

**Lars Holtkamp**

**Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft.  
Neue Perspektiven auf alte Probleme  
von Verwaltungsreformen**

**polis Nr. 67/2009**

Herausgegeben vom  
Institut für Politikwissenschaft  
Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften  
FernUniversität in Hagen  
58084 Hagen  
<http://www.fernuni-hagen.de/polwiss/>

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1 Disziplinäre Selektivitäten im verwaltungswissenschaftlichen Reformdiskurs</b>	<b>3</b>
1.1 NPM als Siegeszug der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsforschung	3
1.2 Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung im Abseits?	5
<b>2 Reformleitbilder und Reformwirkung im Zeitablauf</b>	<b>8</b>
2.1 Kommunale Entwicklungsplanung und Aufgabenkritik	8
2.2 Haushaltskonsolidierung	10
2.3 Neues Steuerungsmodell	11
2.4 Bürgerkommune	13
2.5 Lokale Agenda und diskursive Verhandlungssysteme	14
<b>3 Governancestrukturen und –trends als Kontextfaktoren</b>	<b>17</b>
<b>4 Potentiale des Governance-Ansatzes</b>	<b>19</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>23</b>

Der Governance-Begriff hielt seit Ende der 1990er Jahre Einzug in die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung. Er wird als das neue „Zauberwort der Verwaltungsreform“ charakterisiert (Nullmeier 2007: 15). Vor diesem Hintergrund mag es eigentümlich klingen, wenn man das Governance-Konzept als eine *neue* Perspektive in die Verwaltungs(reform)wissenschaft einführen möchte.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsreformdebatte – anders als im sozialwissenschaftlichen Governance-Diskurs – ein enger Governance-Begriff durchgesetzt hat (Jann 2009: 491), der für die Verwaltungsreformwissenschaft und –praxis nur begrenzt zu Erkenntnisgewinnen führen kann. Governance wird danach als ein neues Reformleitbild der Verwaltungspraxis gehandelt, in dem eine stärkere Teilhabe des Bürgers am Politischen angestrebt wird (Janning 2006: 91; Nullmeier 2007: 20). Das neue Leitbild des „Public Governance“ hat mit dem New Public Management eine grundlegende Skepsis gegenüber hierarchischen Steuerungsreformen gemeinsam, setzt aber nicht auf mehr Wettbewerb und Anreize, sondern auf „netzwerkartige Steuerungsformen als zweite Alternative zu traditioneller hierarchischer Steuerung“ (Jann / Wegrich 2004: 205). Gerade in der lokalen Politikforschung wird auch empirisch eine Zunahme dieser Koordinationsformen konstatiert, die häufig aus einer funktionalistischen Perspektive damit erklärt wird, dass so eine höhere Input- und Output-Legitimität erzielt werden könne (Kersting 2004). Dies vermischt sich nicht selten mit der Einschätzung, dass empirisch „Enthierarchisierungstendenzen keineswegs nur auf einen bestimmten Typ von Verwaltung beschränkt sind, sondern auf alle staatlichen Ebenen und zu beinahe allen Rechtsformen vordringen“ würden (Döhler 2007b: 122). Selbst die Kommunalaufsicht wird aus dieser Perspektive zunehmend durch kooperatives Verwaltungshandeln und Beratungsleistungen geprägt (Wegrich 2006: 231).

Die empirische Fundierung dieser Thesen und Reformkonzepte ist bisher allerdings schwach ausgeprägt und der enge Governance-Begriff ist nur wenig dazu geeignet neue verwaltungswissenschaftliche Perspektiven zu entwickeln. Bürgerbeteiligung ist nun auf der Leitbildebene „in“ – nicht weniger, aber auch nicht mehr sagt damit der Governance-Begriff in der Verwaltungs(reform)wissenschaft aus. Der Erkenntnisgewinn dieses Etikettenwechsels ist begrenzt und führt häufiger zu einer wenig transparenten Vermischung von empirischer Analyse und normativen Annahmen.

Von diesem engen grenzt sich der weite Governance-Begriff ab. Politische und gesellschaftliche Koordination wird danach als Zusammenspiel von Hierarchie, Netzwerk, Verhandlung und Wettbewerb interpretiert (Holtkamp et al. 2006; Benz 2006). Governance steht damit für eine neue *analytische* Perspektive der Politikwissenschaft, ohne dass damit schon ein empirischer Trend oder eine normative Rezeptur verbunden wäre (Benz et al. 2007; Holtkamp 2007a). Diese Offenheit für empirische Trends und Wechselwirkungen unterschiedlicher Koordinationsmechanismen macht diesen heuristischen Ansatz attraktiv für differenzierte verwaltungswissenschaftliche Analysen. Zugleich war dieser Ansatz aber bisher wenig praxisbezogen, weil er sich auf den Längs- und Querschnittvergleich von Regelungsstrukturen konzentrierte. Praxisorientierte Fragen, wie z. B. an welchen Governance-Stellgrößen man drehen sollte, um zur Bewältigung der größten Probleme der Leistungsproduktion beitragen zu können, wurden demgegenüber weitgehend vernachlässigt (Schimank 2007a: 253)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Man kann die geringe Praxisorientierung dieses Governance-Ansatzes als zwangsläufige Folge einer nötigen Neuorientierung der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung deuten. Danach wird zunächst zutreffend kritisiert, dass die Verwaltungs(reform)wissenschaft bisher zu sehr von einzelnen

In diesem Beitrag soll nun argumentiert werden, dass gerade der analytische Governance-Ansatz in Verbindung mit theoriebasierten Erklärungen und empirischen Analysen der Wirkung von Governancemechanismen problemangemessenere Orientierungen für die Verwaltungsreformwissenschaft und –praxis vermitteln kann. Der Ansatz ist damit nicht nur für die Grundlagen-, sondern gerade auch für die überwiegend anwendungsorientierte Verwaltungsforschung Erfolg versprechend, weil er ohne normative Engführung einen komprimierten Überblick über die gesamte Breite der Koordinationsformen, ihrer Kombinationsmöglichkeiten und erwartbaren Wirkung geben kann. Zugleich können hierdurch die Ergebnisse der vielen Fallstudien zu unterschiedlichen Verwaltungsreformen besser eingeordnet und mit theoretischen Ansätzen der politikwissenschaftlichen Disziplin verknüpft werden. Für die Verwaltungswissenschaft könnte der Ansatz damit auch eine Art „Reformgedächtnis“ bieten, um auf dieser Grundlage zu empirisch gesättigten Praxisempfehlungen zu kommen.

Zudem könnte mit der Verwendung dieses politikwissenschaftlichen Governance-Ansatzes ein Beitrag geleistet werden, die für die Verwaltungswissenschaft und die Verwaltungspraxis zunehmend unbefriedigende Kluft zwischen vielversprechenden Soll-Konzepten und ernüchternden Ist-Analysen „zumindest abzumildern“ (König 2008: 104). Mit der stärkeren Zusammenführung dieser unterschiedlichen Zugänge könnten der „Praxisschock“ der Wissenschaft und der „Wissenschaftsschock“ der Praxis reduziert werden (Reinermann 2008).

Im Folgenden soll in einem ersten Schritt argumentiert werden, dass diese große Kluft zwischen den mit immer kürzerer Halbwertszeit produzierten Reformleitbildern und den Ergebnissen der Evaluationsforschung auch auf einseitige Orientierungen der beiden derzeit wohl präsentesten Verwaltungsreformwissenschaften – der betriebswirtschaftlichen und der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung – zurückzuführen ist. Dabei soll gezeigt werden, dass die Politikwissenschaft aufgrund der Vorarbeiten und der stärkeren empirischen Orientierung prinzipiell eher in der Lage ist, diese Kluft zu überwinden, wenn sie sich von den mit dem engen Governance-Konzept verbundenen Selektivitäten löst.

In den darauf folgenden Abschnitten wird dann der weite analytische Governancebegriff als Heuristik auf die wesentlichen Verwaltungsreformleitbilder und Implementationserfahrungen der letzten Jahrzehnte angewendet. Abschließend werden die Vorteile dieses Governance-Ansatzes zusammenfassend präsentiert und die aus der Analyse resultierenden empirischen Ergebnisse werden zu ersten Praxisempfehlungen und „pragmatischeren“ Reformleitbildern gebündelt.

---

deskriptiven Fallstudien geprägt ist, deren Ergebnisse nicht zusammengeführt werden und lediglich den Modezyklen in Wissenschaft und Praxis folgen (Benz 2003). Aus dieser Sicht kann die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft nur an Profil und institutioneller Absicherung gewinnen, wenn sie sich verstärkt von diesen Modezyklen und der Verwaltungsreformpraxis abwendet und mit dem analytischen Governance-Ansatz wieder anschlussfähiger für die politikwissenschaftliche Disziplin wird. Dem wurde zu Recht entgegengehalten, dass die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung in Deutschland ihre institutionelle Absicherung auch praxisorientierten Forschungsprojekten verdankt, durch diese Praktikerkontakte überhaupt der Zugang zu empirischer Feldforschung sowie die Vermittlung von praxisnahem Wissen in den verwaltungswissenschaftlichen Studiengängen ermöglicht wird (Bogumil / Jann 2005: 257).

## **1 Disziplinäre Selektivitäten im verwaltungswissenschaftlichen Reformdiskurs**

Während die Diskussion über Verwaltungsreformen bis zu den 1980er Jahren stark von der politikwissenschaftlichen und juristischen Disziplin geprägt war, gelang es der Betriebswirtschaft seit den 1990er Jahren konzeptionell den Reformdiskurs zu dominieren und die Produktion immer neuer Leitbilder zu forcieren.

### **1.1 New Public Management als Siegeszug der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsforschung**

Das New Public Management in seiner deutschen Variante des Neuen Steuerungsmodells (NSM) diente Anfang der 1990er Jahre der Betriebswirtschaftslehre als Eintrittskarte in die Verwaltungswissenschaft. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) erstellte damals in enger Kooperation mit Betriebswirtschaftlern, wie Christoph Reichard, Dietrich Budäus und Klaus Lüder, das Modell von der öffentlichen Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen bzw. als „Konzern Stadt“. Der deutsche Bürokratismus sei schlichtweg aufgrund fehlender Ressourcen zukünftig nicht mehr praktikierbar und den Kommunen wurde das Neue Steuerungsmodell zur Behandlung bürokratischer Krankheiten verschrieben (Dezemberfieber etc.). Die hierfür eingeführte Budgetierung sollte durch die outputorientierte Steuerung kontrollierbar bleiben (Budäus 1994: 11; KGSt 1993: 39; Reichard 1994; vgl. zum Überblick Vollmer 2002). Die betriebswirtschaftliche Verwaltungsforschung deutete die zügige Verbreitung des 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: 163). Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung kritisierte das NSM demgegenüber als ein mit „missionarischem Eifer“ überzogenes Konzept, das „a-historisch“ und „a-institutionell“ vor allem die „verwaltungspolitische Vergesslichkeit“ befördere, weil wesentliche Entwicklungslinien und Reformen der deutschen Verwaltung unberücksichtigt blieben (Wollmann 2004).

Rückblickend wird heute aus betriebswirtschaftlicher Sicht konstatiert, dass die juristische Ausbildung nun mit dem Vordringen von ökonomisch ausgebildeten Nachwuchskräften auch in Deutschland den Status als Königsweg in den Verwaltungsdienst verloren hat (Vogel 2008: 110). Die betriebswirtschaftliche Verwaltungswissenschaft habe das Juristenmonopol gebrochen, weil sie verstärkt die Frage der Effizienz der Verwaltung thematisierte und angesichts von Haushaltskrise und Deutscher Einheit mit ihren Konzepten auf eine große Nachfrage in der Verwaltungspraxis stieß. Damit habe der „ökonomische Imperialismus Verwaltung und Verwaltungswissenschaft gleichermaßen ergriffen“ (93).

