



Verwaltungsreformen II

Prof. Dr. Jochen Franzke, Kommunalwissenschaftliches Institut,
Universität Potsdam

Vorlesung an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Potsdam

Potsdam, April 2025

1

Ablaufplan der Vorlesung

Klassisches und Neues Steuerungsmodell

1. Bürokratietheorie
2. Klassisches bürokratisch-zentralistisches Steuerungsmodell
3. New Public Management als internationale Reformbewegung
4. Neues Steuerungsmodell (NSM)
5. Vergleich klassisches und neues Steuerungsmodell
6. Zusammenfassung

Bürokratietheorie

Bürokratie (Idealtypus)

- Bürokratische Strukturen und Verfahren existieren nicht nur in der **öffentlichen Verwaltung**, sondern auch in privaten Unternehmen, Kirchen und Non-Profit-Organisationen. In diesem Kurs geht es ausschließlich um die öffentliche Verwaltung.
- **Begriff Bürokratie**: Vom Franzosen Vincent de Gournay (1712-1759) geprägt, Kunstwort zusammengesetzt aus *bureau* und dem französischen Suffix *-cratie*, das aus griech. *krateia* „Herrschaft, Gewalt, Macht“ gebildet wurde, wörtlich „Herrschaft der Verwaltung“, im allgemeinen Sprachgebrauch negativ besetzt, in wissenschaftlicher Debatte hingegen positiv.

Soziologe Max Weber (1864-1920) entwickelte vor ca. 100 Jahren mit seinem **Bürokratiemodell** eine klassische Organisationstheorie, mit folgenden wesentlichen Merkmalen einer Bürokratie:

- Trennung von Aufgabenbereichen und Person
- strenges Hierarchieprinzip
- Arbeitsteilung ist unpersönlich
- Regelgebundenheit
- Schriftliche Erfassung und Dokumentation von allen Vorgängen (auch Kommunikation).

Bürokratietheorie

Nach Max Weber Bürokratie „rationale“ Form „legaler Herrschaft“ mit folgenden **Kriterien (klassische Bürokratie)**:

- ▶ Einbindung von Ämtern in feste Hierarchie
- ▶ Strenge Definition/Zuordnung von Kompetenzen für einzelne Ämter
- ▶ Amtsinhaber haben fest vorgegebene Rechte und Pflichten
- ▶ Aufstieg in der Hierarchie folgt dem Dienstalter (Laufbahnen als Anreizsystem)
- ▶ Amtsführung muss sich an bestehende Regeln halten
- ▶ Amtsinhaber haben Amtstätigkeit und Privates zu trennen
- ▶ Amtsinhaber müssen bestimmte Fachqualifikationen besitzen (durch geregelte, professionelle Ausbildung);
- ▶ Amtsführung muss schriftlich erfolgen (in Akten festzuhalten)
- ▶ Amtstätigkeit wird hauptberuflich ausgeübt (Bezahlung reicht aus, um Lebensunterhalt zu bestreiten, d.h. Amtsinhaber ist nicht auf andere Einnahmequellen angewiesen);
- ▶ Aufgaben werden in Arbeitsteilung erledigt.

Konzept der Neo-Weberianischen Bürokratie („Moderne“ Bürokratie)

- Übergang von regelorientierter interner Orientierung zu bürgerbezogener externer Orientierung der Mitarbeiter durch Einführung einer professionellen Qualitäts- und Servicekultur
- Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch neue Konsultationsformen und direkte Bürgerbeteiligung
- Modernisierung der Ressourcensteuerung im öffentlichen Sektor durch stärkere Orientierung an Ergebnissen anstelle ausschließlich an korrekter Regelbefolgung
- Professionalisierung des Öffentlichen Dienstes durch neues Leitbild: öffentlich Bedienstete sollten nicht nur Rechtsexperten in ihrem jeweiligen Gebiet sein, sondern auch professionelle Manager, die lösungsorientiert arbeiten und Bedürfnisse ihrer Bürger und Nutzer im Blick haben.
- Folgen der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungen.

