

LMU

LUDWIG-  
MAXIMILIANS-  
UNIVERSITÄT  
MÜNCHEN

DISSERTATIONEN DER LMU

UB

66

ANJA LUCAS

## Managen oder Verwalten?

Über die Ökonomisierung der Gesellschaft und ihre Auswirkungen auf die Kommunalverwaltung am Beispiel der Stadtverwaltung München – eine gesellschaftstheoretische Studie

OLMS

# Managen oder Verwalten?

Über die Ökonomisierung der Gesellschaft und  
ihre Auswirkungen auf die Kommunalverwaltung  
am Beispiel der Stadtverwaltung München –  
eine gesellschaftstheoretische Studie

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades an der  
Sozialwissenschaftlichen Fakultät  
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

vorgelegt von  
Anja Lucas  
2023

Erstgutachter: Prof. Dr. Armin Nassehi  
Zweitgutachterin: Prof. Dr. Paula-Irene Villa Braslavsky  
Datum der mündlichen Prüfung: 20.02.2023

Anja Lucas

Managen oder Verwalten?

Über die Ökonomisierung der Gesellschaft und ihre Auswirkungen  
auf die Kommunalverwaltung am Beispiel der Stadtverwaltung  
München – eine gesellschaftstheoretische Studie

Dissertationen der LMU München

Band 66

# Managen oder Verwalten?

Über die Ökonomisierung der Gesellschaft und  
ihre Auswirkungen auf die Kommunalverwaltung  
am Beispiel der Stadtverwaltung München –  
eine gesellschaftstheoretische Studie

von  
Anja Lucas

Eine Publikation in Zusammenarbeit zwischen dem **Georg Olms Verlag** und der **Universitätsbibliothek der LMU München**.

Mit **Open Publishing LMU** unterstützt die Universitätsbibliothek der Ludwig-Maximilians-Universität München alle Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der LMU dabei, ihre Forschungsergebnisse parallel gedruckt und digital zu veröffentlichen.

Georg Olms Verlag AG  
Hagentorwall 7  
31134 Hildesheim  
<https://www.olms.de>

Text © Anja Lucas 2023

Diese Arbeit ist veröffentlicht unter Creative Commons Licence BY 4.0. (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Abbildungen unterliegen ggf. eigenen Lizenzen, die jeweils angegeben und gesondert zu berücksichtigen sind.

Erstveröffentlichung 2023  
Zugleich Dissertation der LMU München 2023

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet abrufbar über <http://dnb.d-nb.de>

Open-Access-Version dieser Publikation verfügbar unter:  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bvb:19-316888>  
<https://doi.org/10.5282/edoc.31688>

ISBN 978-3-487-16410-6

# Inhalt

Danksagung.....	VII
1 Einleitung und Gliederung.....	1
2 Forschungsstand zum Neuen Steuerungsmodell .....	7
3 Theoretische Grundlagen – Luhmanns Systemtheorie .....	13
3.1 Gesellschaft .....	19
3.2 Organisation.....	31
3.3 Gesellschaft – Funktionssystem – Organisation.....	34
4 Gesellschaftliche Bezüge: Verwaltung zwischen Politik und Wirtschaft .....	39
4.1 Verwaltung und Politik.....	44
4.2 Verwaltung und Wirtschaft.....	50
5 Gesellschaftlicher Trend: Ökonomisierung.....	59
5.1 Ökonomischer Ansatz, ökonomische Theorie, ökonomisches Prinzip .....	60
5.2 Formen der Ökonomisierung.....	63
5.3 Gründe für eine Ökonomisierung.....	69
5.4 Soziologische Perspektiven auf die Ökonomisierung.....	70
6 Forschungsgegenstand: Verwaltung.....	77
6.1 Verwaltung allgemein.....	77
6.2 Verwaltung konkret – die Landeshauptstadt München .....	109
6.3 Reform und Veränderung: das neue Steuerungsmodell.....	110
7 Methodik, Methode, Methodologie und Vorgehensweise.....	119
7.1 Methodischer Ansatz.....	119
7.2 Vorgehensweise bei der Erhebung und Analyse .....	128
8 Zusammenfassung des ersten Teils.....	135



9	Auswertung des empirischen Materials .....	137
9.1	Erscheinungsformen der Ökonomisierung .....	138
9.2	Politik versus Wirtschaft .....	156
9.3	Verwaltung versus Politik .....	173
9.4	Verwaltung versus Wirtschaft .....	189
10	Resümee .....	215
	Literaturverzeichnis .....	223

# Danksagung

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Prof. Dr. Armin Nassehi, für seine Anregungen und sein Bestärken, an meinem gewählten Thema festzuhalten. Weiterhin möchte ich mich bei meiner Zweitbetreuerin, Prof. Dr. Paula-Irene Villa Braslavsky, für ihre Unterstützung bedanken. Ganz besonderer Dank gilt Dr. Irmhild Saake für ihr beständiges hilfreiches Feedback und die sehr fruchtbaren Diskussionen.

Meinen Dank für den soziologischen Input möchte ich an Dr. Magdalena Göbl, Dr. Christian Milerferli und Linn Loher richten. Ihr habt mir zur richtigen Zeit wertvolle Unterstützung gegeben.

Besonders möchte ich mich bei Dr. Alexandra Bischoff bedanken. Sie war als meine „Disswächterin“ von entscheidender Bedeutung, wenn es bei diesem Langzeitprojekt darum ging, nicht den Mut und das Durchhaltevermögen zu verlieren.

Mein Dissertationsprojekt lief über Jahre neben meiner Erwerbsarbeit. Deshalb möchte ich meinen Chefinnen und Chefs der letzten Jahre danken, dass ich auch von dieser Seite immer wieder Unterstützung aber auch Verständnis erfahren durfte: Claudia Schultheis-Wurzer, Anton Steininger, Annette Fritsch und Dr. Alexander Dietrich.

Große Teile dieser Arbeit habe ich während meiner ersten Elternzeit geschrieben. Ermöglicht haben mir das vor allem zwei Menschen, meine Mutter Margarete Lederer und mein Sohn Timothy Lucas. Vielen Dank fürs Aufpassen und vielen Dank für den gesunden und vor allem langen Nachtschlaf.

Darüber hinaus möchte ich Karin Grall, Klaus Völkl und Sandra Vogt für den Beistand danken.

Ferner gilt mein Dank Freunden, Bekannten und Arbeitskollegen, die mir absichtlich oder auch ganz zufällig mit ihren Bemerkungen zu Mantras verholfen haben, die mich wieder ein Stück weitergebracht haben.

Abschließend möchte ich mich bei meinem Mann David Lucas für seine Geduld bedanken, die dieses Projekt immer wieder eingefordert hat, und seine Zuversicht, dass ich es auch zu Ende bringen werde.



# 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 Steuerverschwendung. 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-aergernisse-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 Funktionssystemen 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 Verwaltungssoziologie. 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 Seite 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 kurz 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 „Schattendasein in juristischen und sozialwissenschaftlichen Fakultäten bzw. Fachbereichen“ fristet (ebd., S. 1). Im Gegensatz hierzu hat sich die Verwaltungswissenschaft in den USA deutlich selbständiger 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. V ff.).

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.



### 3 Theoretische Grundlagen – Luhmanns Systemtheorie

„Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, daß es Systeme gibt“ (Luhmann 1984, S. 30). Mit diesen Worten beginnt Niklas Luhmann sein Hauptwerk im Jahr 1984. Damit möchte er zum Ausdruck bringen, dass Systeme nicht nur ein abstraktes Analysekonstrukt sind. Allerdings darf man an dieser Stelle nicht den Fehler machen, die Aussage als eine ontologische Aussage zu betrachten. Das würde den „Mehrwert einer Theorie, die doch eigentlich mit Ontologie – der Idee, dass die Dinge einfach ‚da sind‘ – aufräumen will“ (Jahraus/Nassehi/Grizelj/Saake/Kirchmeier/Müller 2012, S. 123) schmälern. Deshalb muss man, um den oben zitierten Satz richtig zu verstehen, auf die Einführung in Soziale Systeme zurückgreifen: „Die Aussage ‚es gibt Systeme‘ besagt also nur, daß es Forschungsgegenstände gibt, die Merkmale aufweisen, die es rechtfertigen, den Systembegriff anzuwenden“ (Luhmann 1984, S. 16). Es geht Luhmann also darum, die Unterscheidung zwischen System und Umwelt analytisch zu nutzen.

Bis zu diesen Aussagen war es allerdings ein weiter Weg. Niklas Luhmann begann seine berufliche Laufbahn zunächst als Jurist in der Verwaltung, nämlich im Oberverwaltungsgericht Lüneburg und danach als Referent im niedersächsischen Kultusministerium in Hannover. Der Wendepunkt in seiner Karriere tritt 1960 mit seinem Stipendium in Harvard ein. Dort trifft er auf Talcott Parsons, der seine theoretischen Überlegungen stark beeinflusst.

Luhmann beschäftigt sich als beinahe logische Konsequenz zunächst mit Verwaltungs- und Organisationssoziologie. Dabei ist seine juristische Vorbildung immer wieder erkennbar, vor allem bei seiner exakten Begriffsarbeit.

Sein erstes Buch veröffentlicht Luhmann im Jahr 1964. Darauf folgen eine Vielzahl weiterer Werke.

Das Erscheinen von Luhmanns Werk „Soziale Systeme“ im Jahr 1984 wird oft als autopoietische Wende bezeichnet. Allerdings kann man diese Wende auch als eine weitere Radikalisierung seines Funktionalismus einordnen. Für diesen Ansatz spricht, dass Luhmann seine zuvor



erschienenen Werke nicht verwarf oder wesentlich revidierte (vgl. Joas/Knöbl 2004, S. 379–384). Der Band „Soziale Systeme“ war ursprünglich lediglich als Einleitungskapitel für Luhmanns Theorie der Gesellschaft vorgesehen. Danach folgen Werke zu einzelnen Funktionssystemen. Den Abschluss seines Theoriewerkes bildet „Die Gesellschaft der Gesellschaft“ im Jahr 1997 (vgl. Baecker 2012, S. 2 f.; Jahraus/Nassehi/Grizelj/Saake/Kirchmeier/Müller 2012, S. 163, Sp. 1).

Zunächst greift Luhmann Parsons Funktionalismus auf und entwickelt ihn weiter. So wird aus Parsons strukturell-funktionaler Systemtheorie Luhmanns funktional-strukturelle Systemtheorie. Diese Drehung ist aber nicht nur ein Wortspiel. Luhmann möchte damit zum Ausdruck bringen, dass er den „Funktionsbegriff dem Strukturbegriff vorordnet“ und damit die Möglichkeit schafft, „Strukturen schlechthin zu problematisieren und nach dem Sinn von Strukturbildung, ja nach dem Sinn von Systembildung überhaupt zu fragen“ (vgl. Luhmann 2009c, S. 144 f.).

Damit entstehen mindestens drei wesentliche Unterschiede zwischen Parsons und Luhmanns Theorieansatz:

*Erstens* ist das Ordnungsproblem für Luhmann nicht das soziologische Zentralproblem. Er lässt damit den normativistischen Einschlag hinter sich.

*Zweitens* sind nach Luhmann Systeme abstrakter zu fassen. Luhmann „definiert soziale Systeme als wechselseitig aufeinander bezogene Handlungen, die sich von anderen Handlungen *abgrenzen*. Systeme, *auch soziale Systeme*, sondern sich von ihrer Umwelt ab (...)“ (Joas/Knöbl 2004, S. 357).

Und *drittens* macht „Luhmann darauf aufmerksam, daß die Grundprobleme sozialer Systeme durch bestehende Strukturen nicht ein für alle Mal gelöst sind, sondern immer *nur vorläufig* in einer bestimmten Form relativ erfolgreich bearbeitet werden“ (ebd., S. 358). Damit nimmt er endgültig Abschied von einem Bestandsfunktionalismus hin zum Äquivalenzfunktionalismus „weil dieser stets darauf aufmerksam macht, daß gegebenenfalls immer äquivalente, also gleichwertige Lösungen benannt bzw. gefunden werden können, welche die Probleme von Systemen (vorläufig) lösen“ (ebd., S. 358).

Das bedeutet außerdem einen endgültigen Abstand von Kausalaussagen. Das macht insofern Sinn, weil es in einer komplexen Welt ohnehin sehr schwierig ist, eindeutige Ursachen und Wirkungen auszumachen<sup>2</sup>. Für die Forschung selbst ist das wichtig, da es einen entscheidenden Einfluss auf den methodischen Ansatz hat.

Die Auswirkungen dieses Ansatzes bringt das folgende Zitat sehr kompakt auf den Punkt.

Das funktionalistische Denken wird vermutlich eine Neubestimmung der menschlichen Freiheit erfordern. Die funktionalistische Analyse legt den Handelnden nicht auf ein dauerhaft-vollkommenes Ende seines Handelns oder auf einen richtig vorgestellten Zweck fest. Sie versucht auch nicht, das Handeln aus Ursachen nach Gesetzen zu erklären. Sie deutet es unter gewählten, abstrakten und insofern austauschbaren Gesichtspunkten, um die Handlung als eine Möglichkeit unter anderen verständlich zu machen. Es sieht nun so aus, als ob die funktionalistische Methode lediglich auf eine Ausweitung der Möglichkeiten und auf eine unendliche Komplizierung der sozialen Ordnung hinausliefe, die jede feste Struktur und alle Voraussagbarkeiten auflöste. [...] Indessen verzichtet die funktionalistische Methode keineswegs auf jede Stabilität und auch nicht auf Voraussagbarkeiten. Sie trägt dieses Problem durch den Ansatz ihrer Bezugsgesichtspunkte, also durch Wahl ihrer Themen und Theorien Rechnung. Alle funktionalistischen Analysen werden letztlich in Bezug auf Stabilisierungsprobleme als Leitfäden geführt. Die funktionalistische Auslegung des Handelns macht deutlich, daß Handlungen in einem Netz anderer Möglichkeiten immer stabilisierungsbedürftig sind. Diese Stabilisierung kann jedoch nicht in Form invarianter Relationen zwischen bestimmten Ursachen und bestimmten Wirkungen erfolgen. Sie ist Sache gemeinsamer Erwartungen. [...] Nicht durch Aufstellung und Verifikation von Hypothesen über soziale Gesetze kann die Sozialwissenschaft das Problem der Stabilität im sozialen Leben lösen, sondern nur dadurch, daß sie es als Problem zum zentralen Bezugsgesichtspunkt

<sup>2</sup> Diese Weiterentwicklung ist zusätzlich spannend, weil Luhmann als Jurist genau diese Art, in Kausalketten zu denken, gelernt hat. Er löst sich hier also auch ein bisschen von seiner ursprünglichen Profession.

ihrer Analysen macht und von da her nach den verschiedenen funktional-äquivalenten Möglichkeiten der Stabilisierung von Verhaltenserwartungen forscht. (Luhmann 2009b, S. 34 f.)

Es geht also nicht darum, Stabilität von sozialen Strukturen zu negieren, sondern darauf aufmerksam zu machen, dass sich Strukturen zwar stabilisieren, aber sich auch immer wieder auflösen. Stabile Strukturen sind nicht starr, sondern immer wieder einem Wandel unterworfen. Stabilität kann durch funktional-äquivalente Möglichkeiten erreicht werden. Mit anderen Worten geht es darum, dass soziale Ordnung nicht durch monokausale Ursache-Wirkung-Handlungen stabil wird, sondern immer wieder in der Praxis neu entstehen muss.

Diese Unterschiede zu Parsons Funktionalismus stellen wichtige Grundlagen für Luhmanns Systemtheorie dar. Für diese Arbeit bilden sie die Basis, auf der die weiteren Überlegungen fußen.

Mit seinem ersten Hauptwerk „Soziale Systeme“ legt Luhmann dann 1984 den Grundstein für seine Theorie. Luhmann strebt damit eine Theorie selbstreferenzieller Systeme an. Das bedeutet, dass die operationale Geschlossenheit von Systemen in den Mittelpunkt gestellt wird. Die Verarbeitung von Informationen erfolgt dann entlang einer rein systeminternen Logik. Er bezeichnet diese Systeme als autopoietisch. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass diese Systeme organisational geschlossen sind und ihr Kontakt zur Umwelt mittels struktureller Koppelung funktioniert. Den Begriff der strukturellen Koppelung entlehnt Luhmann sich bei Humberto Maturana. Strukturelle Kopplung „bezeichnet Beziehungen (Maturana: ‚Interaktionen‘) zwischen System und Umwelt, die zwar nicht strukturdeterminierend in das System eingreifen, also mit Autopoiesis kompatibel sind, aber langfristig gesehen die im System selbst produzierten Strukturen beeinflussen und in diesem Sinne einen ‚structural drift‘ auslösen (...)“ (Luhmann 2000, S. 397). Entscheidend ist hier die Erkenntnis, dass die Systeme geschlossen sind und damit keine Elemente von außen aufgenommen werden können, aber gleichzeitig es trotzdem einen Einfluss von der Umwelt auf das System geben kann. „Systeme werden von außen lediglich irritiert, sie antworten aber auf diese Irritation mit ihrer je eigenen Logik und Arbeitsweise“ (Joas/Knöbl 2004, S. 382).

Doch welche Funktion erfüllt die Bildung von Systemen oder Strukturen? Diese – von Parsons unbeantwortete Frage – beantwortet Luhmann wie folgt: „Soziale Systeme haben die Funktion der Erfassung und Reduktion von Komplexität“ (Luhmann 2009c, S. 147).

Was genau das bedeutet, lässt sich anschaulich mit folgendem Zitat erläutern:

Institutionen, stabile Strukturen oder Systeme legen bestimmte Interaktionsformen fest, grenzen die Handlungsmöglichkeiten der Interaktionsteilnehmer ein, verringern also deren prinzipiell unendlich große Zahl, und schaffen dadurch nicht nur individuelle Verhaltenssicherheit, sondern auch ein geordnetes Zusammenhandeln zwischen Menschen. (Joas/Knöbl 2004, S. 363)

Es geht also darum, dass durch Systembildung eine Differenz zwischen System und Umwelt entsteht. Mit dieser Differenzierung werden innerhalb der Systeme begrenzte Handlungsmöglichkeiten festgelegt. Genau das wiederum führt zu einer Leistungssteigerung. Das klingt zunächst irritierend, kann aber in der Praxis wunderbar beobachtet werden, wenn man zum Beispiel die Effizienz einer formalen Organisation mit einer informellen Gruppe vergleicht, die für die Organisation einer Veranstaltung gegründet wurde. In der formalen Organisation sind die Rollen in der Regel klar definiert und jeder kann sich auf seine jeweilige Aufgabe konzentrieren. Gleichzeitig sind die Kommunikationswege festgelegt, was dazu führt, dass nicht jeder mit jedem direkt kommunizieren kann. In der informellen Gruppe müssen all diese Regeln immer wieder aufs Neue ausdiskutiert werden, was Zeit kostet und von den eigentlichen Aufgaben abhält. „Systeme (...) verringern also die Komplexität der Umwelt, bauen in sich aber gleichzeitig wieder komplexe Strukturen auf, wie jeder weiß, der schon einmal mit einer staatlichen Behörde oder einem großen Industrieunternehmen zu tun hatte, deren Organisationsstrukturen in sich enorm differenziert ausgestaltet sein können“ (ebd., S. 363).

An der Systemtheorie selber wird oft bemängelt, dass der Mensch als handelndes Subjekt nicht ausreichend beachtet wird. Diese Interpretation basiert vor allem auf dem folgenden Zitat: „Nicht der Mensch

kann kommunizieren, nur die Kommunikation kann kommunizieren“ (Luhmann 1998a, S. 105). Mit diesem doch provozierenden Satz legt Luhmann den Grundstein für seine systemtheoretische Kommunikationstheorie. Aber was führt hier zu dieser prägnanten Feststellung? Es hat damit zu tun, dass Luhmann mit seiner Systemtheorie mit dem Subjektbegriff bricht. Das bedeutet aber, dass andere Elemente im Mittelpunkt seiner Theoriebildung stehen (müssen) und das ist bei sozialen Systemen die Kommunikation. Luhmann bricht mit dem Subjektbegriff, weil dieser für ihn hier mehr Probleme bereitet als löst. Wenn man davon ausgeht, dass soziale Systeme ebenso wie Kommunikationssysteme und Bewusstseinsysteme operativ geschlossene Systeme sind, dann können diese auch keinen Kontakt zueinander unterhalten. „Es gibt keine nicht sozial vermittelte Kommunikation von Bewußtsein zu Bewußtsein, und es gibt keine Kommunikation zwischen Individuum und Gesellschaft“ (Luhmann 1998a, S. 105).

Das klingt zunächst ziemlich abstrakt, aber damit wird etwas beschrieben, was wir tagtäglich selber erleben. Die Elemente unseres Bewusstseins sind Gedanken. Es produziert und reproduziert sich aus Gedanken. Da es ein geschlossenes System ist, kann nur ich meine Gedanken denken und niemand kann meine Gedanken wahrnehmen außer mir selbst<sup>3</sup>. Genauso verhält es sich mit sozialen Systemen, die eben aus Kommunikation bestehen. Allerdings bedeutet das nicht, dass der Mensch in der Systemtheorie keine Rolle spielt. Kommunikation ist auf psychische Systeme angewiesen, jedoch fungieren sie „nur“ als Adressaten und eben nicht als Elemente.

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass Luhmann eine funktional-strukturelle Systemtheorie entwickelt, bei der die sozialen Systeme selbstreferenziell und operativ geschlossen sind. Das Element, durch das sich soziale Systeme produzieren und reproduzieren ist Kommunikation. Damit kann er sich vom Subjektbegriff lösen. Durch die Bildung von Systemen wird die Komplexität der Umwelt reduziert und gleichzeitig wird eine Steigerung der Komplexität innerhalb des Systems ermöglicht. Entscheidend ist vor allem der Ansatz, dass es funktionale Äquivalente gibt. Das bedeutet, dass es nicht nur einen Weg gibt,

3 Auch wenn das immer wieder Stoff für gute Romane und Filme ist.

um zu einer sozialen Ordnung zu gelangen. Damit wird die erlebte Flexibilität unserer Gesellschaft auch in seiner Theorie abbildbar.

Diese Arbeit behandelt das Spannungsfeld der Politik und Wirtschaft, in dem sich die Kommunalverwaltung befindet. Bei Politik und Wirtschaft handelt es sich jeweils um Funktionssysteme, die Kommunalverwaltung ist eine Organisation. Deshalb werden im Folgenden ein Blick auf den Gesellschaftsbegriff, die Funktionssysteme und das soziale System Organisation geworfen.

## 3.1 Gesellschaft

Luhmann beschreibt in vielen seiner Texte die evolutionäre Entwicklung der Gesellschaft. Er unterscheidet dabei vier Differenzierungsformen, die *segmentäre Differenzierung*, bei der eine Ausdifferenzierung in gleiche Teile erfolgt, *Differenz nach Zentrum und Peripherie*, bei der Ungleichheit zugelassen wird, indem das Prinzip der Segmentierung transzendiert wird, *stratifikatorische Differenzierung*, bei der eine rangmäßige Ungleichheit der Teilsysteme entsteht, und die *funktionale Differenzierung*, bei der sich Funktionssysteme ausdifferenzieren.

In einer Gesellschaft gibt es immer eine primäre Differenzierungsform. Luhmann erkennt in seiner geschichtlichen Betrachtung eine Entwicklung von der segmentären zur funktionalen Differenzierung. Diese Veränderung bedeutet allerdings nicht, dass die anderen Differenzierungsformen wegfallen, sie werden nur von ihrer Primatenstellung verdrängt und in dieser Stellung durch eine neue Form ersetzt. Alle Arten der Differenzierung bleiben aber weiterhin bestehen (vgl. Luhmann 1998b, S. 609–618).

Für Luhmann ist Gesellschaft „das umfassende System aller sinnhaften Kommunikation“ (Luhmann 2000, S. 383).

Ein wichtiger Aspekt ist die Frage nach der Entstehung von Ordnung und Struktur. „Wie jedes andere soziale System ist die Gesellschaft selbstverständlich dadurch geprägt, dass sie nicht alle ihre Elemente zugleich mit allen anderen verknüpfen kann. Deshalb sind Gesellschaften (wie alle Systeme) durch interne Stoppregeln, Interdependenzunterbrechungen und Grenzen der Verknüpfungsfähigkeit geprägt. Systeme können nur deshalb eine Struktur haben, weil sie solche interne

Verarbeitungsregeln haben, die mehr ausschließen, als sie ermöglichen“ (Nassehi 2019, S. 36). Nur durch diese Einschränkungen kann es zu einer Ordnungsbildung kommen. Und diese gesellschaftliche Ordnung muss immer wieder durch gegenwärtige Operationen hergestellt werden (siehe u. a. bei Nassehi 2012, S. 410). „Strukturen sind letztlich nichts anderes als die Einschränkung von Erwartungen in bestimmten Situationen“ (Nassehi 2019, S. 36).

Zur Entstehung von Ordnung und Struktur gehört auch die Ausdifferenzierung von Funktionssystemen.

### **Funktionssysteme**

Diese Arbeit beschäftigt sich mit dem Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft, in dem sich die Verwaltung als Organisation befindet. Wenn von diesem Spannungsfeld gesprochen wird, sind damit – systemtheoretisch gesprochen – Funktionssysteme gemeint.

Funktionssysteme sind soziale Systeme, die sich aus Kommunikation produzieren und reproduzieren und ihre eigene Umwelt herstellen. Sie sind also auf der Gesellschaftsebene angesiedelt. „Auf Grundlage ihres Funktionsprimats erreichen die Funktionssysteme eine operative Schließung und bilden damit autopoietische Systeme im autopoietischen System Gesellschaft“ (Luhmann 1998b, S. 748).

Ein System kann nur entstehen, wenn es sich von seiner Umwelt unterscheiden lässt. Diese Unterscheidung trifft das System selbst und kontrolliert damit die eigene Anschlussfähigkeit. Wenn es darum geht, dass Kommunikation an Kommunikation anschließt, dann muss das System eine Möglichkeit haben, die Kommunikation auszumachen, die zu ihm passt und dafür muss es sich selbst beobachten können (vgl. Luhmann 2009a, S. 80 f.). Das hat zur Folge, dass das „was in seiner Umwelt wirkt oder gilt, [...] dann nicht mehr ohne weiteres auch im System [wirkt oder gilt]“ (Luhmann 2009d, S. 195).

In diesem System entwickelt sich ein binärer Code heraus, „der nur in diesem und in keinem anderen System benutzt wird“ (Luhmann 1998b, S. 748). Dieser binäre Code wird im System benötigt, „um die eigene Autopoiesis zu formieren“ (ebd., S. 749) und diese Autopoiesis führt wiederum zu der Ausdifferenzierung der einzelnen Funktionssysteme. „Die Autopoiesis besteht in der Reproduktion (=Produktion

aus Produkten) der elementaren Operationen des Systems, also zum Beispiel von Zahlungen, von Rechtsbehauptungen, [...], von kollektiv bindenden Entscheidungen usw“ (ebd., S. 752). Ob und wie der Code erfüllt wird, muss in der Praxis wiederum mit Entscheidungsregeln gelöst werden. „Wir nennen solche Regeln Programme“ (ebd., S. 750).

Innerhalb der Funktionssysteme kann es zu weiteren Systemdifferenzierungen kommen. Beispielhaft lässt sich das beim Funktionssystem Politik und Wirtschaft wie folgt sehen: „Das weltpolitische System ist segmentär in Territorialstaaten differenziert, bringt dabei aber zugleich eine Art Zentrum/Peripherie-Differenzierung zustande. Das Weltwirtschaftssystem kann man am besten als Differenzierung von Märkten begreifen, die als Umwelt für Organisationsbildungen (Unternehmen) dienen, die sich ihrerseits durch Blick auf ihren Markt als Konkurrenten wahrnehmen“ (ebd., S. 760 f.).

Im Prozess der funktionalen Differenzierung grenzen sich verschiedene Systeme zunehmend ab: Politik, Wirtschaft, Recht, Wissenschaft, Erziehung, Religion und Kunst. Diese Systeme gelangen zwar zu einer gewissen Autonomie, sind aber nicht autark. Ein autarkes System findet all seine Bestandsvoraussetzungen in sich selbst. Solch ein System wäre ‚umweltlos‘ und damit isoliert. Bei einem autonomen System ist ein gewisser Grad an Freiheit, an Selbstbestimmung vorhanden, mit der das abhängige System die selektiven Kriterien für den Verkehr mit der Umwelt selbst setzen kann und damit die Differenz zur Umwelt schafft und erhält. Um diese Selbstbestimmung erreichen zu können, muss ein autonomes System eine Eigenkomplexität entwickeln, mit der die Mechanismen der Informationsverarbeitung organisiert werden können (vgl. Luhmann 2009d, S. 197; 2010, S. 106 f.).

Komplexität spielt bei der Ausdifferenzierung der Systeme eine große Rolle. „Unter Komplexität soll die Gesamtheit möglicher Ereignisse verstanden werden – als Weltkomplexität die Ereignisse der Welt, als Systemkomplexität die Ereignisse, die mit der Struktur eines Systems vereinbar sind. Hohe Eigenkomplexität bedeutet demnach Zulassung von Alternativen, Variationsmöglichkeiten, Dissens und Konflikten im System“ (Luhmann 2009d, S. 202).

Um die Autonomie eines Systems zu wahren, muss dieses über genügend Eigenkomplexität verfügen. Das System muss also gleich-



zeitig die Fähigkeit zur Komplexitätsreduktion entwickeln, die der Größe der Komplexität entspricht. Das heißt, die Eigenkomplexität darf nicht größer sein als die Fähigkeit des Systems, diese zu reduzieren. Für das Verhältnis des Systems zur Umwelt bedeutet es, dass Eigen- und Umweltkomplexität in einem bestandsfähigen Gleichgewicht gehalten werden. Die Umweltkomplexität wiederum wird innerhalb des Systems konstituiert (ebd., S. 202 ff.).

Welche Auswirkungen die Komplexitätssteigerung in der Gesellschaft auf ein Funktionssystem haben kann, lässt sich am konkreten Beispiel des politischen Systems nachzeichnen, das im folgenden Abschnitt wieder aufgegriffen wird.

Aber zunächst soll noch ein Blick auf das Zusammenspiel zwischen Funktionssystemen geworfen werden.

Funktionssysteme differenzieren sich also auf Gesellschaftsebene aus. Durch die System/Umwelt-Differenz gibt es klare Grenzen. Die Systeme sind operativ geschlossen. Allerdings bedeutet das nicht, dass es zwischen den Systemen keinen „Kontakt“ gibt. Die Funktionssysteme sind untereinander durch strukturelle Koppelung verbunden. Allerdings können sie nicht miteinander kommunizieren. „Die Teilsysteme können sich wechselseitig nur beobachten und die Einflußversuche von außen nur immer in ihre jeweils eigene Sprache übersetzen – mehr aber auch nicht!“ (Joas/Knöbl 2004, S. 388). Trotzdem findet Kommunikation statt, aber diese wird durch Organisationen durchgeführt (vgl. Mikl-Horke 2001, S. 340).

Wenn und soweit funktionale Differenzierung realisiert ist, kann mithin kein Funktionssystem die Funktion eines anderen übernehmen. Funktionssysteme sind selbst substitutive Ordnungen. Dabei setzt jedes voraus, daß die anderen Funktionen anderswo erfüllt werden. Insofern gibt es auch keine Möglichkeiten einer wechselseitigen Steuerung, weil dies bis zu einem gewissen Grade Funktionsübernahme implizieren würde. [...] Im Verhältnis der Funktionssysteme zueinander kann es Destruktion geben, je nachdem, wie sehr sie aufeinander angewiesen sind, nicht aber Instruktion. (Luhmann 1998b, S. 753)

Das bedeutet also, dass z. B. im politischen Funktionssystem keine wirtschaftlichen Entscheidungen getroffen werden können, sondern nur Politische. Im politischen System geht es um kollektiv bindende Entscheidungen und nicht um die Frage, ob eine Zahlung vorliegt. Man darf an dieser Stelle Funktionssystem nicht mit Organisation verwechseln. In Organisationen können natürlich beiderlei Entscheidungen getroffen werden. Man kann sich hier die Funktionssysteme wie eine Library in einem Betriebssystem vorstellen. Das Funktionssystem ist sozusagen die Ressource, die bestimmte Kommunikation ermöglicht. Diese Kommunikation findet in der Organisation selbst statt. Dabei ist zu beachten, dass „[...] kein Code [existiert], der den anderen irgendwie übergeordnet wäre“ (Joas/Knöbl 2004, S. 387). Das ist gerade für diese Arbeit eine wichtige Feststellung und wird in Kapitel 5 Ökonomisierung noch mal aufgegriffen werden. Es stellt sich nämlich die Frage, wie Ökonomisierung aus Sicht der Systemtheorie beschrieben werden kann. Zwischen Funktionssystemen gibt es also keine wechselseitige Steuerung, es lässt sich aber natürlich nach dem Verhältnis der verschiedenen Funktionssysteme zueinander fragen.

Soziale Systeme bestehen nach Luhmann ausschließlich aus Kommunikation (vgl. Luhmann 1984, S. 226). Kommunikation setzt sich aus den Komponenten Information, Mitteilung und Verstehen zusammen. Dass Kommunikation tatsächlich stattfindet, ist nach Luhmann zunächst eher unwahrscheinlich (vgl. Luhmann 2009f, S. 29–40). Diese Annahme widerspricht aber unseren Alltagserfahrungen, in denen Kommunikation erfolgreich stattfindet. Luhmann bedient sich zur Erläuterung, warum Kommunikation doch funktioniert, des Medienbegriffs. Medien dienen dazu, „Unwahrscheinliches in Wahrscheinliches zu transformieren“ (Luhmann 1984, S. 220). Er unterscheidet hierbei drei Medienkonzeptionen: Sprache, Verbreitungsmedien wie Schrift, Buchdruck und elektronische Medien sowie symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien, die er als Erfolgsmedien bezeichnet (vgl. ebd., S. 220). „Symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien dienen nicht [...] primär der Absicherung von Erwartungen gegen Enttäuschungen. Sie sind eigenständige Medien mit einem direkten Bezug zum Problem der Unwahrscheinlichkeit der Kommunikation. Sie setzen jedoch die Ja/Nein-Codierung der Sprache voraus und über-

nehmen die Funktion, die Annahme einer Kommunikation erwartbar zu machen in Fällen, in denen die Ablehnung wahrscheinlich ist. Sie entstehen erst, wenn es Schrift gibt und die Ablehnung von kommunizierten Sinnzumutungen damit nochmals wahrscheinlicher wird. Sie reagieren auf das Problem, daß mehr Information normalerweise weniger Akzeptanz bedeutet“ (Luhmann 1998a, S. 316). Generalisierte Kommunikationsmedien übernehmen also die Funktion „reduzierte Komplexität übertragbar zu machen“ (Luhmann 2009e, S. 217) und sie sorgen damit für eine Anschlussselektivität.

Wichtige Beispiele für symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien sind für Luhmann: „Wahrheit, Liebe, Eigentum/Geld, Macht/Recht; in Ansätzen auch religiöser Glaube, Kunst und heute vielleicht zivilisatorisch standardisierte ‚Grundwerte‘“ (Luhmann 1984, S. 222).

Bei der nun folgenden Betrachtung der Funktionssysteme Politik und Wirtschaft werden die in diesen Funktionssystemen vorkommenden generalisierten Kommunikationsmedien näher beleuchtet.

### **Funktionssystem Politik**

Bei der gesellschaftlichen Differenzierung entsteht unter anderem das Funktionssystem Politik, das sich wiederum intern weiter differenziert. Bevor die interne Differenzierung des politischen Systems aber näher betrachtet wird, soll die Funktion des politischen Systems als Ganzes dargestellt werden. Dabei kann man zwei Ebenen unterscheiden: Auf allgemeiner Ebene wird im politischen System gesellschaftliche Macht erzeugt. Wobei an dieser Stelle unter Macht kein Attribut verstanden werden kann, sondern ein Medium der Kommunikation, das die Übertragung von Entscheidungsleistungen ermöglicht. Auf der Ebene konkreter Interaktionen werden damit bindende Entscheidungen hergestellt und die Legitimität der Legalität sichergestellt (vgl. Luhmann 2009d, S. 201). Das heißt, es werden allgemein anerkannte Aufgaben übernommen und daraus folgt wiederum eine legitimierende Funktion, „indem die Herrschaftsansprüche einer zentralen Macht um so eher toleriert werden, je deutlicher sie zur Erfüllung wichtiger gemeinsamer Aufgaben beiträgt“ (Mayntz 1978, S. 15). Um es mit Luhmanns Worten auszudrücken, dient politisches Handeln also dazu, „die Komplexität der gesellschaftlichen Möglichkeiten so weit zu reduzieren, daß ver-

bindlich und ohne das Risiko erheblichen Widerstandes entschieden werden kann“ (Luhmann 2010, S. 126).

Durch die zunehmende Komplexität der Gesellschaft kommt es in diesem ausdifferenzierten, autonomen politischen System zu einer internen Differenzierung in verschiedene Funktionsbereiche, nämlich in bürokratische Verwaltung, parteimäßige Politik und ein Publikum (vgl. Luhmann 2009d, S. 202 ff.; 2010, S. 116). Diese Funktionsbereiche sind allerdings nicht mit Organisationen gleichzusetzen, sondern es handelt sich hier um Funktionssysteme, eben Teilsysteme.

Das politische System steigert durch interne Arbeitsteilung und durch autonome Programmierung seine Kapazität für die Bearbeitung komplexer Probleme und rasch wechselnder Informationen<sup>4</sup>. Damit entspricht es der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft selbst, indem vor allem die Trennung von Politik und Verwaltung vollzogen wird.

Politik und Verwaltung sind keine Einheit und funktionieren auch nicht nach dem gleichen Prinzip. „Um über das Verhältnis von Politik und Verwaltung sprechen zu können, genügt es daher nicht, die Ordnungsvorstellungen der Verwaltung einfach in den politischen Raum zu verlängern“ (Luhmann 2010, S. 124). Unter den Ordnungsvorstellungen der Verwaltung versteht Luhmann die konditionale (basierend auf einem Hierarchiemodell) und zweckrationale (basierend auf einer Zweck-Mittel-Ordnung) Programmierung (vgl. ebd., S. 124). Er kommt zu dem Schluss, „daß Politik und Verwaltung verschiedene, funktional spezifizierte und somit getrennt operierende Systeme kommunikativer Informationsverarbeitung sind, die aber als Teilsysteme aufeinander angewiesen sind, sich wechselseitig ihre Autonomie lassen und miteinander kooperieren müssen“ (ebd., S. 125). Den Raum für diesen Gedanken bietet eine soziologische Theorie des politischen Systems (vgl. ebd., S. 125).

Die Funktion des politischen Systems, kollektiv bindende Entscheidungen zu produzieren, beinhaltet zwei wichtige Elemente: Entscheidung und Bindung. Alleine durch eine Entscheidung entsteht noch

4 Diese Formulierung ist systemtheoretisch etwas unscharf. Informationen wechseln nicht einfach, sonst hätte man ein System nach Input- und Output-Maßstäben. Hier geht es um Erreichbarkeit durch Kommunikation – und in letzter Konsequenz um Medien.

keine Bindung, da „Entscheiden [...] immer eine nicht selbstverständliche Problemlösung [ist]“ (ebd., S. 127). Wäre die Lösung selbstverständlich, bräuchte es keine Entscheidung. Deshalb „bleibt das Sich-an-eine-Entscheidung-gebunden-Fühlen ein Problem. Eine möglichst gute, mit anderen Entscheidungen konsistente Problemlösung ist nicht immer die, welche am ehesten akzeptiert wird“ (ebd., S. 127). Ein politisches System muss aber diesen beiden Seiten, der Entscheidung und der Bindung, gerecht werden und entwickelt eine entsprechende Arbeitsteilung, „nämlich diejenigen Prozesse, mit denen die Grundlage der Bindung, legitime Macht, aufgebaut wird, abzusondern von denen, die der sachlichen Ausarbeitung richtiger Entscheidungen dienen – das heißt, Politik und Verwaltung zu trennen“ (ebd., S. 128).

Mit anderen Worten: Das politische System produziert kollektiv bindende Entscheidungen, die zwei Elemente enthalten: die Entscheidung und die Bindung. In einer funktional differenzierten Gesellschaft wird dieses Problem durch eine weitere Differenzierung gelöst, nämlich in ein Teilsystem Politik und ein Teilsystem Verwaltung. Das Teilsystem Politik übernimmt das Entscheiden, „[d]ie Verwaltung befaßt sich dagegen mit der Ausführung des politisch Möglichen und Notwendigen durch Ausarbeitung verbindlicher Entscheidungen nach Maßgabe schon festliegender (heute im allgemeinen positiv entschiedener) Entscheidungsprämissen“ (ebd., S. 126) und sorgt damit für die Bindung an die von der Politik getroffene Entscheidung: „Die Politik agiere oben, die Verwaltung werde unten vollzogen“ (ebd., S. 118). Trotzdem wird eine Harmonie zwischen diesen beiden Teilsystemen erwartet: „Daß Problemlösungen politisch sinnvoll und richtig, verwaltungsmäßig dagegen falsch sein können oder umgekehrt, wird möglichst ignoriert oder als eine unerfreuliche Nebenerscheinung auf die menschliche Unzulänglichkeit, besonders gern auf ein Versagen der Politiker, zurückgeführt“ (ebd., S. 118).

Die Funktion des politischen Systems ist also, kollektiv bindende Entscheidungen herzustellen. Dafür bedient es sich des symbolisch generalisierten Mediums der Macht. „Das Bezugsproblem von Macht stellt sich nur in dem Sonderfall, daß *das Handeln Alters in einer Entscheidung über das Handeln Egos besteht, deren Befolgung verlangt wird*: in einem Befehl, einer Weisung, eventuell in einer Suggestion, die durch

möglich Sanktionen gedeckt ist“ (Luhmann 1998a, S. 355). Damit es also zu kollektiv bindenden Entscheidungen kommen kann, muss der Entscheider über die nötige Macht verfügen. Durch das Medium Macht werden die Handlungsoptionen verdoppelt. Eine Option ist die Ausführung der Weisung, die andere eine zu vermeidende Alternative. Die Grenze der Macht liegt dort, wo die zu vermeidende Alternative der Weisung bevorzugt wird (vgl. ebd., S. 355 f.).

Hier spricht Luhmann von einem Machtkreislauf. „Im politischen System ist Macht nicht an einer Stelle konzentriert, sondern fließt in einem Machtkreislauf vom Volk bzw. politischem Publikum an die politischen Parteien, die gewählt oder abgewählt werden, von der Regierung weiter an den Staatsapparat bzw. die Verwaltung, die auf dem Weg von Gesetzgebung programmiert werden, und von dort wieder zum Publikum, das die aus den Programmen generierten Einzelentscheidungen zugestellt bekommt“ (Jahraus/Nassehi/Grizelj/Saake/Kirchmeier/Müller 2012, S. 98, Sp. 92).

Dieser Kreislauf induziert aber darüber hinaus einen Gegenkreislauf. Man kann also auch von einem „Doppelkreislauf“ sprechen (vgl. Luhmann 2002, S. 264). Luhmann geht es darum aufzuzeigen, wie diese Gegenmacht entsteht, „wenn die offiziell vorgesehene Machtordnung sich mit Komplexität überlastet“ und wie diese Gegenmacht es dann ausnutzt, „daß die für formales Entscheiden vorgesehenen Instanzen auf Unsicherheitsabsorption angewiesen sind“ (ebd., S. 264). Für Luhmann ist das ein Thema, das ihm schon sehr früh, noch aus einer Innensicht heraus begegnet. In „Die Grenzen der Verwaltung“ (Luhmann 2021) beschreibt Luhmann genau diesen Gegenkreislauf, also Beziehungen der öffentlichen Verwaltung zu den Interaktionspartnern Publikum, Politik und eigenem Personal, die sich gerade nicht in voller Übereinstimmung mit der Selbstbeschreibung der Verwaltung befinden (vgl. ebd., S. 224). Der Kontakt zwischen Verwaltung und Publikum entsteht nämlich nicht nur einseitig, wenn es um den Vollzug von politischen Entscheidungen geht, sondern es wird z. B. von Interessensgruppen auch ganz bewusst der Kontakt zur Verwaltung gesucht, um über diesen Weg politische Entscheidungen beeinflussen zu können (vgl. ebd., S. 122–145). Auch zwischen Politik und Verwaltung besteht nicht nur der offizielle Kontakt über Gesetzgebung oder offizielle Beschlüsse, son-

dern es wird vonseiten einzelner Politiker auch immer der Einfluss auf Einzelentscheidungen gesucht (vgl. ebd., S. 146–163). Und auch das an sich der Neutralität verpflichtete Personal der öffentlichen Verwaltung, verfolgt an der ein oder anderen Stelle persönliche Interessen und hat Darstellungsbedürfnisse (vgl. ebd., S. 164–189).

Bei diesem Kreislauf und Gegenkreislauf kommt es bemerkenswerterweise nicht zu Konflikten und Streitereien. „Das System beruht auf der *Differenzierung* von Kreislauf und Gegenkreislauf, von formaler und informaler Macht und zugleich auf der stets präsenten Möglichkeit, im Konfliktfalle der offiziellen Macht den Vorrang zu geben, die es aber eben deshalb im Normalfalle und bei fortzusetzender Kooperation nicht zum Konflikt kommen lassen wird“ (Luhmann 2002, S. 264).

Wie sich dieses Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung in der Praxis generieren kann, wird im empirischen Teil wieder aufgegriffen und sichtbar gemacht.

Mit diesen Aussagen soll es an dieser Stelle bewendet bleiben.

### **Funktionssystem Wirtschaft**

Zum Abschluss des Kapitels über die Gesellschaft soll im Folgenden noch das Funktionssystem Wirtschaft näher betrachtet werden.

Wirtschaft ist ebenso ein Teilsystem der Gesellschaft (vgl. Luhmann 1988, S. 257), „das durch funktionale Differenzierung von Kommunikationen und durch autopoietische Prozesse mit operativer Schließung entsteht“ (Mikl-Horke 2001, S. 335). Auch hier gibt es wieder ein symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium und das ist im Falle der Wirtschaft Geld. Das Element, aus denen das Funktionssystem Wirtschaft besteht, sind Zahlungen (vgl. Luhmann 1988, S. 52).

Das Besondere am Wirtschaftssystem ist seine besondere Dominanz. Luhmann bringt das in folgendem Zitat auf den Punkt:

Auf Wirtschaft bezogene Kommunikation ist in allen Gesellschaftsformationen nötig, weil man sich über Zugriff auf knappe Güter verständigen muß. Sie ist in entsprechend vielfältigen Formen möglich. Das Ausdifferenzieren eines besonderen Funktionssystems für wirtschaftliche Kommunikation wird jedoch erst durch das Kommunikationsmedium Geld in Gang gebracht, und zwar dadurch, daß sich mit Hilfe von Geld

eine bestimmte Art kommunikativer Handlungen systematisieren läßt, nämlich Zahlungen. In dem Maße, wie wirtschaftliches Verhalten sich an Geldzahlungen orientiert, kann man deshalb von einem funktional ausdifferenzierten Wirtschaftssystem sprechen, das von den Zahlungen her dann auch nichtzahlendes Verhalten, zum Beispiel Arbeit, Übereignung von Gütern, exklusive Besitznutzungen usw., ordnet. (ebd., S. 16)

Im Vordergrund stehen also knappe Güter. Eine Tatsache, die nicht neu ist und nicht verwundert, weil wir sie täglich erleben. Aber ausschlaggebend für die tatsächliche Ausdifferenzierung eines Wirtschaftssystems ist die Entstehung des Kommunikationsmediums Geld. Erst als sich das Wirtschaftshandeln vom reinen Tausch zu einem Handel mit Geld weiterentwickelt hatte, konnte ein Wirtschaftssystem, wie wir es jetzt kennen, entstehen.

Welche Funktion übernimmt die Wirtschaft für die Gesellschaft? Für Luhmann geht es „um die Möglichkeit, eine Entscheidung über die Befriedigung von Bedürfnissen zu vertagen, die Befriedigung trotzdem gegenwärtig schon sicherzustellen und die damit gewonnene Dispositionszeit zu nutzen“ (Luhmann 2009g, S. 259). Deshalb ist die dominierende Sinndimension im Wirtschaftssystem auch die Zeit. „Das heißt: im Bereich der Wirtschaft hängen die benötigten sozialen, rechtlichen, politischen Vorkehrungen davon ab, in welchem Maße Zukunft überhaupt problematisiert und wirtschaftlich geplant wird...“ (ebd., S. 259). Es geht also bei der Funktion der Wirtschaft darum, die Beziehung zwischen der Knappheit der Güter und Leistungen und der Knappheit des Geldes zu konditionieren (vgl. Mikl-Horke 2001, S. 336).

Geld selbst ist chronisch knapp. Allerdings ist die Funktion der Wirtschaft nicht die Behebung dieser Knappheit. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: sie „erzeugt [...] Knappheit als systemeigenes Problemschema, unter dem sie inkonsistente Anforderungen bearbeiten und zeitliche, sachliche und soziale Verteilungsprobleme definieren kann. Deshalb nimmt Knappheit durch Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht ab, sondern zu“ (Luhmann 2009g, S. 260).

Diese Erkenntnisse sind eher kontraintuitiv. Es überrascht zunächst, die Sinndimension Zeit so in den Fokus gerückt zu sehen. Gleichzeitig



bringt diese Fokussierung die Möglichkeit, wirtschaftliche Handlungen gut zu analysieren.

Wie bereits erwähnt, ist Geld das Kommunikationsmedium des Funktionssystems Wirtschaft. Luhmann widmet in seinem Werk „Die Wirtschaft der Gesellschaft“ ein ganzes Kapitel dem Thema Geld unter der Überschrift „Geld als Kommunikationsmedium: Über symbolische und diabolische Generalisierungen“ (vgl. Luhmann 1988, S. 230–271). Normalerweise spricht Luhmann nur von symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien. Interessanterweise bekommt das Geld hier eine weitere Funktion, nämlich eine trennende, diabolische Funktion. Der Ausdruck „diabolisch“ ist sehr passend, vor allem im Hinblick auf die Probleme, die entstehen, wenn man alles in Geld und damit in Zahlen ausdrücken will bzw. muss. Es geht also vor allem darum, dass „[a]lles, was wirtschaftlich relevant ist, [...] auf einen Geldausdruck reduziert [wird]“ (Mikl-Horke 2001, S. 336).

Zusammenfassend für beide Funktionssysteme Politik und Wirtschaft kann festgestellt werden, dass Kommunikationsmedien wie Geld und Macht Handlungen ordnen. Allerdings gibt es hierbei Unterschiede in Bezug auf das Sichtbarwerden bei Entscheidungen:

Im Falle von Macht trifft der über das Medium verfügende Partner eine Entscheidung (zumindest: die Festlegung einer Entscheidungsprämisse durch Entscheidung) für den anderen und motiviert ihn durch Nichtselektion einer unangenehmen Alternative zur Annahme der so reduzierten Situation. Im Falle von Geld trifft der über das Medium verfügende Partner eine Entscheidung für sich selbst; er reduziert Komplexität für sich selbst in der Form der konkreten Fixierung und Erfüllung eines Bedürfnisses und motiviert den anderen zu befriedigendem Handeln durch Verzicht auf und Übergabe von Freiheit der Auswahl. Im Falle von Macht wird mithin reduzierte Komplexität übertragen, im Falle des Geldes die Komplexität selbst in der Form der Freiheit beliebiger Reduktion. (Luhmann 2009g, S. 268)

Auch hier manifestiert sich wieder der grundlegende Unterschied zwischen der kollektiven Ausrichtung des politischen Systems und der eher individualisierten des Wirtschaftssystems.

Damit soll das Kapitel über die Gesellschaft und ihre Funktionssysteme abgeschlossen werden.

## 3.2 Organisation

Von der Gesellschaftsebene begeben wir uns nun auf die Organisationsebene.

Luhmann verfasst im Jahr 1964 seine Monographie „Funktionen und Folgen formaler Organisation“, in der er „sich aus parsonianisch-funktionalistischer Sicht extrem kritisch mit bisherigen Arbeiten in diesem Forschungsfeld auseinandersetzt“ (Joas/Knöbl 2004, S. 353). Die bisherige Auffassung von Organisationen war sehr orientiert nach dem Zweck, dem diese dienen sollten. Dieser Zweck diente Organisationen, die wie Quasi-Maschinen betrachtet wurden, sozusagen als Programm. Max Weber zum Beispiel beschrieb Bürokratien als hierarchische Organisationen, an deren Spitze durch die jeweilige Leitung die Ziele formuliert werden und alle dieser Leitung zur Erfüllung der Ziele zuarbeiten (vgl. ebd., S. 370).

Luhmann bezweifelt, ob das die richtige Beschreibung für Organisationen und Bürokratien ist. Er macht das zunächst an dem Thema „informelle Beziehungen“ fest: Weber beispielsweise sieht diese als kritisch an, in der Praxis sieht man aber, dass Organisation eigentlich nur mit diesen informellen Beziehungen funktioniert. Wenn man sich nur an die im Organigramm festgelegte Hierarchie halten würde, würden Entscheidungsprozesse und Arbeitsprozesse sehr lang dauern<sup>5</sup>.

Für Luhmann spielen deshalb Zwecksetzungen für die Analyse von Organisationen keine Rolle (vgl. ebd., S. 371):

Erstens können nicht alle systemnotwendigen Leistungen auf einen einzigen oder auf mehrere widerspruchsfrei zusammenhängende Systemzwecke bezogen werden. Das würde eine perfekt geordnete, stabile Umwelt voraussetzen, die das System um seines Zweckes willen erhält. Da diese Voraussetzung nie ganz erfüllbar ist, müssen alle Systeme neben

<sup>5</sup> Natürlich würde es auch nicht funktionieren, wenn man nur die informellen Beziehungen nutzt.

ihrem Zweck weitere Strategien der Selbsterhaltung entwickeln. Nur wo solche Selbsterhaltungsmechanismen vorhanden sind, hat es überhaupt Sinn, von System zu sprechen. Zweitens können konkrete Handlungen nie exklusiv auf einen Zweck bezogen werden. Das hieße ihre Nebenfolgen ignorieren. Handlungen haben immer vielfältige Folgen, die verschiedene Systemprobleme teils günstig, teils nachteilig berühren. Jede faktische Handlung, jede konkrete Teilstruktur eines Systems ist in diesem Sinne multifunktional. (Luhmann 1964, S. 75 f.)

