt 1993, S. 9) fördert, hat die outputorientierte Steuerung und das Controlling als zweiter NSM-Baustein eine große Bedeutung, auch damit die Fachverwaltungen nicht, wie zuvor, laufend unkontrollierte Budgetreserven bilden können (KGSt 1993, S. 20). Als Scharnier zwischen diesen beiden NSM-Bausteinen fungiert schließlich die angestrebte neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung. Die Politik soll klare Ziele und die Budgetgrenzen für die outputorientierte Steuerung vorgeben und dafür auf die Detailintervention verzichten, um den Fachverwaltungen die nötigen Spielräume im Rahmen der Budgetierung zu gewähren. Dieser Verzicht soll auch zu einer klaren Trennung insbesondere zwischen Fachverwaltungen und Fachpolitikern führen, um die Durchschlagskraft der Fach-Basis-Koalitionen zu reduzieren. Danach wurden durch die starke Verflechtung zuvor die Politiker für die Budgetinteressen der Fachverwaltungen „eingespannt“ und die Politik habe ihrerseits in effizienzmindernder Art eine „Politisierung des Verwaltungsapparats“ vorangetrieben (KGSt 1993, S. 16). Durch den Verzicht auf Detailintervention seitens der Kommunalpolitik sollte zugleich der Überbietungs-

wettbewerb im Stadtrat eingeschränkt werden bzw. der „kurzfristorientierte Politiktyp, der unter dem Gesichtspunkt aktueller Wählerwünsche und bevorstehender Wahltermine Einzelmaßnahmen aneinanderreihet. Diese additive Politik ist teuer und geht zu Lasten künftiger Handlungsmöglichkeiten“ (*KGSt* 1993, S. 9). In der sozialwissenschaftlichen Verwaltungsforschung wurde dieser Verzicht überwiegend als eine deutliche Beschränkung der Ratskompetenzen und des Parteieneinflusses gedeutet (*Wollmann* 1999). Zugleich hält es die *KGSt* für den Reformerfolg für zwingend erforderlich, dass auch bei den Zielen und Reformschritten Politik und Verwaltung vertrauensvoll zusammenarbeiten und der strategische Zielkonsens „während der gesamten Umbauphase aufrechterhalten wird“ (*KGSt* 1993, S. 27). Politik und Verwaltung müssen „am selben Strang“ (*KGSt* 1996, S. 43) ziehen und die Schweizer Konkordanzdemokratie wird für dieses Politikverständnis als Vorbild angegeben (S. 36). Wird von diesen Grundsätzen und NSM-Bausteinen abgewichen oder nur einzelne Instrumente „herausgepickt“, kann das NSM, wie die *KGSt* immer wieder betont hat, nicht seine volle positive Wirkung entfalten (*KGSt* 2007).

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass im Neuen Steuerungsmodell bei der Kritik der tradierten Entscheidungsstrukturen von einer Rational-Choice-Perspektive ausgegangen wird. Allerdings sollen diese Eigeninteressen nicht mehr durch verbindliche kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen und hierarchische Eingriffe „gezähmt“ werden, sondern im Neuen Steuerungsmodell wird davon ausgegangen, dass sich die zentralen Akteure entsprechend ihren radikal neu definierten Rollen einfügen und dem Primat von Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftlichkeit unterordnen. Aus welchen Eigeninteressen die Politik beispielsweise auf Detailintervention und den Parteienwettbewerb verzichten sollte oder die Querschnittsämter wichtige Kompetenzen abgeben sollten, wird nicht dargelegt. Zur Kritik der alten Entscheidungsstrukturen wird vom rücksichtslosen Nutzenmaximierer ausgegangen, während in der NSM-Phase dann von einem „positiven Menschenbild“ ausgegangen wird, wie dieser Widerspruch bereits auch für andere NPM-Modelle diskutiert wurde (*Schedler/Proeller* 2006, S. 292; *Schröter* 2007, S. 169). Wendet man hingegen die Rational-Choice-Perspektive konsequent auf das NSM an, wirken viele dieser Reformvorstellungen naiv und es sind massive Implementationsprobleme zu erwarten.

### 3. Die Umsetzungsdefizite

#### 3.1 Implementationsstand in den Kommunen

Bezogen auf die einzelnen Bausteine des Kernmodells des NSM-Konzepts lässt sich im Rückgriff auf die diversen mittlerweile vorliegenden Fallstudien zur Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene und angelehnt an die bisher umfassendste Evaluation des NSM (*Bogumil u.a.* 2007) der folgende Implementationsstand konstatieren:

Die neue „Was“-/„Wie“-Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung wurde in keinem untersuchten Fall dauerhaft umgesetzt. Die Politik hat in der Regel keine klaren Ziele formuliert, an denen sich die outputorientierte Steuerung hätte ausrichten können. Die Kommunalpolitik verabschiedete zwar in den Stadträten häufig das Neue Steuerungsmodell, um hiermit eine Antwort auf die Haushaltskrise zu geben, aber das im NSM angestrebte Verhältnis von Politik und Verwaltung wird mehrheitlich grundlegend abge-

lehnt (Reiser 2006, S. 206; Newiger-Addy 2002, S. 154f.) und daher nicht umgesetzt. Die Kontrolle der Verwaltung erfolgt nicht durch Überprüfung der Zielerreichung, beispielsweise anhand des Berichtswesens, sondern die großen Fraktionen setzen weiterhin auf persönliche Kontakte in den Verwaltungen und parteipolitische Patronage (Holtkamp 2000, S. 193). Die Detailintervention auch zu Gunsten einzelner Bürgerwünsche wird von der Politik weiter fortgesetzt, weil sie diese und nicht die Zieldiskussion als ihr Kerngeschäft ansieht. Die produktorientierten Haushaltsbücher wurden von der Politik nicht angenommen, sondern man berät weiter nach dem kamerale Haushaltsplan. Insgesamt kann für diesen Reformbaustein auf einer sehr breiten empirischen Basis die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung „als eindeutig gescheitert angesehen werden“ (Bogumil 2007, S. 39f. vgl. Literaturangaben zu den vielen Fallstudien Kap. 4.1).

Auch bezogen auf die dezentrale Budgetierung zeigten sich in den Kommunen gravierende Probleme. Die Fachverwaltungen nutzten die neuen Spielräume teilweise zur Budgetexpansion. Aufgrund dieser Tendenzen wurde in einigen untersuchten Städten die Budgetierung wieder zurückgeführt. Budgetüberschüsse wurden am Ende des Jahres wieder gänzlich von der Kämmerei „eingezogen und zum Haushaltsausgleich genutzt“ (Bogumil u.a. 2006, S. 143) oder die Budgetierung wurde nach nur einem Jahr durch haushaltswirtschaftliche Verfügung wieder aufgehoben, mit folgender schriftlichen Begründung des Kämmers an alle Verwaltungsmitarbeiter: „weil die mit der Budgetierung gewährten Freiräume eher dazu verwendet wurden, Mehrausgaben zu tätigen, die sonst nicht möglich gewesen wären“ (zit. n. Holtkamp 2000, S. 192). Im Vollzug dominiert somit wieder eine starke Zentralisierung der Haushaltspolitik. Kürzungen werden mit dem Rasenmäher unabhängig vom Output durchgeführt, wie es Gerhard Banner und die KGSt ihren Mitgliedskommunen bereits in den 1980er Jahren empfohlen hatten (z.B. Wiechmann 2006, S. 105). Die Ressourcenverantwortung wurde also nicht, wie es das NSM vorsah, dauerhaft auf die Fachbereiche übertragen. Viel eher sind hierarchische Vorgaben auch für den Vollzug und die Nichtübertragbarkeit von Budgetüberschüssen in Kommunen mit Haushaltsproblemen der Regelfall (Prigge/Schwarzer 2004, S. 73f.), so dass auch dieser Baustein des NSM in vielen Kommunen nicht dauerhaft umgesetzt wurde. Diese Rehierarchisierung der Mittelbewirtschaftung in Kommunen mit massiven Haushaltsproblemen könnte auch einen Beitrag dazu geleistet haben, dass die Verwaltungsmitarbeiter in nordrhein-westfälischen Kommunen mehrheitlich ihre Behörde als hierarchische Organisation einstufen, aber dies fast kein Verwaltungsmitarbeiter für wünschenswert hält (Grunow/Strüngmann 2008, S.126).

Die outputorientierte Steuerung schließlich produzierte erhebliche Transaktionskosten, ohne dass sie tatsächlich zur Steuerung der Budgets und der Verwaltung beitrug. Die hierdurch generierten Informationen wurden von den kommunalen Entscheidungsträgern kaum zur Kenntnis genommen und blieben auch deshalb folgenlos (Bogumil u.a. 2007, S. 155). Im Kern wurden mit der outputorientierten Steuerung vorwiegend „Datenfriedhöfe“ (Naschold/Bogumil 2000, S. 215) produziert. Aufgrund dieser negativen Erfahrungen wurden die Produktkataloge und outputorientierten Haushaltsbücher anschließend häufig wieder zu den Akten gelegt, so dass auch die stark an Produkten orientierte Steuerung als gescheitert gelten kann (Holtkamp 2000). Das hierauf aufbauende Controlling wurde in vielen Städten nicht oder verspätet eingeführt (Brecht 1999, S. 207). Die Controller stießen auf eine geringe Akzeptanz in der Verwaltung, wurden häufig von den Fachverwaltungen nur selektiv informiert (Göbel 1999, S. 221f.), und ihre Ergebnisse wurden von der Führung kaum zur Kenntnis genommen.