Während die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung schon früh einen Stillstand auf den Reformbaustellen des Neuen Steuerungsmodells konstatierte, entwickelten Betriebswirte das Modell weiter und erreichten mit dem Konzept des Neuen Öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen, dass wesentliche Elemente des NSM in den Kommunalverfassungen festgeschrieben wurden, die derzeit flächendeckend in vielen Bundesländern implementiert werden. Betriebswirtschaftlicher Sachverstand wird also weiterhin insbesondere in den Kommunen zur Gesetzesumsetzung benötigt. Dieser gesetzlich erzwungene Umstellungsprozess von Kameralistik auf Doppik wurde wiederum mit einem

Effizienzversprechen versehen und wird als „umfassendes Reformprogramm, das noch mindest ein Jahrzehnt dauern wird und das erhebliche Kapazitäten und Finanzmittel binden wird“ (Reichard 2008: 398), eingeschätzt. Nicht zu Unrecht wird darauf verwiesen, dass es damit der Betriebswirtschaft – weitgehend unbemerkt – gelungen ist, das einzige ausschließlich in der Wissenschaft entwickelte Konzept mit erheblicher Breiten- und Langzeitwirkung rechtsverbindlich durchgesetzt zu haben (Budäus 2006: 177). Ob sich die extrem hohen Transaktionskosten<sup>2</sup> bei der Einführung dieser neuen Haushalts- und Steuerungssysteme tatsächlich in ferner Zukunft für die Kommunen rentieren werden, bleibt indessen mangels aussagekräftiger Evaluationen ungewiss.

Neben diesem gesetzlich abgesicherten Standbein werden aufbauend auf dem New Public Management immer neue noch anspruchsvollere Reformkonzepte mit geringerer Halbwertszeit produziert, die alle wiederum zu einer höheren Effizienz der Verwaltung beitragen sollen. Von Integrationsmanagement, Public Governance, Grenzmanagement, strategischem Management oder gar von strategischer Planung ist die Rede (vgl. Maravic / Priddat 2008; Proeller / Siegel 2009), ohne dass auf die massiven Implementationsprobleme des Neuen Steuerungsmodells und die daraus zu ziehenden Konsequenzen für effizienzorientierte Reformen eingegangen wird.

Das bisher umfassendste Forschungsprojekt zum NSM in deutschen Kommunen kommt aktuell hinsichtlich der Effizienz betriebswirtschaftlicher Konzepte zu einer sehr ernüchternden Bilanz:

„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 et al. 2006: 168).

Ein Blick auf neuere Berichte der Landesrechnungshöfe verdeutlicht, dass die Neue Steuerung nicht selten sogar zu massiven Mehrausgaben geführt hat. So wurde beispielsweise in der baden-württembergischen Landesverwaltung durch Unternehmensberatungen und interne Verwaltungskräfte für mehrere 100 Mio. Euro ein Controllingssystem aufgebaut und ökonomisch vorgebildete Verwaltungskräfte für jährlich ca. 30 Mio. Euro Personalkosten eingestellt. Das Controllingssystem zeigt aber letztlich kaum Steuerungswirkungen. Bei hohen Transaktionskosten wurde „die Wirklichkeit des Verwaltungshandelns bisher offensichtlich nur wenig beeinflusst“ (Rechnungshof BW 2007: 38). Das vorwiegend durch die betriebswirtschaftliche Verwaltungslehre als effiziente Verwaltungsreform entwickelte und angepriesene Neue Steuerungsmodell erweist sich also in nicht wenigen Fällen als millionenschwere Fehlinvestition. Insgesamt wurde in vielen dokumentierten Fällen das NSM wieder zurückgebaut, weil es sich nicht als effizient erwies (Holtkamp 2008b; Kuhlmann 2009: 250f.).

Die Reformbefürworter-Koalition aus KGSt und Betriebswirtschaftslehre setzt sich mit diesen offensichtlichen Effizienzproblemen des NSM nicht empirisch näher auseinander. Eher entzieht sie sich mit immer neuen Argumenten dem Soll-Ist-Vergleich und jeder empirischen Überprüfung ihrer Empfehlungen (vgl. z. B. KGSt 2007; Banner 2008):

---

<sup>2</sup> Die Stadt Hagen konstatiert beispielsweise Einführungskosten für NKF in der Stadtverwaltung in Höhe von 7,3 Mio. Euro, während die Haushaltsdefizite immer weiter aus dem Ruder laufen, vgl. Stadt Hagen / Bezirksregierung Arnsberg 2009: Bericht der Zukunftskommission 2009, Hagen.

- Wenn die durchweg negativen Ergebnisse vieler Fallstudien überhaupt von den Reformbefürwortern erwähnt werden, erfolgt der Hinweis, dass es sich hierbei nur um Einzelfälle handelt und diese empirischen Befunde nicht vorschnell verallgemeinert werden sollten. Dass zugleich aber eine ernstzunehmende quantitative Evaluation vieler Kommunen ausgeschlossen wird und zuvor keine Probleme bestanden Effizienzeffekte des NSM ohne die Ergebnisse auch nur einer wissenschaftlichen Fallstudie zu bilanzieren, bleibt dabei unerwähnt.
- Es wird betont, dass das NSM prinzipiell das richtige Modell sei, aber dass die kommunale Praxis entgegen dem ausdrücklichen Rat der KGSt immer nur Teile des Modells umgesetzt hat, sodass das Modell nicht seine positiven Wirkungen entfalten konnte.
- Oder es wird bereitwillig eingeräumt, dass ein Soll-Ist-Vergleich zum NSM in der Bilanz durchaus bescheiden ausfällt (Banner 2001), aber dass sich dies deutlich verbessern wird, wenn auf dem NSM noch andere Reformen, wie das strategische Management, das Public Governance oder die Doppik, aufgesattelt werden.
- Oder es wird darauf hingewiesen, dass man nach nur 15 Jahren Neuem Steuerungsmodell noch keine abschließende Evaluation vornehmen kann. Schließlich könne man bei einem solchen Systemwandel – vergleichbar mit der Französischen Revolution – nicht in Jahrzehnten rechnen (Banner 2008: 447).

Die betriebswirtschaftliche Verwaltungsforschung hat parallel keine Probleme, weiterhin Effizienzerfolge des New Public Managements ohne empirische Belege zu konstatieren (Vogel 2008: 105), bzw. sie führt kontrafaktisch hierfür als vermeintlichen Beleg die Studie von Jörg Bogumil an, die darauf hindeute, „dass Budgetierung zu gewissen Einspareffekten geführt haben könnte“ (Reichard 2008: 398). So wird dann auch dogmatisch festgehalten, dass gutes Regieren sich in aller erster Linie an der Herbeiführung des ausgeglichenen Haushalts durch die Verfahren des New Public Managements zu orientieren habe. Nur so ließen sich die „derzeitig bestehenden Belastungen der kommenden Generationen zumindest relativieren“ (Budäus 2006: 182). Dass die Belastungen der letzten Jahre nachweislich auch auf die im Zuge des NSM geschaffenen Controllingbürokratien und „Datenfriedhöfe“ zurückzuführen sind, wird nicht im Ansatz problematisiert.

Unabhängig davon, ob man die nach wie vor außerordentlich geringe empirische Orientierung der betriebswirtschaftlich inspirierten Verwaltungswissenschaft darauf zurückführt, dass sie zum „moralischen Kreuzzug“ tendiert (Maeder 2002: 211, vgl. ähnlich Wollmann 2004; Vollmer 2002), oder ob man hierin eine pfadabhängige disziplinäre Neigung zum Modellplatonismus sieht, die angesichts der massiven Implementationsprobleme auch an einigen Stellen zur rationalen Verteidigungsstrategie mutiert, faktisch geben der Entstehungskontext und die bisherige Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsforschung in Deutschland kaum Anlass zu der Erwartung, dass sie einen nennenswerten Beitrag zur Überbrückung der Kluft zwischen Soll-Konzepten und Ist-Analysen in der Verwaltungswissenschaft leisten kann. Sie tendiert vielmehr dazu immer anspruchsvollere Konzepte ohne „empirische Bodenhaftung“ zu produzieren.

## **1.2 Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung im Abseits?**

Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung ist demgegenüber deutlich stärker empirisch orientiert und hat seit den 1980er Jahren eine kritischere Position zur

Reformfähigkeit deutscher Verwaltungen entwickelt. Die zuvor im Zuge der politikwissenschaftlichen Planungseuphorie entwickelten hohen Ansprüche an rationale Planungstechniken wurden „allesamt enttäuscht“ (Seibel 1997: 96). Die in der damaligen Diskussion deutlich werdende Fokussierung der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung auf die Effektivität und Legitimation von Reformkonzepten wurde allerdings weitgehend fortgeschrieben (Scharpf 1970). Auch heute noch wird in den Standortbestimmungsversuchen der Disziplin die einseitige Spezialisierung auf Effektivitäts- und Legitimitätsfragen festgeschrieben (Benz 2003; Bogumil / Jann 2009: 58). Danach erklärt sich die Politikwissenschaft für die Effizienz von Verwaltungsreformen für nicht zuständig, mit der Folge, dass sich bisher keine Wissenschaft mit der empirischen Erforschung und Evaluation dieses zentralen Motivs von Verwaltungsreformen systematisch auseinandersetzt. Die betriebswirtschaftliche Verwaltungsforschung ist ausschließlich normativ-konzeptionell ausgerichtet und die empirische Politikwissenschaft grenzt Effizienzfragen als offensichtlich „unpolitisch“ weitgehend aus.

Mit der Vernachlässigung der Haushaltskonsolidierung als zentrales Reformmotiv hat sich die Politikwissenschaft spätestens seit den 1990er Jahren weit von der deutschen Verwaltungspraxis entfernt. So war anfangs das politikwissenschaftliche Interesse am Neuen Steuerungsmodell wegen dessen starker Effizienzorientierung gering. Die erst mit deutlicher Verspätung folgenden empirischen Analysen fokussierten sich dann weitgehend auf im Neuen Steuerungsmodell nicht prioritär angestrebte Reformziele, wie z. B. die Mitarbeiterorientierung und –beteiligung (vgl. zur Diskursanalyse Vollmer 2002). So wurde erst in den letzten Jahren deutlich, dass das Neue Steuerungsmodell, gerade gemessen an dem vorrangigen Effizienzziel, als gescheitert gelten muss (Bogumil et al. 2006; Holtkamp 2008b).

Die politikwissenschaftliche Diskussion über Public Governance als vermeintlich neues Leitbild der Verwaltung hat aber dazu geführt, dass Effizienzfragen von der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft weiterhin als irrelevant für die Disziplin eingeordnet werden. Danach sei das NSM auch aus Sicht der Praxis auf seine Grenzen gestoßen – nicht etwa, weil das Effizienzziel verfehlt wurde, sondern weil es der Praxis über enge Effizienzerwägungen hinaus vermehrt um Effektivität und Partizipation ginge (Jann 2002; Benz 2003). Nicht mehr die Binnenmodernisierung der Verwaltung, sondern die Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger stünden im Mittelpunkt der Reformbewegung (Janning 2006: 91). Die „Managementmode“ sei damit weitgehend vorbei, und es kommt zu einer „steilen Karriere des Governance-Konzepts“ durch „Lernprozesse der Verwaltungsakteure“ (Jann/Wegerich 2004: 211), die sich nun von der einseitigen Effizienzorientierung des Neuen Steuerungsmodells lösen würden. Effektivität und demokratische Legitimation stünden nun hoch in der Verwaltungspraxis im Kurs, Fragen also, die prominent von der Politikwissenschaft besetzt werden (Walkenhaus 2006). Dementsprechend werden auch keinerlei Gründe gesehen, die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung neu auszurichten, sondern die Praxis wende sich nun wieder den eigentlich relevanten politikwissenschaftlichen Fragen zu.

