

# 1 Einleitung und Gliederung

Verwaltung und vor allem die Kommunalverwaltung ist etwas, das uns alle im täglichen Leben betrifft. Und obwohl eine rechtmäßige Verwaltung die Basis für das Funktionieren eines Rechtsstaates darstellt, ist sie doch ein Objekt, an dem oft Kritik geübt wird. Es geht dabei vor allem um die ausgesprochene Langsamkeit der Bearbeitung, um die fehlende Dynamik der Bediensteten, um Fehlentscheidungen und die damit einhergehende Steuerverschwendungen. Verwaltung wird oft als Beispiel herangezogen, wie es eben nicht gehen sollte. Eigenschaften wie langsam, schwerfällig oder beamtenhaft als negativ konnotierte, abwertende Beschreibung gehören mit zu den erwartbaren Reaktionen, wenn das Wort „Verwaltung“ erwähnt wird.

Unter dem Titel „Die Kosten der Bürokratie“ startete das Handelsblatt im Herbst 2021 eine Bürokratieserie, die mit folgenden Worten beworben wird: „Bürokratie vernichtet Jobs, verhindert neue Technologien und Innovationen. In mehreren Teilen zeigt das Handelsblatt die massiven Folgen auf und analysiert mögliche Auswege“<sup>1</sup>. In dieser Serie wird der „deutsche Bürokratie-Wahnsinn“ zum Thema gemacht und anhand von einzelnen Bereichen näher erläutert, alles aus der Sicht der Wirtschaft, wie es schon der Titel der Zeitschrift „Handelsblatt“ nahelegt.

Dabei wird immer wieder das Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft sichtbar, in dem sich die Verwaltung befindet. Denn auf der einen Seite ist Verwaltung das Vollzugsorgan der Politik bzw. politischer Entscheidungen. Auf der anderen Seite wird von ihr aber erwartet, dass sie das aus Steuern zur Verfügung gestellte Geld wirtschaftlich einsetzt und die Wirtschaft unterstützt, anstatt sie zu behindern.

Verwaltung ist ein wichtiger Bestandteil unserer Gesellschaft. Eine rechtmäßig arbeitende Verwaltung stellt die Grundlage für das Funktionieren eines Rechtsstaates dar und ist deshalb soziologisch relevant.

<sup>1</sup> <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/buerokratie-serie-datenschutz-wird-zur-belastung-das-sind-die-groessten-aergerisse-fuer-unternehmen/27648240.html>, zuletzt aufgerufen am 08.10.2021.

Gleichzeitig kann man feststellen, dass in der Soziologie oft nur die politische Komponente beleuchtet wird. Politische Soziologie ist ein viel stärker bespielter Bereich als die Verwaltungssoziologie.

Die Suche nach wissenschaftlichen Werken, die sich mit Verwaltung beschäftigen, führt in der Regel sehr schnell zu einem bunten Strauß an unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen: den Rechtswissenschaften, den Wirtschaftswissenschaften, den politischen Wissenschaften, der Psychologie und den Verwaltungswissenschaften (vgl. u. a. Bohne 2018; Luhmann 2021). Wenn man die gesellschaftliche Relevanz einer Verwaltung dagegenhält, ist diese Fragmentierung doch ziemlich erstaunlich.

Diese Arbeit widmet sich dem gesellschaftlichen Trend zur Ökonomisierung und ihren Auswirkungen auf die Kommunalverwaltung am Beispiel der Stadtverwaltung München. Dabei ist der Fokus auf die (Kommunal-)Verwaltung, auf ihre gesellschaftliche Funktion sowie das Spannungsfeld, in dem sie sich befindet, gerichtet. Es steht also eine gesellschaftstheoretische Perspektive im Vordergrund.