Dies kann man auch bei Verwaltungen beobachten. Die Frage nach einem greifbaren Zweck ist hier nicht einfach zu beantworten. Denn eine Kommunalverwaltung kennzeichnet sich gerade durch ihre Aufgabenvielfalt.

Zwecksetzungen sind wichtig für Organisationsgründung, aber als Analysemittel lehnt Luhmann sie ab.

Was versteht Luhmann dann unter Organisationen, wenn es nicht nach dem Wesen oder nach dem Zweck geht? Für Luhmann sind Organisationen „nicht kalkulierbare, unberechenbare, historische Systeme, die jeweils von einer Gegenwart ausgehen, die sie selbst erzeugt haben. Offenbar sind es Systeme, die sich selbst und anderes beobachten können, also zwischen Selbstreferenz und Fremdreferenz oszillieren. Offenbar verdanken sie ihre Stabilität einem Netz loser Kopplungen, nicht einer ‚Technik‘ strikter Kopplungen“ (Luhmann 2000, S. 9). Er wendet sich also ganz bewusst von Handlungstheorien ab und hin zu einer Systemtheorie, mit der er Organisationen analysieren möchte.

Im Gegensatz zu Interaktionen, die auf Anwesenheit beruhen (vgl. Luhmann 2009e, S. 10), funktioniert eine Organisation auch bei Abwesenheit. Nassehi geht sogar soweit, es auf die Formel zu bringen: „Was Organisationen vor allem organisieren, ist die Möglichkeit von *Abwesenheit*“ (Nassehi 2008, S. 86). Dieser Aspekt ist vor allem in der Praxis relevant. Er zeigt auf, warum eine Organisation trotz des Rationalitätsmythos eben nicht perfekt arbeiten kann, weil parallel und in Abwesenheit gehandelt bzw. kommuniziert wird und deshalb – im Gegensatz zu einer Maschine – nicht immer alle Rädchen ineinandergreifen können. Aber es soll an dieser Stelle nicht zu weit vorgegriffen werden.

„Organisationen entstehen und reproduzieren [sich], wenn es zur Kommunikation von Entscheidungen kommt und das System auf dieser Operationsbasis operativ geschlossen wird“ (Luhmann 2000, S. 63). Deshalb wird im folgenden Abschnitt die besondere Kommunikation der Entscheidung näher betrachtet.

Entscheidungen sind eine besondere Form der Kommunikation. Organisationen sind also autopoietische Systeme, die sich mit der entscheidungsmäßigen Abarbeitung von selbst erzeugten Unsicherheiten selbst erzeugen.

Eine Entscheidung ist eine Beobachtung. Es werden Unterscheidungen beobachtet, die als Alternativen bezeichnet werden. Durch diese Bezeichnung wird die Beobachtung zur Entscheidung. Mit der Entscheidung wird die Seite der Alternative bezeichnet, die ausgewählt wurde. Das Paradoxe an der Entscheidung ist die Tatsache, dass erst entschieden werden kann und muss, wenn eigentlich gar nicht entschieden werden kann, weil es nicht nur Unterscheidungen, sondern Alternativen gibt. Erst wenn mindestens zwei Wege als gangbar wirken, muss eine Entscheidung für einen der beiden Wege getroffen werden. Das ist aber paradox, weil der Weg, der nicht gewählt wird, dann keine Alternative mehr ist, da sie nicht gewählt wurde. Gleichzeitig ist die Alternative des nicht-gewählten Weges aber weiterhin eine Alternative, weil die Entscheidung nur dann als solche bezeichnet werden kann, wenn bei der Information über sie zudem eine Information über die nicht-gewählte Alternative erfolgen muss. „Die Entscheidung muss über sich selbst, aber dann auch noch über die Alternative informieren, also über das Paradox, dass die Alternative eine ist (denn sonst wäre die Entscheidung keine Entscheidung) und zugleich keine ist (denn sonst wäre die Entscheidung keine Entscheidung)“ (ebd., S. 142). Diese Paradoxie wird durch die Bezeichnung eines Entscheiders aufgelöst.

Organisationen lassen sich auf ein Nacheinander von Entscheidungen zurückführen und Entscheidungen sind Zeitstellen. Sie teilen Vergangenheit und Zukunft, weil sie nur in der Gegenwart getroffen werden können (vgl. Nassehi 2002, S. 458). In dem eben gezeichneten Bild der zwei Alternativen als mögliche Wege bedeutet dies, dass in der Gegenwart die Entscheidung getroffen wird, welcher Weg genommen wird. Es wird für die Zukunft entschieden, die damit in einem gewis-

sen Ausmaß gebunden wird. Allerdings kann sie damit nicht konditioniert werden. Die intendierte Zukunft, auf die hin anhand bestimmter Kriterien entschieden wurde, tritt keineswegs notwendig ein. Falls die Entscheidung beispielsweise für Weg A gefällt wurde, weil angenommen wurde, dass dieser Weg flacher und damit leichter passierbar ist, heißt das noch lange nicht, dass dieses gewünschte Ergebnis wirklich eintritt, selbst wenn Indizien wie „Der Weg A geht, soweit man sehen kann, leicht nach unten“ dafür sprechen.

Für die Organisation bildet sich also eine Art Entscheidungsgeschichte heraus, die nicht nur ein Nacheinander von Entscheidungen darstellt, sondern ein selektierendes Gedächtnis herausbildet. Entscheidungen sind ein Zeitschema und diese Zeithandhabung unterscheidet Organisationen und Funktionssysteme (vgl. ebd., S. 458 f.).

Für eine Stadtverwaltung als Organisation bedeutet dies, dass in ihr die getroffenen Entscheidungen dokumentiert werden und ein Bezug auf vorangegangene Entscheidungen hergestellt werden kann. In dieser Dokumentation wird immer die nicht-gewählte Alternative mit erwähnt und begründet, warum die Entscheidung für die andere Alternative gefallen ist.

### 3.3 Gesellschaft – Funktionssystem – Organisation

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten alle für diese Arbeit interessanten sozialen Systeme vorgestellt und behandelt wurden, stellt sich jetzt die Frage, wie Gesellschaft, Funktionssysteme und Organisationen zusammenhängen. Klar ist, dass Funktionssysteme auf Gesellschaftsebene angesiedelt sind. Organisationen stellen eine weitere Analyseebene dar (vgl. Luhmann 1984, S. 15 f.). Aber welche gesellschaftliche Funktion übernehmen Organisationen und was bedeutet das für die Operationsweise von Funktionssystemen? Diese Fragen sollen in diesem Abschnitt erläutert werden.

Auch hier ist wieder entscheidend, dass bei Luhmanns Organisationstheorie der Zweck der Organisationen in den Hintergrund tritt und mehr die Struktur von Organisationen in den Fokus genommen wird. Deshalb darf es bei den hier zu behandelnden Fragen nicht um

die Frage gehen, welche Funktion Organisationen mit oder durch einen bestimmten Zweck erfüllen.

Luhmann selbst hat sich mit dem Verhältnis von Organisation und Gesellschaft tatsächlich nur am Rande beschäftigt. In „Organisation und Entscheidung“, das posthum im Jahr 2000 erschienen ist, behandelt er dieses Thema nur cursorisch. Hier geht es vor allem um die Funktion der Bindung von Personen, der Funktion von Organisationen als Interdependenzunterbrecher innerhalb von Funktionssystemen und der strukturellen Kopplung zwischen Funktionssystemen (vgl. Nassehi 2002, S. 444 f.).

Für Luhmann bestehen alle sozialen Systeme aus Kommunikationen (vgl. Luhmann 2000, S. 388). Allerdings bedeutet das nicht, dass jedes soziale System tatsächlich von sich aus kommunizieren kann. Auf Gesellschaftsebene fehlt es an einem Adressaten außerhalb des Systems und auf Interaktionen dagegen kann man schwerlich zurückgreifen, weil diese Art der Kommunikation flüchtig und nicht auf Dauer ausgerichtet ist. „Will man die nach außen gerichtete Kommunikation sozialer Einheiten auf Dauer stellen und in Systeme rekursiver Rück- und Vorgriffe einfügen, muss man Organisationen bilden“ (ebd., S. 388).

Funktionssysteme erscheinen oft in Organisationsform. Wird beispielsweise vom Wirtschaftssystem oder auch viel allgemeiner „von der Wirtschaft“ gesprochen, wird unweigerlich auf Unternehmen und damit Organisationen Bezug genommen. Es ist also unumstritten, dass alle Funktionssysteme der modernen Gesellschaft ohne Organisationen nicht denkbar, weil nicht adressierbar, wären. Luhmann geht sogar so weit, dass er folgende Aussage trifft: „Ohne organisierte Kommunikation wäre das moderne Leben kaum vorstellbar“ (ebd., S. 389).

Sichtbar wird das auch im Modernisierungsprozess, also der Ausdifferenzierung von Funktionssystemen. Dieser geht flächendeckend mit der Herausbildung von Organisationen einher, die den jeweiligen Funktionssystemen zugeordnet sind, ohne dass Organisationssysteme selbst Teilsysteme von Funktionssystemen wären (vgl. Nassehi 2002, S. 454). Gerade die Ausdifferenzierung des Wirtschafts- und des Erziehungssystems schafft die Voraussetzungen für die Entstehung von Organisationen (vgl. Luhmann 2000, S. 381) wie Wirtschaftsunternehmen oder Schulen.

Eine Funktion von Organisationen, die Luhmann sehr explizit in Organisation und Entscheidung thematisiert, ist die Einrichtung von Interdependenzunterbrechungen. Interdependenzen sind wechselseitige Abhängigkeiten. Für eine Gesellschaft ist es von großer Wichtigkeit, dass es Interdependenzunterbrechungen gibt. „Damit wird verhindert, dass innerhalb der groben gesellschaftlichen Differenzierung nach Funktionssystemen dann alles mit allem variiert und die Preisbildung für Hautcreme sich an den Preisen von Flaschenbier, Hotelübernachtungen, Flugzeugen oder Zeitungen zu orientieren hat“ (ebd., S. 394).

Die gesellschaftliche Differenzierung führt zur Bildung von Funktionssystemen. Es entsteht also ein „selbstreferenzieller, rekursiver, ereignisbasierter und mediengesteuerter Zusammenhang, der ein politisches System, ein Rechtssystem, ein Wissenschaftssystem, ein Kunstsystem, ein Bildungssystem oder ein Religionssystem hervorbringt“ (Nassehi 2002, S. 454). Das führt wiederum zu Interdependenzunterbrechungen zwischen den Funktionssystemen und ermöglicht damit Interdependenzen innerhalb der Funktionssysteme. Die benötigten internen Interdependenzunterbrechungen wiederum werden durch Organisationen hergestellt, weil diese – im Gegensatz zu Funktionssystemen – reflexiv und damit adressierbar sind.

An Organisationen kann man wiederum zweierlei beobachten: Zum einen sorgen sie für Interdependenzunterbrechungen innerhalb von Funktionssystemen und zum anderen sorgen sie für eine strukturelle Koppelung zwischen den Funktionssystemen. „Organisationssysteme scheinen also unter anderem die Funktion zu haben, Ereignisse zum gleichzeitigen Gebrauch in unterschiedlichen Funktionssystemen zu ermöglichen, ferner haben sie insofern eine gesellschaftsstrukturelle Funktion, als in ihnen dafür gesorgt werden kann, für spezielle strukturelle Kopplungsbedingungen der Funktionssysteme zu sorgen“ (ebd., S. 455).

Diese strukturellen Koppelungen zwischen Funktionssystemen sind sehr unterschiedlich. Auch die Rolle der Organisationen differiert. „In einem allgemeinen Überblick kann man also nur sagen, dass sich in genauer Anpassung an Sonderbedingungen solcher struktureller Koppelungen eine Vielfalt von Formen, teils auf Interaktions- teils auf Organisationsebene, entwickelt hat, wie es ohne Rückgriff auf kommunika-

tionsfähige Organisationen nicht möglich gewesen wäre“ (Luhmann 2000, S. 398). Das kann man zum Beispiel an Kommunalverwaltungen beobachten, die nicht nur als ausführendes Organ für politische Entscheidungen dienen, sondern ebenfalls in der Lage sind, Rechnungen zu bezahlen, Rechtsvorschriften zu vollziehen, Kinder zu erziehen oder Kunst zu produzieren.

„Es sollte deutlich geworden sein, dass Organisationen also einerseits die Autopoiesis der Funktionssysteme mitvollziehen, andererseits ökonomische, rechtliche, religiöse, wissenschaftliche oder politische Ereignisse und Ereignisketten aufeinander beziehen können, ohne dass es damit zu einer Verschmelzung der Funktionssysteme kommt. Organisationen liegen also *quer* zur primären Differenzierungsform der modernen Gesellschaft – und verschaffen gerade dadurch den Funktionssystemen einen internen Ordnungsgewinn“ (Nassehi 2002, S. 455). Dieser Aspekt des Verschmelzens ist im Hinblick auf das Thema Ökonomisierung, das im folgenden Kapitel behandelt wird, sehr interessant.

Wie erfolgt jetzt aber eine Zuordnung der Organisationen zu den Funktionssystemen?

Organisationen sind der Gesellschaft weitgehend (wenngleich nicht ausschließlich) durch funktionale Differenzierung zugeordnet. Die meisten Organisationen orientieren ihre Ziele an den Funktionen bestimmter Funktionssysteme, man denke an Banken, Krankenhäuser, Schulen, Armeen, politische Parteien. (Luhmann 2000, S. 405)

Allerdings kosten alle Organisationen Geld, weshalb sie alle im Wirtschaftssystem operieren. Hier gibt es einen Kreislauf: Organisationen müssen Arbeit bezahlen, wofür sie Geld, was sie in der Wirtschaft verdienen, benötigen. Andererseits stellen sie aber dadurch der Wirtschaft Arbeitsplätze zur Verfügung, die benötigt werden, damit der benötigte Konsum finanziert werden kann (vgl. ebd., S. 405). „Nicht zufällig nimmt sich deshalb die Politik dieses Problems an und verspricht die Schaffung von Arbeitsplätzen, obwohl diese Versprechen gänzlich ungedeckt sind, da nur die Wirtschaft über die entsprechenden Operationen verfügt“ (ebd., S. 405). Dies ist ein weiteres Beispiel, wie verwoben gerade Politik und Wirtschaft sind. Diese Verwobenheit wird



immer wieder auf den politischen Ebenen bis zur Kommunalebene sichtbar: in politischen Diskussionen, im Erwartungshorizont der Bürgerinnen und Bürger, der durch die Medien zum Ausdruck gebracht wird, bis hin zur Einnahmenseite einer Kommunalverwaltung, die in großer Abhängigkeit zu den Gewerbesteuer zahlenden Unternehmen steht, die sich auf ihrem Hoheitsgebiet niedergelassen haben.

Wichtig ist hier, ein Verständnis zu bekommen, wie Organisationen allgemein mit Funktionssystemen zusammenhängen. Es ist deutlich geworden, dass Organisationen den Funktionssystemen als Adressat dienen und sowohl für Interdependenzunterbrechungen innerhalb der Funktionssysteme als auch einer strukturellen Kopplung zwischen den Funktionssystemen sorgen.

In einem weiteren Schritt werden diese Erkenntnisse mit der Frage nach dem Spannungsfeld, in dem sich die Verwaltung als Organisation befindet, zusammengebracht.

## 4 Gesellschaftliche Bezüge: Verwaltung zwischen Politik und Wirtschaft

Es gehört zum politischen Liberalismus, die Gleichheit der Menschen (vor dem Gesetz) und die Gleichwertigkeit der Menschen (vor dem Gesetz) zu postulieren und zu verteidigen; es gehört zum ökonomischen Liberalismus, für freie Marktkräfte zu sorgen und an diese Freiheit eine dann legitime Form sozialer Ungleichheit zu binden, die sich in ökonomischer Dynamik stets einstellt. Zu den Grundstrukturen der Moderne gehört tatsächlich diese Spannung, die das Übersetzungsproblem zwischen Politik und Ökonomie zum Schlüsselverhältnis der Moderne macht. (Nassehi 2015, S. 293)

Dieses Zitat beschreibt das Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft sehr treffend. Unter der Annahme, dass wir uns in einer Zeit der zunehmenden Ökonomisierung befinden, kann die Kommunalverwaltung als Organisation im Spannungsfeld zwischen diesen Polen verortet werden. Was genau unter Ökonomisierung zu verstehen ist, wird in Kapitel 5 erläutert. Im folgenden Kapitel wird das Spannungsfeld allgemein und das jeweilige Zusammenspiel mit der Verwaltung untersucht.

Öffentliche Debatten um die Gesellschaftlichkeit ihrer eigenen Bedingungen kreisen seit dem 19. Jahrhundert um die Frage des Verhältnisses von politischer Intervention und der Freiheit von Marktkräften. Die Grundcharakterisierung von Gesellschaften als ‚kapitalistisch‘ und ‚sozialistisch‘ oder eher ‚liberal‘ oder ‚sozialdemokratisch-interventionistisch‘ zehrt exakt von dieser Unterscheidung zweier Pole der gesellschaftlichen Praxis: der individualistischen Perspektive von Marktteilnehmern, deren Rationalität eine insbesondere den individuellen Nutzen maximierende sei, auf der einen Seite, der kollektivistischen Perspektive einer staats- oder politikzentrierten Rationalität andererseits, die das Marktgeschehen so einschränkt und reguliert, dass der individuelle Nutzen in kollektiven Benefit umgemünzt werden kann. (Nassehi 2014, S. 36)

Diesen hier zitierten Passus verwendet Armin Nassehi zu Beginn seines Textes „Ökonomisierung? Politisierung? Differenzierung? Über das schwierige Verhältnis von Wirtschaft und Politik nebst einer Klärung der Frage, wer die Guten und wer die Bösen sind“. Wirtschaft und Politik beschreibt Nassehi als Pole der gesellschaftlichen Praxis. Auf der einen Seite steht die „individualistische Perspektive von Marktteilnehmern“ und auf der anderen Seite die „kollektivistische Perspektive einer staats- oder politikzentrierten Rationalität“. Die Erfolgsbedingungen des Ökonomischen sind deshalb individualisiert, „weil Zahlungsvorgänge konkreten Adressen zugerechnet und über Besitzansprüche legitimiert werden“ (Nassehi 2015, S. 259). Obwohl die Funktion des Ökonomischen der Knappheitsausgleich ist, ist die Perspektive ökonomischer Akteure aber nicht auf das Kollektiv gerichtet, sondern auf das Individuum. Es besteht also ein Mangel an Ordnungsbildungskompetenz, der wiederum durch das Politische und seine kollektiv bindenden Entscheidungen kompensiert werden soll (vgl. ebd., S. 259). „Die ökonomische Dynamik muss politisch kontrolliert werden, damit einerseits ökonomische Anreize funktionieren und eine dafür notwendige Dynamik in Gang bleibt, andererseits aber negative Ordnungsfolgen des Ökonomischen kompensiert werden können“ (ebd., S. 260). In diesem Feld bewegt sich die Verwaltung als Vollzugsorgan für politische Entscheidungen.

Zunächst lassen sich klassischerweise Primärorientierungen einer öffentlichen Verwaltung in der Politik und im Recht finden. Aus der Perspektive eines Alltagsbeobachters ist die Aufgabe einer Verwaltung der Vollzug von Rechtsvorschriften und der Vollzug politischer Entscheidungen. Trotz dieser zunächst offensichtlichen Primärorientierungen liegt in dieser Arbeit der Fokus auf dem Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Politik.

Was bedeuten nun aber die oben genannten Pole „politische Intervention“ versus „Freiheit von Marktkräften“ und „individualistische Perspektive von Marktteilnehmern“ versus „kollektivistische Perspektive einer staats- oder politikzentrierten Rationalität“ für die öffentliche Verwaltung beziehungsweise für die Kommunalverwaltung?

Zunächst stellt sich die Frage, was unter politischen Interventionen zu verstehen ist und welchen Zweck sie erfüllen sollen. Nach Nassehi

sollen politische Interventionen das Marktgeschehen so einschränken und regulieren, dass der individuelle Nutzen in kollektiven Benefit umgesetzt werden kann (vgl. Nassehi 2014, S. 36). Darüber hinaus verfolgen politische Interventionen aber ebenfalls die „Förderung des wirtschaftlichen Wohlstands“ (Mayntz 1978, S. 46). Darunter sind nicht nur Gesetze zu verstehen, die die wirtschaftliche Tätigkeit erleichtern sollen, sondern auch ganz direkt Subventionen für bestimmte Wirtschaftsbereiche (vgl. ebd., S. 46). Selbst wenn diese Förderungen des wirtschaftlichen Wohlstands positive politische Interventionen darstellen, schränken diese ebenfalls die Freiheit von Marktkräften ein. Denn jeder Eingriff, egal ob fördernd oder regulierend, stellt einen Eingriff dar und wirkt damit wettbewerbsverzerrend.

Nebenbei erwähnt eröffnet sich hier ein weiteres Spannungsfeld innerhalb des politischen Feldes. Auf der einen Seite wird von der Politik genau dieser regulierende und fördernde Eingriff von der Bevölkerung erwartet. Auf der anderen Seite gibt es EU-Vorschriften, insbesondere das Beihilfeverbot nach Art. 107 AEUV, die zur Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung die Möglichkeiten zur staatlichen Förderung und damit Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige stark einschränken. Darauf wird in Kapitel 9.1 noch näher eingegangen.

Aber wie hängt „politische Interventionen“ versus „Freiheit von Marktkräften“ mit einer Kommunalverwaltung zusammen? Die großen und ganzheitlichen politischen Eingriffe in die freie Entwicklung der Marktkräfte in Form von Gesetzen finden zunächst einmal weit entfernt von den Kommunen, nämlich auf Länder- bzw. Bundesebene statt. Diese werden in den entsprechenden politischen Gremien verabschiedet, wie zum Beispiel Bankengesetze, das Handelsgesetzbuch oder Arbeitnehmerschutzgesetze. Damit wird der rechtliche Rahmen gesetzt, innerhalb dessen ‚die Wirtschaft‘ in Form von Unternehmensorganisationen legal handeln darf. Auf dieser obersten Ebene stehen die allgemeingültigen Regelungen in Form von Gesetzen, also Interventionen durch die obersten politischen Gremien mit ihren Verwaltungen als Vollzugsorganen (in diesem Fall ist der Vollzug dann eher die Erstellung eines Gesetzes und nicht der Vollzug eines Gesetzes). Auf der untersten und damit bürgernächsten Ebene treten sie aber auch ganz

konkret im kleineren Rahmen auf. Das bedeutet, dass die Regelungen nicht durch Gesetze, sondern durch Satzungen und konkrete Stadtratsbeschlüsse vollzogen werden. Der Spielrahmen einer Kommunalverwaltung ist, was die Interventionen in Marktkräfte angeht, also stark eingeschränkt – zumindest was die allgemeinen, sprich rechtlichen Regelungen betrifft. Darüber hinaus gibt es allerdings ein weites Feld an Maßnahmen, die direkten oder indirekten Einfluss auf den Markt und seine Kräfte haben. Es sei hier nur als Beispiel die Städteplanung mit Festlegungen zur Bebauung erwähnt oder aber die Bereitstellung von Infrastruktur, sei es auf baulicher Ebene (Straßen, Trambahnschienen, U-Bahntunnel etc.) oder auf der Ebene des Betriebes wie des Bereitstellens von öffentlichem Personennahverkehr.

Kommen wir zur ‚individualistischen Perspektive von Marktteilnehmern‘ versus ‚kollektivistischen Perspektive einer staats- oder politikzentrierten Rationalität‘.

Wie unterscheiden sich diese von der politischen Intervention und der Freiheit von Marktkräften? Diese beiden Pole bezeichnen im Groben die Form der ‚Handlung‘, nämlich Interventionen und Marktkräfte. Was ist hier die Rolle der Politik? Sie greift mit Interventionen in das Leben der Menschen und speziell hier in die Marktkräfte eines Wirtschaftssystems ein.

Die anderen beiden genannten Pole verknüpfen den Markt und damit die Wirtschaft mit individuellen sowie die Politik mit kollektivistischen Perspektiven. Das ist so weit stimmig, weil die Politik darauf abzielt, kollektiv bindende Entscheidungen zu produzieren, während die Wirtschaft auf Verteilungskämpfe ausgerichtet ist, die im Extremfall höchst individualistisch geprägt sein können. Diese Verknüpfung macht den Trend zur Ökonomisierung noch brisanter. Nicht umsonst stellt Nassehi in seinem Text zur Ökonomisierung die Frage nach der moralischen Wertung, nämlich wer auf der Seite der Guten und wer auf der Seite der Bösen steht (vgl. Nassehi, 2014). Im Endeffekt kommt dem Staat bzw. seinen Vollzugsorganen die Aufgabe zu, das Kollektiv vor Schäden durch Einzelinteressen zu schützen, und zwar mit dem Mittel der politischen Intervention. Gleichzeitig soll diese Einflussnahme aber auf keinen Fall die positiven Marktkräfte einschränken und eventuelle Geschäftsfelder verhindern.

Diese sich konträr gegenüberstehenden Perspektiven eröffnen eine neue Facette des Spannungsfeldes, in dem sich die Kommunalverwaltung befindet. Auf der einen Seite ist sie für den Vollzug der durch die Politik getroffenen, kollektiv bindenden Entscheidungen zuständig. Auf der anderen Seite soll sie sowohl in der eigenen Organisation als auch bei Tätigkeiten, die in einem marktähnlichen Umfeld geschehen, wirtschaftlich arbeiten. Aber wie kann das zusammenpassen? Welche Problematiken entstehen dadurch und wie werden diese in der Praxis in der Verwaltung gelöst? Antworten hierzu sollen im empirischen Teil dieser Arbeit gefunden werden.

Zunächst soll aber noch ein wichtiger Aspekt bei der Betrachtung der Pole Wirtschaft und Politik herausgegriffen werden. Die wirtschaftlichen und politischen Praktiken unterscheiden sich unter anderem in ihrem Umgang mit Zeit. Nassehi verwendet hierfür den Begriff „Geschwindigkeitsregime“ (Nassehi 2015, S. 261). Während die Wirtschaft sehr schnell handeln muss, geht es in der Politik um demokratische Willensbildung, die zeitaufwendig ist. Dieser vermehrte Zeit- und damit Kostenaufwand wird gerne als Demokratiekosten bezeichnet. Der Begriff veranschaulicht, wie ein politisches Phänomen mit wirtschaftlicher Semantik beschrieben wird. Der Umgang mit der Zeit ist insofern ein wichtiges Moment, weil hier Grenzen aufgezeigt werden, über die hinaus die Kommunalverwaltung nicht wirtschaftlich arbeiten kann. Das heißt, es gibt nur bestimmte Bereiche, in denen die Verwaltung auf eine bestimmte Art und Weise legitimiert ist, eigene Entscheidungen ohne demokratische Willensbildung treffen zu können, was ihr ermöglicht, schneller handeln zu können. „Eine politische Entscheidung gilt nur dann als legitim, wenn sie sich den entsprechenden Entscheidungsprogrammen und -verfahren fügt und Zeit dazu nutzt, der Opposition oder der Öffentlichkeit die Gelegenheit zu geben, den Entscheidungen auch durch negative Stellungnahmen die Würde der demokratischen Legitimation zu verleihen“ (ebd., S. 261 f.). Ökonomisierung kann nicht die Entscheidungsverfahren verändern bzw. nur bedingt eingreifen, weil diese Verfahren für die Legitimierung der Entscheidung vonnöten sind. Aber Ökonomisierung kann auf die Entscheidungsprogramme Einfluss ausüben. Zudem verändern Einflüsse aus der Umwelt, in diesem Fall ökonomische Einflüsse, die Referenzen für Entscheidungen.

Im dargestellten Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft ist die Verwaltung immer wieder mit ihrer gesellschaftlichen Funktion sichtbar geworden. In den folgenden beiden Abschnitten möchte ich das Zusammenspiel zwischen der Verwaltung und den beiden Funktionssystemen genauer betrachten.

## 4.1 Verwaltung und Politik

Bei der Ausdifferenzierung des politischen Systems entsteht eine innere Differenzierung in Politik und Verwaltung (siehe Kapitel 3.1). Bevor hier das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Politik näher untersucht werden soll, möchte ich noch einen weiteren Aspekt aufgreifen.

Demokratie, Aristokratie, Oligarchie, Diktatur, Despotismus, Totalitarismus, Absolutismus, Anarchie – jedes politische System muss versuchen, ein Gleichgewicht zwischen zwei fundamentalen Kriterien zu finden: Effizienz und Legitimität. (Van Reybrouck 2013, S. 14)

Van Reybrouck setzt diese beiden Begriffe an dieser Stelle passend zu meiner Überschrift in die „richtige“ Reihenfolge: Wenn man diese beiden Begriffe betrachtet, könnte man die Effizienz mit der Verwaltung und die Legitimität mit der Politik gleichsetzen. In politischen Prozessen geht es immer auch darum, dass gewählte Volksvertreter die Legitimation haben, richtungsweisende Entscheidungen zu treffen. Deshalb verfügt eine Kommunalverwaltung nicht nur über eine hierarchische Verwaltungsorganisation, sondern zudem immer über ein politisches Organ, den Gemeinde- bzw. Stadtrat. Durch den Stadtrat werden Entscheidungen getroffen, die einen kollektiv-bindenden Charakter haben und legitimiert sind. Hier wird das was entschieden. Die Verwaltung selbst steht für die Umsetzung dieser kollektiv-bindenden Entscheidungen und übernimmt deshalb in der hier betrachteten Gegenüberstellung die Effizienz. Von Effizienz kann deshalb gesprochen werden, weil in der Verwaltung das nötige Fachwissen gebündelt ist und Experten die Entscheidungen des demokratischen Gremiums umsetzen. Zumindest sieht es so die Theorie vor. Ob dies in der Praxis so funktioniert,

wie es hier generalisierend beschrieben wurde, ist eine Frage, der ich in meinem empirischen Teil nachgehen werde.

Inwieweit das Gleichgewicht zwischen Effizienz und Legitimität immer wieder aufs Neue hergestellt bzw. ausbalanciert werden muss, wird am Zusammenspiel zwischen dem Stadtrat und der Verwaltung sichtbar. Diesem Zusammenspiel werde ich mich später bei der Vorstellung der Verwaltungsreform genauer widmen.

Renate Mayntz stellt die faktische Aufgabenerfüllung als ein zentrales verwaltungssoziologisches Problem dar. Wie Van Reybrouck sieht sie hier ebenfalls die zwei Dimensionen, nämlich eine technische (Voraussetzung, um effizient zu arbeiten) und eine politische (Voraussetzung für legitime Entscheidungen) (vgl. Mayntz 1978, S. 60 f.). Bei der politischen Dimension geht es Mayntz vor allem darum, das Zusammenspiel zwischen dem Entscheider „Politik“ und dem Vollzieher „Verwaltung“ zu analysieren. Deshalb stellt sie die zentrale Frage, „ob (und unter welchen Bedingungen) die Verwaltung den Charakter eines Vollzugsinstruments, eines Mittels überhaupt bewahrt oder nicht vielmehr dazu neigt, ihren Mittelcharakter abzustreifen, sich der Handhabung durch die dazu Befugten zu entziehen und sich als eigenes Machtzentrum zu verselbständigen“ (ebd., S. 61). Mayntz bezeichnet dieses Problem nicht als ein Neues, da es bereits unter dem Schlagwort „Bürokratie“ diskutiert wird und wurde.

Einen wichtigen Beitrag zu dieser Diskussion hat Max Weber geleistet. „(...) Max Weber zufolge [setzt] jede Art kontinuierlicher Herrschaftsausübung einen Verwaltungsstab voraus“ (ebd., S. 62). Dieser Verwaltungsstab bzw. diese Verwaltung sollte im Idealtypus eigentlich ein Präzisionsinstrument darstellen, das keinerlei eigene Zwecke verfolgen darf (vgl. ebd., S. 62 f.). Die Praxis sieht allerdings ganz anders aus. Das Ungleichgewicht entsteht schon bei dem oben dargestellten Dualismus: technisch versus politisch bzw. Effizienz versus Legitimität. Die Verwaltung, der die Umsetzung der politischen Entscheidungen obliegt, benötigt für diese Aufgabe ein gewisses Maß an Fachwissen. Und dieses Fachwissen wird zur Grundlage ihrer Macht. Es entsteht ein „Spannungsfeld zwischen den Herrschenden und dem Verwaltungsstab (...), wobei die Herrschenden die Verwaltung als Instrument zur Realisierung der von ihnen gesetzten Zwecke wollen, während der



Verwaltungsstab dazu neigt, sich dieser Verfügung zu entziehen und seine Macht zu benutzen, um eigene Interessen und Auffassungen durchzusetzen“ (ebd., S. 63). Dieses Spannungsfeld wird uns im empirischen Teil dieser Arbeit wieder begegnen.

Für die Legitimität einer Regierung und der dazu gehörenden Verwaltung ist es von größter Wichtigkeit, dass die Verwaltung sich nicht aus dem politischen Funktionssystem loslöst und sich außerhalb der legitimierten Entscheidungen bewegt. „Die politischen Maßnahmen, über die das Volk so [durch die Wahl einer Regierung] mittelbar entscheidet, darf die Verwaltung nicht verfälschen. Demokratische Wahlen würden einen guten Teil ihrer Bedeutung verlieren, handelte die öffentliche Verwaltung nicht als loyales Instrument der gewählten politischen Führung“ (ebd., S. 64). Allerdings tritt diese Neutralität nie in Reinform auf. Eine Verwaltung handelt selten oder nie als völlig neutrales Werkzeug (vgl. ebd., S. 64).

Ein schönes Beispiel hierfür ist die englische Serie „Yes, Minister“ aus den 1980er-Jahren. In dieser Serie geht es um das Zusammenspiel des gewählten Ministers, James Hacker, und des zugehörigen Ministeriums, dargestellt durch obersten verbeamteten Staatssekretär Sir Humphrey Appleby. Dieser geht in Folge 6 der ersten Staffel sogar so weit, dem Minister zu erklären, dass es überhaupt nicht seine Aufgabe ist, das Ministerium zu leiten:

Sir Humphrey: You are not here to run this department. (...)

Hacker: ... And what am I supposed to do?

Sir Humphrey: We've been through this all before. Make police. Get legislation in acted. And above all secure the departments budget in parliament. (Yes, Minister. Staffel 1, Episode 6, The right to know)

Sir Humphrey möchte Hacker mit diesem Zitat überzeugen, dass er sich lediglich um die politischen Probleme kümmern soll bzw. darf, alles Inhaltliche aber ihm als Chef der Verwaltung selbst obliegt. Von einer neutralen Positionierung der Verwaltung kann hier also definitiv nicht die Rede sein.

Diese Serie stellt selbstverständlich nicht einen wissenschaftlichen Befund dar, aber durch die komödiantische Überspitzung werden Strukturen und Muster, die im Verborgenen wirken, sichtbar gemacht.

Die politische Neutralität hat daneben eine Kehrseite, die sehr deutlich bei der Ausübung der neutralen Rolle der Verwaltung während des Dritten Reichs sichtbar wurde. Gerade im Vergleich zu anderen Staaten mit ebenfalls nationalsozialistischen Regimen gab die deutsche Verwaltung ein Musterbeispiel für neutralen Gesetzesvollzug ab (vgl. u. a. Arendt 2013 (1964)).

Hier eröffnet sich also ein Spannungsfeld zwischen der politischen Neutralität und der politischen Verantwortung der Verwaltung, das nach Mayntz mit dem Legitimitätsproblem politischer Herrschaft verbunden ist (vgl. Mayntz 1978, S. 66).

Auf der einen Seite benötigt die Verwaltung ein gewisses Maß an notwendiger Selbständigkeit, auf der anderen Seite beinhaltet genau diese Autonomie ein gewisses Risiko, dass sich die Verwaltung verselbständigt und sich damit außerhalb der politischen Entscheidungen bewegt.

Inwieweit die Tendenz zur Verselbständigung tatsächlich begünstigt wird, hängt von einer Vielzahl von Bedingungen ab, darunter den Merkmalen des Verwaltungspersonals, strukturellen Verwaltungsmerkmalen, der Art der Verwaltungsaufgaben, Merkmale der gesellschaftlichen Umwelt und die Beschaffenheit des politischen Systems (vgl. ebd., S. 67–70).

Mayntz unterscheidet hierbei drei Haupttypen von mehr oder weniger verselbständigten Verwaltungssystemen:

die selbstverantwortlich handelnde Verwaltung,

die ihre Macht im Eigeninteresse nutzende Verwaltung und

die im Interesse bzw. als Agent einer bestimmten sozialen Gruppe oder Schicht handelnden Verwaltung. (ebd., S. 70)

Die beiden letzten Haupttypen bewegen sich beide bis zu einem gewissen Grad im illegalen Bereich. Für diese Arbeit ist deshalb vor allem der erste Haupttyp von Interesse.

Der erste Typ stellt den Idealtypus für das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik dar. „Die Verwaltung besitzt hier genügend Eigenständigkeit, um die ihr zugewiesenen Aufgaben wirksam zu erfüllen, hat aber eine Dienstleistungsorientierung bewahrt“ (ebd., S. 70). Die Dienstleistungsorientierung ist in diesem Fall nicht nach außen auf den Bürger gerichtet, sondern auf die Politik, für die die Verwaltung einen Dienst leistet. Interessant wird es bei der Frage, was „genügend Eigenständigkeit“ bedeutet. In der Rechtssprache würde man diesen Begriff als unbestimmten Rechtsbegriff bezeichnen. Es muss also interpretiert werden, welche Form von Eigenständigkeit benötigt wird, um die zugewiesenen Aufgaben wirksam erfüllen zu können. Dass hier die politischen Organe auf der einen Seite und die Verwaltung auf der anderen Seite sich bei der Interpretation nicht immer einig sind, liegt auf der Hand.

Ein wichtiges Moment in der Verwaltungsreform ist genau dieses Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung, das durch das Neue Steuerungsmodell auf neue Beine gestellt werden sollte.

Deutlich wird auf jeden Fall, dass Webers „Hinweis auf die Konzentration von Fachwissen und Sachinformationen in der Verwaltung als Erklärung für die Verselbständigungstendenz nicht ausreicht. Gewiß erschwert diese Konzentration eine effektive politische Steuerung und Kontrolle, doch ist die Tendenz zur Verselbständigung zunächst viel grundsätzlicher in dem Umfang des Entscheidungsspielraums begründet, der der Verwaltung zur Erledigung ihrer Aufgaben notwendigerweise zugestanden werden muß, und zwar nicht nur bei der Entscheidungsvorbereitung und Planung, sondern auch beim Vollzug politischer Entscheidungen“ (ebd., S. 73).

Beim Thema „Steuerung der Verwaltung“ geht es also nicht nur darum, WAS getan werden soll, also welche Aufgaben erfüllt werden sollen, sondern zudem um die Frage, WIE diese Aufgaben erfüllt werden sollen. Nachdem die Verwaltung das Vollzugsorgan für politische Entscheidungen ist, wird hier also die Frage nach der Art der Vorgaben gestellt, die das Verwaltungshandeln steuern.

Nach Luhmann kann man zwei grundsätzliche Steuerungsformen unterscheiden: Zweckprogramme und Routineprogramme (vgl. Luhmann 2018, S. 301 ff.). Letzteres kann man auch als Konditionalprogramme bezeichnen.

Routine- oder Konditionalprogramme zeichnen sich durch ihr relativ einfaches Wenn-Dann-Schema aus. Viele Gesetzesvorlagen sind genau nach diesem Schema aufgebaut. Bei Zweckprogrammen wird „das System (...) durch seinen Zweck, der zugleich die Abnahmefähigkeit seiner Entscheidungen definiert, im Großen und Ganzen am Seil geführt, aber doch nicht auf genau vorgezeichneter Spur. Es bleibt, um seiner spezifischen Eigenleistung und Verantwortung will, relativ autonom“ (ebd., S. 302).

Konditionalprogramme sind zwar einfach in der Durchführung und in der Überprüfung, aber nicht alle Aufgaben sind geeignet, um über diese Form das Verwaltungshandeln erledigt zu werden. „Vor allem die Bewältigung komplexer Aufgaben und sich dynamisch verändernder Problemsituationen verlangt deshalb nach Zweckprogrammierung, bei der die Verwaltung im Übrigen auch für den Erfolg ihres Handelns verantwortlich gemacht und nicht nur nach dessen Regeltreue beurteilt wird“ (Mayntz 1978, S. 57).

Man kann also sagen, dass es auf der einen Seite Entscheidungsprogramme gibt, die eindeutig nach dem Prinzip der Wenn-Dann-Logik auszuführen und einfach zu kontrollieren sind, nämlich die Konditionalprogrammierung, gleichzeitig aber nicht immer die Komplexität des tatsächlichen Problems erfassen können und deshalb nicht immer geeignet sind. Auf der anderen Seite gibt es die Zweckprogrammierung, die zwar den entsprechend größeren Handlungsspielraum gewährleistet und deshalb für komplexe Aufgabenstellungen geeignet ist, andererseits aber wesentlich schwieriger zu kontrollieren ist.

Erschwerend kommt die Asymmetrie zwischen einem politischen Organ und der Verwaltung hinsichtlich des Fachwissens hinzu. In diesem Spannungsfeld bewegen sich allgemein die politischen Organe und die Verwaltung, bei einer Kommunalverwaltung konkret in der Zusammenarbeit und dem Zusammenspiel des Gemeinde- oder Stadtrates. Im bayerischen Gemeinderecht kommt hierzu noch die Doppelrolle der Oberbürgermeister\*innen hinzu, die sowohl Vorsitzende des Gemeinde-/Stadtrates und zudem Chef der Verwaltung sind.

Welche Auswirkungen diese Konstellation auf die Praxis haben und inwieweit die Verwaltungsreform hier zu Änderungen geführt hat, wird in Kapitel 9 näher betrachtet.

Bei der Frage nach der Steuerung ist es also am einfachsten, wenn Handlungsgrundlagen mit geringem Ermessensspielraum vorgeben werden. Das bereitet allerdings ein großes Problem, weil viele Aufgaben sich nicht nur durch konditionale Handlungsprogramme steuern lassen, sondern eine Zweckprogrammierung mit entsprechend großen Handlungsspielräumen erfordern. Außerdem sind die Themen meist zu komplex und können von politischen Organen alleine nicht mehr überblickt werden. Dafür braucht es den Sach- und Fachverstand der einzelnen Verwaltungszweige (vgl. ebd., S. 74).

## 4.2 Verwaltung und Wirtschaft

Wirtschaft und Verwaltung haben ein eigenartiges Verhältnis zueinander. Sehr oft wird in der alltäglichen Praxis der Vergleich zur „privaten Wirtschaft“ herangezogen, meistens mit der Tendenz, dass die Verwaltung in diesem Vergleich weniger gut abschneidet. Wirtschaftsunternehmen fungieren sozusagen als permanentes Vergleichsmoment für die Organisation „Verwaltung“. Ein paar plakative Beispiele hierzu habe ich schon im Eingangskapitel dargestellt.

Das Zusammenspiel von Unternehmen und im Kontext der historischen Entwicklung wachsenden Kommunalverwaltungen wird in Kapitel 6.1 aufgegriffen werden. Dabei wird es vor allem um die Frage gehen, wer welche Aufgaben der Daseinsvorsorge übernimmt.

In diesem Kapitel will ich mich mit dem Thema Wirtschaftlichkeit und ihrer Bedeutung für die Verwaltung beschäftigen. Darüber hinaus sollen auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit, wie die (Produktions-)menge, Gewinnerzielungsverbot und Gewinnmaximierung sowie Qualität näher betrachtet werden.

Die bayerischen Gemeinden sind laut ihrer Gemeindeordnung dazu angehalten, ihre Hauswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO). Was genau unter diesem allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu verstehen ist, ist nicht so einfach zu fassen und soll deshalb im Folgenden erläutert, analysiert und diskutiert werden.

Interessanterweise hat Luhmann dieses Thema schon sehr früh aufgegriffen und sich im Jahr 1960 für das Verwaltungsarchiv mit der

Frage „Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?“ auseinandergesetzt (Luhmann 1960). Luhmann war zu diesem Zeitpunkt noch als Regierungsrat in Lüneburg tätig. Man könnte jetzt meinen, dass Luhmann mit diesem Text ein Vorreiter auf einem Gebiet war, das erst in der heutigen Zeit richtig an Bedeutung gewonnen hat. Dem ist aber nicht so, was sehr gut aus Luhmanns Literaturhinweisen herausgelesen werden kann. So finden sich Definitionen zum Begriff der Wirtschaftlichkeit im Kontext Verwaltung unter anderem in verschiedenen Werken aus den 1940er- und 1950er-Jahren. Selbst wenn das nur einen kleinen Ausschnitt darstellt, wird hier wieder deutlich, dass Verwaltung und Wirtschaft(-lichkeit) ein altes Thema ist.

Luhmann setzt das Thema Wirtschaftlichkeit in den Kontext der Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung. „Mit dem Begriff der Wirtschaftlichkeit wird ein regulatives Modell für rationales Entscheiden gegeben“ (ebd., S. 97). Wer wirtschaftlich entscheidet, handelt rational und im Kontext der Gemeindeordnung rechtmäßig. Da es aber Alternativen zu einem solchen Entscheidungsmodell gibt, fragt Luhmann nach der prinzipiellen Eignung dieses Modells. „Als wirtschaftlich oder ergiebig (efficient) gilt gemeinhin ein Handeln, welches das bestmögliche Verhältnis von Aufwand und Ertrag zuwege bringt, so daß entweder ein gegebener Zweck mit minimalem Aufwand erreicht wird oder bestimmte Mittel einen maximalen Ertrag liefern“ (ebd., S. 97 f.).

Es geht also um das Verhältnis von Mittel und Zweck, wobei Luhmann den Zweck als die „Vorstellung einer seiner Folgen“ bezeichnet (vgl. ebd., S. 98). Wirtschaftlich und damit rational gilt eine Entscheidung dann, wenn sie ein optimales Folgeverhältnis herstellt. „Rationalität in diesem Sinne setzt also eine einheitliche, vollständige und widerspruchsfreie Ordnung der Wertaspekte sämtlicher Folgen des Handelns voraus, die sich außerdem während des Planungszeitraums nicht ändern darf“ (ebd., S. 99). Diese Voraussetzungen sind aber nicht erfüllbar. Es ist weder möglich, eine absolut vollständige und widerspruchsfreie Ordnung der Wertaspekte zu kennen, noch kann eine Stabilität dieser Wertaspekte garantiert werden. Mit anderen Worten, wir wissen weder in welchem Ranking unsere Werte absolut stehen, noch wissen wir, ob wir dieses Ranking in der Zukunft genauso aufstellen würden. Dieses Problem wird durch eine Verlagerung ins Quantitative,

ins Berechenbare gelöst. Auch diese Verschiebung stößt relativ bald an Grenzen, nämlich an die Grenze der Messbarkeit (vgl. ebd., S. 90). Damit stoßen wir wieder auf das allgemeine Problem, menschliches Handeln in Zahlen darzustellen.

Für Luhmann bedeutet das eine Verengung der Perspektive (vgl. ebd., S. 100). Das Paradoxe an der Situation ist, dass man mit mathematischen Modellen tatsächlich schon vieles quantifizieren und damit berechnen könnte. Allerdings würde es für die Verwaltung bedeuten, das entsprechende Fachpersonal dafür einstellen zu müssen, was vermutlich eher unwirtschaftlich wäre. „Durch die Tatsache, daß das Auskalkulieren wirtschaftlicher Entscheidungen zu teuer kommt, durchkreuzt sich das Modell selbst: Wirtschaftliche Entscheidungen sind unwirtschaftlich“ (ebd., S. 100).

Die Wirtschaftswissenschaften haben sich ebenfalls mit den Problemen des Prinzips der Wirtschaftlichkeit beschäftigt. Um die Anwendungsbreite der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie zu vergrößern, „versucht man, sich von einigen Komponenten des klassischen Homo oeconomicus zu lösen. Die Postulate der vollständigen Kenntnis aller relevanten Daten und der perfekten Konkurrenz, die die Wirkungen des Handelns anderer unendlich klein werden läßt, werden aufgegeben“ (ebd., S. 101). Dieser Prozess des Loslösens von dem Menschenbild des Homo oeconomicus hin zu einer Vielzahl von Menschenbildern dauert in den Wirtschaftswissenschaften bis zum heutigen Tag an. Aber viele Ökonomen sind schlicht bei der Gewohnheit geblieben, diesen rationalen Menschtypen als Voraussetzung unhinterfragt hinzunehmen (vgl. Priddat 2017, S. 80).

Aber was bedeutet es, wenn das Modell des Homo oeconomicus aufgegeben wird? „Das bedeutet, daß die Wirtschaftswissenschaften eine Entscheidungslehre entwickeln müssen, welche mit unvollständiger Information, mit unterschiedlichen Erwartungshorizonten, mit schwer überschaubarem Gegenhandeln, kurz: mit Risiken rechnen muss“ (Luhmann 1960, S. 101). Damit stellt Luhmann infrage, ob ein Optimum überhaupt ermittelbar ist, wenn unter diesen Voraussetzungen ein Vergleich der verschiedenen Optionen durch ein Leck an Informationen praktisch nur sehr beschränkt durchführbar ist. Außerdem setzt ein solcher Vergleich eine festgelegte Perspektive voraus. Entwe-

der man geht von einem bestimmten Mitteleinsatz aus oder man geht von einer bestimmten Folge aus. Die jeweils andere Seite kann dann verglichen werden. Das passt aber nicht auf eine heutige Verwaltung: „Weder seine [die des Staates] Aufgaben noch seine Steuergelder sind fixierte Größen“ (ebd., S. 102). Außerdem darf neben diesen Vergleichen der Zeitfaktor nicht außer Acht gelassen werden. Das ist vor allem wichtig, weil Entscheidungen grundsätzlich retrospektiv beurteilt werden. Dabei wird der Zeitfaktor oft ignoriert und damit teilweise auch zu Unrecht die Entscheidungskompetenz des Entscheiders kritisiert.

Eine Möglichkeit zur Lösung dieses Dilemmas bietet Simons neutralisierter Folgerahmen (vgl. Simon/Smithburg/Thompson, 1950): „Da es unmöglich ist, alle Folgen einer Entscheidung einschließlich der Folgen von Alternativen, auf die man verzichtet, miteinander zu vergleichen, muß der Umkreis der zu beachtenden Folgen begrenzt, die Wahlsituation vereinfacht werden“ (Luhmann 1960, S. 102). Es werden also Mittel und Zweck zusammen vorgegeben. „Das heißt: die nachteiligen Folgen der Verwendung dieser Mittel, besonders der entgehende Nutzen anderer Verwendung, dürfen außer Acht bleiben, werden neutralisiert“ (ebd., S. 103). Mit dieser Folgenneutralisierung soll das optimale Folgenverhältnis festgelegt werden. Aber gerade in der Verwaltung werden die nachteiligen Aspekte dieses Modells sichtbar. Die Ressortperspektive wird versteift und die Probleme werden auf die Haushaltsdebatte verlagert. Hier können sie aber nicht gelöst werden, „weil es an einem rationalen Prinzip des Folgenvergleichs fehlt“ (ebd., S. 103). Das Problem kann nicht nach wirtschaftswissenschaftlichen Kriterien gelöst werden, es wird politisch gelöst. Das heißt, es stellt sich nicht die Frage, welche Position die wirtschaftlichste ist, sondern welche Position am machtvollsten vertreten und damit durchgesetzt wird.

Für Luhmann ist es an dieser Stelle besonders wichtig, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auseinanderzuhalten. Bei der Sparsamkeit geht es lediglich darum, den Ressourceneinsatz zu minimieren. Für ihn ist Sparsamkeit eine lobenswerte Tugend, aber keine rationale Einstellung. Sparsamkeit bedeutet vor allem die Perspektive auf die Mittel einzunehmen. Das wiederum kann zur Folge haben, dass der Nutzen reduziert werden muss, weil nicht mehr investiert werden kann. Damit wird aber vor allem das Prinzip der Wirtschaftlichkeit, das beste Kos-



ten-Nutzen-Verhältnis zu erreichen, eingeschränkt, weil wichtige Alternativen als unbrauchbar vor dem Entscheidungsprozess ausgetauscht werden. Es zeigt sich also, dass diese beiden Begriffe nicht ohne Probleme so beieinanderstehen. Dieser Ansatz deckt die Widersprüchlichkeit, nämlich das Konfliktpotenzial der eingangs zitierten Rechtsnorm des Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO auf. Nachdem die Gemeindekassen oft knapp bemessen sind, bekommt die Sparsamkeit oft eine stärkere Bedeutung als die Wirtschaftlichkeit. Dieses Spannungsfeld führt wiederum in der Praxis zu interessanten Diskussionen und Strategien zur Problemlösung.

Besonders kritisch wird es, wenn man „Einzelzwecke ohne Rücksicht auf die neutralisierten Nebenfolgen optimal [zu] verwirklichen sucht“ (ebd., S. 104). Damit geht der Blick für das große Ganze verloren und es kann unter Umständen zu massiven Fehlentscheidungen kommen. Besonders die Verwaltung ist hier gefährdet, weil sie in einem solch verkleinerten Rahmen kaum die Möglichkeit hat, den Wertevergleich rational zu lösen. Luhmann führt als Beispiel hier den Bau einer Schule an und die schwierige Wahl, ob ein Physikzimmer, ein Zeichensaal oder eine Dienstwohnung dringender gebraucht wird.

All dies führt für Luhmann zu dem Schluss, dass sich das „Prinzip der Optimierung nicht bewährt hat (...) [und] man daher von einer *Theorie der einzig-richtigen, beste Entscheidung* zu einer lebensnäheren *Theorie der brauchbaren Entscheidungen* übergehen muss“ (ebd., S. 105). Für den Entscheidungsprozess bedeutet das, dass vor dem rationalen Entscheiden zwischen verschiedenen Alternativen eine Brauchbarkeitskontrolle erfolgt. In den Entscheidungsprozess werden also nur Alternativen aufgenommen, die brauchbar sind. „Durch die vorweggenommene Brauchbarkeitskontrolle sind die Probleme des unsachlichen Einflusses auf die Verwaltung und der wahrheitsunfähigen Ideologie entschärft; kanalisierter Interessendruck und gezähmter Idealismus stören die rationale Brauchbarkeit der Entscheidungen nicht mehr (...) Durch die Mehrzahl brauchbarer Lösungen ist der Verwaltung nicht nur eine leichtere Entscheidungstechnik, sondern auch jene Elastizität und Anpassungsfähigkeit des Verhaltens gewährt, die sie dringend benötigt, um in dauernd wechselnden Situationen und gegenüber widerspruchsvollen, unausgeglichenen Erwartungen zu bestehen“

(ebd., S. 108). Zur Beurteilung der Brauchbarkeit gibt es Brauchbarkeitsstandards wie zum Beispiel Vorschriften des positiven Rechts. Diese Brauchbarkeitsbedingungen erleichtern die Entscheidung, weil sie auf der einen Seite eine Entscheidungsgrundlage liefern, die Entscheidung aber nicht voll determinieren und der Verwaltung damit einen gewissen Spielraum für ihre Entscheidungen lassen. Damit wird die Entscheidung erleichtert und gleichzeitig bleibt genügend Flexibilität, um sich an wechselnde und widerspruchsvolle fremde Erwartungen wie Ansichten der Politiker, Interessenten und der Öffentlichkeit anzupassen (vgl. ebd., S. 109).