Die empirischen Belege für diese doch ziemlich überraschende Kehrtwendung der Verwaltungspraxis fallen allerdings bescheiden aus. In der Regel wird auf das Konzept des Aktivierenden Staates der rot-grünen Bundesregierung verwiesen, in das „offenkundig die Erkenntnisse, Entwürfe und Konzepte der sozialwissenschaftlichen Steuerungs- und Governance-Diskussion eingegangen“ (Jann 2008: 15) seien und bei denen es erhebliche Überschneidungen zwischen sozialwissenschaftlichen Governancetheoretikern und der Beratungspraxis gebe. Allerdings wird auch von diesen konstatiert, dass das Leitbild des

Aktivierenden Staates in der Regierungspraxis schon nach 2002 „archiviert und vergessen“ (Blanke 2009: 121) wurde und dass politische Begriffe wie „Good Governance“ in vielen Fällen „nur ablenken sollen von der Delegation der Verantwortung an die Bürger oder andere Akteure“ (Heinze 2008: 252). Damit lässt sich vorwiegend der haushaltspolitisch motivierte Abbau von sozialpolitischen Leistungen legitimieren. Für alle anderen deutschen Verwaltungen wurde in empirischen Analysen ebenfalls eine andauernde, zumeist einseitige Effizienzorientierung der Reformen festgestellt (Nullmeier / Klenk 2006: 320; Reiners 2008: 304; Holtkamp 2008a).

Insgesamt führt der enge Governancebegriff als Etikett für ein vermeintliches, weniger effizienzorientiertes Reformkonzept der Verwaltungspraxis also wohl eher ins veraltungspolitische Abseits, weil dieses Wunschbild in der Empirie keine nennenswerte Entsprechung findet.

Stattdessen dürfte es für die empirisch orientierte Verwaltungswissenschaft fruchtbarer sein, die vorliegenden empirischen Evaluationsstudien zu den unterschiedlichen, meist effizienzorientierten Verwaltungsreformen zu bündeln, wozu der weite analytische Governancebeitrag als Heuristik einen Beitrag leisten kann. Dies gilt umso mehr, als auch zukünftig sicherlich keine geringere Effizienzorientierung von Reformleitbildern zu erwarten ist. Reformkonzepte, die auf eine Reduktion von Verwaltungskosten abstellen, erhalten traditionell die größte öffentliche und parlamentarische Unterstützung (Siegel 2008: 30). Bei der in der aktuellen Wirtschaftskrise bereits deutlich werdenden rasanten Zunahme der öffentlichen Verschuldung bei wegbrechenden Steuereinnahmen und der zudem von Bund und Ländern verabschiedeten „Schuldenbremse“ im Zuge der Föderalismusreform II gibt es keinen Anlass zu der Vermutung, dass das dominante Konsolidierungsmotiv von Verwaltungsreformen zukünftig an Bedeutung verlieren wird. Insofern markiert das mittlerweile zunehmende empirische Interesse der Evaluationsforschung an Effizienzfragen und insbesondere den Transaktionskosten von Verwaltungsreformen eine notwendige Öffnung der Disziplin für praxisrelevantere Fragestellungen (vgl. z. B. Bogumil et al. 2007; Kuhlmann / Wollmann 2006; Kuhlmann 2009).

## 2 Reformleitbilder und Reformwirkung im Zeitablauf

Verwaltungsreformleitbilder lassen sich, wenn man den weiten Governance-Ansatz zugrunde legt, als Kombination von Governancemechanismen (Hierarchie, Netzwerke, Verhandlung und Wettbewerb) systematisieren, die wiederum danach zu unterscheiden sind, ob sie zur Koordination im politisch-administrativen System (intern) oder zur Koordination zwischen dem politisch-administrativen System und seinem gesellschaftlichen Umfeld angewendet werden sollen (extern). Abweichend von der Governanceliteratur wird der Begriff der Netzwerke hierbei auf formale Informationsnetzwerke fokussiert. Damit sagt der hier verwendete Begriff der Informationsnetzwerke nichts über die Intensität der Beziehungen und des Informationsaustausches aus (Jansen / Schubert 1995: 11). Verwaltungsreformleitbilder können darauf abzielen den externen Informationsaustausch zwischen Verwaltung und Bürgern zu maximieren oder die Informationsbeziehungen weitgehend zu kappen, um zügig Entscheidungen durchzusetzen („Bombenwurfstrategie“). Auch intern können sie anstreben den Informationsaustausch und –aufwand nach dem Vorbild rational-umfassender Planungsansätze massiv zu erhöhen, um „den Apparat intelligenter“ (Mayntz 1987: 194) zu machen, oder die Verwaltungsspitze kann den Informationsaufwand bewusst reduzieren, um mit inkrementalistischen Ansätzen schneller Entscheidungen treffen zu können.

Zur Erklärung, warum einzelne Governancemechanismen oder -kombinationen gemessen an den Zielen der Verwaltungsreformer mehr oder weniger Erfolg haben, kann weitgehend auf den Rational-Choice-Ansatz zurückgegriffen werden (Benz 2006), um die Ergebnisse einzelner Implementationstudien auf verallgemeinerbare Modelle und den empirischen Forschungsstand in der politikwissenschaftlichen Disziplin rückbeziehen zu können. Dabei wird von weit gefassten Standardinteressen unter Berücksichtigung der institutionellen Kontexte ausgegangen und die Interaktionseffekte und -situation werden durch spieltheoretische Modelle und die Informations- und Transaktionskosten sowie die begrenzte Rationalität durch eine stärker empirisch geerdete Ökonomische Theorie der Bürokratie Downscher Prägung berücksichtigt (Braun 1999, S. 271; Downs 1967). Damit werden also auch im gewissen Maße Analyseinstrumente der Ökonomie für die empirische Erklärung von Implementationsdefiziten angewendet, die gerade im starken Maße bei den normativ-konzeptionellen Reformmodellen der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsforschung zu beobachten sind. Empirisch wird im Folgenden vorwiegend auf kommunale Reformleitbilder im Zeitablauf zurückgegriffen, weil zu dieser politischen Ebene die meisten Evaluationsstudien zu Reformen in der deutschen Verwaltungspraxis vorliegen.

### 2.1 Kommunale Entwicklungsplanung und Aufgabenkritik

Der mit der Reformeuphorie und dem Regierungswechsel Ende der 1960er Jahre bei Politikern und Politikwissenschaftlern verbundene Glaube an die grundsätzliche Planbarkeit gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen fand auf kommunaler Ebene seinen Niederschlag in der kommunalen Entwicklungsplanung, die in der Praxis auch als „totale Planung“ im kommunalen Bereich propagiert wurde (Hesse 1976). Durch die kommunale Entwicklungsplanung sollten alle Sektoralplanungen „unter Einbezug ihrer Raum-, Zeit-, Finanz- und Sozialdimension“ (44) durch zentrale Koordination integriert werden. Damit sollte zugleich ein Beitrag „zu mehr Rationalität und stärkerer Verwissenschaftlichung kommunaler Planung“ (Heinz 1998: 235) geleistet werden.

Die hierarchische Unterordnung wurde nicht nur in der Verwaltungsorganisation, sondern auch in den Beziehungen zwischen dem politisch-administrativem System und dem gesellschaftlichen Umfeld propagiert, um die kommunale Gesamtentwicklung steuern zu können. Dies wurde auch von der lokalen Politikforschung eingefordert, um im Unterschied zur traditionellen Honoratiorenpolitik (und an diese Interessen angepasste Planung) durch eine vorausschauende, aktive Gesellschaftsplanung eine Neubewertung der Interessenpositionen im Sinne wenig konfliktfähiger Interessen vornehmen zu können. Diese Rolle wurde insbesondere den Parteien zgedacht, die zugleich über die Vorgaben der Entwicklungsplanung die bisher dominante Kommunalverwaltung stärker demokratisch kontrollieren und damit auch legitimieren sollten (Naßmacher 1977).

Mitte der 1970er Jahre entwickelte die KGSt dann auf den Ölpreisschock folgend einen Bericht zum Verfahren der Aufgabenkritik in enger Zusammenarbeit mit Finanz- und Verwaltungswissenschaftlern. Ziel war es nun den stetig weiter wachsenden Aufgabenbestand durch zielorientierte kontinuierliche Aufgabenprüfung der Querschnittsämter und Verwaltungsspitze auf zentraler Ebene zu reduzieren. Angestrebt wurde ein „rationaler Ansatz des geordneten Rückzugs“ (Hack 1987: 126).

Die kommunale Entwicklungsplanung und die Aufgabenkritik wurden wenig später als grundsätzlich gescheitert eingeordnet. Im Kern stellten sich in der Implementationsphase dieselben Probleme im politisch-administrativen System, wie sie auch bei anderen rationalumfassenden Planungsansätzen immer wieder beobachtet wurden (Siegel 2008, Holtkamp 2004) und hinreichend durch die Downsche Verbindung von Neuer Politischer Ökonomie und Inkrementalismus erklärt wurden (Downs 1967).

Zunächst formulieren Politiker und Verwaltungen in der Regel keine klaren, hierarchisierten, langfristigen Ziele, die die Voraussetzung für die Bewertung von Verwaltungsleistungen und –entscheidungen nach einheitlichen Indikatoren sind (Zielproblem). Einerseits will man sich nicht unnötig festlegen und andererseits sieht man bei einem dominanten inkrementalistischen Politikstil die Hauptaufgabe in der Detailintervention. Diese wird auch von der Wählerschaft eher honoriert, während abstrakte Planungen kaum auf öffentliche Resonanz stoßen. Gerade für die kommunale Entwicklungsplanung wurde konstatiert, dass das Zielsystem, wenn überhaupt, leerformelhaft formuliert und Konflikte damit vermieden wurden „und von daher weder Betroffenheit bei der Bevölkerung noch Interesse bei den politischen Repräsentanten zu erzeugen sind“ (Sieverts / Ganser 1993: 33).

Im nächsten Schritt würde sich bei klar definierten Zielen, das Indikatorenproblem stellen. Selbst von wissenschaftlicher Seite konnten zu keinem Zeitpunkt konsistente Ziel- und Indikatorensysteme zur Bewertung der Wirkung politischer Programme auf gesamtstädtischer Ebene vorgelegt werden, geschweige denn konnten die dafür notwendigen methodischen Kenntnisse den Mitarbeitern der Kommunalverwaltung oder gar der ehrenamtlichen Kommunalpolitik vermittelt werden. Dabei sind nicht nur kognitive Grenzen und methodische Probleme zu berücksichtigen, sondern die Erhebung der Indikatoren wird häufig allein schon aus Kostengründen von den Fachverwaltungen selbst durchgeführt. Die Fachverwaltungen leisteten aber beispielsweise gegen die Aufgabenkritik erheblichen Widerstand, weil ihr Ansehen, ihre Personal- und Haushaltsmittel nicht unerheblich von dem historisch gewachsenen Aufgabenbestand abhängen (Hack 1987: 126). Übliche subversive Strategien der Fachämter waren bei der Umsetzung der Aufgabenkritik beispielsweise die zögerliche Weitergabe von Informationen, bis sich der „Sturm im Wasserglas“ wieder gelegt hatte (KGSt 1982: 7). Oder die Informationen wurden sehr selektiv weitergegeben, um zentrale Eingriffe zuungunsten der Fachverwaltungen zu erschweren.

Weitere Umsetzungsdefizite rational-umfassender Planungsansätze ergeben sich aus dem Problem die Ergebnisse in die traditionellen Planungsverfahren, die die wesentlichen Ressourcen zeitnah verteilen, zu integrieren (Integrationsproblem) und diese zusätzlichen Informationen zügig zu verarbeiten. Anfangs hatte beispielsweise die KGSt anvisiert die zentrale Aufgabenkritik mit der jährlichen Haushaltsplanung zu koppeln. Während die Haushaltsplanung als jährlich wiederkehrendes Element zeitlich sehr zügig in Politik und Verwaltung erstellt werden muss, dauerte die erste Runde der Aufgabenkritik mindestens ein Jahr aufgrund der Komplexität der zu verarbeitenden Informationen. Danach wurde auch konzeptionell die Aufgabenkritik von den Haushaltsberatungen abgekoppelt und hatte damit bei hohen Transaktionskosten für die Verteilung von Haushaltsmitteln faktisch keine Relevanz und blieb damit letztlich folgenlos (Banner 1985). Bei der Entwicklungsplanung kamen im erheblichen Maße noch die Probleme der hierarchischen Steuerung gegenüber der gesellschaftlichen Umwelt aufgrund vieler institutioneller und ökonomischer Restriktionen hinzu (Hesse 1976).