Diese Arbeit baut – nach Genehmigung durch den Betreuer Prof. Dr. Armin Nassehi – zu Teilen auf meiner Diplomarbeit „Verwalten oder Managen. Das Neue Steuerungsmodell bei der Landeshauptstadt München“ auf. Teilweise wurden Texte aufgegriffen und fortgeführt. Die für die Diplomarbeit geführten Interviews wurden mit verwendet, aber komplett neu interpretiert (siehe Kapitel 7.2). Die Beschreibung des Forschungsgegenstandes und der Verwaltungsreform in dieser Arbeit wurde teilweise aus der Diplomarbeit übernommen und fortgeführt.

Mit der Verwaltungsreform, die in München in den 1990er-Jahren gestartet wurde, sollte die Verwaltung ihr bürokratisch-hierarchisches System entsprechend umbauen, um den ‚galoppierenden Veränderungen‘ wieder gewachsen zu sein (vgl. Stadtratsbeschluss 1994, S. 8). Es wurde eine hohe Reformbedürftigkeit diagnostiziert und es galt deshalb, „die Grundelemente der kommunalen Selbstverwaltung und Verantwortung zu bewahren und mit modernen personal- und finanzwirtschaftlichen Kriterien zu kombinieren und daraus ein den Bürgeranforderungen und den Markterfordernissen entsprechendes neues Steuerungsmodell zu konzipieren“ (ebd., S. 10).

Meine grundlegende These ist, dass es einen Trend zur Ökonomisierung gibt, der anhand der Verwaltungsreform, nämlich dem Neuen

Steuerungsmodell, in den Kommunalverwaltungen Einzug gehalten hat. Dieser Trend zur Ökonomisierung lässt das Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft, in dem sich die Kommunalverwaltung als Organisation befindet, deutlicher sichtbar werden. Dieses Spannungsfeld zeichnet sich durch radikal unterschiedliche, funktionale Logiken aus. Mit dieser Arbeit soll gezeigt werden, wie eine Organisation wie die Münchner Stadtverwaltung mit den Konflikten zwischen diesen radikal unterschiedlichen, funktionalen Logiken eines Wirtschaftssystems und eines politischen Systems umgeht. Es sollen damit die Perspektivendifferenzen und deren praktische Konsequenzen aufgezeigt werden. Dabei sollen Muster und Strategien zur Lösung dieser Spannungen in der Praxis sichtbar gemacht werden.

Im Zentrum des Interesses steht die Frage, ob es überhaupt funktionieren kann, eine Verwaltungsorganisation zu ökonomisieren und wie mit dieser Ökonomisierung bzw. dem Druck zur Ökonomisierung umgegangen wird.

Konkret bedeutet das, zunächst die Ökonomisierung in der Praxis aufzuzeigen, um sich danach den beiden Funktionssystemen Politik und Wirtschaft und ihrem Sichtbarwerden in der Praxis zu widmen.

Zunächst wird in Kapitel 2 ein Blick auf den Forschungsstand geworfen. Hierbei ist der Fokus auf die Resonanz des Neuen Steuerungsmodells bzw. seines aus dem angloamerikanischen stammenden Vorbilds „The New Public Management“ in der wissenschaftlichen Literatur gerichtet. In einem zweiten Schritt wird ein Blick auf die hier vorherrschende Verwaltungswissenschaft geworfen.

Die theoretische Grundlage für diese Arbeit ist Luhmanns Systemtheorie mit besonderem Blick auf die Gesellschaft und den Funktionsystemen Politik und Wirtschaft sowie auf die Organisation als solche und das Zusammenspiel zwischen Gesellschaft und Organisation. Das wird in Kapitel 3 dargelegt. Dabei geht es hier nicht darum, einen Überblick über die Systemtheorie herzustellen, dazu gibt es schon genügend und weitaus bessere Werke, sondern darum, die wichtigsten Begriffe für die anstehende Untersuchung zu erläutern. Luhmanns Start in die Soziologie war aus der Perspektive der Verwaltungsoziologie. Dadurch sind ältere Werke hier ebenfalls von Interesse. Dabei kommt eine Eigen-

schaft der Verwaltung dem Ganzen zugute, nämlich ihre Beständigkeit, sodass Niklas Luhmanns Frühwerke kaum an Geltung verloren haben.

