AUSZUG

Dr. Christian Marettek

Wirksames Management für öffentliche Einrichtungen

Wie können Spitzenpolitiker und Verwaltungsspitzen ihre Verwaltungen wirksam verändern?

Reformen verlangen meist eine andere Führungskultur

Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Managementansätze

FAZ-Rezension vom 19.08.2013 (S. 18):
"... plausibel, erfrischend neu und praxisnah"

Wissenschaftliche Reihe zum öffentlichen Management

Band 1

Eine Publikation des Fachverlags Moderne Wirtschaft GmbH

Fachverlag
Moderne Wirtschaft

pwc

Wirksames Management für öffentliche Einrichtungen

Wie können Spitzenpolitiker und Verwaltungsspitzen ihre Verwaltungen wirksam verändern?

Reformen verlangen meist eine andere Führungskultur

Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Managementansätze

Wissenschaftliche Reihe zum öffentlichen Management

Band 1

Eine Publikation des Fachverlags Moderne Wirtschaft GmbH

Fachverlag Moderne Wirtschaft

pwc

Wirksames Management für öffentliche Einrichtungen
Wissenschaftliche Reihe zum öffentlichen Management
Band 1

Herausgegeben von Peter Detemple, Dr. Christian Marettek und PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Von Dr. Christian Marettek

März 2013, 218 Seiten, 15 Abbildungen, 8 Tabellen, Softcover

ISBN: 3-934803-69-5, ISBN (PDF): 3-934803-70-9

Fachverlag Moderne Wirtschaft, Frankfurt am Main

Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Medien sind ohne Zustimmung der Herausgeber nicht gestattet.

Die Inhalte dieser Publikation sind zur Information unserer Mandanten bestimmt. Sie entsprechen dem Kenntnisstand der Autoren zum Zeitpunkt der Veröffentlichung. Für die Lösung einschlägiger Probleme greifen Sie bitte auf die in der Publikation angegebenen Quellen zurück oder wenden sich an die genannten Ansprechpartner. Meinungsbeiträge geben die Auffassung der einzelnen Autoren wieder.

© März 2013 PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.
Alle Rechte vorbehalten.
„PwC“ bezeichnet in diesem Dokument die PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die eine Mitgliedsgesellschaft der PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) ist. Jede der Mitgliedsgesellschaften der PwCIL ist eine rechtlich selbstständige Gesellschaft.

E Wissenschaftsbezogener Anhang

1 Überblick

Im Kapitel E soll ein **grober Überblick** darüber gegeben werden, inwieweit sich die etablierten wissenschaftlichen Fachdisziplinen mit dem Forschungsgegenstand „öffentliches Management“ (= Führung im öffentlichen Dienst) bislang beschäftigt haben. Dazu sollen noch folgende Themen vertieft werden:

- Inwieweit erreicht die psychologisch ausgerichtete Managementliteratur wissenschaftliches Niveau und wie entwickelte sich die jüngere Fachdiskussion? (Kapitel E2)
- Wie lässt sich der Forschungsgegenstand „öffentliches Management“ disziplinär einordnen? (Kapitel E3)
- Welche Ansätze der Politikwissenschaften sind verwandt mit dem öffentlichen Management? (Kapitel E4)
- Was ist in diesem Zusammenhang die Sicht der Verwaltungswissenschaften? (Kapitel E5)
- Wie ist das Verhältnis der Managementliteratur zur Betriebswirtschaftslehre? (Kapitel E6)
- Wie kann das komplexe Phänomen „Führung“ wissenschaftlich definiert werden? (Kapitel E7)
- Möglichkeiten und Grenzen der NPM-Instrumente „Doppik“ und „Controlling“ (Kapitel E8)
- einschließlich der Nebenwirkungen des deutschen Föderalismus auf das Gelingen der NPM-Reformen (Kapitel E9).

2 Zur wissenschaftlichen Reife der Managementliteratur

Stürmische Entwicklung der Managementliteratur

Die psychologisch ausgerichtete Managementliteratur, die insgesamt ein recht unübersichtliches Bild abgibt, hat gerade in den letzten zwei Dekaden nach der Analyse des Verfassers eine stürmische Entwicklung durchgemacht. Sicherlich erreichen nicht alle Veröffentlichungen der Managementliteratur uneingeschränkt wissenschaftliches Niveau (aber das wollen viele auch gar nicht): bisweilen wird nicht präzise genug formuliert oder/und zitiert – aber dies entspricht teilweise auch den Bedürfnissen der zahlreichen Leser.

Nach der hier vertretenen Auffassung sollte man sich jedoch von derartigen Äußerlichkeiten nicht abhalten lassen, die **inhaltlichen Aussagen** der Managementautoren nach wissenschaftlichen Maßstäben zu prüfen – nur so kann man der Managementliteratur gerecht werden. Immerhin handelt es sich beim Forschungsgegenstand – was ist erfolgversprechende Führungsarbeit in unserer Gesellschaft – um eine zentrale gesellschaftliche Herausforderung (weit über den öffentlichen Dienst hinaus).

Wachsende Konvergenz und Tiefe

Wie im Hauptteil (Kapitel A bis D) durch ausführliche Zitate belegt, kann gerade in den letzten zehn Jahren zunehmend eine **Konvergenz der Ansichten** festgestellt werden, was grundsätzlich als erfolgversprechende Führungsarbeit gelten kann. Danach sollte erfolgversprechende Führungsarbeit langfristig und beziehungsorientiert ausgerichtet sein und auf gegenseitigem Vertrauen und Wertschätzung zwischen Geführtem und Führendem basieren.

Dieser **psychologische Kern** erfolgversprechender (und verantwortungsbewusster) Führungsarbeit wird gerade in den Gesamtdarstellungen der letzten sechs bis acht Jahre *übereinstimmend* dargestellt: Hervorzuheben sind nach Einschätzung des Verfassers vor allem Maak/Pless (2006), Malik (2006), Kalverkamp (2009), Mintzberg (2010) und Sprenger (2012).

Übergreifende Erkenntnisse, wie menschliche Zusammenarbeit gelingen kann

Interessant sind auch die mittlerweile zahlreichen Hinweise, dass die Führungsarbeit in den **verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen** offenbar ähnlichen Gesetzen gehorcht: die menschliche Zusammenarbeit in einem erfolgreichen betrieblichen Team folgt offenbar ähnlichen Gesetzmäßigkeiten wie beispielsweise die Zusammenarbeit[232]

- in einer erfolgreichen Sportmannschaft (z. B. Fußball)
- in der familiären Erziehung in einer als gesund erlebten Familie (bzw. in der systemischen Familientherapie)
- in Extremsituationen, z. B. zur wirksamen Bekämpfung eines Großbrandes
- in der Jugend- und Entwicklungshilfe.

Faszinierenderweise waren es wohl gerade die zuletzt genannten Problembereiche der Jugend- und Entwicklungshilfe (bzw. die entsprechenden empirischen Forschungsergebnisse), wo **Vertrauen gerade wenig** existiert, die auch die Managementliteratur nachweislich weiter gebracht haben.

[232] Vgl. S. 81ff.

Die empirische Erforschung, wie Vertrauen in der Beziehung zu verhaltensauffälligen Jugendlichen neu begründet und dann weiter aufgebaut werden kann, hat so unterschiedliche Managementautoren wie z. B. Mintzberg, Maak und Pless einerseits und Jennings und Stahl-Wert andererseits wesentlich beeinflusst. Maak und Pless fassen ihre eigenen entwicklungspsychologischen Praxiserfahrungen folgendermaßen zusammen:[233] „In fact, successful co-learning and development projekts with NGOs or social entrepeneurs can teach leaders how to partner and how to build sustainable relationships".

An dieser Stelle soll nur kurz über dieses Phänomen nachgedacht werden.

Warum bestehen diese Ähnlichkeiten in den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen?

Nach der Analyse des Verfassers kann man – abgesehen vom Vertrauen als dem entscheidenden Kitt der menschlichen Gesellschaft – folgende Arbeitshypothese formulieren:
In all den unterschiedlichen Formen der menschlichen Zusammenarbeit geht es um eine **möglichst wirksame Kombination individueller Kompetenzen** (Stärken) – und zwar in einer egalitär-individualistischen Gesellschaft – wobei in den genannten gesellschaftlichen Fällen ein jeweils unterschiedliches **Gleichgewicht zwischen den leistungsorientierten Zielen** (Schnelligkeit, Sorgfalt, Ausdauer, Wirtschaftlichkeit) **und den beziehungsorientierten Zielen** (Vertrauen, Wertschätzung, Kooperationsbereitschaft, Integrität) gefunden werden muss. Dieses Gleichgewicht ist von der Führungskraft ständig neu zu finden,[234] damit die Gemeinschaft insgesamt im Konkurrenzkampf erfolgreich ist. Mintzberg spricht insoweit m. E. treffend von erfolgreich gemanagten betrieblichen Familien.

Vertiefende Entwicklung gerade in den letzten zehn Jahren

Wenn man noch etwas genauer hinschaut, dann hat sich die geschilderte Konvergenz und Vertiefung der Managementliteratur interessanterweise erst in den letzten zehn Jahren ergeben. Stellvertretend hierfür sei noch auf die disziplinübergreifende sozialwissenschaftliche Integrationsarbeit von Maak und Pless (2006) hingewiesen.

Maak und Pless bemühten sich m. E. vorbildlich, sowohl die gesamte (überwiegend US-amerikanische) Managementliteratur als auch zahlreiche Autoritäten[235] der (hauptsächlich europäisch geprägten) psychologischen Literatur in ihrer Analyse zu berücksichtigen. Aufbauend auf den Erkenntnissen von Robert Greenleaf (1977/2002) sowie anderen Vertretern der Servant Leadership-Bewegung sowie eigenen entwicklungspsychologischen Praxiserfahrungen arbeiteten sie insbesondere den **beziehungsorientierten Kern** jeder langfristig erfolgversprechenden Führungsarbeit heraus.

---

[233] Maak/Pless (2006) S. 49.
[234] Vgl. Mintzberg (2010) S.; Sprenger (2012) S. 180 und 204.
[235] Sie zitierten u. a. Piaget, Dewey, Freud, Jung, Erikson, Kohlberg, Gilligan, Spreitzer und vor allem Fleckenstein. Vgl. Maak/Pless (2006) S. 49 u. 51f.

Sie kamen zum Ergebnis:[236] „Responsible leadership is about building and sustaining trustful relationships to all relevant stakeholders by being servant, steward, architect, change agent, coach and storyteller“. Außerdem bestätigten Maak und Pless die wichtige Frage, dass **verantwortungsbewusste Führungsarbeit grundsätzlich gelernt werden kann** (unter Rückgriff auf die einschlägigen psychologischen Studien zu den Lernfähigkeiten des Menschen).[237]

Praxisempfehlungen für die derzeitige gesellschaftliche Situation

Aus dem geschilderten psychologischen Kern leiten sich die entsprechenden praxisbezogenen Empfehlungen der Literatur ab, die als **Grundsätze psychologisch angemessener Führungsarbeit** bezeichnet werden können (und über die mittlerweile auch überwiegend Einigkeit besteht):

- Es geht hauptsächlich um einen kompetenzorientierten Personaleinsatz, beziehungsorientierte Teamführung (auf allen Ebenen) und um eine geeignete Führungskultur insgesamt.
- Dabei geht es nicht vorrangig um Fragen der Ethik bzw. der Moral, sondern um eine Frage der Klugheit. Vereinfachend kann man sagen: wenn man eine überdurchschnittliche Leistung möchte, muss die Führungskraft sich auch überdurchschnittlich um die Teammitglieder kümmern. Bloßer Druck kann allenfalls kurzfristig leistungsfördernde Effekte verursachen, langfristig wirkt er meist kontraproduktiv.
- Die Leistungsfähigkeit eines Teams ist dann am höchsten, wenn das Team wie eine Einheit auftritt – vergleichbar mit einer erfolgreichen Fußballmannschaft: jeder macht das, was er am besten kann, jeder kämpft für den anderen, gemeinsam wird geerntet (und entsprechend gefeiert) und alle identifizieren sich positiv mit der Mannschaftsleistung.
- Die jeweilige Verwaltungs- bzw. Unternehmenskultur ist für die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Einrichtung besonders bedeutsam – und wird regelmäßig unterschätzt.
- Eine Führungskraft, die langfristig wirksam sein will, sollte eindeutig und glaubwürdig die Werte der Gemeinschaft vertreten: das von den Mitarbeitern Geforderte muss von den Führungskräften selbst erbracht werden; hierzu wird übereinstimmend an Bescheidenheit und Realitätssinn der Führungskräfte appelliert.

---

[236] Maak/Pless (2006) S. 50.
[237] Vgl. Maak/Pless (2006) S. 49 und oben S. 22.

Diese grundsätzlichen Ergebnisse der Literaturanalyse können zwar auch durch die Praxiserfahrungen der Herausgeber bestätigt werden, allerdings sollte m. E. aus Gründen der wissenschaftlichen Versachlichung eine **wesentliche Einschränkung** gemacht werden, die bislang so nicht in der Literatur formuliert wird:[238] Die geschilderten Praxisempfehlungen für eine psychologisch angemessene Führungsarbeit können uneingeschränkt nur für die **derzeitige historisch-gesellschaftliche Situation** der westlich-europäisch geprägten Kultur des 21. Jahrhunderts als plausibel gewertet werden.

3 Disziplinäre Einordnung des Forschungsgegenstandes

Verschiedene wissenschaftliche Disziplinen

Die Erforschung der Managementsituation einer bestimmten Gruppe von öffentlichen Führungskräften – wie z. B. die der Personengruppe der Minister/Staatssekretäre in Finanzministerien – berührt so zahlreiche wissenschaftliche Fachdisziplinen, dass eine Einordnung nur schwer möglich ist.

Neben der Managementlehre als Teil der Betriebswirtschaftslehre kommen folgende wissenschaftlichen Disziplinen in Frage, wie sie in der Tabelle – differenziert für die unterschiedlichen Situationen in Deutschland und USA – dargestellt sind:

Tab. 6 Wissenschaftliche Subdisziplinen

Disziplin	Deutschland	USA
Wirtschafts-wissenschaften	• Betriebswirtschaftslehre, verbreitet mit Subdisziplin Personalführung, nur selten Management i. e. S. • berührt zahlreiche Fragen der Volkswirtschaftslehre z. B. im ökonomischen Wettbewerbs-kalkül	• Business Administration mit den Fächern Management, Organizational Behaviour und Human Ressouces • Economics (beeinflusst z. B. von „Bounded Rationality“ des Psychologen H. Simon)
Psychologie	Wirtschafts-, Arbeits- bzw. Organisationspsychologie	Organizational Psychology
Politik-wissenschaften/ Soziologie	• Politikwissenschaft • Organisationssoziologie	Politics
Verwaltungs-wissenschaften	Fachhochschulen der öffentlichen Verwaltung, Verwaltungswissenschaften an wenigen Unis daneben Public Management an einzelnen Universitäten und Fach-hochschulen	Public Administration
Jura	Öffentliches Recht	Public Law

[238] Teilweise wird in der Literatur sogar die Gegenposition vertreten, dass die Erkenntnisse kultur-übergreifend gelten. Vgl. z. B. Malik (2006) S. 56.

Verzicht auf eine gesonderte Behandlung der volkswirtschaftlichen und geisteswissenschaftlichen Aspekte

Im Folgenden können *nicht alle* wissenschaftlichen Fachdisziplinen betrachtet werden: Das vorliegende Buch konzentriert sich bekanntlich auf die **Beziehung zwischen dem Führenden und dem oder den Geführten** – und was die Wissenschaft dazu sagt. Dementsprechend wird auf die Darstellung volkswirtschaftlicher Aspekte des öffentlichen Managements verzichtet. D. h. im Interesse der Lesbarkeit und der Konsistenz der Argumentation werden im vorliegenden Buch grundsätzlich nicht näher behandelt: die Beziehungen zwischen Marktteilnehmern sowie die Beziehungen der öffentlichen Managern zu den Marktteilnehmern. Selbstverständlich existieren jeweils hochinteressante Beziehungen – hierfür ist m. E. ein separates Forschungsprojekt wünschenswert, um die Beziehungen zwischen dem Forschungsgegenstand des öffentlichen Managements und der Volkswirtschaftslehre adäquat behandeln zu können.

Ergänzend soll nur festgehalten werden, dass natürlich nicht nur die Betriebswirtschaftslehre (durch u. a. die psychologisch ausgerichtete Managementliteratur) sondern **auch die Volkswirtschaftslehre** in den letzten Jahrzehnten stark von den Verhaltenswissenschaften beeinflusst wurde und wird.[239] Man denke nur an Herbert A. Simon, den Psychologen und wirtschaftswissenschaftlichen Nobelpreisträger von 1978, der den Begriff der begrenzten Rationalität („Bounded Rationality“) geprägt hat.[240] Mittlerweile wird in der Wissenschaft immer stärker erkannt, dass die ökonomische Rationalität des Homo Oeconomicus **nur ein Teil** der Rationalität menschlicher Praxis ist.[241]

Aber auch die **Philosophie** – als geisteswissenschaftliche Subdisziplin – beschäftigt sich bekanntlich intensiv mit den spieltheoretischen Ansätzen und ihren **Konsequenzen für eine humane Wirtschaftsordnung**, wenn z. B. Julian Nida-Rümelin als Ergebnis einer spieltheoretischen Fallstudie (Gefangenen- bzw. Kooperationsdilemma) formuliert, dass „die allgemeine Befolgung der Normen Wahrhaftigkeit, Vertrauen und Verlässlichkeit für den ökonomischen Erfolg unverzichtbar ist“ – weil ein Marktteilnehmer ohne Wahrhaftigkeit, Vertrauen und Verlässlichkeit grundsätzlich keine funktionierende Kommunikation aufrecht erhalten kann.[242]

---

[239] Die Experimental- und Verhaltensökonomie (Behavorial Economics) hat die deutschsprachigen VWL-Fakultäten bereits weitgehend erreicht; mittlerweile gibt es an deutschen Universitäten 18 experimentalökonomische Labore, die die wissenschaftliche Brücke zwischen ökonomischen Modellen einerseits und Psychologie, Biologie und Neurowissenschaften andererseits schlagen sollen. Vgl. Pennekamp (2012).

[240] Vgl. Beck (2004); Döhler (2004) S. 218; Simon (1993).

[241] Vgl. Nida-Rümelin (2012) S. 116. Vgl. die Parallele zur Managementsituation der Oberbürgermeisterin S. 49.

[242] Nida-Rümelin (2011) S. 121.

Bewältigung der vielen wissenschaftlichen Fachdisziplinen

Jede Forschung zum öffentlichen Management ist zwangsläufig in besonderem Maße dadurch geprägt, dass die aktuellen Entwicklungen zahlreicher wissenschaftlicher Fachdisziplinen berührt werden. So müssen die Forschungsergebnisse der Politikwissenschaften aus Sicht des öffentlichen Managements zwangsläufig möglichst umfassend berücksichtigt werden.

Je nach Fragestellung des öffentlichen Managements gilt dies auch für volkswirtschaftliche, demographische und soziologische bzw. psychologische oder erziehungswissenschaftliche Veröffentlichungen.

In der Praxis können derartige Anforderungen jeden Wissenschaftler an **die Grenze des Möglichen** bringen – wenn z. B. auch alle aktuellen Entwicklungen der Politik- und Sozialwissenschaften genauso beachtet werden müssen wie die Erkenntnisfortschritte in der Betriebswirtschaftslehre bzw. im Management – was insgesamt schon einen immensen Umfangs der auszuwertenden Literatur ergeben kann (auch der Verfasser bittet um Verständnis, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht alle relevante Literatur ausgewertet werden konnte).

Was ist Forschung zum öffentlichen Management aus Sicht der Wissenschaft?

Ein praxistauglicher Forschungsansatz für die Managementsituation einer öffentlichen Führungskraft muss zwangsläufig **interdisziplinär** bzw. **disziplinübergreifend** ausgerichtet sein – es müssen also die in den wissenschaftlichen Disziplinen bereits vorhandenen politischen, psychologischen, juristischen und ökonomischen Erkenntnisse sachgerecht kombiniert werden.

Genauso wie die Ingenieurwissenschaft Erkenntnisse der biologischen, physikalischen und chemischen Grundlagenwissenschaften in vielfältiger Weise kombiniert, benötigen die gesellschaftlichen Probleme eine **problemlösungsorientierte Integrationswissenschaft** – so das Managementlehrbuch von Steinmann und Schreyögg.[243]

Dies ist ein sehr hoher Anspruch, der im Folgenden näher betrachtet werden soll. Können die verschiedenen Sozial- und Verhaltenswissenschaften auf hohem Niveau stärker **integrativ auf die Steuerungsprobleme der öffentlichen Hand angewendet** werden?

[243] Vgl. Steinmann/Schreyögg (2005) S. 42, die auch die Begriffe „infradisziplinär“ bzw. „a-disziplinär“ (nach Ulrich) vorschlagen.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft unterscheidet immerhin folgende **sozial- und verhaltenswissenschaftliche Fachdisziplinen** (Fachkollegien):
- 109 Erziehungswissenschaften
- 110 Psychologie
- 111 Sozialwissenschaften
- 112 Wirtschaftswissenschaften
- 113 Rechtswissenschaften.

Wenn man die umfassendere Wikipedia-Definition betrachtet, welche Fachrichtungen insgesamt zu den „Sozialwissenschaften" zählen,[244] ergibt sich folgende Darstellung:
- Anthropologie (Sozial- und Kulturanthropologie)
- Demografie (Bevölkerungswissenschaft)
- Erziehungswissenschaft (u. a. Schulpädagogik, Erwachsenenbildung, Sozialpädagogik, Sonderpädagogik)
- Ethnologie (Völkerkunde) und Volkskunde (Europäische Ethnologie)
- Kindheitsforschung (interdisziplinär)
- Kommunikationswissenschaft, Medienwissenschaft, Publizistikwissenschaft und (ehedem) Zeitungswissenschaft
- Kunstwissenschaft, Kulturwissenschaft
- Linguistik oder Sprachwissenschaft
- Ökotrophologie (Haushalts- und Ernährungswissenschaft)
- Pädagogik (interdisziplinär)
- Politikwissenschaft (Politologie)
- Psychologie (interdisziplinär)
- Rechtswissenschaft und (ehedem) Staatswissenschaften
- Religionswissenschaft
- Soziale Arbeit (Sozialpädagogik, Sozialarbeitswissenschaft)
- Sozial- bzw. Humangeographie
- Sozialgeschichte (Historische Sozialwissenschaft)
- Sozialmedizin, Salutologie, Pflegewissenschaft, Diakonik
- Sozialphilosophie, Sozialethik
- Soziologie
- Sportwissenschaft
- Verwaltungswissenschaft
- Wirtschaftswissenschaft (Betriebswirtschaftslehre und Volkswirtschaftslehre).

[244] Abgerufen am 29.09.2012 um 17:37 Uhr. http://de.wikipedia.org/w/index.php?oldid=107362038.

Diese Wikipedia-Auflistung enthält im Vergleich zur DFG-Terminologie (der der Verfasser grundsätzlich folgt) nicht nur die gesamten Sozial- und Verhaltenswissenschaften sondern auch große Anteile der Geisteswissenschaften (z. B. Philosophie und Religionswissenschaften) sowie u. a. kleinere Teile der Geowissenschaften (Sozial- bzw. Humangeographie) und der Medizin (Sozialmedizin). Diese Wikipedia-Definition ist deshalb hier zitiert, weil sie schon darauf hinweist, dass komplexe gesellschaftlich relevante Fragestellungen oft tatsächlich so umfassende Forschungsansätze benötigen, die über die der Verhaltens- und Sozialwissenschaften gemäß DFG-Clusterung hinausgehen (Beispiele hierfür werden noch dargestellt).

In den folgenden Abschnitten sollen die im Haupttext nur kurz gestreiften wissenschaftstheoretischen Aspekte sowie die unterschiedlichen Forschungsansätze der sozial- und verhaltenswissenschaftlichen Teil-Disziplinen etwas näher betrachtet werden.

Interdisziplinär und a-disziplinär

Forschung zum öffentlichen Management kann sowohl interdisziplinär als auch a-disziplinär (disziplinübergreifend) sein: Die Unterscheidung zwischen interdisziplinär und a-disziplinär (disziplinübergreifend[245]) kann recht gut an den beiden, im Haupttext erwähnten PwC-Forschungsprojekten zur Optimierung der Forschungsförderung und zum Haushalts- und Rechnungswesen in Zeiten der Schuldenbremse plausibilisiert werden:

Das Forschungsprojekt **„Steuerungsprobleme großer Universitäten: Die Sicht der Hochschulleitungen“** beabsichtigt, die tatsächlichen Probleme der Personengruppe der Rektoren/Präsidenten empirisch zu erheben, um anschließend Lösungsvorschläge zu erarbeiten (also ein klassischer Ansatz der empirischen Managementforschung). Im Bereich der Forschungsförderung interessiert im Besonderen die Auffassung der Rektoren/Präsidenten zur Frage der Exzellenzinitiative – vor allem natürlich auch, weil bislang noch völlig unklar ist, wie die Folgelösung nach 2017 aussehen kann.[246] Die entsprechenden, **interdisziplinär** ausgerichteten Forschungsgebiete:[247]

- Hochschulforschung (Higher Education Research),
- Bildungsforschung (Education Research), und
- Innovationsforschung (Innovation Research),

[245] Vgl. Steinmann/Schreyögg (2005) S. 42, die auch die Begriffe „infradisziplinär“ bzw. „a-disziplinär“ (nach Ulrich) vorschlagen.

[246] Vgl. exemplarisch den unter dem Kurzzeichen „oll.“ veröffentlichten Kommentar der FAZ vom 15.02.2011, S. 8: „Es war von Anfang an klar, dass das Ende der Exzellenzinitiative erhebliche Folgeprobleme schaffen würde. Der Bund wird sie nicht dadurch lösen können, dass er sich die Rosinen in der Hochschullandschaft herauspickt – und die universitäre Breitenförderung den Ländern überlässt“.

[247] Selbst die hier gewählte Systematisierung in drei Forschungsrichtungen ist noch nicht ausdiskutiert (sogar im weltweiten Bezug). So plädierte zuletzt Potthast für die angelsächsische Prägung „Science and Technology Studies“ mit der deutschen Entsprechung „Wissenschafts- und Technikforschung“, das so genannte Forschungsgebiet würde dann die oben genannten Begriffe „Hochschulforschung“ und „Innovationsforschung“ zusammenfassen (unabhängig von „Bildungsforschung“). Vgl. Potthast (2010) S. 91.

die in Deutschland von einem kleinen Kreis von Spezialisten betreut werden,[248] kombinieren Teilgebiete der Erziehungswissenschaften, der Psychologie mit den Konzepten der Management- und Controllingforschung sowie anderen Teilen der Politik-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften. Wenn man an die philosophischen Konzepte von Alexander von Humboldt denkt, der die „deutsche Universität" bis heute prägt, sind auch geisteswissenschaftliche Forschungsbausteine vorhanden. Insgesamt existieren also schon interdisziplinäre wissenschaftliche Communities.

Anders geartet – aber **extrem disziplinübergreifend** (a-disziplinär) – ist es bei dem zweiten oben genannten Forschungsprojekt **„Managementinstrumente für Landesverwaltungen in Zeiten der sog. Schuldenbremse"**, wo noch keine interdisziplinär ausgerichtete Forschungscommunity erkennbar ist: Um die damit verbundenen konkreten Steuerungsprobleme lösungsorientiert zu erforschen, müssen neben den betriebswirtschaftlichen Kerngebieten Accounting (Rechnungswesen), Controlling (Berichtswesen) und Management (Führungslehre), das öffentliche Recht sowie insbesondere Teilgebiete der Volkswirtschaftslehre (Demographie, Finanzwissenschaft, Finanzstatistik) in die Forschung integriert werden.

Gerade im Hinblick auf die öffentlichen Entscheidungsträger in Deutschland wird weitere managementorientierte Forschung dringend benötigt – und zwar gerade auch im Interesse einer am Gemeinwohl orientierten Weiterentwicklung des demokratischen Systems.

[248] U. a. Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung Berlin/Bonn (iFQ), Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (dipf), Frankfurt a. M., Centrum für Hochschulentwicklung (CHE), Gütersloh, Internationales Zentrum für Hochschulforschung (INCHER), Kassel, Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung, Institut für Wissenschafts- und Technikforschung (IWT), Bielefeld, Hans-Dieter Daniel, Professor für Sozialpsychologie und Hochschulforschung an der ETH Zürich, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (Fraunhofer ISI), Karlsruhe, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Institut für angewandte Innovationsforschung an der Ruhr-Universität Bochum (iAi), Hochschulforschungsinstitut Wittenberg (HoF), Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt Lutherstadt Wittenberg e. V. (WZW), Zentrum für Wissenschaftsmanagement Speyer (ZWM).

4 Verwandte Ansätze der Politikwissenschaften

Der Verfasser war und ist auf der Suche nach so etwas wie einer **gemeinsamen wissenschaftlichen Schnittmenge** zum öffentlichen Management in den sozialwissenschaftlichen Fachdisziplinen.

Daher wird im Folgenden über Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Forschungskonzeptionen zwischen bestimmten politikwissenschaftlichen Strömungen und dem öffentlichem Management berichtet – ohne Anspruch auf eine auch nur annähernde Vollständigkeit und im Bewusstsein, dass der entsprechende wissenschaftliche Diskurs wohl noch am Anfang steht.

Bestimmte jüngere Entwicklungen in der Politikwissenschaft, die im Folgenden skizziert werden sollen, lassen sich nach Wertung des Verfassers als eine gewisse **Annäherung an die Managementsicht** interpretieren.

Dabei handelt es sich um verschiedene Strömungen, die sich teilweise überlappen: Neben den politikwissenschaftlichen Forschungsrichtungen der Politikfeldanalyse und der Governance-Forschung wird noch die „Forschungsgruppe Regieren“ kurz skizziert.

Politikfeldanalyse (Policy-Analyse)

Die Politikfeldanalyse verdankt ihre Entstehung einem Paradigmenwechsel nach dem 2. Weltkrieg, der in den amerikanischen Sozialwissenschaften als die „behavioristische Revolution“ bezeichnet wird und von dem Psychologen John B. Watson begründet wurde.[249] Demgegenüber dominierten bis weit in die 60er und 70er Jahre hinein legalistisch-institutionalistische Fragestellungen in der Politikwissenschaft; die ältere Forschung fragte also danach, welche Funktionen die politischen Institutionen in der Demokratie haben (gemäß ihrer verfassungsgemäßen Satzung und ihrem normativen Auftrag).[250]

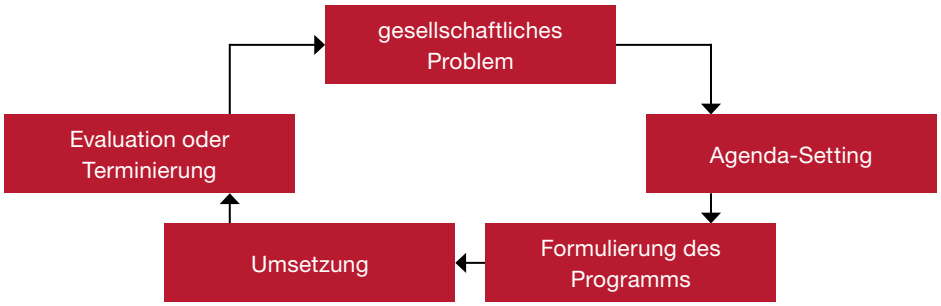
Wie die Politikwissenschaftler Volker Schneider (Konstanz) und Frank Janning (Hagen) in ihrem Lehrbuch betonen, fragt Politikfeldanalyse danach,[251]

- was politische Akteure tun
- warum sie es tun und
- was sie letztlich bewirken.

[249] Vgl. Schneider/Janning (2006) S. 11.
[250] Vgl. Schneider/Janning (2006) S. 11.
[251] Vgl. Schneider/Janning (2006) S. 11.

Bei der Politikfeldanalyse geht es um die inhaltliche Dimension von Politik, die mit dem englischen Begriff Policy beschrieben wird. Insoweit kann man von Policy-Forschung sprechen, wie insbesondere der idealtypische Policy-Cycle verdeutlicht:[252]

Abb. 10 Der Policy-Cycle nach Schneider/Janning (2006)



Die Politikfeldanalyse begreift die Institutionen des politischen Systems neben bestimmten situativen und ideellen Faktoren – genauso wie das öffentliche Management – als historisch wahrgenommene Rahmenbedingungen für politische Entscheidungen. Insoweit spricht die Politikfeldanalyse vom **akteur- und strukturzentrierten Ansatz** der Forschung.[253]

An dieser Stelle ist die Politikwissenschaft offenkundig recht nahe beim Ansatz des öffentlichen Managements, welches die konkrete Managementsituation in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses stellt (jeweils bezogen auf eine Gruppe von Spitzenpolitikern).

Interessanterweise war die Policy-Forschung in den USA am Anfang vom Ziel der Politikberatung durch interdisziplinäre Problemlösungsvorschläge geprägt, während diese Forderung in der Folge teilweise als unrealistisch eingeschätzt wurde.[254]

[252] Vgl. Schneider/Janning (2006) S. 50.
[253] Vgl. Schneider/Janning (2006) S. 12.
[254] Diese Einschätzung formulieren rückblickend auch Schneider/Janning (2006) S. 27.

Vermehrte Behandlung konkreter Steuerungsprobleme, z. B. durch die „Forschungsgruppe Regieren“

Erfreulicherweise finden sich seit etwa einer Dekade vermehrt auch politikwissenschaftliche Veröffentlichungen, die ausdrücklich **Steuerungsprobleme** diskutieren: „Die institutionellen und prozeduralen Voraussetzungen verbesserter politischer Steuerung, Planung und Strategieformulierung erleben eine politikwissenschaftliche Renaissance“ formulieren Martin Florack und Timo Grunden (Universität Duisburg-Essen) in dem 2011 erschienenen Sammelband „Regierungszentralen“, der die Staatskanzleien der Länder und das Bundeskanleramt analysiert.[255] Dieser Sammelband ist von der „Forschungsgruppe Regieren“ (Leiter ist Professor Karl-Rudolf Korte, Universität Duisburg-Essen) geprägt, die ihrerseits auf den Arbeiten des emeritierten Professors Klaus König (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaft Speyer) aufbaut.[256] Klaus König hatte 2002 formuliert, dass die Wissenschaft immer die Person (also die Persönlichkeit des jeweiligen Spitzenpolitikers) und die jeweilige institutionelle Organisation (also z. B. eine konkrete Staatskanzlei einschließlich aller informellen Aktivitäten) betrachten sollte.

Nach Wertung des Verfassers ist die Politikwissenschaft hier dicht bei den Forschungszielen, wie sie auch in der neuen Reihe zum öffentlichen Management angestrebt wird (dementsprechend ist in der neuen Reihe zum öffentlichen Management z. B. auch kein Band zu den Problemen der Staatskanzleien oder des Kanzleramts geplant).

Unterschiedliche Ansätze der Governance-Forschung

Der (enge) **Begriff Governance** umfasst nach Paul W. Thurner, dem Münchner Professor für Empirische Politikforschung und Policy-Analysis, „das Überwachungs- und Durchsetzungssystem zur Sicherung von Verfügungsrechten bei in der Regel prekären Transaktionen.“[257]

Auf den ersten Blick könnte man die Meinung vertreten, dass die Governance-Forschung eng mit der Forschung zum öffentlichen Management verwandt sein müsste. Wenn man einen Gesamtüberblick über die verschiedenen Forschungsansätze versucht, die den „bunt schillernden“ Governance-Begriff verwenden, dann lassen sich unterschiedliche Entwicklungstendenzen feststellen:
Bei einem großen Teil der verfügbaren Literatur dominiert noch der (enge) Governance-Begriff, wie er aus der Neuen Institutionenökonomik entstanden ist.

[255] Florack/Grunden (2011).
[256] Vgl. Florack/Grunden (2011) S. 7–8.
[257] Thurner (2008).

- So befasst sich beispielsweise der von der DFG geförderte Sonderforschungsbereich 700 mit „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit – Neue Formen des Regierens?“ – es geht dabei um das Zusammenspiel von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Bereich der Entwicklungspolitik.
- Dieser SFB 700 hat sogar 2012 „Grundbegriffe der Governanceforschung“ herausgebracht; danach bedeutet „Governance = institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, die auf die Herstellung und Implementierung verbindlicher Regelungen bzw. auf die Bereitstellung kollektiver Güter abzielen.“
- Es geht also um die Bereitstellung kollektiver Güter als „Governance-Leistungen“ (Outputs). Dabei handelt es sich offenbar um eine politikwissenschaftliche Erforschung von Phänomenen in Entwicklungsländern ohne ausgeprägte Staatlichkeit mit im Hintergrund bestehenden volkswirtschaftlich-entwicklungspolitischen Problemen.

Eine Gruppe von Politikwissenschaftlern verwendet den engen Governance-Begriff zugleich **auch als neues Reformleitbild** der Verwaltungspraxis, in dem eine stärkere Teilhabe des Bürgers am Politischen angestrebt wird; in diesem Zusammenhang werden u. a. netzwerkartige Steuerungsformen propagiert.[258]

Der Begriff Public Governance wird auch im Sinne einer notwendigen Weiterentwicklung im Vergleich zum NPM-/NSM-Konzept verwendet: „Regieren ist nun nicht mehr allein die Beherrschung und Weiterentwicklung des Regierungsapparats, die Verhaltensbeeinflussung durch eine Vielzahl von Steuerungsinstrumenten“[259]; sondern in Zukunft gilt: Regieren im Sinne von (Modern) Public Governance sei die „bewusste Organisation und das Management der Netzwerke und Interaktionen zwischen Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Individuen durch institutionelle Steuerung und die Integration unterschiedlicher Steuerungsformen – nicht zuletzt durch den Einsatz von Leitbildern.“ (Lorig zitiert den programmatischen Satz von Jann).[260]

Eine andere Gruppe von Politikwissenschaftlern bzw. Soziologen will den Governance-Begriff **explizit weiter fassen** und ausdrücklich auch auf Probleme der Verwaltungsreformen in entwickelten Ländern anwenden:[261] Lars Holtkamp, Professor für Politikwissenschaft an der Fernuniversität Hagen formuliert: „Politische und gesellschaftliche Koordination wird danach als Zusammenspiel von Hierarchie, Netzwerk, Verhandlung und Wettbewerb interpretiert.“[262] Dieser weitere Governance-Begriff stehe für eine neue analytische Perspektive der Politikwissenschaft, ohne dass damit schon ein empirischer Trend oder eine normative Rezeptur verbunden wäre.[263]

---

[258] Vgl. Holtkamp (2009) S. 1; Jann (2009) S. 491; Janning (2006) S. 91; Nullmeier (2007) S. 20.
[259] Lorig (2008) S. 35.
[260] Lorig (2008) S. 35 (zitiert Jann „Governance als Reformstrategie“ von 2006).
[261] Vgl. Holtkamp (2009) S. 1, der auch Arthur Benz zitiert.
[262] Holtkamp (2009) S. 1.
[263] Vgl. Holtkamp (2009) S. 1.

Weil in dem 2009 veröffentlichen Aufsatz von Holtkamp eine interessante **Parallele zur empirischen Managementforschung** existiert, wird im Folgenden noch etwas näher auf dieses polis-Heft eingegangen:

- Zu den Perspektiven der Verwaltungsreformen erläutert Holtkamp zunächst das Scheitern des (kommunalen) Neuen Steuerungsmodells, weil Kommunalpolitik, Querschnittsämter und Kommunalaufsicht nicht dauerhaft und verlässlich die für Anreize und Wettbewerb notwendigen Spielregeln und Kontrollstrukturen garantieren könnten.[264]
- Bezogen auf die nordrhein-westfälischen Kommunen sei demgegenüber eine steigende Bedeutung hierarchischer Steuerung zu bilanzieren.[265]
- Abschließend beschreibt Holtkamp, wie nach seinen Empfehlungen das Reformleitbild weiterentwickelt werden sollte:[266] relativ große Umsetzungschancen könnte 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" 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.[267]

Aus Sicht des Verfassers ist natürlich besonders interessant die Verwendung des Begriffes „Pragmatisches Management", den Holtkamp angabegemäß aus der „empirischen Unternehmensforschung für Klein- und Mittelbetriebe" entlehnt – hier besteht eine erfreuliche Übereinstimmung mit der oben ausführlich dargestellten Forschungskonzeption des öffentlichen Managements, die sich an der empirisch feststellbaren konkreten Managementsituation, z. B. der Oberbürgermeisterin, konkretisiert.[268]

Eine ähnlich weite Begriffsbildung verwenden auch die österreichischen Wissenschaftler (und Praktiker) Professor Dr. Helfried Bauer (u. a. Universität Innsbruck, zuvor Leiter des KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung), Peter Biwald (u. a. Universität Krems) und Dr. Elisabeth Dearing (Abteilungsleiterin Österreichischer Rechnungshof, zuvor Bundeskanzleramt, Lehrbeauftragte u. a. FH Campus Wien): Sie beenden das Buch „Gutes Regieren" u. a. mit der Feststellung, dass ein wesentlicher Fortschritt darin liege, dass der ökonomisch ausgerichtete NPM-Ansatz in ein System von Elementen „zeitgemäßem Regierens" eingebettet werde, welches meist mit Public Governance bezeichnet werde.[269]

---

[264] Vgl. Holtkamp (2009) S. 20.
[265] Vgl. Holtkamp (2009) S. 20.
[266] Vgl. Holtkamp (2009) S. 21.
[267] Vgl. Holtkamp (2009) S. 21.
[268] Vgl. oben Kapitel C.
[269] Bauer/Biwald/Dearing (2011) S. 668.

Bauer und Dearing beziehen zudem das Public Governance-Konzept in m. E. gelungener Weise auf das in Österreich ähnlich geltende „politische Staatsversagen“, welches durch **Reformstau und Politikverdrossenheit** gekennzeichnet sei, und identifizieren als wichtigste strategische Ziele der Public Governance:[270]

- die Erhöhung des Vertrauens der Bevölkerung in das demokratische Regieren,
- eine höhere strategische Gestaltungskraft des Regierens
- die verstärkte Zusammenarbeit mit Interessengruppen und sozialen Netzwerken
- eine verstärkte Bürgerbeteiligung und
- eine kohärente Wirkungsorientierung durch Koordination der verschiedenen staatlichen Ebenen.

Der Leser wird sich nicht wundern, dass der Verfasser eine ähnliche Agenda wie in Österreich auch für Deutschland als notwendig ansieht (zur disziplinübergreifenden Erforschung des gesellschaftlichen Reformstaus und möglicher Umsetzungsszenarien – möglichst koordiniert durch kompetente Persönlichkeiten in Kanzleramt und/oder Bundesrechnungshof).

Governance-Begriffe (Überblick)[271]

Das Wort Governance wird häufig oder sogar meistens nicht in irgendeinem definierten Sinne, sondern als „modische Alternative zu Government (Regierung)“ verwendet. In gewissen Begriffsverständnissen wird Governance sogar nur dann verwendet, wenn gerade nicht der Staat (= Government), sondern private Stakeholder Steuerungswirkung entwickeln. Dementsprechend unterscheidet man zwischen einem engem und einem weiten Governance-Begriff:

- Der enggefasste Begriff steht in Abgrenzung zu „Government“ (Regierung) und betont das Zusammenwirken von staatlicher und privater Seite,
- während der weitgefasste Governance-Begriff jegliche Art politischer Regelung bedeutet mit dem Ziel des „Managements von Interdependenzen“ (Benz) – von einseitiger staatlicher Lenkung über kooperative Formen der Verhandlung bis hin zur gesellschaftlichen Selbststeuerung.

Im weitesten Sinne wird damit m. E. mit dem Governance-Begriff „das Wie“ akzentuiert – die Art und Weise, wie regiert wird und „Regieren als Tätigkeit“ (im Gegensatz zur Regierung = Government). Damit bestehen kaum Unterschiede zum oben[272] vertretenen Management-Begriff (= Führungsarbeit im öffentlichen Dienst = Regieren).

[270] Bauer/Dearing (2011) S. 53ff.
[271] Vgl. http://de.wikipedia.org/w/index.php?oldid=105438138 (abgerufen am 20.10.2012), die insoweit dem Lehrbuch von Arthur Benz, Politikprofessor der TU Darmstadt, folgen, vgl. Benz (2006).
[272] Vgl. oben S. 16ff.

Unter dem Begriff **Corporate Governance** hat dieser Begriff im Übrigen auch die Betriebswirtschaftslehre bzw. die gewerblichen Unternehmen erreicht. Corporate Governance meint die Kontroll- und Steuerungsstrukturen innerhalb (z. T. auch außerhalb) privatwirtschaftlicher Unternehmen; hierfür existiert in Deutschland bereits eine Regierungskommission, die den Corporate Governance Kodex feststellt (auf dessen Einhaltung auch in Jahresabschlussprüfungen eingegangen werden soll).[273]

5 Die Sicht der Verwaltungswissenschaften

Die Verwaltungswissenschaften werden gemeinhin als interdisziplinär ausgerichtete Subdisziplin der Politik- und Sozialwissenschaften eingeordnet.

Wikipedia fasst zusammen: „Die Verwaltungswissenschaft versucht zum einen, die bestehenden Verhältnisse zu erfassen und greift dabei auf soziologische (Verwaltungssoziologie), wie juristische und politikwissenschaftliche Ansätze zurück. Zum anderen versucht sie, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die öffentliche Verwaltung (sowohl auf Makro- als auch auf Mikroebene) ihre Aufgaben trotz zunehmender Komplexität und Dynamik der Entwicklung überhaupt noch und möglichst effizient und effektiv wahrnehmen kann. Dazu greift sie auch wirtschaftswissenschaftliche Ansätze (insbesondere der Managementlehre) auf, die ohnehin zunächst in der öffentlichen Verwaltung entstanden waren.“[274]

Als charakteristisch für den aktuellen Entwicklungsstand der Verwaltungswissenschaft in Deutschland stellen wir in der folgenden Tabelle das aktuelle „Handbuch zur Verwaltungsreform“ in Auszügen dar,[275] das m. E. einen gelungenen Überblick über die universitäre Fachdiskussion zur Verwaltungswissenschaft gibt:

[273] http://corporate-governance-code.de/
[274] http://de.wikipedia.org, Verwaltungswissenschaft (abgerufen am 18.02.2012), der Wikipedia-Artikel greift u. a. erkennbar auf das gemeinnützige Online-Verwaltungslexikon von Burkhardt Krems, einem emeritierten Professor für Public Management an der FH Bund (www.olev.de).
[275] Vgl. Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer (2011).

Tab. 7 Überblick über die universitäre Fachdiskussion anhand des „Handbuchs Verwaltungsreform“ (2011)

Autoren	Titel	ergänzende Hinweise
Bernhard Blanke	Verwaltungsreform als Aufgabe des Regierens	Blanke ist em. Prof. für Politikwissenschaften, U Hannover
Franz-Xaver Kaufmann	Zur historischen und aktuellen Entwicklung des europäischen Staates	em. Prof. für Soziologie, U Bielefeld
Arthur Benz	Verwaltung als Mehrebenensystem	Prof. für Politikwissenschaften an der TU Darmstadt
Veith Mehde	Rechtliche Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform	Prof. für öffentliches Recht, Uni Hannover
Gunnar Folke Schuppert	Governance von und durch Verwaltungsreformen	em. Prof. am Wissenschaftszentrum Berlin/HU Berlin
Eckard Schröter	New Public Management	Prof. für Verwaltungswissenschaften, ZU Friedrichshafen
Kai Wegrich	Post-New-Management	Prof. für Public Management, Hertie School of Governance, Berlin
Werner Jann	Neues Steuerungsmodell	Prof. für Politikwissenschaften, Verwaltung und Organisation, U Potsdam
Manfred Röber	Aufgabenplanung und Aufgabenkritik	Prof. für Public Management, U Leipzig
Sabine Kuhlmann	Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung	Prof. für Verwaltungswissenschaften, DHV Speyer
Bastian Jantz und Sylvia Veit	Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung	Jantz ist Verwaltungswissenschaftler, U Potsdam; Veit ist prom. Verwaltungswissenschaftler, U Bamberg
Götz Konzendorf	Gesetzesfolgenabschätzung	Privatdozent DHV Speyer, Staatskanzlei Mainz
Jörg Bogumil und Lars Holtkamp	Bürgerkommune	Bogumil ist Prof. für Politik- und Verwaltungswissenschaften, U Bochum; Holtkamp ist Prof. für Politikwissenschaften, FU Hagen
Hans-Gerd Ridder und Frank Schirmer	Führung	Ridder ist Prof. für BWL (Personal und Arbeit), U Hannover; Schirmer ist Prof. für BWL (Organisation), TU Dresden
Tanja Klenk und Frank Nullmeier	Leitungsstruktur und Reformen der Leitungsorganisation	Klenk ist prom. Soziologin, U Potsdam; Nullmeier Prof. für Soziologie, U Bremen
Kuno Schedler	Verwaltungscontrolling	Prof. für Public Management, U St. Gallen
Tino Schuppan	Informatisierung der Verwaltung	Prof. für Public Management, U Potsdam
Natalie Behnke	Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst	Prof. für Verwaltungswissenschaften, U Konstanz
Christoph Reichard	Personalmanagement	em. Prof., U Potsdam
Karin Tondorf	Personalbeurteilung	prom. Soziologin, FU Berlin; freie Beraterin
Hermann Hill	E-Kompetenzen	Prof. für Verwaltungswissenschaften und Öffentliches Recht, DHV Speyer
Dietrich Budäus und Dennis Hilgers	Öffentliches Rechnungswesen	Budäus ist em. Prof., Hilgers Junior-Prof. an der U Hamburg
Lars Holtkamp	Konsolidierung der Haushalte	Prof. für Politikwissenschaften, FU Hagen
John Philipp Siegel	Strategisches Management	prom. Verwaltungswissenschaftler am Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, U Potsdam
Wolfgang Göke und Heinz Thörmer	Öffentliche Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe	Angehörige von Rechnungshöfen

Dieses Sammelwerk wird hier so ausführlich dargestellt, weil es einen annähernden Überblick über die interdisziplinäre **universitäre Forschungs-Community der Verwaltungswissenschaften** gibt (allerdings fehlen hierbei noch weitgehend die Fachhochschulen sowie Praktiker).

Inhaltlich haben sich die Verwaltungswissenschaften in den zwei letzten Dekaden stark mit den Ansätzen des **New Public Managements** beschäftigt – hierzu folgt in Kapitel E8 eine separate Analyse.

Abschließend soll noch auf drei offenkundige Entwicklungstendenzen hingewiesen werden, die sich nach den Feststellungen des Verfassers in den letzten Jahren beobachten lassen:

- Nicht nur im Handbuch zur Verwaltungsreform,[276] sondern auch in den anderen Sammelwerken[277] sowie den Fachzeitschriften[278] werden zunehmend arbeits- und organisationspsychologisch ausgerichtete Beiträge und auf Führungsprobleme ausgerichtete Artikel veröffentlicht.
- Ambitionierte Verwaltungshochschulen berufen die ersten arbeits- und organisationspsychologisch ausgerichteten Professoren.[279]
- Zahlreiche private Hochschulen haben sich im Besonderen auf die management- bzw. governance-orientierten Themen fokussiert[280] (und besetzen damit m. E. eine Lücke im öffentlichen Hochschulwesen).

6 Management als Teil der Betriebswirtschaftslehre

Die Situation der Betriebswirtschaftslehre in Deutschland ist recht ambivalent. Einerseits ist die noch junge Disziplin in knapp 100 Jahren zum **größten Fach an deutschen Hochschulen** geworden – noch vor den Rechtswissenschaften. Zwischenzeitlich gibt es nicht weniger als 160.000 Studierende im Fach Betriebswirtschaftslehre. 1926 waren es gerade 8.700 Studierende und 1964 nicht einmal 16.000.[281] Andererseits ist die Betriebswirtschaftslehre nach Aussagen führender Fachvertreter offenbar immer noch auf der **Suche nach einer verbindenden wissenschaftlichen Identität**:[282] Die disziplinären Programme von Gutenberg, Kosiol, Heinen oder Wöhe lösen sich auf oder verlieren zumindest ihre Orientierungskraft.[283]

---

[276] Vgl. Behnke (2011); Dreyer (2011); Ridder/Schirmer (2011), Klenk/Nullmeier (2011), Meyer/Egger-Peitler/Hammerschmid (2011); Bandemer/Hübner (2011); Andersch/Belzer (2011); Mauch (2011); Rieger (2011); Demmke (2011); Schridde (2011); Schneider (2011); Tondorf (2011).
[277] Vgl. zuletzt Miller (2012); Berger (2012).
[278] Vgl. Röber/Huhnholz (2011); Kroll/Krause/Vogel/Proeller (2012); Reinermann (2012).
[279] Prof. Dr. Beatrice Hurrle, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, vgl. Klartext 01/12, S. 42.
[280] Z. B Zeppelin-Universität Friedrichshafen, Hertie-School of Governance Berlin.
[281] Vgl. Statistisches Bundesamt (2012), Schreyögg (2007) S. 1.
[282] Vgl. Schreyögg (2007) S. 2.
[283] Vgl. Gutenberg (1983); Kosiol (1966); Heinen (1992); Wöhe/Döring (2008); Schreyögg (2007) S. 2.

Dabei ist daran zu erinnern, dass die integrierte (allgemeine) Betriebswirtschaftliche als Fachdisziplin eine spezifisch deutsche Entwicklung darstellt, die zwar in den Niederlanden, in Skandinavien, Japan und Griechenland übernommen wurde – während jedoch in der angelsächsischen Welt eine starke Verselbstständigung der betriebswirtschaftlichen Teildisziplinen wie Marketing, Accounting und Management zu beobachten ist.[284]

Als charakteristisch für die Situation der Betriebswirtschaftslehre als Fachdisziplin kann die im Jahre 2007 stattgefundene **Jubiläumstagung der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft „Zukunftsperspektiven der Betriebswirtschaftslehre“** gewertet werden; die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Beiträge der genannten Tagung.

Tab. 8 Zukunftsperspektiven der Betriebswirtschaftslehre (Jubiläumstagung Schmalenbach-Ges.)

Autoren	Titel	ergänzende Hinweise
Georg Schreyögg	Entwicklung der Betriebswirtschaftslehre: zwischen Integration und Zerfall	Schreyögg ist Prof. für Betriebswirtschaftslehre, Institut für Management, Lehrstuhl für Organisation und Führung, FU Berlin
Kurt W. Bock	Anforderungen der Praxis an die Betriebswirtschaftslehre	Bock ist seit 2011 Vorsitzender des Vorstands der BASF AG, Ludwigshafen
Erich Frese	Eugen Schmalenbach und die Praxisorientierung der Betriebswirtschaftslehre	Frese ist em. Prof. für Betriebswirtschaftslehre, Seminar für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Unternehmensentwicklung und Organisation
Clemens Börsig	„Theorie und Praxis stets Hand in Hand“, 75 Jahre Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaftslehre e. V.	Börsig war bis Ende Mai 2012 Aufsichtsratsvorsitzender der Deutschen Bank AG

Wegen ihrer charakteristischen Ausrichtung werden die ersten beiden Vorträge der Veranstaltung inhaltlich knapp zusammengefasst (die Veranstaltung kann m. E. als Art wissenschaftlicher Selbstbehauptung des Sonderwegs der deutschsprachigen Betriebswirtschaftslehre gewertet werden:

[284] Vgl. Schreyögg (2007) S. 3 u. 7.

Der **Hauptvortrag von Georg Schreyögg** stellt zu Beginn die Identitätssuche der größten wissenschaftlichen Fachdisziplin dar:[285] Auf der einen Seite stehen Fachvertreter, die dezidiert auf einer konzeptionell geschlossenen Disziplin beharren; hierzu fordere eine Gruppe eine Re-Ökonomisierung der Betriebswirtschaftslehre, wobei das vieldeutige Wort „ökonomisch" in diesem Fall als „mikroökonomisch" zu verstehen sei. Dem werden die Fragmentierungs- und Spezialisierungstendenzen der angelsächsischen Wissenschaftslandschaft gegenüber gestellt, die entsprechende Auswirkung auf die deutsche Betriebswirtschaftslehre habe.[286] Symptomatisch für diese Tendenz sei der disparate Zustand der Veranstaltungen zur Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre, wie man ihn heute an vielen Fachbereichen finde, nämlich als mehr oder weniger unverbundene Ansammlung von Stücken aus Teildisziplinen.[287] Schreyögg betrachtet schließlich verschiedene methodische Überlegungen zur Disziplin der Betriebswirtschaftslehre:[288] Dabei verneint er die weitverbreitete Auffassung, dass die Betriebswirtschaftslehre eine angewandte Wissenschaft sei. Vielmehr sollte man von einer **praktischen Wissenschaft** sprechen, deren Ausgangspunkt konkrete praktische Steuerungsprobleme seien.[289] Der aufmerksame Leser wird sich nicht wundern, dass gerade Schreyögg die Betriebswirtschaftslehre als sozialwissenschaftliche Problemlösungswissenschaft im Sinne der a-disziplinären Managementwissenschaft beschreibt und gemäß dem „philosophischen Pragmatismus" wissenschaftstheoretisch begründet.[290]

Kurt Bock betrachtet im zweiten Referat die Bedeutung der Betriebswirtschaftslehre aus Sicht des großen Chemiekonzerns BASF. Bock stellt der deutschen betriebswirtschaftlichen Hochschulausbildung ein insgesamt gutes Zeugnis aus, weil die Absolventen eine **überdurchschnittlich breite Ausbildung** erhalten – während die weitergehende US-amerikanische Spezialisierung von Forschung und Lehre „zu Lasten des Ideals eines vollumfänglich auf die Praxis vorbereiteten Absolventen" gehe, wie ihn Schmalenbach vor Augen hatte.[291] Neben kritischen Anmerkungen zur Praxisrelevanz einiger mathematischer Modelle enthält der Artikel noch ein Plädoyer dafür, dass die Hoffnungsträger des deutschen Top-Managements künftig zur Weiterbildung nicht nur zu INSEAD (Fontainebleau), IMD (Lausanne) oder in die USA geschickt werden sollten, sondern auch zu den noch jungen deutschen Business Schools.

---

[285] Schreyögg (2007) S. 2–3.
[286] Schreyögg (2007) S. 3.
[287] Schreyögg (2007) S. 6.
[288] Schreyögg (2007) S. 12.
[289] Schreyögg (2007) S. 14.
[290] Vgl. Schreyögg (2007) S. 17 und 21; Peirce (1991); Dewey (1991), Störing (1992) sowie oben.
[291] Vgl. Bock (2007) S. 27, 33 und 38.

Schließlich betont sogar der Praktiker Bock m. E. zutreffend das eigentliche Grundsatzproblem der deutschsprachigen Betriebswirtschaftslehre, dass zunehmend fast nur noch die englischsprachigen **Veröffentlichungen in amerikanischen Journals** als Nachweis wissenschaftlicher Expertise zählen, welche offenkundig hauptsächlich *für andere Wissenschaftler* – und zu wenig für die Probleme der Praktiker geschrieben würden[292] (ohne die grundsätzlich wünschenswerte Internationalisierung in Frage stellen zu wollen).

Diese Problematik hat offensichtlich die deutschsprachige Betriebswirtschaftslehre in den folgenden Jahren so stark beschäftigt, dass sie sich auch in der Tagespresse wiederholt niederschlug.[293] Alexander Dilger, Universitätsprofessor in Münster, hat m. E. überzeugend am Beispiel der deutschen Hochschulforschung gezeigt, dass eine alleinige Orientierung an den Anforderungen der amerikanischen Journals bedeuten würde, dass die spezifisch deutschen und europäischen Probleme der Hochschulsysteme (trotz ihrer gesellschaftlichen Relevanz) kaum wissenschaftlich erforscht werden.[294]

Nach der hier vertretenen Auffassung zeichnet sich in den Folgejahren (seit 2007) zwar ab, dass die m. E. überzeugende Forschungskonzeption Schreyöggs unter den deutschsprachigen Fachkollegen eine gewisse Bindungskraft erreicht hat – ohne dass dabei die Gegenstimmen übersehen werden sollten: Beispielsweise Dieter Schneider, ein profilierter Vertreter der wirtschaftstheoretisch fundierten Betriebswirtschaftslehre, überschreibt seinen aktuellen Artikel „Schwerer Weg der Erkenntnis“ und führt dann u. a. aus: „Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse sammelten schon die Römer. Nicht alles, was danach kam, war Erkenntnisfortschritt.“[295]

Angesichts dieser Diskussion ist m. E. noch nicht klar erkennbar, ob es gelingen wird, den deutschen Sonderweg einer Betriebswirtschaftslehre als einer umfassende Fachdisziplin zu erhalten. Die Diskussion über die wissenschaftliche Identität der Betriebswirtschaftslehre ist jedenfalls offenbar noch nicht abgeschlossen.

---

[292] Vgl. Bock (2007) S. 35.
[293] Vgl. Osterloh/Frey (2012); Giersberg (2012); Sureth/Wagenhofer (2011); Sureth (2012).
[294] Vgl. Dilger (2012) S. 63.
[295] Schneider (2011) S. U 12.

Inwieweit ist die psychologisch ausgerichtete Managementlehre in der Wirtschaftswissenschaft angekommen?

Die empirisch fundierten Arbeiten von Drucker, Mintzberg und anderen wurden offenkundig **außerordentlich zögerlich** in der deutschen Betriebswirtschaftslehre rezipiert. Im Grunde kann eine weitgehende Akzeptanz der Managementlehre als Teil der Betriebswirtschaftslehre erst in den letzten zwei Dekaden festgestellt werden.

Im anglo-amerikanischen Sprachraum gehört demgegenüber das Fach „Organizational Behaviour" (Organisatorisches Verhalten) zum Grundstock aller sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Studiengänge auf akademischem Niveau: So ist das Fach „Organizational Behaviour" – für das es keine anerkannte deutsche Übersetzung gibt – ein einflussreicher Teil der Business Schools und wurde aus ideologischen Gründen bisweilen wegen pro-kapitalistischer Annahmen kritisiert.[296] „Organizational Behaviour" ist beispielsweise bereits **Pflichtbestandteil** des Studiengangs zum **„Bachelor of Business Administration"** – übrigens genauso wie die Fächer „Human Resource Management", „Management Information System", „Operations Management", „Financial Management", „Strategic Management", „Business Law and Ethics", „Accounting", „Economics" und „Quantitative Techniques (Business Statistics, Financial Mathematics, Operations Research)".[297] Dabei soll die fachliche Qualität von Forschung und Lehre nach der hier vertretenen Auffassung keinesfalls idealisiert werden – auf die durchaus heterogene und stürmische Entwicklung der Managementlehre wurde oben bereits hingewiesen.

Demgegenüber existiert im deutschen Sprachraum eine annähernd flächendeckende Durchdringung der BWL-Fachbereiche nur im Hinblick auf die personalwirtschaftlichen Institute (deren Lehrveranstaltungen bei entsprechender Spezialisierung im Masterstudiengang angeboten werden). Schließlich ist auf die Homepage bzw. Zeitschrift „Managementforschung" zu verweisen, die immerhin von den deutschsprachigen BWL-Professoren wiederholt zu den besten Fachzeitschriften gewählt wurde (ein jährlich erscheinender Sammelband).[298]

Nach der hier vertretenen Auffassung sollte die gesellschaftlich bedeutende Frage – wie Menschenführung in Organisationen verantwortungsbewusst gelingen kann – nicht an Spezialisten in Personalabteilungen delegiert werden – das Thema geht doch jeden BWL-Studenten und darüber hinaus alle künftigen Führungskräfte an!

---

[296] www.en.wikipedia.org/w/index.php?oldid=487708577 „Organizational Behaviour". Vgl. ergänzend www.de.wikipedia.org/w/index.php?oldid=101736453 „Organizational Behaviour", abgerufen am 02.05.2012.

[297] Vgl. www.en.wikipedia.org/w/index.php?oldid=487708577 „Organizational Behaviour" sowie en.wikipedia.org/w/index.php?oldid=489334101 „Bachelor of Business Administration", abgerufen am 02.05.2012.

[298] Vgl. Schrader/Hennig-Thurau (2009). „Managementforschung wurde 2008 erneut zur viertbesten Zeitschrift im deutschsprachigen Raum gewählt (und dabei wieder vor ZfB, ZfbF und DBW). Im Bereich Unternehmensführung, Planung, Organisation und Personal ist sie gar zur besten deutschsprachigen Zeitschrift gewählt worden. Vgl. managementforschung.de.

Warum so zögerliche Zusammenarbeit zwischen BWL und Psychologie?

Warum hat sich an deutschen Hochschulen bislang eine so geringe Zusammenarbeit zwischen Betriebswirten und Organisationspsychologen entwickelt? Ursächlich hierfür dürfte nach Einschätzung des Verfassers vor allem sein:

- einerseits die weitverbreitete skeptische Grundhaltung deutscher Psychologen, die sich nicht für Zwecke des Kapitalismus instrumentalisieren lassen wollten, und
- andererseits der besonders mathematisch-theorieorientierten Charakter der deutschsprachigen Betriebswirtschaftslehre – die sich lange selbst unter dem Druck sah, sich als „echte" Wissenschaft erweisen zu müssen – und die schon deshalb erst spät Bezüge zur vermeintlich subjektiven Schwesterwissenschaft Psychologie entwickeln konnte.

Charakteristisch für die Skepsis deutschsprachiger Psychologen ist z. B. auch die in der deutschen Fassung der Wikipedia enthaltene Pseudo-Differenzierung zwischen

- „Organisationstheorie möchte den Zweck, das Entstehen und die Funktionsweise von Organisationen erklären und versteht unter Organisation die gezielte Anordnung von Schnittstellen zwischen Verantwortungsbereichen entlang arbeitsteiliger Wertschöpfungsprozesse" und
- „dem Fachgebiet Organizational Behaviour", in diesem Fach geht es „um den gezielten Umgang mit Formen der Gestaltung und Sicherung von sozialen Regeln, Prozessen, Funktionen und Strukturen zur Beeinflussung des menschlichen Verhaltens in Organisationen. Hierbei werden auch unterschiedliche Kontexte (z. B. Erwartungen, Verhalten oder Sinn) auf ihre verhaltenssteuernden Wirkungen hin betrachtet".[299]

Diese merkwürdige Differenzierung zwischen dem offenbar neutral besetzten Fach „Organisationstheorie" und dem Fachgebiet „Organizational Behaviour" wird hier nur ausführlich zitiert, weil dadurch eine bestimmte Grundhaltung deutschsprachiger Psychologen (und Soziologen) deutlich wird, die sich offenbar nicht für Zwecke des Kapitalismus instrumentalisieren lassen möchten.

[299] Vgl. den Artikel „Organizational Behavior" in der deutschen Wikipedia (abgerufen am 02.05.2012).

7 Zur wissenschaftlichen Definition von Führung

Charakteristische sprachliche Nuancen in den Definitionen von Führung

Immer noch wird ein großer Teil der psychologischen Literatur durch folgende Definition von Führung geprägt: Der Organisationspsychologe Lutz von Rosenstiel, Mitherausgeber des Lehrbuchs „Führung von Mitarbeitern“, definiert Führung als „zielbezogene Einflussnahme eines Führenden auf einem Geführten.“[300] Es geht also um die **Definition des Führens als Einflussnahme**.

Der Schweizer Baldegger übernimmt die Definition von Rosenstiel in sein betriebswirtschaftliches Lehrbuch, das (ansonsten in m. E. vorbildlicher Form) die Managementlehre in ein einführendes betriebswirtschaftliches Lehrbuch integriert: „Führung ist Einflussnahme auf Geführte, damit diese etwas tun: eine Aufgabe erfüllen, ein Ziel erreichen.“[301] Ist das Ziel erreicht, wird die Einflussnahme als effektiv (wirksam) und die Führung als erfolgreich bezeichnet.[302]

Manche Psychologen mögen diese Definition in ihrem Sprachverständnis sicherlich als *wertneutral* verstehen – trotzdem dürfte sie bei den meisten Menschen m. E. eher negative Assoziationen wecken: jeder Mensch möchte selbstbestimmt leben und nur ungerne zum Gegenstand einer „effektiven Einflussnahme“ werden. Die psychologische Definition über die gezielte Einflussnahme betont m. E. zu stark den Willensakt des Führenden und suggeriert eine Machbarkeit, die wie oben gezeigt nicht besteht, da bei fehlendem Vertrauen bzw. Einverständnis des Geführten keine wirksame Führung gelingt.

Dementsprechend möchte der Verfasser abschließend noch einmal – mit der Mehrzahl der Managementlehrer (neutraler) – die Notwendigkeit eines beziehungsorientierten Führungsbegriffs betonen.

Danach kann man Führung als **komplexen interaktiven Prozess** zwischen dem Führenden und dem Geführten beschreiben, für dessen Wirksamkeit das Bestehen einer vertrauensvollen Beziehung zwischen den Beteiligten von Bedeutung ist. Auch Steinmann und Schreyögg definieren Führung als speziellen Prozess einer (asymmetrischen und direkten) sozialen Beziehung, der durch einen intendierten Einfluss-versuch gekennzeichnet ist[303] – damit haben sie beide Aspekte der älteren und der jüngeren Führungsdefinitionen kombiniert (die Interaktion und den intendierten Einflussversuch).

---

[300] Rosenstiel (2009) S. 3.
[301] Baldegger (2010) S. 952.
[302] Vgl. Baldegger (2010) S. 952.
[303] Steinmann/Schreyögg (2005) S. 685.

Wenn man auf die Tätigkeit des Führenden abstellt, empfiehlt sich m. E. – wie oben[304] ausführlich erläutert – der Begriff „Führungsarbeit“. Der hohen Komplexität des Phänomens der Führung wird m. E. im Deutschen besonders treffend durch den Begriff der „gelingenden Menschenführung“ ausgedrückt. Diese Wortwahl entspricht nach Überzeugung des Verfassers besonders der Würde jedes einzelnen Menschen im Sinne von Artikel 1 GG.

8 Doppik und Controlling als Bausteine des New Public Managements

New Public Management als Rahmen

Sowohl die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens (hier Doppik genannt) als auch die Anwendung der planungs- und kontrollorientierten Controlling-Philosophie wurden in den letzten Jahrzehnten weltweit als zwei von mehreren Bausteinen des New Public Managements (NPM) propagiert. Auch wenn hier keinesfalls eine Gesamtdarstellung des NPM beabsichtigt ist, verlangt schon der grundlegende Charakter des Bandes 1 der neuen Reihe zum öffentlichen Management, dass ein kurzer Überblick über die NPM-Bewegung enthalten ist.

NPM-Begriff und Entwicklung in Deutschland

Unter dem Begriff New Public Management wird allgemein eine Vielzahl von weltweiten Bewegungen zur Reform öffentlicher Verwaltungen zusammengefasst, die die Diskussionen über Verwaltungsreform seit den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts bestimmt hat. Das Neue am New Public Management (NPM) war die institutionelle Sicht[305] der Verwaltung, die – wie ein gewerblicher Betrieb – mit management-orientierten bzw. betriebswirtschaftlichen Ansätzen geführt werden sollte.

In Deutschland wurde die Diskussion hauptsächlich von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung (KGSt) geprägt, die hierfür seit Anfang der neunziger Jahre den Begriff „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) geprägt hatte (im deutschsprachigen Ausland wird der Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung verwendet).

[304] Vgl. Kapitel B.
[305] Vgl. Schedler/Proeller (2006) S. 5.

Die kommunale NSM-Diskussion war in Deutschland durch zwei sehr unterschiedliche Phasen gekennzeichnet:

- Seit 1993 – die KGSt hatte die verschiedenen Ansätze in dem wichtigen Bericht 5/1993 zusammen gefasst – wurden **bundesweit auf freiwilliger Basis** durch die Kommunen die unterschiedlichsten NSM-Projekte realisiert (von der Kostenrechnung bis zum Bürgerbüro), die auch zu einigen Enttäuschungen führten.[306]
- Demgegenüber wurde das NSM-Instrumentarium seit 2003 im Rahmen der **bundesweiten Einführung der Kommunalen Doppik** quasi „durch die Hintertür" verpflichtend eingeführt.

Seit den Beschlüssen der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003, die unter der Überschrift standen „Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen" haben nacheinander fast alle Bundesländer entsprechende Gesetze erlassen, die im Regelfall eine verpflichtende Umstellung vorsehen.

Dabei war das neue Haushalts- und Rechnungswesen ausdrücklich als Anstoß zur Verwaltungsreform im Sinne des Neuen Steuerungsmodells gewollt – wie schon die Materialien erkennen lassen, die zu den Beschlüssen der Innenministerkonferenz veröffentlicht wurden.[307]

Die Gesetze der Länder bestätigen diese Stoßrichtung durch zahlreiche Bezüge und Begrifflichkeiten: Flächendeckend sind Produkte zu bilden, hierfür sind Ziele und Kennzahlen der Zielerreichung zu formulieren, um das Ideal der wirkungsorientierten Steuerung umzusetzen.

Zielsetzungen des NPM

Als strategische Ziele des NPM wurden allgemein formuliert:[308]

- Kundenorientierung
- Leistungs-/Wirkungsorientierung
- Qualitätsorientierung
- Wettbewerbsorientierung.

Die Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltungen waren traditionell meist darauf ausgerichtet, mit größtmöglicher Sicherheit korrekte Verwaltungsakte zu schaffen. Ob das Verwaltungshandeln auch eine größtmögliche Wirkung erzielt hatte und ob es wirtschaftlich war, spielte dabei eine untergeordnete Rolle. Kurz: Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns kamen zu kurz.

---

[306] Vgl. KGSt (1993).
[307] Vgl. Marettek (2010) S. 97.
[308] Vgl. Schedler/Proeller (2006) S. 67 f.

Organisationsprinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung

Im Folgenden werden die aktuellen NPM-Lehrbücher aus der Schweiz und Österreich jeweils mit ihren charakteristischen Bausteinen zitiert. So ist die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung gemäß Schedler/Proeller (Professoren aus St. Gallen) durch die folgenden **Organisationsprinzipien** geprägt:[309]

- **Dezentralisierung der Führungs- und Organisationsstruktur**
  Die Ministerien und Ämter werden nach Produktgruppen und damit nach dem Output strukturiert.
- **Organisatorische Gestaltung aus Kunden- und Qualitätssicht**
  Hierzu gehörten das One-Stop-Konzept, das in den deutschen Bürgerbüros umgesetzt wurde, sowie der Vorschlag, systematische Kundenbefragungen durchzuführen.
- **Ergebnisorientierte Steuerung durch Leistungsvereinbarung**
  Nach dem neuen Steuerungsmodell sollte eine wirkungsorientierte Steuerung über produktorientierte Ziele geschaffen werden.
- **Stärkung der Führungsverantwortung durch Globalbudgets (Doppik) und Controlling**
  Steuerung über Indikatoren und Messgrößen.
- **Wettbewerb und Marktmechanismen**
  Einführung wettbewerblicher Elemente in die Verwaltung.

Hinter den Bemühungen um Verwaltungsreform stand der Gedanke, dass nur effektiv und effizient arbeiten kann, wer für seine eigenen Handlungen verantwortlich ist und die Konsequenzen trägt.[310] Daher wurde in den NPM-Modellen, die zunächst in Australien, Neuseeland, den USA und in den Niederlanden propagiert wurden, eine Verwaltungsorganisation angestrebt, deren Struktur derjenigen eines erwerbswirtschaftlichen Konzerns gleicht.[311]

Das österreichische „Führungsforum Innovative Verwaltung“ formuliert aktuell folgende Grundsätze zur organisatorischen Dezentralisierung:[312]

- Im Lichte des NPM ist einer dezentralen Aufgabenverteilung der Vorzug zu geben, wenn eine entsprechende Steuerbarkeit gewährleistet ist, das sichert kurze Entscheidungswege und eine sachnahe Entscheidungskompetenz.
- Die zentrale (politische) Steuerung der Verwaltung soll sich auf strategische Aspekte beschränken und die operative Aufgabenwahrnehmung nachgeordneten Stellen überlassen.

---

[309] Die Organisationsprinzipien folgen den Hauptkapiteln 4–8 bei Schedler/Proeller (2006).
[310] Vgl. Schedler/Proeller (2006) S. 87.
[311] Vgl. Schedler/Proeller (2006) S. 87.
[312] Vgl. Bauer/Dearing (2011) S. 42.

- Eine Organisationsoptimierung der öffentlichen Leistungserstellung (nach dem grundsätzlichen Modell „strategische Zentrale“ und „operative Agentur“) ist anzustreben, um die wirtschaftlichen und rechtlichen Defizite auszugleichen.
- Querschnittsaufgaben sind nach Möglichkeit zu bündeln (Shared Services).
- Als Vorbild dienen hier moderne Konzern- und Holdingstrukturen. Ausgliederungsmaßnahmen bloß um ihrer selbst willen sind abzulehnen.

Wegen seiner großen Bedeutung sei hier noch darauf hingewiesen, dass im Rahmen des NPM-Modells die Fach- und Ressourcenverantwortung dezentral miteinander verknüpft wurde. „Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung bedeutet die Übertragung (Dezentralisierung) von Führungsverantwortung an ausführenden Organisationseinheiten hinsichtlich der inhaltlichen Erledigung von Leistungsbündel (Produktgruppen), hinsichtlich der geeigneten kommunikationsbezogenen und organisatorischen Formen und hinsichtlich der Verantwortung für den zur Leistungserstellung notwendigen Einsatz der Ressourcen. Unter Ressourcenverantwortung werden insbesondere jene für die Personalbewirtschaftung und jene für die Budgetierung und für den Haushaltsvollzug verstanden.“[313]

Post-NPM?

Gerade in den Ländern wie Großbritannien, Schweden, Norwegen, Neuseeland, Australien oder Kanada – in denen ursprünglich auch das NPM früh propagiert wurde – gibt es mittlerweile verschiedene Initiativen, die sich **bewusst vom NPM absetzen** – insoweit wird sogar explizit vom „Post-NPM“ gesprochen.[314] Patrick Dunleavy, Helen Margetts und ihre Mitarbeiter (Politikwissenschaftler der London School of Economics bzw. Oxford University) haben 2006 einen vielbeachteten Aufsatz unter dem Titel „New public management is dead. Long live digital-era governance“ veröffentlicht. Für die Autoren sind **„Disaggregation“, „Anreize“ und „Wettbewerb“** die drei zentralen Strukturprinzipien des NPM, deren Durchsetzung zu negativen Folgewirkungen führe.[315]

So habe die Disaggregation in zahlreiche dezentrale Verantwortungsbereiche z. B. in Neuseeland (300 Agencies, 40 Kleinstministerien, 3,5 Mio Einwohner) zu einer überzogenen Fragmentierung des öffentlichen Sektors bei gleichzeitig fortbestehender Verantwortlichkeit der Politik für Defizite oder Skandale geführt; im Ergebnis wird ein **Verlust an politischer Kontrolle** über die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen beklagt.[316]

---

[313] Vgl. Bauer/Dearing (2011) S. 42.
[314] Vgl. Wegrich (2011) S. 91.
[315] Vgl. Wegrich (2011) S. 91 unter Rückgriff auf Dunleavy et al (2006).
[316] Vgl. Wegrich (2011) S. 91 unter Rückgriff auf Dunleavy et al (2006).

Als zweiten Hauptkritikpunkt am NPM erkennen Dunleavy et al, dass **Organisationsegoismen** im Zusammenhang mit den funktionalen Differenzierungen und den geschaffenen Anreizen begünstigt würden.[317] Erfolge zudem eine Rollentrennung in Auftraggeber und Auftragnehmer von Verwaltungsleistungen – wie es ja auch in Deutschland weitverbreitet ist – lohne sich kollektives Handeln im Interesse der Gesamtverwaltung immer weniger.[318]

Kai Wegrich, Professor an der Berliner Hertie School of Governance (und zuvor Mitarbeiter an der London School of Economics) hat diese Erfahrungen des Auslandes kürzlich auch in die deutsche Diskussion eingebracht. Er kommt m. E. überzeugend zum Ergebnis, dass die negativen Erfahrungen des Auslandes in Deutschland möglichst systematisch genutzt werden sollten. Die schleichende Ausbreitung von Systemen der Leistungsmessung und Anreizsteuerung (z. B. in den Hochschulen und im Gesundheitssektor) sollte „Anlass genug sein, sich mit absehbaren negativen Folgewirkungen auseinanderzusetzen“.[319]

Welche Schwächen sieht die NPM-Literatur selbst?

Auch wenn der Umsetzungsstand in Deutschland noch rudimentär ist, liegen auch verschiedene deutschsprachige Veröffentlichungen vor, die empirisch gestützte Zwischenergebnisse über die Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells bzw. des NPM formulieren.[320]

Auch wenn man die NPM-Literatur selbst genau liest, lassen sich durchaus ähnliche Feststellungen im Sinne grundsätzlicher NPM-Schwächen identifizieren, wie eben von Wegrich und oben von Holtkamp[321] zitiert:

- Kuno Schedler (Professor in St. Gallen) und Isabella Proeller (Professorin in Potsdam) formulieren am Ende ihres Lehrbuchs „New Public Management“ das **„Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma“**,[322] das im Zusammenhang mit der Delegation von Ressourcenverantwortung entstehen könne: durch die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung können grundsätzlich wesentlich differenziertere Kontrollen durchgeführt werden. Wenn diese Kontrollmöglichkeiten aber stark genutzt werden, könne die intrinsische Motivation der kontrollierten Linienbereiche gefährdet werden.

[317] Vgl. Wegrich (2011) S. 92 unter Rückgriff auf Dunleavy et al (2006).
[318] Vgl. Wegrich (2011) S. 92 unter Rückgriff auf Dunleavy et al (2006).
[319] Wegrich (2011) S. 97.
[320] Vgl. insbesondere Bogumil et al (2007); Schedler/Proeller (2006); Thom/Ritz (2004).
[321] Vgl. S. 151.
[322] Vgl. Schedler/Proeller (2006) S. 291ff.

- Ähnlich auch Jürgen Kegelmann (Professor in Kehl) in seiner Dissertation „New Public Management“, der über den praktischen Umsetzungsfall des NSM in der Stadt Friedrichshafen berichtet und zum Ergebnis kommt, dass die Instrumente des NSM um systemtheoretische postmoderne Steuerungsverständnisse ergänzt und im Sinne reflexiver Prozesse relativiert werden sollten. Damit könne erreicht werden, dass die **Trennung zwischen Steuerungssubjekt und -objekt überwunden werde**.[323]

Interessanterweise enthält die zuletzt genannte Arbeit auch einige wichtige Erkenntnisse zur Relativierung des Controllings als managementunterstützendes Instrument überhaupt, die nach meiner Überzeugung *auch außerhalb des öffentlichen Bereichs* von Bedeutung sind (im nächsten Abschnitt erläutert).

Relativierung der Controlling-Funktion im Interesse einer effizienten Managementunterstützung

Das Controlling erfüllt als planungs- und kontrollorientierte Führungsunterstützung zweifellos wichtige Aufgaben – deren Bedeutung m. E. aber auch nicht überschätzt werden sollte. Kegelmann zeigt wie kaum ein anderer deutscher Autor, dass die herkömmliche Controlling-Konzeption zahlreiche epistemologische (weltanschauliche) Grundnahmen beinhaltet, die häufig übersehen werden und die Kegelmann kritisch mittels der Systemtheorie hinterfragt.

Nach der klassischen Controlling-Theorie soll Controlling Zweckrationalität und Zielerreichung sichern, in dem es geeignete Informationen liefert, damit sachlich richtige Entscheidungen getroffen werden: es wird also eine linear-sequentielle Abfolge der Prozessschritte Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle sowie eine objektive Messbarkeit der Zielerreichung unterstellt[324] – entgegen der betrieblichen Praxis, die durch und durch interessenbeeinflusst ist und deren Controlling zwangsläufig nur eine begrenzte Aussagekraft bzw. Wirkung erreichen kann.

Controlling verursacht auch Bürokratie

Der Leser wird sich vielleicht wundern: aber auch nach den Erfahrungen des Verfassers kann gerade die Controlling-Funktion selbst ursächlich für zahlreiche Unwirtschaftlichkeiten sein. Dabei geht es keinesfalls nur um eine zu differenzierte Kostenrechnung oder eine nicht bedarfsgerechte oder zu aufwendige Berichterstattung (wie in Anlage 2 dargestellt).

---

[323] Vgl. Kegelmann (2007) S. 201f. u. 230ff.
[324] Vgl. Kegelmann (2007) S. 193ff.

Vielmehr stellt die Controlling-Funktion an sich immer eine Form der **„Beschäftigung mit sich selbst“** dar, dessen Nutzen größer sein sollte, als die durch das Controlling verursachten Kosten – was zumeist niemand messen kann! Dabei entstehen nicht nur erhebliche Kosten in der Controlling-Stabstelle, sondern natürlich auch durch das Lesen der Controlling-Berichte, durch insoweit vielleicht ausgelöste Stellungnahmen, internen Meetings usw.

Im Grunde wird eine zusätzliche Bürokratie aufgebaut, die sich immer selbstkritisch bewusst sein sollte, dass der eigentliche Maßstab der Bürger bzw. Kunde sein sollte – ob am Ende des Controlling-Diskurses der Betrieb oder die Verwaltung *wirklich* bessere Leistungen für die Bürger bzw. Kunden erbringen kann bzw. *tatsächlich* Wirtschaftlichkeitssteigerungen möglich werden.

Das jüngste deutsche Managementbuch (Sprengers „Radikal führen“) bringt hierzu einen m. E. beachtenswerten Schwerpunkt, der geeignet ist, die im Hauptteil zusammen gefassten „Grundsätze erfolgversprechender Menschenführung“ der Managementliteratur zu ergänzen. Sprenger spricht – bezogen auf das häufig **überzogene Controlling in der gewerblichen Wirtschaft** – von einem weitverbreiteten Kontrollwahn mit erheblichen Transaktionskosten und nennenswerten Fehlsteuerungseffekten (z. B. unnötig demotivierende Effekten). „Gerade die Apostel der Effizienz, die Controller, erzeugen in ihrem Bemühen, die Effizienz zu steigern, oft neue und höhere Transaktionskosten.“[325]

Sprenger erläutert, dass schon der regelmäßige Planungs-/Budgetierungsprozess (zu Beginn des Geschäftsjahres) häufig so viele Personalressourcen binde, dass mehrere namhafte Unternehmen mittlerweile auf eine differenzierte Budgetierung wegen fehlender Steuerungswirksamkeit verzichten (er nennt u. a. Aldi, Hilti, Zehnder, Southwest Airlines).[326] Damit stimmt Sprenger den betriebswirtschaftlichen Ansätzen des „Beyond Budgeting“ zu – in diesem Zusammenhang wird das bewusste Loslassen als Vertrauensakt propagiert (hier z. B. gegenüber dem jeweiligen Aldi-Marktleiter).[327]

Wenn man demgegenüber die umfangreichen Planungs- und Kontrollbürokratien der meisten Konzerne betrachtet (bei häufig geringem Nutzen), ist hier eine gewisse Kurskorrektur der betriebswirtschaftlichen Lehre und Praxis wünschenswert (nach zwei Dekaden, die stark durch den Ausbau der Controlling-Instrumente geprägt waren). Es ist sicherlich kein Zufall, dass derartige Hinweise hier von einem erfahrenen Managementautor und Praktiker kommen, der nüchtern feststellt, dass die ausgefeilten Planungs- und Kontrollprozesse regelmäßig erhebliche Transaktionskosten verursachen und so zu einem betriebswirtschaftlichen Problem werden können.

---

[325] Sprenger (2012) S. 112.
[326] Vgl. Sprenger (2012) S. 119.
[327] Vgl. Sprenger (2012) S. 120.

Nach Überzeugung des Verfassers sollte aber nicht das Controlling ganz in Frage gestellt werden: die Controllinglehre und -praxis sollte nur stärker und kontinuierlicher die Kosten-Nutzen-Relation aller Berichte berücksichtigen – damit wirklich nur ausgewählte steuerungsrelevante Berichtsinformationen überhaupt erst erstellt werden. Dies hatte der Verfasser im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung der kommunalen Doppik schon wiederholt gefordert.[328] Dass gerade die psychologisch ausgerichtete Managementliteratur hier die Controllinglehre relativiert, wird den Leser nicht mehr verwundern: Unter dem Oberziel, was *tatsächlich* wirksame Führungsarbeit bedeutet (welches durchaus in Grenzen empirisch messbar ist!) muss sich jede Controlling-Anstrengung – wie alle anderen Bausteine der Führungsarbeit auch – kontinuierlich hinterfragen lassen, ob sie den Oberzielen wie Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit tatsächlich dient.

Was folgt aus diesen Überlegungen für die öffentlichen Verwaltungen und Betriebe, die ja häufig noch kaum ein Controlling besitzen?

Fazit aus Sicht der öffentlichen Einrichtungen

Nach der hier vertretenen Auffassung sollten die öffentlichen Einrichtungen grundsätzlich *nicht* anstreben, *alle lehrbuchmäßigen Controlling-Instrumente* umfassend aufzubauen; vielmehr sollte relativ viel Energie in die **intelligente Konzeption und Auswahl** der für die jeweilige Situation geeigneten Controlling-Instrumente investiert werden.

Die umfassenden Kostenrechnungs- und Berichterstattungsfunktionen des Controllings verlangen geradezu zwangsläufig eine **besonders selbstkritische Umsetzung**. Die Gefahr, dass die Einrichtung von Controlling dazu führt, dass sich die Verwaltung zu stark mit sich selbst beschäftigt (damit ineffizient wird), ist so groß, dass man m. E. von einer schwierigen **Gratwanderung** sprechen kann (als kontinuierliche Aufgabe des Top-Managements). Andererseits sind die Möglichkeiten eines standardisierten Controllings zur Schaffung der gewünschten Basis-Transparenz (ergänzt um problemorientierte Analysen) ebenfalls so groß, dass das Controlling als Ganzes nicht infrage gestellt werden sollte.

9 Nebenwirkungen des bundesdeutschen Föderalismus auf das Gelingen von Verwaltungsreformen

Warum so wenige umfassende Reformen in Deutschland?

Bezogen auf Deutschland interessiert m. E. schließlich noch die Frage: warum es bislang kaum zu vollständigen Umsetzungen des NPM-Modells gekommen ist (aus denen man dann vielleicht belastbare Erfahrungen hätte gewinnen könnte). Warum gibt es kaum einigermaßen konsequent umgesetzt Reformprojekte in Deutschland?

---

[328] Vgl. Marettek (2007); Marettek/Hellenbrand/Detemple (2009) S. 468ff., 481, 488, 494ff.; Marettek (2010) S. 105; Marettek/Schmitt (2011) S. 76.

Warum „scheitern“ so viele NPM-orientierte Modernisierungsvorhaben in Deutschland? Im Rahmen dieses Buches wird nicht beabsichtigt, die NPM-Konzeption an sich vollständig darzustellen oder zu beurteilen. Der Verfasser schreibt nicht als NPM-Kritiker sondern als NPM-Anwender (als Berater öffentlicher Einrichtungen) – der allerdings allzu oft erlebt hat, wie NPM-Ansätze in Deutschland so umgesetzt werden, dass hinterher Ernüchterung eintritt. Ursächlich für die Ernüchterung ist oft, dass nur eine geringe Wahrscheinlichkeit besteht, dass durch das jeweilige Reformprojekt (z. B. ein Doppik- oder Controlling-Projekt) die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Verwaltung *tatsächlich* positiv beeinflusst wird. Woran liegt dieses m. E. unbefriedigende Scheitern vieler NPM-orientierter Modernisierungsvorhaben in Deutschland?

Nach meiner Einschätzung kann eine Verwaltungsreform nur als gelungen bezeichnet werden,

- wenn entweder die Leistungsfähigkeit der Stadt- oder Landesverwaltung positiv beeinflusst wird – wenn vereinfachend gesagt beim Bürger tatsächlich etwas „Besseres“ ankommt (z. B. wenn die Konzeption eines Bürgerbüros beauftragt war)
- oder wenn die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung verbessert wurde (z. B. durch eine höhere Transparenz von Leistungen oder Kosten bzw. ein gestiegenes Kostenbewusstsein).

Beide Hauptziele der Verwaltungsreform – also Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu stärken – können sicherlich unter der Überschrift „Stärkung des Gemeinwohls einer Stadt“ subsummiert werden.

Änderungen in den Einstellungen notwendig

Dass aber positive gemeinwohlfördernde Effekte Veränderungsprozesse in den Einstellungen (und Handlungen) von Menschen erforderlich machen – die keinesfalls leicht erreichbar sind – wird allzu oft in NPM-orientierten Reformen vergessen bzw. zu wenig beachtet. Wenn z. B. in einem Land alle Kommunen auf die kommunale Doppik umstellen müssen – und damit ein organisatorisches NPM-Konzept (mit dezentraler Ressourcenverantwortung, Controlling usw.) übernehmen – heißt das noch lange nicht, dass die einzelne Kommune ein besseres Management gelernt hat und der Bürger positive Auswirkungen spüren bzw. erwarten kann.

Maßgeblich für diese ernüchternden Praxiserfahrungen ist häufig nicht das NPM-Modell selbst – an dem sicher Vieles zukunftsfähig ist -sondern dessen häufig **schematische, oberflächliche und ideologieorientierte Umsetzung**. Um es deutlich zu sagen: Nur wenn die Verwaltungskräfte, denen der Bürger im Rathaus begegnet, an ihrer Einstellung zur Arbeit – also ihrer Dienstleistungsorientierung – gearbeitet haben, bekommt der Bürger eine höhere Dienstleistungsqualität. Wenn jetzt gefragt wird: Was muss passieren, damit eine höhere Dienstleistungsqualität entsteht? – dann sind wir wieder sehr schnell bei den oben ausführlich thematisierten „weichen“ organisatorischen Faktoren wie Mitarbeiterzufriedenheit, Teambildung und Führungskultur.

Die typischen NPM-Bausteine wie Doppik, Kostenrechnung, Kontraktmanagement oder Controlling sind demgegenüber hauptsächlich auf das Ziel der Wirtschaftlichkeitssteigerung ausgerichtet. Ein wirksames Kostenbewusstsein (das in der Folge zu Einsparungen führen kann) entsteht nur, wenn die Verwaltungskräfte auch mit den gelieferten Informationen inhaltlich arbeiten (was häufig Einstellungsänderungen voraussetzt).

Ursächlich für die weitverbreitet zu oberflächliche Einführung der Kommunalen Doppik ist aber nicht nur die Zeitnot der Kommunen im Umstellungsprozess oder die unzureichende Diskussion zwischen Politik und Verwaltung. Vielmehr fehlten auch weitgehend die praktikablen Vorgaben, an denen sich die Kommunen hätten sinnvoll orientieren können.[329]

- Was sind die „richtigen", steuerungsorientierten Produktblätter?
- Welche Informationen darf ein durchschnittliches Ratsmitglied – unter Zugrundelegung des Neuen Steuerungsmodells berechtigt fordern (als Bestandteil des doppischen Haushalts)?
- Wie kann eine leserfreundliche Aufbereitung der für die Steuerung wesentlichen Informationen gelingen?

Diese Grundsatzfragen, zu denen die 13 Landesprojekte zur Einführung der Doppik leider fast keine Hinweise bereithielten, sind mittlerweile weitgehend beantwortet: vgl. ausführlich die kostenrechnerisch fundierten Antworten in **Anlage 2**.

Warum keine steuerungsorientierten Vorgaben durch die Länder?

Durch das weitgehend isolierte Nebeneinander der 13 Landesprojekte (alle mit begrenzten Budgets und starker Fokussierung auf das ohnehin schon komplexe doppische Rechnungswesen) war bislang auch noch kaum eine fundierte Fachdiskussion entstanden, wie die Kommunen ihre doppischen Haushalte in den einzelnen Größenklassen konkret gestalten sollten, um tatsächlich positive Effekte hinsichtlich Transparenz und Steuerungstauglichkeit zu erreichen.[330]

Nach Überzeugung des Verfassers fehlte eine wirklich qualifizierte bundesweite Fachdiskussion, z. B. in Form eines bundeseinheitlichen Modellprojekts zur Einführung der kommunalen Doppik, das finanziell so ausreichend hätte ausgestattet werden müssen, um auch die schwierigeren Steuerungsthemen qualifiziert zu bearbeiten (dann wäre natürlich auch die wichtige Vergleichbarkeit der Kommunen eher umgesetzt). Im Ergebnis führte die fehlende Einigung der Innenministerkonferenz zu ineffektiven und ineffizienten Lösungen.

[329] Vgl. Marettek (2010).
[330] Vgl. Marettek/Hellenbrand/Detemple (2009).

Ähnliche Probleme bei kommunaler Doppik und Hochschulautonomie

Analoge Feststellungen lassen sich leider – **als negative Wirkungen des deutschen Föderalismus** – auch bei der zweiten großen bundesweiten Reformbewegung mit NPM-Bezug feststellen: der der Hochschulen, die sich bundesweit auf dem Weg zu einer autonomen und konkurrenzfähigen Einrichtung befinden. Der Leser wird sich wohl nicht mehr wundern, dass auch diese Reformbewegung im Vergleich zur kommunalen Reformbewegung sehr ähnliche Begleitumstände aufweist, die eine wirksame Umsetzung der Reformen nachhaltig beeinträchtigt:[331]

- mittlerweile haben zwar die meisten deutschen öffentlichen Hochschulen als Landesbetriebe oder Stiftungen der Länder auf ein kaufmännisches Rechnungswesen umgestellt, das leider jedoch in den Bundesländern unterschiedlichen Regeln folgt,
- trotzdem lassen sich bislang noch keine ausreichenden (positiven) Steuerungswirkungen feststellen
- ursächlich hierfür ist auch hier die **unvollständige Fachdiskussion über eine optimale hochschulinterne und -externe Steuerung**
- auch im Hochschulbereich wurde die Reformbewegung von einer „Selbsthilfe-Einrichtung der Hauptbetroffenen“ (hier dem Centrum für Hochschulentwicklung in Gütersloh, CHE) initiiert und propagiert, das damit eine vergleichbare Rolle wie die KGSt im kommunalen Bereich übernahm (CHE ist eine gemeinsame Gründung von Hochschulrektorenkonferenz und Berteilsmann-Stiftung).

Die durchaus faszinierende Parallelität zwischen den kommunalen und den hochschulbezogenen Reformversuchen lässt nach Überzeugung des Verfassers durchaus auf **systemische Probleme im bundesdeutschen Föderalismus** schließen, der im Ergebnis ineffektive und ineffiziente Reformversuche an Verwaltungen verursachte.

Aber auch die institutionalisierte Wissenschaft hat sich nach der hier vertretenen Auffassung zu wenig um das Gelingen der kostspieligen kommunalen und hochschulbezogenen Reformen gekümmert.

[331] Vgl. Marettek/Barna (2010); Marettek (2011).