Insgesamt führt bei beiden Reformleitbildern das Zusammenspiel von interner hierarchischer Steuerung und umfassenden Informationen zu einer normativ wenig attraktiven Kombination von Governancemechanismen, die erhebliche Probleme bei der Implementation solcher und ähnlicher Leitbilder erwarten lässt.

## **2.2 Haushaltskonsolidierung**

Während die Politikwissenschaft aus dem Scheitern rational-umfassender Planungskonzepte vorwiegend den Schluss zog, dass gelingende hierarchische Steuerung selten sei und sich stärker auf gesellschaftliche Selbststeuerung und die Leistungen von Verhandlungssystemen fokussierte, wurden ausgehend von der kommunalen Praxis Reformkonzepte entwickelt, die noch eine stärkere hierarchische Steuerung in der Verwaltung präferierten. Klar wurde in dem KGSt-Reformleitbild der 1980er Jahre als Antwort auf die einsetzende kommunale Haushaltskrise betont, dass Haushaltskonsolidierung vor allem vom energischen Eingreifen des Verwaltungschefs abhängt (KGSt 1982: 9). Sparvorschläge sollten von der Verwaltungsführung und vertrauten Mitarbeitern nichtöffentlich entwickelt werden, dann zügig im Rat durchgesetzt werden und im Haushaltsvollzug durch eine „hartnäckige Aneinanderreihung einer Vielzahl kleiner, mittlerer und größerer Einzeleingriffe“ (12) gegenüber den Fachverwaltungen umgesetzt werden. Im Kern sollen durch hierarchische Eingriffe des Bürgermeisters und Kämmers die Fach-Basis-Konstellationen bestehend aus Fachverwaltungen, Rats- bzw. Ausschussmitgliedern und Interessengruppen (erster Expansionsmechanismus) zurückgedrängt werden (Banner 1985: 432f.; vgl. allgemein Jann / Wegrich 2008). Dabei wird aber empfohlen, hierarchische Koordination immer mit Verhandlungen mit den Fachamtsleitern zu kombinieren, wie es auch dem heute in der Governance-Forschung differenzierten Verständnis von hierarchischer Koordination entspricht, die die Widerstandspotentiale und Ressourcen formal untergeordneter Akteure zu berücksichtigen hat (Benz et al. 2007: 21).

Dieses KGSt-Modell basierte 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).

Der Stadtrat und damit die transparente Diskussion über Konsolidierungsoptionen soll in dem KGSt-Reformmodell möglichst eine geringe Rolle im Konsolidierungsprozess spielen, weil der Parteienwettbewerb eher zu Ausgabenwachstum tendiere (zweiter

Expansionsmechanismus; Banner 1987). Konsolidierung soll möglichst unterhalb der politischen „Reizschwelle“ verwaltungsintern durch hierarchische Koordination stattfinden. Dementsprechend werden mit der „Rasenmähermethode“ stark inkrementalistische Sparansätze geduldet bzw. sogar empfohlen, die eher zu einer wenig sichtbaren „Leistungsverdünnung“ (Banner 1985: 439) als zu einem Aufgabenabbau führen. Danach werden die Haushaltsansätze des Vorjahres in allen Fachbereichen in ähnlichem Maße gekürzt. Die Informations- und Konsensfindungskosten der Rasenmähermethode sind gering und der Gleichheitsgrundsatz (alle müssen sparen) entspricht eher üblichen Gerechtigkeitsnormen und lässt Machtrelationen zwischen den Fachverwaltungen unangetastet (Banner 1987: 54).

Später wurde eine Erreichung des Konsolidierungsziels durch das neue Reformmodell, das im Kern auf einer stärkeren internen Hierarchisierung, Inkrementalismus und wenig Informationen basierte, konstatiert (Hack 1987: 128; vgl. allgemein May 2002: 172-181). Die Kombination von interner hierarchischer Steuerung und bewusst reduzierten Informationsnetzwerken führt damit, wie es auch für die Durchsetzung von effizienzorientierten Reformen auf Landesebene gezeigt wurde (Holtkamp 2008a), zu erheblichen Leistungen in Bezug auf die Haushaltskonsolidierung. Zugleich werden durch diese Kombination einige Standardprobleme hierarchischer Koordination (Implementationswiderstände und Informationsprobleme) reduziert.

### **2.3 Neues Steuerungsmodell**

Das Modell der Haushaltskonsolidierung der 1980er Jahre erwies sich aber „nur“ in der Phase der Haushaltskrise gemessen an seiner Zielsetzung als erfolgreich. Kaum hatte der Konsolidierungsdruck Mitte der 1980er nachgelassen, brach aus Sicht der KGSt „die alte Ausgabenmentalität wieder durch“ (Hack 1987: 129). Anfang der 1990er Jahre glaubte nun die KGSt, mit dem Neuen Steuerungsmodell ein dauerhaft wirksames Instrument gegen die beschriebenen Expansionsmechanismen gefunden zu haben (KGSt 1993: 8f.). In enger Kooperation mit der betriebswirtschaftlichen Verwaltungswissenschaft empfahl sie ihren Mitgliedskommunen nun ein Modell, das primär auf Anreize, Dezentralisierung und auf umfassende Informationen über Kosten und den Output der Verwaltungsleistungen setzte. In den Fachbereichen sollte nun die Aufgaben- und Budgetverantwortung zusammengeführt werden und durch die Übertragbarkeit des Budgets auf das nächste Jahr soll das „Dezemberfieber“ überwunden werden. Damit sollten die Fachbereiche Anreize erhalten dauerhaft – unabhängig von der aktuellen Haushaltslage – ihre Kräfte auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu fokussieren, anstatt mit Mobilisierung von Fach-Basis-Konstellationen gegen zentrale Konsolidierungseingriffe zu opponieren. Durch die outputorientierte Steuerung sollte zudem gewährleistet werden, dass die Fachverwaltungen nicht laufend unkontrollierte Budgetreserven bilden, wie es bisher gängige Verwaltungspraxis sei (KGSt 1993: 20). Dem Stadtrat schließlich sollte die Aufgabe zukommen für die outputorientierte Steuerung die Ziele zu formulieren und sich aus der Detailintervention zurückzuziehen („Was-Wie-Arbeitsteilung“). Damit sollten die notwendigen Handlungsspielräume für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in den Fachbereichen gewährt werden und mit klaren Zielsetzungen die Grundlagen für die outputorientierte Steuerung gelegt werden. Mit dem Verzicht auf Detailintervention sollte zugleich der Expansionsmechanismus im Stadtrat durchbrochen werden, „der unter dem Gesichtspunkt aktueller Wählerwünsche und bevorstehender Wahltermine Einzelmaßnahmen aneinanderreicht. Diese additive Politik ist teuer und geht zu Lasten künftiger Handlungsmöglichkeiten“ (KGSt 1993: 9).

Gemessen an dem Hauptziel des Neuen Steuerungsmodells für die Kommunen – der Haushaltskonsolidierung und Effizienz – wurde in Evaluationen, wie bereits skizziert, festgestellt, dass das NSM als gescheitert gelten kann (Holtkamp 2008b).

Die outputorientierte Steuerung und die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung wurden aus den bereits bei der kommunalen Entwicklungsplanung deutlich gewordenen Gründen nicht umgesetzt (siehe Ziel-, Indikatoren- und Integrationsproblem). Die outputorientierte Steuerung produzierte aus Sicht der Praktiker vorwiegend „Datenfriedhöfe“ ohne Steuerungswirkung und induzierte hohe Transaktionskosten.

Die in Fallstudien untersuchten Kommunen tendieren kurz nach Einführung des NSM wieder zu einer Re-Hierarchisierung. Haushaltskonsolidierung führt zur Rücknahme der dezentralen Budgetierung und einer stärkeren Zentralisierung des Vollzuges. Nicht wirtschaftliche Anreize, die aus Sicht der Akteure nur für „Schönwetterzeiten“ in der Verwaltung taugen, sondern zentrale inkrementalistische Vorgaben und Kontrollen dominieren die Szenerie (Holtkamp 2008c, Bogumil et al. 2007: 156). Damit werden die Haushaltsprozesse hinter der häufig noch gepflegten Kulisse des Neuen Steuerungsmodells wieder am Leitbild der Haushaltskonsolidierung der 1980er Jahre ausgerichtet, das sich gemessen an dem Hauptziel des NSM als deutlich erfolgreicher erwiesen hat. Auch die Probleme der Budgetierung können wiederum durch die Standardinteressen und institutionellen Kontexte der Akteure befriedigend erklärt werden. Die Budgetierung lässt sich 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, sodass das Kollektivgut des Haushaltsausgleichs bei hohen individuellen Kosten durch Verzicht nicht erreicht wird (May 2002). Die hohen individuellen Kosten können 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. Diejenigen Fachbereiche, die im ersten Budgetierungsjahr dennoch kooperierten und tatsächlich Einsparungen vorgenommen hatten, wurden zudem häufiger 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. 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 Steuerungspolitikern bzw. der Kommunalaufsicht sowie die Rücknahme der Budgetfreiheiten forcieren, weil aus Sicht der Steuerungsebene einige Fachbereiche offensichtlich nicht fähig zur Kooperation im Budgetierungsprozess sind (bzw. es den Interessen der Querschnittsämter entgegenkommt, den Fachbereichen diese Kompetenzen mit dem Verweis auf schlechte Erfahrungen wieder zu entziehen). Bei dem durchaus begründeten Misstrauen der Verwaltungsakteure gegenüber den Anreizen und der Verlässlichkeit der neuen Budgetregeln wird in der Praxis dann häufig in der Hierarchisierung die einzige realisierbare Lösung des Allmendeproblems gesehen, wie es der bereits für die 1980er Jahre skizzierte Zentralisierungsansatz erwarten lässt.

## 2.4 Bürgerkommune

Das Konzept der Bürgerkommune, das im Gegensatz zu den vorhergehenden Reformleitbildern nicht von der KGSt ausformuliert wurde, baut auf einen im Zuge des Neuen Steuerungsmodells formulierten Leistungsverstärker auf. Der Bürgermeister der Stadt Arnsberg Hans Josef Vogel, der als einer der Begründer des Bürgerkommune-Ansatzes in der Praxis gelten kann, propagierte schon früh eine starke Kundenorientierung der Verwaltung, deren Potential in der damaligen NSM-Diskussion „übersehen oder nicht ausreichend berücksichtigt“ (Vogel 1995: 360) wurde. Er führte in dezentralen Bürgerämtern die Leistungen der Verwaltung zusammen und warb mit dem Aktiven Beschwerdemanagement dafür, dass sich die Bürger über die Verwaltung beschweren sollten, damit diese ihren Output verbessern könne. Zudem führt er Beteiligungsverfahren in der Auftraggeberrolle ein und beteiligte die Bürger an den Entscheidungsprozessen zu konkreten Planungsprojekten. Darüber hinaus bezog er die Bürger durch die Übergabe von Sportplätzen etc. an Vereine in die Mitgestaltung des kommunalen Outputs mit ein. Er setzte hierbei im Zuge der Kommunitarismusdebatte auf Appelle an die gemeinschaftliche Identität und immaterielle Anreize. Hinzu kamen aber auch finanzielle Anreize. So beteiligte er die Vereine an der „Rationalisierungsdividende“ (Vogel 1999: 145), die durch Personaleinsparungen in der Stadtverwaltung im Zuge der Aufgabenübertragung zu verzeichnen war. Vor dem Hintergrund der Arnsberger Initiativen und bereits vorliegender Evaluationsstudien zu einzelnen Beteiligungsinstrumenten wurde schließlich das Leitbild der Bürgerkommune systematisiert (Holtkamp 2000; Bogumil / Holtkamp 2008) und für die Praxis plakativ zusammengefasst:

Danach geht es bei der Bürgerkommune, aufbauend auf der stärkeren Kundenorientierung, um die Realisierung der kooperativen Demokratie (Holtkamp et al. 2006). Diese ergänzt lediglich die repräsentative und die direkte Demokratie. Sie konzentriert sich darauf, was unter den derzeitigen Rahmenbedingungen in Kooperation mit der Kommunalpolitik und -verwaltung (und nicht gegen sie, wie teilweise durch Bürgerentscheide) möglich und wünschenswert ist. Die Bürger sollen dazu ermutigt werden, sich stärker mit ihrem Wissen und ehrenamtlichen Potenzial einzubringen, um eine bedarfsgerechte und effiziente, kommunale Aufgabenerledigung zu gewährleisten und Demokratie vor Ort produktiv mitzugestalten. Nicht nur reden, sondern gemeinsam handeln ist danach der Anspruch der kooperativen Demokratie, in der deshalb ganz bewusst die Auftraggeber- und Mitgestalterrolle der Bürger zusammengefasst ist.