Das darauffolgende Kapitel 4 widmet sich den Spannungsfeldern zwischen Politik, Wirtschaft und Verwaltung und ihrem Zusammenspiel. Dabei wird explizit auf das Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik bzw. Verwaltung und Wirtschaft eingegangen. Dieses Kapitel wird die Hauptreferenz für die nachfolgende empirische Untersuchung sein.

Danach wird der Begriff Ökonomisierung eingeführt und der Trend zur Ökonomisierung beschrieben. Hierbei handelt es sich um eine anerkannte Gesellschaftsdiagnose. Auch wenn wir uns in einer Gesellschaft der funktionalen Differenzierung befinden, deren Funktionssysteme gerade eben nicht in einer Hierarchie stehen, kann trotzdem über die Zeit beobachtet werden, dass es immer wieder Funktionssysteme gibt, die dominanter sind als andere. In den 60er- und 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts sprach man von einer Politisierung, seit den 90er-Jahren kann von einer Ökonomisierung gesprochen werden. In Kapitel 5 werden dieser Trend, seine verschiedenen Erscheinungsformen, Gründe für eine Ökonomisierung sowie soziologische Perspektiven auf diesen Trend näher erläutert.

In Kapitel 6 wird der Forschungsgegenstand untersucht. Zunächst wird die Verwaltung allgemein näher erläutert (Kapitel 6.1). Am Anfang steht die historische Entstehung und Entwicklung der Verwaltung. Danach behandelt der Abschnitt die Themen Rationalität und Bürokratie sowie die Besonderheiten der Verwaltung. Das Kapitel wird abgeschlossen mit der gesellschaftlichen Funktion einer Kommunalverwaltung.

Im Anschluss hieran wird der konkrete Forschungsgegenstand, die Stadtverwaltung der Landeshauptstadt München vorgestellt und beschrieben (Kapitel 6.2).

Abgeschlossen wird das Kapitel 6 mit dem Themenkomplex Reform und Veränderung. In diesem Abschnitt (Kapitel 6.3) geht es um die Verwaltungsreform, nämlich das Neue Steuerungsmodell. Hier wird ebenfalls ein Blick auf die Entstehung der Reform in Deutschland geworfen. Im Anschluss daran werden die grundlegenden Konzepte des Neuen Steuerungsmodells vorgestellt.

Der methodische Ansatz dieser Arbeit und die Vorgehensweise bei der Analyse werden in Kapitel 7 erläutert.

Mit Kapitel 8 wird der erste Teil der Arbeit abgeschlossen und zusammengefasst.

Das Kapitel 9 beinhaltet die Auswertung des empirischen Materials. Beginnend mit verschiedenen Erscheinungsformen der Ökonomisierung, widmet sich diese Auswertung zunächst der Sichtbarwerdung des Spannungsfeldes zwischen Politik und Wirtschaft. Aber die Verwaltung steht nicht nur hier in diesem Spannungsfeld, es entstehen zudem Friktionen zu den jeweiligen Funktionssystemen. Diesen Friktionen widmen sich die Abschnitte 9.3 und 9.4.

In Kapitel 10 wird das Resümee gezogen.



## 2 Forschungsstand zum Neuen Steuerungsmodell

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Einführung und Umsetzung einer Verwaltungsreform, die Ende der 1980er-/Anfang der 1990er-Jahre entwickelt und dann peu à peu umgesetzt wurde.

Nachdem die hier betrachtete Reform sich auf den Verwaltungsbereich bezieht, soll zunächst ein grober Überblick hergestellt werden, welche Resonanz das Neue Steuerungsmodell bzw. sein aus dem angloamerikanischen stammendes Vorbild „The New Public Management“ in der wissenschaftlichen Literatur verursacht hat. In einem zweiten Schritt wird ein Blick auf die wissenschaftliche Landschaft, die sich mit Verwaltung beschäftigt und die hier vorherrschende Verwaltungswissenschaft geworfen.