Bezogen auf das zentrale Ziel des NSM – die Haushaltskonsolidierung – ist eine eindeutig negative Bilanz zu ziehen. Kommunen, die das NSM umgesetzt haben, können keine größeren Konsolidierungseffekte nachweisen als Kommunen, die auf die Umsetzung des NSM weitgehend verzichteten (Holtkamp 2000; Bogumil u.a. 2007). Gerade in den Städten, in denen das NSM fast in Reinkultur umgesetzt wurde und die als Vorzeigestädte für die Effizienz des NSM präsentiert wurden (Osner 2001), ordneten die Akteure es hinterher als „konsolidierungsfeindlich“ und nur für „Schönwetterzeiten“ geeignet ein. So kommt die bisher umfassendste Evaluation des NSM in Deutschland zu folgendem Fazit:

„Unter Einbeziehung der Reformkosten kann davon ausgegangen werden, dass das NSM nicht nachhaltig und längerfristig zur Haushaltskonsolidierung beigetragen hat. In manchen Fallstudien drängt sich sogar der Eindruck auf, dass die Dezentralisierung (...) die Budgetmaximierung in den Fachbereichen noch verschärft und die städtischen Ausgaben damit insgesamt eher in die Höhe getrieben hat“ (Bogumil/ Grohs/Kuhlmann 2006, S. 168).

Andere, auch mit dem NSM verbundene Ziele, wie die verstärkte Mitarbeiterorientierung und die Vermeidung der vermehrten Ausgründung und Privatisierung kommunaler Leistungen, wurden ebenso deutlich verfehlt (Bogumil/Reichard 2007, S. 86f.; Kießler 2007).

Eine positivere Bilanz wird lediglich in Bezug auf das erweiterte Modell des NSM im Bereich der Kundenorientierung gezogen. In den letzten Jahren wurden nachweislich die Bearbeitungszeiten von Verwaltungsvorgängen optimiert und die Servicequalität erhöht (Bogumil/Holtkamp/Kießler 2007). Als relativ erfolgreich erwiesen sich Formen des Aktiven Beschwerdemanagements und die Bürgerämter (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). Dabei ist aber festzuhalten, dass die Kundenorientierung anfangs nicht zu den wesentlichen Zielen des NSM gehörte und diese kundenorientierten Instrumente vor dem NSM bzw. in Städten mit Abstand zum KGSt-Modell entwickelt wurden (Vogel 1995). Diese Instrumente verbreiteten sich relativ unabhängig vom NSM auch aufgrund der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters und den damit einhergehenden Anreizen des Verwaltungschefs, sich und die Verwaltung als bürgernah zu präsentieren (Bogumil 2001, S. 189f., Holtkamp 2002, S. 240, 250f).

Demgegenüber können die interkommunalen Leistungsvergleiche in Deutschland als weitgehend wirkungslos eingestuft werden. Sie entwickelten keinen Wettbewerbsdruck bei ebenfalls hohen Transaktionskosten. Die Kommunen nahmen nur unter der Bedingung an den Leistungsvergleichen teil, dass eben gerade nicht die Verlierer „geoutet“ werden. Aber Leistungsvergleiche fernab der Öffentlichkeit können keinen Wettbewerbsdruck entfachen. Zudem erwies sich der Output der Kommunen als wenig vergleichbar, weil jede Stadt ihren eigenen Produktkatalog produzierte (Bogumil/Kuhlmann 2004). Aufgrund des geringen Praxisnutzens sind die Leistungsvergleiche häufig wieder eingeschlafen oder haben zumindest viele Austritte der Projektkommunen zu verzeichnen.

### 3.2 Umsetzungsdefizite in den Landesverwaltungen

Zu den Konsolidierungseffekten des Neuen Steuerungsmodells auf Landesebene liegen in Deutschland bisher keine verwaltungswissenschaftlichen Studien vor. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die betriebswirtschaftliche Verwaltungswissenschaft zwar bereitwillig normative Konzepte für eine effizientere Verwaltungspraxis formuliert, die aber nur wenig auf empirischen Fakten gründen (Jann 2006, S. 46) und die stärker empirisch



orientierte politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung sich häufig für Effizienzfragen nicht zuständig erklärte (vgl. kritisch *Banner* 1987, S. 50; *Holtkamp* 2008b) bzw. die Transaktionskosten von Verwaltungsreformen unhinterfragt blieben (vgl. kritisch *Kuhlmann/Wollmann* 2006). Dementsprechend wurde in den verwaltungswissenschaftlichen Lehrbüchern die empirische Untersuchung von Effizienzfragen den Rechnungshöfen zu gewiesen (*Bogumil/Jann* 2005, S. 43). Die wenigen zur Landesebene vorliegenden politikwissenschaftlichen Implementationsstudien beziehen sich bei der Beurteilung der Konsolidierungseffekte dieser Reformen dann auch konsequenterweise auf die Berichte der Landesrechnungshöfe (*Hörmann* 2006, S. 220; *Reiners* 2003).

Aus den Berichten der Landesrechnungshöfe, die alle für den vorliegenden Beitrag (seit dem Haushaltsjahr 2002) ausgewertet wurden, ergibt sich ein deutliches Bild. Das Effizienzziel und Konsolidierungsbeiträge werden danach insbesondere durch die hohen Transaktionskosten outputorientierter Steuerungselemente deutlich verfehlt. So belaufen sich beispielsweise nach Angaben des Landesrechnungshofs in Baden-Württemberg die Transaktionskosten der dortigen Verwaltungsreform, die als „Jahrhundertreform“ in allen Verwaltungsteilen flächendeckend umgesetzt werden sollte und mit hohen Effizienzrenditen angekündigt wurde, auf 220 Mio. Euro. Bisher seien hierdurch allerdings jährlich nur 2 Mio. Euro Einsparungen entstanden, so dass sich die bis 2005 aufgelaufenen Kosten erst in 111 Jahren amortisieren würden. Da aber weiterhin jährlich 30 Mio. Euro an Kosten hinzukämen, wäre überhaupt keine Amortisation in Sicht (*Rechnungshof BW* 2007, S. 42). Allein für externe Dienstleister wurden rd. 150 Millionen Euro gezahlt. Zusätzlich wurden in der Landesverwaltung 200 Controller eingestellt, die auf keine Steuerungswirkungen verweisen konnten.

Ähnlich negative Erfahrungen mit flächendeckenden Reformen nach dem NSM konstatiert der Berliner Rechnungshof. Die von der Verwaltungsreform erwarteten Wirkungen und Erfolge seien bei hohen Transaktionskosten bisher nur im geringen Umfang eingetreten (*Rechnungshof Berlin* 2006, S. 6). Diese Ergebnisse nahm der Finanzsenator in Berlin zum Anlass, die Abschaffung der gesetzlich geregelten flächendeckenden Umsetzung der Verwaltungsreform zu fordern. Dies wäre auch „ein maßgeblicher Beitrag zur Entbürokratisierung“<sup>43</sup> (vgl. ähnlich *Sarrazin* 2008). Er stützt sich dabei auf eine ausführliche Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen, in der folgende Bilanz zum durch Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) eingeführten NSM gezogen wird:

„Nimmt man alles zusammen, ist das VGG ein in der Reform euphorie der 90er Jahre entstandenes Konstrukt von durchweg guten Reformvorsätzen (...) Nach nunmehr achtjähriger praktischer Erfahrung sollten wir wieder der Realität den Vorrang geben. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass sich hier Experimente mit Steuerungsdiensten und Zielvereinbarungen, mit Personal- und Qualitätsmanagement verfestigen und im Ergebnis eine überflüssige Parallelverwaltung entsteht, die sich vornehmlich mit sich selbst beschäftigt und einer effizienten Aufgabenwahrnehmung eher entgegensteht“.

Auch in den Bundesländern, in denen Teile des NSM vorsichtig und in Pilotprojekten eingeführt wurden, kommen die Rechnungshöfe zu keinen besseren Bilanzen. Aus ihrer Sicht wurden hier über Jahre zweistellige Millionen-Beträge investiert, ohne dass die Wirkung dieser Modellprojekte evaluiert wurde und ohne dass nennenswerte Einsparungen den hohen Transaktionskosten gegenübergestellt werden konnten (*Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt* 2007, S. 24f.; *Bayerischer Oberster Rechnungshof* 2006, S. 44). In allen Berichten der Rechnungshöfe zu den Verwaltungsreformen werden insbesondere Elemente der outputorientierten Steuerung als unwirtschaftlich kritisiert, weil sie bei ho-

hem Aufwand häufiger nur zu „Zahlenfriedhöfen“ (*Bayerischer Oberster Rechnungshof* 2006, S. 44) ohne Steuerungswirkung geführt haben. Aufgrund problematischer Implementationserfahrungen wurden schließlich in vielen Landesverwaltungen insbesondere Instrumente der outputorientierten Steuerung wieder zurückgenommen bzw. eingeschränkt (*Reuter* 2008, S. 230f.).