Im Leitbild der Bürgerkommune ist es Aufgabe der kommunalen Entscheidungsträger durch vorausschauendes Partizipationsmanagement die Beteiligungsthemen so zuzuschneiden, dass die Bürger nicht überfordert werden. Dabei ist den durchaus interessengeleiteten Engagementmotiven der Bürger Rechnung zu tragen und nicht von einer bedingungslosen Partizipationsbereitschaft ohne Berücksichtigung der individuellen Transaktionskosten auszugehen. Die Beteiligung sollte sich somit eher auf die kleinräumige Planung, konkrete Projekte oder Mitwirkung in öffentlichen Einrichtungen in den Stadtteilen konzentrieren (Holtkamp 2000) und hochkontroverse Themen ausklammern, um die Chancen der erfolgreiche Umsetzung von Ergebnissen zu erhöhen.

Die wissenschaftliche Evaluation des Konzepts der Bürgerkommune der Stadt Arnsberg zeigte, dass in der Praxis das Konzept als Kombination von hierarchischer interner Steuerung, Forcierung von externen Informationsnetzwerken und wirtschaftlichen Anreizen angelegt war. Der Bürgermeister setzte das aktive Beschwerdemanagement und den Einbezug von Vereinen in die Aufgabenerledigung gegen den Widerstand von Verwaltungsmitarbeitern

durch und bestimmte die in Bürgerforen behandelten Themen häufig maßgeblich mit. In empirischen Untersuchungen wurde die Umsetzung des Reformkonzept der Bürgerkommune gemessen an den Reformzielen als eher erfolgreich eingeordnet (Bogumil et al. 2003):

Durch Beteiligung gelang es Teile der Bürgerschaft intensiver in die politische Willensbildung einzubeziehen. Sind die Beteiligungsinstrumente und das Beteiligungsthema sorgfältig von den Entscheidungsträgern zugeschnitten, ist die Resonanz der Bürger auf Beteiligungsangebote groß. Die Bürgerkommune kann auch zur Legitimationsentlastung der kommunalen Entscheidungsträger beitragen. Insbesondere die Verlagerung von Kompetenzen und Aufgaben auf Vereine kann dazu führen, dass Verteilungskonflikte dezentral gelöst werden und kostenintensive Ansprüche der Bürger reduziert werden. Durch Beteiligung können die kommunalen Entscheidungsträger zudem grundsätzlich responsiver werden und bekommen Informationen mit hoher Qualität, die ihnen über die gewöhnlichen Instrumente (z. B. Expertengutachten) nicht zur Verfügung gestellt werden. Dieser „Informationsmehrwert“ kann bei kommunaler Planung und Dienstleistungsproduktion auch zu effektiveren Problemlösungen führen, wenn die Beteiligungsverfahren auf konkrete Projekte und Produkte bezogen werden. Die Bürgerkommune kann in Teilbereichen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten, indem Vereine und Bürger in öffentlichen Einrichtungen stärker ihre eigenen Ressourcen einbringen und dafür im Gegenzug Anerkennung bekommen, sowie an den Rationalisierungsdividenden beteiligt werden. So werden heute in vielen Kommunen einige öffentliche Einrichtungen als Mischform zwischen Staat, Markt und Gemeinschaft geführt. In Evaluationen konnte gezeigt werden, dass hieraus häufiger „win-win-Lösungen“ entstehen, die vielen Akteuren „zugute kommen können: der öffentlichen Hand, den Adressaten der Dienste, ihren Trägern“ (Evers / Rauch / Stitz 2002: 248), wobei selektive finanzielle Anreize gerade für Routinetätigkeiten neben der Identifikation mit dem Verein oder der Einrichtung häufiger eine zentrale Rolle zur Lösung der Trittbrettfahrerproblematik spielen.

Das Leitbild der Bürgerkommune wurde vorwiegend in der wissenschaftlichen Literatur kritisiert. Es trage paternalistische Züge, sei zu stark auf die kommunalen Entscheidungsträger und zu wenig auf Emanzipationsprozesse der Bürger fokussiert und beteilige die Bürger nur an nebensächlichen Entscheidungen („Niedlichkeitsfalle“) (Roth 2007). Das umfangreiche Demokratieversprechen werde durch die Betonung der Mitgestalterrolle nicht eingehalten, sondern die Bürger werden lediglich für Aufgabenkritik und Outsourcing kommunaler Leistungen benutzt (Kersting 2008: 280).

## **2.5 Lokale Agenda und diskursive Verhandlungssysteme**

Deutlich umfassender als beim Konzept der Bürgerkommune sollten demgegenüber die Bürger an der Lokalen Agenda beteiligt werden. In Kapitel 28 der internationalen Erklärung der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) wird auf der Rio-Konferenz 1992 gefordert, dass jede Kommunalverwaltung in einen Agenda-Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten soll. Idealtypisch lassen sich drei Dimensionen der Agendaprozesse unterscheiden:

- Erarbeitung eines Handlungsprogramms durch die Gemeinde für eine nachhaltige Entwicklung mit festgelegten Zielen,
- Initiierung eines Dialogprozesses mit dem Ziel der Konsensfindung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren sowie eine
- systematische Umsetzung der Ziele in konkrete Handlungsschritte und Projekte.

In Nordrhein-Westfalen, in Hessen und im Saarland wurde in mehr als 50% der Städte und Gemeinden die Einführung der Lokalen Agenda beschlossen. In der Mehrzahl der Städte folgten auf den Beschluss auch verschiedene Formen der Bürgerbeteiligungen, wobei relativ intensive dialogorientierte Beteiligungsinstrumente dominierten. Damit dürfte die Lokale Agenda das in den letzten Jahren quantitativ bedeutendste Beteiligungsprojekt in Deutschland sein. Diese als diskursive Verhandlungssysteme angelegten Beteiligungsprojekte führten zu hohen Erwartungen in der lokalen Politikforschung. In diesen sollen gemeinsame, gleichberechtigte und freiwillige Problemlösungen ausgehandelt bzw. „ausargumentiert“ werden (Heinelt 2000: 55). Sie sollen damit nicht nur der Information der kommunalen Entscheidungsträger dienen (Informationsnetzwerke), sondern die Bürger sollen hierin zu gleichberechtigten Mitentscheidern werden. Diese „neuen Governance-Formen“ sollen zugleich die Input- und Output-Legitimität des politisch-administrativen Systems in entscheidendem Maße erhöhen. Gerade in Bezug auf die umfassenden Partizipationsangebote im Rahmen der Lokalen Agenda fällt die Implementationsbilanz ziemlich ernüchternd aus. Die Beteiligungsergebnisse wurden in der Regel kaum umgesetzt, was die Politik(er)verdrossenheit der zeitlich stark involvierten Bürger eher forcierte. Erfolge in diesen Beteiligungsverfahren für die Bürger und die Kommune wurden vorrangig dann erzielt, wenn sie sich, wie es das Konzept der Bürgerkommune postuliert, auf kleine unstrittige Projekte konzentrierten (Holtkamp/ Bogumil / Kißler 2006; Noll 2007; vgl. zu den internationalen Befunden Geißel 2007: 493). Normative Studien im Rahmen der sog. partizipativen Governance, unter der die partizipatorische Demokratietheorie eine unerwartete Renaissance erfährt, gehen demgegenüber in Bezug auf die lokale Agenda davon aus, dass auf kommunaler Ebene kooperative Formen der Problemlösung „am weitgehendsten und wirksamsten“ (Walk 2008: 264) entwickelt sind. Probleme bestehen aus dieser Perspektive vorwiegend in Bezug auf die kommunalen Entscheidungsträger, die keine Macht abgeben wollen und sich dagegen sperren die Zielsetzung der partizipatorischen Governance, die eine „Maximierung von Selbstentfaltung- und Selbstbestimmungschancen“ (252) der Bürger anvisiert, umzusetzen. Wie aber diese Konzepte aufgrund welcher Interessen umsetzbar sein sollen, wird kaum dargelegt. Die in diesem Zusammenhang erwartete „Pflicht zum Ungehorsam gegen den Staat“ (Wiemeyer 2002: 263), weil die Ergebnisse der Lokalen Agenda nicht umgesetzt wurden, ist sicherlich nicht die wahrscheinlichste Option.

Dass es bei der mangelnden, selektiven und stark interessen geleiteten Beteiligung der Bürger an den Agendaprozessen normativ vielfach auch nicht ratsam sein kann, die relativ einseitigen Beteiligungsergebnisse umzusetzen, bleibt in diesen Governance-Analysen ausgeblendet. Demgegenüber sehen es die kommunalen Entscheidungsträger als ein zentrales Problem der diskursiven Verhandlungssysteme an, dass nur ein sozial selektiver, kleiner Kreis beteiligt wurde und häufiger Bürgerinitiativen versuchen die Partizipationsangebote für ihre Interessen zu instrumentalisieren (Holtkamp et al. 2006). Insgesamt zeigt sich am Beispiel der Lokalen Agenda damit ein Grundproblem von freiwilligen, diskursiven Verhandlungssystemen, das die Qualität der Beteiligungsergebnisse erheblich einschränkt: Durch die zumindest mittelfristig relativ stabilen Beziehungen und die Exit-Option der Teilnehmer kommt es zu einer Homogenisierung des Diskurses. So entstehen häufig relativ einseitige Sichtweisen und mögliche Interessen und Zielkonflikte werden kaum thematisiert, weil entweder Akteure mit einer abweichenden Minderheitenposition von der Exit-Option Gebrauch machen oder strittige Themen nicht angesprochen werden, um genau dies zu vermeiden.

Ein weitere, ebenfalls in diesen Governanceanalysen vernachlässigte wesentliche Ursache für die mangelnde Umsetzung der Lokalen Agenda liegt darin begründet, dass sie sich häufig auf die Entwicklung von Leitbildern konzentriert und von einem „ungebrochenen Steuerungsoptimismus“ (Brand / Fürst 2002: 98) ausgeht, nach dem es genügt, klare

langfristige Ziele und Leitbilder unter Beteiligung der Bürger zu definieren, um daraus konkrete Maßnahmen zu entwickeln und zu implementieren. Die bekannten Umsetzungs- und Akzeptanzprobleme rational-umfassender Planungsansätze traten so auch im Fall der Lokalen Agenda ein (Noll 2007; Holtkamp 2004).

### 3 Governancestrukturen und –trends als Kontextfaktoren

Bei der Beurteilung der Wirkung von Verwaltungsreformleitbildern als Kombination von Governancemechanismen ist aber auch zu bedenken, dass die meisten Evaluationsstudien seit den 1990er Jahren sich auf nordrhein-westfälische Kommunen beziehen. In diesen Kommunen sind besondere Kontextfaktoren zu berücksichtigen, die den Reform(miss)erfolg mitgeprägt haben dürften, wie man es partiell auch den wenigen bundesländervergleichenden Studien insbesondere anhand der baden-württembergischen Kontrastfälle entnehmen kann (Bogumil et al. 2007; Holtkamp / Bogumil / Kibler 2006). Auch diese Kontextfaktoren, die zum Teil durch andere Reformen, pfadabhängige Institutionenentwicklung und eigendynamischen Institutionenwandel entstanden sind, lassen sich in komprimierter Form mit den grundlegenden Governancemechanismen charakterisieren. Damit kann der Blick der Verwaltungswissenschaft über die Implementation einer Reform hinaus geweitet werden, unbeabsichtigte Wechselwirkungen mit anderen zeitgleich einsetzenden Trends erfasst werden und auch für die Verwaltungspraxis zentrale Kontextbedingungen als Erfolgsfaktoren für unterschiedliche Reformpfade identifiziert werden.