In der Praxis starke **Vermischung von Elementen klassischer und moderner Bürokratie**

Bürokratietheorie

Nachteile der Bürokratie:

- Fehlende Flexibilität, unverhältnismäßig hohen Aufwand an Kosten, Zeit und Kraft zu Lasten zügigen und einfachen Handelns erfordern, Bevormundung der Bürgerinnen und Bürger.
- Übermaß an Verrechtlichung und damit verbundene „Bürokratisierung“ des Lebens (keine Einzelfallgerechtigkeit sowie „Entmenschlichung“), bei gleichzeitiger Individualisierung in moderner Gesellschaft, Tendenz, dass Regeln/Vorschriften zum Selbstzweck verkommen (Rechtseinhaltung statt Problemlösung);
- Eigeninteressen der Behörden und Reformresistenz („Silodenken“, Zuständigkeits-Ping-Pong, Absicherungsdenken statt Problemlösung).

Vorteil der Bürokratie:

- Keine Bevorzugung oder Benachteiligung Einzelner in Form von willkürlichen Entscheidungen, weil sich alle an gleiche und Spielregeln bzw. Gesetze (eine gesetzte Ordnung, Gemeinwohl) halten müssen,
- Abgrenzung zu anderen willkürbehafteten Herrschaftsformen (z.B. Diktatur), Willkürfreiheit,
- Nachvollziehbarkeit, Berechenbarkeit und Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns.

Debatte

- Trend zum flächendeckenden Einsatz künstlicher Intelligenz.

Alternativen zur Bürokratie:

- ▶ **Ausnahme- und Sonderregeln für staatliches Handeln:** Nicht empfehlenswert, weil immer komplizierteres System von Rechtsvorschriften entsteht, das Normalbürger nicht mehr durchschauen können, Beispiel: Steuerrecht.
- **Dezentralisierung** durch Umsetzung Subsidiaritätsprinzip, Dienstleitung nahe am Bürger anbieten (Kommunalisierung).
- **Moderne Verwaltungskultur** mit angemessenen Spielräumen für Behörden und Mitarbeitende.
- **Entbürokratisierungspolitik**, aktiv Bürokratisierung entgegenwirken (später unter „andere Verwaltungsreformen“ ausführlicher).

Elemente klassischen Bürokratisches Steuerungsmodells in Deutschland vor den 1990er Jahren (Beispiel Kommunalverwaltung, viele Elemente auch auf anderen Verwaltungsebenen anzutreffen):

- ▶ Steuerung über Inputs (Regeln und Ressourcen)
- ▶ Ständige Eingriffe ins Tagesgeschäft, Übersteuerung im Detail
- ▶ Exzessiver Zentralismus
- ▶ „Organisierte Unverantwortlichkeit“ (Trennung von Fach und Ressourcenverantwortung)
- ▶ Übertriebene Arbeitsteilung und Spezialisierung
- ▶ Orientierung an internen Erfordernissen des Verwaltungsablaufs
- ▶ Orientierung an arbeitsplatzbezogener Ordnungsmäßigkeit
- ▶ Abschottung vom Marktdruck, natürliche + künstliche Monopole
- ▶ Präferenz der Eigenherstellung (übertriebene vertikale und horizontale Integration)
- ▶ Kameralistische Haushaltsführung
- ▶ Juristische Personalverwaltung

Kritik an bestehenden Steuerungsmodell

1991 erstmals in der Vision eines Neuen Steuerungsmodells aufgetaucht

Modernisierungslücken in der Kommunalverwaltung (nach KGSt-Bericht 1993)

- **Strategielücke** (Kurzfristiger an Wahlterminen orientierter statt nachhaltiger Politikstil)
- **Legitimitätslücke** (Bürger wollen nicht länger „betreutes Verwaltungsobjekt“ sein, sondern gleichwertiger Partner der Verwaltung, mangelnde Rechenschaftslegung)
- **Managementlücke** (Fehlen Anreize und Druck zur Leistungsverbesserung innerhalb der öffentlichen Verwaltung)
- **Motivationslücke** (Unzufriedenheit vieler Mitarbeiter in den Kommunalverwaltungen mit hierarchischer Steuerung, kaum eigene Spielräume zur Verbesserung der Leistungen, Problem der „inneren Kündigung“)
- **Attraktivitätslücke** (Öffentlicher Dienst als Arbeitgeber nicht attraktiv, da wegen hierarchischer Organisation und fehlender Ressourcenverantwortung wenig Gestaltungsspielräume für Führungskräfte und Mitarbeiter)