Zu den in den Landesverwaltungen eher verhalten eingesetzten Budgetierungsverfahren liegen demgegenüber nur wenige Erfahrungen vor, die tendenziell keine oder sogar problematische Effekte in Bezug auf die Haushaltskonsolidierung konstatieren (*Rechnungshof Bremen* 2007, S. 44; *Peters* 1999). Zudem ist die Umsetzung einer dauerhaft von Vertrauen geprägten Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung in Bezug auf Verwaltungsreformen und eine Konzentration der Politik auf die Formulierung klarer Zielvorgaben für die konkurrenzdemokratischen Landesparlamente nicht feststellbar (*Reiners* 2003, *Hörrmann* 2006, S. 206; *Brink/Reinemann* 2002, S. 270, 272). Deshalb bezieht sich die outputorientierte Steuerung auch nur auf „fiktive Ziele“ (*Sarrazin* 2008), zumindest wenn man den Einschätzungen des Berliner Finanzsenators folgen will.

Wenn man also insgesamt die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells bewerten soll, muss man angesichts der bisherigen Verfehlung der für die KGSt, die Kommunen und Landesverwaltungen zentralen Zielsetzung der Haushaltskonsolidierung und in Anbetracht der kaum vorhandenen dauerhaften Umsetzung der wichtigsten Reformbausteine zu dem Ergebnis kommen, dass das NSM gemessen an seinen eigenen Ansprüchen gescheitert ist. Dies ist zumindest das Fazit, dass man aus allen seit den 1990er Jahren vorgelegten Evaluationsstudien und den Rechnungshofberichten ziehen muss, wobei sicherlich immer auf weiteren Forschungsbedarf verwiesen werden kann. Allerdings sollte man nach 15 Jahren NSM auch als Verwaltungswissenschaft in der Lage sein eine klare Bilanz zu ziehen, zumal größere Forschungsprojekte zum NSM zukünftig in Deutschland sehr unwahrscheinlich sind. Die hierfür zentralen Forschungsförderungsinstitutionen haben sich aus diesem Bereich auch enttäuscht von den Reformergebnissen zurückgezogen (*Schneider* 2007) und auch der Forschungszugang zu Verwaltungsreformen, die in der Öffentlichkeit bereits als „Millionengrab“ geoutet wurden, dürfte äußerst limitiert sein.

#### 4. Die Ursachen des Scheiterns aus der Rational-Choice-Perspektive

In den letzten Jahren hat eine intensive verwaltungswissenschaftliche Diskussion über die Ursachen der Implementationsprobleme des NSM und mögliche Verbesserungsvorschläge für die Praxis eingesetzt. Nachdem auch in Kommunen, die relativ lange das NSM umgesetzt haben, festgestellt wurde, dass das primäre Konsolidierungsziel nicht erreicht wurde und auch deshalb in vielen Fällen eine Rezentralisierung von Budgetkompetenzen zu beobachten war, ist davon auszugehen, dass es sich bei den Ursachen nicht nur um Praxisversagen (bad implementation), sondern zu einem guten Teil um Konzeptversagen (false theory) handelt. So konstatiert beispielsweise Arthur Benz, dass die KGSt der komplexen Verwaltungswirklichkeit ein umfassendes Reformkonzept überstülpte, „dem viele Aspekte der kommunalen Mikropolitik entgegenstanden“ (*Benz* 2004, S. 29).

Als zentraler Konzeptfehler wird in diesem Beitrag herausgearbeitet, dass die Standardinteressen der Akteure (i. S. von *Mayntz/Scharpf* 1995, S. 54f.), die die Kritik der „alten Steuerung“ stark berücksichtigt, bei der Konzipierung des Neuen Steuerungsmodells

dells weitgehend ausgeblendet wurden. Um die Ursachen des Scheiterns des NSM angemessen zu analysieren, ist es aus Sicht des Autors vollkommen hinreichend, die Rational-Choice-Perspektive konsequent zu Ende zu führen und somit nicht nur auf die alte, sondern auch auf die Implementation der neuen Steuerung anzuwenden. Dabei ist von weit gefassten Standardinteressen, die sich grundlegend zwischen Fach- und Steuerungspolitikern unterscheiden, auszugehen, und die Interaktionseffekte und -situation durch spieltheoretische Modelle und die Informations- und Transaktionskosten sowie die begrenzte Rationalität durch eine stärker empirisch geerdete Ökonomische Theorie der Bürokratie Downscher Prägung zu berücksichtigen. Erst durch diese Erweiterungen ist eine „empirische getränkte Analyse“ von Wahlhandlungen möglich, ohne dass dadurch das bewusst sparsam konzipierte Modell nachhaltig an Erklärungs- und Prognosekraft verliert (*Braun* 1999, S. 271; *Holtkamp* 2000). Es dürfte plausibel sein, dass die Standardinteressen der individuellen und korporativen Akteure gerade in einer bestandsbedrohenden Situation, wie sie im Haushaltsprozess bei starkem Konsolidierungsdruck anzunehmen ist, aktiviert werden (*Mayntz/Scharpf* 1995, S. 59). Auch aus der Perspektive des Akteurszentrierten Institutionalismus, der als Heuristik für vielfältige Erklärungsansätze und -module offen ist, stellt sich die Haushaltspolitik, die durch das Neue Steuerungsmodell zur Realisierung von Konsolidierungszielen grundlegend reformiert werden sollte, als Verteilungskampf um ein begrenztes Staatsbudget dar, in dem die Akteure dazu tendieren, „für sich einen maximalen Nutzen aus den vorhandenen Mitteln zu ziehen“ (*Seils* 2004, S. 38). So kann man sich auch aus forschungspragmatischen Gründen<sup>4</sup> auf die Rational-Choice-Perspektive, die auf vergleichsweise einfache Informationen rekurriert, unter Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen konzentrieren, falls diese das Scheitern des NSM befriedigend erklärt, selbst wenn andere Erklärungsmodule wie die Identität, pfadabhängige Normen und Interaktionsorientierung korporativer Akteure ergänzend hierzu noch einen tieferen Einblick in den Implementationsprozess gewähren können und insbesondere für die Einordnung von variierenden Reformergebnissen und -verläufen im internationalen Vergleich wichtig sind.

#### 4.1 Politisches Kontraktmanagement

Die Diskussion über Konzeptfehler des NSM hat sich anfangs vor allem am Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung festgemacht. Als Erklärung für das Scheitern der neuen Arbeitsteilung wurde die einseitige, an Managementmodellen angelehnte Betonung des Effizienzziels angeführt, bei der der demokratische Charakter und die politische Rationalität der kommunalen Selbstverwaltung ausblendet werden. Hierbei wird empirisch insbesondere auf den starken Parteienwettbewerb in nordrhein-westfälischen Kommunen Bezug genommen, dessen Anreize nicht mit dem NSM kompatibel seien (*Bogumil* 2001). Danach haben die Mehrheitsfraktionen kein Interesse daran, klare Ziele zu setzen und die mangelnde Zielerreichung öffentlich zu diskutieren, um der Opposition nicht zusätzliche Munition für die parlamentarische Auseinandersetzung zu liefern. So stoßen auch das Controlling und der interkommunale Leistungsvergleich häufig an die Grenzen der Konkurrenzdemokratie und sind auch nur bedingt vereinbar mit den Stimmenmaximierungsinteressen der Bürgermeister (*Brüggemeier* 2004, S. 382f.).