Durch die Einführung des direktgewählten Bürgermeisters, der nun die Kompetenzen des ehrenamtlichen Bürgermeisters und des Stadtdirektors vereint, wurde der noch für die 1980er Jahre konstatierte Führungspluralismus durch die Dominanz des Bürgermeisters abgelöst (Holtkamp 2008b). Der hauptamtliche Bürgermeister als Verwaltungschef nimmt nun durchschnittlich in den nordrhein-westfälischen Kommunen die herausragende Machtposition in Politik und Verwaltung ein, auch weil er sich in der Regel auf eine Mehrheit oder Koalition seiner Partei im Stadtrat bei weiterhin ausgeprägtem Parteienwettbewerb stützen konnte. Die Bedingungen für hierarchische Koordination unter diesen Bedingungen sind relativ günstig und die eingeführte Direktwahl führt zu Anreizen die Verwaltung bürgernäher auszurichten, zumal sich in den Nominierungsprozessen häufiger Kommunalpolitiker ohne Verwaltungsführungserfahrung durchsetzten. Diese legen als Verwaltungschef durchschnittlich mehr Wert auf die bürgernahe Repräsentation als auf die Binnenmodernisierung, im Gegensatz zu den früheren Stadtdirektoren (Banner 2006). Das binnenorientierte Neue Steuerungsmodell, das in der Literatur als „Revolution der Oberstadtdirektoren“ charakterisiert wurde, verlor mit der Reform der Kommunalverfassung in einigen Städten seine wichtigste Unterstützergruppe und die neu gewählten Bürgermeister setzen aufgrund der veränderten Anreize und anderen Sozialisation stärker auf das Modell der Bürgerkommune. Im Kern handelt es sich bei diesen Beteiligungsangeboten um den unverbindlichen Austausch von Informationen in Netzwerken, häufig unter der Regie eines dominanten Bürgermeisters, während den Bürgern nicht die ihnen in diskursiven Verhandlungssystemen zugeordnete starke Position eingeräumt wird, sodass diese Verfahren auch nicht zur demokratischen Kontrolle der Bürgermeister geeignet sind, wie dies in der Governance-Debatte teilweise erwartet wurde (Haus / Heinelt 2005: 29).

Zugleich kam es in Nordrhein-Westfalen im Zuge der Haushaltskrise zu einer Hierarchisierung der Beziehungen zwischen Kommunalaufsicht und vielen Kommunen. Anders als es unter Verwendung des engen Governance-Begriffs postuliert wurde, sind die Aufsichtsbeziehungen nicht zunehmend durch kooperatives Verwaltungshandeln geprägt (so Wegrich 2006: 231), sondern im Rahmen der Haushaltsaufsicht finden zunehmend Verhandlungen kombiniert mit starken hierarchischen Eingriffen statt, die den inkrementalistischen, kurzatmigen Stil der Haushaltspolitik verstärken (Bogumil / Holtkamp 2006). Die Kommunalaufsicht stellt konkrete Forderungen, wie die Erhöhung der Steuerhebesätze in nichtöffentlichen Verhandlungen und droht bei Nichtbefolgung mit

möglichen Sanktionen (Nothaushaltsrecht, Bestellung von Beratern und von Beauftragten). Die Verhandlungen zwischen Aufsichtsbehörde und den Kämmerern (und bedingt den Bürgermeister) führen dazu, dass Konflikte durch die zunehmende Politikverflechtung auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ausgetragen werden, die Mitwirkung der kommunalen Vertretungskörperschaft relativ gering ist und die Informationsnetzwerke zentralisiert und begrenzt werden (vgl. ausführlich hierzu Holtkamp 2009).

Diese Trends waren sowohl für die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells als auch für diskursive Verhandlungssysteme eher hinderlich. Die hierdurch bewirkten Kompetenzverluste der Kommunalparlamente dürften die Bereitschaft der Kommunalpolitik faktisch weitere Einflussmöglichkeiten freiwillig durch den Verzicht auf Detailintervention im Rahmen des NSM oder die umfassende partnerschaftliche Beteiligung der Bürger abzugeben, weiter reduziert haben. Auch in der Verwaltung verschlechterten sich durch diese Trends die Implementationsbedingungen des NSM. Die unkalkulierbaren Eingriffe der Haushaltsaufsicht und die darauf häufig folgenden inkrementalistischen Kürzungsrunden führten dazu, dass die Anreize der Budgetierung weiter konterkariert wurden (Holtkamp 2008c).

Zugleich wird aber durch die Haushaltskrise und die Auflagen der Kommunalaufsicht entscheidend der Druck erhöht, Verwaltungsaufgaben auf Vereine und Bürger zu übertragen und damit das Reformkonzept der Bürgerkommune zu forcieren (Bogumil et al. 2003). Insgesamt sind die beschriebenen Kontextfaktoren und Governancetrends für die Realisierung der Bürgerkommune in nordrhein-westfälischen Kommunen damit deutlich günstiger als für das Neue Steuerungsmodell oder diskursive Verhandlungssysteme.

## 4 Potentiale des Governance-Ansatzes

Mit der in diesem Beitrag entwickelten Verbindung von analytischem Governance-Ansatz zur Einordnung von Verwaltungsreformleitbildern und realen Reformkontexten, mit empirischen Untersuchungen zum Implementationsstand und Wirkungen von Verwaltungsreformen, die möglichst sparsam mit Rational-Choice-Modellen erklärt wurden, zeigt sich vor allem eines: In der Verwaltungswissenschaft liegen deutlich mehr Erkenntnisse zu Verwaltungsreformen vor, als sie selbst glauben machen will (Bull 2007). Die Ergebnisse von Fallstudien und Evaluationen wurden bisher allerdings kaum systematisiert und mit theoretischen Ansätzen verknüpft, um diese Befunde dann für die Entwicklung von problemangemessenen Empfehlungen für die Verwaltungspraxis bzw. für die kritische Ex-Ante-Evaluation von Reformleitbildern zu nutzen. Vielmehr konnte man bei dem kurzen Streifzug durch die Verwaltungsreformgeschichte eher den Eindruck gewinnen, dass verwaltungswissenschaftliche Politikberatung häufig mehr Implementations- und Koordinationsprobleme produziert, als sie behoben hat.

Durch die dargelegte Governance-Heuristik kann demgegenüber sukzessive für Verwaltungswissenschaft und -praxis - eine „Wissensbank“ (Reinermann 2008: 836) oder ein „Reformgedächtnis“ - entwickelt werden, das die wellenförmigen Reformeuphorien und -enttäuschungen glätten kann. Die hierdurch mögliche Zusammenführung von Soll-Konzepten und Ist-Analysen soll im Folgenden auch dazu genutzt werden, beispielhaft für nordrhein-westfälische Kommunen zu problemangemesseneren Empfehlungen zu kommen.

**Abbildung 1: Governance-Heuristik am Beispiel kommunaler Verwaltungsreformen**

	<b>Hierarchie</b>	<b>Kooperation Verhandlung</b>	<b>Wettbewerb / Anreize</b>	<b>Informations- netzwerk</b>
<b>1970er</b> <b>Aktive Politik</b> Entwicklungsplanung Aufgabenkritik	+			+
	intern u. bedingt extern			intern
<b>1980er</b> <b>Haushaltskonsolidierung</b>	+			-
	intern			intern/extern
<b>1990er</b> <b>NSM</b>	-		+	+
	intern		intern	intern
<b>Ende 1990er</b> <b>Lokale Agenda</b>		+		+
		extern		intern / extern
<b>Ende 1990er</b> <b>Bürgerkommune</b>	+		+	+
	intern		extern	extern

Bezogen auf die Implementationserfolge und -probleme der Governancemechanismen im Rahmen von kommunalen Verwaltungsreformen lässt sich gestützt auf die Auswertung aller

vorliegenden empirischen Studien, die allerdings einen starken nordrhein-westfälischen Bias (und damit die skizzierten besonderen institutionellen Kontexte und Dynamiken) aufweist, die folgende pointierte Bilanz ziehen:

1. Das von der betriebswirtschaftlichen Verwaltungswissenschaft propagierte Neue Steuerungsmodell muss gemessen an dem dominanten Konsolidierungsziel als gescheitert eingeordnet werden, auch weil Kommunalpolitik, Querschnittsämter und Kommunalaufsicht nicht dauerhaft und verlässlich die für Anreize und Wettbewerb zentralen Spielregeln und Kontrollstrukturen garantieren. Ähnliches ist für die im Rahmen der Governancediskussion von der lokalen Politikforschung empfohlenen diskursiven Verhandlungssysteme festzustellen. Sie bzw. ihre Ergebnisse werden weitgehend nicht umgesetzt, weil die kommunalen Entscheidungsträger und die Kommunalaufsicht die hierfür nötigen Rahmenbedingungen nicht schaffen. Zugleich entspricht aber auch das empirisch beobachtbare, häufiger problematische, Partizipationsverhalten nicht dem optimistischen Menschenbild der partizipativen Demokratietheorie, sodass auch von dieser Seite aus diskursive Verhandlungssysteme kaum die propagierten Wirkungen erzielen können.
2. Die hierarchische Koordination erwies sich intern als leistungsfähig und das widerspricht deutlich dem „mehrheitlich hierarchieaversen Verständnis“ (Döhler 2007a: 47) in Verwaltungs- und Politikwissenschaft. Interne hierarchische Koordination kombiniert mit Verhandlungselementen scheint in deutschen Kommunalverwaltungen am besten zur Haushaltskonsolidierung geeignet zu sein und damit das Allmendeproblem in der Haushaltspolitik am effektivsten zu lösen. Zugleich können durch partielle hierarchische Eingriffe des direktgewählten Bürgermeisters wesentliche Reformelemente des Leitbilds der Bürgerkommune umgesetzt werden. Erhebliche Implementationsdefizite sind demgegenüber bei der Hierarchie als externem Koordinationsmechanismus zu erwarten. Dieser Befund ist vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Implementationsforschung der 1970er Jahre nur wenig überraschend, wurde aber nicht selten unreflektiert auf die Binnenorganisation von Verwaltungen übertragen, in denen nach wie vor das hierarchische Prinzip dominiert und kombiniert mit anderen Governancemechanismen zu effizienten und legitimen Lösungen beitragen kann. Ein „Ende der Hierarchie“ (Döhler 2007b) ist insgesamt nicht absehbar, sondern gerade mit Blick auf die nordrhein-westfälischen Kommunen und die Kommunalaufsicht ist in den letzten Jahren eine deutlich steigende Bedeutung hierarchischer Steuerung zu bilanzieren.
3. Sehr problematisch für die binnenorientierte Verwaltungsreform scheint lediglich die hierarchische Koordination kombiniert mit dem Ausbau von Informationsnetzwerken im Zuge rational-umfassender Planungsansätze zu sein. Dies führt naheliegenderweise dazu, dass die vielen anfallenden Informationen an der Spitze nicht verarbeitet werden können. Allerdings sind rational-umfassende Planungsansätze auch in Kombination mit allen anderen Governancemechanismen in der kommunalen Praxis am Ziel-, Indikatoren- und Integrationsproblem weitgehend gescheitert. Während die unterschiedlichen Subdisziplinen der Verwaltungswissenschaft häufig eine „Verwissenschaftlichung der Verwaltungen“ (Snellen 2006: 112) anstreben und dabei die zu erwartenden Umsetzungsprobleme und Transaktionskosten der Verwaltungsreformen vernachlässigen, dominieren in der Verwaltungspraxis inkrementalistische Routinen. Dass hierdurch viele Entscheidungen zügig getroffen werden können, um sich überhaupt „bei wenigen

Entscheidungen mehr Zeit nehmen und Planung leisten zu können“ (Schimank 2005: 350), entspricht nicht den bisher gängigen Rationalitätsvorstellungen der normativ ausgerichteten Verwaltungswissenschaft. Reformkonzepte werden zudem nicht ganzheitlich umgesetzt. Die Kommunen picken sich nur einzelne Reformbausteine heraus, die die aus ihrer Sicht relevantesten Probleme lösen sollen und den Standardinteressen einflussreicher Akteure entsprechen. Reformmodelle, wie das Neue Steuerungsmodell, die den Zusammenhang der einzelnen Bausteine betonen und nur bei einer „ganzheitlichen“ Implementation ihre Wirkungen entfalten können (KGSt 2007), sind somit für viele Verwaltungen ungeeignet.