Stärken und Schwächen des öffentlichen Sektors in Deutschland (Naschold 1995)

STÄRKEN

- ▶ Korrekte Rechtsanwendung
- ▶ Verlässliche Produktion von Standarddienstleistungen
- ▶ Pluralistisch und dezentral angelegte Struktur des öffentlichen Sektors
- ▶ Funktionale Fachlichkeit (Personal)

SCHWÄCHEN

- ▶ Kostenstrukturen
- ▶ Kunden und -bürgerorientierte Qualitätsstandards (Reaktion auf verändernde Kundenanforderungen)
- ▶ Mangelnde Innovations- und Zeitdynamik

Diskussion: Ist diese Einschätzung noch aktuell?

Was hat sich in den vergangenen 30 Jahren verändert?

1
0

Neues Steuerungsmodell



Gesellschaftliche Herausforderungen, die unabhängig vom Steuerungsmodell den Wandel der öffentlichen Verwaltungen ab 1990 beschleunigten

- Neue Aufgaben (Deutsch Einheit, Klimakrise, aktuell Polykrise, Geopolitik etc.)
- Demographischer Wandel (Bevölkerungsrückgang bzw. Alterung der Gesellschaft, Folgen von Zuwanderung, Stadt-Land-Differenzierung)
- Ehrenamt (Neue Aufgabenverteilung zwischen Hauptamt und Ehrenamt)
- Finanzen (Folgen zunehmender Verschuldung, später drastischer Sparkurses der öffentlichen Haushalte, aktuell Ausgabenexplosion, Teufelskreis?)
- Europa (Wachsender Einfluss des EU-Rechts, Bürokratisierung)
- Moderne Technik (E-Government, Digitalisierung, Einsatz KI)
- Wertewandel (Individualisierung, neue Minderheiten etc.)

Neues Steuerungsmodell

Von KGSt für kommunale Ebene seit 1988 entwickelt, 1991 erster Bericht zum „Neues Steuerungsmodell“ (NSM)

- Tiefgreifende kommunale Finanzkrise zu Beginn der 1990iger Jahre wichtigster Reformauslöser (Defizite und zunehmende Verschuldung vieler kommunaler Haushalte unterminierten bisher vorherrschende klassische Bürokratiemodell wegen mangelnder Effizienz und Effektivität)
- Strategie-, Management-, Attraktivitäts- und Legitimitätslücke bisheriger Steuerung
- Anlehnung an Erfahrungen der Stadt Tilburg (NL): Aufbau unternehmensähnlicher dezentraler Führungs- und Organisationsstruktur (Dienstleistungsunternehmen Kommune, Konzern Stadt)
- NSM versprach durch Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente, mehr Eigenverantwortung, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben die Lösung dieser Probleme
- NSM wurde weiterentwickelt, dominierte Verwaltungsreformdebatte und -praxis in 1990er Jahren eindeutig, gegen Mitte 2000er Jahre deutliche Ernüchterung über dessen reale Wirkungen, wirkt bis heute nach.

New Public Management (NPM)



- Bezeichnet eine Richtung von internationalen Verwaltungsreformen und Staatsmodernisierung, die auf der **Übernahme privatwirtschaftlicher Management-techniken in der öffentlichen Verwaltung** beruht, aber auch eine weitreichende Privatisierung bislang staatlichen Eigentums sowie die Ökonomisierung politisch-administrativen Handelns umfasst.
- NPM-Eckpunkte **variieren je nach Land**, in Europa vor allem in Großbritannien von einer konservativen Regierung radikal umgesetzt (Thatcherismus), aber auch von sozialdemokratischen Regierungen wie in Neuseeland oder Schweden.
- Ansatz zur Reform der gesamten Verwaltung, ohne auf Sektorspezifika Rücksicht zu nehmen und politische Steuerung ernst zu nehmen.
- Wesentliche theoretisch-konzeptionelle Grundströmungen im NPM sind u. a. Ansätze der **Neuen Politischen Ökonomie** (mehr Wahlrechte für die als *Kunden* der öffentlichen Verwaltung verstandenen Bürger), der **Principal-Agent-Ansatz** (Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in Produktion öffentlicher Güter), aber auch verschiedene Qualitätsansätze in national sehr unterschiedlicher Gewichtung, auch **Nutzerdemokratie-Ansatz** (Mitbestimmung und Koproduktion der Empfänger von öffentlichen Leistungen an der Leistungsproduktion).³

Neues Steuerungsmodell

- NPM zur Modernisierung des Staates auf kommunaler Ebene wurden in Deutschland selektiv wahrgenommen, NSM in seiner Originalfassung von 1993 weist einige wesentliche Unterschiede zu anderen nationalen Modernisierungsprogrammen auf: Konzentration auf Strukturelemente, Prozesselemente vernachlässigt
- Gleichwohl lässt sich **NSM als Variante des NPM** bestimmen; diese beschränken sich aber auf enumerative Zusammenstellung unterschiedlicher und teilweise konkurrierender, gar widersprüchlicher Elemente.

Zusammengefasste Steuerungslogik NSM

1. **Politisch-strategisches Management:** Fähigkeit politischer Akteure bzw. Verwaltungsspitze stärken, politische Ziele oder Programme wirksam zu formulieren, umzusetzen, zu steuern und zu überwachen (Neues Politikmanagement, „Steuerung auf Abstand“, Trennung strategischer Steuerung vom Leistungs-vollzug)
2. **Ziel- und ergebnisorientierte Steuerungslogik:** Fachbereiche einer Kommunalverwaltung steuern sich operativ weitgehend selbständig (Globale Vorgaben durch Leistungsziele und Budgets, Output-Steuerung, Wirkungsorientierung)
3. **Flache, flexible und dezentrale Organisationsstrukturen:** So wenig zentrale Rahmensteuerung wie nötig, so viel dezentrale Steuerung wie möglich (Dezentrale Ergebnisverantwortung)
4. **Leistungsoptimierung und Wettbewerbsstärkung:** Überdenken des Aufgabenspektrums bzw. Leistungssortiments der Kommune (Optimale Leistungstiefe), mehr Wettbewerb (Transparenz und Vergleichbarkeit der Leistungen verschiedener Verwaltungseinheiten)
5. **Personalmanagement:** NSM erfordert nicht mehr passiv-reaktiven Rechtsanwender, sondern aktiv-gestaltenden Public Manager, der eine Vielzahl von Managementinstrumenten zur Verfügung hat (Produkte, Budgetierung, Controlling sowie Kennzahlen- und Indikatorensysteme etc.)

Kritik am NSM

- „Festival der Visionen“, viele Konzepte, Modelle und Versprechungen, nur wenig Inhalt und Umsetzung, stark in der Rhetorik aber schwach in der Substanz
- Management-Mode, durch naive Ökonomisierung geprägt im unkritischen neo-liberalen Glauben an Überlegenheit des Marktes und eine Strategie des Staatsabbaus.
- Grundsätzliche Kritik betonte vom NSM ignorierte kulturelle und gesellschaftliche Prämissen der Verwaltung, ökonomisches System mit Prinzipien wie Markt, Wettbewerb, Eigentumsrechten, und politisch-administratives System mit Prinzipien wie Regelbindung, Hierarchie, Gleichbehandlung seien solche getrennten Sphären, deren Unterschiede nicht verwischt werden dürften.
- Ignoranz gegenüber vorhandenen Erfahrungen mit Verwaltungsreformen, Überambitionierte Reformen scheitern regelmäßig, weil sie zu viel versprechen und enge Grenzen direkter Wirkungen organisatorischen Reformen unterschätzen.
- Kritisiert wird auch Beobachtern der unpolitische Charakter des Modells, seine einseitige Binnenorientierung, eine naiv-betriebswirtschaftliche Sichtweise (Grenzen der Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Steuerung auf die öffentliche Verwaltung), fehlende Rücksichtnahme auf die Vielfalt von Managementsituationen in der Verwaltung (Schulen über Kultureinrichtungen bis hin zu Ordnungsämtern, Ministerien und Gefängnissen).