Die Mehrheitsfraktionen wollen eher durch informelle Kontakte und Patronage Einfluss auf Einzelentscheidungen der Verwaltung nehmen, während die Oppositionsfraktio-

nen sich im Vorfeld von Wahlkämpfen nicht in konsensuale Zielbildungsprozesse einbinden lassen wollen. Demensprechend wurde in unterschiedlichen empirischen Studien über extreme Akzeptanz- und Umsetzungsprobleme in nordrhein-westfälischen Kommunen, wie z.B. in Gladbeck, Detmold, Waltrop, Hagen und Wuppertal, berichtet (*Naschold/Bogumil* 2000, *Bogumil* 2001, 145; *Holtkamp* 2000). Ähnliches wurde für die konkurrenzdemokratischen Landesparlamente konstatiert (*Hörrmann* 2006, S. 206; *Brink/Reinemann* 2002; *Reiners* 2003). Auch in vielen anderen deutschen Kommunen konnte die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung nicht ansatzweise umgesetzt werden (*Reiser* 2006, S. 206f.; *Newiger-Addy* 2002; *Bogumil u.a.* 2007, S. 324f.; *Möltgen* 2000, S. 223). Gegen das Modell wird auch eingewendet, dass die Bürger von den Kommunalpolitikern die Detailintervention und nicht die abstrakte Zieldiskussion erwarten und dies gerade bei stark personenorientiertem Wahlrecht auch von den Bürgern sanktioniert wird (*Newiger-Addy* 2002, S. 151f.; *Reiser* 2006, S. 206f.). Die Ursachen für das kaum implementierte Kontraktmanagement dürften damit nicht ausschließlich in der mangelnden Berücksichtigung des Parteienwettbewerbs begründet liegen, sondern auch grundlegender auf die unrealistische Erwartung, dass die Politik sich in gewissem Maße selbst entmachten und auf Stimmenmaximierungsstrategien freiwillig verzichten würde. Da das Kontraktmanagement, wie die KGSt immer wieder betont, sehr stark mit den anderen Bausteinen des NSM zusammenhängt, strahlt die chronisch nicht umsetzbare neue Arbeitsteilung auch negativ auf die Budgetierung und die outputorientierte Steuerung aus.

## 4.2 Delegation von Budgetverantwortung

Als Zweites erwies sich die propagierte stärkere Dezentralisierung und Delegation von Budgetkompetenzen auf die Fachbereiche für die Haushaltskonsolidierung grundsätzlich als hinderlich, weil Haushaltskonsolidierung im Kern Aufgabe der zentralen Steuerungs-politiker unter maßgeblichen Druck der Kommunalaufsicht ist (*May* 2002), während die Fachbereiche immer wieder versuchen sich diesem Prozess zu entziehen, wie dies *Gerhard Banner* schon früh annahm und deshalb zunächst eine starke Zentralisierung von Haushaltsplanung und -vollzug empfahl. Durch die Budgetierung wurden in einigen Fällen neue Handlungsspielräume für Budgetexpansion eröffnet. Die Kämmerei ist schon bei der Haushaltsplanaufstellung bei nur schwer einzuschätzenden Haushaltspositionen weiterhin auf die Informationen der Fachbereiche angewiesen. Diese kalkulieren dann einzelne Ausgaben bewusst hoch bzw. Einnahmen niedrig, um im Haushaltsvollzug „Überschüsse“ zu produzieren, die sie dann auf das nächste Jahr übertragen bzw. durch die gegenseitige Deckungsfähigkeit auf andere präferierte Aufgabenbereiche im aktuellen Haushaltsjahr umschichten können (*Bogumil u.a.* 2006). Dadurch erhalten die Fachbereiche mehr Spielräume für Ausgabenexpansion als bei der traditionellen haushaltsstellen-scharfen Steuerung. Die Haushaltseckwertbeschlüsse des Stadtrats am Anfang des Budgetierungsprozesses hatten zudem eine geringe Bindewirkung, weil zentrale Einnahme- und Ausgabenpositionen (Gewerbesteuer, Zinsen für kurzfristige Kassenkredite und Kreisumlage) sich danach noch stark verändern (*Bogumil u.a.* 2007) und damit neue Eingriffe und Kürzungsrunden im Vollzug provozieren, wenn sich die Haushaltskrise weiter zuspitzt.

In anderen Kommunen reagierten die Fachverwaltungen auf die Anreize der Budgetierung weder mit Expansion noch mit Konsolidierungsbemühungen, u.a. aufgrund mög-

licher Eingriffe der Kommunalaufsicht und Kämmeri ins Budget bzw. aufgrund möglicher Verhandlungen für Nachtragshaushalte<sup>5</sup>. 50% der Kommunen in NRW sind derzeit beispielsweise von der Kommunalaufsicht verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, und in 25% der Kommunen wurde der Haushalt schon nicht mehr von der Kommunalaufsicht genehmigt. Bereits bei der Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten dürfen häufig aus Sicht der Kommunalaufsicht keine Budgetreste der Fachverwaltungen auf die nächsten Jahre übertragen werden, so dass die Budgetierung des NSM nur sehr eingeschränkt umsetzbar ist (*Schwarting* 2006, S. 73; *Gerstlberger u.a.* 1999, S. 77). Im Nothaushaltsrecht werden zudem verbunden mit Auflagen der Kommunalaufsicht häufiger die Haushaltsansätze mit der Rasenmähermethode gekürzt (*Wiechmann* 2006). Transparente Leistungsproduktion ist ebenfalls unwahrscheinlich, weil die Kommunen durch Täuschungsmanöver versuchen, sich den vielen teils unkalkulierbaren, intransparenten Eingriffen der Aufsicht zu entziehen (Haushaltsschönung, Flucht aus dem Budget etc.; vgl. *Holtkamp* 2006). Es dominiert somit eine extrem kurzatmige, intransparente und inkrementalistische Konsolidierungspolitik, die mit der geduldigen, „vertrauensvollen“ Umsetzung von Verwaltungsreformen als Gesamtpaket strukturell nicht vereinbar ist.

Insgesamt gelang es durch das NSM und die Budgetierung nicht, die Expansionsinteressen der Fach-Basis-Konstellationen besser als unter der traditionellen kameralen Haushaltsplanung in den Griff zu bekommen, sondern die Optionen für diese Strategien wurden bei delegierter Budgetverantwortung noch gesteigert.

Die Budgetierung führte zudem in einigen Fällen dazu, dass jeder Fachbereich eigene Betriebsmittel anschaffte, ohne die Skaleneffekte der zentralen Beschaffung zu nutzen (*Bogumil u.a.* 2007, S. 159).

So wird letztlich auch im aktuellen Standardwerk zur Haushaltskonsolidierung der kommunalen Praxis frei von der üblichen NSM-Rhetorik empfohlen, bei unausgeglichem Haushalt „die Mittelbewirtschaftung wieder zu zentralisieren, sofern die notwendige Koordination zwischen Fachebene und zentraler Steuerung nicht oder nicht hinreichend gelingt“ (*Schwarting* 2006, S. 97).

Aus der Rational-Choice-Perspektive lassen sich die Probleme der Budgetierung als N-Personen-Gefangenendilemma (bzw. als Allmende-Problem) mit mehreren Spielzügen erfassen und damit auch die bereits bei Einführung des NSM als Konsolidierungsmodell weitgehend bekannte Interaktionssituation zwischen Fachpolitikern, Steuerungspolitikern und Kommunalaufsicht in der Haushaltskrise berücksichtigen. Wer danach als Fachbereichsleiter auf Ausgaben freiwillig verzichtet, muss damit rechnen, dass die anderen Bereiche sich als Trittbrettfahrer verhalten, so dass das Kollektivgut des Haushaltsausgleichs bei hohen individuellen Kosten durch Verzicht nicht erreicht wird (*May* 2002). Die hohen individuellen Kosten können erstens dadurch entstehen, dass die Übertragung von Budgetresten auf das nächste Haushaltsjahr nur zu einem geringen Prozentsatz oder überhaupt nicht ermöglicht wird bzw. bereits im ersten Haushaltsjahr eine Haushaltssperre vom Kämmerer bzw. indirekt durch die Kommunalaufsicht verhängt wird. Dabei ist besonders bedeutsam, dass Einsparerfolge der Fachbereiche sich in den folgenden Jahren negativ auswirken können, wie auch Implementationsstudien zum Neuen Steuerungsmodell gezeigt haben. Diejenigen Fachbereiche, die im ersten Budgetierungsjahr kooperierten und tatsächlich Einsparungen vorgenommen hatten, wurden in den nächsten Jahren durch zentrale Eingriffe nach dem Rasenmäherprinzip demotiviert, weil sie die dann noch mal erfolgenden pauschalen Kürzungen schwerer auffangen konnten als Fachbereiche, die im Zuge der Budgetierung nicht kooperierten und sogar zusätzliche „Speckpolster“

anlegen konnten (*Wiechmann* 2006, S. 105). Damit dürfte in den Fachbereichen die Nicht-Kooperation zur dominanten Strategie werden. Dies wiederum kann im Sinne einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung im nächsten Spielzug den Zentralisierungsimpuls der Steuerungspolitiker bzw. der Kommunalaufsicht sowie die Rücknahme der Budgetfreiheiten forcieren, weil aus Sicht der Steuerungsebene einige Fachbereiche offensichtlich unfähig zur Kooperation im Budgetierungsprozess sind. Zudem dient die Möglichkeit nicht-kooperativer Fachverwaltungen den Querschnittsverwaltungen, deren Kompetenzen durch das NSM prinzipiell beschränkt werden sollten, als Vorwand für die Verteidigung ihrer Kompetenzen (*Lasar* 2001, S. 235) und die Kämmereien, die Hauptämter und Personalämter könnten auch deshalb dazu tendieren, Handlungsspielräume der Fachbereiche zügig wieder zurückzunehmen (*Holtkamp* 2000; *Trube* 2005, S. 42, vgl. zu ganz ähnlichen Problemen in der Landesverwaltung *Peters* 1999).

### 4.3 Outputorientierte Steuerung

Weiterhin wurde das Sparziel des NSM nicht erreicht, weil die outputorientierte Steuerung bei sehr hohen Transaktionskosten prinzipiell nicht zur finanziellen und parlamentarischen Kontrolle der größeren Handlungsspielräume der Fachverwaltungen im Zuge der Budgetierung geeignet und insgesamt überhaupt keine Steuerungswirkung erkennbar ist. Offen spricht auch die Berliner Senatsverwaltung für Finanzen nach langjährigen Erfahrungen mit dem NSM diese Kontrollprobleme an:

„Die Produktsystematik, die sich an imaginären Hierarchien von strategischen und operativen Staatszielen orientiert, bietet zudem dem Parlament keine Ansatzpunkte für finanzpolitische Steuerungsentscheidungen. (...) Produktkosten, die neben liquiditätswirksamen Ausgaben auch – und oft zu mehr als 50 % – interne Verrechnungen enthalten, die sich auf Zeitaufschreibungen, Umlageformeln für Overheadkosten und ähnliche Annahmen stützen, erlauben weder dem Parlament noch den Verwaltungen eine verantwortungsvolle Steuerung, weil diese fiktiven Daten jederzeit manipulierbar sind.“<sup>6</sup>

Im Kern stellen sich hier auf der Ebene der Kommunen und der Länder dieselben Probleme, wie sie für ältere outcomeorientierte Budgettechniken (PPBS, ZBB, kommunale Entwicklungsplanung) schon in den 1970er Jahren konstatiert wurden (*Holtkamp* 2000; *Holtkamp* 2004; *Siegel* 2008) und wie sie nach der Ökonomische Theorie der Bürokratie von Anthony Downs zu erwarten waren. Zunächst werden von der Politik, wie bereits erwähnt, keine klaren Ziele vorgegeben, anhand derer sich die Zielerreichung einzelner Produkte messen lassen würde (siehe Kontraktmanagement). Selbst wenn es gelingen würde, die Parlamente zu operationalen Zielhierarchien zu motivieren, wäre man bei der Erhebung des Outputs immer auf die Fachverwaltungen angewiesen, weil dies durch Unternehmensberatungen weder fachlich möglich noch finanzierbar ist. Das setzt aber vor allem voraus, dass die leistungsanbietenden Fachverwaltungen die Daten zur Beurteilung und Finanzierung ihrer Arbeit immer vollkommen ungeschönt weiterleiten.

Anthony Downs erfasst ausgehend von nutzenmaximierenden Bürokraten diese Problematik angelehnt an die Parkinsonschen Gesetze schon früh als „Gesetz der unvollständigen Kontrolle“. Danach kann kein Verwaltungsleiter große Organisationen ganz kontrollieren und die ausführenden Büros werden in den Berichten ihre Arbeit so darstellen, dass sie den Wunschvorstellungen des Verwaltungsleiters voll entsprechen (*Downs* 1967, S. 150f.; *Braun* 1999, S. 148f.), während sie hinter dieser Fassade zum Teil durchaus im

Widerspruch zu diesen Vorstellungen *auch* ihren eigenen Nutzen (Macht, Einkommen, Prestige, Sicherheit und Bequemlichkeit) mehren.

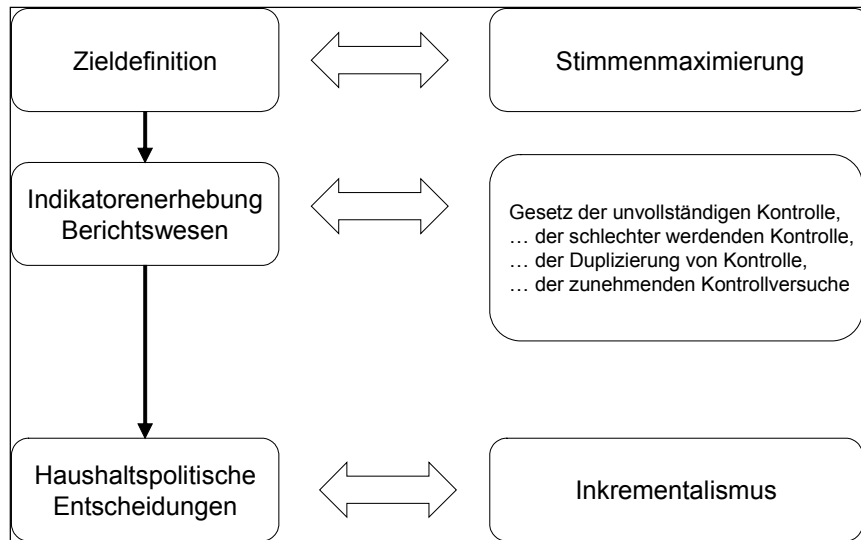
Über die vollkommen unzureichende Datenqualität der outputorientierten Steuerung in Landesverwaltungen haben insbesondere die Landesrechnungshöfe immer wieder berichtet. Die Mitarbeiter haben so beispielsweise ihre Leistungen in möglichst viele Produkte gegliedert, um viele Tätigkeitsbereiche nachweisen zu können (*Rechnungshof Sachsen* 2005, S. 144). Zudem war die Datenqualität, die beispielsweise auf der Arbeitszeiterfassung durch die Mitarbeiterschaft fußte, mangelhaft (*Rechnungshof BW* 2007). Teilweise wurden zwanzig Jahre alte Arbeitsplatzbeschreibungen zugrunde gelegt, so dass weder die Arbeitsinhalte noch die Zeitangaben stimmten (*Niedersächsischer Landesrechnungshof* 2007, S. 143). Oder, wie es ein Polizeibeamter in einer Evaluationsstudie zur Verwaltungsreform auf den Punkt brachte:

„Die Arbeit sei die gleiche geblieben, man müsse nur mehr lügen“ (*Lange/Schenck* 2004, S. 275).

Dies kann nach Downs dazu führen, dass die Kontrolle und der Detailliertheitsgrad der Indikatoren als Reaktion hierauf zunehmen und die Transaktionskosten des Berichtswesens stark ansteigen. Auch nimmt die Komplexität der Informationen zu, was wiederum die Kontrollmöglichkeiten schmälert („Gesetz der schlechter werdenden Kontrolle“; *Downs* 1967, S. 152f.). Dies führt in der Tendenz dazu, dass neue Kontrollorganisationen entstehen, die lediglich den Verwaltungsapparat aufblähen, auch weil sie aus Eigeninteressen die Kontrollaktivitäten ausweiten, selbst wenn die immer aufwändiger generierten Informationen durch die Führung nicht mehr verarbeitbar sind („Gesetz der Duplizierung von Kontrolle“; „Gesetz der ständig zunehmenden Kontrollversuche“). Zumindest der in einigen Landesverwaltungen extrem angewachsene Mitarbeiterstab für Controlling könnte durch diese Annahmen von Downs erklärt werden.

Zugleich erklären die Hypothesen von Downs auch, warum die im Zuge des NSM eifrig gesammelten Daten nicht in den zeitlich kurz getakteten Haushaltsprozess einfließen. Downs integrierte als Erster den inkrementalistischen Entscheidungsansatz in die Neue Politische Ökonomie und erfasst damit die grundlegenden Probleme der Informationsgenerierung und -verarbeitung, wie sie gerade auch für die outputorientierte Steuerung gelten (*Downs* 1974, S. 203). Die Leistung der Entscheidungsträger besteht danach nicht darin Daten anzuhäufen, sondern radikal zu vereinfachen, um bei zunehmender Komplexität überhaupt entscheidungsfähig zu bleiben. Das heißt gerade unter Zeitdruck und hoher Ungewissheit bereits gegenüber kurzfristigen Haushaltsentwicklungen und zentralen Eingriffen stark inkrementalistische, inputorientierte Strategien anzuwenden (*Downs* 1967, S. 251; vgl. auch *Lindblom* 1975, S. 169). Insgesamt kann mit Downs Ansatz plausibel erklärt werden, warum die outputorientierte Steuerung bei hohen Transaktionskosten letztlich wirkungslos blieb oder, wie es die Akteure auf Kommunal- und Landesebene einheitlich formulierten, vorwiegend „Datenfriedhöfe“ produzierte.

Abbildung 1: Outputorientierte Steuerung und Neue Politische Ökonomie



## 5. Fazit und Perspektiven für die Verwaltungsreformforschung in der Post-NSM-Phase

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Neue Steuerungsmodell, gemessen an dem vorrangigen Einsparungsziel und dem chronisch defizitären Umsetzungsstand der zentralen Reformbausteine, angesichts der bisher vorgelegten Evaluationsstudien und Berichte, als gescheitert gelten muss. Insbesondere die mangelnde Eignung des NSM zur Haushaltskonsolidierung hat zur rationalen Abwahl des NSM in der Implementationsphase geführt. In der Analyse konnte als zentraler Konzeptfehler die mangelnde Berücksichtigung der Eigeninteressen der wichtigsten Akteure identifiziert werden, der maßgeblich zum Scheitern der Reformen beigetragen hat. So wurde die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung nicht umgesetzt, weil dies faktisch zu einer freiwilligen Selbstentmachtung der Politik geführt hätte, an der diese erwartungsgemäß kein Interesse haben kann. Zudem konfligiert die angestrebte neue Arbeitsteilung stark mit dem in vielen untersuchten Kommunen und Bundesländern ausgeprägten Parteienwettbewerb. Die propagierte starke Delegation der Budgetierung hat zweitens neue Handlungsspielräume für Budgetexpansion oder zumindest für zu geringe Konsolidierungserträge der Fachpolitiker eröffnet und wurde deshalb und aus Eigeninteressen der Querschnittsämter in der Haushaltskrise wieder zurückgenommen. Haushaltskonsolidierung als Allmendeproblem setzt ganz offensichtlich eine stärkere Zentralisierung in Haushaltsplanung und -vollzug voraus, wie es auch international vergleichende Analysen zur Haushaltspolitik hervorheben (von Hagen/Harden 1995). Die outputorientierte Steuerung war schließlich nicht dazu geeignet, die neuen Handlungsspielräume der Fachbereiche adäquat zu kontrollieren, weil die Eigeninteressen der Fachverwaltungen und dementsprechende mikropolitischen Strategien die Datenqualität stark beeinträchtigten und die zusammengestellten „Datenfriedhöfe“ auch aufgrund der begrenzten Rationalität und Zeitressourcen der Steuerungspolitiker



nicht verarbeitbar waren. Bei hohen Transaktionskosten blieb die outputorientierte Steuerung deshalb weitgehend wirkungslos.

Die Ursachen des Scheiterns des NSM in Deutschland konnten also befriedigend dadurch erfasst werden, dass die Rational-Choice-Perspektive konsequent zu Ende geführt und somit nicht nur auf die „alte“, sondern auch auf die „neue“ Steuerung angewendet wurde. Es wirkt paradox, dass das gerade von der betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaft für eine stärkere Effizienzorientierung propagierte NSM offensichtlich zu millionenschweren Fehlinvestitionen insbesondere in einigen Landesverwaltungen geführt hat und dieses Konzeptversagen auch noch am besten durch ökonomische Theorieansätze erklärt werden kann. Zum Teil wird für Deutschland bereits konstatiert, dass die „Idee einer unbürokratischen, schlanken Dienstleistungs-Verwaltung in Wirklichkeit einen für alle undurchschaubaren gigantischen Verwaltungsapparat“ (Resch 2005, S. 220) produziert hat. Auch wenn das NSM in Deutschland, gemessen an seinen Zielsetzungen, als gescheitert gelten muss, hat das NSM in der Verwaltungswissenschaft und -praxis tiefe Spuren hinterlassen, die es zukünftig zu untersuchen und kritisch zu reflektieren gilt (Benz 2003, S. 370). Hiervon sollte sich auch die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft nicht ausnehmen, die vorwiegend mit an der hauptsächlichen Zielsetzung der Verwaltungsreformbestrebungen vorbeigehenden Praxisempfehlungen aufwartete. Sie empfahl häufig eine konsensuale dauerhafte Einbindung aller Reformakteure, formulierte mit dem strategischen Management und der intensiven Mitarbeiterbeteiligung immer aufwändigere und komplexer Reformvorhaben als „Lösung“ für sich abzeichnende Implementationsprobleme und verlor damit das eigentliche Ziel des NSM immer mehr aus dem Auge. Haushaltskonsolidierung als redistributive Politik lässt sich demgegenüber häufig nicht im Konsens mit allen Akteuren realisieren (Holtkamp 2008b).

Insgesamt sollte damit die verwaltungswissenschaftliche Reformdebatte in Deutschland „eine ungleich höhere Fähigkeit zur Irritation durch ihren Gegenstandsbereich“ (Vollmer 2002, S. 59) anstreben und noch stärker den Fokus auf kontra-intentionale Wirkungen von Reformen legen, wie beispielsweise die „neue Bürokratisierung durch Produkte, Kennzahlen, und Indikatoren und steigende Transaktionskosten“ (Jann 2004, S. 16). Dies erfordert insbesondere ein stärkeres Interesse an der *empirischen Erforschung* erfolgreicher Konsolidierungsansätze.

Eine weitere sinnvolle verwaltungswissenschaftliche Perspektive dürfte die in der letzten Ausgabe dieser Zeitschrift angeregte, vergleichende Analyse der Ergebnisse von Verwaltungsreformen im deutschsprachigen Raum sein. Wenn so beispielsweise für die Schweizer NPM-Reformen konstatiert wird, dass ein „symbiotisches“ Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung häufiger umgesetzt wird (Schedler 2008, S. 166; Ritz 2005, S. 54), dann ist dies vor dem Hintergrund des deutschen Kontrastfalls sicherlich bemerkens- und untersuchungswert. Die Darstellung der Kontextfaktoren und der Ausrichtung der Verwaltungsreform in der Schweiz deuten aber darauf hin (Schedler 2008, S. 172f.), dass diese positiven Erfahrungen nur schwer auf Deutschland übertragbar sein dürften.

Bei den Kontextfaktoren ist insbesondere die ausgeprägte parteipolitische Konkordanz hervorzuheben. Die Schweizer und die Schweizer Parteien sind im Vergleich „zu den deutschen Nachbarn – regelrecht harmoniesüchtig und versuchen offenen Konflikte zu vermeiden“ (Schedler 2008, S. 172). Dass unter diesen Bedingungen die gemeinsame kontinuierliche Umsetzung des Kontraktmanagements und anderer Reformbausteine durch Politik und Verwaltung eher realisierbar ist, dürfte wenig überraschend sein (vgl. zum Zusammenhang von Konkordanz und NPM in der Schweiz auch Mastronardi 2005, S. 118).

Bereits Gerhard Lehbruch hat in seinen empirischen Analysen zum politischen System der Schweiz für konkordanzdemokratische Konstellationen nachgewiesen, dass sie durch langfristige Lernprozesse der Eliten eingebettet in spezifischen räumlichen und institutionellen Rahmenbedingungen entstehen (starke direktdemokratische Vetopositionen, segmentierte Gesellschaften etc.), die eine starke Pfadabhängigkeit der politischen Kultur begründen und dementsprechend auch nicht durch Institutionentransfer kurzfristig auf andere politische Systeme übertragbar sind (*Lehbruch* 1967), wie dies die KGSt mit Verweis auf die Schweizer Konkordanzdemokratie im NSM offensichtlich anvisierte. Zugleich wurde in einer Sekundäranalyse aller kommunalen Macht- und Parteistudien in Deutschland detailliert die Persistenz konkurrenzdemokratischer Muster in nordrhein-westfälischen Kommunen bei erheblichen Effektivitäts- und Effizienzproblemen nachgewiesen (*Holtkamp* 2008a, vgl. *Gehne* 2008). Frühzeitige Einbindung der Politik in NSM-Reformen und extern moderierte Workshops konnten unter diesen Bedingungen zwar teilweise kurzfristig Konsens und Akzeptanz beschaffen, aber bei sich nähernden Kommunalwahlen „wird der Dissens zwischen den Ratsfraktionen zu groß“ (*Bogumil* 2001, S. 140).

Als zweite Besonderheit im Vergleich zu Deutschland ist die geringere Ausrichtung des Schweizer Modells der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung an dem Ziel der Haushaltskonsolidierung zu nennen (*Schedler* 2008, S. 175f.). Für die Schweizer Gemeinden wurde auf breiterer empirischer Basis festgestellt, dass die Haushaltskonsolidierung und die Kostensenkung kein wesentliches Ziel der Verwaltungsreform war. Die Reformen werden von zentralen Akteuren insgesamt sehr positiv beurteilt, auch wenn das (nicht prioritäre) Ziel der Kostensenkung aus Akteurssicht eher nicht erreicht wurde (*Ladner* 2005). So werden im Gegenteil für die Schweizer Kantone ähnliche Probleme in Bezug auf die Transaktionskosten und Steuerungsleistungen der Reformen festgestellt wie in Deutschland:

„Erhöhter administrativer Aufwand und dadurch eine neue Bürokratie aufgrund zu detaillierter Controllingstrukturen, zahlloser Reportingformulare und –berichte, überperfektionierter, aber nicht steuerungsrelevanter Produktdefinitionen“ (*Ritz* 2005, S. 66).

Allerdings wird dies bisher offenbar noch nicht im stärkeren Maße grundsätzlich problematisiert, wie in Deutschland beispielsweise die Ergebnisse des baden-württembergischen Rechnungshofes, die dazu führten, dass die Qualitätspresse im Verbund mit den Oppositionsfraktionen die NSI-Reform als „Millionengrab“<sup>7</sup> skandalisierten. Neben den konkordanzdemokratischen Konstellationen, die zu einer „geräuschlosen“ Einbindung gesellschaftlicher Funktionsebenen führt, könnte dies auch darauf zurückgeführt werden, dass im Schweizer Modernisierungsdiskurs eine starke normative Engführung zu konstatieren ist und Kritiker der Reform in Wissenschaft und Praxis als Modernisierungsgegner tendenziell ausgegrenzt wurden, wie soziologische Studien feststellten. Der Diskurs wurde als „moralischen Kreuzzug“ gedeutet (*Maeder* 2002, S. 211; *Schedler/Proeller* 2006, vgl. durchaus ähnlich für den Reformdiskurs der 1990er Jahre in Deutschland *Vollmer* 2002).

Hieraus kann man eine dritte Perspektive der Verwaltungsreformforschung in der Post-NSM-Phase ableiten. Auch für Verwaltungen sollte gelten, dass Innovationen und hohes Reformtempo nicht per se als anstrebenswert eingeordnet werden und Reformwiderstände nicht aus einer vorrangig sozialtechnischen Perspektive zu betrachten sind. So können beispielsweise Widerstand, Subversion und Blockaden bei nicht problemangemessenen Reformen bzw. massiven Konzeptfehlern zu kollektiv besseren Ergebnissen im

Hinblick auf die Input- und Outputlegitimität führen (Benz 2004). In den letzten Jahren hat sich der wissenschaftliche Verwaltungsreformdiskurs in Deutschland bereits zum Teil von diesen normativen Engführungen gelöst und der Parteienwettbewerb wird beispielsweise nicht mehr nur als Implementationsproblem, sondern auch als sinnvolles Korrektiv eingeordnet. Regierungswechsel können so auch dazu führen, dass die neue Regierung „unbefangener“ auf grundlegende Probleme von NSM-Reformen reagieren und sie dementsprechend zurückbauen kann (Bogumil u.a. 2007, S. 313). Zum Teil können sich bereits vor einem Regierungswechsel schon positive Effekte des Parteienwettbewerbs als „Rute im Fenster“ einstellen (Scharpf 2000, S. 307), wenn die Regierung, um der Kritik der Opposition zuvor zu kommen, ineffizienten Reformen langsam auslaufen lässt bzw. neue Reformen einleitet (vgl. für Baden-Württemberg Reiners 2003; Reiners 2008).

Dem Parteienwettbewerb können insbesondere dann positive Wirkungen zugeschrieben werden, wenn sich massive Konzeptfehler von Verwaltungsreformen abzeichnen. Wenn man wie die neuere empirische Unternehmensforschung davon ausgeht, dass das Scheitern von Organisationsreformen der *Normalfall* ist (Moldaschl 2006) (anders als es die betriebswirtschaftliche Verwaltungslehre und die KGSt mit dem Leitbild der flexiblen und effizienten Dienstleistungsunternehmen suggerierten), dann könnte der seit Jahren zu beobachtende Parteienwettbewerb um effiziente Verwaltungsreformen auf diese Herausforderungen eine passende Antwort sein. So wird auch in der neueren Reformdiskussion über Maßnahmen zur Entbürokratisierung die kritische Öffentlichkeit und der transparent ausgetragene Parteienwettbewerb als durchaus funktional angesehen, um als „perpetuum mobile“ die Entbürokratisierung auch durch Kritik von Verwaltungsreformergebnissen immer weiter antreiben zu können (Grunow/Strümgmann 2008). Die im Zuge des NSM entstandenen Mess- und Evaluationsbürokratien könnten sich so beispielsweise für eine neue Entbürokratisierungskampagne anbieten. Sie verbinden häufiger gerade nicht harmonisch die manageriale mit der weberianischen Verwaltung im Zuge eines neoweberianischen Staates, sondern fügen den Leistungen der Bürokratie nach weberianischem Vorbild lediglich unnötige Transaktionskosten hinzu.

## Anmerkungen

- 1 In der Bundesverwaltung wurden nur sehr zögerlich und vereinzelt NSM-Elemente eingeführt, so dass hierzu kaum Evaluationen zur Wirkung vorliegen.
- 2 Schreiben des KGSt-Vorstands Gerhard Banner an die Mitgliedskommunen mit Betreff „Haushaltskonsolidierung“ vom 30.10.1992, Az. 20.1.01.
- 3 Schreiben des Senators für Finanzen vom 31.1.07 an den Senator für Inneres und Sport in Berlin, das auch Gegenstand parlamentarischer Anfragen war.
- 4 vgl. zur Anwendung der abnehmenden Abstraktionsgeraden Scharpf 2000, S. 114f.
- 5 vgl. auch Niedersächsischer Landtag Drucksache 15/180, S. 19ff.
- 6 Schreiben des Senators für Finanzen vom 31.1.07 an den Senator für Inneres und Sport in Berlin, das auch Gegenstand parlamentarischer Anfragen war.
- 7 Sattler, Karl-Otto 2007: Millionengrab – Im ‚Ländle‘ mündet die Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens in ein Fiasko, in: Das Parlament 16.4.07.

## Literatur

- Banner, Gerhard*, 1985: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, in: *Püttner, Günter* (Hrsg.), Handbuch für kommunale Wissenschaft und Praxis, Band 8, Berlin: Springer-Verlag, S. 423-440.
- Banner, Gerhard*, 1986: Politikstrukturen und kommunale Entwicklung: Altstadt 1985 bis 1995, in: *Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), Erneuerung der Politik von unten? Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 159-171.
- Banner, Gerhard*, 1987: Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene – Ein politisches Problem, in: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, 36, S. 50-56.
- Banner, Gerhard*, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: *VOP*, 13, S. 6-11.
- Banner, Gerhard*, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske+Budrich, S. 279-304.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof*, 2006: Jahresbericht 2006, München.
- Benz, Arthur*, 2003: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: *Die Verwaltung*, 36, S. 361-388.
- Benz, Arthur*, 2005: Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: *Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl Peter* (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Berlin: Duncker & Humboldt, S. 19-31.
- Blume, Michael*, 1993: Tilburg: Modernes betriebswirtschaftlich orientiertes Verwaltungsmanagement, in: *Banner, Gerhard/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln: Deutscher Gemeindeverlag, S. 143-160.
- Bogumil, Jörg*, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Bogumil, Jörg*, 2007: Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung lokaler Entscheidungsprozesse, in: *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.), Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 39-43.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine*, 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, S. 151-184.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 29, Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo*, 2007: Kundenorientierung – Eine Erfolgsgeschichte fortsetzen, in: *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.), Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S.11-16.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun*, 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: *Jann, Werner u.a.* (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreformen – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: edition sigma, S. 51-63.
- Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph*, 2007: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, in: *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.), Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 85-90.
- Braun, Dietmar*, 1999: Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft – Eine kritische Einführung, Opladen: Leske + Budrich.
- Brecht, Ulrike*, 1999: Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung – Eine Kritik des neuen Steuerungsmodells, München: Rainer Hampp Verlag.

- Brink, Stefan/Reinemann, Hilmar*, 2002: Parlamente im Prozess der Verwaltungsmodernisierung – Zum Abschlussbericht der Enquete-Kommission, Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, in: *Verwaltung und Management*, 8, S. 265-272.
- Brüggemeier, Martin*, 2004: Von der Kunst, erfolgreich zu scheitern – Wirkungsorientiertes Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: *Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung – Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 374-391.
- Budäus, Dietrich*, 1994: Kommunale Verwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Leistungsdefizit und Modernisierungsdruck, in: *Banner, Gerhard/Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Kommunale Managementkonzepte in Europa*, Köln: Deutscher Gemeindeverlag, S. 63-176.
- Downs, Anthony*, 1967: *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Downs, Anthony*, 1974: Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme; in: *Lehner, Franz* (Hrsg.), *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, Königstein: Athenäum Fischer Taschenbuch Verlag, S. 199-207.
- Gehne, David H.*, 2008: *Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Gerstlberger, Wolfgang/Grimmer, Klaus/Wind, Martin*, 1999: *Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: Edition Sigma.
- Göbel, Markus*, 1999: *Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck! – Eine mikropolitische Analyse*, München: Rainer Hampp Verlag.
- Grunow, Dieter/Strümgmann, Daniela*, 2008: Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse der Verwaltungsreformen? in: *dms*, 1, S. 121-140.
- Hagen, Jürgen von/Harden, Ian*, 1995: Budget processes and commitment to a fiscal discipline, in: *European Economic Review*, 39, S. 771-779.
- Hörrmann, Ute*, 2006: *Die Rolle des Landesparlaments im Neuen Steuerungsmodell – Dargestellt am Beispiel der Haushaltspolitik in Schleswig-Holstein*, Berlin: Lit Verlag.
- Holtkamp, Lars*, 2000: *Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien*, Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, Lars*, 2002: *Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern*, in: *Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer* (Hrsg.), *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*, Opladen: Leske+Budrich, S. 235-253.
- Holtkamp, Lars*, 2004: Ja, mach nur einen Plan – Kommentar zur Renaissance der Planungseuphorie, in: *GAIA*, 13, S. 288-289.
- Holtkamp, Lars*, 2006: *Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz*, in: *Verwaltungsrundschau*, 52, S. 294-298.
- Holtkamp, Lars*, 2007: *Perspektiven der Haushaltskonsolidierung und NSM*, in: *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: edition sigma, S. 45-53.
- Holtkamp, Lars*, 2008a: *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, Habil-Schrift., Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, Lars*, 2008b: *Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen*, in: *Verwaltungsarchiv*, 99, S. 259-278.
- Jann, Werner* 2004: *Einleitung*, in: *Jann, Werner u.a.* (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsreformen – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin: edition sigma, S. 9-21.
- Jann, Werner*, 2005: *Neues Steuerungsmodell*, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 74-84.
- Jann, Werner*, 2006: *Wandlungen von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik in Deutschland*, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Berlin: edition sigma, S. 35-48.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2008: *Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel*, in: *dms*, 1, S. 49-72.
- Kißler, Leo*, 2007: *Warum die kommunale Verwaltungsmodernisierung (fast) gescheitert ist oder: Wo bleibt die „Reformdividende“ für die Beschäftigten?* *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: edition sigma, S. 17-26.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle*, (KGSt), 1982: *Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen*, KGSt-Bericht 14/82, Köln.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle*, (KGSt), 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle*, (KGSt), 1996: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 10/96, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle*, (KGSt), 2007: Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, Köln.
- Kropp, Sabine*, 2004: Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte, in: PVS, 45, S. 416-439.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen: ein „missing link“ der Evaluationsforschung, Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Berlin: edition sigma, S. 371-390.
- Ladner, Andreas*, 2005: NPM und Gemeinden, in: *Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas* (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern: Haupt-Verlag, S. 81-92.
- Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt* 2007: Jahresbericht 2007,
- Lange, Hans-Jürgen/Schenck, Jean-Claude*, 2004: Polizei im kooperativen Staat – Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lasar, Andreas*, 2001: Dezentrale Organisation in der Kommunalverwaltung, Köln: Josef Eul Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1967: Proporzdemokratie – Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen: Mohr.
- Lindblom, Charles E.*, 1975: Inkrementalismus - Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“, in: *Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus* (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln: Athenäum Verlag, S. 161-177.
- May, Kay-Uwe*, 2002: Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien, Frankfurt: Peter Lang Verlag.
- Mäding, Heinrich*, 1998: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland – die 80er und die 90er Jahre im Vergleich, in: *Mäding, Heinrich/Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen: Leske+Budrich, S. 97-117.
- Maeder, Christoph*, 2002: ‚New Public Management‘ in der Schweiz – Zur Dramaturgie und Pragmatik eines moralischen Kreuzzugs, in: *Soeffner, Hans Georg/Tänzler, Dirk* (Hrsg.), Figurative Politik, Opladen: Leske+Budrich, S. 211-224.
- Mastronardi, Philippe* 2005: Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WoV, in: *Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas* (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern: Haupt-Verlag, S. 113-119.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt: Campus-Verlag.
- Möltgen, Katrin Anne*, 2000: Politik im Neuen Steuerungsmodell – Eine qualitative Analyse zur Rolle des ehrenamtlichen Managements im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Hamburg: Kovac Verlag.
- Moldaschl, Manfred*, 2006: Innovationsfähigkeit, Zukunftsfähigkeit, Dynamic Capabilities – Moderne Fähigkeitsmystik und eine Alternative, in: *Managementforschung*, 16, S. 36.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg*, 2000: Modernisierung des Staates, 2. Auflage, Opladen: Leske+Budrich.
- Newiger-Addy, Griet*, 2002: Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen, Berlin: Weissen-see Verlag.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof*, 2007: Jahresbericht 2007, Hannover.
- Noll, Sebastian*, 2007: Bürger und Kommune – Reformen für mehr Bürgernähe – Eine Geschichte des Scheiterns, Marburg: Tectum Verlag.
- Osner, Andreas*, 2001: Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Peters, Katharina*, 1999: Wenn die Reform ins Spiel kommt: Über das inneradministrative Verhandeln von Berliner Globalsummen, WZB-papers FS II, S. 99-505, Berlin.
- Prigge, Rolf/Schwarzer, Thomas*, 2004: Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation, Universität Bremen, unveröffentlichtes Ms.

- Rechnungshof Baden-Württemberg*, 2007: Wirtschaftlichkeit des Projektes NSI in der Landesverwaltung, Stuttgart.
- Rechnungshof von Berlin*, 2006: Bericht gemäß § 99 LHO über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes in den Senatsverwaltungen, Berlin.
- Rechnungshof von Bremen*, 2007: Jahresbericht 2007, Bremen.
- Rehm, Hannes*, 2004: Neuere Steuerungsmodelle zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *Robert, Rüdiger/Kevenhörster, Paul* (Hrsg.), Kommunen in Not, Münster: Waxmann Verlag, S. 91-118.
- Reichard, Christoph*, 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin: edition sigma.
- Reichard, Christoph*, 2002: Verwaltung als öffentliches Management; in: *König, Klaus* (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhunderts, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 255-277.
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred*, 2002: Konzept und Kritik des New Public Management, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske+Budrich, S. 371-392.
- Reiners, Markus*, 2003: Neue Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung Baden-Württemberg am Beispiel der Polizei – Eine mikropolitische Studie, unveröffentlichte Masterarbeit, FernUniversität Hagen.
- Reiners, Markus*, 2008: Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern, Wiesbaden: VS Verlag.
- Reiser, Marion*, 2006: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik, Wiesbaden: VS Verlag.
- Resch, Christine*, 2005: Berater-Kapitalismus oder Wissensgesellschaft? Zur Kritik der neoliberalen Produktionsweise, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Reuter, Manfred*, 2008: Modernisierung der Landesverwaltung – Eine Implementationsstudie am Beispiel der Polizei in Nordrhein-Westfalen, unveröffentlichte Diss., FernUniversität Hagen.
- Ritz, Adrian*, 2005: 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen, in: *Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas* (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern: Haupt-Verlag, S. 47-67.
- Sarrazin, Thilo*, 2008: Die Rechnung geht nicht auf – Neues öffentliches Rechnungswesen hält nicht, was es verspricht, in: *Der Neue Kämmerer* 1/08, S. 3.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schedler, Kuno*, 2008: Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform – Konflikt oder Symbiose? in: *dms*, 1, S. 165-182.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, 2006: New Public Management, Bern: Haupt Verlag.
- Schneider, Karsten*, 2007: Bilanz nach mehr als zehn Jahren Forschung zum Wandel des öffentlichen Sektors, in: *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.), Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 27-38.
- Schröter, Eckhard*, 2007: Demokratietheoretische Kritik des öffentlichen Managerialismus, in: *König, Klaus/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Speyerer Forschungsberichte 254, S. 151-186.
- Schwarting, Gunnar*, 2006: Haushaltskonsolidierung in den Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Seils, Eric*, 2004: Finanzpolitik und Arbeitsmarkt in den Niederlanden, Wiesbaden: VS Verlag.
- Siegel, John Phillip*, 2008: Zur begrenzten Rationalität rationaler Steuerungsmodelle: Erfahrungen aus der US-Bundesverwaltung, in: *Marvic, Patrick von/Priddat, Birger P.* (Hrsg.), Öffentlich – Privat: Verwaltung als Schnittstellenmanagement, Marburg: Metropolis Verlag, S. 155-190.
- Trube, Achim*, 2005: Hauptelemente des Neuen Steuerungsmodells, in: *Boßenecker, Karl-Heinz/Trube, Achim/Wohlfahrt Norbert* (Hrsg.), Verwaltungsreform von unten? Münster: Votum Verlag, S. 32-65.
- Vogel, Hans-Josef*, 1995: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung, in: *Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund* (Hrsg.), 'Unternehmen Stadt', Düsseldorf, S. 357-383.
- Vollmer, Hendrik*, 2002: Ansprüche und Wirklichkeiten des Verwaltens im Reformdiskurs der neunziger Jahre, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 31, S. 44-69.

- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2008: Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit. Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich, dms, 1, S. 141-164.
- Wegrich, Kai*, 2006: Steuerung im Mehrebenensystem der Länder, Wiesbaden: VS Verlag.
- Wiechmann, Elke*, 2006: Gleichstellungspolitik als Machtspiel – Eine mikropolitische Analyse der Gleichstellungspolitik in kommunalen Reorganisationsprozessen, unveröffentlichte Diss., Marburg.
- Wollmann, Hellmut*, 1999: Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: Die Verwaltung, 32, S. 347-375.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag.

*Anschrift des Autors:* PD Dr. Lars Holtkamp, Fernuniversität Hagen, Lehrgebiet Politikwissenschaft IV: Politik und Verwaltung, Universitätsstr. 41, 58084 Hagen  
E-Mail: [lars.holtkamp@fernuni-hagen.de](mailto:lars.holtkamp@fernuni-hagen.de)