Aus dieser Bilanz lassen sich praxisrelevante Schlüsse für die kommunale Ebene ziehen. So kann vor dem Hintergrund dieser Erfahrungswerte der Verwaltungspraxis sicherlich empfohlen werden, nicht zu viel Ressourcen in die Realisierung von immer wieder im neuen Gewand auftauchenden rational-umfassenden Planungsansätzen zu investieren (Nachhaltigkeitsmanagement, strategisches Management, Gender Budgeting etc.). Während die empirische Verwaltungswissenschaft sich relativ leicht in die Rolle des „Bedenkenträgers“ einfügt (Mehde 2007), ist es aber deutlich schwerer zu formulieren, welche Verwaltungsreformen erfolgreich sein können, vor allem weil damit die Gewichtung häufig konfligierender Ziele verbunden ist. Einerseits dürfte der allgemeine Hinweis, dass man sich in allen Phasen die Stärken und Schwächen der Governance-Mechanismen vergegenwärtigen sollte (Klenk / Nullmeier 2003), für die Verwaltungspraxis als Beratungsleistung nicht hinreichend sein. Andererseits kann angesichts variierender Bewertung politischer Zielsetzungen und unterschiedlicher Wechselwirkung mit Kontextfaktoren sicherlich kein „one-best-Governance-Regime“ (Schimank 2007a: 257) empfohlen werden.

Zunächst bietet der in diesem Beitrag skizzierte Ansatz die Möglichkeit über die Thematisierung der Kontextfaktoren, den sukzessiven Abbau kommunaler Handlungsspielräume bis hin zum „Ende der kommunalen Selbstverwaltung“ grundsätzlich zu kritisieren und zu zeigen, wie immer mehr Beteiligungsmöglichkeiten mit immer geringeren kommunalen Handlungsspielräumen konfligieren (Bogumil / Holtkamp 2003). Wenn unter diesen schwierigen nordrhein-westfälischen Kontextfaktoren dennoch praxisrelevante Empfehlungen gegeben werden sollen, dann wird man hier insbesondere auf die Effizienz ein größeres Gewicht legen müssen. Relativ große Umsetzungschancen könnte in nordrhein-westfälischen Kommunen aus dieser Perspektive ein Reformleitbild haben, das inkrementalistische Routinen unter einer starken Verwaltungsführung verfeinert, die Kommunikationsangebote zwischen Bürgern und Verwaltung ausbaut und versucht zur gemeinschaftlichen Koproduktion zu motivieren.

Ein solches Reformvorhaben würde sich als „Pragmatisches Management“<sup>3</sup> neben der Fortschreibung inkrementalistischer Routinen darauf konzentrieren zunächst besondere Handlungsbedarfe angesichts der Ziele und präferierten Handlungsfelder des direkt gewählten Bürgermeisters für einen überschaubaren Zeitraum grob zu identifizieren. Zugleich wären die kommunalen Handlungsspielräume inklusive zusätzlich mobilisierbarer staatlicher

---

<sup>3</sup> Der Begriff stammt aus der empirischen Unternehmensforschung für Klein- und Mittelbetriebe. Anstelle von (gerade auch von der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsforschung empfohlenen) „Königswegen mit anforderungsreichen Programmen wird einer kleinschrittigen Förderung betrieblicher Kompetenzentwicklung mit realistischen Erwartungen“ (Georg 2003: 25) der Vorzug gegeben. Beispielsweise soll so mit einem „Werkzeugkasten“, der vorwiegend Komplexität für die Unternehmen reduzieren soll und nicht die ganzheitliche Implementation von Reformmodellen voraussetzt, das betriebliche Gesundheits- und Sicherheitsmanagement gefördert werden.

Fördermittel und bürgerschaftlicher Ressourcen der gemeinschaftlichen Koproduktion zu erfassen. Nur wenn Handlungsbedarf, Problemlösungsansätze und Handlungsressourcen unter starker Berücksichtigung der Vorgaben und Bedürfnisse der Ressourcengeber vorhanden sind, lohnt es sich dann in einem „Mixed-Scanning-Ansatz“<sup>4</sup> näher „heranzuzoomen“ und in konkretere Planungen einzusteigen, in denen dann unterschiedliche Governanceformen je nach Aufgabe, grober Zielsetzung und verfügbaren Ressourcen miteinander kombiniert werden können. Das, was in anderen Kommunen unter schwierigen haushaltspolitischen Rahmenbedingungen als Governancemix bereits nachweislich im Sinne der gesetzten Ziele „gut funktioniert“ hat, könnte der Maßstab für diese Modernisierungsaktivitäten sein. Diese Such- und Koordinationsleistungen könnten dann als Stabstelle beim Bürgermeister angesiedelt werden und diese sollte nicht, wie häufig die Bürgermeisterreferenten in kreisangehörigen Kommunen, vom hektischen Tagesgeschäft absorbiert werden. Gerade für den Austausch von empirischen kommunalen Erfahrungen könnte die Verwaltungswissenschaft, je nach Selbstverständnis, wichtige Hilfestellungen geben.

Wenn es tatsächlich der Anspruch der Verwaltungswissenschaft sein sollte, die Verwaltungspraxis angemessen zu beraten und ihren Studenten praxistauglicheres Wissen zu vermitteln, dann müsste sie sich zunächst ganz im Sinne des Pragmatismus von disziplinären Dogmen und Selektivitäten lösen und unbefangen untersuchen, welche Modelle und Instrumente im Sinne der Zielsetzung der Praxis tatsächlich wirken und einen Unterschied machen. Oder, wie es William James als Wegbereiter des Pragmatismus prägnant formuliert hat: Für die Praxis ist es unerheblich, ob möglicherweise die Heinzelmännchen, der Bäcker oder die Nachtelfen das Brot in der Nacht gebacken haben – entscheidend ist das Resultat (James 1977: 30). Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung müsste dementsprechend immer wieder „in die tatsächliche Welt geführt werden und sich dort (als praktisch und nützlich) bewähren“ (Schubert 2003: 41). Alles andere mag wissenschaftlich durchaus relevant und damit förderungswürdig sein, ist aber für die Praxis „brotlose“ Kunst. Für diese Funktionen der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung wäre es dementsprechend dienlicher, anstelle von anspruchsvollen rationalen Planungsansätzen und Reformleitbildern mit immer geringerer „Halbwertszeit“ einen ebenen- und politikfeldscharfen „Werkzeugkasten“ (Reinermann 2008: 826) mit kritisch evaluierten Projekten und Governancemechanismen sukzessive zu entwickeln und in Transferbroschüren problemorientiert zu vermitteln.

Auch für den Fall, dass anstelle einer verwaltungszentrierten Beratung die Aufklärung der Öffentlichkeit und kritischer zivilgesellschaftlicher Akteure als Gesellschaftsberatung präferiert wird, kann dieses empirische Wissen zielführend eingesetzt werden. Empirisches Interesse vorausgesetzt können die häufig hinter der Fassade von Organisationsmythen und Reformleitbildern wirkenden Governancemechanismen beispielsweise zur Haushaltskonsolidierung und kommunalaufsichtlichen Einflussnahme damit transparent gemacht werden, deren Auswirkungen und Koordinationsschwächen herausgearbeitet werden, bis hin zu Empfehlungen, wie man diese Mechanismen unterlaufen kann, um z. B. die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung bzw. zentraler Infrastruktureinrichtungen zu verhindern<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Im Pragmatischen Management würde damit der vermittelnde Mixed-Scanning-Ansatz von Etzioni (1975) in der damaligen Inkrementalismusdiskussion verbunden werden mit dem Interdependenzenmanagement in der Governancediskussion.

<sup>5</sup> Vgl. z. B. viele Hinweise und Aufsätze auf der vom Autor betriebenen Internetseite [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de)

## Literaturverzeichnis

- Banner, Gerhard 1985: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, in: Püttner, Günter (Hg.): Handbuch für kommunale Wissenschaft und Praxis, Band 8, Berlin, 423-440.
- Banner, Gerhard 1987: Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene – Ein politisches Problem, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen 36: 3: 50-56.
- Banner, Gerhard 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: 279-304.
- Banner, Gerhard 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 45: 2: 57-69.
- Benz, Arthur 2003: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: Die Verwaltung 36: 3: 361-388.
- Benz, Arthur 2006: Eigendynamiken von Governance in der Verwaltung; in: Bogumil, Jörg / Jann, Werner / Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37: 29-49.
- Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hg.) 2007: Handbuch Governance, Wiesbaden.
- Blanke, Bernhard 2009: Erzählungen zum aktivierenden Staat, in: Verwaltung und Management 3/09: 115-125.
- 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 (Hg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37: 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.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2003: Local Governance und gesellschaftliche Integration, in: Lange, Stefan / Schimank, Uwe (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden: 147-166.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2008: Bürgerkommune: Nur auf kommunaler Ebene ist Beteiligung überschaubar möglich, in: Demokratische Gemeinde 9/08: 24-25.
- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2005 (2009<sup>2</sup>): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner / Nullmeier, Frank (Hrsg.) 2006: Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37/06, Wiesbaden.
- Brand, Karl-Werner/Fürst, Volker 2002: Sondierungsstudie – Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit – Eine Exploration des Forschungsfelds; in: Brand, Karl-Werner (Hg.): Politik der Nachhaltigkeit. Berlin: 15-109.
- Braun, Dietmar 1999: Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft – Eine kritische Einführung, Opladen.
- Budäus, Dietrich 1994: Kommunale Verwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Leistungsdefizit und Modernisierungsdruck, in: Banner, Gerhard / Reichard, Christoph (Hg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln: 63-176.
- Budäus, Dietrich 2006: Entwicklung und Perspektiven eines Public Management in Deutschland, in: Jann, Werner / Röber, Manfred / Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Berlin: 173-186.
- Bull, Hans Peter 2007: Fortschritte, Fehlschläge und Moden: eine Zwischenbilanz, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik, Baden-Baden: 151-161.