Zum Neuen Steuerungsmodell gibt es viel Literatur, bei der es vor allem um die Beschreibung des Modells geht, wie z. B. der grundlegenden Konzeption des Neuen Steuerungsmodells durch die KGSt (KGSt 1993) oder dem „Das Neue Steuerungsmodell. Handbuch zur Verwaltungsreform“ das in mehreren, überarbeiteten Auflagen erschienen ist (siehe u. a. Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer 2005; Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer 2011; Veit/Reichard/Wewer 2019).

Ein zweiter Literaturstrang versucht das Neue Steuerungsmodell und seinen Erfolg zu bewerten.

Beispielhaft lassen sich hierzu Werke von Jörg Bogumil et al. nennen, wie „Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell“ (Bogumil/Grohs/ Kuhlmann/ Ohm 2007) oder von Brüning und Schliesky „Kommunale Verwaltungsreform. 20 Jahre Neues Steuerungsmodell“ (Brüning/Schliesky 2017).

Für die Evaluation der Verwaltungsreform nach 10 Jahren wurde ein weitreichendes Projekt aufgelegt, das besonderen Fokus auf die Institutionenevaluation (Welche Veränderungen in organisatorischer, personeller und instrumentaler Sicht hat es gegeben?), die Performanzevaluation (Welche Veränderungen des Verwaltungshandelns hat es gegeben?) und Outcomeevaluation (Welche Effekte des Verwaltungshandelns hat es gegeben?) gelegt wurde (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007, S. 11 f.). Die Autoren kommen bei der Frage nach

der Bilanz zu einem differenzierten Bild. Manche Ziele konnten erreicht werden, manches wurde erreicht, ohne dass das Neue Steuerungsmodell (NSM) ausschlaggebend war und manche Ziele liegen immer noch in weiter Ferne (vgl. ebd., S. 315–318). Deutlich wird aber auch, dass die Evaluation der Verwaltungsreform in keinen gesellschaftstheoretischen Rahmen gesetzt wurde. Es wird nicht hinterfragt, warum gewisse Instrumente aus dem NSM ihre Wirkung gar nicht entfalten können.

Ähnlich sieht es mit der Evaluation zehn Jahre später aus (Brüning/Schliesky 2017). Dieses Mal ist keine umfassende Evaluation der Verwaltungsreform die Grundlage für dieses Fazit, sondern eine Sammlung von Bewertungen zu verschiedenen Themen, wie z. B. dem Haushalt, dem Personal und den Bürgern. Auch hier wird wieder die betriebswirtschaftlich geprägte Herangehensweise, sowohl bei der Konzeption und Umsetzung der Verwaltungsreform als auch bei der Bewertung dieser sichtbar. Es fehlt wiederum der gesellschaftstheoretische Ansatz.

Lars Holtkamp geht gleich noch ein Stück weiter und stellt „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“ fest (Holtkamp 2008). Seine Hauptkritik bezieht sich auf den „inhärenten theoretischen Widerspruch“ (ebd., S. 423). Auf der einen Seiten werden die tradierten Entscheidungsstrukturen aus einer Rational-Choice-Perspektive kritisiert. Auf der anderen Seite wird dieser Kritik ein Neues Steuerungsmodell gegenübergestellt, das auf einem optimistischen Menschenbild basiert. Im Endeffekt kann deshalb festgestellt werden, dass das Neue Steuerungsmodell auch auf konzeptioneller Ebene gescheitert ist (vgl. ebd., S. 423).

Deutlich wird bei all der Kritik und Evaluation, dass es in dem ganzen Reformprozess um eine Annäherung der Verwaltung an die Führung eines Wirtschaftsunternehmens geht. „The public sector faces increasing demands to run government like a business, importing private-sector concepts such as entrepreneurship, privatization, treating the citizen like a ‚customer‘, and management techniques derived from the production process“ (Box 1999, S. 19). Dieses Zitat bezieht sich zwar vor allem auf die American Public Administration, kann aber auch auf die europäische/deutsche Situation bezogen werden. Auf dieses Phänomen wird im Laufe dieser Arbeit immer wieder Bezug genommen.

Es wurde bereits mehrfach betont, dass die Verwaltung in unserem alltäglichen Leben eine wichtige Rolle spielt. Im Folgenden soll näher betrachtet werden, welche wissenschaftlichen Disziplinen sich mit diesem Gegenstand auseinandersetzen.

Mit „Die Grenzen der Verwaltung“ (Luhmann 2021) ist ein weiteres Werk aus Luhmanns Nachlass veröffentlicht worden. Ursprünglich konzipierte Luhmann Anfang der 1960er-Jahre eine „Allgemeine Theorie der Verwaltung“. Dieses Projekt setzte Luhmann aber nicht komplett um. So entstanden nur einige Kapitel, die 2021 unter oben genanntem Titel veröffentlicht wurden.

Luhmann kritisiert das Fehlen einer einheitlichen Verwaltungswissenschaft (vgl. ebd., S. 13). Er gibt einen groben Überblick mit welchen Verwaltungsthemen bzw. aus welcher Perspektive die verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen wie die Rechtswissenschaften oder die Politische Wissenschaft sich jeweils beschäftigen. Er kommt zu dem Schluss, dass es der Verwaltungswissenschaft nicht gelingt, die „unüberbrückbar scheinende Kluft zwischen wertabhängigen (normativen) und empirischen (kausalwissenschaftlichen) Wissenschaften, also zwischen Rechts- und Wirtschaftswissenschaften einerseits und Soziologie und Psychologie andererseits“ (ebd., S. 30) zu überwinden. „Die Systemtheorie ermöglicht es vielmehr, die beiden Perspektiven als jeweils umweltrelativ einander zu konfrontieren“ (ebd., S. 35). Deshalb schlägt Luhmann die Konzeption einer systemtheoretischen Verwaltungswissenschaft vor.

Aber weder vollendet er dieses Vorhaben noch publiziert er etwas von den nun vorliegenden Texten. Luhmann hat also keinen Grundstein für eine starke Verwaltungswissenschaft gelegt. Aber wie ist der Stand heute, knapp 60 Jahre später? Das soll im Folgenden sehr kurserisch beleuchtet werden.

„The Public Administration Theory Primer“ (Frederickson/Smith/Larimer/Licari 2018) will – wie es schon der Name sagt – zunächst eine Grundlage darstellen, um einen Überblick über die – aus Sicht der Autoren – für die öffentliche Verwaltung relevanten Theorien herzustellen. Interessant ist die im ersten Kapitel dargestellte „Überzeugungsarbeit“, dass es überhaupt sinnvoll ist, im Bereich der öffentlichen Verwaltung mit Theorien zu arbeiten. Danach wird eine breite

Grundlage gelegt und es werden zu folgenden Kategorien Theorien vorgestellt: Theories of Political Control of Bureaucracy, Theories of Bureaucratic Politics, Public Institutional Theory, Theories of Public Management, Postmodern Theory, Decision Theory, Rational Choice Theory and Irrational Behavior und Theories of Governance. Auch hier fällt auf, dass der Blick sich entweder auf das politische System und hier das Zusammenspiel zwischen Bürokratie und Politik richtet oder gleich die Verwaltung als Organisation ins Auge gefasst wird. Es fehlt der ganzheitliche Ansatz, die Verwaltung und ihre Funktion in einer Gesellschaft mit mehr als einem Funktionssystem zu verorten.

Eberhard Bohne veröffentlichte in 2018 „Verwaltungswissenschaft. Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen“ (Bohne 2018). Mit diesem Werk möchte er eine Grundlage für die wissenschaftliche Disziplin „Verwaltungswissenschaft“ legen. Ihm geht es darum, hier ganz explizit im Singular zu sprechen, um damit zu betonen, dass es sich hier nicht um ein interdisziplinäres Sammelsurium handelt, sondern um eine ernst zu nehmende wissenschaftliche Disziplin, die sich mit einem Thema beschäftigt, das in unserem Alltag von entscheidender Bedeutung ist, nämlich der öffentlichen Verwaltung. Bohne kritisiert, dass die Verwaltungswissenschaft in Deutschland nur ein „Schatzendecken in juristischen und sozialwissenschaftlichen Fakultäten bzw. Fachbereichen“ fristet (ebd., S. 1). Im Gegensatz hierzu hat sich die Verwaltungswissenschaft in den USA deutlich selbstständiger entwickelt und es zeigt sich auch, dass es nicht nur wissenschaftlich möglich, sondern auch praktisch nötig ist (vgl. ebd., S. 2). Aber auch hier zeigt sich, dass „Public Administration [...] seit jeher im Spannungsfeld einer betriebswirtschaftlichen Orientierung – Scientific Management seit den 1930er-Jahren – und einer politikwissenschaftlichen Orientierung nach dem zweiten Weltkrieg [steht]“ (ebd., S. 2 f.). Darüber hinaus vertritt der Autor die Auffassung, dass eine rein juristische Ausrichtung in der Professionalisierung der Verwaltungsberufe nicht ausreichend ist. Deshalb plädiert er für eine „integrative Professionalisierung und Modernisierung der Verwaltungsberufe“ (ebd., S. 4). Als Grundlage soll hierfür sein Werk dienen. Die Basis für eine eigenständige Wissenschaftsdisziplin Verwaltungswissenschaft legt Bohne zunächst, indem er sich dem Begriff der öffentlichen Verwaltung nähert. Gefolgt wird diese Begriffs-

bestimmung mit methodischen Grundlagen und einem Überblick über die Entwicklung und Funktionen verwaltungswissenschaftlicher Theorieansätze. Danach wendet er sich Entscheidungsmethoden und der informalen Staatlichkeit zu (vgl. ebd., S. Vff.).

Bohnes Kapitel über die Theorieansätze ist weitgreifend und nimmt sich auch die Systemtheorie vor. Allerdings kommt er zu dem Schluss, dass dieser Ansatz nur eine geringe Relevanz für die Verwaltungswissenschaft hat. Unter anderem kritisiert er den aus seiner Sicht „konturlosen Entscheidungsbegriff“ (ebd., S. 100) und den „eigenwilligen, abstrakten Sprachstil“ (ebd., S. 101), der den Theorieansatz aus seiner Sicht weitgehend unverständlich macht. Außerdem stellt er die gesamte Grundidee, der „Übertragung des biologischen Konzepts der Autopoiesis auf soziale Sachverhalte“ (ebd., S. 101) infrage.

Hier zeigt sich, dass Luhmann sein Projekt, eine systemtheoretische Verwaltungswissenschaft zu entwickeln, leider nicht umgesetzt hat.

Bohne und Luhmann sind sich allerdings einig, dass es einer einheitlichen Verwaltungswissenschaft bedarf, die sich gegenüber den genannten anderen wissenschaftlichen Disziplinen emanzipiert und als eigenständige Disziplin auftritt.

Aber auch knapp 60 Jahre nach Luhmanns Vorstößen in die Verwaltungswissenschaft hat sich hier anscheinend nicht so viel getan bzw. das gesteckte Ziel wurde (noch) nicht erreicht.

Für diese Arbeit wird auf einen systemtheoretischen Ansatz zurückgegriffen. Zwar wurde keine systemtheoretische Verwaltungswissenschaft entwickelt, die Systemtheorie als solche bietet allerdings genügend theoretisches Material, um auch eine Verwaltungsorganisation untersuchen zu können. Vor allem ermöglicht sie eine gesellschaftstheoretische Rahmung. Gerade dieser Ansatz kommt bei den meisten aufgeführten theoretischen Grundlagen für eine Verwaltungswissenschaft zu kurz.

Deshalb beschäftigt sich das folgende Kapitel mit den theoretischen Grundlagen dieser Arbeit; Luhmanns Systemtheorie.