Perspektiven

- Hochzeit des NSM in Deutschland lange vorbei, nachfolgende Initiativen wie „Kommunales Steuerungsmodell“ (KSM, KGSt 2013) haben nicht mehr breite Wirkung erreicht.
- Durch NSM wurde in Deutschland breite Verwaltungsmodernisierungsbewegung angestoßen, Kommunen und andere Verwaltungen setzten sich mit modernen Managementmethoden auseinander (z. B. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Kostenreduzierungen, Bürger- und Kundenorientierung).
- Erkenntnis, dass kein allgemeingültiges Gesamtkonzept zur Modernisierung der Verwaltung vorhanden ist, insbesondere kein Organisationsmodell, das einfach zu kopieren und umzusetzen ist.
- Zumindest in einem Bereich sind Elemente des NSM inzwischen rechtlich verankert worden, 2003 in Ländern Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens eingeleitet worden „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (NKF).
- NSM-Instrumente sollten Abkehr von klassischer hierarchischer Steuerung des öffentlichen Sektors einleiten (Gegenentwurf zur klassischen Bürokratie), verstärkten aber in der Praxis die **Fragmentierung der öffentlichen Verwaltung**.
- Vielfalt von Organisationsformen insbesondere in der Kommunalverwaltung, aber auch im gesamten öffentlichen Sektor hat sich seither - entgegen der ursprünglichen Absicht des NSM - weiter erhöht und diversifiziert, Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor sind weiter aufgeweicht worden.

Neues Steuerungsmodell

Beispiel: Zu einer modernen Kommunalverwaltung gehören nach KGSt

- qualifizierte, motivierende und leistungsfördernde Führung
- wirkungsorientierte Zielsetzungen
- die klare Definition der kommunalen Produkte und Leistungen
- Zusammenarbeit, Kommunikation und Transparenz zwischen Politik und Verwaltung
- ein wirtschaftlicher und wirksamer Ressourceneinsatz
- ein aussagefähiges Rechnungswesen
- ein wirksames Controlling
- Leistungsvergleiche und Wettbewerb
- Nutzung der Potenziale der Informations- und Kommunikationstechnik
- konsequente Kundenorientierung und Bürgerbeteiligung

Vergleich klassisches und neues Steuerungsmodell

Bürokratische und zentralistische Steuerung (Gegenwärtige Praxis)	Ergebnisorientierte und dezentrale Steuerung (Neues Steuerungsmodell)
Steuerung über Inputs (Regeln und Ressourcen)	Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung (Produktsteuerung)
Ständige Eingriffe ins Tagesgeschäft, Übersteuerung im Detail	Steuerung auf Abstand, Steuerung über Ziele
Exzessiver Zentralismus	Selbststeuerung dezentraler Einheiten (Steuerung im Regelkreis)
„Organisierte Unverantwortlichkeit“ (Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung)	Abgestufte, weitgehend delegierte Ergebnisverantwortung (Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung)
Übertriebene Arbeitsteilung und Spezialisierung	Re-Integration von fragmentierter Aufgabenwahrnehmung (Gesamtprozess-Optimierung)
Orientierung an internen Erfordernissen des Verwaltungsablaufs	Bürger- und Kundenorientierung
Orientierung an arbeitsplatzbezogener Ordnungsmäßigkeit	Umfassende Qualitätsorientierung
Abschottung vom Marktdruck, natürliche + künstliche Monopole	Marktorientierung und Wettbewerb
Präferenz der Eigenherstellung (übertriebene vertikale und horizontale Integration)	Konzentration auf Kernkompetenzen (Gewährleistungsverwaltung, Leistungstiefenpolitik)
Kameralistische Haushaltsführung	Transparenz von Kosten und Leistung (Kosten und Leistungsrechnung)
Juristische Personalverwaltung	Personalmanagement (Leistungsanreize, Führung, Personalentwicklung)

Zusammenfassung

- ▶ Grundzüge Bürokratietheorien: klassische und moderne Versionen
- ▶ Grundzüge des klassischen-bürokratischen Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland (Konzept und Umsetzung)
- ▶ Grundzüge des New Public Managements als internationaler Reformansatz und des Neues Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland seit 1991ff.
- ▶ Vergleich beider Modelle sowie deren wichtigster Elemente (in der Theorie, praktische Umsetzung wird in den folgenden Vorlesungen anhand der Elemente des NSM genauer untersucht)