- Döhler, Marian 2007a: Hierarchie, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, 46-53.
- Döhler, Marian 2007b: Ende der Hierarchie? Neuere Entwicklungen in der Verwaltungssteuerung, in: Luft, Stefan (Hg.): Der öffentliche Sektor im Wandel, Bremen: 109-131.
- Dose, Nico 2008: Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen, in: PVS-Sonderheft 41/08: 77-94.
- Downs, Anthony 1967: Inside Bureaucracy, Boston.
- Etzioni, Amitai 1975: Die aktive Gesellschaft – Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Evers, Adalbert/ Rauch, Ulrich/ Stitz, Uta 2002: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen - Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen, aus der Reihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 16, Berlin.
- Geißel, Brigitte 2007: Nachhaltige, effektive und legitime Politik durch Netzwerke? Fallbeispiel lokale Agenda 21, in: PVS-Sonderheft 39/07: 480-498.
- Georg, Arno 2003: Das Projekt PragMaGus mit Kleinbetrieben aus der Region Dortmund, in: PragMaGus – Pragmatisches Management von Gesundheit und Sicherheit in kleinen Unternehmen, Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund, Beiträge aus der Forschung, Band 140, Dortmund: 25-34.
- Hack, Hans 1987: Bedingungen erfolgreicher kommunaler Sparstrategien, in: Mäding, Heinrich (Hrsg.): Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle, Baden-Baden: 133-146.
- Hagen, Jürgen von / Harden, Ian 1995: Budget processes and commitment to a fiscal discipline, in: European Economic Review 39: 771-779.
- Haus, Michael 2008: Governance-Rhetorik und Institutionenpolitik, in: PVS-Sonderheft 41/08, 95-117.
- Heinelt, Hubert 2000: Nachhaltige Entwicklung durch „Agenda 21“-Prozesse. Politikwissenschaftliche Fragen und Überlegungen zur Debatte, in: Heinelt, Hubert/ Mühlich, Eberhard (Hrsg.): Lokale „Agenda 21“-Prozesse, Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen, 51-66.
- Heinelt, Hubert 2004: Governance auf lokaler Ebene, in: Benz, Arthur (Hg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung. Wiesbaden, 29-44.
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert 2005: Neue Formen des Regierens auf lokaler Ebene, in: Haus, Michael et al. (Hrsg.): Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden: 15-75.
- Heinz, Werner 1998: Stadtentwicklungsplanung, in: Großstadt – Soziologische Stichworte, Opladen: 234-245.
- Heinze, Rolf G. 2008: Regieren durch Verhandeln? in: Jann, Werner / König, Klaus (Hg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen: 231-258.
- Hesse, Joachim Jens 1976: Organisation kommunaler Entwicklungsplanung, Berlin.
- Holtkamp, Lars 2000: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin.
- Holtkamp, Lars 2004: Ja, mach nur einen Plan – Kommentar zur Renaissance der Planungseuphorie, in: GAIA 13 / 4: 288-289.
- Holtkamp, Lars 2005: Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung - Netzwerkeuphorie und Beteiligungsrealität, in: Oebbecke, Janbernd (Hg.): Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, Stuttgart, 15-34.
- Holtkamp, Lars 2007a: Local Governance, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, 366-377.
- Holtkamp, Lars 2007b: Kommunen im Reformfieber, in: Wolf, Klaus Dieter (Hg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? Der 23. wissenschaftliche Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden: 127-149.
- Holtkamp, Lars 2008a: Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen, in: Verwaltungs-Archiv 2/08, 259-277.

- Holtkamp, Lars 2008b: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Habil-Schrift., Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars 2008c: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodell, in: Der moderne Staat 2/08: 423-446.
- Holtkamp, Lars 2009: Governance-Konzepte in der Haushaltskrise, in: Verwaltung und Management 3/09, 146-159
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 2006: Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement, Frankfurt.
- Holtkamp, Lars / Schubert, Klaus 1993: Verhandlungslösungen in Mediationsverfahren: Erfolgsbedingungen und Restriktionen in der deutschen Abfallpolitik, in: Gegenwartskunde 4/93: 421-432.
- James, Williams 1977: Der Pragmatismus, Hamburg.
- Jann, Werner 2002: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Vom Management zu Governance? in: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: 279-303.
- Jann, Werner 2006: Wandlungen von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik in Deutschland, in: Jann, Werner / Röber, Manfred / Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Berlin: 35-48.
- Jann, Werner 2008: Regieren als Governance-Problem, in: Jann, Werner / König, Klaus (Hg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen: 1-28.
- Jann, Werner 2009: Policy-Analyse und Verwaltungsforschung: 50 Jahre praktische Fragen und theoretische Antworten, in: PVS 3/09: 474-503.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden: 193-214.
- Jann, Werner/ Wegrich, Kai 2008: Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel; in: dms, 1, 49-72
- Janning, Frank 2006: Koexistenz ohne Synergieeffekte? Über das Verhältnis zwischen Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, in: Bogumil, Jörg / Jann, Werner / Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37: 77-96.
- Jansen, Dorothea / Schubert, Klaus 1995: Netzwerkanalyse, Netzwerkforschung und Politikproduktion, in: Jansen, Dorothea / Schubert, Klaus (Hg.): Netzwerke und Politikproduktion – Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg: 9-23.
- Kersting, Norbert 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt.
- Kersting, Norbert 2008: Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente, in: Kersting, Norbert (Hg.): Politische Beteiligung, Wiesbaden: 270-293.
- Klenk, Tanja / Nullmeier, Frank 2003: Public Governance als Reformstrategie, Berlin.
- 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) 2007: Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, Köln.
- König, Klaus 2008: Moderne öffentliche Verwaltung – Studium der Verwaltungswissenschaft, Speyer.
- Kropp, Sabine 2004: Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte, in: PVS 45: 3: 416-439.
- Kuhlmann, Sabine / Wollmann, Hellmut 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen: ein „missing link“ der Evaluationsforschung, Jann, Werner / Röber, Manfred / Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Berlin: 371-390.
- Kuhlmann, Sabine 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa – Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden.

- Maeder, Christoph 2002: ‚New Public Management‘ in der Schweiz – Zur Dramaturgie und Pragmatik eines moralischen Kreuzzugs, in: Soeffner, Hans Georg / Tänzler, Dirk (Hg.): *Figurative Politik*, Opladen: 211-224.
- Marvic, Patrick von / Priddat, Birger P. (Hg.): *Öffentlich – Privat: Verwaltung als Schnittstellenmanagement*, Marburg.
- May, Kay-Uwe 2002: *Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien*, Frankfurt.
- Mayntz, Renate 1987: *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma*, abgedruckt in: Mayntz, Renate 1997: *Soziale Dynamik und politische Steuerung*, Frankfurt: 186-208.
- Mehde, Veith 2007: *Die Entwicklung von Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreform in den letzten fünf Jahrzehnten*, in: Ziekow, Jan (Hg.): *Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik*, Baden-Baden: 25-41.
- Naßmacher, Karl-Heinz 1977: *Kommunale Gesellschaftspolitik, Vertrauensarbeit und Parteireform*, in: Naßmacher, Karl-Heinz (Hg.): *Kommunalpolitik und Sozialdemokratie*, Bonn: 209-240.
- Noll, Sebastian 2007: *Bürger und Kommune – Reform für mehr Bürgernähe – Eine Geschichte des Scheiterns?* Marburg.
- Nullmeier, Frank 2007: *Governance – das neue Zauberwort der Verwaltungsreform*, in: Luft, Stefan (Hg.): *Der öffentliche Sektor im Wandel*, Bremen: 15-25.
- Nullmeier, Frank / Klenk, Tanja 2006: *Das Ende der funktionalen Selbstverwaltung?* in: Bogumil, Jörg / Jann, Werner / Nullmeier, Frank (Hg.): *Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37*: 299-324.
- Rechnungshof Baden-Württemberg 2007: *Wirtschaftlichkeit des Projektes NSI in der Landesverwaltung*, Stuttgart.
- Reichard, Christoph 1994: *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, Berlin
- Reichard, Christoph 2008: *Regieren mit Budgetierung*, in: Jann, Werner / König, Klaus (Hg.): *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen: 377-406.
- Reinermann, Heinrich 2008: *Über die Veränderbarkeit des Seins: Scheitern Verwaltungsreformen?* in: Magiera, Siegfried / Sommermann, Karl-Peter / Ziller, Jacques (Hg.): *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive*, Berlin, 821-841.
- Roth, Roland 2007: *Bürgerorientierung, Bürgerengagement, Corporate Citizenship*, in: Sinning, Heidi (Hrsg.): *Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt (-Region)*, Dortmund: 132-143.
- Sack, Detlef 2007: *Ausgliederung und Privatisierung in Städten, Kreisen und Gemeinden: eine vorläufige Bilanz*, in: Luft, Stefan (Hg.): *Der öffentliche Sektor im Wandel*, Bremen: 53-70.
- Scharpf, Fritz W. 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz.
- Schimank, Uwe 2005: *Die Entscheidungsgesellschaft – Komplexität und Rationalität der Moderne*, Wiesbaden.
- Schimank, Uwe 2007a: *Die Governance-Perspektive: Analytisches Potential und anstehende konzeptionelle Fragen*, in: Altrichter, Herbert / Brüsemeister, Thomas / Wissinger, Jochen (Hrsg.): *Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*, Wiesbaden: 231-260.
- Schimank, Uwe 2007b: *Elementare Mechanismen*, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hg.): *Handbuch Governance*, Wiesbaden: 29-45.
- Schmitz, Julia / Gumny, Armin 2008: *Verwaltungsmodernisierung als politische Gestaltungsaufgabe: Grundzüge, Erfahrungen und Lehren bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Bitburg*, in: Lörig, Wolfgang (Hg.): *Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft – Entwicklungslinien der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland*, Baden-Baden: 265-279.

- Seibel, Wolfgang 1997: Verwaltungsreformen, in: König, Klaus / Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden.
- Siegel, John Phillip 2008: Zur begrenzten Rationalität rationaler Steuerungsmodelle: Erfahrungen aus der US-Bundesverwaltung, in: Marvic, Patrick von / Priddat, Birger P. (Hg.): Öffentlich – Privat: Verwaltung als Schnittstellenmanagement, Marburg: 155-190.
- Sievert, Thomas / Ganser, Karl 1993: Vom Aufbaustab Speer bis zur internationalen Bauaufstellung Emscher Park und darüber hinaus – Planungskulturen in der Bundesrepublik Deutschland, in: DISP 115, 31-37.
- Snellen, Ignace 2006: Grundlagen der Verwaltungswissenschaft – Ein Essay über ihre Paradigmen, Wiesbaden.
- Schubert, Klaus 2003: Pragmatismus, Pluralismus, Policy Analysis: Ursprünge und theoretische Verankerung der Policy Analyse, in: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München: 37-70.
- Vogel, Hans-Josef 1995: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung; in: Städte- und Gemeindebund NRW (Hrsg.): Unternehmen Stadt – Materialiensammlung, Düsseldorf: 357-383
- Vogel, Hans-Josef 1999: Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter der Kommunen, in: Bogumil, Jörg / Vogel, Hans Josef (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis, KGSt, Köln.
- Vollmer, Hendrik 2002: Ansprüche und Wirklichkeiten des Verwaltens im Reformdiskurs der neunziger Jahre, in: Zeitschrift für Soziologie, 31: 44-69.
- Walk, Heike 2008: Partizipative Governance – Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik, Wiesbaden.
- Walkenhaus, Ralf 2006: Governance, in: Voigt, Rüdiger / Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: 162-166.
- Wiemeyer, Carsten 2002: ‚Sustainable development‘ und die lokale Agenda 21 – Ein neues Arrangement auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit?, Münster
- Wegrich, Kai 2006: Steuerung im Mehrebenensystem der Länder – Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management, Wiesbaden.

## Liste der polis-Hefte ab 2002

### **55/2002 Jörg Bogumil/Lars Holtkamp**

Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie.

### **56/2002 Maria Behrens**

Internationale Technologiepolitik. Politische Gestaltungschancen und -probleme neuer Technologien im internationalen Mehrebenensystem

### **57/2003 Arthur Benz**

Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien

### **58/2003 Lars Holtkamp**

Parteien in der Kommunalpolitik - Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich

### **59/2004 Susanne Lütz**

Von der Infrastruktur zum Markt? Der deutsche Finanzsektor zwischen Regulierung und Deregulierung

### **60/2004 Katrin Auel / Arthur Benz**

National Parliaments in EU Multilevel Governance - Dilemmas and Strategies of Adaptation

### **61/2004 Nathalie Behnke**

Monitoring public administrators or signalling trustworthiness to the demos? - The two functions of ethics measures

### **62/2006 Susanne Lütz**

Zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel – „Governance“ und die Analyse kapitalistischer Institutionenentwicklung

### **63/2007 Thomas R. Eimer**

Zwischen Allmende und Clubgut – Der Einfluss von Free / Open Source Akteuren in der Europäischen Union

### **64/2007 Lars Holtkamp**

Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite

### **65/2008 Arthur Benz**

German Dogmatism and Canadian Pragmatism? Stability and Constitutional Change in Federal Systems

### **66/2009 Nathalie Behnke**

Towards a new organization of federal States? Lessons from the process of constitutional reform in Germany, Austria and Switzerland

### **67/2009 Lars Holtkamp**

Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft. Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen