

**PraxisReihe  
Verwaltungs  
Reform**

**Band 3**

**Stefan Luft (Hrsg.):**

# **Der öffentliche Sektor im Wandel**

**SachBuchVerlag**

**Kellner**  
Bremen • Boston



Universität Bremen

Stefan Luft (Hrsg.)

# Der öffentliche Sektor im Wandel

Ringvorlesung  
des  
Instituts für Politikwissenschaft  
der Universität Bremen

Sommer 2006

*SachBuchVerlag*  
**K e l l n e r**  
*Bremen • Boston*

Die Herausgabe dieses Buches wurde unterstützt durch den  
Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.



© 2007 Alle Rechte beim SachBuchVerlag Kellner,

St.-Pauli-Deich 3, 28199 Bremen, Fon: 0421-77 8 66,  
Fax: 0421-70 40 58, Satz und Lektorat: Dorothee Reinhardt,  
Manuel Dotzauer, Bremen.

sachbuch@kellnerverlag.de # www.kellner-verlag.de  
Weitere Informationen: [www.uni-bremen.de/~sluft](http://www.uni-bremen.de/~sluft)  
und per E-Mail: [sluft@uni-bremen.de](mailto:sluft@uni-bremen.de)

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers <i>Stefan Luft</i> .....	5
Geleitwort <i>Ulrich Nußbaum</i> .....	11
Governance – das neue Zauberwort der Verwaltungsreform <i>Frank Nullmeier</i> .....	15
Vom Haushaltsplan zum Wirtschaftsplan – Herausforderung für Verwaltung und Politik <i>Günter Dannemann</i> .....	26
Ausgliederung und Privatisierung in Städten, Kreisen und Gemeinden: eine vorläufige Bilanz <i>Detlef Sack</i> .....	53
Leben im Eigenbetrieb <i>Barbara Lison</i> .....	71
Investitionsoffensive sichert die Zukunft des Hafen- und Logistikstandorts Bremen/Bremerhaven <i>Jürgen Holtermann</i> .....	81

Organisatorische Konsequenzen von Verwaltungsreform: Kernverwaltungsstabilität und Outsourcingdynamik <i>Birger P. Priddat</i> .....	92
Ende der Hierarchie? Neuere Entwicklungen in der Verwaltungssteuerung <i>Marian Döhler</i> .....	108
Der öffentliche Sektor im Umbruch und die Anforderungen der Gewerkschaften an die Verwaltungsreform <i>Klaus Weber</i> .....	132
Fit for Future!? – Herausforderungen der Personalpolitik im »Konzern Bremen« – Entwicklungen und Perspektiven <i>Kerstin Federbusch; Sandra Kohl; Henning Lühr; Ute Schenkel</i> .....	141
Die Autorinnen und Autoren .....	169
Verlag .....	172

# Vorwort des Herausgebers

Mit den Modernisierungsschüben von Industrialisierung und Demokratisierung entsteht der moderne Staat als Institution. Dabei war die »Bürokratie« selbst sowohl Objekt wie Subjekt dieser Modernisierung. »Deutschland wurde im 18. Jahrhundert zum klassischen Land der Bürokratie, eines akademisch gebildeten, stark bürgerlichen, gut geschulten, auf Rationalität und Sachlösungen eingestellten Beamtentums, das sich als ›allgemeiner Stand‹, als Anwalt allgemeiner Interessen gegen die partikularen Sonderinteressen, auch der Feudalität und der Dynastie, fühlte und verselbständigte. Es wurde zum Motor der späten Modernisierung.«<sup>1</sup>

Die »bürokratisch-etatistische Modernisierung«<sup>2</sup> hatte die liberale Freisetzung der gesellschaftlichen Kräfte zum Ziel, ohne die politische Herrschaft der traditionellen Eliten in Frage zu stellen. Mit den Bismarckschen Sozialgesetzen entwickelte sich der Staat zum Sozialstaat, und weitete damit seinen Aktionsradius und seinen Verantwortungsbereich stark aus. Nach dem II. Weltkrieg kam es – in den 1960er und beginnenden 70er Jahren – zu einer Phase bundesdeutscher Sozialstaatsentwicklung (die inzwischen auch als »Goldenes Zeitalter« bezeichnet wird<sup>3</sup>), in der die staatlichen Interventionen weiter ausgebaut wurden. Der »demokratische Rechts- und Interventionsstaat« dieser Ära<sup>4</sup> verknüpfte die vier Dimensionen staatlichen Handelns erfolgreich: Ressourcen (Gewalt, Steuern), Recht, Legitimität und Wohlfahrt.<sup>5</sup>

Einhergehend mit dem Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt und zunehmender struktureller Arbeitslosigkeit gab es in den 1970er und 80er Jahren den Versuch, durch Schaffung von Arbeitsplätzen in der öffentlichen Verwaltung gegenzusteuern (antizyklische Beschäftigungspolitik). Bei erodierenden öffentlichen Einnahmen erwies sich diese Politik allerdings als nicht finanzierbar. Angesichts enor-

---

<sup>1</sup> Nipperdey, Thomas: *Nachdenken über die deutsche Geschichte*. München, 1990, S. 57.

<sup>2</sup> Ebenda, S. 60.

<sup>3</sup> So Stephan Leibfried und Michael Zürn im Vorwort zu: dies. (Hrsg.): *Transformationen des Staates*. Frankfurt/Main, 2006, S. 11.

<sup>4</sup> Ebenda, S. 11.

<sup>5</sup> Ebenda, S. 32 ff.

mer öffentlicher Verschuldung sah die Politik der 90er Jahre und zu Beginn des neuen Jahrhunderts eine wesentliche Aufgabe darin, die Personalkosten zu senken oder zumindest deren Anstieg zu drosseln. Der »schlanke Staat« sollte auf Kernaufgaben reduziert werden und gleichzeitig seine Leistungsfähigkeit für den Bürger mindestens erhalten. Die Straffung von Strukturen, das Einsparen von Verwaltungseinheiten (wie der Auflösung der Oberfinanzdirektion in Bremen), die Überführung bislang öffentlicher Aufgaben aus der Kernverwaltung in Organisationseinheiten privater Rechtsform oder in Form öffentlicher Unternehmen, kurz: Das Erreichen größerer Effizienz hat ohne Zweifel seine Berechtigung und auch Erfolge zu verzeichnen.<sup>6</sup>

Allerdings sind in der Umsetzung mehrere Probleme zu beobachten:

Dass Ausgliederungen prinzipiell größere Transparenz mit sich bringen können als traditionelle Amtsstrukturen, wird nicht bestritten. Allerdings gilt grundsätzlich: Solange nicht materiell privatisiert worden ist, bleibt die privatförmlich handelnde Exekutive immer der parlamentarischen Kontrolle unterworfen. Voraussetzung ist allerdings, dass die ministerielle Ebene über ausreichend qualifiziertes Personal verfügt, um ihrer Kontroll- und Steuerungsaufgabe nachzukommen. Wenn ein erheblicher Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die ausgegliederten Gesellschaften gewechselt ist, kann der verbliebene Rest in der Kernverwaltung nicht selten seinen Aufgaben nur ungenügend nachkommen.

Für die Legislative, den Haushaltsgesetzgeber, bedeuten die Umstrukturierungen zu öffentlichen Unternehmen ebenfalls eine Herausforderung. Die Abgeordneten müssen darauf beharren, aktuelle Informationen in ausreichender (aber nicht überbordender) Intensität und in für sie nachvollziehbarer Aufbereitung zu erhalten.<sup>7</sup>

Ein weiteres zentrales Problem in diesem Zusammenhang stellt die Qualifikation des politischen Personals – insbesondere in den Parlamenten – dar. Solange nicht auch die (bisher parteiinternen) Auswahlprozesse effizienter gestaltet werden, besteht die Gefahr, dass die Kontrollmöglichkeiten (und vor allem: Notwendigkeiten) unzureichend genutzt werden und damit die Netzwerke aus Geschäftsführern,

---

<sup>6</sup> Vgl. Dannemann, Günter: »Strukturwandel im Konzern Bremen«, in: Der Senator für Finanzen (Hrsg.): *ReformBerichtFinanzen 2003*. Bremen, 2003, S. 1-6.

<sup>7</sup> Vgl. Wiedemeyer, Cornelia; Schrörs, Wolfgang; Mützelburg, Dieter: »Der Reformprozess des bremsischen Finanzmanagements zum »Konzern Bremen« aus Sicht der Parlamentarier«, in: Der Senator für Finanzen (Hrsg.): *ReformBerichtFinanzen 2003*, S. 28 f.

leitenden Beamten und ausgewählten Abgeordneten ihre gebündelte Sachkompetenz nutzen, um die Prozesse durchzusteuern. Die bremische Praxis, in die Aufsichtsräte Parlamentarier zu berufen, die formal vom Senat berufene Vertreter des Senats sind (mit denen er sogar Stimmbindungsvereinbarungen abschließt) ist dabei besonders problematisch.

Ein Weiteres: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen »mitgenommen« werden. Wenn von ihnen gefordert wird, sie sollten sich als »Dienstleister« am »Kunden« verstehen und mehr Flexibilität an den Tag legen, so bedeutet dies nicht selten eine erhebliche Umstellung im Alltagshandeln. Es erfordert eine ausgeprägte Personalführungskompetenz bei den Vorgesetzten, die diesen Prozess des Mentalitätswandels nur in einem kooperativen Klima erfolgreich gestalten können. Hinzu kommt, dass für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst diese vorausgesetzte Bereitschaft zum Wandel in den vergangenen Jahren mit Leistungskürzungen seitens des Arbeitgebers einherging (höhere Arbeitsanforderungen bei niedrigerem Gehalt). Dies ließ den Eindruck entstehen, dass die geforderte Orientierung auf den »Dienstleistungscharakter« nur als Vorwand genutzt wurde, um die wirtschaftliche Schlechterstellung zu bemänteln.

Schließlich: Die aus der Binnenlogik des betriebswirtschaftlich dominierten Modernisierungsprozesses entspringende Verwendung entsprechender Termini hat die demokratische Akzeptanz geschwächt: Der Bürger will nicht als Kunde behandelt werden, weil er ahnt, dass er damit degradiert wird. Er ahnt, dass dies nur als Vorwand benutzt wird, um ihn zur Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen heranzuziehen, auf die er als steuerzahlender Bürger einen Anspruch hätte. »Das wirtschaftliche Subjekt wird höher eingestuft als das politische. Im Grundgesetz war das nicht so vorgesehen, der Kunde kommt dort nicht vor. Ist der Bürger dann zum Kunden geworden, behandelt man ihn schlechter als zuvor, weil ein Kunde nicht den gleichen Schutz genießt wie ein Bürger, zum Beispiel durch das Grundgesetz.«<sup>8</sup>

Gleiches gilt für die Umwandlung des Staates in ein Unternehmen, einer Kommune oder eines Landes in einen »Konzern«. Auch dies schwächt die Akzeptanz und die Identifikation des Bürgers – und dies nicht erst, seit Konzerne assoziiert werden mit Management-Versagen, Korruption und Massenentlassungen. Wer den Staat zum Unternehmen erklärt, fördert die Orientierung an den Eigeninteressen und schwächt den Bürgersinn, die Bereitschaft zur Hintanstellung individueller

---

<sup>8</sup> Kurbjuweit, Dirk: *Unser effizientes Leben. Die Diktatur der Ökonomie und ihre Folgen*. Reinbeck, 2003, S. 48 f.



Interessen zugunsten des *bonum commune*. Er erkennt zudem, dass der Staat im Ernstfall (wie bei terroristischer Bedrohung) den Schutz von Leib und Leben zu gewährleisten hat und deshalb auch von Bürgern die Bereitschaft zum Einsatz von Leib und Leben zu fordern berechtigt ist. »Im Ernstfall tritt der Staat als Wirklichkeit und als Notwendigkeit voll in Erscheinung. Davor zerbrechen die normative Verdrängung des Staates und seine ökonomische Ersetzung durch das Modell Dienstleistungsunternehmen.«<sup>9</sup>

Auch die Tatsache, dass der selbstbewusste Bürger zu Recht von öffentlicher Verwaltung erwartet, mit Respekt behandelt zu werden, rechtfertigt es nicht, vom Staat als Unternehmen zu sprechen. »Die Beobachtung, dass er sich in wichtigen Bereichen zurückhält, Befehl und Zwang auszuüben, und sich der ›schlichten‹, nicht obrigkeitlichen Mittel bedient, insbesondere der Geld- und Dienstleistungen, des Appells, der Kooperation, führt zu dem voreiligen Schluss, dass der hoheitliche Staat sich verabschiede, der Einzelne nicht mehr Bürger und Untertan sei, sondern Kunde und Partner des verbliebenen öffentlichen Unternehmers. Eine solche Sichtweise entspricht dem heute obwaltenden Ökonomismus, der blind ist für die rechtlichen Eigenschaften des Staates.«<sup>10</sup>

Der Staat folgt nicht dem Prinzip der Gewinnmaximierung. Der demokratische, soziale Rechtsstaat nimmt Aufgaben wahr, die in der Regel nicht gewinnbringend sind. Sozialstaat und Rechtsstaat müssen sich nicht zu Null rechnen – was keinem Freibrief für eine ungezügelter Ausgabenpolitik gleichkommt. Dabei kann eine gut ausgebildete öffentliche Verwaltung sehr wohl sparsam sein.

Der Bürger ist nicht Kunde. Der Staat ist dazu da, um ihm als vorsorgender Staat die Basis für ein von der Verfassung gewolltes menschenwürdiges Leben sichern.

Wer die Debatten um die Reform der öffentlichen Verwaltung über längere Zeiträume beobachtet, wird feststellen: eine Reform folgt der anderen. Dies erinnert an das aus der protestantischen Tradition stammende Wort von der »ecclesia semper reformanda« – von der immerwährend zu reformierenden Kirche. Da in der Neuzeit zunehmend der Staat die Rolle der Kirche übernahm, scheint dieses Postulat auch für ihn zu gelten: die Reform als nie endender Prozess. Das lässt bei vielen Betroffenen Ermüdungserscheinungen aufkommen, weil sie den Eindruck haben, dass eine unermüdliche »Reformelite« immer neue Konzepte auflegt, weil sie der Vorstellung anhängt, durch mehr Effizienz ließe sich grundsätzlich nahezu alles lö-

---

<sup>9</sup> Isensee, Josef: »Staat und Verfassung«, in: *Handbuch des Staatsrechts II*. 32004, § 15; Rn 9.

<sup>10</sup> Ebenda, Rn 10.

sen, dabei aber unberücksichtigt lässt, dass Personalreduzierung und Finanzknappheit die ordentliche Erledigung der Aufgaben zunehmend in Frage stellen.

Die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes geben einen Einblick in die theoretische und praktische Begleitung von Reformvorhaben im öffentlichen Sektor. Sie sind entstanden aus Vorträgen im Rahmen der Ringvorlesung »Der öffentliche Sektor im Wandel« im Sommersemester 2006. Veranstalter war das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen in Zusammenarbeit mit dem Senator für Finanzen. Diese Ringvorlesungen (eine erste beschäftigte sich mit der »Zukunft der Stadtstaaten«<sup>11</sup>) richten sich nicht nur an die Studierenden, sondern auch an ein interessiertes außeruniversitäres Publikum. Die Bremer Politikwissenschaft möchte einen Beitrag dazu leisten, dass Themen von öffentlichem Interesse in dieser Stadt wissenschaftlich fundiert mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert werden.

Professor Frank Nullmeier und Staatsrat Henning Lühr ist es gelungen, für diese Vorlesungsreihe Fachleute aus der ganzen Republik zu gewinnen. Den Referenten und denjenigen von ihnen, die Beiträge zu diesem Buch beigesteuert haben, ist zu danken, sie haben ohne jedes Honorar diese Aufgabe übernommen. Dem Senator für Finanzen gilt der Dank für die konstruktive Zusammenarbeit.

Stefan Luft

Bremen, im März 2007

---

<sup>11</sup> Vgl. Dannemann, Günter; Luft, Stefan (Hrsg.): *Die Zukunft der Stadtstaaten*. Bremen, 2006.

## Literatur

- Blanke, B.; Bandemer, S. v.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden, <sup>3</sup>2005.
- Dannemann, Günter: »Strukturwandel im Konzern Bremen«, in: Der Senator für Finanzen (Hrsg.): *ReformBerichtFinanzen 2003*. Bremen, 2003.
- Dannemann, Günter; Luft, Stefan (Hrsg.): *Die Zukunft der Stadtstaaten*. Bremen, 2006.
- Isensee, Josef: »Staat und Verfassung«, in: ders.; Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts II. Heidelberg*, <sup>3</sup>2004.
- Kurbjuweit, Dirk: *Unser effizientes Leben. Die Diktatur der Ökonomie und ihre Folgen*. Reinbeck, 2003.
- Leibfried, Stephan; Zürn, Michael (Hrsg.): *Transformationen des Staates*. Frankfurt/Main, 2006.
- Nipperdey, Thomas: *Nachdenken über die deutsche Geschichte*. München, 1990.
- Wiedemeyer, Cornelia; Schrörs, Wolfgang; Mützelburg, Dieter: »Der Reformprozess des bremischen Finanzmanagements zum ›Konzern Bremen‹ aus Sicht der Parlamentarier«, in: Der Senator für Finanzen (Hrsg.): *ReformBerichtFinanzen 2003*. Bremen, 2003.

# Geleitwort

von *Ulrich Nußbaum*\*

Nach dem erfolgreichen wissenschaftlichen Diskurs zur »Zukunft der Stadtstaaten« gibt es ein weiteres »Jointventure« zwischen der Universität Bremen, dem Senator für Finanzen und der Stadtbibliothek zu zentralen Fragestellungen für Politik und Verwaltung.

Mit der Aufsatzsammlung »Der öffentliche Sektor im Wandel« wollen wir der Diskussion über die Zukunft von Staat und Gesellschaft zwischen Wissenschaft, Politik, Verwaltung und besonders auch der interessierten Öffentlichkeit neue Impulse geben.

Es ist in den letzten zwei, drei Jahren etwas stiller geworden um die Verwaltungsreform. Das Leitmotiv des »Neuen Steuerungsmodells« hat sich mittlerweile ein wenig verbraucht. Zum einen sind mit großer Euphorie viele neue Instrumente von Kosten- und Leistungsrechnung über Controlling, Kontraktmanagement bis Qualitätsmanagement eingeführt worden. Daneben sind organisatorische Maßnahmen von Aufgabenintegration über Hierarchieabflachung bis hin zum Contracting-Out umgesetzt worden.

Kein Verwaltungsbereich wurde von Veränderungen ausgenommen. In gut zehn Jahren hat in der Verwaltung eine Vielzahl von Instrumenten und Reorganisationskonzepten Einzug gehalten, die sich in der Privatwirtschaft über Jahrzehnte entwickelt und verfeinert haben.

Ohne Zweifel: Die öffentliche Verwaltung ist dadurch leistungsfähiger, wirtschaftlicher und auch kundenorientierter geworden. Heute haben viele Kommunen eine geringere interne Regelungsdichte als so manches Großunternehmen und sind im Rechnungswesen moderner aufgestellt als mancher Mittelständler.

Andererseits sind wir mit den Strategien der Binnenoptimierung aber auch an vielen Stellen an Grenzen gestoßen: Zum Teil hat sich die Kultur der Verwaltungssteuerung nicht in dem gleichen Tempo geändert, wie neue Instrumente geschaffen wurden. Teils konnten Reibungspunkte zwischen den Steuerungsphilosophien der klassischen Rechtsanwendung und der betriebswirtschaftlichen Optimierung nicht ausgeglichen werden. Und weiter hat sich gezeigt, dass die Verwaltung ein neues Leitbild nur schwer aus sich selbst heraus entwickeln kann. Die Rollen von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft überschneiden sich in Zeiten des Wandels zwangsläufig.

Wir brauchen deshalb heute eine neue Reformoffensive dringender denn je. Unsere finanzielle Situation als Haushaltsnotlagenland gibt uns einen Vorgesmack auf die Herausforderungen, die der demographische Wandel für uns mit sich bringt. Nicht nur als inhaltliche Aufgabenstellung, sondern auch als ökonomische Restriktion, der wir uns anpassen müssen.

Die öffentlichen Haushalte stecken in einer Strukturkrise, die wir nur dann erfolgreich bewältigen werden, wenn es uns gelingt, die Trias aus aufgabenkritischer Zielvereinbarung, Binnenoptimierung und neuartigen Wegen der Aufgabenwahrnehmung neu auszugestalten.

Wir müssen dabei selbstkritisch hinterfragen, ob unsere derzeitige Steuerungsphilosophie, aber auch das neu aufgebaute Steuerungsinstrumentarium geeignet sind, um solche Prozesse auch in Zeiten der finanziellen Stagnation zu gestalten.

Aufgaben wie die Reduzierung von Leistungsstandards, die Verschiebung fachpolitischer Schwerpunkte sowie die Festlegung langfristiger Strategien stehen dem scheinbar natürlichen Takt von politischem Alltagshandeln oftmals entgegen. Auch der Verwaltung gelingt es bisher nicht in ausreichendem Maße, rationale und weniger kurzfristig-orientierte Entscheidungsprozesse zu entwickeln.

Verwaltungsreform muss deshalb heute untrennbar mit einer Diskussion über das Staatsverständnis verbunden sein. Die Frage der Aufgabenteilung zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft ist dabei genauso zu klären, wie die Frage der Prioritätensetzung im Bereich staatlicher und kommunaler Leistungen.

Die Beiträge im Rahmen dieses Bandes greifen die inhaltliche Spannweite der aktuellen Reformdiskussion auf. Das Spektrum der Beiträge geht dabei von der empirischen Organisationsforschung, die untersucht, wie staatliche Organe auf die Herausforderungen politischer Zukunftsaufgaben reagieren, bis hin zu Anforderungen der Gewerkschaften an den Prozess des Wandels:

Im Mittelpunkt des ersten Aufsatzes steht das Leitmotiv »Governance«. Unter diesem Generalbegriff halten sowohl managementorientierte wie auch demokratisch-partizipatorische Ansätze Einzug in die Debatte. Dies bedeutet auch eine Abkehr von einseitigen, manchmal sogar ideologisch gefärbten Modernisierungstrends der 90er Jahre. Quasi in der Umkehrung der etatistischen Diskussion der 70er Jahre wurde dabei das Heil oft einzig und allein in einer Vermarktlichung oder sogar Privatisierung staatlicher Aufgaben gesehen.

Die Verwaltungsreformdiskussion in Deutschland leidet vor allem darunter, dass es zurzeit keinen Megatrend der Modernisierung gibt. Die übergreifenden Konzepte von heute zeichnen sich – und das meine ich nicht abwertend – durch ein bemerkenswertes »sowohl als auch« aus: Ein bisschen Markt, ein bisschen Demokratisierung, ein bisschen betriebswirtschaftliche Steuerung.

Letztlich steckt dahinter auch die Erkenntnis, dass öffentliche Verwaltungen Großorganisationen mit einem so breit angelegten Spektrum an Aufgaben und Zielen sind, die deshalb mit ihren unterschiedlichen Gliedorganisationen viel differenzierter aufgestellt werden müssen, als primär gewinnorientierte Unternehmen.

Vor allem aber zeigt sich, dass die aktuelle Verwaltungsreformdiskussion in Deutschland sehr stark von der Arbeit in der Verwaltungspraxis geprägt ist. Dort hat die Reform nach den grundlegenden Reorganisationen zu Beginn der 90er Jahre eine weitere Evolutionsstufe erreicht: Dabei steht das »Feintuning« im Mittelpunkt: Die Weiterentwicklung der Instrumente und die gezielte Nutzung neuer Steuerungsmöglichkeiten.

Welche Herausforderungen sich dabei in der Praxis stellen, zeigen drei weitere Beiträge: Innovative Verwaltungspraktiker und Grenzgänger zwischen Verwaltungspraxis und Wissenschaft schildern ihre Erfahrungen mit der wirtschaftlichen Betriebsführung ehemals hoheitlicher Aufgabenbereiche und berichten über die Entwicklung notwendiger Instrumente und Prozesse zur Deregulierung.

Kritischer Erfolgsfaktor bei der Modernisierung ist und bleibt die Personalpolitik. Dabei geht es längst nicht nur um Qualifizierung und Motivation der Beschäftigten zum Arbeiten mit neuen Instrumenten in neuen Prozessen und Strukturen. Sich wandelnde gesellschaftliche und staatliche Rahmenbedingungen machen mittelfristig nicht nur optimierte Arbeitsprozesse, sondern eine radikale Neuausrichtung erforderlich. Hierfür die konzeptionellen Grundlagen zu schaffen ist nicht nur die Herausforderung für die Wissenschaft, sondern auch eine Anforderung an das Kreativitätspotenzial unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Dies ist die eine der zentralen Fragestellungen dieses Buches, deshalb auch Thema eines Schwerpunktbeitrages und für die zukünftige Reformpraxis von höchstem Interesse: In Bremen gehören Verwaltungsreform, Organisations- und Personalangelegenheiten zu den Kernaufgaben des Senators für Finanzen. Mit diesen Aufgabenstellungen haben wir von Bremen aus die nationale und zum Teil auch die internationale Modernisierungsdebatte ein gutes Stück mitgeprägt und unser Image als »Reformlabor der Republik« gepflegt. Es ist für Bremen eine große Herausforderung, diese Rolle auch weiterhin zu spielen, wenn die nächste Evolutionsstufe der Verwaltungsreform »gezündet« wird.

Dazu gibt »Der öffentliche Sektor im Wandel« viele Impulse und Diskussionsanstöße – auch um den Verwaltungspraktikern Mut für den Prozess des Wandels zu machen.

Wie wichtig das ist, haben wir bei der letzten großen Verwaltungsreformwel-

le, dem »Neuen Steuerungsmodell der KGSt« gesehen. Dessen Erfolg beruhte vor allem darauf, dass zunächst ein sinnstiftender Diskussionszusammenhang geschaffen wurde und weniger darauf, dass gleich zu Beginn ein ausgefeiltes und überlegenes Konzept vorgelegt worden wäre.

Ich danke allen Autorinnen und Autoren, die mit uns hier von Bremen aus den roten Faden der Verwaltungsmodernisierung weiterspinnen wollen.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. Stefan Luft, dem Organisator der Ringvorlesung und Herausgeber dieses Buches, der als langjähriger Mitarbeiter des Finanzressorts schon lange am Puls der Verwaltungsreform arbeitet.

# Governance – das neue Zauberwort der Verwaltungsreform

*Frank Nullmeier*

Seit einiger Zeit scheint »Governance« die »Globalisierung« als das meist gebrauchte Wort der Sozialwissenschaften abgelöst zu haben. Wo immer über Fragen der Organisation, der Steuerung, des Regierens, der politischen Ordnung, der institutionellen Verfassung gesprochen wird, wird nunmehr das Wort »Governance« benutzt. Alle Schulen der Sozialwissenschaft verwenden den Begriff, er findet sich in allen Forschungsfeldern und auch der Ökonomie, Soziologie, Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft beteiligen sich an der Weiterverbreitung des Begriffs. Er wird für die innere Struktur von Organisationen ebenso gebraucht wie für das Zusammenspiel mehrerer politischer Ebenen von der Gemeinde über Bundesländer und Nationalstaaten bis hin zur EU, UNO und zu weiteren internationalen Organisationen und Regimes.

Es steigert offensichtlich eher die Verbreitungschancen des Begriffs »Governance«, dass nicht immer zu erkennen ist, ob es sich bei Aussagen, die mit ihm arbeiten, um Forderungen handelt, um neue begriffliche Perspektiven, ob mit »Governance« eine Botschaft, ein Wert oder ein Ziel verbunden ist, oder ob es sich um einen besonders gut geeigneten neuen Beschreibungs- und Analyseterminus handelt. Zwischen den Polen eines politisch hoch positiv besetzten Konzeptes und eines strikt theoretischen Analyseterminus finden sich alle Mixturen zwischen normativem Anspruch und empirisch-analytischer Funktion. Angesichts dieser Vielfalt der Einsatzmöglichkeiten des Begriffs verwundert es nicht, dass zur Klärung einzelner Verwendungsweisen attributive Zusätze erforderlich werden: »Corporate Governance«, »Good Governance« und »Global Governance« dürften die bekanntesten sein, aber auch »Urban and Local Governance« und »Foundation Governance« lassen sich finden. Das verbindende Element all dieser Verwendungsweisen scheint zu sein, dass »Governance« etwas anderes meint als bloß »Government«, dass mit »Governance« eine nicht-staatszentrierte Perspektive für alle sozialwissenschaftlichen Disziplinen signalisiert werden soll.

Welche Rolle der Terminus »Governance« in der Verwaltungsreform und der Verwaltungswissenschaft spielt, soll das Thema der folgenden Ausführungen sein. Im Teil 1 wird aufgezeigt, wie in der bundesdeutschen Verwaltungsreform die Phase des »New Public Management« durch eine neue Bewegung hin zum »New Go-



vernance« abgelöst wird. Danach wird in Teil 2 genauer dargelegt, ob und wenn ja, was die Governance-Perspektive zur Analyse und Reform von Politik und Verwaltung beitragen kann: Zunächst wird in 2.1. mit »Good Governance« eine umfassendere Konzeption zur Modernisierung des Regierens vorgestellt, während unter 2.2 mit »New Public Governance« Überlegungen präsentiert werden, die sich vor allem auf das Verhältnis von Bürgergesellschaft und Staat beziehen. In Abschnitt 2.3 mit dem Titel »Global Governance« geht es um die Internationalisierung des Regierens und in 2.4 werden schließlich abstrakte Governance-Analytiken, Grundformen der Herstellung gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Ordnung, vorgestellt. Abschließend wird in Teil 3 die Frage gestellt, welche Schlussfolgerungen für praktische Ansätze der Verwaltungsreform aus der Governance-Debatte gezogen werden können.

## **1. Vom New Public Management zur New Governance. Phasen der Verwaltungsreform**

Die Entwicklung der Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland seit Anfang der 1970er Jahre wird meist mit der Abfolge

- Planungseuphorie,
- Steuerungsskepsis und
- Neues Steuerungsmodell

beschrieben. Während Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre die Vorstellung vorherrschte, durch den gezielten Ausbau des Planungsinstrumentariums eine hierarchisch stärker kontrollierte und integrierte Politik und Verwaltung entwickeln zu können, setzte bald darauf eine Skepsis gegenüber derartigen Steuerungsphantasien ein. Diese Skepsis beruhte darauf, dass die hochfliegenden Reformpläne insbesondere der ersten Regierung Brandt sich nicht in die Realität umsetzen ließen oder bei dem Versuch der administrativen Umsetzung an gesellschaftlichen Widerständen scheiterten. In dieser Phase der Steuerungsskepsis seit Mitte der 1970er Jahre wurden – analytisch klarer differenziert – Fragen nach der Steuerungsfähigkeit seitens der Verwaltungen und Regierungszentralen und nach der Steuerbarkeit gesellschaftlicher Sphären thematisiert. Der extreme Steuerungspessimismus der Systemtheorie Luhmanns konnte sich jedoch nicht durchsetzen und wich bald einer moderaten Einschätzung der Steuerungsmöglichkeiten insbesondere aufgrund

der Entdeckung von Selbstregulierungsformen der Gesellschaft im Schatten des Staates. Eine neue Phase setzte Anfang der 1990er Jahre mit der – international gesehen recht spät – Übernahme der New Public Management-Konzepte ein. Die Vorreiterrolle übernahm hier die Kommunale Gemeinschaftsstelle KGST mit ihrem 1993 veröffentlichten »Neuen Steuerungsmodell«. Kernstück dieses Modells ist die klare Trennung von Politik und Verwaltung mit der Verbindung beider über Zielvereinbarungen für spezialisierte, aber für ihren Aufgabenbereich auch ressourcenverantwortliche Verwaltungseinheiten. Diese organisatorische Grundvorstellung leitete sich ab von einer output-orientierten neuen Philosophie der Verwaltung. Nicht mehr die rechtlich korrekte Umsetzung von legislativen Vorgaben, sondern die möglichst effektive und effiziente Realisierung von politisch gesetzten Zielen wurde zum Ideal der Verwaltung. Durch Zusammenführung von Verantwortung in autonomen Verwaltungseinheiten, die über ein Kontraktmanagement auf zentrale Ziele verpflichtet werden, sollte sowohl die Ergebnisorientierung als auch die Orientierung am Bürger, der nun Kunde hieß, als auch die Wettbewerbsfähigkeit der Verwaltung gestärkt werden. Typische Elemente dieses Konzeptes waren die Produktkataloge, die Budgetierung, der Übergang von der Kameralistik zur Doppik, die Kosten-Leistungsrechnung, das Controlling und auch Qualitätsmanagement, schließlich Leistungsvergleiche und Ausschreibungswettbewerbe, ein neues Personalmanagement und auch ein neuer Bürgerbezug bis hin zur Bürgerkommune. Was ist aus all diesen Reformansätzen geworden?

Seit 1973 hat sich die Bewegung des New Public Management von der kommunalen Ebene über die Länderebene bis zur Ebene des Bundes durchgesetzt – bei abnehmender Reformintensität. Aber selbst auf der Ebene der Kommunen, das zeigen neuere Untersuchungen, ist es zu einer sehr selektiven Durchsetzung einzelner Elemente des neuen Steuerungsmodells und der Elemente des New Public Management gekommen. Hatte schon das neue Steuerungsmodell im Vergleich zu den international führenden Modellen dem Prinzip Wettbewerb eine geringere Rolle zugeschrieben, so verschärfte sich dies auf der Ebene der Kommunen noch einmal dahingehend, dass vor allem Maßnahmen bezüglich der Finanzen und des Haushaltes im Vordergrund standen. So ist es in vielen Gemeinden zu Reformen in Richtung Budgetierung und Doppik gekommen. Auch die Kosten-Leistungsrechnung und die Einführung des Controllings haben eine große Rolle in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre gespielt. Weitaus weniger Wert wurde dagegen auf Wettbewerbselemente schon auf der Ebene von Quasiwettbewerben (Leistungsvergleichen) und Vergleichsringen gelegt. Im Personalmanagement und im Bereich Bürgerorientierung hat sich an einigen Orten recht viel bewegt, dem Qualitätsmanagement gelang aber keine flächendeckende Ausbreitung. Verknüpfte sich Ende der 1990er Jahre das Neue Steuerungsmodell und die New Public