Zusammenfassend lässt sich nach Luhmann das Modell der Wirtschaftlichkeit, das die Bewertung der Beziehung zwischen Mittel und Zweck als optimales Folgeverhältnis deutet (vgl. ebd., S. 102), anhand folgender Punkte kritisieren:

Voraussetzung ist zunächst ein Kausalzusammenhang. Für den Vergleich der verschiedenen Alternativen muss eine Perspektive festgelegt werden: Entweder ist der Fokus auf die Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zwecks oder auf den Einsatz eines bestimmten Mittels zur Erreichung von Zwecken gelegt. Dabei gibt es aber eine Vielzahl von Folgen, die oft unvergleichbar sind. Auch die Seite der Mittel kann unvorhersehbar schwanken und es muss eine Zeitgrenze zur Beurteilung festgelegt werden. Dabei werden aber die Nebenfolgen des Handelns ausgeblendet.

Luhmann kommt zu dem Schluss, dass das Wirtschaftlichkeitskriterium besonders im Hinblick auf eine wissenschaftliche Erforschung und Kritik des Verwaltungshandelns versagt hat. „Seine wissenschaftliche Ordnungsleistung ist auf die rechnerischen Entscheidungen der privaten Wirtschaft beschränkt, auf Handlungsbereiche also, in denen die Quantifizierung von Aufwand und Ertrag möglich ist. Wo quantitative Vergleichsmöglichkeiten fehlen, können Optimalentscheidungen wissenschaftlich nicht begründet werden, weil sie dann wertbezogene Vergleiche voraussetzen, Werte aber im Bereich der neuzeitlichen Wissenschaften nicht wahrheitsfähig sind. Daß wertbezogene Vergleiche für rationales Handeln unentbehrlich zu sein scheinen, ist aber lediglich eine Folge der Definition des rationalen Handelns durch ein optimales Folgeverhältnis“ (ebd., S. 115).

Luhmann verneint also seine Eingangsfrage, weil das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis alleine schon wegen der begrenzten Rationalität nicht möglich ist. Hier finden sich bereits Ansätze für seine kommende Entscheidungstheorie. Verwaltung kann nach Luhmann nicht absolut wirtschaftlich handeln, weil sie so vielfältig ist, dass auch hier keine allgemeingültig richtige Entscheidung hinsichtlich des größten Nutzens getroffen werden kann. Eigentlich ist gerade diese Betonung der Vielfältigkeit der Verwaltung aber lediglich eine Spezifizierung der allgemeinen Erkenntnis der begrenzten Rationalität.

Was bedeuten Luhmanns Erkenntnisse nun für diese Arbeit? Sie zeigen anschaulich auf, wie schwierig es für eine Verwaltung ist, das Wirtschaftlichkeitskriterium anzuwenden, weil Aufwand und vor allem Ertrag nur schwer quantifizierbar sind. Die Aufgaben der Verwaltung sind so vielfältig, dass sie nicht in eine von allen anerkannte, quantifizier- und bemessbare Reihung gebracht werden können. Beispielfhaft seien hier Präventionsarbeit oder aber Abwägungen zwischen dem Bau neuer Straßen oder dem Bau eines neuen Kindergartens. Welcher dieser beiden Erträge oder besser welches Ergebnis ist mehr wert? Wie wirksam sind die jeweiligen Präventionsmaßnahmen wirklich? Und wie kann darüber entschieden werden?

Gleichzeitig wird das Entscheidungskriterium aber in der Gemeindeordnung als Grundlage für die Führung der Hauswirtschaft festgelegt und bekommt damit den Status eines Brauchbarkeitsstandards. Eine Alternative, die sparsam oder wirtschaftlich ist, wird als brauchbar im Entscheidungsprozess berücksichtigt.

Ein weiterer Aspekt zur Wirtschaftlichkeit ist die Frage nach der Menge, für die etwas produziert wird. Auch hier treten massive Unterschiede zwischen einem Unternehmen und einer Kommunalverwaltung auf. Wenn ein Unternehmen für seine Produkte zu wenig Abnehmer hat, geht entweder das Unternehmen in Konkurs oder es werden andere Produkte produziert. Bei einer Kommunalverwaltung würde das in der Übersetzung bedeuten, dass sie nur Leistungen anbietet, die von einer Mehrheit der Bevölkerung nachgefragt werden. Das widerspricht aber dem Gedanken bzw. der Funktion einer Kommunalverwaltung, für sozialen Ausgleich zu sorgen. Hier übernimmt die Verwaltung einen wichtigen Aspekt in einer demokratischen Gesellschaft,

in der zwar über Mehrheiten regiert wird, aber die Minderheiten nicht gänzlich außer Acht gelassen werden können. Deshalb steht ebenda eine andere Logik als die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund. Hier geht es um einen gesellschaftlichen Auftrag. Dass unter diesen Prämissen eine wirtschaftliche Bearbeitung bzw. ein wirtschaftlicher Einsatz von Ressourcen nicht immer gegeben ist, liegt auf der Hand. Als typisches Beispiel kann die Daseinsvorsorge im Allgemeinen genannt werden.

Das Thema Wirtschaftlichkeit wird zudem durch einen weiteren, gesetzlich fixierten Grundsatz erschwert. In Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GO wird geregelt, dass alle Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche, mit denen die Gemeinde oder ihre Unternehmen an dem vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben zur Gewinnerzielung teilnehmen, keinem öffentlichen Zweck entsprechen. Aus dieser Regelung, die eigentlich die Zulässigkeit von gemeindlichen Unternehmen und Beteiligungen betrifft, wird ein recht allgemeines Gewinnerzielungsverbot abgeleitet. Kommunen sollen sich eher dezent im Wettbewerb bewegen. Das hat verschiedene Gründe. Zum einen geht es darum, dass der Wettbewerb nicht verfälscht wird, zum anderen geht es aber darum, dass die Kommune verpflichtet wird, Preise zu bilden, die nur kostendeckend sind, um die Bürger nicht mehr als notwendig zu belasten. Dies gilt vor allem für Leistungen, die in belastenden Verwaltungsakten für den einzelnen Bürger münden.

Gewinnmaximierung hat noch einen weiteren Nachteil. Um den Gewinn zu maximieren, gibt es nicht nur die Stellschraube der Preiserhöhung, sondern auch die Stellschraube der Kostensenkung. Die Kostensenkung beinhaltet aber das Risiko, dass dadurch mitunter die Qualität abgesenkt wird. Das wird deutlich, wenn man die Kommunalisierung der Daseinsvorsorge Ende des 19. / Anfang des 20. Jh. als Beispiel heranzieht (vgl. u. a. Ambrosius 2003; Bähr/Erker 2017). Um eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Strom, Gas und sauberem Wasser gewährleisten zu können, wurden diese Aufgaben kommunalisiert. Die Privatwirtschaft konnte diese Qualität in Form eines guten, sprich niederschweligen, Zugangs zu diesen Gütern nicht finanzieren. Hätten die Kommunen nur die Senkung der Kosten im Blick gehabt, hätten sie diese Aufgaben nicht an sich gezogen. Wie wichtig vor allem die Versorgung mit Trinkwasser ist, sieht man an der expliziten

Erwähnung im Art. 57 GO, in dem die übrigen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis ansonsten nur auf sehr abstrakte Weise genannt werden.

Das Pendant dazu ist die Privatisierungswelle der 1990er-Jahre, die weniger zu einer Steigerung der Qualität geführt hat, sondern vor allem zu einer (vorübergehenden) Entlastung der Gemeindehaushalte.

Das Verbot der Gewinnerzielung einer Gemeinde steht aber konträr zum eigentlichen Ziel eines Wirtschaftsunternehmens, nämlich der Gewinnmaximierung. Damit eröffnet sich ein neues Spannungsfeld: Wie sollen Instrumente aus der Privatwirtschaft ihre volle Funktion in einer Kommune entfalten, wenn das Grundziel, nämlich Geld zu erwirtschaften und damit Gewinne zu maximieren, nicht geteilt werden kann? Wie dieses Bezugsproblem gelöst wird, werde ich im empirischen Teil aufzeigen.

Trotz allem sind die Kommunen aber sowohl durch Gesetz (GO) als auch im Rahmen der Verwaltungsreform, bei der die Stadt München die Wirtschaftlichkeit neben der Wirksamkeit als zwei der vier (Haupt-) Ziele festgelegt hatte, zur Wirtschaftlichkeit verpflichtet. Nachdem das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aber nicht möglich ist, stellt sich die Frage, was Wirtschaftlichkeit für die Arbeit in einer Organisation denn sonst bedeuten könnte? Dieser Frage werde ich unter anderem in Kapitel 5 nachgehen.

Die Wirtschaft stellt also für die Verwaltung ein großes Vergleichsmoment dar. Gerade die Wirtschaftlichkeit, für die die Wirtschaft als Ganzes oft steht, beschäftigt die Verwaltung an vielen Stellen. Es ist nicht nur ein gesetzlich verankerter Grundsatz, sondern zudem moralisch aufgeladen: Schließlich handelt die Verwaltung mit „geliehenem“ Geld. Und trotzdem zeigt Luhmann sehr deutlich auf, warum Verwaltung nicht wirklich wirtschaftlich handeln kann. Verschärft wird diese Situation durch den Trend zur Ökonomisierung.

## 5 Gesellschaftlicher Trend: Ökonomisierung

Im folgenden Kapitel möchte ich eine Definition von Ökonomisierung herausarbeiten, die als Grundlage für diese Arbeit gelten soll.

Was genau bedeutet Ökonomisierung? Wie kann man diesen vielschichtigen Begriff näher bestimmen und was versteckt sich dahinter? Wie äußert sich der Trend zur Ökonomisierung in der öffentlichen Verwaltung? Wie macht sich die Ökonomisierung in der Verwaltung bemerkbar? Wie geht die Verwaltung mit Effekten der Ökonomisierung um? Und wofür ist denn die Ökonomisierung „gut“? Welche Gründe kann es für eine Ökonomisierung geben? Welche Funktion übernimmt sie? Diesen Fragen wird in diesem Kapitel nachgegangen.

In der Literatur finden sich verschiedene, oft recht kurz gehaltene Definitionen von Ökonomisierung. Beispielhaft wird Ökonomisierung als „Übertragung der ökonomischen Denklöge (v. a. Renditeorientierung, Kostenreduktion, Qualitätssicherung) auf öffentliche Bereiche (z. B. Bildung, Gesundheit, Kunst)“ (Braun/Wolbring 2012, S. 379) oder „eine zunehmende Ausrichtung von Handeln an ökonomischen Kategorien, Werten und Prinzipien“ (Harms/Reichard 2003, S. 13) verstanden. Bei Elke Löffler kennzeichnet Ökonomisierung „den zunehmenden Einfluss der Ökonomie auf das Denken und Handeln von Individuen und Organisationen in verschiedenen sozialen Subsystemen wie beispielsweise dem Staat“ (Löffler 2003, S. 19). Allerdings müssen sich diese Definitionen immer den Vorwurf gefallen lassen, dass sie es mit der Tautologie einer Definition etwas übertreiben, wenn Ökonomisierung simpel mit dem „Vordringen ökonomischen Denkens“ bezeichnet wird (vgl. Vogel 2007, S. 155).

Hinzu kommt eine gewisse Skepsis, die vor allem von Nichtökonominnen geäußert wird: „Gemeinsam ist [...] sowohl älteren als auch neueren Arbeiten eine Skepsis gegenüber den Ökonomen und der Ausweitung ihrer Methodologie und Grundlogik auf andere Bereiche des sozialen Lebens“ (Braun/Wolbring 2012, S. 381). Mühlenkamp geht sogar weiter und diagnostiziert bei vielen Nichtökonominnen das Gefühl einer Bedrohung, ausgehend von Ökonomisierung, „offenbar in der

Befürchtung, die ökonomische Betrachtung sei eindimensional und in vielen Bereichen nicht angemessen“ (Mühlenkamp 2005, S. 5). Mühlenkamp kritisiert an diesen Befürchtungen, dass sie gerade von, aus seiner Sicht, Unwissenden geäußert werden. Deshalb schlägt er vor, zunächst die Grundlagen der Ökonomik näher zu betrachten (vgl. ebd., S. 5 f.).

Diesem Vorschlag werde ich im folgenden Kapitel folgen.

## 5.1 Ökonomischer Ansatz, ökonomische Theorie, ökonomisches Prinzip

Im Weiteren sollen die Grundlagen der Ökonomik, die für eine Einordnung des Trends zur Ökonomisierung wichtig sind, erläutert werden. Es stellt sich heraus, dass hier ebenfalls nicht einfach auf *eine* Definition zurückgegriffen werden kann. Das zeigt sich bereits an der unterschiedlichen Wahl der Begriffe.

„Der ökonomischen Theorie liegen Individualismus sowie das Menschenbild des ‚Homo oeconomicus‘ zugrunde“ (Mühlenkamp 2003, S. 49). Holger Mühlenkamp ist Ökonom und Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Er erläutert den normativen und methodologischen Individualismus sowie das Menschenbild des „Homo oeconomicus“ mit seinen Grundannahmen der Rationalität, Eigennutzorientierung und Maximierung des (individuellen) Nutzens. Diese Verhaltensannahmen des Homo oeconomicus werden gerne als REM-Hypothese zusammengefasst (vgl. Mühlenkamp 2005, S. 7). Daran kann man erkennen, dass es in der Ökonomik primär gar nicht um Gewinn- und Einkommensmaximierung, sondern um den Nutzen geht (vgl. ebd., S. 9). Dass dieser Nutzen sehr oft sich als Gewinn- und Einkommensmaximierung darstellt, liegt wiederum auf der Hand. Deutlich soll an dieser Stelle nur werden, dass die ökonomische Theorie den Begriff des Nutzens ohne Einschränkungen in den Blick nimmt.

Auf diesem Menschenbild baut das ökonomische Prinzip auf, das gerne als „Wirtschaftlichkeitsprinzip“ bezeichnet wird. Dieses Prinzip kennt zwei Ausformungen, nämlich das Minimal- und das Maximalprinzip. Beim ökonomischen Prinzip geht es immer um die Kosten-Nutzen-Relation. Je nachdem, um welche Ausformung es sich handelt,

wird entweder das Ziel (Nutzen) festgelegt, das mit möglichst geringen Kosten erreicht werden soll (Minimalprinzip), oder die Kosten sind klar definiert und es soll der Nutzen maximiert werden (Maximalprinzip). Entgegen der landläufigen Meinung gibt es in der Ökonomie das Mini-Max-Prinzip, also mit möglichst geringen Kosten einen maximalen Nutzen zu erwirtschaften, nicht.

Wie bereits in Kapitel 4.2 erläutert, ist dieses ökonomische Prinzip längst im Haushaltsrecht und im Gemeindefirtschaftsrecht verankert. Konkret findet sich diese Regelung für bayerische Gemeinden in der Gemeindeordnung in Art. 51 Abs. 2 Satz 1 GO: Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Mühlenkamp kommt deshalb zu folgendem Schluss: „Wenn also Ökonomisierung des Staates als Forderung nach ökonomischem Handeln respektive Umsetzung des ökonomischen Prinzips im öffentlichen Sektor verstanden wird, ist sie angesichts der bestehenden haushaltsrechtlichen Normen in formeller Hinsicht längst vollzogen und keineswegs neu“ (Mühlenkamp 2003, S. 58).

Der Grundsatz ist zwar fest verankert, was dadurch aber für den Einzelfall genau festgelegt wird, ist durchaus strittig.

Einen etwas anderen Ansatz verfolgen Norman Braun und Tobias Wolbring. In ihrem Text „Ende der Ökonomisierung?“ (Braun/Wolbring 2012) verstehen die beiden Autoren unter Ökonomisierung – wie bereits eingangs erwähnt – „die Übertragung der ökonomischen Denklogik (v. a. Renditeorientierung, Kostenreduktion, Qualitätssicherung) auf öffentliche Bereiche (z. B. Bildung, Gesundheit, Kunst)“ (ebd., S. 379). Dabei wählen sie in ihrem Text für die Erläuterung der ökonomischen Methodologie den ökonomischen Ansatz nach Becker (vgl. Becker 1993). Zunächst treffen die Autoren drei Aussagen zum menschlichen Verhalten, die aus ihrer Sicht von grundlegender Bedeutung nicht nur in Bezug auf die ökonomische Theorie sind: Menschen handeln Anreiz geleitet (Anreizgeleitetheit), auf die Situation bezogen (Situationsbezogenheit) und an der Gegenwart orientiert (Gegenwartsorientierung).

Darauf aufbauend hat der ökonomische Ansatz nach Becker drei Elemente: „(1) der Annahme rationalen Handelns auf der Grundlage stabiler Bewertungen von mehr oder weniger wahrscheinlichen Handlungsfolgen, das auf der Mikroebene der Entscheidungsträger unter



Berücksichtigung situationsspezifischer Handlungsbeschränkungen erfolgt, (2) der Unterstellung von Märkten (d. h. der Möglichkeit von Austauschbeziehungen zwischen Entscheidungsträgern) sowie (3) der Bestimmung und Analyse von Gleichgewichten auf der Makroebene, die sich durch die konsistente Kombination der individuellen Verhaltensweisen ergeben“ (Braun/Wolbring 2012, S. 384).

Für Braun und Wolbring verbirgt sich hinter diesem ökonomischen Ansatz „eine relativ präzise Methodologie (...), welche eine Erklärung derjenigen Aspekte und Folgen des menschlichen Verhaltens erlaubt, die wesentlich mit der Knappheit von Ressourcen zu tun haben und daher abwägende Entscheidungen zwischen konkurrierenden Alternativen erfordern“ (ebd., S. 385).

Vogel kritisiert bei vielen Definitionsversuchen die Tautologie, wenn nämlich versucht wird, die Ökonomisierung mit „Vordringen ökonomischen Denkens“ zu erklären (vgl. Vogel 2007, S. 155). Deshalb versucht Rick Vogel in seinem Text „Die Ökonomisierung des Öffentlichen“ das Ökonomische „aufzulösen“. Zunächst erläutert er deshalb das Wirtschaftlichkeitsprinzip und wählt hierfür die klassische Version von Gutenberg (vgl. Gutenberg 1958, S. 31 f.), in der wiederum das Minimal- und Maximalprinzip erläutert werden. Begrifflich werden hierfür Produktionsfaktoren und Faktorkombinationen verwendet. Allerdings stellt Vogel fest, dass „in der betriebswirtschaftlichen Sphäre (...) das Wirtschaftlichkeitsprinzip nur eine spezielle Ausformung des weiter gefassten Rationalprinzips“ (Vogel 2007, S. 156) ist. Vogel kommt zu dem Schluss, dass das Rationalitätsprinzip sich nicht eignet, um Ökonomisierung näher zu bestimmen, weil es hier lediglich darum geht, Mittel und Zwecke abzuwägen. Die Art der Zwecke und Mittel spielen hier keine Rolle, weshalb es auch kein speziell ökonomisches Prinzip ist (vgl. ebd., S. 156). Wenn es allerdings zu einer Kriterienverschiebung kommt, so „dass Zweck-Mittel-Relationen von Wirtschaftssubjekten zunehmend unter ökonomischen Gesichtspunkten bewertet werden“ (ebd., S. 157), dann kann schon eher von Ökonomisierung gesprochen werden. „Die spezifisch ökonomische Bewertungseinheit von Zwecken und Mitteln ist die des Geldes“ (ebd., S. 157) und damit läuft für Vogel die Ökonomisierung „in letzter Konsequenz auf Monetarisierung hinaus“ (ebd., S. 157).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass beim ökonomischen Prinzip zunächst die Annahme eines Menschenbildes wichtig ist. Klassischerweise wird in diesem Kontext vom Homo oeconomicus und der REM-Hypothese gesprochen. Ergänzend hierzu können noch die als allgemeingültig geltenden Annahmen der Anreizgeleitetheit, Situationsbezogenheit und Gegenwartsorientierung des Menschen herangezogen werden. Auf diesem Menschenbild baut das ökonomische Prinzip oder das Wirtschaftlichkeitsprinzip auf, bei dem es um die Kosten-Nutzen-Relation geht. Diese gibt es in zwei Ausformungen, dem Minimalprinzip und dem Maximalprinzip.

Beim ökonomischen Ansatz nach Becker wird dieses Wirtschaftlichkeitsprinzip noch in einen Marktkontext gesetzt. Für diese Arbeit eignet sich dieser Ansatz allerdings weniger und soll für das weitere Vorgehen verworfen werden.

Vogel geht bei der Darstellung des ökonomischen Ansatzes einen Schritt weiter und wirft einen Blick auf die Bewertungseinheit für Kosten und Nutzen, nämlich das Geld. Deshalb kommt er zu dem Schluss, dass eine Ökonomisierung eigentlich vor allem eine Monetarisierung ist.

Auf diesen Erkenntnissen aufbauend soll im Folgenden eine Kategorisierung erfolgen, wie sich Ökonomisierung in der Praxis zeigen kann.

## 5.2 Formen der Ökonomisierung

Wenn es um Ökonomisierung geht, stellt sich immer auch die Frage, wie sie in der Praxis sichtbar wird.

Für Harms und Reichard wird Ökonomisierung u. a. sichtbar durch einen Rückzug des Staates, einer „Verbetriebswirtschaftlichung“ der Verwaltung durch einen grundlegenden Wechsel der Steuerungslogik: von dominanter Regelsteuerung zu finaler Steuerung (Kontraktmanagement, Produktbudgets u. Ä. verbunden mit einem modernisierten Rechnungswesen) sowie zu pretialer Lenkung“ (Harms/Reichard 2003a, S. 15) (Harms/Reichard 2003, S. 15), einem Kulturwandel bei den Akteuren (vom Bürokraten zum Manager) und einer Verstärkung ökonomischer Anreize (vgl. ebd., S. 15 f.).

Elke Löffler stellt in Ihrem Text „Die Ökonomisierung des Staates – Versuch einer Begriffserklärung“ (Löffler 2003) verschiedene Erscheinungsformen der Ökonomisierung dar. Sie unterscheidet zwischen:

- eine[r] engere[n] Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor (z. B. Contracting out, Public-Private-Partnerships),
- stärkere[r] Beachtung volkswirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Prinzipien in öffentlichen Verwaltungen,
- ökonomische[n] Ansätze[n] im Beschaffungswesen,
- ökonomische[n] Ansätze[n] bei der Produktion von öffentlichen Dienstleistungen,
- ökonomische[n] Ansätze[n] bei der Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur. (ebd., S. 23)

Diese Auflistung von Ökonomisierungsformen folgt einer schwierig nachvollziehbaren Logik. Sie erfasst aus meiner Sicht nicht alle Formen, die auftreten können, und betont gleichzeitig einzelne Bereiche überproportional. Sie bringt aber trotzdem gut zum Ausdruck, dass Ökonomisierung zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Praxis führen kann. Im Folgenden stelle ich eine Aufteilung vor, die als Grundlage für diese Arbeit verwendet werden soll.

### **Betriebswirtschaftliche Effizienz**

Ökonomisierung kann in der Praxis auftreten, wenn der Fokus auf eine Steigerung der Kosteneffizienz gelegt wird. Zu diesem Schluss kommt Mühlenkamp, dass nämlich „Ökonomisierung‘ [...] nach dem hier vertretenen Verständnis zunächst gleichzusetzen [ist] mit dem Bemühen, individuelles und kollektives Handeln stärker (zweck)rational zu gestalten und am ökonomischen Prinzip respektive an Effizienzüberlegungen zu orientieren. Das ökonomische Prinzip fordert die Vermeidung unnötigen Ressourceneinsatzes. Dahinter verbirgt sich die Erkenntnis, dass verschwendete oder fehlgeleitete Ressourcen einer Nutzenstiftung an anderer Stelle entzogen sind“ (Mühlenkamp 2003, S. 70).

Diese Form der ökonomischen Vorgehensweise ist, wie schon oben erwähnt, seit Langem im Öffentlichen Dienst zumindest auf rechtlicher Seite fest verankert. Die Frage stellt sich zunächst eher im Hinblick auf den Vollzug. Im Zuge einer Ökonomisierung könnte es also bedeuten, eine „auf dem Papier stehende Lehrformel“ zu einem „tatsächlich praktizierten Gebot“ zu machen (vgl. ebd., S. 70).

Diese Kosteneffizienz kann man gleichsam als betriebswirtschaftliche Effizienz bezeichnen. Es geht nämlich nur um die Effizienz innerhalb eines Betriebes und genauer sogar nur um die Effizienz von einem bestimmten Bereich innerhalb eines Betriebes. Wobei der Begriff „Betrieb“ an dieser Stelle sehr weit gefasst werden soll und äquivalent zu Organisation bzw. Organisationseinheit verstanden werden kann. Wenn festgelegt wurde, was gemacht werden soll, muss es so wirtschaftlich wie möglich erbracht werden, d. h. die eingesetzten Mittel sollen ihre größte Wirksamkeit entfalten. Das entspricht dem Maximalprinzip. Nach dem Minimalprinzip würde es bedeuten, dass das zu erreichende Ziel festgelegt wird und der Mittelaufwand so gering wie möglich zur Erreichung dieses Zieles gehalten werden soll.

Nicht zu verwechseln ist diese Kosteneffizienz mit der Gewinnmaximierung. Die Kosteneffizienz ist auf jeden Fall die Voraussetzung, um Gewinne zu maximieren. Andersherum besteht aber kein Kausalzusammenhang. Deshalb ist es auch einer Behörde mit einem Gewinnerzielungsverbot erlaubt bzw. es wird sogar gefordert, dass sie wirtschaftlich und sparsam, sprich kosteneffizient arbeitet.

### **Ausweitung auf andere Gebiete**

Ökonomisierung kann darüber hinaus in der Praxis sichtbar werden, wenn diese betriebswirtschaftliche Effizienz auf Bereiche ausgeweitet wird, die von Wirtschaftlichkeitsgeboten (noch) nicht erfasst wurden. Bezogen auf die öffentliche Hand könnte das „bei Projekten, die nicht (unmittelbar) haushaltswirksam sind und die von den bisherigen Wirtschaftlichkeitsgeboten nicht erfasst werden“ (ibd., S. 70) der Fall sein. Als Beispiel hierfür führt Mühlenkamp das Gesetzgebungsvorhaben auf, „um deren Wirkung auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte (Bürger) und auf die Volkswirtschaft insgesamt abzuschätzen“ (ibd., S. 70). Nachdem das Thema Wirkung bei Gesetzen sowieso immer ein

schwieriges ist, weil nie klar ist, ob die angestrebte Wirkung tatsächlich eintreten wird, ist die Frage hier, ob wirtschaftlichen Instrumenten nicht zu viel Prognosepotenzial unterstellt wird.

Vogel bezeichnet diese Form der Ökonomisierung als „ein Eindringen originär ökonomischer Verhaltensmotivationen in immer weitere Bereiche der sozialen Lebensverhältnisse“ (Vogel 2007, S. 153). Im Gegensatz zu Mühlenkamp, dessen Beispiele sich konkret auf die öffentliche Hand beziehen, setzt Vogel den Rahmen weiter und betrachtet soziale Lebensverhältnisse oder soziale Sachverhalte, die im Untersuchungsbereich anderer (Sozial-) Wissenschaften liegen (vgl. ebd., S. 153–157).

Für die vorliegende Arbeit ist es an dieser Stelle nicht so wichtig, sich auf einen genauen Bereich dieser Ausweitungen festzulegen. Prinzipiell geht es bei dieser Form der Ökonomisierung darum, dass es zur Anwendung vom ökonomischen Prinzip in Bereichen kommt, bei denen es im jeweiligen autopoietischen System nicht zu den dominanten Codes gehört. Das kann zum Beispiel die Kultur sein, in der es primär nicht darum geht, dass jedes Konzert ausverkauft ist, sondern, dass es eine Vielzahl von Konzerten unterschiedlicher Couleur gibt. Aber auch die Verwaltungsreform als solche, bei deren Konzeption schon die Rede vom Dienstleistungsunternehmen war, fällt zum Teil in diese Kategorie.

### **Privatisierung**

Eine weitere Form der Ökonomisierung kann die Privatisierung sein. Darunter ist zu verstehen, dass die öffentliche Hand entweder Aufgaben an private Unternehmen abgibt oder Organisationseinheiten abspaltet und sie künftig als privatwirtschaftliches Unternehmen führt. Die Aufgabenerledigung in einem solchen Unternehmen folgt dann selbstverständlich betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien. Hier stellt sich die Frage, ob und wie viel die Kommune ggf. in diesem Fall noch von dem jeweiligen Unternehmen besitzt und wie hoch dementsprechend weiterhin der Einfluss bzw. die Regulierung von Seiten der öffentlichen Hand ist.

Fraglich ist zudem, inwieweit eine Privatisierung mit oder ohne Regulierung durch die öffentliche Hand überhaupt zu einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit führen kann.

Auf jeden Fall kann aufgrund der hier vorgestellten Überlegungen aus gesellschaftlicher Perspektive nicht pauschal behauptet werden, private oder gewinnerzielende Unternehmen seien öffentlichen Unternehmen oder Nichtgewinnunternehmen vorzuziehen – selbst dann nicht, wenn vergleichbare Privat- oder Gewinnunternehmen geringere Kosten aufweisen als öffentliche oder Nichtgewinnunternehmen. Der Unternehmensgewinn und die betriebswirtschaftlichen Kosten (bzw. die betriebliche Effizienz) sind allein keine aussagekräftigen Größen für gesellschaftlichen Nutzen. Vielmehr sind vom öffentlichen Standpunkt – neben externen Effekten – auch Konsumentenrenten (sowie Renten vorgelagerter Produktionsstufen und der Anbieter von Produktionsfaktoren) in die Betrachtung einzuschließen. (Mühlenkamp 2003, S. 69 f.)

Mühlenkamp versucht hier erneut, den Blick vom Einzelunternehmen auf die Gesellschaftsebene zu lenken. Wenn man bei einem optimierten Kosten-Nutzen-Verhältnis den Nutzen zu einem gesellschaftlichen Nutzen macht, dann sind seine Zweifel mehr als berechtigt.

Nahezu gebetsmühlenartig – und nicht zuletzt von Ökonomen – wird der Glaubenssatz vorgetragen, Private seien effizienter und innovativer als der öffentliche Sektor. [Schlussfolgerung: Privatisierung] So weisen regulierte private Unternehmen generell keine höhere Produktions- und Kosteneffizienz auf als vergleichbare öffentliche Unternehmen. (Mühlenkamp 2005, S. 33)

Mit dieser Thematik hat sich auch die Stadtverwaltung München in ihrem Beschluss im Jahr 1994 auseinandergesetzt: „Auf den ersten Blick scheint es ein einfaches ‚Allheilmittel‘ zu geben, das viele dieser Probleme quasi ‚auf einen Schlag‘ lösen könnte: Die Kommunen gliedern bestimmte Aufgaben aus der Verwaltung aus und übertragen sie Eigenbetrieben und Eigengesellschaften“ (Stadtratsbeschluss 1994, S. 9). Aber man kommt zu dem Schluss, dass es zum einen nur

bei Aufgaben überhaupt möglich ist, die nicht zwingend Öffentliche sind und zum anderen ist man sich klar darüber, dass „Eigenbetriebe und Eigengesellschaften [...] erfahrungsgemäß eigene Zielvorstellungen [entwickeln], die sich nicht mehr der Gesamtsteuerung unterordnen lassen“ (ebd., S. 9). Deshalb entschied man sich, diesen Weg nicht einzuschlagen, sondern die festgestellten Defizite in der bestehenden Organisation zu beseitigen.

An dieser Stelle möchte ich nicht tiefer einsteigen, zumal die Privatisierung lediglich als eine Form von Ökonomisierung dargestellt werden sollte.

Die Privatisierung ist folglich das Gegenstück zur Kommunalisierung, bei der Aufgaben, die zunächst von Privatunternehmen erfüllt wurden, bewusst von der Verwaltung übernommen werden. Bei der historischen Entwicklung der Verwaltung (siehe Kapitel 6.1) wird darauf noch genauer eingegangen.

### **Volkswirtschaftliche Effizienz**

Über die hier dargestellten Formen der Ökonomisierung hinaus stellt sich Mühlenkamp die Frage, ob eine tatsächliche Ökonomisierung des öffentlichen Sektors nicht eigentlich ein Fokussieren auf volkswirtschaftliche Effizienzkriterien sein müsste (vgl. Mühlenkamp 2005, S. 6). Er ist der Meinung, dass eine „wirkliche“ Ökonomisierung des öffentlichen Sektors eine Wohlfahrtsorientierung, ja ein administratives und politisches Handeln bedeuten, welches Wohlfahrtsmaximierung intendiert. Gewinnmaximierung ist unter realen Bedingungen mit diesem Ziel grundsätzlich nicht kompatibel“ (ebd., S. 27).

Und weiter führt er aus, dass „die öffentliche Hand ihren Aufgaben, die nun gerade in der Verfolgung gesellschaftlicher Ziele bestehen, mit einer rein betriebswirtschaftlichen Sicht nicht gerecht werden“ (Mühlenkamp 2003, S. 71) kann. Rein betriebswirtschaftliche Ziele sind immer auch rein individuelle Ziele. Die öffentliche Hand verfolgt aber kollektive Ziele und kann deshalb nicht immer wirtschaftlich/effizient im Sinne einer reinen Kosteneffizienz handeln. Genau diesen Punkt möchte Mühlenkamp hervorheben.

Als Beispiel können hier vor allem auch Präventionsmaßnahmen herangezogen werden. Es ist schwierig, ein Kosten-Nutzen-Verhältnis

in Zahlen darzustellen, wenn es um die Frage geht, ob z. B. die Sozialarbeit in einem Bezirk dazu führt, dass Ghettoentwicklungen vermieden werden.

Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit eine „kleine“ Kommune tatsächlich in volkswirtschaftlichen Kategorien denken kann und ob solche Argumente in einer politischen Diskussion standhalten können. Das ist allerdings eine Thematik, die über die reine Beschreibung von Ökonomisierungsformen deutlich hinaus geht.

## 5.3 Gründe für eine Ökonomisierung

Allgemeine Gründe aufzuführen, weshalb es in einer modernen Gesellschaft zu einem Trend zur Ökonomisierung kommt, ist eher schwierig. Es kann auf jeden Fall beobachtet werden, dass es seit dem 19. Jahrhundert immer wieder zu unterschiedlichen Trends gekommen ist (siehe Kapitel 6.1). Braun und Wolbring kommen zu dem Schluss, dass sich in den letzten 100 Jahren die Leitwissenschaften von den Naturwissenschaften über die Sozialwissenschaften zu den Wirtschaftswissenschaften verschoben haben (vgl. Braun/Wolbring 2012, S. 392).

Die Gründe, weshalb der öffentliche Sektor diesen Trend zur Ökonomisierung aufgegriffen hat, kann man dagegen gut erfassen und darstellen.

Im Endeffekt kann man zwei Strömungen ausmachen, die sich auch im Neuen Steuerungsmodell wieder finden. Es ist zum einen das Thema Knappheit: „Ein Grund für die Nachhaltigkeit der neoliberalen Überzeugungen liegt zweifellos in der Finanzkrise der öffentlichen Hände: Leere Kassen haben Politiker wie Verwaltungschefs gezwungen, sich vermehrt um Wirtschaftlichkeitssteigerung und zusätzliche Einnahmen zu kümmern“ (Harms/Reichard 2003, S. 15). Rick Vogel geht sogar so weit, die „Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates, in die sämtliche fortgeschrittene Volkswirtschaften seit den 1980er-Jahren geraten sind“ (Vogel 2007, S. 159) als einen der Hauptauslöser zu bezeichnen. Es entstand ein fiskalischer Engpass und dieser sollte behoben werden, indem die Staatstätigkeit einer Neubewertung unterzogen wurde. Das Ergebnis war eine Rückführung des staatlichen Aktionsradius und eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung innerhalb der Verwaltung. „Die



Ökonomisierung der Verwaltung soll also schlicht helfen, in der ökonomischen Strukturkrise die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren“ (ebd., S. 160). Dieser Aspekt wird später im Zuge der Vorstellung der Verwaltungsreform näher betrachtet.

Zum anderen geht es bei der Ökonomisierung aber auch um den Aspekt der Wirksamkeit oder – wie es schon im Namen der Verwaltungsreform auftaucht – der Steuerung. „Der Public Choice-Theorie folgend hat sich die Überzeugung verbreitet, dass bürokratische Steuerungs- und Anreizmechanismen wenig wirksam sind und besser durch Marktmechanismen und ökonomische Anreize abgelöst werden sollten“ (Harms/Reichard 2003, S. 14). Das spiegelt auch die Sichtweise wieder, „dass der private Sektor innovativ, progressiv und ‚gut‘ ist, während der öffentliche Sektor als nicht anpassungsfähig, traditionell und ‚schlecht‘ gilt“ (Löffler 2003, S. 22). Der öffentliche Sektor wird hier auch wieder stark negativ bewertet. Durch die Ökonomisierung soll hier eine Angleichung des öffentlichen Sektors an den privaten Sektor erfolgen, um so die Wirksamkeit (und Wirtschaftlichkeit) zu erhöhen. Ziel ist es, auch so „gut“ wie der private Sektor zu werden.

## 5.4 Soziologische Perspektiven auf die Ökonomisierung

Nachdem bisher vor allem die Perspektiven von Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaftlern dargestellt wurden, soll zum Abschluss dieses Kapitels noch ein soziologischer Blick auf die Ökonomisierung geworfen werden.

### **Peter Richter: Ökonomisierung als gesellschaftliche Entdifferenzierung**

Ökonomisierung wird gerade in Verbindung mit Verwaltung oft im Kontext von Modernisierung diskutiert. Peter Richter veröffentlichte zu dieser Thematik eine interessante Studie. In „Ökonomisierung als gesellschaftliche Entdifferenzierung“ beschäftigt er sich aus soziologischer Perspektive mit dem Wandel des öffentlichen Sektors (Richter 2009). Er versteht unter Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung

„einen Prozess des Wandels struktureller Muster von althergebrachten hin zu adäquateren Modi des Funktionierens öffentlicher Institutionen“ (ebd., S. 13). Im Zusammenhang mit diesen aktuellen Tendenzen wird die Ökonomisierungsdiagnose ins Spiel gebracht. Die alten Verhaltensmuster der öffentlichen Verwaltung gelten als nicht mehr zeitgemäß, weshalb ein Umschwung hin zu Codes und Funktionsweisen wirtschaftlicher Kommunikation als Lösung propagiert wird.

Richters Grundthese ist, dass es durch die Ökonomisierung zu einer Entdifferenzierung der Gesellschaft kommt. Von Entdifferenzierung wird gesprochen, weil Richter von einer „Reinheit“ der Funktionssysteme (und damit ihrer Referenzen) bei der Systemtheorie ausgeht. Aus systemtheoretischer Sicht – und das ist eigentlich auch die Perspektive, die Peter Richter einnimmt – kann es durch solch ein Phänomen wie die Ökonomisierung gar nicht zu einer Entdifferenzierung kommen. Die Funktionssysteme bleiben ja weiterhin auch mit ihrer eigenen Logik und mit ihrem Code bestehen. Am verständlichsten wird es am Beispiel der Wissenschaft, denn durch Ökonomisierung werden Forschungsergebnisse ja nicht wahrer oder eben falscher. Der Vorwurf kann folglich nur lauten, dass in der Empirie niemals ausschließlich Referenzen lediglich eines Funktionssystems auftreten. Wenn man diesen Gedanken konsequent verfolgt, bedeutet aber Entdifferenzierung die Aufhebung der kompletten Differenzierungstheorie. Bei Argumenten, die für eine Entdifferenzierung sprechen, wird unsauber mit den verschiedenen Ebenen (Interaktion, Organisation, Gesellschaft) sozialer Systeme umgegangen. In Interaktionen und Organisationen kommt es unweigerlich zu einer Multireferentialität in der Kommunikation. Das Konzept der Theorie funktionaler Differenzierung basiert eben auch darauf, dass die Gesellschaft gleichsam wie Bibliotheken in Betriebssystemen Ressourcen speichert und sie für Kommunikation in Interaktionen oder Organisationen zur Verfügung stellt.

#### **Alfons Bora: Multireferentialität der Programmierung organisatorischer Kommunikation**

Auch Bora stellt sich ganz klar gegen eine entdifferenzierungstheoretische Perspektive. In seinem Text „Öffentliche Verwaltungen zwischen Recht und Politik. Zur Multireferentialität der Programmierung orga-

nisatorischer Kommunikation“ (Bora 2001) beschäftigt er sich mit dem Zusammenhang von Organisation und Gesellschaft anhand des Konzepts der Multireferentialität organisatorischer Kommunikation. Ohne an dieser Stelle zu tief gerade in systemtheoretische Ausführung einzusteigen, kommt Bora zu dem Schluss, „dass [erstens] die Ersetzung von Systemreferenzen in Kommunikationssequenzen nicht mit gesellschaftlicher Entdifferenzierung gleichzusetzen ist; und zweitens, dass es in den Kommunikationen organisierter Sozialsysteme zu ‚Mischungen‘ und Verschiebungen von Prioritäten bei der Programmierung von Entscheidungen durch Referenz auf funktionssystemspezifische Codes kommen kann. (...) Die Multireferentialität der Programmierung von Entscheidungen in Organisationssystemen kann Effekte auslösen, die als Politisierung, als Verrechtlichung, Verwissenschaftlichung, Ökonomisierung usw. beschrieben werden können. Dies ist keine Form gesellschaftlicher Entdifferenzierung, da die Funktionssystemgrenzen von solchen Mischungsverhältnissen und Verschiebungen in Organisationen nicht betroffen sind“ (ebd., S. 180)

Auch Luhmann spricht von Mischungen und Verschiebungen von Prioritäten bei der Programmierung von Entscheidungen. Von daher kann durchaus festgestellt werden, dass die Systemtheorie nicht empiriefremd nur Idealtypen zeichnet, sondern durchaus in der Lage ist, das Werkzeug zu liefern, um empirische Beobachtungen zu analysieren.

Die differenzierungstheoretische Unterscheidung von Organisation und Funktionssystem ermöglicht es gerade, die im Folgenden zu beschreibenden Phänomenen zu analysieren und damit den Weg für übergeordnete Erkenntnisse zu ermöglichen (vgl. ebd., S. 170)

### **Franz Krönig: Ökonomisierung der Funktionssysteme?**

Auch Franz Kaspar Krönig beschäftigt sich aus systemtheoretischer Sicht mit der Ökonomisierung (Krönig 2007). Krönig versucht zunächst den „Ort“ zu finden, an dem Ökonomisierung überhaupt stattfinden kann und bleibt hier auf der Gesellschaftsebene mit ihren Funktionssystemen. Krönig stellt fest, dass aus systemtheoretischer Sicht es eigentlich keine Ökonomisierung der Funktionssysteme geben kann, weil die „Systemtheorie mit dem Theorem der operativen Schließung klare Systemgrenzen [setzt], die die Möglichkeit eines solchen Eindringens nicht

bieten“ (Krönig 2007, S. 10) (ebd., S. 10). Darüber hinaus lehnt Krönig auch eine „Ökonomisierung der Gesellschaft im Sinne einer Steuerung anderer Funktionssysteme durch die Wirtschaft“ ab, „da Steuerung und Dominanz mit dem Theorem der operativen Systemschließung unvereinbar sind“ (ebd., S. 139).

Krönig löst dieses Problem, indem das Konzept der Nebencodierung nach Peter Fuchs über „generative Metaphern“ nach Donald A. Schön weiterentwickelt wird. „Auf diese Weise wird es möglich, ‚Ökonomisierung der Gesellschaft‘ systemtheoretisch als die Evolution von Nebencodierungen verschiedener Funktionssysteme zur Wirtschaft zu deuten“ (ebd., S. 140).

Die Ausführungen Krönigs zu den Problemen, die aus systemtheoretischer Perspektive entstehen, wenn eine Ökonomisierung auf Gesellschaftsebene mit seinen Funktionssystemen stattfindet, sind plausibel. Allerdings stellt sich zunächst die Frage, ob es bei der Thematik der Ökonomisierung überhaupt um eine Ökonomisierung auf Funktionssystemebene geht. Denn eigentlich wird die Ökonomisierung in Organisationen und Interaktionen durch eine verstärkte Dominanz des Funktionssystems Wirtschaft in Organisationen, die primär einem anderen Funktionssystem zugeordnet werden, wie hier als Beispiel der Organisation Kommunalverwaltung, sichtbar. Es geht nicht darum, dass das Funktionssystem Wirtschaft durch Ökonomisierung andere Funktionssysteme steuert. Und es geht auch nicht darum, dass die Codierung des Funktionssystems Wirtschaft in anderen Funktionssystemen aufgegriffen werden soll. Ökonomisierung findet in der Kommunikation in Organisationen und Interaktionen statt.

Für Krönig ist Ökonomisierung vor allem eine Ausweitung des Geltungsbereiches des ökonomischen Prinzips auf andere Gebiete. Es geht ihm darum, dass „in den jeweiligen Bereichen wirtschaftliche Prinzipien zum Tragen kommen, wo vormals nur die eigenen Prinzipien der betreffenden Bereiche zählten“ (ebd., S. 13). Interessant ist an dieser Aussage auch die Absolutheit, dass es früher irgendwie anders war.

### **Armin Nassehi: Ökonomisierung als gängige Gesellschaftsdiagnose**

Auch Nassehi greift die Ökonomisierung als gängige Gesellschaftsdiagnose auf. Unter diesem Begriff der Ökonomisierung versteht Nassehi

„das Eindringen ökonomischer Logiken in nicht-ökonomische Bereiche der Gesellschaft“ (Nassehi 2012, S. 401). Nassehi verweist bei dieser Diagnose auf Jürgen Habermas Theorie des kommunikativen Handelns, in der dieser Prozess als „Kolonialisierung der Lebenswelt“ beschrieben wird (vgl. ebd., S. 401). Nassehi betont, dass es sich hierbei nicht nur um eine theoretische Gesellschaftsanalyse handelt, sondern dass dieses Eindringen ökonomischer Logiken sich sehr wohl auch in der Praxis beobachten lässt, so zum Beispiel am Neuen Steuerungsmodell der öffentlichen Verwaltung (vgl. Richter 2009; Vogel 2007) oder an der Monetarisierung der öffentlichen Hand (vgl. Crouch 2011).

Nassehi kommt zu dem vorläufigen Befund, „dass man tatsächlich eine Expansion ökonomischer Logiken beobachten kann – sowohl ihr Eindringen in Bereiche, die eigentlich anderen Regeln folgen als auch ihr Eindringen in die Subjektivität des modernen Menschen, der sich in seiner Individualität als unternehmerischer Akteur zu verstehen beginnt, der auf konkurrenz- und wettbewerbsorientierten Märkten selbstbezogene ökonomische Entscheidungen zu treffen hat“ (Nassehi 2014, S. 38). Nassehi bezieht sich hier vor allem auf die Ausweitung auf andere Bereiche (siehe zweite Form der aufgeführten Formen der Ökonomisierung, Kapitel 5.2). Darüber hinaus geht sein Fokus auch ganz klar auf das einzelne Individuum. Diese Ökonomisierung löst nach Nassehi eher einen Trend zur Politisierung von gesellschaftlichen Selbstbeschreibungen ab, der mit der Vernationalstaatlichung der Politik seit dem 19. Jahrhundert und der Sozialdemokratisierung des Wohlfahrtsstaates seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zu beobachten war (vgl. ebd., S. 39). Nassehi spricht in diesem Zusammenhang auch von „Konjunkturen gesellschaftlicher Selbstbeschreibung“ (ebd., S. 39).

Für Nassehi ist diese Ökonomisierung tatsächlich dann auch nur eine Form der Optionssteigerung. „Codierte Funktionssysteme haben weder externe noch interne Kriterien, die ihre Operationen limitieren könnten, die also ein Maß zur Selbstbeschränkung, zum Verzicht auf Optionen ausbilden oder letztlich zu völliger Transparenz der eigenen Logik führen könnten“ (ebd., S. 45). Damit entsteht also im Vergleich zu einer stratifikatorischer Differenzierung bei der funktionalen Differenzierung eine Optionssteigerung. Die Codierung eines Funktions-

systems ist simple: on or off. Nur weil diese Codes so simple sind, kann Gesellschaft komplex sein.

Diese Optionssteigerungen in einem Funktionssystem können allerdings auch zu Krisen führen. Dann kann beobachtet werden, wie gesellschaftliche Ordnung in gegenwärtigen Operationen immer wieder hergestellt werden kann und muss. Die Frage nach Integration wird dann „[...] zu einer empirischen Frage, ob die intern nicht sichtbaren Folgen einzelner Optionssteigerungen von anderen Funktionssystemen aufgefangen werden können – also etwa die Folgen einer dynamischen Wirtschaft für Güter- und Arbeitsmärkte durch das politische System; die Folgen politischer Steuerungseuphorien durch ein kontrollierendes Rechtssystem; die Folgen wirtschaftlicher Eindeutigkeitszumutungen durch religiöse Formen des Umgangs mit Unbestimmtheit usw., all das kann aber stets nur operativ, nur konkret, nur in praxi erzeugt werden, nicht als Strukturkategorie. Gelingt das nicht, kommt es zu krisenhaften Optionssteigerungen, wie man sie stets in solchen Phasen beobachten kann, in denen einzelne Funktionssysteme der Gesellschaft ihre Optionen so stark steigern können, dass sie die Programmierung anderer Funktionssysteme beeinflussen“ (Nassehi 2012, S. 410).

Nassehi spricht hier „nur“ von einer Programmierung anderer Funktionssysteme. Es geht also nicht um eine Entdifferenzierung. „Dass dies differenzierungstheoretisch keine *Entdifferenzierung* bedeutet (so aber Richter 2009), lässt sich leicht daran erkennen, dass sich nur die Steuerungstools ökonomisch gebärden, nicht aber die Operationen selbst. [...] Und die Umstellung etwa kommunaler Verwaltungen auf ökonomische Steuerungsmodelle kann nur so weit gehen, wie es sich politisch darstellen lässt, also im Hinblick auf kollektiv bindende Entscheidungen und ihre (künftig in Wahlen zu ermittelnde) Legitimation“ (Nassehi 2012, S. 411). Damit kann man auch Ökonomisierung systemtheoretisch erklären, ohne auf Nebencodierungen oder andere Figuren zurückgreifen zu müssen, wie bei Krönig (Krönig 2007).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass Ökonomisierung zwar nichts Neues ist, die Ausprägungen der Ökonomisierung seit den 80er-Jahren aber besonders sind. Gerade aus historischer Perspektive fällt auf, dass Ökonomisierung in Wellen auftritt und immer mit Knappheitsproblemen einhergeht (vgl. Löffler 2003).

Ökonomisierung selbst ist kein Begriff, für den es eine einheitliche Definition gibt. Es zeigt sich auch, dass Beschreibungen, die in dieser Arbeit lediglich Formen von Ökonomisierung darstellen, als Definition des gesamten Phänomens verstanden werden. Das macht es zusätzlich schwieriger, hier einen einheitlichen Definitionsansatz zu wählen.

Für diese Arbeit soll unter Ökonomisierung ein Dominieren von ökonomischen Logiken verstanden werden. Das kann in all den oben beschriebenen Formen der Fall sein. Insbesondere die Steigerung der betriebswirtschaftlichen Effizienz und die Ausweitung auf andere Gebiete sind für diese Arbeit von Interesse (siehe Kapitel 5.2).

Im Rahmen der Finanzkrisen im öffentlichen Bereich in den späten 1980er-/Anfang 1990er-Jahre war oft Privatisierung ein Thema. Viele Gemeinden und Städte haben aus der Not heraus ihr „Tafelsilber“ veräußert. Bei der Stadt München kann zwar auch ein Wandel bei der Gesellschaftsform ihrer Betriebe beobachtet werden (z. B. die Stadtwerke, die von einem Regiebetrieb über einen Eigenbetrieb zu einer GmbH wurden). Allerdings werden diese Gesellschaften immer noch als hundertprozentige Töchter geführt. Diese Form der Privatisierung, bei der aktiv Aufgaben an externe privatwirtschaftliche Unternehmen abgegeben werden, fand bei der Stadt München so nicht statt<sup>6</sup>.

6 Höchstens mit ein paar marginalen Ausnahmen.

## 6 Forschungsgegenstand: Verwaltung

In diesem Kapitel soll der Forschungsgegenstand näher beleuchtet werden. Zunächst werden die Verwaltung und insbesondere die Kommunalverwaltung hinsichtlich ihrer Entstehung und der Besonderheiten der Verwaltung sowie ihrer gesellschaftlichen Funktion näher betrachtet. Danach wird der Fokus konkret auf die Stadtverwaltung München und die Verwaltungsreform gelenkt.

### 6.1 Verwaltung allgemein

Wenn man sich mit dem Thema Verwaltung beschäftigt, stellt sich zunächst die Frage, was genau zu diesem Untersuchungsgegenstand gehört. Ähnlich wie im vorherigen Kapitel, gibt es auch hier keine einheitliche Definition. Deshalb werden zunächst verschiedene Definitionen beleuchtet.

Wolfgang Seidel formuliert seine Definition aus Sicht eines Verwaltungswissenschaftlers wie folgt: „Öffentliche Verwaltung ist nach einer klassischen Definition (vgl. Mayer 1924, S. 7), die Tätigkeit des Staates außerhalb von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung. In Reinform der ‚vollziehenden Gewalt‘ treffen wir die Verwaltung überall dort an, wo es um den Vollzug von Gesetzen außerhalb der Justiz geht. [...] Verwaltungen sind ganz allgemein gesagt formale Organisationen, die nach Regeln arbeiten und mit eigens geschultem Personal öffentliche Aufgaben oder Assistenzfunktionen erfüllen“ (Seibel 2016, S. 15). Interessant an dieser Definition ist die Abgrenzung der Verwaltungstätigkeiten von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung.

Für Mayntz ist bei dem Begriff „öffentliche Verwaltung“ vor allem die Abgrenzung zu „staatlicher Bürokratie“ oder auch „staatlicher Verwaltung“ von Bedeutung. Für einen soziologischen Blick auf die öffentliche Verwaltung ist es wichtig, den Begriff „Bürokratie“ nicht schon bei der Definition zu verwenden, sondern den Bürokratisierungsgrad tatsächlich auch als eine empirische Frage zu verwenden. „Staatliche Verwaltung“ ist ebenfalls keine zutreffende Begrifflichkeit, weil eben



nicht die ganze öffentliche Verwaltung auch staatlich ist. Hier unterscheidet sich die kommunale Selbstverwaltung von der staatlichen Länder- bzw. Bundesverwaltung (vgl. Mayntz 1978, S. 1 f.). Deshalb verwendet Mayntz den neutralen Begriff der „öffentlichen Verwaltung“ und versteht darunter „einen Komplex von Organisationen, von konkreten Gebilden“ (ebd., S. 1).

Seibel stellt fest, dass eine Klärung, was Verwaltung ist „bisher nicht einvernehmlich erfolgt [ist]. In den Lehrbüchern finden sich viele Definitionen von Verwaltung. Unstrittig sind nur die ausschließenden unter ihnen, etwa die, daß zur Verwaltung alle staatliche oder öffentliche Tätigkeit gehöre, welche nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung sei“ (Seibel 1997, S. 41).

Mühlenkamp wiederum grenzt den öffentlichen Sektor wie folgt ab: „Zum öffentlichen Sektor (in Deutschland) zählen im engeren Sinne allein die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden). Im weiteren Sinne sind auch deren verselbständigte Einrichtungen und Unternehmen(-smehrheitsbeteiligungen) sowie die sog. Parafisci (Sozialversicherungsträger) dem öffentlichen Sektor zuzurechnen“ (Mühlenkamp 2005, S. 25 f.). Wenn man diese Abgrenzung des öffentlichen Sektors mit Mayntz Definition von öffentlicher Verwaltung zusammenbringt, bedeutet das, dass die öffentliche Verwaltung ein Teil der jeweiligen Gebietskörperschaft ist. Eine Gebietskörperschaft hat verschiedene Organe wie z. B. einen Stadtrat. Das heißt: Unter dem Begriff Gebietskörperschaft wird die Gesamtheit einer Gemeinde gesehen und beinhaltet sowohl die Verwaltung als auch die gewählten Organe. „Die Gebietskörperschaften umfassen wiederum Legislative und Exekutive – also ‚Politik‘ und ‚Verwaltung‘“ (ebd., S. 26).

In dieser Arbeit steht vor allem die Kommunalverwaltung im Vordergrund. Hier gibt es keine Definitionsprobleme. Gemeint ist die Organisation, die als Gemeinde- oder Stadtverwaltung einer Gemeinde oder Stadt bezeichnet wird.

### **Historische Entwicklung**

Zunächst soll aber die Verwaltung nicht nur in ihrer heutigen Form beschrieben, sondern auch in groben Zügen ihre historische Entwicklung dargestellt werden. In dem Zusammenspiel von Wirtschaft und

Politik bzw. Verwaltung kann man bei einer geschichtlichen Betrachtung Zyklen erkennen, die ein neues Verständnis für die aktuelle Situation ermöglichen.

In diesem Kapitel wird auch die Unterscheidung zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung thematisiert.

Es geht hier nur um eine allgemeine und plakative Entwicklung der Kommunalverwaltung mit einem kurzen Exkurs zur Entwicklung der Stadtverwaltung München im 19. und 20. Jahrhundert.

Die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist geprägt durch ein recht ambivalentes Bild: Auf der einen Seite zeichnet sie sich durch eine außerordentliche Kontinuität aus, auf der anderen Seite sind aber auch deutliche Veränderungen sichtbar. Diese Ambivalenz zeigt sich auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung, in der zwei sich widersprechende Thesen dominieren: Die erste These betont die Kontinuität des deutschen Verwaltungsstaates, die zweite These spricht von einem Bruch in der deutschen Verwaltungsentwicklung, der um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert stattfand (vgl. Seibel 1997, S. 42–46). Welcher These man anhängt, kann davon abhängig gemacht werden, wie stark man die Ereignisse der Französischen Revolution mit ihren weitreichenden Auswirkungen als Bruch interpretiert (vgl. ebd., S. 50 f.). Dass die Verwaltung spätestens seit den Anfängen des 19. Jahrhunderts zu einem „Kontinuitätsgarant“ (ebd., S. 42) wurde, kann von beiden Thesen getragen werden.

Die öffentliche Verwaltung ist heute wie in ihren Anfängen geprägt durch Aktenmäßigkeit, Amtshierarchie, generell geordnete Kompetenzen und Regelgebundenheit der Amtsführung (vgl. König 1996, S. 13–23). Doch wo sind ihre Anfänge zu finden? Welche gesellschaftlichen Veränderungen haben dazu geführt, dass sich solch ein Konstrukt wie die öffentliche Verwaltung herausgebildet hat? Welche Funktion übernimmt die öffentliche Verwaltung in unserer Gesellschaft und welche Bedeutung hat dabei die Kommunalverwaltung? Diesen Fragen wird hier modellhaft für die Entwicklung in Deutschland nachgegangen.

### ***Entwicklung einer Staatsverwaltung***

Die Gesellschaft des ausgehenden Mittelalters war maßgeblich durch das Lehnswesen strukturiert und durch eine starke politische Dezent-

ralisierung bestimmt. Den unabhängigen Lehnsherren oblag es in ihrer Eigenverantwortung, ihre Länder zu verwalten. Sie stellten den Mittelpunkt des mittelalterlichen Lehnsstaates dar und ihre Lehnsleute waren ihnen durch ein Band persönlicher Treue verbunden. Mit diesem Band wurde das Staatsgefüge zusammengehalten (vgl. Thiele 1981, S. 11 f.). Die Macht lag nicht bei einem zentralen König oder Kaiser, sondern bei den Lehnsherren. Diese kamen nicht ohne die Funktion einer Verwaltung aus, die in einer rudimentären Art und Weise stattfand, aber es bedurfte keines institutionell ausdifferenzierten Verwaltungsapparates (vgl. Mayntz 1978, S. 16 f.).

Gleichzeitig war aber im späten Mittelalter die Differenzierung von Religion, Politik, Wirtschaft, Kultur und individueller Persönlichkeitsbildung schon relativ weit gediehen. Es bahnte sich eine funktionalstrukturelle Differenzierung an, die Spannungen auslöste, welche zu den konfessionellen Bürgerkriegen führten, in denen sie dann verebbten (vgl. Luhmann 2010, S. 79 f.). Die aus diesen Bürgerkriegen heraus entstandenen Territorialstaaten führten zu einer Zentralisierung, zu einer Monopolisierung der Macht. Es „entstand der moderne ‚Staat‘ als eine neutrale Instanz, dessen rationale Effektivität als notwendig, wenngleich auch problematisch begriffen wurde“ (ebd., S. 80).

Die Entwicklung einer zentralisierten staatlichen Verwaltung in der frühen Neuzeit fand zunächst vor allem in Preußen und in Frankreich statt. Unsere heutige Verwaltung auf Staats- wie auf kommunaler Ebene weist immer noch starke preußische Prägungen auf. Deshalb wird im Folgenden die Entstehung der modernen Verwaltung am Beispiel Preußens nachgezeichnet.

Die preußische Zentralverwaltung fand ihre Anfänge unter Kurfürst Friedrich Wilhelm von Brandenburg (1640–1688), der Brandenburg mit Preußen vereinigte und ein stehendes Heer aufbaute. Dieses musste nicht nur in Kriegszeiten, sondern fortan auch in Friedenszeiten erhalten und damit verwaltet werden. Dafür wurde eine permanente Verwaltung benötigt. Durch das Recht, Steuern zu erheben, zunächst nur für das Heer, später allgemein, entstand daraufhin die Finanzverwaltung. Aus dieser Heeres- und Finanzverwaltung ging die staatliche Verwaltung hervor, die zu einem „Herrschaftsinstrument der sich etablierenden Zentralmacht, des absoluten Königtums“ wurde (vgl. Mayntz 1978, S. 3–23).

„Der zweite wichtige Schritt auf dem Wege zur Vergesellschaftung der zentralisierten Herrschaft ist die Entprivatisierung des Herrschaftsapparates“ (ebd., S. 19). Das bedeutet, es erfolgte eine Trennung vom Besitz des Fürsten und dem Staatseigentum. Das wird auch ersichtlich bei der Betrachtung der Belegschaft der Verwaltung, „vom privaten zum öffentlichen Arbeitsverhältnis, vom Fürsten- zum Staatsdienst“ (Armanski 1983, S. 7).

Damit begann der Weg zur parlamentarischen Demokratie, denn dieser Prozess hatte zwei wichtige Aspekte. Er führte zu einer zunehmenden Rechtsbindung der Staatsverwaltung und schränkte damit die „Ausübung willkürlicher Herrenmacht“ (Mayntz 1978, S. 19) deutlich ein. Gleichzeitig wurden politische Vertretungskörperschaften mit Entscheidungs- und Kontrollrechten eingeführt.

Der Grundstein für die Weiterentwicklung zu einem preußischen Militär- und Beamtenstaat war gelegt und wurde durch Friedrich Wilhelm I. (1713–1740) entscheidend geprägt und gestaltet. Seit seinem Amtsantritt war es ihm ein Anliegen, einen leistungsfähigen Beamtenstaat heranzubilden. Es ging ihm um eine klare Festlegung der Amtspflichten und die Kontrolle darüber, dass diese Pflichten auch tatsächlich von den Beamten erfüllt wurden. Bei diesen legte Friedrich Wilhelm I. besonderes Augenmerk auf die Auswahl und die damit verbundene Vorbildung, der eine ethisch-religiöse Fundierung zugrunde lag. Diese Epoche kann man auch als die Lehrjahre des preußischen Beamtentums bezeichnen (vgl. Thiele 1981, S. 16–19).

Sein Nachfolger Friedrich II. (1740–1786) übernahm dieses Regierungssystem und baute es weiter aus. Auch wenn er die Verkündung des Allgemeinen Landrechts (ALR) vom 5. Februar 1794 für die preußischen Staaten nicht mehr erlebte, kann man es ihm trotzdem zuschreiben, dass dieser wichtige Meilenstein für die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung erreicht wurde. „Dieses Werk beinhaltet eine *erste zusammenfassende Kodifikation deutschen Beamtenrechts*, in der auch schon der öffentlich-rechtliche Charakter des Beamtenverhältnisses hervorgehoben wird“ (ebd., S. 21). Der starken prägenden Bedeutung des ALR wegen werden hier einige seiner Bestimmungen hervorgehoben:

Die Verbindung zwischen Staat und seinen Beamten festigte sich. Der Staatsdienst wurde zum Lebensberuf und für beide Seiten wurde die Auflösung dieses Verhältnisses stark reglementiert.

Um die Erfüllung der Amtspflicht sicherzustellen, kam es zur Einführung eines Disziplinarrechts.

Eine entsprechende Qualifizierung und Ausbildung wurden als Zugangsvoraussetzung zu den Ämtern festgeschrieben.

Das Erlassen eines Haftungsrechts diente zum Schutz des Bürgers vor Übergriffen von Seiten des Staates.

Diese Grundsätze sind bis heute im Beamtenrecht zu finden. Außerdem lassen diese Regelungen schon recht deutliche Ansätze zu einem Rechtsstaat erkennen, auch wenn dieses hochgesteckte Ziel durch die preußischen Rechtsreformer damals noch nicht erreicht werden konnte (vgl. ebd., S. 23 f.).

Aber selbst wenn damit noch kein Rechtsstaat entstanden war, konnten diese preußischen Herrscher die Grundlage für ein Staatsdienertum legen. „Es ging nicht mehr um das Ethos des Lehnsmanns oder auch des Amtmanns im Ständestaat, es ging nicht mehr um ein Dienstvertragsverhältnis, das beliebig und im Hinblick auf bessere Verdienstmöglichkeiten gelöst werden kann, nicht mehr um den Gedanken der Gegenseitigkeit von Dienst und Entlohnung, vielmehr hieß es von nun an, für den Monarchen, für den Staat seine Pflicht zu tun“ (ebd., S. 34). Und dieses Ethos des Berufsbeamtentums hat sich bis zur Gegenwart erhalten (vgl. Forsthoff 1961, S. 52).

Bei der Gründung des Deutschen Reiches 1871 wurde die preußische Zentralverwaltung für das neue Reich übernommen, ferner kennzeichnet diese in wesentlichen Zügen auch heute noch die deutsche Verwaltung (vgl. Mayntz 1978, S. 25).

### ***Entwicklung einer kommunalen Selbstverwaltung***

Interessant ist, dass es vor 1815 „in dem politisch und staatlich zerklüfteten Deutschland eine nennenswerte professionelle Verwaltung unterhalb der Regierungsebene so gut wie gar nicht gab“ (Püttner 2007, S. 72).

War zunächst die Zentralisierung eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine staatliche Verwaltung, fand gleichzeitig zu diesem Vorgang ein gegenläufiger Prozess statt, der zu einem Rückgewinn von autonomen Entscheidungsspielräumen und damit zur *kommunalen Selbstverwaltung* führte (vgl. Mayntz 1978, S. 26).

Damit entstand für die Kommunen eine Art Doppelfunktion, „nämlich einerseits einen staatsfreien Selbstverwaltungsbereich zu schaffen und zu verteidigen, andererseits aber den Vollzug zentralstaatlicher Entscheidungen zu gewährleisten“ (Bogumil/Holtkamp 2006, S. 15). Diese Doppelfunktion konstituiert ein Spannungsverhältnis, das seit dem Vormärz bis in die heutige Zeit existiert:

Selbstverwaltung als quasi unpolitisches gemeinnütziges lokales Handeln, als mittelbare vom Staat verliehene und beaufsichtigte Selbstverwaltungskompetenz, als ein Teilbereich der Gesellschaft und

Selbstverwaltung als Ausdruck einer demokratisch verfassten Gemeindefreiheit, als autonomes politisches Gebilde, als ein Teilbereich des Staates. (Bogumil 2001, S. 45)

Dieses Spannungsverhältnis wird noch mal deutlich, wenn es um die Betrachtung der Aufgaben und den damit verbundenen Handlungsspielraum von Kommunen geht. Auf der einen Seite kann sie eigenständig ihre Angelegenheiten „in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit“ (Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO) wahrnehmen, auf der anderen Seite ist sie reines Vollzugsorgan.

Die kommunale Selbstverwaltung strukturiert bis heute die Beziehung zwischen Kommunen und Ländern und Bund und geht im Wesentlichen auf die preußische Städteordnung von 1808 des Freiherrn vom Stein zurück. Sie sollte die selbstverantwortliche Beteiligung der Bürgerschaft an der öffentlichen Verwaltung auf der Kommunalebene ermöglichen sowie stärken.

Im 19. Jahrhundert wurde die Stadt „zum Ausgangspunkt tiefgreifender Veränderungen in Staat und Gesellschaft“ (Bogumil/Holtkamp 2006, S. 15).

Als Grundlage für die Entwicklung einer modernen kommunalen Selbstverwaltung diente die Preußische Städteordnung von 1808. Um die fortschreitende Urbanisierung in den Griff zu bekommen, bedurfte es mehr als einer mangelhaft koordinierten Laienverwaltung, sodass sich Zusehens in den größeren Städten eine professionelle, ausdifferenzierte Kommunalverwaltung entwickelte. Einen Hinweis auf den Höhepunkt dieses Prozesses geben die vielen Rathausneubauten aus der Zeit um 1900 (vgl. Hofmann 1971, S. 59). Auch in München wurde das Neue Rathaus um die Jahrhundertwende nach über 30-jähriger Bauzeit fertiggestellt (vgl. Huber 2006). Gleichzeitig kam es damit aber auch zu einer Politisierung des Bürgertums, da die Magistraturen zunehmend durch die Gemeindevertreter gewählt und nicht mehr durch den Staat eingesetzt wurden.

In diese Zeit fällt auch die Entstehung der kommunalen Leistungsverwaltung, zu der neben klassischen monetären Leistungen wie Armenfürsorge die öffentlichen Maßnahmen der Daseinsvorsorge zählen. Zunächst entwickelten sich Ver- und Entsorgung vor allem im privaten Sektor. Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts kam es hier aber verstärkt zu Entprivatisierungsprozessen, um eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung in den jeweiligen Gebietskörperschaften gewähren zu können (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006, S. 15–23).

Die kommunale Selbstverwaltung entwickelte sich im Laufe der letzten 200 Jahre weiter und blieb, mit Ausnahme während der nationalsozialistischen Diktatur, immer bestehen. Heute ist dieses Recht im Grundgesetz im Art. 28 Abs. 2 festgehalten: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“. Mit dieser Regelung wird den Gemeinden und Städten die Organisation der lokalen Verwaltungsangelegenheiten übertragen, ferner sind sie verpflichtet, ihre demokratische Legitimation durch die Bürgerinnen und Bürger herbeizuführen.

Diese dezentrale Organisation ergänzt den föderalen Staatsaufbau (vgl. Prigge/Schwarzer 2006, S. 47–49).

Aber es bedeutet auch, dass der Staat sich vorbehält, „die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden gesetzlich zu ordnen, ihnen unter seiner Aufsicht staatliche Aufgaben zu übertragen, den wesentlichen Teil der Gemeindeaufgaben festzulegen und den Gemeinden die wichtigsten Einnahmen im Rahmen der staatlichen Finanz- und Steuergesetzgebung zuzuweisen. An dem Kern des Kompromisses hat sich weder in der Weimarer Republik noch durch das Grundgesetz Entscheidendes geändert. Kommunalpolitik ist damit schon lange durch das Spannungsverhältnis von selbstgesetzter Autonomie und staatlichen Eingriffen charakterisiert“ (Bogumil 2001, S. 58).

Abschließend kann festgehalten werden, dass die kommunale Selbstverwaltung „eine der wesentlichen Grundlagen des politischen Aufbaues der Bundesrepublik Deutschland und Ausdruck der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeit des Staatsbürgers [ist]. Sie war auch das Fundament, auf dem sich der Aufbau zunächst der Länder und dann der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg vollzogen hat bis zur deutschen Wiedervereinigung [...]“ (Büchner 2020, S. 13). Sie nimmt selbst heute noch eine Schlüsselstellung ein und ist ein wesentliches Element der Gewaltenteilung und Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips (vgl. ebd., S. 14).

### ***Ökonomisierungswellen***

Den Trend zur Ökonomisierung kann man auch als Ökonomisierungswelle bezeichnen. Die hier betrachtete Ökonomisierungswelle ist aber nicht die erste in der Geschichte der Verwaltung. Deshalb wird im Folgenden ein kleiner geschichtlicher Abriss des Pendels zwischen staatlichem Interventionismus und Liberalismus vorgenommen.

Das deutsche Bürgertum des 19. Jahrhunderts zeichnete sich durch eine starke Staatslastigkeit aus. Das zeigt sich auch in dem schon recht frühen Aufbau einer leistungsstarken, einflussreichen und angesehenen öffentlichen Bürokratie, welche bereits vor der Industrialisierung einsetzte (vgl. Kocka 1993, S. 113 f.).

Im 18. Jahrhundert beginnend kann man die Entwicklungen eines merkantilistischen Eingriffsstaates über einen liberalen Ordnungsstaat



(Ende 18. Jahrhundert) und weiter zu einem regulierenden Ordnungsstaat (Kaiserreich) verfolgen. Die keynesianische Revolution in den 1930er-Jahren führte zu einem dirigistischen Interventionsstaat, der erst in der Mitte der 1970er-Jahre zu einem gewährleistenden Regulierungsstaat wurde. Die jeweiligen „Staatsformen“ prägten das Verhältnis des Staates zur Verwaltung. Der Eingriffs- und der Interventionsstaat versuchten, wie es ihre Bezeichnung schon suggeriert, in die Wirtschaft einzugreifen beziehungsweise diese zu steuern. Im Gegensatz dazu bemühte sich der liberale und regulierende Ordnungs- und der gewährleistende Regulierungsstaat, verfassungsrechtliche Rahmen für die Wirtschaft zu schaffen (vgl. Ambrosius 2003, S. 30).

Genau diesen Wellenbewegungen folgend kann man auch Verschiebungen bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben zwischen Verwaltung und Wirtschaft beobachten. Den Bereich der hoheitlichen Aufgaben ausklammernd sind alle anderen Aufgaben zunächst nicht unbedingt an einen bestimmten Aufgabenträger (oder eine bestimmte Rechtsform) gebunden. Besonders deutlich ist dies auf kommunaler Ebene bei der Daseinsversorgung sichtbar. So kann diese Aufgabe entweder durch private Versorgungsunternehmen übernommen werden oder in öffentlicher Eigenproduktion erfolgen. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts fand eine starke Kommunalisierung dieser daseinsvorsorgenden Leistungen statt. Diese Kommunalisierung ging mit der Verstädterung einher (vgl. Bogumil 2001, S. 59). Es kam zum Beispiel zur Schaffung kommunaler Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, die als Ämter und mit verbeamtetem Personal in die kommunale Verwaltung integriert wurden. In dieser Phase wollte der Staat wieder stärker Einfluss auf die Wirtschaft ausüben (regulierender Ordnungsstaat) und war davon überzeugt, „dass öffentliche ‚Einrichtungen‘ und nicht private Unternehmen das adäquate Mittel waren, um die moderne Daseinsvorsorge aufzubauen“ (Ambrosius 2003, S. 32). Damit kam es zu einer „geradezu explosionsartigen Zunahme der kommunalen Aufgabengebiete“, die zu einem „grundlegenden Wandel im Selbstverständnis der Stadtverwaltungen überhaupt“ (Blotevogel 1990, S. XIII) geführt haben. So kann man gleichsam vom „Übergang von der traditionellen Hoheits- und Vermögensverwaltung zur umfassenden ‚Leistungsverwaltung‘“ sprechen (ebd., S. XIII).

Das war auch die Zeit, in der die bürokratischen Eliten und Modelle einen starken Einfluss auf die gesellschaftliche Prägung an sich ausübten. Das zeigt sich vor allem daran, dass im 19. Jahrhundert „das Vorbild der öffentlichen Verwaltung die Entstehung privatwirtschaftlichen Managements in Deutschland (...) stark geprägt [hat]. Beamte, die in privatwirtschaftliche Stellungen überwechselten, dienten häufig als Mittler. Der Leistungsfähigkeit deutscher Unternehmen kam das durchaus zugute“ (Kocka 1993, S. 115). Gegen Ende des 19. Jahrhunderts setzte aber langsam der Trend ein, wirtschaftliche Einrichtungen (wieder) aus der Kernverwaltung auszulösen und als Regie- beziehungsweise Eigenbetriebe<sup>7</sup> zu führen. Damit blieben die Betriebe Teile der Verwaltung, waren aber organisatorisch getrennt. Man kann hier von der ersten Phase der Ökonomisierung von öffentlichen Einrichtungen sprechen. Während in der Aufbruchzeit nach dem Zweiten Weltkrieg wieder eine Phase der Kommunalisierung eintrat, zogen sich die Kommunen am Ende des 20. Jahrhunderts erneut langsam aus ihrer direkten Unternehmertätigkeit zurück. Es setzte der große Trend der Privatisierung ein, von dem bereits in Kapitel 5 die Rede war. Diese Ökonomisierungswelle kann als ein neuerliches Zurückschwingen in Richtung Liberalismus gewertet werden (vgl. Ambrosius 2003, S. 29–46; vgl. Vogel 2007, S. 160 f.).

### ***Entwicklung der Stadtverwaltung München***

Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, geht es bei der Entwicklung der Stadtverwaltung München hier vor allem um das Thema der Daseinsvorsorge. Das 19. Jahrhundert war nicht nur in München von einem rasanten Bevölkerungswachstum gekennzeichnet; von ca. 40.000 Einwohnern um die Jahrhundertwende um 1800 bis zu knapp einer halben Million am Ende des Jahrhunderts. Dieses Bevölkerungswachstum verband sich in München mit einem Anstieg der Aufgaben der Kommunalverwaltung, sowohl hinsichtlich der Aufgabenbreite als

<sup>7</sup> Eigenbetriebe sind gemeindliche Unternehmen, die außerhalb der allgemeinen Verwaltung als Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit geführt werden (Art. 88 Abs. 1 GO). Regiebetriebe sind Einrichtungen, die ganz oder teilweise nach den Vorschriften über Eigenbetriebe geführt werden können, nach außen hin aber als ein Teil der Verwaltung auftreten (vgl. Art. 88 Abs. 6 GO).

auch der Menge. Ebenso entstand in München die Ver- und Entsorgung vor allem im privaten Sektor. Interessanterweise war München im 19. Jahrhundert als schmutzige Stadt verschrien. Das konnte durch gezielte kommunale Maßnahmen vor allem die Wasserver- und Wasserentsorgung betreffend nachhaltig verbessert werden (Bähr/Erker 2017, S. 19).

„Zwischen 1885 und 1900 fand in den deutschen Städten eine Kommunalisierungswelle statt“ (ebd., S. 59). Diese war in München 1907 mit dem Kauf der Münchner Trambahn-Aktiengesellschaft (MTAG) beendet. Damit wurde die Ära der privaten Versorgungsunternehmen abgeschlossen (vgl. ebd., S. 71).

„Anders als etwa in Berlin und Hamburg blieben die kommunalen Versorger in München seit dem Ende des 19. Jahrhunderts stets im Besitz der Stadt“ (ebd., S. 10). Diese entwickelten sich zunächst als Teil der Verwaltung über einen Eigenbetrieb hin zu der Stadtwerke GmbH von heute, die immer noch eine 100 %-Tochter der Stadtverwaltung München ist.

Auch die Entsorgung ist bis heute in städtischer Hand in Form von Eigenbetrieben wie dem Abfallwirtschaftsbetrieb (AWM) und der Münchner Stadtentwässerung (MSE).

Zusammenfassend kann man auf eine gut 200-jährige Entwicklungsgeschichte der öffentlichen Verwaltung in Preußen und dem darauffolgenden Deutschen Reich/Deutschland zurückblicken. Wichtig ist für diese Studie vor allem die Tatsache, dass als Erstes sich eine einheitliche *Finanzverwaltung* etablierte. Für die öffentliche Verwaltung besteht also seit ihren Anfängen die Notwendigkeit, Finanzen zu verwalten und dafür geeignete Mittel zu finden. Ein weiterer wichtiger Punkt der deutschen Verwaltung ist das „Beamtenethos“, das auch als „Staatsdienertum“ bekannt ist. Das „Dienertum“ bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Dienste für den Staat, damals eben in Abgrenzung zum Dienst für den Herrscher. Drittes wichtiges Element der deutschen Verwaltung ist das föderale Prinzip. Dieses hat sich immer bis auf seine kleinste Gliederungsebene, die Kommunen, bezogen, die mit dem Selbstverwaltungsrecht eine eigenständige Rolle zugewiesen bekommen haben. Diese eigenständige Rolle beruht ebenfalls auf der Legitimation durch das Volk.

### **Rationalität und Bürokratie**

Wenn von Verwaltung die Rede ist, wird meist im selben Atemzug auch von der Bürokratie gesprochen. Es ist ein alltägliches Thema, das aber auf der anderen Seite in der öffentlichen Diskussion nicht mehr sehr präsent ist. Das wird sichtbar an der Publikationsrate. So ist die Häufigkeit des Wortes Bürokratie z. B. in englischsprachigen Publikationen seit den 1980er-Jahren deutlich abgesunken. „Wir denken nicht mehr über Bürokratie nach – dennoch beeinflusst und bestimmt sie jeden einzelnen Aspekt unseres Lebens“ (Graeber 2016, S. 9).

Bürokratie wird auch immer im engen Zusammenhang mit Rationalität gesehen. Diese Verbindung zwischen Bürokratie und Rationalität hat schon Max Weber hergestellt: Bürokratie stellt für ihn ein wichtiges Merkmal der Rationalisierung der Welt dar.

Der Soziologie fiel zunächst die Bürokratie „als Herrschaftsform [auf], und zwar als Herrschaftsform, deren ‚Rationalität‘ offenbar der Rationalität der modernen Gesellschaft entspricht. Bei Max Weber bekam diese Diagnose der bürokratischen Herrschaft dann jene eigentümliche Doppelbedeutung zwischen Effizienzsteigerung und Sinnverlust, die er dem okzidentalen Prozess der Rationalisierung in toto zuschrieb“ (Nassehi 2002, S. 444).

Max Webers Interesse galt vor allem dem geschichtlichen Prozess der Rationalisierung, den er im Abendland beobachtete. Damit rückten das Phänomen der kapitalistischen Wirtschaft, der rationalen Herrschaftslegitimation und der bürokratischen Verwaltung in seinen Fokus. Die Entwicklung der modernen Verwaltung als Teil des modernen Staates war für Weber ein besonders wichtiger Aspekt in diesem Prozess. Durch die Entstehung einer bürokratischen Verwaltung wurde aus Sicht Webers der gesellschaftliche Prozess der Rationalisierung vorangetrieben und gefestigt. Aber für ihn ging es weiter um die Frage nach dem Zustandekommen sozialer Ordnung. Mit seiner „idealtypischen Methode des Erklärens“ (Luhmann 1966, S. 27) sollten die Spannungen in seinem verstehenden Ansatz überwunden werden. Zu diesen Idealtypen gehört auch die Entstehung der legitimen Herrschaft (vgl. Luhmann 1966, S. 26–30; vgl. Mayntz 1978, S. 28 ff.). Für Luhmann bleibt bei Weber allerdings problematisch, „daß er Rationalität im Zweck/Mittel-Schema, also von der Einzelhandlung her begreift, und nicht als

Systemrationalität“ (Luhmann 1966, S. 27). Wenn es aber nicht darum geht, mit der idealtypischen Methode des Erklärens eine Gesellschaftstheorie zu verfassen, dann können Webers Idealtypen sehr schön als Beschreibungswerkzeug verwendet werden.

Weber definierte legitime Herrschaft wie folgt:

Es gibt drei *reine* Typen legitimer Herrschaft. Ihre Legitimitätsgeltung kann auch primär sein: 1. *rationalen* Charakters: auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen ruhen (legale Herrschaft) [...] Im Fall der satzungsmäßigen Herrschaft wird der legal gesetzten sachlichen *unpersönlichen Ordnung* und dem durch sie bestimmten *Vorgesetzten* kraft formaler Legalität seiner Anordnungen und in deren Umkreis gehorcht. (Weber, M. 1976, S. 124)

Herrschaft kann für Weber nur dann funktionieren, wenn der Glaube an ihre Legitimität erweckt und gepflegt werden kann (vgl. ebd., S. 122).

Für Weber ist „der reinste Typus der legalen Herrschaft [...] diejenige mittels bürokratischen Verwaltungsstabs“ (ebd., S. 126). Und dieser Typus stellte für ihn die „formal rationalste Form der Herrschaftsausübung“ (ebd., S. 128) dar. Diese legale Herrschaft ist aus Webers Sicht in einem doppelten Sinne rational. Zum einen ist sie rational, weil sie rechtlich begründet ist und Recht als Herrschaftsgrundlage vernünftiger ist als die Grundlagen der traditionellen und charismatischen Herrschaft. Sie ist kalkulierbar und damit frei von persönlicher Willkür. Zum anderen ist die legale Herrschaft rational, weil ihr Herrschaftsinstrument, die bürokratische Verwaltung, sich durch besondere Zweckmäßigkeit auszeichnet. Diese Zweckmäßigkeit war aber aus Webers Sicht nie allumfassend gemeint – auch wenn es an dieser Stelle bei der Rezeption immer wieder zu Missverständnissen kam. Weber ging nur davon aus, dass die bürokratische Verwaltung sich im Hinblick auf bestimmte Ziele als besonders zweckmäßig erwies, und zwar für die dauerhafte und technisch effiziente Ausübung legaler Herrschaft (vgl. Mayntz 1968, S. 28–35; vgl. Mayntz 1978, S. 28 f.).

Auch Niklas Luhmann griff Webers Bürokratiemodell auf:

Rational ist eine solche [wie sie in Max Webers Bürokratiemodell beschrieben wird] Herrschafts- und Verwaltungspraxis freilich nur, wenn sie den riesigen Kommunikationsaufwand von Anweisungen im Einzelfall ersparen und allgemeine Regeln formulieren kann, die der Untergebene logisch-deduktiv oder im typischen Falle durch angemessene Interpretation auf den konkreten Sachverhalt anwenden kann. Das Modell, nach dem diese Theorie gearbeitet ist, ist die juristisch durchkonstruierte öffentliche Verwaltung. (Luhmann 2000, S. 17)

Eine öffentliche Verwaltung, die allerdings so allenfalls als Idealtypus bestehen kann. Denn in der Praxis ist die öffentliche Verwaltung eben auch „nur“ eine besondere Form von Organisation und wird mit dem Rationalitätsmythos konfrontiert, den selbst sie nicht erfüllen kann.

Luhmann kann sich Webers These, „Bürokratie (...) als unausweichliche Kehrseite gesellschaftsweit durchgesetzter Rationalisierung“ (Luhmann 1981, S. 99) zu begreifen, nicht anschließen. „Statt dessen scheint der Angelpunkt, der Gesellschaft und Organisation verbindet, in den gut schematisierbaren Kommunikationsmedien Recht und Geld zu liegen, die in hinreichend komplexen Gesellschaften für Organisationsbildung zur Verfügung stehen“ (ebd., S. 99). Um das zu verstehen, muss man erst noch ein paar Schritte zurück gehen. Luhmann schließt sich zunächst den allgemein gültigen Aussagen an, dass „Bürokratie wächst und wächst und wächst“ (ebd., S. 93). Er kommt darüber hinaus zu dem Schluss, dass „jede politische Kritik der Bürokratie [...] sich aber auf ein selbst geschaffenes, selbst gewolltes, selbst bejahtes Phänomen“ (ebd., S. 94 f.) bezieht. Recht und Geld sind Kommunikationsmedien, die „einerseits eine immense Ausdehnung des ‚Privatverkehrs‘ unter Abstreifen von traditionellen, moralischen, ortsgebundenen, familialen, schichtmäßigen Voraussetzungen und andererseits den Aufbau großer Organisationssysteme“ (ebd., S. 93) ermöglichen. Diese Organisationssysteme bezeichnet Luhmann als Bürokratien.

Recht und Geld sind Kommunikationsmedien, die über ihre jeweils spezifischen Funktionssysteme hinaus wirken, also ein Gesellschaftssystem benötigen (vgl. ebd., S. 95). Recht und Geld sind binäre Schematismen, was Konditionierungen ermöglicht, einem Wachstum aber keine Schranken setzt (vgl. ebd., S. 97). „Es gibt keine spezifisch rechtlichen

Gründe für weniger Recht und keine finanziellen Gründe für weniger Geld“ (ebd., S. 98). Dieses Wachstum, wenn er die Grenzen des Zutraglichen überschreitet, muss „von der Politik und der Verwaltung [...] durch eine Art von Selbstreflexion kontrolliert werden“ (ebd., S. 100).

An dieser Argumentation wird schön sichtbar, wie unterschiedlich der theoretische Zugang zur Gesellschaft von Weber und Luhmann ist. Die zu erklärenden Phänomene ähneln sich zwar, aber die Erklärungen selbst weichen deutlich voneinander ab.

Für Luhmann lässt sich der Erfolg des Bürokratiemodells von Max Weber am besten historisch erklären: „Es wendet sich gegen die Willkür auf allen Ebenen der Ordnung, es konzentriert Willkür an der Spitze, von der man dann unterstellt, dass sie durch eigene Wertbeziehungen und durch Umweltbedingungen diszipliniert wird – so in der Wirtschaft durch den Markt und in der öffentlichen Verwaltung durch die rechtsstaatlich gebundene Politik. Bürokratie heißt auch, dass große Arbeitseinheiten gebildet werden können, in denen viele Personen gleichzeitig und doch koordiniert zusammenarbeiten. Und vor allem lässt sich in dieser Form die gesellschaftlich vorgegebene Rangordnung ersetzen durch das Gleichheitsprinzip. Sowohl in den Außenbeziehungen als auch in ihren internen Verhältnissen geht die Bürokratie von Gleichheit aus – *es sei denn, die Organisation selbst den Unterschied macht*“ (Luhmann 2000, S. 17).

Die Diagnose Max Webers über die bürokratische Herrschaft verharnte aber nicht in ihrer Hochschätzung als die effizienteste und rationalste Herrschaftsform, sondern bekam eine eigentümliche Doppelbedeutung: „Einerseits wurde die Bürokratie als effizienteste und rationalste Form der Herrschaft gefeiert, andererseits galt Bürokratie als Symbol für die Dehumanisierung und Entpersönlichung der Moderne, als zentrale Agentin der ‚Weltherrschaft der Unbrüderlichkeit‘“ (Naschi 2002, S. 448). Weber charakterisierte die bürokratische Zentralverwaltung als ein „Gehäuse für die neue Hörigkeit“ und wies damit auf die Innovationsfeindlichkeit einer etablierten Beamtenherrschaft hin (vgl. Mayntz 1978, S. 30).

Seibel kann dieser Kritik aber auch etwas Gutes abgewinnen: „Bürokratie-Kritik können wir uns heute leisten, weil die Bürokratie zur Selbstverständlichkeit geworden ist“ (Seibel 2016, S. 45). Dadurch

dass die Vorteile der Bürokratie, nämlich der Ersatz von persönlichen Beziehungen durch formal festgelegte Kriterien, bei uns mittlerweile so tief verankert sind und wir uns auf gewissen Grundzüge verlassen können, kann ein zu viel an Bürokratie kritisiert werden, ohne dass die gesamte Bürokratie damit in den Fokus gerät. „Bürokratie‘ ist in dieser Sichtweise einerseits Teil der rationalen Legitimitätsgeltung legaler Herrschaft, andererseits Ausdruck des Übergangs von persönlichen zu staatlichen Verwaltungsstäben“ (ebd., S. 49).

Weber sah also in der bürokratischen Verwaltung ein Herrschaftsmittel für eine legitime Herrschaft und gleichzeitig ein Prinzip der Verwaltungsorganisation, dem er generell die höchste Zweckmäßigkeit zur Durchsetzung einer legalen Herrschaft zuschrieb. Gleichzeitig sah Weber aber selbst in dieser bürokratischen Verwaltung einen Ansatz für seine Bürokratiekritik, die sich in einem herrschaftssoziologischen Zusammenhang bewegte (vgl. Mayntz 1978, S. 5). Weber sah zwar die Effektivitätssteigerungen, aber zudem deren weitreichende ‚Entmenschlichung‘, ‚Versachlichung‘, ‚Verunpersönlichung‘ und ‚Entseelung‘ (vgl. Kaesler 2006, S. 202). Damit war die Gefahr der bürokratischen Wucherung, die ein Eigenleben entfaltet und sich dem Willen des Herrschenden entzieht, gemeint (vgl. Kieser 2006, S. 65).

Dass Weber auch heute noch mit seiner Bürokratietheorie einen prominenten Status einnimmt, liegt vor allem an zwei Leistungen: „Das war zum einen die analytische Verbindung einer historisch-genetischen Erklärung eines bestimmten Herrschaftstypus, der rationalen Herrschaft eben, mit bestimmten Organisationsstrukturen des eigentlichen Herrschaftsapparates. Zum anderen war es der universelle Charakter der auf diese Weise herausgearbeiteten Strukturmerkmale der bürokratischen Organisation, die nicht allein auf die öffentliche Verwaltung, sondern auch auf die Verwaltung von Wirtschaftsbetrieben oder Banken angewendet werden konnte“ (Seibel 2016, S. 51).

Aus heutiger Sicht kann vor allem kritisiert werden, dass Weber seine historischen Erfahrungen mit einem bestimmten Typ von Organisationen zu einer Theorie der Gesellschaft aufrundete (vgl. Nassehi 2002, S. 450).

Mit Max Weber wurde erkennbar, dass man Bürokratie nicht ohne Bürokratiekritik denken kann. Bürokratie stellt ein wichtiges Element



der Rationalisierung unserer Gesellschaft dar und hat damit einen wichtigen „Beitrag“ zur Moderne beigetragen. Bürokratie führt zu einer Versachlichung, zu einer Rationalisierung. Die persönlichen Beziehungen werden durch formal festgelegte Kriterien ersetzt. Bei Erfüllung dieser Kriterien entsteht ein Anrecht auf bestimmte Leistungen. Das sind Grundprinzipien für einen Rechtsstaat. Gleichzeitig kann Bürokratie ausarten. Wenn alles bis ins kleinste Detail vorab schon geregelt werden muss, werden die Verfahrensschritte immer aufwendiger und langwieriger und im Prinzip wird es ungerecht. Hier kann man zwei wichtige Aspekte sehen: Bürokratie hat trotz ihres schlechten Rufes eine wichtige Funktion in unserer Gesellschaft und diese Funktion soll hier aus ihrer Vergessenheit hervorgeholt werden. Der Rechtsstaat kann ohne bürokratisch arbeitende Vollzugsorgane nicht gewährleistet werden. Daran kann man die Verankerung von Verwaltungsorganisationen im Rechtssystem erkennen.

### **Besonderheiten der Verwaltung**

Öffentliche Verwaltungen sind zunächst einmal Organisationen. Im Folgenden sollen diese Organisationen vor allem zu Wirtschaftsunternehmen abgegrenzt werden, indem die Besonderheiten dieser Organisationen hervorgehoben werden.

### ***Die Rolle der Kommune in der öffentlichen Verwaltung***

In den bisherigen Ausführungen wurde sowohl allgemein vom Staat und seiner öffentlichen Verwaltung gesprochen, als auch von Kommunen. Hier wird Klarheit darüber geschaffen, wie die öffentliche Verwaltung im Staat der Bundesrepublik Deutschland aufgebaut ist und welche Rolle in diesem Aufbau die Kommune spielt.

Der föderale Staatsaufbau der BRD gliedert sich zunächst in die Bundes- und Landesebene. Auf beiden Ebenen setzt sich die Exekutive jeweils aus der Bundes- beziehungsweise Landesregierung und der Bundes- beziehungsweise Landesverwaltung zusammen (vgl. Bogumil/Jann 2009, S. 90 ff.).

Das Land Bayern unterteilt sich weiter in sieben Regierungsbezirke. Innerhalb dieser gibt es als nächste Gliederungsebene die Landkreise mit ihren Städten und Gemeinden. Der Begriff Kommune, der aus dem

Lateinischen stammt, heißt wörtlich zunächst nur Gemeinde. Trotzdem werden mit diesem Begriff sowohl Gemeinden, kreisfreie Städte und die Landkreise bezeichnet. Die Kommunen stellen die Basiseinheit des Demokratie- und Verwaltungsaufbaus dar. Beruhend auf dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG sind die Kommunen in ihrem Gebiet die Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Das ist auch in Art. 11 Abs. 1 BV geregelt: „Jeder Teil des Staatsgebiets ist einer Gemeinde zugewiesen“. „Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass auf der (örtlichen) Ebene der Gemeinde grundsätzlich alle öffentlichen Aufgaben, die sich auf den örtlichen Bereich beziehen, entweder im eigenen oder im (vom Staat) übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde erledigt werden, dass der Staat also auf eigene Verwaltungsbehörden auf gemeindlicher Ebene verzichtet“ (Büchner 2020, S. 24).

Diese lokale Ebene wird allgemein als die wichtigste Durchführungsebene für öffentliche Aufgaben angesehen (vgl. Bogumil/Jann 2009, S. 103; vgl. Prigge/Schwarzer 2006, S. 11). „Städte und Gemeinden erweisen sich als ein Schmelztiegel wirtschaftlicher, sozialer, räumlicher, politischer und kultureller Prozesse, der den Bürger/-innen gute Partizipationschancen bietet“ (Prigge/Schwarzer 2006, S. 12).

Im Rahmen des bayerischen Staatsaufbaus hat die Landeshauptstadt München als Kommune den Status einer kreisfreien Stadt. Damit befindet sie sich auf der zweiten kommunalen Ebene. Hier „hat der Staat für den Bereich der allgemeinen inneren Verwaltung darauf verzichtet, eigene untere Staatsbehörden einzurichten. Aufgaben, die sonst das Landratsamt als untere Staatsbehörde erledigt, sind hier dem übertragenen Wirkungskreis der kreisfreien Gemeinden zugeordnet (Art. 9 Abs. 1 GO)“ (Büchner 2020, S. 24).

Diese Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen den unterschiedlichen Ebenen ist allerdings nicht unumstritten und führt auch immer wieder zu Konflikten. Im Vordergrund stehen hierbei die Aufgabenerledigung und ihre dazugehörige Finanzierung. Nicht immer werden diese beiden Aspekte auch zusammen gedacht, wenn durch rechtliche Regelungen neue Aufgaben auf die Kommunen zukommen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der eigene Handlungsspielraum einer Kommune zwar gering ist, die Bedeutung für die Gesellschaft dafür umso höher.

### ***Besonderheiten der Aufgaben***

Es gibt verschiedene Ansätze, wie die Staatsaufgaben bestimmt und beschrieben werden können. An dieser Stelle muss man vor allem auch unterscheiden zwischen der Verwaltungslehre und einer sozialwissenschaftlichen Behandlung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Der Fokus der Verwaltungslehre liegt auf einem primär praktischen Erkenntnisinteresse, das man gerade auch bei der Klassifizierung der Aufgaben nach Erledigungsform erkennen kann. Danach können folgende Grundtypen unterschieden werden: Ordnung, Leistung, Steuerung, Planung und Bereitstellung von Ressourcen (vgl. Grimmer 2004, S. 16 f.).

Ein Begriff, der im Zusammenhang mit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung immer wieder fällt, ist der Hoheitsbegriff. Es gibt eine Hoheitsverwaltung, die dann natürlich hoheitliche Aufgaben erfüllt. Doch was genau verbirgt sich dahinter?

Der Hoheitsbegriff ist im 17. Jahrhundert entstanden und leitet sich von ‚Landeshoheit‘ ab, der Herrschaft über ein Gebiet. „Nach ihrer Systematisierung und dogmatischen Bearbeitung im Staatsrecht des 18. und 19. Jahrhunderts erscheinen die Hoheitsrechte, jetzt auch als Majestäts- oder Souveränitätsrechte bezeichnet, als wesentliche Herrschaftsrechte des Staates, die diesem dem Begriff und Wesen nach zuzuordnen sind“ (Leitges 1998, S. 258). Hoheitlich zu handeln bedeutet, dass der Staat Herrschaftsansprüche geltend macht und damit allen andern Ordnungsfaktoren mit einer Überordnung entgegentritt. In Abgrenzung dazu handelt der Staat im Bereich des Privatrechtes nicht-hoheitlich. Verankert sind die hoheitsrechtlichen Befugnisse im Grundgesetz, im Art. 33 Abs. 4 (vgl. ebd., S. 258 f.). Gemeinden und Städte können aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts hoheitlich handeln (vgl. Art. 28 GG).

Mit dieser Erläuterung des Hoheitsbegriffes ist aber noch nicht erklärt, welche Aufgaben genau darunter zu verstehen sind. Es bedarf bei diesem unbestimmten Rechtsbegriff einer Auslegung, die aber Schwierigkeiten beinhaltet, da der Begriff weit oder eng ausgelegt werden kann. „Diese reichen von einer umfassenden, alle öffentlichen

Aufgaben umschließenden Auslegung bis zu einer Beschränkung des Hoheitsbegriffes auf den engeren Bereich der Eingriffsverwaltung beziehungsweise einer Reduzierung auf essenzielle Verwaltungsaufgaben“ (ebd., S. 25). Eine genauere Abgrenzung würde allerdings ein sehr tiefes Einsteigen in juristische Definitionen erfordern, weshalb es im Rahmen dieser Studie nicht näher verfolgt wird. Festgehalten werden kann auf jeden Fall, dass es die Kategorie der hoheitlichen Aufgaben gibt, die sich nicht im Bereich des Privatrechtes bewegen und die verfassungsrechtlich an ihren Aufgabenträger, Angehörige des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, gebunden sind.

Die Hoheitsrechte einer Gemeinde wiederum umfassen die Rechtshoheit, die Verwaltungshoheit, die Finanzhoheit und die Personalhoheit (vgl. Büchner 2020, S. 26 f.). Das bedeutet, dass Gemeinden über eine Rechtsetzungsgewalt, also eine Satzungshoheit verfügen. Sie dürfen ihre eigenen Angelegenheiten selbstverantwortlich durch Erlass von Rechtsvorschriften regeln. Die Verwaltungshoheit ermächtigt Gemeinden, Verwaltungsakte zu erlassen und nach innen eine Organisationshoheit auszuüben. Durch die Finanzhoheit können Gemeinden ihr Finanzwesen selbstständig regeln. Die Personalhoheit ermächtigt die Gemeinden eigenes Personal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen. Selbstverständlich greifen alle Hoheitsrechte lediglich innerhalb des eigenen Gebietes und im Rahmen der entsprechenden Gesetze (vgl. ebd., S. 27–34).

Eine weitere Möglichkeit, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zu kategorisieren, ist die Einteilung in Pflicht- und freiwillige Aufgaben. Zu den Pflichtaufgaben gehören unter anderem jegliche Hoheitsaufgaben sowie andere durch das Gesetz vorgeschriebene Aufgaben. Damit wird eine weitere Besonderheit der öffentlichen Verwaltung angeschnitten. Sie kann ihre Aufgaben nämlich nur zum Teil selber wählen, weil sie einer gewissen Aufgabenerfüllung durch die Legislative, sprich Gesetzgebung, unterworfen ist. Die freiwilligen Aufgaben gibt sich eine Gebietskörperschaft durch eigene, interne Entscheidungen. Diese Entscheidungen werden entweder durch das gewählte Organ, z. B. den Stadtrat oder durch die öffentliche Verwaltung selbst getroffen. Die Grenzen hierfür sind zunächst in der Gemeindeordnung sehr

abstrakt festgelegt und müssen durch einen Geschäftsverteilungsplan näher definiert werden.

Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung können außerdem in Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises gegliedert werden. Diese sind in den Artikeln 57 und 58 in der Bayerischen Gemeindeordnung geregelt. Hier macht sich wieder bemerkbar, dass die Gemeindeordnung nach dem 2. Weltkrieg schnell gestrickt werden musste, weshalb auch diese Regelungen sehr abstrakt gehalten sind. Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ermöglichen es der Gemeinde, ihr im Grundgesetz verankertes Selbstverwaltungsrecht auszuüben. Deshalb gehören hier z. B. Aufgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Feuersicherheit, der öffentlichen Reinlichkeit, des öffentlichen Verkehrs, der Gesundheit, der öffentlichen Wohlfahrtspflege einschließlich der Jugendhilfe, des öffentlichen Unterrichts und der Erwachsenenbildung, der Jugendertüchtigung, des Breitensports und der Kultur- und Archivpflege; hierbei sind die Belange des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen (siehe Art. 57 Abs. 1 GO). Besonderer Wert wird auf die Versorgung mit Trinkwasser gelegt, weshalb dieser Aufgabe ein eigener Absatz (Abs. 2) gewidmet wird. Im Gegensatz zu diesen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises müssen die Gemeinden zudem Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erfüllen. Hierzu zählen z. B. ganz klassisch die Aufgaben des Melde- und Passwesens. Bei der Landeshauptstadt München gilt außerdem die Besonderheit, dass sie als kreisfreie Gemeinde auch Aufgaben der Landkreise in eigener Zuständigkeit erledigen muss. Sehr schön kann man das an der Bezeichnung „Kreisverwaltungsreferat“ (KVR) erkennen. Bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises greift das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nicht. Sie sind hier nur das Vollzugsorgan und können nicht bestimmen, wie die Aufgaben zu erledigen sind. Ein gutes Beispiel hierfür ist das Passwesen, bei dem durch gesetzliche Änderungen in den letzten Jahren mehr Parteiverkehr entstanden ist, weil die Bürgerinnen und Bürger öfter selbst vorsprechen müssen.

Um wieder auf ein höheres Abstraktionsniveau zu kommen, gibt es noch eine interessante Bandbreite an theoretischen Ansätzen zur Aufgabenbestimmung. Die leitende Frage ist hierbei, welche Interessen der Staat mit seinen Aufgaben verfolgt. Bei systemtheoretischen Ansätzen

geht es um die Funktionen des politisch-administrativen Systems. Hier steht die Frage, welche Funktion die Verwaltung durch ihre Aufgabenerfüllung in der Gesellschaft wahrnimmt, im Mittelpunkt. Sie wird bei der Herstellung kollektiv-verbindlicher Entscheidungen gesehen (siehe auch Kapitel 3.1). Bei ökonomischen Ansätzen geht es verstärkt um die individuellen Bedürfnisse, und zwar um die Produktion von solchen Gütern, die der freie Markt nicht leistet. Ein dritter, hier zu erwähnender Ansatz ist der politökonomische Ansatz, der dem Staat die Funktion der Erhaltung eines bestimmten Systemzustandes im Interesse der Kapitalistenklasse zuschreibt (vgl. Mayntz 1978, S. 33–45). Gerade dieser letzte Ansatz lässt sich aber nur noch schwer im Staatsgefüge auch auf Kommunen beziehen.

Mit diesen Erläuterungen soll deutlich gemacht werden, dass die Festlegung des Aufgabenbereiches gar nicht so klar ist, wie es auf den ersten Blick erscheinen könnte. Das ist nicht nur aus historischer, sondern auch aus heutiger Sicht so. Was auf jeden Fall sichtbar wird, ist die große Vielfalt der Staats- bzw. kommunalen Aufgaben.

### ***Besonderheiten der Finanzen***

Die Einnahmen der Städte und Gemeinden bestehen aus Steuern, staatlichen Zuweisungen, Gebühren und Beiträgen. Der Steueranteil setzt sich zusammen aus der Erhebung der ‚eigenen‘ Steuern, nämlich Gewerbe- und Grundsteuer sowie Anteilen der Einkommens- und Umsatzsteuer. Für die eigenen Steuern haben die Städte und Gemeinden das verfassungsrechtlich verbiefte Recht (Art. 106 GG), die Hebesätze im Rahmen der Gesetze festzusetzen.

Die staatlichen Zuweisungen setzen sich aus allgemeinen und zweckgebundenen Zuteilungen zusammen. Erstere werden im sogenannten kommunalen Finanzausgleich von den Ländern an die Kommunen verteilt. Letztere sind Gelder, die für bestimmte Investitionen von den Ländern oder vom Bund bereitgestellt werden. Diese Investitionszuweisungen haben ein sehr großes Gewicht, wird doch der größte Teil der öffentlichen Investitionen von den Kommunen umgesetzt.

Gebühren und Beiträge werden direkt für die Erbringung von öffentlichen Leistungen erhoben, wie beispielsweise für Abwasser,

Abfallbeseitigung, Straßenreinigung, Bäder, Kindergärten, Theatern und Museen. Der Kostendeckungsgrad ist hierbei unterschiedlich hoch.

Interessant ist an dieser Stelle die direkte Einflussmöglichkeit der Städte und Gemeinden auf die jeweiligen Einnahmequellen. Bei den Steuern sind ca. die Hälfte eigene Steuern. Hier haben die Kommunen unmittelbaren Einfluss. Allerdings darf an dieser Stelle nicht verkannt werden, dass dieser unmittelbare Einfluss nur die Festlegung der Hebesätze betrifft. Wie hoch die tatsächlichen Einnahmen dann ausfallen, liegt nicht mehr im direkten Einflussbereich der Kommunen. Bei den staatlichen Zuweisungen befinden sich die Gemeinden und Städte in einer budgetären Abhängigkeit von Bund und Ländern und deren Konsolidierungsplänen. Die Festlegung der Gebühren und Beiträge liegen zwar zunächst im Zuständigkeitsbereich der Kommunen selbst, nichtsdestotrotz sind ihnen hier administrative, rechtliche, ökonomische und politische Grenzen gesetzt (vgl. Wollmann 2008, S. 246–252).

Die Kommunen verwalten ihre Finanzen nach der kameralistischen Haushaltsführung. Das kameralistische Rechnungswesen lässt sich weit zurückverfolgen bis ins 16. Jahrhundert. Das Wort Kameralistik leitet sich sprachlich aus dem Lateinischen ‚camera‘ ab, was so viel bedeutet wie ‚Fürstliche Rechnungskammer‘ beziehungsweise ‚Stätte der Geldaufbewahrung‘. Beginnend mit der einfachen Führung eines Kassenbuches, in dem alle Zahlungen chronologisch verbucht wurden, kam im Laufe der Weiterentwicklung ein Haupt- beziehungsweise Sachbuch dazu, das neben den erfolgten Zahlungen auch Sollpositionen auswies. Auf dieser Verwaltungskameralistik basiert im Wesentlichen die heutige Kameralistik (vgl. Engels/Eibelschäuser 2010, S. 11–15).

Die Grundzüge des derzeitigen Haushaltsrechts sind in der Haushaltsreform im Jahr 1969 entstanden. „Vor allem die Grundsätze der Vollständigkeit, der Einheit, der Ausgeglichenheit, der Jährlichkeit, der Vorherigkeit, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Gesamtdeckung, der Fälligkeit, der Bruttoveranschlagung, der Einzelveranschlagung und sachlichen Bindung, der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit sowie der Öffentlichkeit prägen die öffentliche Haushaltswirtschaft“ (Bogumil/Jann 2009, S. 125). An dieser Stelle werden diese Grundsätze nicht weiter erläutert. Es soll nur zum Ausdruck gebracht werden, dass die kommunale Finanzverwaltung vielen Grundsätzen genügen muss.

Unter einer kameralistischen Haushaltsführung ist eine finanzwirtschaftliche Einnahmen- und Ausgabenrechnung zu verstehen. Die Kameralistik ist daher vor allem ein externes Rechnungswesen. Es fehlen steuerungsrelevante Informationen über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns.

Der kamerale Haushalt ist unterschieden in den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt. Innerhalb dieser beiden Haushalte wird jeweils zwischen Einnahmen und Ausgaben unterschieden. Es gibt keinen systematischen Zusammenhang zwischen Mittelherkunft und -verwendung, weshalb auch keine Kosteninformationen vorliegen. Weiterhin werden grundsätzlich nur Geldzahlungen erfasst, aber kein Werteverzehr. Bestimmte Ausgaben, wie beispielsweise die Personalausgaben, werden nicht verursachergerecht zugeordnet, sondern in Sammelnachweisen veranschlagt und das Kassenwirksamkeitsprinzip (nur die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben werden erfasst) erschwert eine gute Planung.

Um dieses Problem zu beheben, wurde in den Kommunen teilweise die Budgetierung eingeführt. Rechtlich wurde sie in den Gemeindeordnungen aller Bundesländer durch die Experimentierklausel abgedeckt. Es sind prinzipiell zwei Strategien möglich, um zu Änderungen zu kommen: die Ergänzung der Kameralistik oder die Ersetzung durch die kaufmännische Buchführung. Für beide Strategien ist der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung notwendig (vgl. ebd., S. 125–128).

Sowohl bei den Aufgaben als auch bei den Finanzen sind die empirischen Befunde von Forschungen, die bis Ende der 1980er-Jahre durchgeführt wurden, bezüglich des lokalen Handlungsspielraums eher ernüchternd. „Auch wenn sich der Handlungsspielraum der Kommunen im Bereich der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik ohne Zweifel erweitert hat, ist er nach wie vor entscheidend durch externe ökonomische Faktoren und institutionelle Rahmenbedingungen, auf die die Kommunen keinen Einfluss haben, eingeschränkt“ (Bogumil 2001, S. 16). Diese Grenzen müssen bei der Betrachtung einer Kommune bewusst sein, um ein Verständnis für die organisatorischen Möglichkeiten aber auch die Möglichkeiten einer Verwaltungsreform verstehen zu können.



### ***Besonderheit der Mitarbeiter\*innen***

Eine weitere Besonderheit in der Verwaltung ist ihr Personal. In Art. 33 Abs. 4 GG wird die Ausübung der hoheitsrechtlichen Befugnisse geregelt. Sie sind als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem „öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis“ (Art. 33 Abs. 4 GG) stehen. Damit ist das Berufsbeamtentum gemeint (vgl. § 2 BRRG). Durch die Verankerung im Grundgesetz besteht eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums, die zunehmend als Ballast einer effektiven Verwaltung im schlanken Staat gilt. Es haftet ihm immer mehr der Status eines Reliktes des Obrigkeitsstaates an (vgl. Leitges 1998, S. 19 f.).

Die Rechtsstellung des Beamtentums ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

der Beamteneid, der allgemeinen Treuepflicht, politischer Zurückhaltung und Neutralität verbürgen soll,

die Sicherung der Unabhängigkeit der Amtsführung,

die Einführung einer eigenen Disziplinargerichtsbarkeit und

die Ausbildung eines differenzierten Laufbahnsystems.

(Bogumil/Jann 2009, S. 111 f.)

Das Beamtentum selbst entwickelte sich im 17. Jahrhundert aus dem Fürstendienst der Einzelstaaten (vgl. ebd., S. 111 f.). Wie schon oben erwähnt wurden wichtige Meilensteine mitunter für die Entwicklung des Berufsbeamtentums im Allgemeinen Landrecht von 1794 festgelegt. Die grundlegenden Reformen des höheren Beamtentums wurden dann 1807/8 durch Heinrich Friedrich Karl vom und zum Stein (1757–1831) durchgeführt. „Sie schufen Fachministerien, stärkten die Provinzialverwaltungsbehörden und die städtische Selbstverwaltung, förderten die Trennung von Verwaltung und Rechtsprechung, die Aufhebung ständischer Reste und die Bauernbefreiung“ (Armanski 1983, S. 29 f.). Neu an diesem Beamtentum ist vor allem der Zugang. Bis zu den höchsten Ämtern hinauf wurde es auch für Bürgerliche zugänglich. Die Eintrittsvoraussetzungen wurden klar geregelt und waren beziehungsweise sind bis heute an bestimmte Bildungstitel gebunden

(Mayntz 1978, S. 25). Außerdem wird die Ausübung eines Amtes zu einem Lebensberuf. „So entstanden beide Seiten des Beamtentums zugleich: Treuebindung, Pflichtbegriff und disziplinäre Lenkung auf der einen Seite, Schutz vor willkürlicher Entlassung durch ordnungsgemäßes Disziplinar- oder Gerichtsverfahren, geregelte Versorgung der Beamten und ihrer Familien auf der anderen“ (Armanski 1983, S. 28). Auch heute noch gilt dieses Prinzip in der Berufung des Beamten auf Lebenszeit weiter (siehe § 3 BRRG und Art. 25 BayBG). Dieses Beamtenverhältnis auf Lebenszeit bedeutet de facto eine Unkündbarkeit, die nur bei schwerwiegenden Vergehen aufgehoben werden kann. Diese Rahmenbedingungen haben deutliche Auswirkungen auf den Alltag in einer Verwaltung. Angefangen von Personalbeschaffungsprozessen, bei denen nicht nur die Rechtmäßigkeit der Verfahren eine dominante Rolle spielen, sondern immer auch im Raum steht, dass es bei dieser Auswahl um eine Entscheidung „fürs Leben“, also auf Lebenszeit geht. Das gilt zwar zunächst nur für die Beamtinnen und Beamten, de facto sind aber auch Arbeitsverhältnisse als Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst sehr von Sicherheit geprägt.

Der Zugang zu einem Amt im öffentlichen Dienst wird wiederum im Grundgesetz geregelt. „Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte“ Art. 33 Abs. 2 GG. Diese Regelung, die auch als „Bestenauslese“ bezeichnet wird, führt dazu, dass man sich ein Amt im öffentlichen Dienst verklagen kann. Hier sieht man auch den gewaltigen Unterschied zu einem Wirtschaftsunternehmen. Die Vorstellung, dass man nach einem Vorstellungsgespräch, das zu einer Absage geführt hat, tatsächlich den Klageweg beschreiten kann, ist sehr abwegig, für den öffentlichen Dienst aber sehr wohl denkbar. Dieses Klagerecht haben nicht nur Bürgerinnen und Bürger, die sich erstmals auf ein Amt im öffentlichen Dienst bewerben, sondern auch bereits Beschäftigte im öffentlichen Dienst, wenn es um Bewerbungen auf ein neues Amt geht. Das sind dann die sogenannten Konkurrentenklagen.

Eine weitere Besonderheit des Berufsbeamtentums ist die starke militärische Prägung. Das preußische Militäranwärtersystem schrieb vor, dass ausgeschiedene Unteroffiziere und Invaliden bevorzugt im zivilen öffentlichen Dienst angestellt werden. Ihre Vor- und Ausbildung

war zwar meist recht bescheiden, dafür konnten sie sich aufgrund ihrer Gewöhnung an militärische Disziplin, Unterordnung und Zuverlässigkeit hervorragend in das hierarchische Dienstsysteem einfügen (vgl. ebd., S. 55).

Auch heute noch zieht es viele Zeitsoldaten nach der Erfüllung ihrer Dienstzeit bei der Bundeswehr in den zivilen öffentlichen Dienst.

Diese militärische Vorprägung hat bis heute noch Einflüsse auf den Führungsstil in der öffentlichen Verwaltung. Das Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnis in der öffentlichen Verwaltung wird tatsächlich und rechtlich als Gewaltverhältnis bezeichnet. Geschichtlich betrachtet war es das entscheidende Anliegen Friedrich Wilhelm I. „die Beamten als Fürstendiener zu demselben unbedingten Gehorsam zu bringen, der in der Armee galt“ (Höhn 1989, S. 30). Dieser Verwaltungs- und Führungsstil wurde auch in der preußischen Städteordnung vom 19.11.1808 nicht verändert. Man ging vielmehr davon aus, dass sich der Geist schon allein durch die Möglichkeit des Eintritts des Bürgertums in den Verwaltungsdienst ändern würde. Der autoritäre Führungsstil wurde ebenso in der konstitutionellen Monarchie aufrecht erhalten. Damit blieb der Beamte Untergebener, der allen Weisungen und Anordnungen zu gehorchen hatte. Der absolute Staat wirkte im Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Untergebenen weiter und wurde in der Verwaltung der Weimarer Republik fortgeführt.

In der Soziologie wurde der autoritäre Führungsstil in der Verwaltung durch Max Weber festgeschrieben. Im Rahmen der allgemeinen Soziologie der Herrschaft arbeitete Weber die bürokratische Verwaltung als einen eigenen Typen heraus. Damit ging die allgemeine Auffassung einher, dass „eine bürokratisch organisierte Verwaltung, gleichgültig, ob es sich dabei um Staat oder Wirtschaft handelt, nicht anders als nach dem Prinzip von Befehl und Gehorsam geführt werden kann“ (ebd., S. 36).

Auch heute wirkt diese aus dem absoluten Staate stammende Vorstellung vom Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnis in der Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Zu den wichtigsten Befugnissen des Vorgesetzten gehört die Anweisung an seine Untergebene, die diesem Recht mit der Pflicht zum Gehorsam gegenüberstehen. Unter dem Anweisungsrecht wird die Bestimmung des Handelns eines anderen

verstanden. Das bietet auch die Grundlage, Entscheidungen aufzuheben, zurückzuweisen oder zu verändern (vgl. ebd., S. 29 ff.). Diese Regelungen sind insbesondere in Zusammenhang mit der Unkündbarkeit zu sehen. Das Anweisungsrecht und die Pflicht zum Gehorsam müssen so fest verankert sein, da der Beamte nicht einfach gekündigt werden kann, wenn er sich nicht der Hierarchie unterordnet.

Dieser traditionelle Führungsstil kam erst in den 1980er-Jahren so langsam in die Kritik und es wurden Diskussionen zu dessen Änderung geführt. Auf dieser Basis sind auch die Diskussionen zur Mitarbeiterorientierung im Neuen Steuerungsmodell geführt worden, die an späterer Stelle Beachtung finden werden.

### **Gesellschaftliche Funktion einer (Kommunal-)Verwaltung**

Die Frage nach der gesellschaftlichen Funktion einer (Kommunal-)Verwaltung klingt zunächst nach einer simplen Antwort. Tatsächlich aber hat sich im Forschungsprozess herausgestellt, dass es auch hier keine allgemeingültige Antwort gibt, sondern dass die Funktion extrem kontext- und damit perspektivenabhängig ist. Allerdings können schon ein paar Grundzüge festgehalten werden, auf die sich auch verschiedene Perspektiven einigen können. So ist ziemlich klar, dass die Funktion einer Verwaltungsorganisation im Gegensatz zu einem Wirtschaftsunternehmen nicht die Gewinnmaximierung sein kann.

Auch hier zeigt sich wieder, dass die Verwaltungswissenschaften nicht mit einer gesellschaftstheoretischen Grundlage arbeiten. Bei der Frage nach der Funktion bewegt sich deshalb die Antwort meist auf der Ebene der Aufgaben und der Leistungen. Die Funktion selber wird dann oft nicht auf die Gesellschaft als solche bezogen, sondern lediglich auf Teile, wie dem politischen System (vgl. Grimmer 2004, S. 11 ff.). Aber gerade deshalb lohnt sich ein Blick auf die Frage nach der Funktion.

Im Folgenden wird deshalb versucht, die gesellschaftliche Funktion der (Kommunal-)Verwaltung aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Da die Datenlage aus den hier aufgeführten Gründen eher schlecht ist, wurde hierfür unter anderem auf die geführten Interviews zurückgegriffen. Sehr prominent steht hier natürlich die systemtheoretische Sicht auf Verwaltung.

Um sich der Funktion einer Kommunalverwaltung zu nähern, lohnt es sich, zunächst einmal ganz konkret einen Blick in die Praxis und in diesem Fall auf das Leitbild der Stadtverwaltung München zu werfen. Da heißt es: „Die Stadt ist dem Gemeinwohl verpflichtet, nicht einseitigen Interessen“. Auch folgt gleich danach eine Abgrenzung zur Wirtschaft: „Dies unterscheidet sie von Wirtschaftsunternehmen, deren Zielsetzung primär die Gewinnerzielung ist“. Die Stadtverwaltung „vollzieht die Gesetze und handelt auf der Basis der Grundwerte unserer Verfassung“<sup>8</sup>.

Hier sind sehr anschaulich die Aspekte kollektives Wohl versus individuelle Ziele, die Abgrenzung zur Wirtschaft und der Vollzug von Gesetzen hervorgehoben. Diese Thematik soll im Folgenden genauer betrachtet werden.

### ***Rechtmäßiger Vollzug von politischen Entscheidungen***

Wie bereits eingangs erwähnt sind (Kommunal-)Verwaltungen die Vollzugsorgane für politische Entscheidungen. Und in der Politik geht es darum, kollektiv bindende Entscheidungen zu produzieren. Dieser Aspekt wurde bereits in Kapitel 3.1 ausführlich behandelt.

Damit übernimmt die Verwaltung auch eine wichtige Funktion für die Demokratie. Van Reybrouck definiert Demokratie hierzu wie folgt: „[...] Demokratie ist die Macht der Mehrheit mit Respekt vor der Minderheit [...]“ (Van Reybrouck 2013, S. 28). Den Respekt vor der Minderheit zu wahren, das ist vor allem auch die Aufgabe des Vollzuges. Denn sie hat die spezifische Funktion, die bindenden Entscheidungen programmäßig anzufertigen (vgl. Luhmann 2010, S. 124). „Unter kollektiv-verbindlichen Entscheidungen kann man sich Entscheidungen vorstellen, die für das umfassende soziale System gefällt werden, die dieses Kollektiv betreffen und von seinen Mitgliedern auch als verbindlich akzeptiert werden müssen. Dabei geht es nicht nur um das Fällen von Einzelentscheidungen [...], sondern es geht auch um die Festlegung von Prämissen (oder Programmen) für das Fällen der betreffenden Einzelentscheidungen“ (Mayntz 1978, S. 36).

<sup>8</sup> <https://stadt.muenchen.de/infos/leitbild-landeshauptstadt.html>, zuletzt abgerufen am 10.02.2022.

Wie die Entscheidungen in einer Kommune vorbereitet und getroffen werden, wird an anderer Stelle (siehe Kapitel 9.3) ausführlich beschrieben.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Verwaltung das Vollzugsorgan der Politik ist. Die gesellschaftliche Funktion der Politik ist es, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen. Bogumil beschreibt die Funktion der Verwaltung als „Vollzugs-, Leistungs- und Koordinationsinstanz“ (Bogumil 2001, S. 17 f.).

Beim Vollzug von Gesetzen geht es außerdem darum, diese rechtmäßig zu vollziehen. Rechtmäßigkeit ist für eine Verwaltung ein hohes Gut. Nur so kann ihr Auftrag auch wirklich ausgeführt werden. Nur durch diese verlässliche Verwaltung kann es auch einen funktionierenden Rechtsstaat geben.

Im Gegensatz dazu geht es in der Wirtschaft darum, Gewinne zu maximieren. Es sind also höchst individuelle Zielrichtungen und weniger der Blick fürs Ganze.

Diese gegensätzlichen gesellschaftlichen Funktionen machen noch einmal das Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft deutlich.

### ***Daseinsvorsorge***

Die Daseinsvorsorge wird immer wieder als Funktion der Verwaltung bezeichnet. Das spiegelt sich auch in den Aufgaben der Verwaltung wieder, wie sie weiter oben in diesem Kapitel näher ausgeführt wurden. Um im systemtheoretischen Kontext, also bei den kollektiv bindenden Entscheidungen, zu bleiben, kann man feststellen, dass diese Entscheidungen inhaltlich vor allem die Daseinsvorsorge betreffen. Die Kommunen haben ein Selbstverwaltungsrecht, um ihren Bürger\*innen zu ermöglichen, in ihrem Hoheitsgebiet gut leben zu können. Als weiteren Begriff kann man hier auch das Gemeinwohl benennen.

### ***Für Gerechtigkeit sorgen***

Wenn man die abstrakte Ebene, dass es in der Politik um kollektiv bindende Entscheidungen geht, konkretisiert, ist eine Aufgabe der Politik, für soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Zumindest in einem sozialen Rechtsstaat wie der BRD. Doch was wird unter Gerechtigkeit verstanden? Peter Felixberger bringt es wie folgt auf den Punkt: „Gerechtig-

keit wird deshalb in der Politik heutzutage als Verteilungsgerechtigkeit empfunden. Will sagen: Politische Partizipation, Kooperation und Entscheidungsgewalt sowie Grund- und Bürgerrechte werden allen gleichermaßen gewährt. Gerecht ist, wenn alle davon profitieren und es keine Verlierer mehr gibt“ (Felixberger 2012, S. 176). Wenn das eine Aufgabe der Politik ist, ist es damit auch eine Aufgabe/Funktion der Verwaltung, weil sie das ausführende Organ ist. Es geht also um Verteilungsgerechtigkeit und Umverteilung.

### ***Vorbildfunktion***

„Hier sehen wir insbesondere die öffentliche Hand in ihrer Vorbildfunktion gefragt“ (Barth 2017). Dieser Satz stammt aus einem Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 11.12.2017 an Regierungen, Kreisverwaltungsbehörden etc. Die Verwaltung schreibt sich selbst also eine gesellschaftliche Vorbildfunktion zu. Diese Vorbildfunktion wird ebenfalls in den Interviews thematisiert. Aber was ist darunter zu verstehen? In welchem Rahmen soll die Verwaltung eine Vorbildfunktion einnehmen? Es geht hier vor allem um rechtskonformes Verhalten. Darüber hinaus geht es aber auch um Bereiche, die eben (noch) nicht gesetzlich geregelt sind. In dem oben genannten Schreiben ging es um die Aufforderung, Mehrwegbecher für den Ausschank von Heißgetränken in den Behörden der bayerischen Umweltverwaltung zu verwenden. Die Behörden, die sich um die Gesetzgebung bzw. deren Vollzug von Maßnahmen zum Umweltschutz kümmern, sollen beim Verbrauch von natürlichen Rohstoffen mit gutem Beispiel vorangehen.

### ***„Steckenpferd“ zur Rationalisierung der Welt***

Für Max Weber trägt die bürokratische Herrschaft und damit als Ausführungsorgan die Verwaltung zur Rationalisierung der Welt bei – siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel 6.1.

Die bürokratische Verwaltung übernimmt eine Rolle im Rationalisierungsprozess und trägt auch in der Gegenwart zu rationaler Verwaltung bei.

### ***Stabilisierung von Herrschaft***

Zuletzt genannt hat die Verwaltung die „Funktion einer Stabilisierung von Herrschaft, insbesondere in modernen demokratischen und pluralistischen Gesellschaften“ (Richter 2012, S. 91). Das ist keine zu unterschätzende Funktion einer Verwaltung für ihr politisches Gremium und die dort vorherrschenden Mehrheiten. Für diese Arbeit steht diese Funktion allerdings nicht im Vordergrund und wird deshalb hier nicht näher ausgeführt.

## **6.2 Verwaltung konkret – die Landeshauptstadt München**

Nach Berlin und Hamburg ist München mit 1,56 Mio.<sup>9</sup> Einwohnern die drittgrößte Stadt und größte Kommune Deutschlands und gilt als eines der wichtigsten Wirtschafts-, Verkehrs- und Kulturzentren der Bundesrepublik Deutschland. München ist eine europäische metropolitane Stadtregion wie etwa auch Berlin, Hamburg und Frankfurt am Main. Darunter soll eine „Konzentration von Unternehmenszentralen und Finanzzentren mit europaweitem Geschäftsfeld, Konzentration hochrangiger unternehmens-orientierter Dienstleistungen, bedeutender Standort für innovative Produktionsstrukturen“ (Prigge/Schwarzer 2006, S. 111) verstanden werden.

Die Stadtverwaltung der Landeshauptstadt München umfasste zum Stichtag 31.12.2021 43.204 Beschäftigte<sup>10</sup>. Sie gliedert sich in 15 Referate und das Direktorium. Das Direktorium, das Personal- und Organisationsreferat, das IT-Referat und die Stadtkämmerei werden im stadtinternen Sprachgebrauch als Querschnittsreferate bezeichnet, alle anderen als Fachreferate. Die Querschnittsreferate übernehmen interne Aufgaben, die für die Stadtverwaltung als solches erledigt werden müssen.

Der Haushalt der Stadt München umfasst ein Gesamtvolumen von ca. 8,1 Mrd. Euro<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Stichtag: 31.12.2021, Quelle: <https://stadt.muenchen.de/infos/statistik-bevoelkerung.html>, zuletzt abgerufen am 10.02.2022.

<sup>10</sup> Interne Auskunft am 22.02.2022.

<sup>11</sup> Haushaltsvolumen für das Jahr 2021, Quelle: <https://stadt.muenchen.de/infos/haushalt-finanzen.html>, zuletzt abgerufen am 10.02.2022.



## 6.3 Reform und Veränderung: das neue Steuerungsmodell

„Die deutsche Verwaltung kann als reformfreudige Verwaltung gelten“ (Seibel 1997, S. 87). Im Laufe des 20. Jahrhunderts kam es immer wieder zu Reformbewegungen. In diesem Kapitel geht es jetzt ganz konkret um die Verwaltungsreform der 1990er-Jahre und ihre Anfänge bei der Landeshauptstadt München. Hier komme ich zurück auf meine Grundthese, dass die Verwaltungsreform der 1990er-Jahre, das Neue Steuerungsmodell, stark vom Trend zur Ökonomisierung geprägt war. Um diese These zu untermauern, werde ich die Reform in groben Zügen beschreiben.

### **Vom New Public Management zum Neuen Steuerungsmodell**

Als Grundlage für das Neue Steuerungsmodell gilt das New Public Management (NPM). Unter diesem Schlagwort fanden seit den frühen 1980er-Jahren in einer Reihe von Staaten Reformwellen statt (vgl. Reichard 2003, S. 120).

In der Verwaltungspraxis steht NPM für ökonomisch motivierte Reformaktivitäten, denen die Stoßrichtung gemeinsam ist, durch ein Down-Sizing von Staat und Verwaltung einerseits und Binnenrationalisierung des Verwaltungssystems andererseits Effektivität und Effizienz administrativen Handelns zu steigern. Diese Aktivitäten orientieren sich vornehmlich an privatwirtschaftlichen Referenzmodellen. Im wissenschaftlichen Kontext ist NPM hingegen der in deskriptiver oder präskriptiver Absicht geführte Diskurs über diese praktischen Reformaktivitäten, wobei es ausdrücklich um die Begründung ihrer Notwendigkeit, ihre theoretische Rechtfertigung, ihre positive Beschreibung, ihre Kritik sowie um die ihnen zugrunde liegenden Gestaltungsmodelle und die Evaluation ihrer Erfolge geht. (Vogel 2007, S. 154)

Auf kommunaler Ebene kann natürlich nicht von einem Down-Sizing des Staates gesprochen werden, aber auch hier kann an Reduzierung der Verwaltungsaufgaben gearbeitet werden. Mit anderen Worten: Es geht darum, „den Aktionsradius staatlicher und kommunaler Verwal-

tungen auf ihre ‚Kernaufgaben‘ zu begrenzen“ (Schröter 2011, S. 79). Dieses Down-Sizing bezieht sich vor allem auch auf den in den 1980er- und 1990er-Jahren vorherrschenden Trend zur Privatisierung von kommunalen Einrichtungen.

Es wird davon ausgegangen, dass die zunehmend dysfunktionale Steuerung durch Konzepte eines modernen betriebswirtschaftlichen Managements behoben werden können. Damit soll ein Gegenentwurf zum Bürokratiemodell erstellt werden, der hier tabellarisch vorgestellt wird:

<b>Klassische Verwaltung</b>		<b>NPM-Verwaltung</b>
<b>Steuerung</b>		
Bürokratisch, zentralistisch	← →	Ergebnisorientiert, transparent und dezentral
<b>Personal</b>		
Alimentation	← →	Motivation durch leistungsgerechte Bezahlung
<b>Organisation</b>		
Hierarchie	← →	Eigenverantwortung durch dezentrale Ressourcenverantwortung und flache Hierarchie
<b>Verfahren</b>		
Regeln	← →	Resultate durch Kontraktmanagement, Leistungsvergleiche und Produktorientierung
<b>Finanzen</b>		
Kameralistik	← →	Kostenrechnung
<b>Außenverhältnis</b>		
Hoheitsapparat	← →	Marktorientierung und Wettbewerbsdenken, Dienstleistung

Tabelle 1: Vergleich Klassische Verwaltung und NPM-Verwaltung (vgl. Bogumil/Jann 2009, S. 238 f.)

Schröter identifiziert auf Hood (vgl. Hood 1991) basierend die folgenden Kernthesen:

- a) Das Aufgabenspektrum des öffentlichen Sektors ist auf solche Aufgaben zu begrenzen, die nicht ebenso gut oder gleichgünstig von nicht-öffentlichen Trägern erledigt werden könnten;
- b) Im öffentlichen Sektor sind erprobte privatwirtschaftliche Managementmethoden (inkl. des Personalmanagements) anzuwenden, wobei besonderer Wert auf die Eigenverantwortung der Führungskräfte zu legen ist;
- c) Die Steue-

rung des Verwaltungshandelns ist auf klare Ergebnisvorgaben auszurichten, deren Einhaltung anhand aussagekräftiger Leistungsindikatoren zu überprüfen ist; d) Die monolithische Verwaltungsorganisation ist aufzulösen und durch dezentrale Strukturen zu ersetzen, in denen (teil-) verselbständigte Einheiten mit Hilfe des Kontraktmanagements geführt werden; e) Der Wettbewerbsgedanke ist im öffentlichen Sektor als entscheidende Triebfeder für verbesserte Leistungsqualität und größere Kostendisziplin zu fördern. (Schröter 2011, S. 79 f.)

Bei dieser Aufzählung der Kernthese ist es verständlich, dass auch Studien zum New Public Management wie die von Alessandro Pelizzari zu finden sind: „Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management (NPM) und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste“ (Pelizzari 2001). Das NPM wird hier als soziale und finanzielle Gegenreform zu den Resultaten der Arbeitskämpfe zwischen den Kriegen und nach dem Zweiten Weltkrieg bezeichnet.

An dieser Stelle soll aber nicht in eine Wertung der einzelnen Kernthese oder auch der Konzeption des NPM eingestiegen werden.

Diese Grundsätze des NPM wurden von der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, die sich seit 2005 in „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“ umbenannt hat) aufgegriffen und für Deutschland als Neues Steuerungsmodell entwickelt. „Argumentativ untermauert wird dieses Modell durch einen vielbeachteten Aufsatz des damaligen Leiters der KGSt, Gerhard Banner, in dem dieser die Strukturen in den Kommunalverwaltungen als ein ‚System organisierter Unverantwortlichkeit‘ beschreibt, welches nicht die optimale Leistung, sondern den maximalen Ressourcenverbrauch belohnt (vgl. Banner 1991)“ (Bogumil 2001, S. 1214 f.). Diese Beschreibung von Banner hinterließ einen solch immensen Eindruck, dass dieser Begriff tatsächlich bis zum heutigen Tag in Kommunalverwaltungen verwendet wird.

Im Unterschied zum stark neo-liberal geprägtem NPM fokussierte sich die KGSt mit ihrem Modell viel stärker auf die Modernisierung der Binnenstrukturen. Das zeigt auch die deutsche Namensgebung der Verwaltungsreform, nämlich das Neue STEUERUNGSmodell. Bei der Analyse der Ist-Situation stehen die Steuerungsmängel im Vordergrund,

die sich wie folgt konkretisieren lassen: Strategielücke, Managementlücke, Attraktivitätslücke und Legitimationslücke (vgl. KGSt 1993, S. 7–13). Damit soll aktiv eine Abgrenzung zu dem „Bild der klassischen bürokratischen Steuerung, wie sie von Max Weber idealtypisch konzeptualisiert wurde“ (Jann 2011, S. 100) erfolgen. Wie dieses Ziel erreicht werden soll, wird im folgenden Kapitel näher erläutert.

### **Grundlegende Konzepte des Neuen Steuerungsmodells**

Das Neue Steuerungsmodell besteht im Endeffekt aus drei Kernelementen:

Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur,

Umstieg auf eine Outputsteuerung und

der Aktivierung dieser neuen Struktur durch Wettbewerb und Kundenorientierung. (KGSt 1993, S. 16 ff.)

#### ***Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur***

Die dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur sollte zum einen durch eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung und zum anderen durch eine dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung mit einer zentralen Steuerung erreicht werden. Damit sollte die hierarchisch-bürokratische Detailsteuerung auf eine Rahmensteuerung über Ziel- und Leistungsvereinbarungen umgestellt werden, also klassisches Kontraktmanagement. Für das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung bedeutet das, dass eine klare Trennung zwischen den strategischen Entscheidungen der Politik und den Detailentscheidungen, die im Zuständigkeitsbereich der Verwaltung liegen, erfolgen.

Diese Grundsätze sollten mit einem Controlling ergänzt werden (ebd., S. 15 ff.).

#### ***Outputorientierte Steuerung und Kostentransparenz***

Die Steuerung sollte von input- auf outputorientiert umgestellt werden. Bei einem inputorientierten Verfahren wird ein Betrag festgelegt

und für die Erledigung bestimmter Aufgaben zur Verfügung gestellt. Es wird aber nicht festgelegt, wie das Ergebnis aussehen soll. Ein outputorientiertes Verfahren nähert sich über das zu erreichende Ergebnis und die dafür benötigten Ressourcen. Dieser Paradigmenwandel bediente sich als Kernstück des Produktkonzeptes. Mit diesem sollten die Verwaltungsleistungen definiert und beschrieben werden. Vorbild hierfür war, wie es schon die Wortwahl nahelegt, die produzierende Industrie. Von der KGSt wurden für die Produktdefinition Musterbeschreibungen zur Verfügung gestellt. Diese Produkte sollten als zentrale Informationsträger zur Erfassung des Verwaltungsoutputs dienen.

Ein weiteres Instrument für diese finanzwirtschaftliche Steuerung stellte die Budgetierung dar. Damit sollten die dezentralen Verwaltungseinheiten mehr Flexibilität in der Mittelverwendung erhalten, aber gleichzeitig wurden sie damit auf bestimmte Ziele und Leistungen verpflichtet.

Eng an das Produktkonzept kann die Modernisierung des Rechnungswesens, vor allem mit der Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung geknüpft werden. Dahinter verbirgt sich ein radikaler Systemwechsel: von der tradierten Kameralistik zum Ressourcenverbrauchskonzept auf doppischer Grundlage. Ziel war eine Verbindung zwischen den Kosten und den Leistungen, sprich den Produkten, herzustellen. Allerdings wurde die Kameralistik damit nicht gänzlich abgeschafft, sondern es wurde versucht, ein internes Kostenrechnungssystem mit dem vorhandenen System zusammenzubringen. Die Gründe dafür waren vor allem in den Anfangsjahren der Reform noch gesetzlicher Natur – es wurde zwar eine Art „Öffnungsklausel“ erlassen, aber immer noch verbunden mit der Verpflichtung einen kamerale Haushalt zu führen.

### ***Aktivierung durch Wettbewerb***

Da Kommunen als Gebietskörperschaften in ihrem Gebiet gerade einen Monopolcharakter haben, fehlt es an Wettbewerb. Dieser sollte durch interkommunales Benchmarking ersetzt werden. Grundlage hierfür sollten wieder die Produkte sein. Damit sollten Anreize geschaffen werden, die eigenen Produkte wirtschaftlicher zu erstellen, um eine marktähnliche Regulierung zu schaffen.

In Bereichen, in denen ein Wettbewerb mit anderen Anbietern möglich ist, sollte ein echter Wettbewerb mit Ausschreibungen, Markttest und Outsourcing angestrebt werden (vgl. Jann 2011, S. 103).

Intern sollte der Wettbewerb mit interner Leistungsverrechnung angekurbelt werden.

### ***Veränderungen im Außenverhältnis***

Die Verbesserung des Außenverhältnisses war zu Beginn der Reform zunächst zweitrangig, gewann aber im Laufe der 1990er-Jahre zunehmend an Bedeutung. Unter diesem Außenverhältnis ist vor allem die Kundenorientierung, der Dienstleistungscharakter zu verstehen. Hintergrund dafür war eine unterstellte ‚Legitimitätslücke‘ zwischen Kommunalverwaltung und Bürgern. Auf der einen Seite stiegen die Gebühren und auf der anderen Seite gab es nur eingeschränkt verbesserte Leistungsangebote.

### ***Personalmanagement und Personalentwicklung***

Im Rahmen der Bestrebungen des Neuen Steuerungsmodells gewann das Personal eine größere Aufmerksamkeit. Mit einem verbesserten Personalmanagement sollte die Attraktivität des Arbeitgebers „Öffentliche Hand“ gestärkt werden. Eine Personalentwicklung wurde eingeführt, um den internen Personaleinsatz zu verbessern und zu einer Motivationssteigerung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beizutragen (vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler/Kuhlmann/Reichard/Schneider/Wollmann 2007, S. 25–31; vgl. KGSt 1993, S. 15–23; vgl. Reichard 2003, S. 123–131).

### **Das Neue Steuerungsmodell bei der Stadtverwaltung München**

Auch die Stadt München orientierte sich zunächst am Bericht Nr. 5/1993 der KGSt (KGSt 1993). Darauf basierend wurde am 2. März 1994 der Grundsatzbeschluss „Aufgaben und Verwaltungsreform – Das Neue Steuerungsmodell für die Stadtverwaltung der Landeshauptstadt München“ (Stadtratsbeschluss 1994) verabschiedet. Auf Grundlage dieses Beschlusses sollte das Modell zunächst in 13 Pilotbereichen erprobt werden. Damit kam zum Ausdruck, dass sich die Stadtverwaltung München nicht klar war, ob diese Verwaltungsreform bei einer so großen

Kommune wie München überhaupt funktionieren kann. Nach einer vierjährigen Pilotphase erfolgte dann der Beschluss „Stadtweite Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells“ vom 18. März 1998 (Stadtratsbeschluss 1998), mit dem die flächendeckende Umsetzung gestartet wurde.

Die Stadt München übernahm dieses Neue Steuerungsmodell mit ersten kleinen Veränderungen in ihrer Pilotphase von 1994–1998. Im Stadtratsbeschluss vom 18.03.1998 wurden dann die Ziele für den weiteren Fortgang der Verwaltungsreform verbindlich wie folgt festgelegt:

Eine größere Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.

Eine stärkere Beachtung der Wirksamkeit der Ergebnisse des Verwaltungshandelns.

Eine bessere Einbeziehung der Bürgerinteressen.

Eine Verwaltungskultur, die die Persönlichkeit aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter respektiert. (ebd., S. 7)

Durch den F.D.P.-Änderungsantrag wurde noch ein fünftes Ziel, „eine Verwaltungskultur, die sich als Dienstleistungsunternehmen für die Bürger dieser Stadt versteht“, aufgenommen (ebd., S. 111).

Die Stadt München hatte mit diesem Beschluss das Modell der KGSt aufgegriffen und es nach ihren Bedürfnissen weiterentwickelt.

Die Umsetzung sollte schrittweise erfolgen. Das bezog sich sowohl auf die inhaltliche Themenvielfalt als auch auf die jeweiligen Umsetzungsbereiche. Inhaltlich wurde getrennt zwischen dem „Neuen Steuerungsmodell“ und dem „Neuen kommunalen Rechnungswesen“ (NKRW). Umsetzungsbereiche waren je nach Größe entweder ganze Referate oder die einzelnen (Haupt-)Abteilungen (ebd. Anlage 4). Der Plan für den Start der Umsetzung des NSM konnte weitestgehend eingehalten werden, im Gegensatz zum Projekt der Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Dieses Projekt musste Anfang der 2000er-Jahre komplett neu aufgesetzt werden.

### **Ökonomisierung der Verwaltungspraxis durch NSM**

In der Verwaltungspraxis steht das Neue Steuerungsmodell für ökonomische Reformaktivitäten. Das zeigt sich auch an den Zielen des Neuen Steuerungsmodells, die vor allem wirtschaftlicher Natur sind. Die KGSt betonte im Bericht besonders die „bedrohte Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung“ (KGSt 1993, S. 7). Diese Bedrohung wurde durch das Dilemma beschrieben, dass Kommunalverwaltungen „zunehmende gesellschaftliche Leistungsansprüche mit schrumpfenden Ressourcen befriedigen sollen“ (ebd., S. 7). Als Reaktion auf dieses Dilemma wurde mit dem Neuen Steuerungsmodell eine Verwaltungsreform vorgeschlagen, die es den Kommunen ermöglichen sollte, sich diesen Herausforderungen zu stellen, indem sie sich zu einer „modernen Verwaltung“ wandeln sollten. Das Ziel war, sich zu modernisieren.

Aber an welchen Veränderungsprozessen kann die Ökonomisierung der Verwaltung festgemacht werden? Diese Frage wird am besten mit einer Gegenüberstellung der klassischen Verwaltung und der NSM-Verwaltung beantwortet. Bei Ersterer ist die öffentliche Dienstleistungsproduktion auf den Staat gerichtet und der politischen Steuerung wird hohes Vertrauen geschenkt. Bei Letzterer wird der Markt zum Regulationsmechanismus, es werden ökonomische Anreizstrukturen etabliert und die Verwaltung erfährt allgemein unternehmerische Gestaltung. Die diagnostizierte Dysfunktion der Verwaltung soll mit privatwirtschaftlichen Denkweisen, Handlungsmaximen, Entscheidungskriterien und Instrumenten geheilt werden. „Ökonomisierung stellt demnach zunächst auf die Systemrationalität des ökonomischen Teilsystems der Gesellschaft und deren Übertragung auf das administrative System ab“ (Vogel 2007, S. 162). Damit kommt ganz klar die Überzeugung zum Ausdruck, dass private Organisationen der öffentlichen Verwaltung überlegen sind. Diese Überlegenheit basiert auf einem Vertrauensvorschluss, der unbegründet hingenommen wird (vgl. ebd., S. 161 f.). Das wird auch bei den Selbstbeschreibungen rund um den Reformprozess bei der Stadtverwaltung sichtbar.

Unabhängig von diesem Vertrauensvorschluss ist bei allen Ökonomisierungsvarianten entscheidend, „dass sie den Hauptaugenmerk auf das Knappheitsproblem im öffentlichen Bereich legen, also den Umgang mit knappen Ressourcen durch den Staat und öffentliche Organisa-



tionen, wenngleich sie das Knappheitsproblem auf unterschiedliche Art lösen“ (Löffler 2003, S. 23). Das Knappheitsproblem ist nicht neu, aber relativ und muss deshalb in einen zeitlichen Kontext gesetzt werden, der die jeweilige Dringlichkeit ausmacht. Beim NSM wird versucht, das Knappheitsproblem mit der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Leistungen der öffentlichen Verwaltung zu bekämpfen. „Es wird also vorausgesetzt, dass Strukturen und Prozesse, die sich in der Privatwirtschaft bewährt haben, größere Anreize zu wirtschaftlichen Verhaltensweisen bieten als die tradierten Konzepte öffentlichen Wirtschaftens. [...] Eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit setzt eine strengere Befolgung des Wirtschaftlichkeitsprinzips voraus. Dann aber ist von Ökonomisierung der Verwaltung im oben zugrunde gelegten Wortsinn zu sprechen“ (Vogel 2007, S. 164). Ob die Verwaltungen mit dem NSM tatsächlich wirtschaftlicher geworden sind, ist eine Frage, die bei der näheren Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes erneut aufgegriffen und ausführlich bearbeitet wird.

# 7 Methodik, Methode, Methodologie und Vorgehensweise

## 7.1 Methodischer Ansatz

„Ihrem Wissenschaftskonzept zufolge bezieht sich die Soziologie auf die soziale Realität, wie sie faktisch vorhanden ist“ (Luhmann 1998a, S. 36). Mit diesem Satz beginnt Luhmann das Kapitel „Methodologische Vorbemerkung“ in „Die Gesellschaft der Gesellschaft“, mit dem er 1997 seine Gesellschaftstheorie in zwei Bänden gekrönt hat (Jahraus/Nasheh/Grizelj/Saake/Kirchmeier/Müller 2012, S. 11). Für Luhmann zeichnet sich Gesellschaft durch ihre Komplexität aus und daraus folgert er, dass sie auch eine Mehrheit von Beschreibungen dieser Komplexität zulässt. Deshalb kann aus seiner Sicht der Anspruch an die Forschung nicht sein, nur „monokontextuelle Beschreibungen“ zu produzieren (vgl. Luhmann 1998a, S. 36 f.). Es stellt sich die Frage, welche Funktion die Methodik in einem systemtheoretischen Kontext einnehmen kann. Luhmann lehnt es ab, aus einer konstruktivistischen Position heraus, die Funktion der Methodik darauf zu reduzieren, lediglich sicherzustellen, „daß man die Realität richtig (und nicht irrig) beschreibt“ (ebd., S. 37).

Auch die in der Methodendiskussion dominierende Gegenüberstellung von quantitativen und qualitativen Methoden hält Luhmann für nicht zielführend, weil sie „vor allem ungeklärt [lässt], wie man *Distanz* zum Gegenstand in *Erkenntnisgewinn* transformieren könne und wie man die Milieukenntnisse der sozial erfahrenen Teilnehmer (die auf Fragen antworten sollen) in sozialer Kommunikation zugleich bestätigen und überbieten könne [...] Dabei wird ignoriert oder doch aus Methodengründen ausgeklammert, daß das *Verhältnis von Einschließung und Ausschließung durch die sozialen Systeme selbst geregelt ist*; und daß im Übrigen der *Sinngebrauch in sozialen Systemen immer auch Verweisungen auf Unbekanntes, auf Ausgeschlossenes, auf Unbestimmbares, auf Informationsmängel und auf eigenes Nichtwissen mitführt*“ (ebd., S. 37 f.). Ihm geht es also nicht nur darum zu erkennen, was der Fall ist, sondern eben auch, was *nicht* der Fall ist. Das Wesentliche ist für

Luhmann der Wandel von Distanz zum Gegenstand bzw. zu Erkenntnisgewinn. Wie das aber gehen kann, lässt Luhmann gänzlich offen. Man findet gerade in diesen methodischen Vorüberlegungen und darüber hinaus prinzipiell in seinem Werk kaum methodische *Anleitungen* und keine konkreten *Vorgehensweisen*, wie ein systemtheoretisch geleiteter Forschungsprozess genau aussehen sollte. Aber darauf kommt es Luhmann auch gar nicht an. Viel wichtiger ist für ihn, das Gesamtbild oder wenn man so will, das systemtheoretische Weltbild zu verstehen. Und in diesem gibt es eben keine klare Trennung zwischen Theorie und Praxis, denn beides ist nach einem konstruktivistischen Weltbild ein gesellschaftliches Konstrukt.

Luhmann bringt seine Kritik bezüglich des Umgangs mit Empirie auf den Punkt: „Die Ambition der empirischen Forschung wurzelt in einem Vertrauen in das eigene Instrumentarium und in die Prämisse (dem ‚Vorurteil‘), daß man mit diesen Mitteln zur Realität kommen und nicht nur eigene Konstruktionen validieren könne“ (ebd., S. 41). Damit deckt er ein verstecktes Hintergrundbild auf, nämlich die Annahme von einer ontologisch vorhandenen Praxis. Aber genau diese wird von vielen qualitativen Methodenansätzen eigentlich gerade abgelehnt. Diese Aufteilung bezeichnen Nassehi und Saake in ihrem Text „Kontingenz: Methodisch verhindert oder beobachtet?“ als „Ontologie der Gegenstände und ihre forschungstechnisch erzeugten Abbilder“ (Nassehi/Saake 2002, S. 68). Sowohl Luhmann als auch Nassehi und Saake kritisieren hier den Ausgangspunkt methodologischer Überlegungen. Denn obwohl sich gerade in den qualitativen Methoden oft zu einem konstruktivistischen Weltbild bekannt wird, schleicht sich hier unreflektiert diese ontologische Grundvoraussetzung hinein.

Für Luhmann sind die Vorbemerkungen in „Die Gesellschaft der Gesellschaft“ insofern von großem Wert, weil er seine Gesellschaftstheorie eben nicht auf durch empirische Forschung ermittelter Daten basieren lässt, da er ihr keinen anderen und damit vielleicht sogar besseren Realitätskontakt zugesteht als theoretischen Überlegungen. Letztendlich geht es immer um kommunikative Operationen und damit Beobachtungen.

„Luhmann postuliert einen eindeutigen kategorialen Vorrang der Gesellschaftstheorie vor der empirischen Forschung“ (Nassehi 1998,

S. 199). Allerdings ist aus Sicht Nassehis Luhmanns Einstellung zur empirischen Forschung zu negativ. Deshalb versucht er, in seinem Text „Gesellschaftstheorie und empirische Forschung. Über die ‚methodologischen Vorbemerkungen‘ in Luhmanns Gesellschaftstheorie“ die „Relevanz empirischer Forschung aus der Perspektive systemtheoretischer Gesellschaftstheorie herauszuarbeiten“ (ebd., S. 199). Zunächst betont Nassehi die Wichtigkeit einer methodologischen Reflexion auf empirisches Forschen, denn nur so kann deutlich werden, „daß sich das Ergebnis der Forschung gerade dem Versuchsaufbau, der Fragestellung, der methodologischen Präsuppositionen und den methodischen Satzungen verdankt“ (ebd., S. 203). Beim Forschen selbst wird also nicht einfach „nur“ die Realität ent- bzw. aufgedeckt, sondern die Ergebnisse werden mit der Forschung erst selbst mitproduziert. Auch hier wird wieder auf das Grundproblem, nämlich die (unreflektierte) Annahme, dass es eine ontologische Realität gäbe, Bezug genommen. Das zeigt sich ebenfalls in der Tatsache, dass, „empirische Ergebnisse über den ‚gleichen‘ Gegenstand oft sehr unterschiedlich ausfallen können“ (ebd., S. 203). Das liegt unter anderem an den unterschiedlichen theoretischen Vorentscheidungen, die die Sicht auf den Gegenstand entsprechend prägen. Die Vorentscheidungen werden also mitvollzogen, aber gleichzeitig wird dieser Vorgang meistens invisibilisiert.

Deshalb unterbreitet Nassehi verschiedene Vorschläge, wie man mit dieser Situation umgehen könnte:

So könnte man etwa den Vorschlag machen, im Rahmen sogenannter *qualitativer* Verfahren nicht Motive, Intentionen, gemeinten Sinn oder gar das Subjekt zu befragen, sondern Kommunikation beobachten (vgl. Nassehi 1997b), Systemreferenzen nicht außer Acht zu lassen und für Rückbindung an jene strukturellen funktionalen Äquivalenzen zu sorgen, die die Form der modernen Gesellschaft an unterschiedlichsten gesellschaftlichen *Orten* kondensieren läßt. Oder man könnte diskutieren, wie sich die Dynamik sozialer Systeme als *Text* verstehen läßt, der nicht einem *Kontext* angeschlossen werden muß, sondern diesen stets enthält und mitvollzieht (vgl. Nassehi 1997a). Es ließe sich des Weiteren methodologisch einlösen, nicht davon zu ‚abstrahieren, daß alle... gebrauchten Sinnformen eine andere Seite haben‘ (Luhmann 1998a, S. 38)

was übrigens eine gesellschaftstheoretisch und methodisch kontrollierte Interpretationsarbeit erfordert, da immer unterschiedliche *andere Seiten* denkbar sind, die sich nicht schlicht positiv beobachten lassen. (Nassehi 1998, S. 205)

Nassehi möchte damit deutlich werden lassen, „daß nicht nur eine von Theorieentscheidungen freie empirische Forschung unmöglich ist, sondern daß auch jede Theorieentscheidung einen empirischen Gehalt hat, indem sie das, was sich dem empirischen Blick zeigt, erst sichtbar macht“ (ebd., S. 205). Dabei ist es wichtig, das Verhältnis von Theorie und Empirie nicht so zu bestimmen, „als habe oder reklamiere ‚Empirie‘ doch so etwas wie ‚unmittelbaren Realitätskontakt‘“ (ebd., S. 205). Nassehi geht es also vor allem darum, von einer strikten Trennung von Theorie und Empirie abzusehen, weil er sie schlicht für unrealistisch hält.

Auch Besio und Pronzini beschäftigen sich mit Luhmanns methodologischen Überlegungen und vor allem den Ausführungen von Armin Nassehi zu diesem Kapitel in *Soziale Systeme* aus dem Jahr 1998 (Nassehi 1998). Sie bringen Luhmanns Ansatz wie folgt auf den Punkt: „Nach Luhmann kann jeder Beobachter, sei dies in Theorie oder Methode, sich nur auf die Realität beziehen, ohne diese aber als solche erfassen zu können. Es kollabiert also jene Unterscheidung von Theorie/Empirie, die auf beiden Seiten einen privilegierten Zugang zur Realität postuliert“ (Besio/Pronzini 1999, S. 385). Besonders gelungen ist die Formulierung „ohne diese aber als solche erfassen zu können“. Auch hier wird die Abkehr von einer ontologischen Realität vertreten.

Nassehi greift zwei Jahre später ebenfalls in *Soziale Systeme* erneut den Vorwurf an die Systemtheorie auf, dass diese empirisch nicht anwendbar bzw. überprüfbar sei. „So sehr man fachöffentlich die Luhmann'sche Theorie auch schätzt (schon der Monumentalität wegen), so sehr beklagt man doch, dass die Theorie sich weder empirisch widerlegbar präsentiert, noch dass sie so etwas wie eine eigene Methodologie anbiete“ (Nassehi 2000, S. 195). Die Frage, die sich bei diesen Überlegungen immer stärker herauskristallisiert, ist die Frage nach dem Zugang zur Praxis. Bei einem Dualismus von Theorie und Empirie gerät die Diskussion immer wieder an den Punkt, sich entscheiden zu müssen, welcher Zugang denn jetzt „der Richtige“ sei. „Hier bedie-

nen Luhmanns ‚methodologischen Vorbemerkungen‘ exakt das, was aus der Perspektive empirischer Forschung erwartet wird: Forschung sei relativ irrelevant, weil sie letztlich prinzipiell keinen anderen Realitätskontakt habe als jede andere kommunikative Operation: den ihrer eigenen Beobachtung nämlich“ (ebd., S. 196). Nassehi führt hier das „Grundproblem“ der Soziologie ein: dass sie nämlich selbst ein Teil des von ihr untersuchten Gegenstandes ist. Deshalb hat es (sozialwissenschaftliche) Forschung letztlich mit der Frage zu tun, „wie Kontingenzzräume erzeugt werden, wie Unwahrscheinlichkeit trotzdem zu Strukturen führt, wie Selektionsspielräume Freiheitsgrade und selektive Einschränkungen gewissermaßen gleichzeitig erzeugen. In der Tat bekommen dann Fragen der methodischen Kontrollierbarkeit wissenschaftlicher Beobachtungen eine ganz neue Bedeutung. (...) Methodische ‚Kontrolle‘ ist dann kein Eindeutigkeitsgenerator mehr, sie sediert nicht den Beobachter, was wohl der Traum aller Präzision simulierenden Statistik ist. Methodische ‚Kontrolle‘ meint auch nicht mehr die (vergebliche) Suche nach gegenstandsadäquaten Methoden, konstituieren diese doch ihre Gegenstände. Methodische ‚Kontrolle‘ kann dann nur noch heißen: Einsicht in die epistemologische Verschlingung von Forschung und Gegenstand sowie Folgenabschätzung von Begriffs- und Unterscheidungsumstellungen. (...) Vielleicht hätte auch schon der Hinweis gereicht, dass auch das Forschen nichts anderes ist als Kommunikation, die gesellschaftliche Autopoiesis mitvollzieht“ (ebd., S. 200).

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Folgt man der systemtheoretischen Denkart, muss der Dualismus Theorie und Empirie überwunden werden, weil der Zugang zur Praxis weder von der theoretischen Seite alleine noch umgekehrt möglich ist. Wobei hier essenziell wichtig ist, die Praxis nicht als einen ontologischen Gegenstand zu denken, sondern ganz im Sinne eines konstruktivistischen Weltbildes hier von einer komplexen Gesellschaft auszugehen, die auch eine Mehrheit von Beschreibungen zulässt. Deshalb bedeutet methodische Kontrolle auch kein Reduzieren auf *eine* Wahrheit über den Untersuchungsgegenstand, sondern lediglich die „Einsicht in die epistemologische Verschlingung von Forschung und Gegenstand sowie Folgenabschätzung von Begriffs- und Unterscheidungsumstellungen“ (ebd., S. 200). Doch was bedeuten diese Überlegungen denn konkret für ein methodisches

Vorgehen im Forschungsprozess? Dieser Frage soll sich im Folgenden mit weiterer Literatur genähert werden.

Nassehi bleibt in seinem Text „Rethinking Functionalism“ allerdings auch erst mal bei der Frage, worum es denn aus einer systemtheoretischen Perspektive überhaupt gehen kann. Für ihn steht aus dieser Perspektive die „gegenwartsbasierte Herstellung von Ordnung“ (Nassehi 2011, S. 54) im Fokus. „Das Grundproblem einer solchen Soziologie ist das Problem des Anschlusses, also der empirischen Herstellung von Ordnung durch gegenwartsbasierte Operationen, die sich der Verringerung ihrer Unwahrscheinlichkeit nicht durch eine vorgängige Struktur verdanken, sondern ausschließlich durch ihr empirisches Auftreten – mit Irmhild Saake habe ich das die Frage der Bearbeitung, der Vernichtung von Kontingenz genannt (vgl. Nassehi/Saake 2002)“ (Nassehi 2011, S. 54). Als Grundlage hierfür dient ein Verständnis von Gesellschaft, die einen Kontext, die Optionen, Potenzialitäten und bestimmbare Formen von Unbestimmtheit anbietet (vgl. ebd., S. 57 f.). Nicht die Bestandsprobleme stehen im Vordergrund, sondern wie Anschlussmöglichkeiten entstehen, damit weiter operiert werden kann.

Es geht darum, die Gegenwartsbasertheit der Praxis tatsächlich ernst zu nehmen; zu sehen, dass es in Praktiken um etwas geht; zu sehen, dass dieses Etwas in Kontexten erzeugt wird, die in dieser Gegenwart zur Verfügung stehen, aber letztlich nicht verfügbar sind; empirisch zu rekonstruieren, wie Handelnde durch die jeweilige Gegenwart selbst ermöglicht/ermächtigt werden; soziologisch zu verstehen, wie sich darin ‚Gesellschaft‘ ereignet, ohne darin nur eine dialektische Vermittlungsfigur von Allgemeinem und Besonderem oder eine durch Werte und Normen gesteuerte Vermittlungshierarchie zu sehen. (ebd., S. 63 f.)

Für die Forschung bedeutet das, den Fokus auf das Bezugsproblem zu richten und dabei die jeweiligen Problemkontexte mitzubestimmen. Es geht also darum herauszufinden, für welches Problem diese Praxis die Lösung ist. Das ist die eigentliche wissenschaftliche Forschungsleistung (vgl. ebd. Nassehi 2011, S. 64 f.). Allerdings heißt dies nicht, eine Liste mit Lösungen mit einer Liste mit Problemen zu vergleichen. „Ein angemessenes funktionalistisches Verfahren muss beide Seiten kon-

tingent setzen, sie muss sich für die Konstellation selbst interessieren“ (Nassehi 2019, S. 18).

Für das Thema dieser Arbeit bedeutet es, dass auf den Trend zur Ökonomisierung verschieden oder besser kontingent reagiert werden kann und dass das Neue Steuerungsmodell nur eine Option darstellt, die dann wiederum in ihrer Umsetzung kontingent ist. Auf der Problemseite ist die Frage, was einen Trend zur Ökonomisierung auslösen kann. Also welche Probleme bestehen, die als Lösung eine Ökonomisierung hervorrufen. Allerdings sind das Fragestellungen, die den Rahmen dieser Arbeit deutlich sprengen.

Theorie und Praxis kann man nicht ohneinander denken. Deshalb ist ein Methodenverständnis, bei dem man durch Kontrolle die „wahre Realität“ herausfindet und darstellen kann, ein Verständnis, das aus einer systemtheoretischen Perspektive heraus nicht geteilt werden kann. Nassehi greift dieses Verständnis auf und betont, dass theoretische Vorentscheidungen die Sicht auf den Gegenstand entsprechend prägen und plädiert für ein Vorgehen, das diese Entscheidungen eben nicht invisibilisiert, wie das so häufig der Fall in der empirischen Forschung ist. Gerade die quantifizierte Welt sediert den Beobachter letztlich. Hier werden die Ergebnisse beobachterunabhängig. Konkret kann man das bei Statistiken sehen: Wie man zu den Zahlen gekommen ist, ist nicht mehr nachvollziehbar und wird oft nicht mehr hinterfragt. Vor allem die Tatsache, dass Zahlen ja eine Reduzierung darstellen, fällt hierbei oft unter den Tisch. Aber auch bei qualitativen Methoden werden die theoretischen Vorentscheidungen invisibilisiert. Die Dichotomie qualitativer und quantitativer Methoden und der oft damit verbundene Methodenstreit lenken von der eigentlichen Frage nach der Logik der Sozialforschung ab.

Es geht eben darum, dass Empirie ebenfalls keinen besseren Zugang zur Realität hat als Theorie, weil es letztlich immer nur um kommunikative Operationen und damit die eigenen Beobachtungen geht. Allerdings wird gemeinhin die Aufteilung in eine Ontologie der Gegenstände und ihre forschungstechnischen Abbilder akzeptiert. Auf dieser Basis versteht sich auch der Glaube an den besseren Zugang zur Realität, den die Empirie vermeintlich hat. Dabei wird verkannt, dass soziologische Theorien eigentlich eine Methode der Beobachtung sind.



Es sollten nicht die Bestandsprobleme im Vordergrund stehen, sondern die dahinter liegenden Bezugsprobleme. Die Frage ist dann, für welches Problem diese Praxis die Lösung ist. Bei diesem Aufdecken des Bezugsproblems dürfen dann wiederum die Kontingenz und der Umgang mit dieser nicht außer Acht gelassen werden. Diese funktionalistischen Fragen sind allerdings „keine Kausalfragen, sondern Fragen nach der Relation zwischen Problem und Lösung“ (ebd., S. 29).

Nassehi und Saake versuchen diese Grundsätze noch weiter zu konkretisieren und stellen sich die Frage „Kontingenz: Methodisch verhindert oder beobachtet?“ (Nassehi/Saake 2002). „Als zentrales Problem der qualitativen Sozialforschung erscheint die Frage nach der Konstitution von Bedeutungen“ (ebd., S. 66). Es gilt also, „eine qualitative Methodologie zu entwickeln, die sich für die Entstehung von Ordnung interessiert“ (ebd., S. 66). Oder anders formuliert: „Die empirische Sozialforschung deckt Muster auf, die latent sein können, die ohne solche Forschung unsichtbar bleiben, die aber methodisch kontrolliert sichtbar gemacht werden können“ (Nassehi 2019, S. 55).

Zunächst gilt es allerdings, die Forschungspraxis näher unter die Lupe zu nehmen. Nassehi und Saake kommen zu dem Schluss, „dass die Forschungspraxis selbst, also die Kommunikation mit Forschungsobjekten, jenes Soziale ist, mit dessen Hilfe wiederum soziale Daten produziert werden sollen“ (Nassehi/Saake 2002, S. 67). Hier kommt die Zirkularität zur Sprache, mit der die Soziologie immer wieder zu tun aber auch zu kämpfen hat, nämlich dass sie das einzige Fach ist, das ihr eigenes Fach zu ihrem Untersuchungsgegenstand zählen muss. Deshalb stehen für Nassehi und Saake auch die Daten selber im Vordergrund, „die nichts anderes als Beobachter sind – Beobachter, die das, was sie sehen, selbst erzeugen. Exakt dieser kontingente Prozess der Erzeugung von Realität ist unser Thema, (...)“ (ebd., S. 68).

Deshalb nehmen Nassehi und Saake die qualitative Methodologie anhand der Interpretation von Interviewtexten auch sehr scharf in die Kritik:

Die vornehmste Aufgabe qualitativer Methodologie scheint darin zu bestehen, Regeln einzuführen, um sowohl die Kontingenz der Interview-situation als auch die des zu gewinnenden Materials einzuschränken und damit handhabbar zu machen.

Die Orientierung an der Regel wird jener Fetisch, an dem sich die methodische Kontrolle des Materials und des eigenen Blicks orientiert – eines Blicks, der auf subtile Weise zu glauben meint, das zu finden, was ‚hinter‘ dem Fall steckt, ohne auch nur zu sehen, dass die methodischen Regeln den gleichen Regeln folgen wie ihr Gegenstand.

Auch sie geht mit Kontingenz um, mit dem immer auch anders Möglichen, mit der Einschränkung dieses Raums und seiner Reifizierung durch die Bildung von Eigenwerten.

Insofern ist der *qualitativ-forschende Blick auf die Methodik selbst* eine notwendige Voraussetzung dafür, überhaupt so etwas wie *methodische Kontrolle* zu erreichen. Der *soziologische* Blick besteht dann nicht in der sklavischen Reproduktion irgendwelcher Regeln, sondern in der Frage, wie sich Einzelbeobachtungen in den Horizont von Strukturen des Gesellschaftssystems stellen lassen, wie sie sich letztlich als Folgen und Folgeprobleme gesellschaftlicher Kontexte, oder besser: Kontexturen darstellen lassen.

Letztlich hat es (sozialwissenschaftliche) Forschung mit der Frage zu tun, wie Kontingenzzräume erzeugt werden, wie Unwahrscheinlichkeit trotzdem zu Strukturen führt, wie Selektionsspielräume Freiheitsgrade und selektive Einschränkungen gewissermaßen gleichzeitig erzeugen. (ebd., S. 80, Sp. 82 f.)

Wenn es aber in der qualitativen Methodologie eben nicht nur um die Einführung von Regeln zur Verhinderung von Kontingenz gehen soll, was kann dann die Alternative hierzu sein? Denn das unreflektierte Festhalten an den methodischen Regeln führt gerade dazu, dass als Grundannahme sich die Trennung zwischen einer „Ontologie der Gegenstände und ihrer forschungstechnisch erzeugten Abbilder“ wieder einschleicht. „Hinter“ dem Fall würde eben dann dieser ontologische Gegenstand stecken. Deshalb ist es notwendig, genau wie es gerade

in diesem Kapitel erfolgt, zunächst einen „qualitativ-forschenden Blick auf die Methodik“ selbst zu werfen, um danach auf der Suche nach der Entstehung von Ordnung die Einzelbeobachtungen in einen Kontext zu setzen, um so auf die grundlegenden Fragen zu kommen, mit denen das obige Zitat endet.

Für diese Arbeit bedeutet das, sichtbar zu machen, wie mit dem Trend zur Ökonomisierung, der sich als Druck zur Ökonomisierung äußert, umgegangen wird. Für die Verwaltung entsteht ein Druck, sich an diesen Trend anzupassen, sich also an ihre Umwelt anzupassen und gleichzeitig muss sie eine interne Stabilität, eben eine interne Ordnung, herstellen und bewahren.

Die Visibilisierung von Kontingenz ist letztlich ein *funktionales* Verfahren, das auf strikte Kausalannahmen ebenso verzichtet wie auf die innere Unendlichkeit subjektiven Sinn generierender Handelnder. Die funktionale Analyse dient vielmehr dazu, jene Problem- und Problemlösungskontexte/-kontexturen beschreibbar zu machen, die von Interviewtexten selbst entfaltet werden. (vgl. dazu auch Schneider 1991) (ebd. Nassehi/Saake 2002, S. 83)

Damit beende ich die methodologischen Vorüberlegungen und widme mich in den folgenden Abschnitten meiner konkreten Vorgehensweise bei der Analyse meines empirischen Materials.

## 7.2 Vorgehensweise bei der Erhebung und Analyse

In diesem Kapitel wird meine Vorgehensweise bei der Erhebung und Analyse beschrieben. Als Haupterhebungsmethode wurden Experteninterviews gewählt. „Interviews generieren Interaktionssysteme, also soziale Systeme, die auf der wechselseitigen, gleichzeitigen Wahrnehmung von Interviewer und Interviewpartner aufbauen (vgl. Luhmann 1984, S. 551 f.). Die Besonderheit von Interviewinteraktionen besteht darin, dass die Anschlussfähigkeit des Gesagten asymmetrisiert zurechenbar ist, die Kommunikation also letztlich vom Risiko der Ablehnung befreit ist“ (Nassehi/Saake 2002, S. 74). Das bedeutet, dass eine

Interviewsituation eine besondere Konstellation ist und sich von einem „normalen“ Gespräch unterscheidet. Beide Beteiligte wissen, dass es ein Interview ist. Die Rollen des Interviewers und des Interviewpartners sind nicht auf Augenhöhe und es ist klar, wer Fragen stellt und wer antwortet. Darüber hinaus bildet „im Unterschied zu anderen Formen des offenen Interviews [...] bei ExpertInneninterviews *nicht* die Gesamtperson den Gegenstand der Analyse, d. h. die Person mit ihren Orientierungen und Einstellungen im Kontext des individuellen oder kollektiven Lebenszusammenhangs. Der Kontext, um den es hier geht, ist ein organisatorischer oder institutioneller Zusammenhang, der mit dem Lebenszusammenhang der darin agierenden Personen gerade nicht identisch ist und in dem sie nur einen ‚Faktor‘ darstellen“ (Meuser/Nagel 1991, S. 442). Das bedeutet, dass die Person des Interviewten hinter das jeweils vorhandene Expertenwissen tritt.

Insgesamt wurden 21 Interviews geführt. Die ersten 10 Interviews wurden im Rahmen meiner Diplomarbeit im Jahr 2010 erhoben. Die restlichen 11 Interviews wurden für diese Arbeit im Jahr 2013 realisiert.

Experteninterviews zielen, wie es der Name schon nahe legt, auf Expertenwissen ab. Deshalb stellt sich die Frage, was genau Expertenwissen ist und wie dieses von Laienwissen abgegrenzt wird. Nachdem es sich bei dem Untersuchungsgegenstand um eine Organisation handelt, wurden für die Erstellung der Diplomarbeit die potenziellen Interviewpartner auf die Mitglieder der Stadtverwaltung München beschränkt. Als Ergänzung für diese Arbeit wurden zum einen Personen aus dem damals aktuellen Stadtrat gewählt, die Erfahrungen mit dem Reformprozess gemacht hatten. Außerdem wurden Personen aus der Personalvertretung hinzugezogen. Darüber hinaus wurden Personen aus anderen Kommunen und Behörden ausgewählt, um den eigenen Forschungsgegenstand schärfer abgrenzen zu können.<sup>12</sup>

Es wurden diejenigen als Experten angesprochen, die über ein Wissen verfügen, „das sie zwar nicht notwendigerweise alleine [besitzen], das aber doch nicht jedermann in dem interessierenden Handlungsfeld zugänglich ist“ (Meuser/Nagel 2009, S. 37).

<sup>12</sup> Aus Gründen der Anonymität soll hier nicht näher auf diese Kommunen und Behörden eingegangen werden.

Deshalb wurden für die Diplomarbeit Personen ausgewählt, die aktiv am Reformprozess beteiligt waren. Das bedeutet, dass sie in der Projektstruktur zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells eine benannte Rolle übernommen haben, wie zum Beispiel die Projektleitung oder Projektbegleitung. Um die Anonymität der Befragten gewährleisten zu können, wird an dieser Stelle nicht explizit aufgeführt, welche Funktionen im Reformprozess ausgewählt wurden.

Das aus dieser spezifischen Funktion entstammende Sonderwissen war Gegenstand des Experteninterviews (vgl. ebd., S. 37 ff.).

Als Erhebungsinstrument eignet sich für diese Art des Wissens ein offenes Leitfadeninterview. „Eine leitfadenorientierte Gesprächsführung wird beidem gerecht, dem thematisch begrenzten Interesse des Forschers an dem Experten wie auch dem Expertenstatus des Gegenübers“ (Meuser/Nagel 1991, S. 448). Der Leitfaden setzt sich aus drei thematischen Blöcken und einigen Fragen zum persönlichen Hintergrund der Befragten (damalige und heutige Position, Rolle im Reformprozess) zusammen. Im ersten Themenblock wurden Fragen zur Entstehungsgeschichte des Neuen Steuerungsmodells gestellt. Damit sollte den Befragten auf der einen Seite der Einstieg in die Thematik erleichtert und auf der anderen Seite sollte die retrospektive Bewertung der Startgründe abgefragt werden. Der zweite Themenblock beschäftigte sich mit dem Prozess an sich. Die Befragten sollten über ihre Erfahrungen mit dem Implementierungsprozess berichten. Zuletzt wurden Fragen zu der aktuellen Situation gestellt, in denen gerade die Frage nach dem Wandel im Vordergrund stand. Dabei wurde anhand verschiedener Schlagworte die Veränderung seit den Anfängen der Reform nachgezeichnet.

Für die Erstellung des Leitfadens und die Durchführung der Interviews wurden unter anderem Gläser und Laudel „Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse“ (Gläser/Laudel 2009) sowie Kaufmann „Das verstehende Interview“ (Kaufmann 1999) herangezogen. Es wurde für alle Interviews derselbe Leitfaden verwendet.

Zusätzlich zu diesen Interviews konnte auf verschiedene Beschlüsse und Berichte in Aktenform zurückgegriffen werden, um einen wichtigen Teil des Diskurses über die Reform mit in die Betrachtungsweise übernehmen zu können.

Die Interviews hatten eine Dauer zwischen 35 und 120 Minuten und wurden in den Büros der Befragten durchgeführt. Zur Dokumentation wurden die Gespräche mit einem digitalen Diktiergerät aufgezeichnet und vollständig transkribiert. Für die Auswertung selbst wurden sowohl die verschriftlichten Interviews herangezogen als auch die Originalaufnahmen. Die Interviews für die Diplomarbeit wurden dabei genauso behandelt wie die neuen Interviews. Auf die Interpretation für die Diplomarbeit wurde nicht mehr zurückgegriffen, sondern nur auf das erhobene Material.

Um soziale Wirklichkeit erklären zu können, erfolgte zunächst die Quantifizierung des Materials. So wurden die Themen herausgefiltert, die immer wieder auftreten. Dabei wird davon ausgegangen, dass durch Systembildung Anschlüsse nicht mehr die gleiche Wahrscheinlichkeit haben. Je häufiger also ähnliche Formen auftreten, desto eher lässt sich dann auf eine Systematik schließen. In einem induktiven Prozess wird damit von Typisierungen auf Systeme geschlossen.

Zur Analyse der Daten wurden zunächst Grundzüge der Grounded Theory aufgegriffen. Aus dem methodologischen Teil der Grounded Theory wurde die Anleitung für die Typisierung entnommen und mit einem offenen Codieren wurde das Material aufgeschlüsselt (vgl. Strauss/Corbin 1996, S. 44).

Dazu wurden die Transkripte mehrfach gelesen und zur besseren Reproduktion der Interviewsituation teilweise parallel dazu nochmals angehört. In dieser, zunächst dem Gesprächsverlauf folgenden Vorgehensweise wurde mit einzelnen Stichworten und kurzen Passagen eine Paraphrase erstellt. Diese Schlagwörter wurden in einem weiteren Schritt interviewübergreifend miteinander verglichen, um sie thematisch zu sortieren und zu Kategorien zu verdichten. Dabei spielt es keine Rolle, an welcher Stelle im Interview die jeweilige Passage vorkommt. Da es sich hier nicht um eine einzelfallinteressierte Interpretation handelt, wurde der Fokus nur auf die thematischen Einheiten gelenkt.

Demgegenüber erhält der *Funktionskontext* der ExpertInnen an Gewicht, die Äußerungen der ExpertInnen werden von Anfang an im Kontext ihrer institutionell-organisatorischen Handlungsbedingungen verortet, sie erhalten von hierher ihre Bedeutung und nicht von daher, an welcher

Stelle des Interviews sie fallen. Es ist der gemeinsam geteilte institutionell-organisatorische Kontext der ExpertInnen, der die Vergleichbarkeit der Interviewtexte weitgehend sichert; darüber hinaus wird Vergleichbarkeit gewährleistet durch die leitfadenorientierte Interviewführung. (Meuser/Nagel 1991, S. 453)

Eine wichtige Annahme ist die Verzeitlichung von Normen. Mit Normen wird in der Praxis Kontingenz eingeschränkt. Diese Normen werden aber oft als überzeitliches Phänomen behandelt, obwohl diese Überzeitlichkeit erst mit viel theoretischem Aufwand hergestellt werden muss (vgl. Saake 2010, S. 66 f.). Deshalb ist es entscheidend, sich von dieser Universalität der Normen zu lösen und „den Blick für die jeweiligen normativen Produkte der Situation zu öffnen“ (ebd., S. 67). Konkret bedeutet das für die Studie, dass insbesondere die Konstruktion der ökonomisch geprägten Erklärungsmuster aufgedeckt wird.

Die Zitate wurden zu Kategorien verdichtet:

Kategorie	Anzahl der ausgewählten Zitate
Vergleich mit der Wirtschaft	47
Ökonomisierung	28
Politik versus Verwaltungslogik	21
Politik versus Wirtschaft	17
Wirtschaft versus Verwaltungslogik	14
Funktion der Verwaltung	10
Neo-Institutionalismus	8
Bürokratie	5
Wirtschaft	5
Gesellschaftlicher Wandel	3
Politik	2
Vernunft	1
Zusammenspiel Politik und Wirtschaft	1

Tabelle 2: Kategorien

Die zu diesen Kategorien verdichteten Zitate wurden in einzelnen Tabellen zusammengestellt.

Die Zitate wurden nach dem Verfahren nach Vogd (Vogd 2011) zunächst zu jedem Zitat der Kontext formulierend zusammengefasst und dann reflektierend zur Forschungsfrage interpretiert. Vogd schlägt mit seinem Verfahren eine Brücke zwischen der Systemtheorie und der rekonstruktiven Sozialforschung.

„Die formulierende Interpretation stellt als besondere Form der Inhaltsanalyse zwar eine Abstraktion dar, die den inferenziellen Beziehungen des Gegenstandes folgt“ (ebd., S. 53). Es geht also darum, den Kontext des Zitates zu erfassen, aber dabei auf die Zurechnung von Motiven zu verzichten (vgl. ebd., S. 54).

„Während die formulierende Interpretation als Rekonstruktion des Themas des Diskurses mit seinen Untergliederungen, also als Rekonstruktion der thematischen Gliederung zu verstehen ist, zielt die reflektierende Interpretation auf die Rekonstruktion und Explikation des Rahmens, innerhalb dessen das Thema abgehandelt wird, auf die Art und Weise, wie, d. h. mit Bezug auf welches Orientierungsmuster, welchen Orientierungsrahmen das Thema behandelt wird“ (Bohnsack 2010, S. 135). Für die reflektierende Interpretation ist also die Wie-Frage entscheidend. Für diese Arbeit bedeutet das, dass gefragt wurde, wie das Spannungsfeld sichtbar und wie dieses Bezugsproblem gelöst wurde.

Diese Interpretation fand eine Anlehnung an Methoden der Ethnographie: Es ging darum, trotz aller Nähe zum Thema und zu den Interviewsituationen, eine Distanz zu schaffen, eine Art Fremdsein, um so „vermeintliche Selbstverständlichkeiten als soziale Konstruktion einer impliziten Logik der Praxis aufzudecken“ (Brichzin 2016, S. 90).

Nachdem der Fokus dieser Interpretation auf dem Expertenwissen und damit dem Inhalt des Gesagten liegt, wurden zur besseren Lesbarkeit die Zitate sprachlich etwas aufbereitet.

Diese Kategorien wurden weiter verdichtet und es wurde daraus das Kapitel 9 entwickelt.





## 8 Zusammenfassung des ersten Teils

Im ersten Teil dieser Arbeit wurde die theoretische Grundlage gelegt, das Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft skizziert, der Begriff Ökonomisierung eingeführt und erläutert, der Forschungsgegenstand aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet und die Methodik der Forschung dargestellt.

Diese ausgeführten Vorüberlegungen führen mich zum Kernpunkt meiner Arbeit: Wenn eine Kommunalverwaltung, die ein Vollzugsorgan für kollektivbindende Entscheidungen darstellt, durch eine Verwaltungsreform ökonomisiert werden soll, nämlich durch die Einführung von Produkten, aber vor allem durch das Produzieren von marktähnlichen Konkurrenzsituationen, dann gerät so eine Organisation in ein Spannungsfeld, mit dem sie umgehen muss. Es wird sichtbar, dass eine Kommunalverwaltung nicht so arbeiten kann wie ein Wirtschaftsunternehmen. Ihr Blick darf nicht auf die Maximierung des Gewinns der eigenen Organisation ausgerichtet sein. Eine Kommunalverwaltung hat die Aufgabe, bestimmte Güter und Leistungen für die Bevölkerung zu produzieren oder bereitzustellen. Das bedeutet, sie ist vor allem für die Daseinsvorsorge da. In der Daseinsvorsorge geht es darum, knappe Güter zur Verfügung zu stellen und auch für eine gerechte Verteilung zu sorgen. Marktkräfte führen nicht dazu, dass Güter gerecht verteilt werden. Das ist im Endeffekt das utopische am neoliberalen Gedankengut, dass nämlich der Markt schon alles zum Guten wenden wird.



## 9 Auswertung des empirischen Materials

In meinem empirischen Teil möchte ich die Auswirkungen des Trends zur Ökonomisierung mit Hilfe der retrospektiven Betrachtung der Verwaltungsreform am konkreten Beispiel der Stadtverwaltung München darstellen, indem ich die im ersten Teil beschriebenen Spannungsfelder sichtbar mache. In meinen Interviews habe ich verschiedene Beschäftigte und Stadträt\*innen der Stadt, die an unterschiedlichen Stellen bei der Reform beteiligt waren, befragt, wie sie retrospektiv die Verwaltungsreform bewerten würden.

Das Kapitel 9.1 beschäftigt sich mit den Erscheinungsformen der Ökonomisierung. Exemplarisch werden hier die Themen Konkurrenz und Wettbewerb, Kostenbewusstsein und die Ausweitung auf andere Gebiete sowie Grenzen dieser Ausweitung behandelt. Damit soll gezeigt werden, wie sich die Ökonomisierung in der Verwaltung bemerkbar machen kann und wie die Verwaltung mit den Effekten dieser Ökonomisierung umgeht.

Im Kapitel 9.2 geht es um die Gegenüberstellung von Politik und Wirtschaft. Im Vordergrund stehen hier vor allem die unterschiedlichen Zielsetzungen und Logiken. Welche Problematiken dadurch entstehen und wie diese in der Praxis gelöst werden, sollen die leitenden Fragen für dieses Kapitel sein.

Im Kapitel 9.3 wird tiefer in das politische System eingestiegen und der Fokus auf das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Politik gelenkt. Hier geht es um das Spannungsfeld zwischen „den Herrschenden und dem Verwaltungsstab“ (Mayntz 1978, S. 63) und das Gleichgewicht zwischen Effizienz und Legitimität. Dabei kommt immer wieder das Thema „Steuerung“ zur Sprache.

Zum Schluss wird in Kapitel 9.4 der Vergleich zwischen Verwaltung und Wirtschaft beleuchtet. Gerade weil bei der Konzeption des Neuen Steuerungsmodells die Wirtschaft als Vorbild herangezogen wurde, lohnt es sich, hier die Fragen zu stellen, ob sich bei der Wirtschaftlichkeit denn tatsächlich etwas durch die Reform verändert hat.

## 9.1 Erscheinungsformen der Ökonomisierung

In Kapitel 5 wurde dargestellt, in welchen Formen die Ökonomisierung auftreten kann. Neben der Kosteneffizienz war es vor allem auch die Ausweitung des ökonomischen Prinzips auf andere Bereiche (vgl. Kapitel 5.2). Konkurrenz und Wettbewerb (vgl. Kapitel 4.2) ist ein solches Prinzip, das durch den Trend zur Ökonomisierung auch im Verwaltungsbereich Einzug gehalten hat. Wie sich das in der Praxis äußern kann, soll im Folgenden beispielhaft aufgezeigt werden.

### **Konkurrenz und Wettbewerb**

Eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur und ein funktionierendes Instrumentarium der Outputsteuerung gewährleisten allein noch nicht, daß das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung seine volle Leistung auch tatsächlich erbringt. Die neue Struktur muß jetzt ,unter Strom gesetzt werden'. Das Mittel hierzu ist der Wettbewerb. (KGSt 1993, S. 22)

Für die KGSt ist hier der Wettbewerb also eine positive Figur, mit der eine Organisation dazu gebracht wird, ihr volles Leistungspotenzial auszuschöpfen. Natürlich ist das Thema bei einer Organisation, die eine Gebietshoheit und damit schon aus dem Begriff heraus über einen Monopolcharakter verfügt, eher schwierig. Deshalb soll im Folgenden das Thema Wettbewerb genauer beleuchtet werden.

Wettbewerb und Konkurrenz sind Begriffe, die einen festen Bestandteil in unserem Leben haben. Sie sind sowohl positiv als auch negativ konnotiert, je nachdem in welchem Kontext sie verwendet werden. Und gerade im wirtschaftlichen Kontext können diese beiden Begriffe auch als Synonym eingesetzt werden.

Es stellt sich die Frage, welche Funktionen der Wettbewerb denn tatsächlich in einer Gesellschaft wahrnehmen kann. Fraglich ist darüber hinaus, was denn Wettbewerb und Konkurrenz für die Verwaltung bedeuten und welche Rolle sie bei der Konzipierung der Verwaltungsreform eingenommen haben. Welchen Stellenwert haben bzw. hatten sie bei der stadtweiten Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in

München im Grundsatzbeschluss erhalten und wie wird darüber Jahre nach der Umsetzung gesprochen?

Die Bundeszentrale für politische Bildung definiert Wettbewerb in ihrem Lexikon der Wirtschaft wie folgt:

Wettbewerb,

die Konkurrenz der Teilnehmer auf einem Markt, vor allem der Wettkampf der Verkäufer von Erzeugnissen und Leistungen um die Gunst der Käufer. Der Wettbewerb ist das wichtigste Gestaltungselement der Marktwirtschaft. Er sorgt dafür, dass die volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren den bestmöglichen Verwendungen zugeführt werden und somit für die bestmögliche Güterversorgung in der Volkswirtschaft (Steuerungsfunktion).

Der Wettbewerb ist weiterhin Motor für technischen Fortschritt, für neue qualitativ hochwertige Produkte und für das Bestreben der Unternehmen nach möglichst kostengünstiger Produktion (Antriebsfunktion). Der Wettbewerb bewirkt auch eine leistungsgerechte Verteilung der Gewinne, indem er dafür sorgt, dass nur solche Unternehmen dauerhaft am Markt bestehen können, die wettbewerbsfähig produzieren.<sup>13</sup>

Diese Definition greift nur die positiven Aspekte von Wettbewerb auf. Wettbewerb wird hier als Gestaltungselement mit Steuerungsfunktion, als Motor mit Antriebsfunktion bezeichnet, der darüber hinaus auch noch eine marktberreinigende Funktion hat.

Diese Definition ist ganz klar aus einer wirtschaftlichen Perspektive heraus und sehr idealtypisch formuliert. Diese Funktionen sollte der Wettbewerb in einer ausgeglichenen Wirtschaft erfüllen. Dass dem nicht immer so ist, liegt auf der Hand.

Aus neoliberaler Sicht bezogen auf die öffentliche Verwaltung sind „Konkurrenz und Wettbewerb [...] neben der ‚Flexibilisierung‘ auch die Mechanismen, aus denen sich die Dynamik der öffentlichen Verwaltung in Zukunft speisen soll und die zu einer immer besseren Versor-

13 <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/21127/wettbewerb/>, zuletzt aufgerufen am 13.02.2022.

gung der Menschen mit administrativen Gütern und Dienstleistungen, aber auch zu einer immer ‚rationaleren‘, das heißt kostengünstigeren Verwaltung führen soll“ (Czerwick 2007, S. 60). Konkurrenz wird als Mechanismus betrachtet, der die Verwaltung zu einer Organisation werden lässt, die Ihre Aufgaben mit marktbasierter, modernen Instrumenten bewältigt. Auch hier findet sich wieder die idealtypische Vorstellung, dass es durch den Wettbewerb zu einer bestmöglichen Versorgung von Gütern und Dienstleistungen kommt. Es wird auf die Steuerungsfunktion von Wettbewerb abgezielt. Darüber hinaus stellt der Wettbewerb außerdem den Mechanismus dar, der die Dynamik der öffentlichen Verwaltung speisen soll, damit das „Verstaubte“ der öffentlichen Verwaltung aufgewirbelt und weggeblasen werden kann, um es bildlich auszudrücken.

Dass der Wettbewerb bzw. die Konkurrenz aber auch bei der Theoriebildung in der Ökonomik als essenziell angesehen werden, erkennt man zum Beispiel an Modellen zur Preisbildung. Diese funktionieren in einem ausgeglichenen Markt nur, wenn es zu keiner Monopolbildung auf der Angebotsseite kommt und damit wird der Wettbewerb zu einer Grundvoraussetzung.

Auch Luhmann greift das Thema Konkurrenz in „Die Wirtschaft der Gesellschaft“ auf. „Oft findet man Aussagen wie: Das Prinzip der Marktwirtschaft ist der Wettbewerb“ (Luhmann 1988, S. 101). In diesen Aussagen wird Wettbewerb als ein essenzieller Bestandteil der Marktwirtschaft begriffen. Allerdings ist für Luhmann „vollends unklar [...], welchen empirischen Status das hat, was hier Prinzip genannt wird“ (ebd., S. 101). Darüber hinaus stellt sich Luhmann die Frage, „[o]b Konkurrenz [...] die vielen günstigen Eigenschaften hat, die ihr zugeschrieben werden, und ob nicht andere Eigenschaften sehr viel wichtiger und folgenreicher sind [...]“ (ebd., S. 104). Das ist für ihn allerdings eine empirische Frage und gerade in Bezug auf politische Konkurrenz gehen die Meinungen auseinander, ob diese denn wirklich innovativ oder umgekehrt fortschritts- und anpassungshemmend wirkt (vgl. ebd., S. 104, Fußnote 127).

Aus systemtheoretischer Sicht hat Konkurrenz noch ganz andere Auswirkungen. „Wenn ein komplexes System der Wirtschaft Intransparenz und Risiken erzeugt (und wenn, können wir hinzufügen, weder

genug Information noch eine mehrwertige Logik es erlauben, damit auf rationale Weise zurechtzukommen), dann empfiehlt sich Konkurrenz als Strukturierung des Risikos“ (ebd., S. 124). Durch Konkurrenten wird demnach das Umfeld, in dem man sich bewegt, zumindest im „Nahraum“ übersichtlicher.

Leider funktioniert das für amtliche Stellen, die in den Markt einzugreifen versuchen, so nicht. „Sie können sich nicht mit Reduktion von Komplexität auf eine noch vorstellbare Konkurrenzlage helfen. Sie ziehen es daher vor, daran zu glauben, daß es Daten und Formeln gäbe, mit deren Hilfe man risikofrei feststellen könne, wie der Zustand des Systems sei, in das man einzugreifen beabsichtigt“ (ebd., S. 124).

Eine mögliche Form der Interpretation von Konkurrenz ist, sie „als Zwang zur Rationalität und damit als wohltätig“ (ebd., S. 262) anzusehen. Mit dieser Interpretation kann an die Sichtweise des Neoliberalismus wiederum angeknüpft werden.

Welche Auswirkungen Konkurrenz dann aber hat, kann sich immer nur in der Praxis zeigen. Neben den bereits oben erwähnten erhofften positiven Effekten von Konkurrenz kann es aber auch zu negativen Auswirkungen kommen. Zu viel Konkurrenz kann z. B. auch einen massiven Rückgang an Qualität bedeuten. Wenn es nämlich zu einem Preisdumping kommt und das oberste Ziel die Reduzierung der Kosten darstellt, kann die Qualität nicht mehr hochgehalten werden. Dann stehen genau diese beiden Anforderungsebenen in Konkurrenz, denn eine hohe Qualität bedeutet meist auch hohe Kosten und umgekehrt. Wenn sich also der Fokus auf die Reduzierung der Kosten verschiebt, kann die Qualität gar nicht mehr in gleichbleibender Höhe gehalten werden.

Für die KGSt war der Wettbewerb das Mittel, um die neue Struktur unter Strom setzen zu können (vgl. KGSt 1993, S. 22). Im Handbuch zur Verwaltungsreform greift Frank Nullmeier das Thema Wettbewerb auf:

„Mehr Wettbewerb‘ stand im Zentrum der politischen Bemühungen des Staatsum- und abbaus seit den 1980er-Jahren. Der Wettbewerbs- und Markteuphorie folgte nicht erst seit der Finanzmarktkrise eine Ernüchterungsphase. Wettbewerbsprozesse konnten durch Oligopolisierung unterlaufen werden, Privatisierungen scheiterten und verschlechterten die Qualität, öffentliche Versorgungsziele wurden nicht mehr erreicht und unerwünschte Umverteilungseffekte traten auf. Trotz



all dieser Defizite ist Wettbewerb nicht per se in Verruf geraten. Vielmehr ist weit deutlicher geworden, wie viel unterschiedliche Formen Wettbewerb annehmen kann, dass nicht jeder Wettbewerb auch zur Vermarktlichung führen muss und dass Privatisierung nicht die einzige Möglichkeit ist, Wettbewerb zu initiieren“ (Nullmeier 2011, S. 150). Der Wettbewerb ist nicht mehr nur auf der Marktseite zu finden, sondern zieht also auch auf der Staatsseite ein: „In der traditionellen Sicht der Verwaltung verstand sich diese im Gegensatz zum Markt als wettbewerbsfreier Raum“ (ebd., S. 150).

Wie auch die KStG es beschreibt, wird hier der Wettbewerb als Motor für die staatlichen Veränderungen bezeichnet. Die positiven Funktionen sollten dazu beitragen, die öffentliche Verwaltung durch Anpassung an Marktteilnehmer zu modernisieren.

Im Laufe der deutschlandweiten Implementierung der Verwaltungsreform wandelte sich die Bewertung des Wettbewerbs. Das kann man gut an der Fortschreibung des „Handbuches zur Verwaltungsreform“ nachzeichnen. Zunächst wurde der Wettbewerb sehr eng bzw. ausschließlich mit Privatisierung verknüpft: „Die Forderung nach mehr Wettbewerb konnte in einem solchen Bezugsrahmen nur die Überführung von bisher staatlich-administrativ bewältigten Aufgaben in den Bereich der Marktwirtschaft bedeuten: Privatisierung“ (Nullmeier 2005, S. 108).

In der Fortschreibung dieses Beitrages im Handbuch wird der Wettbewerb deutlich kritischer betrachtet (siehe Zitat oben, Nullmeier 2011, 150).

Vor allem wird die enge Verknüpfung von 2005 zwischen Wettbewerb und Privatisierung ausgeweitet. Wettbewerb muss nicht (mehr) unbedingt zur Vermarktlichung führen und Privatisierung ist nicht die einzige Möglichkeit, um einen Wettbewerb zu initiieren (vgl. Nullmeier 2011, S. 150).

In Wettbewerb kann auch getreten werden, indem Vergleiche hergestellt werden. So stand hinter der Erfassung der Kosten für das einzelne Verwaltungshandeln immer die Idee, damit ein Benchmark zu betreiben und so in einen aktiven Vergleich zu treten. „Benchmarking ist ein in der Privatwirtschaft entwickelter Komplex von Verfahrensweisen zur Systematisierung von Kosten- und Leistungsvergleichen in

Wettbewerbsmärkten sowie zur Ausrichtung der eigenen Organisation an der Branchenbestleistung oder an Weltstandards setzenden Unternehmen. Bei hinreichend großen Organisationen bietet auch ein internes Benchmarking, das Lernen von den gelungensten Lösungen, die in einer Organisation präsent sind, schon erhebliche Verbesserungschancen. Benchmarking ist ein kontrollierter Prozess des Lernens aus Leistungsvergleichen“ (ebd., S. 154). Deshalb wurde mit dem Neuen Steuerungsmodell auch die Diskussion in der Verwaltung angestoßen, wie mit Vergleichbarkeit, Konkurrenz und Wettbewerb umgegangen werden kann.

Aber zunächst wurde der Konkurrenzkampf als Begründung für die flächendeckende Einführung der Verwaltungsreform verwendet.

Mittlerweile dürfte für jeden Beobachter der Entwicklung klar geworden sein, daß die Kommunalverwaltungen durch bundesweite strukturpolitische Veränderungen in einem unabwendbaren Konkurrenzkampf nur noch vor der Alternative stehen, gegen künftige private Mitbewerber zu unterliegen und schließlich mit einem großen Teil ihres Leistungsspektrums unterzugehen, oder aber durch eine grundlegende Reform wettbewerbsfähig zu werden und dadurch Überlebens-Chancen zu erhalten. (Stadtratsbeschluss 1998, S. 6)

Mit diesem Untergangsszenario sollte der Stadtrat überzeugt werden, dass nur mit der Umsetzung der Verwaltungsreform das große Unheil abgewendet werden kann. Interessant an der Argumentation ist, wie völlig außer Acht gelassen wird, dass eine Stadtverwaltung im Gegensatz zu einem Wirtschaftsunternehmen bei finanziellen Schwierigkeiten nicht einfach aufgelöst werden kann. Für Gemeinden, die sich so überschulden, dass sie aus eigenen Kräften keinen Haushalt mehr aufstellen können, hat sich der Gesetzgeber längst Verfahren überlegt, mit denen dieser Mangel wieder behoben werden kann.

Es tritt hier die Ökonomisierung durch Ausweitung auf andere Gebiete auf. Der Konkurrenzkampf des Marktes wird auch auf die Verwaltung bezogen bzw. sie wird im Markt mit seinem herrschenden Konkurrenzkampf mit verortet. In der Kommunikation treten

vermehrt wirtschaftliche Begriffe auf, der politische Auftrag tritt (vermeintlich) in den Hintergrund.

Das Bezugsproblem ist der wirtschaftliche Druck, der jetzt auch in Bereichen wahrgenommen wird, die ihn davor so nicht hatten. Als Grund hierfür werden „bundesweite strukturpolitische Veränderungen“ angeführt. Damit geht es nicht mehr nur darum, politische, also kollektiv bindende Entscheidungen umzusetzen, sondern es geht jetzt auch darum, dass bei bestimmten Aufgaben ein Konkurrenzkampf entstanden ist, bei dem der private Anbieter vermeintlich besser, also wirtschaftlicher und wirksamer seine Leistung erbringen kann.

Wie mit dem Thema Konkurrenz während der Einführung der Verwaltungsreform und danach umgegangen wurde, zeigt der folgende Blick in die Praxis.

Zu der Stadtverwaltung München gehören – wie oben beschrieben – neben der Kernorganisation auch Regie- und Eigenbetriebe. Das sind Formen kommunaler Unternehmen. Einer meiner Interviewpartner ist Leiter eines solchen Regiebetriebes. Zum Thema NSM und Konkurrenz äußerte er sich wie folgt:

A3: Also wie ich vor zehn Jahren gekommen bin – musste ich auch manche Mitarbeiter erziehen, jetzt haben wir Konkurrenz ja, weil wenn Sie jetzt zu mir kommen und werden unfair behandelt, dann sagt der, wisst ihr was, ihr könnt mich mal, ich geh zum xxxx oder ich geh die Straße rüber. Geht im KVR<sup>14</sup> schlecht, wenn ich einen Pass beantrage ja, aber bei uns geht das und trotzdem gab's welche, die es nicht verinnerlicht haben. Ja, also Konkurrenz belebt immer das Geschäft. Das war auch ein Sinn des NSM, Konkurrenz zu schaffen. Ja, davon halte ich persönlich sehr viel. (IA\_3, Z 1023)

Der Leiter dieses Regiebetriebes ist auf dem Markt tätig und steht in Konkurrenz zu anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen. Hier wird deutlich der Unterschied gezogen zu Bereichen in der Verwaltung, die eben außer Konkurrenz stehen, weil sie als Hoheitsverwaltung ein Gebietsmonopol haben, um es mit ökonomischen Worten zum

Ausdruck zu bringen. Hier in diesem Kontext wird Konkurrenz als ein wichtiges Mittel betrachtet, dass intern für eine bessere Kundenorientierung sorgt und damit auch die Dienstleistung erhöht. Schließlich kann der Bürger es sich aussuchen, ob er seine Leistungen bei der Stadt abrufen oder sich einen privaten Anbieter aussucht. Hinter diesen Aussagen steckt eine neoliberale Haltung, die davon ausgeht, dass Konkurrenz hier wirklich zu einer Rationalisierung des Handelns führt und damit zu kostengünstigerem Verwaltungshandeln, dass gleichzeitig aber auch eine bessere Versorgung der Bevölkerung gewährleistet.

Man sieht hier aber auch eine Machtverschiebung. Bei einem Gebietsmonopol wie der Hoheitsverwaltung in einem Kreisverwaltungsreferat sind die Abhängigkeiten nur einseitig vorhanden. Der Bürger braucht für diese spezielle Leistung auch genau diese spezielle Behörde und kann sich nicht bei Unzufriedenheit mit der Dienstleistung nach einem anderen Anbieter umsehen.

Die Gründung eines Regiebetriebes ist bereits ein Schritt zu einer größeren Marktorientierung. Als Anpassung an die Umwelt wird hier die Konkurrenz als wirtschaftliches Instrument aufgegriffen, mit der internen Auswirkung, dass die Mitarbeiter\*innen auch entsprechend zu einem wirtschaftlichen und konkurrenzfähigen Handeln „erzogen“ werden. Die Grenze dieser internen Integration wird aber auch gleich deutlich benannt: In einem Regiebetrieb geht das, das hoheitliche Handeln eines Kreisverwaltungsreferates wiederum ist hierfür nicht geeignet.

In diesem Beispiel zeigt sich eine Auswirkung von Konkurrenz, die tatsächlich einen Zwang zur Rationalität beinhaltet und damit eventuell sogar wohltätige Auswirkungen haben kann (vgl. Luhmann 1988, S. 262).

Aber für andere Bereiche kann Konkurrenz bzw. Wettbewerb auch ganz andere Auswirkungen haben.

B3: (...) und die Doppik und die Rechnungslegung nach dem 3. Buch HGB ist gemacht für gewinnorientierte, in einem Wettbewerb stehende Unternehmen. Das ist die Landeshauptstadt München aber nicht. Und deshalb kann man eines jedenfalls schon mal überhaupt nicht machen, (...), nämlich dann eine Bilanz der Landeshauptstadt München vergleichen

mit der Bilanz eines mittelständischen Unternehmens oder auch eines größeren Unternehmens. Das wurde dann nicht gemacht, bisher, da bin ich schon froh, aber das war ja nicht klar von vornherein.

Und dann kann man natürlich nur vergleichen Bilanz Landeshauptstadt München mit Bilanzen von anderen Städten und kann dann versuchen, daraus was abzuleiten, aber das ist natürlich auch – ich sag jetzt mal in der Aussagekraft – dann durchaus begrenzt. Weil es geht ja schon mal damit los, dass natürlich so eine Stadt, wenn man jetzt München nimmt als Beispiel, mit der Lenbachgalerie über immense Kunstschätze verfügt. Ja, wie bewerte ich denn solche Bilder? Da kann ich mich schon mal hochrechnen oder runterrechnen. Das ist schon mal das Erste, ja, das Zweite ist, dass zu einer Bilanz auch immer eine Gewinn- und Verlust-Rechnung gehört und die ist ausgerichtet auf Unternehmen, die auf Erwerb abzielen und des macht die Landeshauptstadt München ja gerade nicht. Ja es geht ja in München nicht drum, Einnahmen und Ausgaben so zu optimieren, dass immer ein möglichst großer Gewinn rauskommt, sondern es geht darum, dass man Aufgaben wahrzunehmen hat, städtische Daseinsvorsorge ist der Überbegriff. Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis und damit man diese Aufgaben auch erledigen kann, bekommen wir Gelder zugeteilt, Steuergelder, ja, so rum ist es, und das ist ein ganz ein anderer Ansatz als wie bei Unternehmen, das also auf Gewinnerzielung aus ist, und deswegen natürlich versucht, die Einnahmen zu maximieren und bei entsprechender Betrachtung auch der Ausgaben und dann einen möglichst großen Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben zu erzielen. Das haben wir ja hier gerade nicht. Also wir bewegen uns nicht am Markt, wie andere Unternehmen und deswegen ist auch die Vergleichbarkeit mit anderen Städten über eine Bilanz nur sehr eingeschränkt möglich. Meine ich. (IB\_3, Z 56)

In diesem Zitat wird sichtbar, mit welchen Problemen eine Kommune konfrontiert wird, wenn es um Benchmarking und Vergleich geht. Es kommt zu Kollisionen mit der originären Funktion der Verwaltung, nämlich Daseinsvorsorge und nicht Gewinnmaximierung. Das Instrument der Bilanz mit der dazugehörenden Gewinn- und Verlust-Rechnung zielt originär auf die Darstellung eines gewinnorientier-

ten Unternehmens ab. Eine Kommune kann und darf ja gerade nicht gewinnorientiert handeln. Aber welchen Sinn hat dann eine Bilanz?

Auch hier ist wieder die Ausweitung auf andere Gebiete als Form der Ökonomisierung erkennbar. Das Instrument der Bilanz wird in einer Organisation eingeführt, die kein gewinnorientiertes, in einem Wettbewerb stehendes Unternehmen ist. Die Organisation Stadtverwaltung passt sich damit ihrer Umwelt und dem dort vorherrschenden Trend zur Ökonomisierung an, gleichzeitig werden aber auch Grenzen der Anpassung formuliert. Die Bilanz kann in einer Stadtverwaltung gar nicht ihre vorgesehene Wirkungskraft entfalten, weil eben die Grundvoraussetzungen, nämlich die Gewinnorientierung, fehlen.

Es wird erkennbar, dass Benchmarking, der Vergleich an diesen Stellen nicht sinnstiftend ist. Die Idee hinter dieser Vergleichbarkeit/dem Benchmarking ist bzw. war, dass Abläufe optimiert und damit Kosten gesenkt werden oder eben Qualität erhöht wird. Aus Kundensicht macht es aber keinen Unterschied, ob die Erstellung eines Personalausweises in München höhere Kosten produziert als in Köln und selbst wenn die Unterschiede zwischen diesen beiden Städten spürbar sind, z. B. hinsichtlich der Länge der Wartezeiten, kann der Bürger/Kunde sich gerade eben nicht frei entscheiden, bei welcher Kommune er diese Leistung abrufen will.

Damit soll aber nicht prinzipiell das Instrument des Benchmarking verworfen werden. Auch wenn der interkommunale Vergleich wenig sinnstiftend für die Bürger\*innenperspektive ist, kann diese Form des Benchmarking eine Wirkung nach innen zur Rationalisierung der eigenen Prozesse entfalten.

Ein guter Benchmark muss allerdings einige Voraussetzungen erfüllen. So stellt sich immer die Frage, wie Erkenntnisgewinn entstehen kann bzw. wie man zu aussagekräftigen Ergebnissen kommen kann. Die Einführung von Produkten und die Erstellung einer Bilanz alleine reichen hier nicht aus. Es muss eine vergleichbare Basis hergestellt werden. Ähnlich wie in der Statistik und im Controlling müssen die Ergebnisse eines Benchmark professionell erläutert werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die sinnstiftende Wirkung auch eintreten kann.

Im Endeffekt kann man festhalten, dass ein gut konzipiertes Benchmarking sinnvoll ist. Das ist aber dann auch immer eine Kostenfrage, die gut abgewogen werden sollte.

Darüber hinaus hat der Wettbewerbsgedanke auch in den Regularien der EU Einzug gehalten. Das zeigt sich zum Beispiel bei dem Thema EU-Beihilfeverbot: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“ (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Damit wird den Regierungen der Mitgliedstaaten der EU untersagt, in den freien Wettbewerb einzugreifen. Diese Regelung geht allerdings soweit, dass selbst die Zusammenarbeit einer Kommune mit ihren eigenen Eigenbetrieben (und selbst verständlicherweise mit ihren eigenen kommunalen Unternehmen) unter diese Bestimmungen fällt. Als Begründung wird hier angeführt, dass diese Unternehmen, zu denen auch der Eigenbetrieb zählt, obwohl er über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und deren Mitarbeiter\*innen die Kommune als Arbeitgeberin haben, sich auf dem Markt befinden und es hier zu einer Verzerrung des freien Wettbewerbs kommt, wenn die Kommune diesen Eigenbetrieben Beihilfen zukommen lässt. Nachdem der Beihilfebegriff sehr weit ausgelegt wird, kann es hier schon zu recht interessanten Auswüchsen kommen.

### **Kostenbewusstsein und die Bedeutung von Produkten**

Sich mit der Thematik „Kostenbewusstsein“ auseinanderzusetzen ist eine Erscheinungsform der Ökonomisierung, weil es den Wandel von der reinen Kameralistik zur Doppik aufzeigt. Das klassische System zur Verwaltung der Finanzen ist die Kameralistik (siehe Kapitel 6.1). Diese kommt allerdings komplett ohne Kosten aus. Hier werden lediglich die Geldflüsse beobachtet, aufgezeichnet und gesteuert.

Bei der Kostenrechnung handelt es sich um einen Teil des Rechnungswesens, nämlich dem internen. „Das Rechnungswesen ist zunächst einmal eine alte und traditionsreiche Technik, im besten Sinne ein Werkzeug der Betriebswirtschaftslehre“ (Weber, W./Kabst/

Baum 2014, S. 291). „Die Kostenrechnung bzw. die Kosten- und Leistungsrechnung ist als internes Informationsinstrument konzipiert“ (ebd., S. 285). Mit der Kostenrechnung sollen interne Informationen generiert werden, die vor allem die Wirtschaftlichkeit des Handelns darstellen. Entscheidend ist hier, dass das innerorganisationale Handeln mit Hilfe von Zahlen dargestellt werden soll. Umgangssprachlich wurde und wird intern gern vom sogenannten „Eh-da-Prinzip“ gesprochen. Dahinter steckt die Idee, dass bereits vorhandene Ressourcen, in diesem Fall die Arbeitskapazitäten des vorhandenen Personals, eingesetzt werden, ohne bewusst zu machen, dass, betriebswirtschaftlich betrachtet, zur Herstellung einer bestimmten Leistung dadurch Kosten entstehen. Es geht also darum, Personal bewusst für eine Aufgabe einzusetzen und nicht nur das vorhandene Personal „machen lassen“, weil sie „eh schon da“ sind. Die Hoffnung war, dass durch die Erfassung der Kosten ein gezielterer Personaleinsatz erfolgt.

Der Umstieg auf ein internes Rechnungswesen stellt also eine Form der Ökonomisierung dar, das ein verstärktes Kostenbewusstsein generiert.

I: Und was wären denn jetzt aus Ihrer Sicht so die positiven Effekte?

B10: Ja, dass man einfach realisiert, dass entscheidend und wesentlich der Service für die Bürgerinnen und Bürger ist. Dass man, gut daran tut, durchaus unter wesentlicher Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern, will sagen: Arbeitsabläufe anzusehen und nach Optimierung zu suchen. Das geschah vorher wahrscheinlich bei Weitem nicht in der Ausprägung, in der das oder in der Ausprägung, die dann gegeben war, als wir im neuen Steuerungsmodell unter breiter Einbeziehung der Mitarbeiter die Arbeitsabläufe und die Organisation allgemein betrachtet haben und ich meine auch, dass über die Verwaltungsreform ein verstärktes Kostenbewusstsein geschaffen werden konnte. Natürlich auch von Fall zu Fall begünstigt durch die Kassenlage, die gar nix anderes übrig ließ. Nur geschah dies früher regelmäßig, einfach gesprochen, über das Rasenmäherprinzip, wogegen man über das neue Steuerungsmodell andere Anknüpfungspunkte gesucht und gefunden hat, nämlich über



letztendlich dann die Schaffung von Produkten. Dann eben produktbezogen sich Gedanken darüber gemacht hat, wo, wie und auf welche Weise Verbesserungen – grade auch im Kostensektor – generiert werden können. Und das sind Dinge, die der Verwaltungsreform zu verdanken sind. Also, kurzgesagt: mit Sicherheit mehr Bürgerorientierung, grundlegend dafür überhaupt erst das Bewusstsein, für wen wir da sind. Zweitens, die Optimierung der Organisation, die Geschäftsprozesse im Hinblick auf effektiveres Verwaltungshandeln und drittens die Erzielung von Einsparungen und das wäre ohne die Verwaltungsreform in dieser Art und Weise sicher nicht geschehen. (IB\_10, Z 255)

Mit der Steigerung des Kostenbewusstseins tritt in diesem Fall als Form der Ökonomisierung die betriebswirtschaftliche Effizienz auf. Sie wird als kausaler positiver Effekt des Neuen Steuerungsmodells gesehen. Die positiven Effekte, die ein verstärktes Kostenbewusstsein auslösen, werden allerdings nicht näher erläutert. Dafür wird interessanterweise ein verstärktes Kostenbewusstsein mit der Kassenlage in Verbindung gebracht. Hier werden zwei Begriffe und ihre Bedeutung unscharf verwendet. Kosten stellen ja nicht die Geldflüsse dar. Wenn die Kassenlage besorgniserregend ist, geht es aber genau um Geldflüsse. Es bringt keine Erleichterung bei einer angespannten Kassenlage, wenn für ein Produkt zwar Kosten eingespart werden, aber dadurch keine Posten gestrichen werden, die zu tatsächlichen Geldabflüssen führen.

Die Erwähnung des positiven Effektes des verstärkten Kostenbewusstseins suggeriert, dass die Stadt damit ihre angespannte Kassenlage besser in den Griff bekommen hat bzw. dass das Kostenbewusstsein eben von Fall zu Fall auch durch die (angespannte) Kassenlage begünstigt wurde.

Vom verstärkten Kostenbewusstsein geht es nahtlos zu einem der bedeutendsten Themen während der Konsolidierungsphase, dem Rasenmäherprinzip.

Ein großer Kritikpunkt war immer, dass Einsparmaßnahmen in einem prozentualen Verhältnis vorgenommen wurden. Das heißt, es wurde nur die Aufwandseite betrachtet und hier gleichmäßig das zur Verfügung stehende Budget gekürzt. Wenn es keine gute Verknüpfung zu dem Output, also zu den Konsequenzen dieser Kürzung gibt, ist es

oft das einzige Prinzip, um erfolgreich die Auszahlungen zu verringern. Es ist natürlich auch ein Prinzip, mit dem man leidige Diskussionen und Einigungsprozesse vermindert, die unweigerlich ausgelöst werden, wenn verschiedene Leistungen einer Verwaltung in eine Reihenfolge gebracht werden müssen, welche denn die wichtigere Aufgabe ist. Mit welchen Schwierigkeiten man hier konfrontiert wird, wurde ausführlich in Kapitel 4.2 diskutiert.

Mit der Einführung der Produkte sollte hier alles anders werden. Grundidee war zunächst, den Input mit dem Output besser zu verbinden. Es sollten also Zusammenhänge ersichtlich werden, welche Konsequenzen die Reduktion eines Budgets bzw. eines Haushaltsansatzes auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung haben.

Interessant ist auch der hier hergestellte Zusammenhang, dass durch die Einführung von Produkten gerade auch Verbesserungen im Kostensektor generiert wurden.

Es wird mit diesen Aussagen vor allem die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik Bezug genommen. Mit der Einführung der Produkte wollte man dem Stadtrat die Möglichkeit geben, anhand der Zielsetzungen, wie der Output gestaltet sein soll, seiner Steuerungsaufgabe nachzukommen. Der Stadtrat sollte das WAS entscheiden und in den Bereich der Verwaltung sollte die Entscheidung nach dem WIE fallen. Es zielte also ganz klar auf eine Ökonomisierung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik ab. Ohne sich hier tiefer mit der Frage zu beschäftigen, ob denn dieses Ziel mit dem neuen Steuerungsmodell tatsächlich umgesetzt werden konnte, kann man hier an dieser Stelle sehr schön beobachten, wie die unterschiedlichen Logiken aus Wirtschaft und Politik aufeinandertreffen. Allein der Versuch, über Produkte zu steuern und dass der Stadtrat das tatsächlich tun könnte, basiert entweder auf der Unkenntnis der politischen Logik oder auf der Überzeugung, dass eine ökonomische Rationalität funktionieren könnte. Die ökonomische Rationalität kann in einem politischen Gremium aber nur bedingt übernommen werden, weil es hier um andere Dinge geht. Es geht darum, wer sich politisch durchsetzen kann und das muss nicht immer die rationalste Entscheidung sein. Hinzu kommt, dass der Stadtrat als Kontrollorgan der Verwaltung sich seine Funktion nicht streitig machen lassen will und deshalb immer wieder die Frage

im Raum steht, wo die Grenze ist und wann die Verwaltung in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich, nämlich den Aufgaben der laufenden Verwaltung ist.

Produkte und verstärktes Kostenbewusstsein sind Instrumente, mit denen versucht wird, über Geld die Organisation zu steuern. Hier werden Muster und Strukturen sichtbar: Erst gibt es nur das Rasenmäherprinzip. Verbessert werden soll die Steuerung dann über produktbezogene Kosten. So sieht zumindest die Planung aus. Wie weit es in der Praxis wirklich funktioniert, wird in folgenden Zitaten immer wieder aufgegriffen.

Ein weiterer Aspekt, auf den hier Bezug genommen wird, ist die Bürger\*innenorientierung und die wiederkehrende Frage, welche Aufgaben eine Verwaltung denn hat. Es ist erstaunlich, dass als Begründung sich immer wieder die Phrase wiederholt, durch NSM überhaupt erst das Bewusstsein entstanden sei, für wen die Verwaltung da ist. Es ist eine Art Rückbesinnung auf den ursprünglichen Zweck der Organisation, nämlich für die Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Hoheitsgebietes seine Leistung zu erbringen. Es stellt sich hier allerdings schon die Frage, für was die Verwaltung denn im Umkehrschluss zuständig wäre. Damit wären wir wieder beim Selbstzweck, der ja auch in einigen der Zitate immer wieder vorkommt und vehement verworfen wird.

Prinzipiell wurde durch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells der Kostenbegriff bei der Stadtverwaltung München inanguriert und in Gebrauch genommen. Es stellt sich die Frage, ob Kosten überhaupt Sinn machen in einer Kommunalverwaltung. Als Instrument, um Personal gezielt einzusetzen, funktionieren sie bei der Stadtverwaltung nicht. Die Produktbildung und die damit verbundenen Kosten sind von der Aggregationsebene zur tatsächlichen Arbeitsplanung zu weit entfernt.

Kosten machen vor allem dann Sinn, wenn es um Preisbildung geht. Für eine Kommunalverwaltung, die ihre Leistungen nie anhand eines Preises verkauft, der auf Grundlage der entstandenen Kosten gebildet wird, sondern lediglich Gebühren nach festen Abgabeordnungen erhebt, läuft die Ermittlung von Kosten fast immer auf den Versuch hinaus, menschliches Handeln in Zahlen darzustellen.

Zahlen sind einfach. Sie scheinen nur eine Dimension zu haben. Sie reduzieren Komplexität auf klare und schnell zu vermittelnde Botschaften. Sie bringen die Dinge auf den Punkt, ohne viele Worte. Sie kondensieren Unmengen verschiedenster Befunde auf ein paar Ziffern, handhabbar und übersichtlich. [...] Sie wirken ideologiefrei und nüchtern, sie suggerieren Genauigkeit und Objektivität. Und das ist das Problem: Auf den ersten Blick erscheinen Zahlen vertrauenswürdig. Man sieht ihnen aber nicht an, was hinter ihnen steckt. Und wer. Und mit welcher Absicht. Zahlen sind nämlich nicht einfach da. Sie werden hergestellt. [...] Eine Zahl kann nämlich vieles: Angst machen und beschwichtigen. Offenlegen und verschleiern. Dramatisieren und verharmlosen. Eines kann sie aber nicht: Sie kann nicht ausdrücken, wie vertrauenswürdig sie selber ist. (Kara 2017, S. 33 ff.)

Zahlen vereinfachen also vieles und verdecken gleichzeitig vor allem ihre eigene Herstellung. Die Generierung der Zahlen ist, sobald man sich aus dem Bereich von klassischem Umsatz entfernt, gar nicht so einfach. Um bei dem Beispiel der Ermittlung von Kosten für ein (Dienstleistungs-)Produkt zu bleiben, bedarf es meist einer exakten Zeiterfassung, die wiederum zeitaufwendig ist und darüber hinaus oftmals keinen Sinn macht, weil am Schluss lediglich die Erkenntnis steht, dass ein gewisses Produkt mit den dargestellten Kosten hergestellt werden kann.

Erschwerend kommt hinzu, dass es sich bei diesen Produkten meist um Dienstleistungen handelt, die im Gegensatz zu einem Produkt im klassischen Sinne erst gebildet werden müssen. Bei einer Zahnbürste gibt es keine großen Diskussionen, wo sie endet und was alles zu ihr gehört.

Produktdefinitionen hat jede Kommune selbst in die Hand genommen, auch wenn durch die KGSt versucht wurde, Orientierungsrahmen zur Verfügung zu stellen. Deshalb und wegen der Größenunterschiede funktioniert auch ein Benchmarking nur in Ausnahmen. Im Endeffekt bedeutet das, dass die Kostenermittlung für sich extrem aufwendig ist und am Schluss Zahlenberge erzeugt, deren Mehrwert äußerst begrenzt ist.

Ein positiver Effekt sollte allerdings nicht außer Acht gelassen werden. Denn durch die Kostendiskussion hat die Arbeit, die in die einzelnen Leistungen der Kommune fließt, zumindest einen anderen Stellen-

wert bekommen, auch wenn praktische Konsequenzen hieraus oft nicht gezogen werden können.

All diese Themen waren und sind sehr stark geprägt von einem Anpassungsgedanken an die Wirtschaft. Doch diese Anpassung hat natürlich auch ihre Grenzen und um diese geht es im folgenden Abschnitt.

### **Anpassung an die Wirtschaft und ihre Grenzen**

B3: Politik ist nicht Wirtschaft und in der Politik gibt's ganz andere Mechanismen, gibt auch andere Ziele, gibt auch teilweise eben andere Dinge, die wichtig sind, die in der Wirtschaft gar nicht wichtig sind und verfolgt ne andere Zielsetzung. Und genauso ist es eben auch, zwischen einer Hoheitsverwaltung und einem in auf einem umkämpften Markt agierenden Erwerbsunternehmen. Erwerbswirtschaftlichen Unternehmen, Unternehmen, das auf Gewinnerzielung aus ist. Pf.

I: Und trotzdem ist das-

B3: Und das muss man eben erkennen. Und das hat man damals nicht erkannt. Sondern man hat gesagt, na, also das passt schon, was für die Wirtschaft gut ist, ist auch hier für die Verwaltung gut und man muss die ganze Verwaltung endlich mal effizienter und mehr kundenorientiert ausrichten, das waren ja hehre Ziele, aber man hat vor lauter (unverständlich) und Modeerscheinung, hat man die Augen verschlossen, vor Grenzen der Möglichkeiten der Ökonomisierung, der Doppik, ums mal konkret auch zu benennen, beispielsweise, das der Produkt-, produktorientierten und kundenorientierten Sichtweise, ja und hat eben auch zu schnell über Unterschiede hinweg gesehen. Es ist einfach dämlich, einen Strafzettelempfänger als Kunden zu betrachten. (IB\_3, Z 561)

Diese Erkenntnis ist ernüchternd. Obwohl das Vorhaben so vielversprechend war, stellt sich doch heraus, dass die Unterschiede zwischen einer Hoheitsverwaltung und einem auf einem umkämpften Markt agierenden Erwerbsunternehmen eben doch größer sind, als gedacht – zumindest bezüglich der Zielsetzung. Als Erläuterung, warum man das damals noch nicht so klar gesehen hat, wird unter anderem die Modeerscheinung angeführt. Es war in Mode, also hat man es auch gemacht.

Dass dabei aber Stilblüten entstanden sind, wie die Bezeichnung eines Strafzettelempfängers als Kunden, wurde entweder nicht vorhergesehen oder einfach in Kauf genommen. Schließlich galt es, das hehre Ziel, nämlich wirtschaftlicher und kundenorientierter zu werden, zu erreichen.

In diesem Zitat werden schön die Meinungen von der Zeit der Einführung und die heutige Meinung gegenübergestellt und bewertet. Man hat aus heutiger Sicht damals die Augen verschlossen vor den Grenzen der Ökonomisierung. Als Grund hierfür wird zum einen herangezogen, dass es sich um eine Modeerscheinung handelte und zum anderen hatte man sich tatsächlich davon erhofft, damit eine Organisation zu erhalten, die, um es überspitzt auszudrücken, perfekt funktioniert. Unter „perfekt funktionieren“ kann man sich eine Organisation vorstellen, die sich immer bewusst an der richtigen Stelle für die Erfüllung des richtigen Zieles entscheidet. Dieses Ziel wäre vor allem auch bei den beiden in Konkurrenz stehenden Zielen Wirtschaftlichkeit und Kundenorientierung erwünscht. Aber auch diese Konkurrenz wollte man zu dem Zeitpunkt der Einführung zumindest nicht in schriftlicher Form zugeben. Die Grundidee war damals, durch wirtschaftliches Handeln gerade auch die Kundenorientierung herstellen zu können.

Es wird sehr deutlich, wie viel Selbsterkenntnis hinsichtlich der vorhandenen Unterschiede retrospektiv da ist. Die Grenzen an eine Anpassung an die Wirtschaft werden deutlich erkannt.

In diesem Abschnitt wurden beispielhaft Formen der Ökonomisierung sowie ihre Grenzen aufgegriffen und interpretiert. Das Bezugsproblem ist durchgängig der wirtschaftliche Druck, der zunächst zur flächendeckenden Einführung der Verwaltungsreform und damit zu einer Ökonomisierung führt. Das gesteigerte Kostenbewusstsein und die Ausweitung ökonomischen Gedankenguts auf andere Gebiete werden durch diesen wirtschaftlichen Druck als adäquate Lösungen wahrgenommen. Aber auch hier schon werden Grenzen gezogen, bei denen der politische Gedanke wieder mehr im Vordergrund steht.

Das nächste Kapitel widmet sich dem Spannungsfeld Politik und Wirtschaft.

## 9.2 Politik versus Wirtschaft

In diesem Kapitel soll das Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft anhand konkreter Beispiele sichtbar gemacht werden. Für die Verwaltung entsteht dieses Spannungsfeld, weil sie auf der einen Seite für den Vollzug der durch die Politik getroffenen, kollektiv bindenden Entscheidungen zuständig ist. Auf der anderen Seite soll sie sowohl in der eigenen Organisation als auch bei Tätigkeiten, die in einem marktähnlichen Umfeld geschehen, wirtschaftlich arbeiten. Welche Problematiken dadurch entstehen und wie diese gelöst werden, wird sehr deutlich bei den unterschiedlichen Zielsetzungen einer Verwaltungs- und einer Wirtschaftsorganisation.

### **Unterschiedliche Ziele: Gewinnmaximierung versus Gemeinwohl**

Der Managementberater Dr. Eliyahu M. Goldratt lässt in seinem Wirtschaftsroman seinen Protagonisten Jonah die Frage stellen, welches Ziel der Werksleiter Alex Rogo mit seiner Fabrik denn verfolge. Mit dieser Frage und dem Hinweis, dass „...es [...] nur ein einziges Ziel [gibt], egal bei welchem Unternehmen“ (Goldratt/Cox 2002, S. 42) lässt er ihn stehen. Nach langem Überlegen erkennt Rogo schließlich, dass „[es] das Ziel eines Produktionsbetriebs ist [...], Geld zu verdienen. Und alles andere, was wir tun, ist nur ein Mittel, um dieses Ziel zu erreichen“ (ebd., S. 71).

Diese Aussagen bringen das Bestreben von Wirtschaftsunternehmen schön auf den Punkt. Es geht darum, Geld zu verdienen oder – anders formuliert – um Gewinnmaximierung. Das ist der eigentliche Zweck eines Wirtschaftsunternehmens. Das heißt natürlich nicht, dass es nicht noch andere Zwecke und Ziele in einem Wirtschaftsunternehmen geben kann und muss. An dieser Stelle soll auch nicht die moralische Keule geschwungen werden. Selbstverständlich haben Wirtschaftsunternehmen eine wichtige gesellschaftliche Funktion. Der Fokus ist hier lediglich auf das übergeordnete Ziel gerichtet.

Um dieses Ziel zu erfüllen, bewegen sich Wirtschaftsunternehmen in Märkten, die wiederum als Optimierungs- und Nutzenmaximierungszusammenhänge gelten und auch wenn dieses große Narrativ nicht unbedingt haltbar ist, wird es doch als selbstverständlich angenommen (vgl. Priddat 2015, S. 333).

Auf der anderen Seite steht eine Kommune, deren gesellschaftliche Funktion und damit auch ihr Zweck gerade nicht das Geldverdienen bzw. Gewinnmaximieren, sondern das Gemeinwohl ist (siehe Kapitel 6.1). Und dieser Zweck kann oft diametral entgegen jeglicher Gewinnerwirtschaftungsziele stehen.

Mit dieser gesellschaftlichen Rahmung ist es besonders interessant, eines der Kernthemen des Neuen Steuerungsmodells genauer zu betrachten, nämlich das Produkt.

Ein grundlegender Gedanke des Neuen Steuerungsmodells war der Umstieg von einer Input- zu einer Outputorientierung (siehe Kapitel 6.3). Nicht mehr die reine Ressourcenverteilung auf einzelne Verwaltungsbereiche nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen und organisatorischen Notwendigkeiten sollte im Vordergrund stehen, sondern Leistungsziele und eine Verteilung der Ressourcen nach den entstehenden Kosten zur Erfüllung dieser Ziele (vgl. Stadtratsbeschluss 1994, S. 25 f.). Zur Umstellung auf diese neue Orientierung bedurfte es der Einführung von Produkten als Festlegung der Ergebnisse. Im Grundsatzbeschluss des Münchner Stadtrats aus dem Jahr 1994 wurde das wie folgt formuliert: „Wenn aber in einem ‚Dienstleistungsbetrieb‘ der ‚Ressourceneinsatz‘ mit einem ‚Ergebnis des Verwaltungshandelns‘ in Relation gebracht werden soll (und in weiteren Schritten ‚Meßwerte‘ für eine ‚Steuerung‘ zu entwickeln sind), dann bedarf es einer definierten ‚Basisgröße‘ mit der dies geleistet werden kann: das Produkt“ (ebd., S. 27 f.).

Mit der Einführung der Produkte als Basisgröße wurden ebenfalls Kennzahlen ermittelt und damit Ziele festgeschrieben. Dies führte an einigen Stellen zu interessanten Situationen, wie man sie im folgenden Interviewausschnitt sehen kann:

B4: ... wir ham schon Produktbereiche definiert für die ganze Stadtverwaltung, aber innerhalb dieser Produktbereiche dann nur noch Produkte. Und für die Produkte, da gab's dann auch einen Produkthaushalt, der praktisch flächendeckend, die kompletten Aufgaben der Stadtverwaltung darstellte. Alle Aufgaben wurden in Produkte abgebildet und für jedes Produkt wurden Ziele definiert und die Erreichung dieser Ziele wurde mit drei Parametern gemessen und zwar war ein Parameter die Effektivität d.h., wenn man so will, die Wirkung, die damit erzielt wer-



den soll, wenn Sie jetzt die Verkehrsüberwachung nehmen als Beispiel, nicht? Dann musste vorher überlegt werden: Wofür sind die eigentlich da, ne? Die sind nicht unbedingt dafür da, der Stadt irgendwelche zusätzlichen Einnahmen da zu organisieren. Eigentlich sind sie dafür da, für Verkehrssicherheit zu sorgen, nicht? (IB\_4, Z 216)

Im Zitat sieht man dann auch, dass es hier eben nicht um eine Einnahmengenerierung bzw. –maximierung geht, sondern um ein Ziel des Gemeinwohls, in diesem Fall der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung und ganz konkret der Verkehrssicherheit. Allerdings ist dieses Ziel tatsächlich nur schwer messbar, weshalb auf Zahlen bzw. Kennzahlen zurückgegriffen werden muss. Damit fängt das klassische wirtschaftliche Spiel an: Es wird versucht, menschliches Handeln ganzheitlich mit bzw. in Zahlen auszudrücken. Die Einführung der Produkte und der damit verbundenen Ziele führt dazu, dass der Fokus von dem eigentlichen Ziel, nämlich durch Kontrollen die Einhaltung der Verkehrsregeln und damit die Verkehrssicherheit zu gewährleisten, in den Hintergrund tritt. Im Vordergrund sieht man das, was einfach zu messen ist, nämlich Zahlen und in diesem Fall Einnahmen der Stadt, die durch das Erteilen von Bußgeldern entstehen.

Geld verdienen bzw. Gewinne maximieren kann man auf zwei Arten: Kosten reduzieren oder Einnahmen erhöhen. Die Frage ist nur, ob Einnahmenerhöhungen nicht in einen enormen Widerstreit mit einer grundlegenden Funktion der Kommunalverwaltung gerät, nämlich der Herstellung und Bewahrung des Gemeinwohls.

Im folgenden Zitat beschreibt der Interviewte seinen eigenen Werdegang und den damit verbundenen Wandel seiner Einstellung zu gewissen Themen:

B3: Ich hab da persönlich auch eine Entwicklung durch gemacht. Als ich 2002 in den Stadtrat gekommen bin, als Diplomkaufmann und Rechtsanwalt. Aber vor allem betone ich jetzt hier den Diplomkaufmann. Da habe ich unheimlich viele Dinge sehr ökonomisch betrachtet. Ja, seit ich aber jetzt eben Stadtrat bin und auch vor Entscheidungen politischer Art gestellt werde, ist mir klar, dass das eben auch nicht geht. Das kann man auch nicht machen. Ja, man kann gewisse Dinge nicht ökonomisch

betrachten. Also ich war schon immer der Meinung, dass es natürlich gut ist, Kostenklarheit und Kostenwahrheit zu haben, Kostentransparenz zu haben. Es ist auch nicht verkehrt mal eine Vollkostenrechnung über die Stadt anzustellen und deswegen auch Overheadkosten mal zuzumessen. Aber wenn das zum Beispiel dazu führt, dass eine Stadt den alten Rathaussaal nicht mehr für einen Traditionsball zu günstigen Preisen hergibt, weil sogar noch anteilig das Gehalt des Oberbürgermeisters, ich sag das jetzt mal sehr zugespitzt und sehr plastisch, drauf gerechnet wird, weil der alte Rathaussaal zum Direktorium gehört und an der Spitze des Direktoriums steht der Oberbürgermeister, dann ist das falsch. Wenn die Ökonomisierung dieser Art solche Fehlbildungen hat, dass wir zum Beispiel den vielen, vielen, vielen ehrenamtlich tätigen Menschen, die sich in einem Verein zusammentun, der einen Faschingsumzug organisiert, in Pasing zum Beispiel oder einfach auch nur Bürgerinnen und Bürgern, die zusammen ein Straßenfest feiern wollen, wo Gemeinschaft stattfindet, was zum Stadtleben dazugehört. Wenn das dazu führt, dass die neuerdings Gebühren bekommen, ja, weil man da eine Vollkostenrechnung veranstaltet und sagt, die Sperrung der Straße für das Straßenfest oder für den Faschingsumzug kostet uns so und so viel und das muss der Veranstalter zahlen, ja, und das Ganze natürlich dann noch weiter zieht über städtische Unternehmen, ich denke jetzt da an die MVG, die kommen auch noch mit ihren Gebühren daher, dann ist das eine krasse Fehlentwicklung, denn diejenigen, die ehrenamtlich diesen Faschingsumzug organisieren, die sagen, wir machen ehrenamtlich was, damit in unserem Stadtbezirk, also ist gleich ein Teil der Landeshauptstadt München, für die Menschen was geboten ist und damit meine ich Tradition aufrecht erhalten und das machen wir, wir sollten eigentlich, die Menschen haben nicht ganz zu Unrecht eher die Auffassung, dass ihnen in besonderer Weise gedankt werden soll, ja, oder vielleicht sie auch irgendeine Unterstützung durch Aufwandsersatz oder so was haben, aber das Umgekehrte ist passiert, die Leute sollen statt bisher weniger 100 Euro Gebühren jetzt tausende Euro Gebühren zahlen, dafür, dass sie ehrenamtlich in ihrer Freizeit was für die Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt machen. Und da sieht man eben Auswüchse. (IB\_3, Z 112)

Dem Interviewten ist im Laufe der Zeit klar geworden, dass sich wirtschaftliche und politische Entscheidungen unterscheiden. Seiner Erkenntnis nach kann man nicht alles ökonomisch betrachten. An dieser Stelle wird das Spannungsfeld zwischen politischer Logik und wirtschaftlicher Logik erkennbar.

Das angeführte Beispiel zeigt auf, wie die wirtschaftliche Logik – Einnahmen zu generieren – mit der politischen Logik – für das Gemeinwohl da zu sein, kollektiven Nutzen herzustellen – aufeinander treffen und sich widersprechen. Aus rein ökonomischer Perspektive gehört es ganz klassisch dazu, bei einer Vollkostenrechnung tatsächlich die Overheadkosten ebenfalls umzulegen. Allerdings stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit, wenn es dazu führt, dass eine Kommune dann ihre Leistungen nicht mehr zu einem Preis anbieten kann, den die Abnehmer der Leistung auch bezahlen können bzw. wollen. In einem Wirtschaftsunternehmen wäre diese Situation natürlich auch eine schwierige, schließlich leben diese Unternehmen vom Absatz ihrer Leistungen und Produkte. Der große Unterschied besteht aber darin, dass die Kommune ja gerade das ehrenamtliche Engagement fördern möchte und es auch als wichtigen Pfeiler für Gemeinschaft ansieht (siehe Kapitel 4 und 6.1).

Die ökonomische Weiterentwicklung wird hier ganz klar als „Fehlbildung“ und „krasse Fehlentwicklung“ bezeichnet. Damit wird an diesem Beispiel deutlich die Grenze der Ökonomisierung beschrieben. Wenn der Drang oder der Wunsch zu einer größeren Wirtschaftlichkeit dazu führt, dass die originären Aufgaben nicht mehr erfüllt werden können, weil die Bürger sie nicht mehr annehmen können, dann ist eindeutig eine Grenze erreicht. Überschreitet eine Kommune diese Grenze dann doch, finden sich die Beispiele gerne im Schwarzbuch des Bunds der Steuerzahler oder bei dem Video Podcast von ZDF heute „Hammer der Woche“<sup>15</sup> wieder. Die Ökonomisierung geht also so weit, dass sie kontraproduktiv wird – die Kommune kann nicht mehr erreichen, weil sie wirtschaftlicher arbeitet, sondern sie verhindert damit im worst case sogar.

15 <https://www.zdf.de/politik/laenderspiegel/laenderspiegel-hammer-der-woche-100.html>, zuletzt abgerufen am 13.02.2022.

Die Überschrift zu diesem Kapitel lautet „Gewinnmaximierung vs. Gemeinwohl“. Im folgenden Zitat geht es um die Gegenüberstellung von Wirtschaftlichkeit (als Voraussetzung für Gewinnmaximierung) vs. Wirksamkeit (als Voraussetzung für das Erreichen des Gemeinwohls). Oder mit anderen Worten: „Tue ich die Dinge richtig vs. tue ich die richtigen Dinge“.

B10: Das [Zahnbürstenproduktion] können Sie nach Lust und Laune optimieren. Aber die Produktion von Zahnbürsten ist völlig uninteressant, wenn Sie nicht erfahren, wie wirksam diese Zahnbürsten für die Zahnpflege sind. Und das ist das entscheidende Thema. Verbessere ich über die Zahnbürste die Zahnhygiene oder setze ich nur mehr Zahnbürsten ab? Und entscheidend ist natürlich die verbessernde Hygiene und letztendlich, die Reduzierung des, der volkswirtschaftlichen Kosten für die Zahngesundheit. (IB\_10, Z 529)

In diesem Zitat wird sehr deutlich der Unterschied zwischen einem privaten Wirtschaftsunternehmen und einer Kommune dargestellt. Im Vordergrund kann eben nicht die Gewinnoptimierung stehen, weil das nicht die Aufgabe/Funktion der Kommunalverwaltung ist. Im Vordergrund steht die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel. Es wird der gemeinnützige Charakter betont, denn es soll etwas „produziert“ werden, was auch wirklich benötigt wird. In diesem Kontext soll zwar wirtschaftlich gehandelt werden, aber nur so weit, dass keine unnützen Kosten entstehen. Zur Gewinnmaximierung darf es erst gar nicht kommen.

Allerdings wird auch hier nicht gänzlich „unwirtschaftlich“ gedacht. Die verbesserte Hygiene alleine kann als Begründung nicht stehen gelassen werden. Es hat also zudem die Reduzierung von volkswirtschaftlichen Kosten zur Folge, weil davon ausgegangen wird, dass eine erhöhte Hygiene zur Senkung von Kosten im Gesundheitswesen kommt. Hier wird im Rahmen der Ökonomisierung auf eine volkswirtschaftliche Effizienz Bezug genommen.

### **Unterschiedliche Ziele: Wirtschaftlichkeit versus Daseinsvorsorge**

Die Funktion einer Kommune und ihrer Verwaltung ist die Sicherstellung der Daseinsvorsorge für die Einwohnerinnen und Einwohner auf

ihrem Hoheitsgebiet. Rückblickend auf die Entstehungsgeschichte von Kommunen war das ihr erstes großes Betätigungsfeld (siehe Kapitel 6.1).

Deshalb ergibt sich ein besonderes Spannungsfeld, wenn Aufgaben einer Kommune privatisiert werden sollen. Den 1990er-Jahren setzte vor allem in den neuen Bundesländern eine Welle der kommunalen Privatisierung in erster Linie zum Zwecke der Entschuldung ein. Dies war zwar ein verlockendes Mittel, um marode oder einfach nur schwache kommunale Haushalte aufzubessern, hatte und hat aber langfristig betrachtet Nachteile auf verschiedenen Ebenen. So fallen mit einer umfassenden Privatisierung, bei der es nicht nur darum geht, Bereich in Unternehmen umzuwandeln, sondern um den einmaligen Verkauf, oft Quellen laufender Erträge weg. Schwerwiegender ist aber oft der Verlust wichtiger Instrumente für ein strategisches Handeln.

Der Gemeindehaushalt der Landeshauptstadt München war zwar in seinen Hochphasen der Verschuldung auch in eine Schieflage geraten, trotzdem entschied der Stadtrat sich immer gegen eine umfassende Privatisierung. Es wurden dafür die Möglichkeiten der gemeindlichen Unternehmen (Art. 86 ff GO) wahrgenommen. Ein sehr prominentes Beispiel ist die Ausgliederung der Stadtwerke als kommunaler Eigenbetrieb in eine GmbH im September 1998 (vgl. Bähr/Erker 2017). Die Idee dahinter war auf der einen Seite, den Stadtwerken das richtige Handwerkszeug an die Hand zu geben, um auf dem Energiemarkt tätig werden zu können, auf der anderen Seite wollte man aber die Zügel nicht komplett aus der Hand geben, weshalb die Stadtwerke München GmbH bis zum heutigen Tag eine hundertprozentige Tochter der Stadtverwaltung München darstellt. Damit wollte der Münchner Stadtrat eben nicht den Fehler begehen, sein Instrument für strategisches Handeln in einem der wichtigsten Bereiche der Daseinsversorgung aus der Hand zu geben. Welche Probleme aber trotzdem dadurch entstanden sind, zeigen sich im folgenden Zitat.

I: Also das Spannende an der Verwaltung ist ja eigentlich die Vielfältigkeit, weil wenn man noch mal auf die Daseinsvorsorge zurückgeht, eine der, also der größte Anteil der Daseinsvorsorge sind ja zum Beispiel der ganze Bereich der Stadtwerke, die komplett wirtschaftlich arbeiten. Also sie gehören zwar immer noch der Stadt, was auch so eine Eigen-

heit von München ist, dass die Privatisierung damals anders angegangen wurde wie in vielen anderen Kommunen, die ja ihr Kanalnetzwerk und alles verkauft haben, aber im Endeffekt ist es so, dass da der Bereich der Daseinsvorsorge komplett auf wirtschaftliche Beine gestellt wurde.

B3: Ja.

I: Schon, oder?

B3: Ja. Also ich bin da so zögerlich, weil das natürlich ganz andere Fragen aufwirft. Ja, also, das Thema Stadtwerke und des Führens eines Bereiches über eine GmbH, das wirft mal schon mal die Frage auf, was gibt's denn da eigentlich oder entsteht da nicht ein völlig neues großes Spannungsfeld zwischen dem einerseits, dass man irgendwo noch der Kommune gehört, zu hundert Prozent, aber andererseits in einem wettbewerblichen Umfeld agiert. Und der Anspruch, wenn's zur Kommune gehört, dass es dann ein Stück weit sozialer zugehen muss, der ist ja nun absolut gerechtfertigt, denn wenn jetzt dieser Anspruch nicht bestünde, gäbe es keinen Grund, dass dieses Unternehmen der Kommune gehört. Wenn aber jetzt auf der einen Seite der Anspruch steht und auf der anderen Seite das Unternehmen aber am Markt agiert, wie jeder andere Freifinanzierte, der sich auf demselben Markt auch umtut, oder vielleicht sogar an der Spitze des Agierens aller Freifinanzierten steht, dann klaffen Anspruch und Wirklichkeit in eklatanter Weise auseinander und dann wird die Story, die man erzählt, nämlich wir sind mit unseren Stadtwerken besonders sozialorientiert und besonders gut, gut, dass wir sie noch im städtischen Eigentum haben, weil nur dadurch ist es so, dann wird das langsam zur Lüge. Ja, also ich hab mal einen Eon-Manager getroffen, der mir erzählt hat, dass er den Herrn XXXX sofort nehmen würde und dass jedes deutsche Energieversorgungsunternehmen diesen klugen und rein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten agierenden Manager nehmen würde, deshalb ist er auch mal Energiemanager des Jahres geworden. Da hat er sich gegen alle von privat finanzierten Unternehmen durchgesetzt und das zeigt's doch schon, ja, da war mit sozialer Orientierung nicht mehr viel los. Es wird eben keine Strecke, keine Busstrecke aufrecht erhalten, die

sich nicht knallhart rechnet<sup>16</sup>. Es wird kein Bad offen gehalten, das sich nicht irgendwo entsprechend rechnet. Also gerade dieses Vehikel hat diese Ökonomisierung massiv befördert und die anderen Zwecke, die die Stadt aber aus meiner Sicht eben hat, ne gewissen Grundversorgung eben auch mit Bussen auch in entlegene Viertel, wo auch die alten Menschen wohnen, aus sozialen Gründen, um für diesen Teil der Münchner auch Daseinsvorsorge zu betreiben, ja, des bleibt auf der Strecke. (IB\_3, Z 192)

„(...) wenn's zur Kommune gehört, dass es dann ein stückweit sozialer zugehen muss (...)“. Die Frage ist zunächst, was unter diesem „sozialen Zugehen“ verstanden werden kann. Soziales Handeln kann sich sowohl intern als auch extern auswirken. Eine Organisation, die nach intern sozial handelt, kann auch als sozialer Arbeitgeber bezeichnet werden. Externes soziales Handeln stellt die Frage in den Raum, was in Kauf genommen wird, um das übergeordnete Ziel der Gewinnmaximierung zu erreichen. Diesen Aspekt möchte ich im Rahmen der Daseinsvorsorge näher betrachten.

Die Landeshauptstadt München schreibt sich auf die Fahnen, eine soziale Arbeitgeberin zu sein<sup>17</sup>.

Konkret werden darunter unter anderem ein unbefristetes Arbeitsverhältnis und ein familienfreundliches Klima verstanden. Auch hier spiegelt sich das Gemeinwohlinteresse wider. Der Fokus richtet sich mehr auf die Kollektivinteressen als auf die Individualinteressen eines Unternehmens. Der Öffentliche Dienst als solches versteht sich auch als ein Arbeitgeber, der es Menschen, die auf dem freien Markt eher schlechte Chancen haben, ermöglicht, einen Arbeitsplatz zu finden und diesen zu behalten, auch wenn sie nicht zu den absoluten Leistungsträgern gehören. Das zeigt sich vor allem in dem Grundsatz der unbefristeten Arbeitsverhältnisse und bei der Landeshauptstadt München damit auch verbundenen Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen. Gerade die Zusage des Verzichts der betriebsbedingten Kündigung ist ein fester Bestandteil der jährlichen Haushaltsrede des Personal- und

16 Zu den Stadtwerken gehört – ebenfalls wiederum als hundertprozentige Tochter – die Münchner Verkehrsgesellschaft (MVG).

17 <https://stadt.muenchen.de/infos/karriere-arbeitgeberinmarke.html>, zuletzt abgerufen am 14.02.2022.

Organisationsreferenten. Diese Haltung liegt im Kollektivinteresse, weil damit ein Beitrag zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit geleistet wird. Darüber hinaus ist es von essenzieller Bedeutung, auch intern als soziale Arbeitgeberin zu gelten und zu wirken. Es geht darum, Strukturen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein gutes Arbeiten und damit verbunden eine gute Work-Life-Balance ermöglichen. Um dieses Ziel zu erreichen, werden in der Stadt München große Anstrengungen unternommen.

Bei einer hundertprozentigen Tochter einer Kommune können diese Erwartungen, dass man es hier mit einem sozialen Arbeitgeber zu tun hat, durchaus übertragen werden. Ob sie auch erfüllt werden können, steht allerdings auf einem anderen Blatt. Es soll an dieser Stelle nicht die Behauptung aufgestellt werden, dass ein Wirtschaftsunternehmen nicht auch ein sozialer Arbeitgeber sein kann und in der Praxis auch ist. Da diese Unternehmen aber in einer anderen Abhängigkeit zu ihren finanziellen Ressourcen und der Rentabilitätsmachung dieser Ressourcen stehen, muss ein Unternehmen sich diesen sozialen Aspekt erst einmal leisten können. Der Druck, der durch das Agieren in einem wettbewerblichen Umfeld auf den einzelnen Arbeitnehmer entsteht, ist definitiv ein anderer als bei einer öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeberin. An dieser Stelle könnte man sich fragen, ob hier einfach mit schönen Worten der Versuch gestartet wird, simple Geldverschwendung zu rechtfertigen. Das soll hier aber nicht der Fall sein. Es geht darum, deutlich zu machen, dass die Einnahmenseite einer öffentlichen Verwaltung wesentlich unabhängiger von ihrem tatsächlichen Handeln bzw. von einem Verkauf ihrer Produkte ist als ein Wirtschaftsunternehmen. Die Frage, die in diesem Interview aufgeworfen wurde, war, ob ein privatwirtschaftliches Unternehmen, das zwar zu hundert Prozent der öffentlichen Hand gehört, die Werte des „Mutterschiffes“ hinsichtlich der Arbeitgeberfunktion auch übernehmen kann. Hier wird es sogar als eine Forderung in den Raum gestellt, dass diese Unternehmen genau so handeln müssen. Es geht hier also darum abzuwägen, welches soziales Verhalten man sich als Arbeitgeber trotz Gewinnmaximierungstendenzen überhaupt leisten kann.

Externes soziales Verhalten einer Stadtwerke GmbH steht mit der Garantie in Zusammenhang, dass alle Bürgerinnen und Bürger in der



Stadt versorgt werden. Konkret bedeutet das, dass die Produkte zu einem Preis angeboten werden, der für die Bevölkerung bezahlbar ist. Damit nähern wir uns wieder dem Thema der Kommunalisierung Ende des 19. Jahrhunderts, bei der es eben um eine flächendeckende Daseinsvorsorge ging. Wenn man sich jetzt die Stadtwerke in ihrer heutigen Form ansieht, stellt man allerdings fest, dass es sich nur noch bedingt um einen Monopolisten handelt. Im öffentlichen Nahverkehr besteht tatsächlich ein gewisses Monopol. Wenn man aber nur die originären Aufgaben der SWM selbst betrachtet, befindet sich dieser Teil tatsächlich in einem Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern. Hier stellt sich dann die Frage, wie viel Wirtschaftsunternehmen, das eine Gewinnmaximierung als übergeordnetes Ziel hat, und wie viel Kommune, die eine Sicherstellung der Daseinsvorsorge als übergeordnetes Ziel hat, in einem Unternehmen wie den Stadtwerken steckt. Mit anderen Worten: Wie viel soziales Agieren auf einem Markt bleibt dann noch übrig bzw. kann mit einer solchen Unternehmensform finanziert werden?

In diesem Interview wurde auch das Thema Wirtschaftlichkeit in Bezug auf die Menge (siehe Kapitel 4.2) betrachtet. Es ist nicht wirtschaftlich, eine Leistung anzubieten, die nur von sehr wenigen genutzt werden kann. Es ist aber sozial und gehört zur Funktion der Verwaltung, hier ausgleichend einzugreifen. Es wird also von politischer Seite in den Markt eingegriffen – eben nicht nur regulierend durch Gesetze, sondern weil man bestimmte Gruppen, wie die hier im Interview erwähnten alten Menschen, die in entlegenen Vierteln wohnen, aus dem reinen Wettbewerb auf dem Markt herausnimmt und trotzdem fördert bzw. versorgt. Das wird auch in dem folgenden Zitat noch mal deutlich:

I: Findest du, dass durch die Ökonomisierung das Grundziel einer Kommunalverwaltung zurückgedrängt wird?

B3: Ja, also teilweise eben schon. Und teilweise gibt's eben auch ganz eigene oder Auswüchse eigener Art, ich hab ja schon paar beschrieben, die auch Fehlentwicklungen darstellen, die man nicht wollen kann. Aber so ist es, also die Stadt hat die Aufgabe für die Bürgerinnen und Bürger da zu sein und die hat die Aufgabe auch sozial gerecht zu sein und hat

auch die Aufgabe, auch etwas für Minderheiten zu tun. Ja, und wenn der städtische Bus in die Waldkolonie in Allach nicht mehr fährt, weil halt da bloß 500 Leut wohnen und sich des nicht rechnet, dann tut die Stadt an der Stelle eben nichts mehr für ihre Minderheit, die dort wohnt. (IB\_3, Z 300)

Mit dem Grundziel ist an dieser Stelle die Daseinsvorsorge gemeint. Die Frage war also, ob die Ökonomisierung zu einer Reduzierung der Daseinsvorsorge geführt hat. Oder mit anderen Worten: Sind sich hier die Ökonomisierung und die damit einhergehende Fokussierung auf die Wirtschaftlichkeit mit dem Ziel, eine flächendeckende Versorgung zu garantieren, in die Quere gekommen beziehungsweise stehen sie in Konkurrenz zueinander? Diese Frage wird ganz klar mit ja beantwortet.

Allerdings muss man sich hier zudem den Kontext ansehen. Ich habe dieses Interview im Jahr 2013, d. h. ein Jahr vor den Kommunalwahlen, geführt. Mein Interviewpartner war ein Mitglied des Stadtrates. Die Argumentationen, die man hier hören und sehen kann, waren zum Teil sehr wesentlich von dem anstehenden Wahlkampf und der politischen Position des Mitgliedes des Stadtrates geprägt. Es ging also vor allem darum, Missstände, die die aktuelle „Stadtregierung“ herbeigeführt oder auch nur toleriert hatte, zu kritisieren. Dabei konnte meine Frage nach der Ökonomisierung und ihren negativen Auswirkungen sehr gut für diese Positionierung verwendet werden.

Nichtsdestotrotz wird sichtbar, wie schwer oft Entscheidungen für eine Stadtgesellschaft zu treffen sind. Die Ökonomisierung hat dabei lediglich zu einer Form der Transparenz geführt, die es vor Zeiten eines Neuen Kommunalen Rechnungswesens nicht gegeben hätte. Wobei man an dieser Stelle noch mal klarstellen muss, dass das Betreiben von Bussen in der Hand der Münchner Verkehrsgesellschaft (MVG) liegt und in der Form einer GmbH geführt wird. Diese GmbH ist wiederum eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Stadtwerke München GmbH. Um zurück zu der hier thematisierten Verwaltungsreform zu kommen, war natürlich nicht diese der Auslöser, dass eine MVG ihr Unternehmen mit einer doppelten Buchhaltung und damit auch mit einer Kosten-Leistungs-Rechnung führt. Allerdings sind diese hier geschilderten Formen der Privatisierung (man kann es auch Privati-

sierung light nennen) ein Ausdruck des vor allem in den 1990er-Jahren beginnenden Trends zur Ökonomisierung (siehe Kapitel 5.2).

Hier wird vor allem auch das Thema Steuerung angeschnitten. Im Endeffekt kann an dieser Stelle schon ein Zusammenhang zwischen der Ökonomisierung, die zu einer Privatisierung light geführt hat und einem Verlust an Steuerungsmöglichkeiten hergestellt werden. Diese Umstände verschärfen die Entscheidungen eines Stadtrates noch zusätzlich, wenn es um die Verteilung des knappen Gutes Geld geht und der Frage, wie viel Konzentration auf Minderheiten überhaupt leistbar sind – vor allem, ohne dass damit die Mehrheit aus dem Blickfeld gerät.

Hinzu kommt, dass gerade der Fokus auf Minderheiten nicht unbedingt wirtschaftlich ist, weil mit dem Einsatz von Mitteln nicht ein solch großer Nutzen daraus gezogen werden kann, wie wenn man diesen für Mehrheiten einsetzen würde.

### **Unterschiedliche Logiken: Wirtschaft versus Politik**

Bis jetzt war sehr oft von den unterschiedlichen Logiken die Rede. Es wurde im Vorfeld genau geklärt, was darunter zu verstehen ist. Anhand der folgenden Zitate soll herausgearbeitet werden, wie diese unterschiedlichen Logiken in der Praxis auftreten.

B3: Ja, das war auch in Mode [Umstieg von Kameralistik auf Doppik] und wie gesagt, das war jetzt schick und modern und jeder hat gesagt, das ist doch eine super Idee, ja, und die Ökonomisierung, das ist schon so, ja, die von da her kommen, ich war ja selber einer, ich hab ja auch g'sagt, das alles, was in der Wirtschaft ist, ist gut und Verwaltung und Politik ist schwerfällig und folgt abartigen Gesetzen. Ja, wieso muss ich in der Politik auf einer Liste Leute aufstellen nach einem Gebietsproporz? Ich will die Besten da haben. Ein Unternehmen sucht sich auch die Besten aus und nicht nach Proporzgesichtspunkten. Ja, und das hat glaub ich zwei Jahre gedauert, bis ich kapiert hab, dass das falsch wäre in der Politik, dass der Proporz eine hohe, über die kann man immer noch streiten, das ist klar, aber dass der zum Beispiel eine hohe politische Berechtigung hat.

I: Weil?

B3: Ja, weil man halt über den Proporz wirklich die Breite der Menschen auch mitnimmt, ja, wenn ich heut meine Stadtratsliste aufstell mit den besten Stadträten, die ich hab und die kommen aus drei Stadtbezirken, dann sind meine Leute in allen anderen Stadtbezirken, erstens die machen keinen Wahlkampf, für wen von uns eigentlich, ja? Also die Überzeugung, Wahlkampf zu leisten, ist sehr viel schwerer und die Bürgerinnen und Bürger sagen ja auch, Politik heißt doch auch irgendwo in Demokratie, dass eben auch alle Teile des Volkes irgendwo repräsentiert sind und nicht nur drei Stadtbezirke und 22 nicht. Und ökonomisch ist das aber nicht. Ökonomisch würde ich sagen, ich nehm die besten Leute, egal wo die herkommen. Um nur ein Beispiel zu nennen. (IB\_3, Z 536)

Interessant an diesem Zitat ist vor allem der Wandel, den der Interviewpartner durchgemacht hat. Zunächst wird hier die öffentliche Verwaltung mit ihrem politischen Organ aus einer Ökonomie-Perspektive betrachtet. Das zeigt sich in der starken Wertung, „alles was in der Wirtschaft ist, ist gut und Verwaltung und Politik ist schwerfällig und folgt abartigen Gesetzen“. Mit der Ökonomisierung soll sich nun die Verwaltung von diesen „abartigen Gesetzen“ verabschieden.

Dann setzt aber ein Wandel ein, weil mehr Verständnis für die politische Logik entsteht.

Konkret geht es in dem beschriebenen Beispiel um die Frage der Bestenauslese versus dem Proporz. Die Bestenauslese wird oft als Grundlage für Erfolg am Markt gesehen. Die Guten können sich am Markt durchsetzen, die anderen müssen erst gut werden. Der Fokus liegt mehr auf Individualinteressen, während die Idee des Proporz auf eine gerechte Verteilung abzielt. Es ist also wichtiger, dass alle Stadtteile gleichermaßen die Chance auf Vertretung haben als nur diejenigen zur Wahl aufzustellen, die (vermeintlich) das größte Potenzial mit sich bringen. Hier steht also das Kollektiv deutlich im Vordergrund.

Aber es wird auch erkannt, dass es in der Politik gar nicht anders sein kann und dass die vielleicht auf den ersten Blick „abartigen Gesetze“ doch auch ihre Berechtigung haben und ein wichtiges Gut erfüllen, nämlich die Chance aller Münchner Bürgerinnen und Bürger auf Vertretung in Stadtgremien.

Deutlich wird hier aber auch wieder das extrem schlechte Image, gerade im Vergleich mit der Wirtschaft. Die Ökonomisierung, die man sich durch das Neue Steuerungsmodell verspricht, trifft also auch auf Vorfreude. Es gilt als gute Idee, um die verstaubte Verwaltung hier auch auf Schwung zu bringen und mit der Mode zu gehen.

Um Entscheidungen treffen zu können, braucht es Informationen. Unterschiede gibt es auch hier zwischen dem Informationsbedarf eines Managers und eines Inhabers eines politischen Amtes.

Bz: Ne, sie [die Politik] nutzen die Instrumente nicht, die wir ihnen hingestellt haben. (...) Und jetzt hams an Ferrari gekriegt für ein Schweinegeld, für eine riesen Arbeit, die ja da über Jahren hinweg geleistet wurde und, das ist so die Wahrnehmung von uns, und diesen Ferrari nehmen sie aber nicht wahr, sondern sie machen's eigentlich noch so, wie sie's vorher auch g'macht ham, was jetzt a ned zwingend vorwerfbar is, weil's eben auch politische Ämter san.

Also auch wieder anders als irgendjemand in der Privatwirtschaft, und der sagt, ich muss jetzt nicht zwingend gewählt werden, ich muss meine Geschäftszahlen vorlegen und dann passt das. Und für sie ist es halt was anderes auch auf Zeit, das heißt, ich muss in meiner Amtsperiode, die ich da habe, in diesen 6 Jahren muss ich was vorweisen können. Und dann interessiert mich jetzt ned großartig, was die jetzt da für Zahlen liefern, sondern is des für mich politisch gesehen jetzt schlecht, wenn des Klohäusel am Sendlinger Tor zumacht. Und da kann ich jetzt Zahlen aufliefern, wo ich sag, dass des defizitär ist bis zum geht nicht mehr, aber ich steh schlecht da, wenn wir des zumachen, weil auf der Bezirksversammlung irgendjemand g'sagt hat, dieses Klohäusel ist wichtig, wenn die zum Friedhof gehn oder so. (IB\_2, Z 827)

Man kann also sehen, dass die Kostenübersicht (Kostenwahrheit und Kostenklarheit) nicht das entscheidende Argument für die Schließung oder die Beibehaltung des an dieser Stelle aufgeführten Klohäusls ist, weil es hier nicht nur um die Wirtschaftlichkeit geht, sondern um die Frage, ob es für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort von Bedeutung ist. Man könnte auch sagen, dass in diesem Fall die Wirksamkeit im

Vordergrund steht. Und dann geht es darum, dass ein Politiker wiedergewählt werden will/muss und hierfür das reine Zahlenwerk nicht ausschlaggebend ist. Zwar ist es immer wieder ein wichtiges Thema, wie die Politik mit dem aus Steuern zur Verfügung gestellten Geld der Steuerzahler umgeht, aber ganz konkret geht es den Wähler\*innen dann meistens eher darum, ob die einzelnen Kandidat\*innen für ein politisches Amt sich wirklich für die Anliegen der Wähler\*innen interessieren. Und das kann dann schon auch mal der Kampf gegen die Schließung eines im Unterhalt zwar defizitären, aber wichtigen Klohäusls sein.

Mit der Reform hat die Verwaltung also versucht, betriebswirtschaftliche Instrumente einzuführen, die in diesem Zitat als „Ferrari“ bezeichnet wurden: hohe Kunst, sehr teuer in der Herstellung und für eine bestimmte Fahrweise nutzbar. Die Politik kann sich aber auf diese Handhabung nur bedingt einlassen, weil im politischen System nicht die Zahlung im Vordergrund steht, sondern die Frage der Macht: Kann sich jemand für die Belange der Bevölkerung durchsetzen oder kann er es nicht. Und genau aus diesem Grund funktioniert für einen Politiker eine Argumentation, die nur auf Zahlen basiert, nicht. Man könnte auch zu dem Schluss kommen, dass die Verwaltungsreform etwas produziert hat, was ein Manager braucht, aber nicht das, was ein Politiker benötigt.

Gleichzeitig steht auch der Vorwurf im Raum, dass die Verwaltung die Instrumente viel zu aufwendig gestaltet hat. Um im Bild zu bleiben: War denn wirklich ein Ferrari verlangt? Auf der anderen Seite wird angeprangert, dass die Politik sich zwar Großes wünscht, es dann aber gar nicht braucht und sich eigentlich nicht verändern will.

Man kann zu der Erkenntnis kommen, dass die Instrumente nicht so eingesetzt werden, wie es vorgesehen wurde. Die Begründung hierfür wird auch gleich mitgeliefert: „sind halt auch politische Ämter“.

Aber nicht nur der Bedarf an Instrumenten ist ein unterschiedlicher, sondern auch die Frage, was man damit macht. Konkreter formuliert wird im vorherigen Zitat deutlich, dass die von der Verwaltung eingeführten Instrumente Informationen produzieren, die für einen Manager von großem Nutzen sind/sein können, von einem Politiker aber nicht immer wirklich genutzt werden können, weil andere Bedarfe – wie in diesem Fall der (vermeintliche) Wählerwillen – im Vordergrund stehen.

Darüber hinaus ist der Ansatz einer Verwaltung aber auch ein gesellschaftlicher, wie es sich im folgenden Zitat zeigt.

I: Ja, aber da sieht man doch an der Stelle schon, dass der Blick auf die Gesellschaft gerichtet ist, also Sie haben jetzt gerade das als volkswirtschaftlich bezeichnet, das ist klar und die Instrumente, die wir im Augenblick einsetzen, sind natürlich betriebswirtschaftliche Instrumente und ich würde jetzt mal ganz frech behaupten, dass so eine Firma, die irgendwelche Zahnbürsten verkauft, der ist das eigentlich vom Prinzip her relativ wurscht, ob die Hygiene, tatsächlich durch die Zahnbürste, die sie verkaufen, besser ist, also Hauptsache der Absatz ist gut, der Absatz kann gut sein dadurch, dass man sagt, es ist für die Hygiene gut und wenn das glaubhaft ist, dann wird gekauft. Ob 's tatsächlich so ist ...

B10: Sehen Sie, das unterscheidet den Öffentlichen Dienst, die öffentliche Verwaltung von der Privatwirtschaft. Mag sein, dass die Privatwirtschaft sich ausschließlich an Absatzzahlen orientiert, wir sollten uns orientieren an höheren Werten. Im Konkreten eben an der Gesundheit und in Verantwortung für die sinnvolle Verwendung von Steuergeldern. Natürlich auch an wirtschaftlichen Faktoren.(IB\_10, Z 538)

Die gesellschaftlichen Werte werden hier als höhere Werte bezeichnet. Colin Crouch bringt diesen Vergleich sehr treffend auf den Punkt: „Im Vergleich zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor wird demzufolge mit zweierlei Maß gemessen. In der Privatwirtschaft ist alles gerechtfertigt, was sich verkauft. Der öffentliche Sektor hingegen ist zumindest in Demokratien politischen Debatten ausgesetzt. Hier wird jeder Qualitätsmangel gerügt, und es werden moralische Maßstäbe angelegt, die es verbieten, sich mit der Bemerkung ‚Die Leute kaufen es eben‘ aus der Affäre zu ziehen. Es ist daher unlogisch, die Lösung für Qualitätsprobleme öffentlicher Dienstleister (...) in deren Privatisierung zu sehen. Der private Sektor garantiert weder Qualität noch Moral“ (Crouch 2011, S. 50). Diese höheren, moralischen Werte stellen dann wiederum aber auch eine gute Argumentation dar, wenn es eben um die Kritik an der Ausführung geht. Wenn es also schon nicht möglich ist, wirtschaftlich zu handeln, dann kann man zumindest auf

moralischer Ebene punkten. Soziologischer formuliert bedeutet dieser Verweis auf die Moral die Lösung für das Problem, dass eben das Ziel, eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erreichen, nicht erfüllt werden konnte.

Dieser höhere moralischen Anspruch wird mit der Verantwortung für die „sinnvolle Verwendung von Steuergeldern“ nochmals untermauert. Trotzdem kann mit einer Selbstverständlichkeit aber das wirtschaftliche Handeln nicht ausgeschlossen werden.

Es wird erneut sichtbar, dass sich die Verwaltung in einem Spannungsfeld zwischen den beiden Polen Wirtschaft und Politik bewegt.

Bei der Gegenüberstellung von Politik und Wirtschaft steht vor allem die Kommunikation im Vordergrund. Es dringt eine wirtschaftlich geprägte Kommunikation in einen politischen Bereich ein. Reagiert wird darauf mit einer Betonung der Unterschiede. Es werden Grenzen gezogen, die es dann wiederum ermöglichen zu rechtfertigen, warum die Umsetzung verschiedener Reformziele und den damit verbundenen Maßnahmen nicht oder nicht in vollumfänglichen Maße gelungen sind. Dabei wird vor allem immer wieder auf die gesellschaftliche Funktion der Verwaltung Bezug genommen. Als Verwaltungsorganisation geht es eben gerade nicht darum, möglichst viel Gewinn zu erzielen, sondern darum, die zur Verfügung gestellten Ressourcen zum Wohle der Allgemeinheit einzusetzen. Es gilt, den politischen Auftrag zu erfüllen.

## 9.3 Verwaltung versus Politik

B11: Ich glaube, dass Vieles wirksamer sein könnte, aber das, das sind politische Entscheidungen, da kann die Verwaltung nix dafür. (IB\_11, Z 333)

Die Verwaltung bewegt sich aber nicht nur im Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft. Man kann auch ein Spannungsfeld innerhalb des Funktionssystems Politik zwischen „der Politik“ und „der Verwaltung“ beobachten.

In diesem Kapitel geht es darum, dieses Spannungsfeld in der Praxis sichtbar zu machen. Es soll also die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik beobachtet werden und welche Veränderungen durch die Verwaltungsreform angestoßen werden sollten. Dabei spielen vor allem die Aspekte Effizienz und Legitimität sowie das Zusammenspiel



zwischen der Politik als „den Herrschenden“ und ihrem „Verwaltungstab“ (siehe Kapitel 4.1).

### **Ziele, Schwerpunkte, Entscheidungen**

#### ***Wie läuft die Entscheidungsfindung?***

Die Verwaltung vollzieht politische Entscheidungen. In einer Gemeinde trifft der Gemeinderat die politischen Entscheidungen. Bei der Stadt München ist das der Stadtrat.

Zunächst wird im folgenden Abschnitt die generelle Zusammenarbeit des Stadtrates als politisches Entscheidungsgremium mit der Verwaltung als ausführendes Organ beschrieben. Entscheidungen werden im Stadtrat getroffen. Welche Entscheidungen in den Stadtrat müssen und welche Entscheidungen die Verwaltung selbstständig treffen kann, ist sehr plakativ in der Gemeindeordnung geregelt: Die Grundsatzentscheidungen obliegen dem Stadtrat, die Angelegenheiten der laufenden Verwaltung dem Oberbürgermeister mit seiner Verwaltung (vgl. Art. 29 i.V.m. 37 GO).

Zusammen mit der Einladung zur Stadtratssitzung werden den Stadträtinnen und Stadträten in München die Tagesordnung und die Vorlagen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten zugestellt. Die Vorlagen wurden von der Verwaltung erstellt, der Stadtrat berät in Ausschüssen und in der Vollversammlung darüber und entscheidet.

Die Sitzungen, egal ob Ausschuss oder Vollversammlung, laufen immer nach dem gleichen Schema ab. Der oder die Vorsitzende eröffnet die Sitzung und geht zunächst in nicht-öffentlicher Sitzung die Tagesordnungspunkte des nicht-öffentlichen Teils durch. Hier geht es lediglich darum, die Tagesordnungspunkte zu sortieren: Über welche Themen soll in der Sitzung debattiert werden und über welche soll gesondert abgestimmt werden. Alle nicht aufgerufenen Tagesordnungspunkte werden einstimmig angenommen. Die Vorlagen müssen so aufgebaut werden, dass es immer einen klar formulierten Antrag gibt, der mit Ja oder Nein entschieden werden kann.

Das gleiche Verfahren wiederholt sich in öffentlicher Sitzung mit der Tagesordnung für die öffentliche Sitzung. Bei den Vollversammlungen des Münchner Stadtrates ist ab diesem Zeitpunkt auch immer die Presse zugegen. Ob sie auch immer bis zum Ende der öffentlichen

Sitzung anwesend ist, hängt von der Brisanz der Themen und der Länge der Diskussionen ab. Bei der Stadt München tagt der Stadtrat sowohl zu seinen Ausschusssitzungen als auch zur Vollversammlung tagsüber. Das ist eine Münchner Besonderheit, fast alle anderen Kommunen, auch die großen, tagen ab dem Nachmittag in den Abend hinein. Vollversammlungen starten in München um 9 Uhr am Vormittag und können schon mal bis in die späten Abendstunden dauern. Nachdem klar ist, welche Tagesordnungspunkte diskutiert werden sollen, werden diese der Reihe nach abgearbeitet. Hierbei spricht immer zunächst der ehrenamtliche Stadtrat, danach werden Fragen an die Verwaltung beantwortet. Am Schluss steht die Entscheidung.

Man darf nicht dem Trugschluss aufsitzen, dass die nicht aufgerufenen Vorlagen vom Stadtrat ignoriert werden. Bei diesen Themen geht der Stadtrat einfach mit dem Entscheidungsvorschlag der Verwaltung mit. Die Entscheidungsfindung hierzu erfolgt sozusagen hinter den Kulissen in den einzelnen Fraktionsitzungen der Parteien bzw. in Absprachen der regierenden Koalitionen und Kooperationen.

An diesem prinzipiellen Verfahren sollte durch NSM nichts verändert werden. Hier ging es um inhaltliche Kompetenzveränderungen.

### ***Was sollte durch NSM geändert werden?***

Die attestierten Steuerungsmängel (vgl. KGSt 1993, S. 9–12) sollten durch den Wandel der Verwaltung zu einem öffentlichen Dienstleistungsunternehmen behoben werden (vgl. ebd., S. 15).

Die Umwandlung ist ein Prozeß, der auf

- den schrittweisen Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur sowie
- die Aktivierung dieser Struktur durch Wettbewerb

hinausläuft. Die mit dem Umwandlungsprozeß einhergehenden Verhaltensänderungen werden letztlich eine andere ‚Verwaltungskultur‘ erzeugen. (ebd., S. 15)

So sah es das Konzept des Neuen Steuerungsmodells der KGSt vor. In München wurde das Konzept zunächst mit dem Stadtratsbeschluss aus

dem Jahr 1994 aufgegriffen (Stadtratsbeschluss 1994). Die Reformziele wurden in diesem Beschluss wie folgt beschrieben:

Die Verwaltungsführung und der Stadtrat sollen (wieder) in die Lage versetzt werden, eine klare, strategische Richtungsplanung und -steuerung durchführen zu können, ohne sich mit überlastenden Detailfragen auseinandersetzen zu müssen.

Entscheidungen über finanzielle, personelle und organisatorische Einzelfragen sollen unter vereinbarten Rahmenbedingungen von den verantwortlichen Fachreferaten selbst getroffen werden.

Die Ergebnisse der Verwaltungsaktivitäten müssen in einer verständlichen und auf wesentliche Aussagen konzentrierten Form gemessen und aufbereitet werden. Sie sollen Grundlage für Entscheidungen der Verwaltungsspitze und des Stadtrats liefern, einen ggf. notwendigen Steuerungs- und Handlungsbedarf erkennen lassen und die Verwaltungstätigkeiten dokumentieren und offenlegen.

Die strategischen Zielsetzungen und die Verwaltungsleistungen müssen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und ihres Erfolgs überprüfbar gestaltet werden.

Die erfolgreiche Einführung eines neuen Steuerungssystems kann nur dann gelingen, wenn gleichzeitig eine ‚Kultur des gegenseitigen Vertrauens‘ geschaffen wird.

Die Zusammenfassung der Reformziele führt zu folgender Arbeitsdefinition des Neuen Steuerungsmodells:

Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung bei Einrichtung eines zentralen Steuerungsbereiches. (ebd., S. 11)

Bei diesen Zielformulierungen ist der Fokus (noch) sehr stark auf die Steuerung und damit auf dem Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung ausgerichtet. Mit Rückblick auf Kapitel 4.1, in dem unter anderem die verschiedenen Entscheidungsprogrammierungen beschrieben wurden, fällt hier ins Auge, dass das Ziel eine verantwortungsvolle Zweckprogrammierung ist. Das wird auch deutlich in der Beschreibung des zukünftigen Leitbildes. Es soll eine Abkehr vom „rei-

nen Vollzug“ und eine „Entbürokratisierung“ der Verwaltung erfolgen. Das Ziel ist ein Dienstleistungsbetrieb, der also nicht nur vollzieht, sondern auch gestaltet (vgl. ebd., S. 23). Das kann aber nicht mit Konditionalprogrammierungen erfolgen. Deutlich wird das auch noch mal durch das Ziel „Weg von Detailfragen, hin zur strategischen Richtungsplanung“.

Nachdem klar war, dass man stadtweit eine dezentrale Ressourcenverantwortung bei Einrichtung eines zentralen Steuerungsbereiches einführen wollte, wurden im Stadtratsbeschluss vom 18.03.1998 die Ziele für diese Umsetzung konkretisiert (siehe Kapitel 6.3).

Haben die Formulierungen im Beschluss von 1994 zunächst noch den Anschein, dass es vor allem um die Steuerung geht, kann bei genauer Betrachtung der detaillierteren Ausführungen ebenfalls die wirtschaftliche Prägung festgestellt werden (vgl. Stadtratsbeschluss 1994, S. 14–79). So soll die zentrale Steuerung zum Beispiel wie in einem Unternehmen auf Produktbasis erfolgen – das Leitbild spricht von „Dienstleistungsbetrieb“ – und die Bürger\*innen sollen zu Kund\*innen werden.

Wie sich die Umsetzung dieser Pläne gestaltete, wird im Folgenden näher betrachtet.

Viele Interviewpartner kommen zu dem gleichen Schluss, dass die geplanten Veränderungen bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Stadtrat und Verwaltung so nicht erfolgt sind:

### ***Beschreibung des IST aus Verwaltungssicht***

B10: Hm, ich kann Ihnen vielleicht als Erstes mal sagen, was durch die Verwaltungsreform – obgleich das intendiert war – nicht erreicht wurde.

Die Verwaltungsreform setzte ja darauf, dass der Rat darüber entscheidet, was geschieht und die Verwaltung darüber entscheidet, wie es geschieht. Will sagen, sich der Rat auf strategische Weichenstellungen beschränkt. Und da erkenne ich bis heute keine entsprechenden Effekte. (IB\_10, 630)

A8: Der Stadtrat ist nach wie vor verhaftet in kleinteiligen Diskussionen, die berühmte Kanaldeckeldiskussion, also das, was den lokalen Stadtrat interessiert, das wird ausführlich diskutiert. Aber die neue Steuerung,

diese Vorstellung der Stadtrat steuert, der Stadtrat gibt Ziele vor, erteilt der Verwaltung Aufträge, die Verwaltung sagt, gut wir erfüllen den Auftrag, wenn er uns die und die Ressourcen gibt, also dieses Kontraktmanagement, was man sich damals vorstellte, das gibt's heute natürlich viel, viel mehr als früher, aber dass der Stadtrat in seiner Gesamtheit verstanden hat, was wir eigentlich wollten mit dem NSM, das sehe ich nicht so. Und auch in den Referaten wird noch lange nicht so gesteuert, wie wir uns das eigentlich vorstellten, da ist noch ein weiter Weg hin, aber es wird besser (Lachen). Es sind ja erst 20 Jahre. (IA\_8, Z 260)

A7: Das war ja ernüchternd, muss man ganz ehrlich sagen. Das war sehr ernüchternd. Wir haben ja alle die Illusion gehabt, dass wir dem Stadtrat Ziele geben können, also ideal typischerweise müsste ja der Stadtrat hergehen von irgendeinem definierten Zeitrahmen, ein Jahr oder eine Legislaturperiode und müsste sagen, für diese Zeit nehme ich mir kommunalpolitisch vor, diesen und jenen Schwerpunkt. So, und dann könnte die Verwaltung draus sagen, und wir setzen das so in unseren Jahresplänen operativ um. (IA\_7, 355)

Die Erkenntnis ist ernüchternd: Trotz der umfassenden Reformbemühungen scheint das Kernstück, dass es eben zu einer neuen Steuerung durch den Stadtrat kommen soll, so nicht zu funktionieren.

Das Bezugsproblem ist bei all diesen drei Zitaten das Gleiche: Die Praxis weicht von den angestrebten Zielen ab, es funktioniert nicht so, wie es eigentlich geplant war. Um diesen Zustand zu rechtfertigen, werden Begründungsmuster gesucht: Der Stadtrat hat es nicht verstanden oder das Ziel war nur eine Illusion. Diese Erklärungen sind notwendig, um hier ein Versagen der Verwaltungsorganisation zu verneinen. Es dient zur inneren Stabilisierung, hier die Kritik eben gerade nicht nach innen, spricht auf die Organisation selbst, zu lenken, sondern sie nach außen abzulenken: Der Stadtrat beteiligt sich nicht wie vorgesehen oder die Reformziele waren illusorisch und damit die Falschen.

Die Begründungsmuster werden sogar noch stärker ausgebaut, wie es die folgenden Zitate aufzeigen:

### ***Begründungen der Verwaltung***

A7: Ich hab so Zweifel, ob so ein demokratisches Organ wie der Stadtrat überhaupt geeignet ist, über Ziele zu beschließen. Es sind ja Festlegungen. Wenn ich heute Stadtratsziele beschließe, was an Parameter drin hat, das irgendwas gesteigert um 10 %, dann kann sich so was die regierende Mehrheit zu eigen machen und so was beschließen. Das wird sich aber natürlich auch die Opposition zu eigen machen und die regierende Mehrheit dran messen. Und ob das allen Beteiligten Spaß macht, wage ich zu bezweifeln. Also ich hab einfach Zweifel, dass ein Stadtrat überhaupt geeignet ist über solche Ziele, die noch dazu messbar sind, festzulegen auf eine bestimmte Zeit, bestimmte Ziele zu erreichen. Ich glaub nicht, dass wir da jemals weiterkommen als wo wir jetzt sind.

I: Warum?

A7: Ich glaub nicht, dass sich die Politik so festnageln lässt. Also das Grundprinzip heißt ja: formuliere Ziele, die in ihrem Erfolg messbar sind. So jetzt vertreten Sie die Regierungspartei und sie sagen jetzt: Ich leg jetzt fest, Ziel A, die Wartezeiten im Kreisverwaltungsreferat werden im nächsten Jahr um 10 % verkürzt. So, bloß nächstes Jahr werd ich als Oppositionspartei Sie dran messen und sagen: Und wie schaut's jetzt aus?! San die 10 % erreicht? Und wenn nicht, dann schreib ich Ihnen in die Zeitungen rein: schon wieder mal versagt, ganz klar. (IA\_7, 365)

Als Erklärung für die Situation stellt sich dieser Interviewpartner die Frage, ob es für ein demokratisches Organ denn überhaupt möglich ist, nur über Ziele zu steuern. Seine Bedenken beziehen sich vor allem auf die Messbarkeit der Ziele und die damit verbundene Verantwortung und Rechtfertigung, die der Stadtrat leisten muss, ohne wirklich einen maßgeblichen Einfluss auf die Ausführung der Ziele haben zu können. Die Messbarkeit würde vor allem nach außen gelten in Kombination mit einer geringen Steuerbarkeit nach innen. Denn eine reine Schelte der Verwaltung, dass bestimmte Ziele nicht eingehalten wurden, bringt den Stadtrat in seiner politischen Außenwirkung auch nicht weiter, weil er schließlich für das gute Funktionieren der Verwaltung zuständig ist und damit nur sein Versagen hinsichtlich seiner Kontrollfunktion aufdeckt.

Es würde bedeuten, in eine sehr starke Zweckprogrammierung zu gehen, bei der die Ausführungsverantwortung mehr oder weniger an die Verwaltung abgegeben wird und damit auch die Kontrollmöglichkeiten sehr stark eingeschränkt werden.

Es wird aber zudem das Spannungsfeld Legitimität und Effizienz tangiert. Effizient ist dieses Vorgehen, dass der Stadtrat nur anhand von Zielen steuert, aus Sicht der Verwaltung auf jeden Fall. Allerdings stellt sich die Frage, ob hier die Legitimität nicht zu kurz kommt, wenn die komplette Ausgestaltung zur Erreichung der Ziele an die Verwaltung delegiert wird.

Ähnlich wird die Situation auch im folgenden Zitat geschildert.

B10: Was aber auch leicht erklärbar ist und ich meine auch voraussehbar war insofern, als der Stadtrat natürlich kommunalverfassungsrechtlich und politisch nicht gehindert sein kann sich allem anzunehmen, was ihm von Interesse ist. Vielfach legitimer Weise und naheliegender Weise und wohl auch richtiger Weise mit Blick auf diejenigen, die er zu vertreten hat. Nämlich die Bürgerinnen und Bürger, häufig seines Stadtbezirks, was natürlich zur Folge hat, dass das Engagement des Stadtrates, namentlich des einzelnen Stadtrates von Fall zu Fall ein sehr Kleinteiliges ist und sehr ins Doing reingeht und das meine ich, ist völlig ausgeblendet worden bei der Grundüberlegung, der Stadtrat möge sich doch bescheiden zu den Produktgruppen Weichen stellen, das hat man z. B. nicht erreicht. Und wenn man's hätte brachial durchsetzen wollen, dann hätte das Thema Verwaltungsreform sich schnell erledigt gehabt. (IB\_10, Z 636)

Hier wird stark die Legitimität in den Vordergrund gestellt. Die Aufgabe des örtlichen Stadtrates ist es, sich um örtliche Angelegenheiten zu kümmern. Wenn aber die von der Verwaltung vorgelegten Entscheidungen sich nur noch auf der übergeordneten Zielebene bewegen, wird es schwierig, sich dieser Aufgaben anzunehmen.

Allerdings sind diese Legitimitätsaspekte oft auch vorgeschoben. Aus Legitimitätsgründen kann hier die Grundidee des NSM, wie die Zusammenarbeit zwischen Stadtrat und Gemeinde ablaufen soll, nicht so umgesetzt werden, wie es der Plan eigentlich vorsah. Sie ermöglichen es, eine gute Begründung zu finden, warum der Stadtrat nicht in

der Lage ist, diese allumfassenden Schwerpunktsetzungen zu treffen. Wie Luhmann schon in seinem Text „Kann Verwaltung wirtschaftlich handeln?“ aus dem Jahr 1960 (Luhmann 1960) zur Sprache bringt, ist es schwierig, bei der Vielzahl der Aufgaben einer Verwaltung zu entscheiden, was denn den größten Nutzen bringt. Anders ausgedrückt: Es ist einfach schwierig, den kompletten Aufgabenbereich einer Stadtverwaltung in ein allgemein anerkanntes Ranking zu bringen. Das liegt unter anderem an den unterschiedlichen Bedürfnissen der Bürger\*innen: Während einer Familie, die kein Auto besitzt, der KITA-Platz wichtiger ist als der – viel zitierte – klappernde Kanaldeckel, kann es für Berufspendler oder Menschen mit Handycap entscheidend sein, dass die Straßen in einem guten Zustand sind.

Die Begründungen werden immer wieder auf das Thema Legitimität bzw. Wahl gelenkt:

A8: Aber man [muss] schon auch die Zwänge der Politik sehen. Das hat eben was mit Wahl zu tun und mit lokalen Erwartungen, hat auch so ein bisschen mit Horizont zu tun. Es ist halt, sie sind halt vom Volk gewählt, auch die Stadträte (Lachen). (IA\_8, 583)

Die Grundidee war ja, dass der Stadtrat über das Was entscheidet und die Verwaltung sich um das Wie kümmert. Um diese Aufgabenverteilung mal etwas genauer unter die Lupe zu nehmen, bedeutet es natürlich auch, dass die Verwaltung für die zu erledigenden Aufgaben die entsprechenden Ressourcen bekommt. Aber hier wird es schon schwierig. Wer kann denn beurteilen, was die „entsprechenden Ressourcen“ wirklich sind? Die Verwaltung macht natürlich Vorschläge, die auf Berechnungen basieren, die vor allem Personal- und Sachkosten beinhalten. Und hier fängt es an, schwierig zu werden, denn der Stadtrat misstraut der Verwaltung, dass sie die berechneten Ressourcen wirklich braucht.

A8: Und ich habs neulich erlebt, die Idee war ja Stichwort Kontraktmanagement, du Stadtrat gib den Auftrag, Verwaltung sage, was kostet es und dann entscheide Stadtrat, ob die Verwaltung diese Aufgabe übernehmen soll. Das können wir ja mittlerweile, sagen, was kostet es. Ich



geh mit zwei neuen Aufgaben in den Stadtrat, mit Stellenforderung, also Hinweis auf die Ressourcen, die ich dazu brauche, ressourcenorientiert, ist ja auch so ein neuer Begriff, Ressourcenmanagement, sagt der Stadtrat, super Aufgabe, mach das nur, Personal kriegst du aber keins, da musst du halt umschichten und das kann's nicht sein. Umschichten, ja, aber dann muss der Stadtrat schon auch sagen, wo ich was wegnehmen soll, also die politische Schwerpunktsetzung, die er ja jetzt treffen könnte, davor drückt sich der Stadtrat, er ist nach wie vor nicht bereit, politische Schwerpunkte zu setzen. (IA\_8, 537)

An diesem Beispiel wird die Problematik sehr deutlich. Die Verwaltung schafft es hier nicht, den Stadtrat in ein Wenn-Dann-Schema zu zwingen. Der Hintergedanke ist darüber hinaus, dass die Politik der Meinung ist, in der Verwaltung sei noch genügend Luft, um die Aufgaben zu erledigen.

Es zeigt sich, dass der Stadtrat sich eben nicht an den angestrebten Sollablauf hält. Das tut er nicht, weil davon ausgegangen wird, dass die Verwaltung ohnehin über zu viel Personal verfügt.

Im Endeffekt wird mit den Zielsystemen und den auf Produkten basierenden Ressourcenberechnungen, also mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten, versucht, den Stadtrat zur Setzung von politischen Schwerpunkten zu bringen.

In dem folgenden Zitat ist die ganze Situation noch einmal gut zusammengefasst:

A2: Die Politik ist ein Gremium, das regelmäßig wiedergewählt wird. Die Politiker, die dieses System stabil halten, sind Leute, die vor Ort wiedergewählt werden. Und um sich zu profilieren, um wiedergewählt zu werden, nützt es nix im schlaun Rathaus, irgendwelche Strategien für die Stadt festzulegen und da dabei zu sein, das honoriert niemand. Sondern [man] muss aufstehen, ich will die Kindergrippe in der Balanstraße, hier geht die Straßenlampe nicht, ich hab mich mit einem Stadtratsantrag dafür eingesetzt. Dass heißt, ich werde es nie schaffen, die Politik aus dem Kleinkram herauszuhalten. Des musste man erst mal erkennen, um dann wieder eine Schleife zurück auch zu machen.

Soviel zu Politik und Neues Steuerungsmodell und wie dann eben die Erkenntnis kam, was passiert hier, welche lieb gewonnenen Dinge verlieren wir, dann war natürlich die Überlegung der Politik, wie können wir uns jetzt nicht als Verhinderer des Modernen zeigen, das wollten sie natürlich auch nicht, kommt politisch auch nicht gut an, aber wie erhalten wir unsere Spielwiesen. Und das, was wir heute haben, ist es halt, vom System. Das heißt, man ist nicht reinrassig, sodass man sagt, ich hab einen Aufsichtsrat und nen Vorstand und dann hab ich unten die Einheiten, die vollziehen, sondern ich hab halt einen Stadtrat mit 80 Leuten, der auch im Detail mitmischen will und ich muss ihm diese Sollbruchstellen anbieten, sonst werd ich ihn nicht gewinnen. Gut. (IA\_2, Z 380)

Es wird immer wieder auf Wahlen und damit den Legitimitätsaspekt hingewiesen. Hier sieht man eigentlich, dass das neue Steuerungsmodell mehr Effizienz erzielen wollte und damit aber in einen Konflikt zur Legitimität gerät. Am Schluss wird erneut die ökonomische Prägung des Neuen Steuerungsmodells erkennbar.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich ein Begründungsmuster immer wieder wiederholt: Es wird der Schluss gezogen, dass die Politik gar nicht so handeln kann, wie es die Verwaltung mit der Reform erreichen wollte. Die Begründungsmuster sind vielfältiger Natur:

Der Stadtrat hat es nicht verstanden, die Ziele waren illusorisch, ein demokratisches Organ kann nicht über messbare Ziele entscheiden, man kann aus rechtlichen (kommunalverfassungsrechtlich) den Stadtrat nicht auf Grundsatzentscheidungen reduzieren, es hat was mit der Wahl zu tun, es hat was mit dem Horizont der Stadträte zu tun, Strategien helfen nicht bei der Wiederwahl und die politische Logik kollidiert hier mit der verwaltungstechnischen Abwicklung oder dem bürokratischen Idealablauf.

Hinter all dem liegt aber das Problem von Legitimität versus Effizienz, das bereits in Kapitel 4.1 näher ausgeführt wurde. Effizienter wäre es, wenn die Verwaltung tatsächlich das Wie als Konditionalprogrammierung eigenständig übernimmt und der Stadtrat sich auf die grundlegenden Weichenstellungen konzentriert. Damit kommt er aber seinem Auftrag, die Verwaltung zu kontrollieren und ihr Handeln damit die nötige Legitimität zu verleihen, nicht nach.

Man kann hier auch deutlich sehen, wie äquivalent die Begründungsmuster, also die Lösungen sind. Das Problem ist eigentlich immer dasselbe, aber die Lösungen variieren.

### ***Begründung der Politik***

Zunächst sollte aber noch ein kurzer Blick von der Verwaltungsperspektive auf die Politikperspektive geworfen werden. Wie wurden aus politischer Sicht die durch die Reform geforderten Änderungen in der Zusammenarbeit zwischen Stadtrat und Verwaltung beurteilt:

B1-1: (...) und an einen Punkt hab ich das ja nie übernommen, was da von oben kommen ist, von der KGst, das totale Abgeben von Entscheidungen. Ressourcenverantwortung ganz nach außen geben, Politik zieht sich ganz zurück auf eine Grundsatzsteuerung und lässt alles andere von der Verwaltung machen, des haben wir nie akzeptiert. Sozusagen, so spielt es idealtypisch, wenn's gut läuft, dann kann die Politik sich so verhalten, da ich aber nie erwarte, dass es so läuft, weil immer irgendeine Schwierigkeit, weil sie nicht optimal laufen, Fehler gibt's halt immer in jedem System, auch wenn's System besser is, muss Politik immer die Chance haben auch einzugreifen, (unverständlich) da läuft's falsch, da wollen wir es anders haben. Und so waren wir in dem Punkt nie ganz systemkonform. Wo wir auch zumindest mündlich dazu g'sagt bei allen Entscheidungen, dass wir uns schon rausnehmen, notfalls haben wir ja das tolle Beispiel mit dem Kanaldeckel oder ehm, wenn da was nicht mit so einem Kanaldeckel, dann wollen wir auch die Möglichkeit haben zu sagen, da müsst ihr was machen mit dem Kanaldeckel. Im Idealfall wollen wir damit gar nicht belastet werden. (IB\_1, Z 103)

Für die Politik ist ganz klar, dass sie prinzipiell für Grundsatzentscheidungen zuständig ist und diese gerne treffen möchte. Es wird als Entlastung empfunden, sich nicht um alle Details kümmern zu müssen. Aber sich nur mit Grundsatzentscheidungen zu beschäftigen, wird als Abgabe von Verantwortung gesehen. Die Politik kann sich nicht komplett aus der Verantwortung ziehen, vor allem nicht dann, wenn gesehen wird, dass es nicht so läuft, wie es laufen sollte.

Hier kommt gut zum Ausdruck, dass die Steuerung der Verwaltung sehr wohl ernst genommen wird.

Interessanterweise wird in dieser Selbstbeschreibung kein Bezug zur Wiederwahl genommen. Aber implizit steht sie im Raum, weil man das verantwortungsvolle Handeln ja für die Wählerinnen und Wähler übernimmt.

Darüber hinaus will die Politik sich nicht die für sie wichtigen Entscheidungen von der Verwaltung wegnehmen lassen. Das kann man deutlich an der Formulierung „zieht sich zurück auf Grundsatzentscheidungen“ erkennen. Grundsatzentscheidungen werden nicht als eine moderne, fortschrittliche Art der Zusammenarbeit gesehen, sondern als Rückzug bzw. als Beschränkung. Es vermittelt fast den Eindruck, dass Grundsatzentscheidungen weniger wert wären, als im Detail zu entscheiden. Wenn man sich auf die Anzahl der Entscheidungen bezieht, dann mag das mit Sicherheit so sein, aber nicht hinsichtlich der Wichtigkeit.

Es zeigt zudem ein Rechtfertigungsmuster auf, warum das nicht systemkonforme Verhalten legitim ist. Die Politik kann nämlich nur so ihrem originären Auftrag nachkommen, Verantwortung für die Stadt München zu übernehmen.

Es läuft darauf hinaus, dass der durch die Reform geforderte Umgang mit Zielen, Schwerpunktsetzungen und Entscheidungen zu einer Abwehrhaltung im Stadtrat, also dem politischen Gremium, geführt hat. Diese Abwehrhaltung tritt teilweise gar nicht so sichtbar auf, sondern äußert sich durch Handeln und in diesem Fall durch das Ignorieren der neu zgedachten Rolle. Aber vielleicht muss es das auch, weil diese messbaren Ziele oder Grundsatzentscheidungen zu Problemen im politischen Feld führen können.

Hier wird auch das Spannungsfeld zwischen „den Herrschenden und dem Verwaltungsstab“ (Mayntz 1978, S. 63), das in Kapitel 4.1 ausführlich behandelt wurde, sichtbar. Wie selbstständig kann und soll die Verwaltung arbeiten, erfolgt eine Zweck- oder eine Konditionalprogrammierung und wie kann das gewählte Gremium hierüber die Kontrolle behalten, ohne dass es zu einer Machtverschiebung in Richtung Verwaltung kommt.

Durch das Neue Steuerungsmodell sollte bei den Zweckprogrammierungen angesetzt werden: Die Ziele legt der Stadtrat fest, die Ausführung obliegt der Verwaltung. Wie schon oben erläutert, beinhaltet diese Form der Programmierung die Problematik der Kontrolle. Und genau an diesem Punkt setzt auch der Interviewpartner in diesem Zitat an: Die Politik kann nicht die gesamte Verantwortung der Ausführung an die Verwaltung abgeben, sie muss selbst mit eingreifen.

Gerade bei den Ausführungen aus Verwaltungssicht wurde noch ein weiteres Thema angesprochen. Obwohl es zu den ursprünglichen Reformzielen gehörte, dass die Ergebnisse der Verwaltungsaktivitäten verständlich aufbereitet und vor allem auf die wesentlichen Aussagen konzentriert werden sollen (vgl. Stadtratsbeschluss 1994, S. 12), scheint das mit dem NSM-Beschluss nicht geklappt zu haben. Das Thema Information und Transparenz wird im Folgenden aufgegriffen.

### **Information und Transparenz**

Die Frage ist, ob die im NSM-Beschluss geforderte Transparenz von der Verwaltung überhaupt gewünscht ist. Im folgenden Zitat wird das auf jeden Fall in Zweifel gestellt:

A4: Produkte hat sich relativ negativ verändert, wir waren damals auf einem guten Weg, Produkte zu definieren als auch zu beschreiben, dann haben aber im Rahmen des NSM-Prozesses die Referate festgestellt, dass wenn sie das so machen, wie es eigentlich von der Theorie her gut ist, die Politik auf einmal viel mehr weiß, und damit auch vielleicht Entscheidungen trifft, die die Verwaltung nicht unbedingt haben möchte, weil die Verwaltung teilweise nicht unbedingt so dieses Zusammenspiel durchführt, so wie es eigentlich mit der Politik zusammen gehört, nämlich, dass sie Hand in Hand arbeiten müssen, dass die Verwaltung die Politik mit den erforderlichen Informationen ausstattet, damit die Politik in der Lage ist die richtigen, sachlich richtigen Entscheidungen zu treffen, sondern eigentlich ist es immer noch so ein Stück weit Trennung zwischen Verwaltung und Politik und die Verwaltung möchte ganz gerne irgendwo die Entscheidungen für sich selber treffen, ohne halt zu stark von der Politik beeinflusst zu sein und das führte dann letztendlich dazu, dass das ganze Thema Produkte neu aufgesetzt wurde. (IA\_4, Z 320)

Die Einführung der Produkte hatte immer auch etwas mit dem Thema Information und Transparenz zu tun. Ziel war es zunächst, von einer Input- zu einer Outputorientierung zu kommen. Um dieses Ziel zu erreichen, sah man es als notwendig an, die Ergebnisse des Verwaltungshandelns in eine neue Form zu bringen, nämlich sie als Produkte zu beschreiben.

Hier spiegelt sich außerdem das Problem wider, dass Luhmann schon treffend benannt hat: „Daß Problemlösungen politisch sinnvoll und richtig, verwaltungsmäßig dagegen falsch sein können oder umgekehrt, wird möglichst ignoriert oder als eine unerfreuliche Nebenerscheinung auf die menschliche Unzulänglichkeit, besonders gern auf ein Versagen der Politiker, zurückgeführt“ (Luhmann 2010, S. 118). Die Verwaltung versucht mit einem gewissen Maß an Intransparenz, eben diesen Situationen vorzubauen. Wenn die Politik nur das hört, was sie hören will, ist es einfacher, das für die Verwaltung Notwendige zur Entscheidung zu bringen. Ein bisschen kann man hier auch wieder Sir Humphrey aus „Yes, Minister“ herausblitzen sehen. Der große Unterschied zu dieser sehr pointierten Fernsehserie ist aber, dass diese Trennung nicht vehement verteidigt, sondern das nicht erreichte Ideal beschrieben und nach Gründen für diese Nichterreichung gesucht wird.

Aber Informationen und Transparenz haben viel mit Entscheidungsmacht zu tun. Wer die Informationshoheit hat, hat die Macht. Hier in diesem Zitat wird geschildert, dass die Verwaltung sehr wohl bewusst versucht, sich der Überwachung bzw. Steuerung durch die Politik zu entziehen, indem eben nicht alle Daten transparent zur Verfügung gestellt werden.

Deutlich wird, dass es schlicht und ergreifend um Macht geht. Es geht um die Frage, wer die Verwaltung steuert: das politische Gremium oder die Verwaltung sich selbst? Durch zu viel Transparenz in Richtung des Stadtrates befürchtet die Verwaltung, dass übermäßig in ihren Kompetenzbereich hineinregiert wird. Die Frage ist, wie viel Selbständigkeit benötigt die Verwaltung, um ihren Auftrag, den Vollzug kollektiv bindenden Entscheidungen, erfüllen zu können und wie hoch wird damit das Risiko, dass sich die Verwaltung verselbständigt. Diese Muster wirken zwar nur im Verborgenen, aber sie führten dazu, dass die Produkte bei der Stadtverwaltung München neu aufgesetzt wurden.

Sowohl die Verwaltung als auch der Stadtrat befinden sich in einem Spannungsfeld zwischen Effizienz und Legitimität. Durch das NSM sollte eine Aufteilung vorgenommen werden, dass der Stadtrat das „Was“ entscheidet und damit die Legitimität herstellt. Die Verwaltung sollte sich um das Wie kümmern und damit eine effiziente Umsetzung garantieren. Es zeigt sich aber, dass sich der Stadtrat nicht auf eine grobe, strategische Grundsatzentscheidung festlegen lassen will. Schließlich gehört zur Legitimität die Kontrolle der Verwaltung und die kann aus Sicht des Stadtrates nicht nur auf oberster Ebene, also auf Grundsatzebene erfolgen.

In den Zitaten wird auch deutlich, wie das Gleichgewicht zwischen Effizienz und Legitimität immer wieder ausbalanciert werden muss. Es reicht eben nicht, es einmal durch eine Reform festzulegen, sondern es muss im Einzelfall und in der Praxis immer wieder aufs Neue verhandelt werden.

Auch das Spannungsfeld zwischen „dem Herrschenden“ und seinem Verwaltungsstab ist in diesem Kapitel sichtbar geworden. Die Verwaltung, die ja eigentlich als Instrument für den Herrschenden fungieren soll, entwickelt eben eigene Motive und tendiert dazu, ihre Macht auszubauen. Deutlich geworden ist, wie die Politik auf solche Verselbständigungstendenzen reagiert. Das System, das durch NSM eingeführt werden sollte, würde aus politischer Sicht bei systemkonformen Verhalten genau diesen Machtausbau ermöglichen und vielleicht sogar fördern.

Die Verwaltungsreform war bemüht, gerade das Thema Steuerung der Verwaltung durch das politische Gremium aber auch verwaltungsintern zu verbessern. Es gibt auf jeden Fall eine Asymmetrie bezüglich des Fachwissens. Das gesamte Spannungsfeld sollte eigentlich durch klare Regelungen aufgelöst werden. Der Ansatz der Verwaltungsreform war jedoch zu technokratisch und die Zitate zeigen auf, dass es in weiten Teilen nicht gelungen ist. Im Endeffekt ist das aber kein problematisches Ergebnis, weil versucht wurde, mit technokratischen Mitteln die Rollen des politischen Gremiums und der ausführenden Verwaltung zu rationalisieren. Dabei wurde gerade der Machtfaktor übersehen. Rein über ein Verfahren ist es nicht möglich, die Verwaltungs- und die politische Logik aufzulösen. Fraglich ist darüber hinaus, ob das Auflösen dieser Logiken prinzipiell möglich ist. Aus systemtheoretischer Sicht muss an dieser Stelle ein klares Nein erfolgen.

## 9.4 Verwaltung versus Wirtschaft

Die Verwaltung vergleicht sich immer wieder mit der Wirtschaft (siehe Kapitel 4.2) und hat sich diese als Vorbild für die Konzeption des Neuen Steuerungsmodells herangezogen (siehe Kapitel 6.3). Dabei stellt sich die Frage, wie Instrumente aus der Privatwirtschaft ihre volle Funktion in einer Kommunalverwaltung entfalten können, wenn das Grundziel, nämlich Geld zu erwirtschaften und damit Gewinne zu maximieren, nicht geteilt werden kann.

In diesem Kapitel steht der Vergleich im Vordergrund und es werden Rechtfertigungsmuster sichtbar, warum die Verwaltungsreform nicht so funktioniert, wie man sich das vorgestellt hat, und warum die Verwaltung so ist, wie sie ist. In diesen Rechtfertigungen werden die oben dargestellten Spannungsfelder sichtbar.

Am Anfang steht das Thema Bürokratie. Bürokratie ist der Inbegriff von Verwaltung und stellt vermeintlich gleichzeitig das Gegenteil von Wirtschaft dar.

### **Bürokratie**

Wenn man an Verwaltung denkt, dann kommt man um das Thema Bürokratie nicht herum. Das wurde schon ausführlich im Kapitel 6.1 erläutert. Um noch mal ein bisschen in Klischees zu denken, wird die Wirtschaft gerne als „hipp“ angesehen, sie macht alles exakt auf Zuruf, ist flexibel und passt sich schnell an die Wünsche ihrer Kunden an. Ganz im Gegensatz dazu wird Verwaltung meist mit Adjektiven wie langsam, verstaubt, unnötig kompliziert, eben bürokratisch in Verbindung gebracht. Dass dem nicht so ist, wurde bereits in dieser Arbeit erläutert und entspricht darüber hinaus unseren eigenen Alltagserfahrungen.

Trotzdem scheint etwas Wahres an den Klischees zu sein, sonst gäbe es sie nicht in dieser verfestigten Form. Es wird dabei gerne vergessen, welche enorme Errungenschaften eine funktionierende, verlässliche Bürokratie darstellen. Und genau dieser Aspekt wird im folgenden Zitat hervorgehoben. Wir befinden uns dieses Mal nicht bei der Stadtverwaltung München, sondern bei einer anderen Behörde.



B9: Und die Verwaltung hat ganz banal einfach dafür zu sorgen, dass das Ganze funktioniert, auch rechtsförmig funktioniert, wie in jedem Unternehmen, aber – und da bin ich jetzt beim entscheidenden Punkt – und bei der täglichen Herausforderung, der heutige Vormittag war wieder intensiv davon geprägt, es muss halt auch, weil alle staatlichen Regularien gelten, mit diesen Gesetzen in Einklang stehen. Wofür oftmals wenig Verständnis da ist. Ohne hier da zu lang zu reden, das habt ihr in der Kommunalverwaltung auch, dass Bürgerinnen und Bürger nicht verstehen: Ja warum muss das jetzt so sein? Sagt man, weil 's in der Verordnung so drin steht usw., das gilt hier auch, aber wenn du so unternehmerisch auftrittst wie die [Name der Organisation], dann gibt es halt viele [Mitarbeiter der Organisation], die sagen, ja, aber wieso ist das jetzt nicht erlaubt? Wieso können wir nicht einfach einen Kredit aufnehmen? Wieso können wir nicht einfach dieses Haus uns hier hinbauen? Usw., weil wir eben auch Teil der Staatsverwaltung sind, die in Bayern eigentlich, finde ich nach wie vor, sehr gut funktioniert, natürlich auch dank einer gewissen Bürokratie. Bürokratie im positiven Sinne, weil – um das jetzt mal hier für's Erste abschließend zu sagen – was passiert, wenn 's keine Bürokratie gibt? Das sehen wir jetzt momentan im EU-Bereich in Griechenland oder wie auch immer, es gibt keine Bürokratie, es gibt keine Verlässlichkeit und bei all dem, dass wir manchmal jammern, aber wenn du nicht mal sicher sein kannst, dass wenn du ein Grundstück kaufst, dass du nur den Kaufpreis bezahlst und du wirst in ein Grundbuch eingetragen und es wird einfach vollzogen und funktioniert, nein, eventuell machen die das dann doch nicht oder du musst jemandem noch zusätzlich Kohle geben oder der Apparat funktioniert nicht, weil im Hintergrund andere Steuern, das ist ein Problem und diesen täglichen Spagat, wirklich täglich, zwischen den Anforderungen eines öffentlichen Dienstes und staatlicher Regularien und dem Gestalten wie ein privates Wirtschaftsunternehmen, macht hier den Reiz aus, aber auch die Bürde. (IB\_9, Z 214)

Zunächst ist die Aufgabe der Verwaltung, dass „es“ funktioniert. So liegt der Fokus erneut auf der Ausführung, also auf dem Vollzug. Und vor allem der rechtmäßige Vollzug, das heißt, das Handeln im Einklang mit staatlichen Regularien und den Gesetzen steht im Mittelpunkt. Es

ist Aufgabe der Verwaltung, für einen rechtmäßigen Vollzug von politischen Entscheidungen zu sorgen. Politische Entscheidungen können dann auch in Form von Gesetzen, Vorschriften oder ganz allgemein staatlichen Regularien auftreten. Dafür ist aber nicht immer Verständnis da. Weshalb die Verwaltung hier auch die Vermittlerrolle übernimmt, vor allem, wenn der Bereich, der verwaltet wird, sehr unternehmerische Tendenzen hat.

Außerdem wird hier noch mal stark hervorgehoben, dass eine funktionierende Bürokratie der Garant für den Rechtsstaat ist. Ohne diese Form der Verwaltung kann ein Rechtsstaat gar nicht funktionieren. Wobei in diesem Zusammenhang klargestellt werden sollte, dass es nicht bedeutet, dass die Verwaltung mit ihrer Bürokratie immer perfekt funktionieren muss. Aber es gibt Verfahren, wie Fehler behoben werden können und damit erfolgt eine Absicherung.

Gleichzeitig wird deutlich, welche Spannungen entstehen, wenn es starke unternehmerische Tendenzen in einer Behörde gibt. Die interne Verwaltung der Behörde muss noch mehr Vermittlungsarbeit leisten. Das verschärft sich hier, weil es sich in diesem Beispiel nicht um eine Behörde handelt, in der auch politische Entscheidungen getroffen werden, wie es bei einer Kommunalverwaltung der Fall ist. Hier muss die interne Verwaltung ausschließlich politische Entscheidungen vollziehen, die an anderer Stelle getroffen werden.

Aber leider ist diese positive Funktion der Bürokratie nicht immer ersichtlich, wie es im folgenden Zitat zum Ausdruck kommt.

B9: Also Bürokratie jetzt im positiven Sinne und da ist das für mich natürlich, sag ich jetzt schon ganz ehrlich, auch heute nen Highlight, mich mit Ihnen darüber unterhalten zu können, [...], weil wer sich nie mit Verwaltung und Administration beschäftigt hat, für den ist das wirklich nur eine Behinderung. Bestenfalls stört´s nicht. Aber dass z. B. Bürokratie im positiven Sinne die Hauptbedingung für Gerechtigkeit ist und für, ich sag nicht Gleichförmigkeit, wir wollen keine Uniformität.

I: Wer will das auch?

B9: Aber einfach für Gerechtigkeit im Sinne von ja, gleich ist gleich, ungleich ist aber auch ungleich zu behandeln und nicht nur Recht des Stärkeren. (IB\_9, Z 507)

„Wer sich nie mit Verwaltung und Administration beschäftigt hat, für den ist das wirklich nur eine Behinderung!“ Hier stellt sich die Frage, warum das Positive der Verwaltung und der Bürokratie nur im Verborgenen wirkt. In diesem Zitat sieht man auch schön die beiden unterschiedlichen Kräfte, die im politischen/administrativen Bereich und im wirtschaftlichen Bereich wirken. Im Endeffekt geht es um Verteilungskämpfe: Gilt im wirtschaftlichen Bereich mehr oder weniger das Recht des Stärkeren, geht es im politisch/administrativen Bereich um eine gleichmäßigere Verteilung von knappen Gütern. Wie eingangs beschrieben führt der Markt nicht zu einer gleichmäßigen bzw. gerechten Verteilung. Hier stellt sich die Frage, wer sich auf dem Markt durchsetzt. Deshalb wurde auch die vereinfachte Formulierung mit dem „Recht des Stärkeren“ gewählt. Es geht um individuelle Bedürfnisse, die befriedigt werden sollen. Auf der anderen Seite ist die Funktion des politisch/administrativen Bereiches eben das Augenmerk auf kollektiven Bedarfen. Und das ist der Grund, warum dieser positive Effekt der Bürokratie eher im Verborgenen wirkt: Wenn aus bürokratischen Gründen der eigene Zugang zu Ressourcen eingeschränkt oder einfach auch nur verlangsamt wird und beschwerlich ist, dann wird der positive Aspekt, dass dieser Formalismus dazu beiträgt, dass bei der Ressourcenverteilung es auch gerecht zugeht, erst mal nicht so gut sichtbar. Es ist aber ein Schutz für Alle.

Mit der Verwaltungsreform sollten nicht nur Instrumente eingeführt werden. Es ging prinzipiell um ein Umdenken und um einen neuen Geist. Weg von der verstaubten Bürokratie hin zu einem Dienstleistungsunternehmen/Dienstleistungsbetrieb

(vgl. KGSt 1993, S. 14 und 24). Damit ging auch die implizite Forderung nach Bürokratieabbau einher. Doch hat das funktioniert? Im folgenden Zitat wird genau dieser Aspekt angesprochen.

Auf die Frage, ob es durch den Reformprozess zu einem Bürokratieabbau gekommen sei, antwortet dieser Interviewpartner, dass es eher bürokratischer geworden ist und zwar für die Stadtverwaltung intern.

A1: Für die Stadt, also wenn du heute schaust, was Führungskräfte für interne Verwaltungsaufgaben via NSM-Prozess haben, also sie müssen ein verpflichtetes Mitarbeitergespräch haben, das sie dokumentieren

müssen. Sie müssen alle drei Jahre einen Führungsdialog führen, sie haben so und soviel Dokumentations- und andere Dinge mehr auf dem Kerbholz wie noch vor 15 Jahren. Vor 15 Jahren waren sie noch mehr in der Sachbearbeitung, über die Kiste rutschen sie natürlich mehr in die Führungsarbeit, aber diese Führungsarbeit ist eben auch bürokratisiert. Reglementiert und bürokratisiert, formalisiert und da ist ein internes Mehr an innerer Verwaltung entstanden. (IA\_1, Z 1148)

Die verstärkte Mitarbeiter\*innenorientierung war unter anderem ein Ziel des NSM. Deshalb wurden auch vermehrt Instrumente zur Personalführung entwickelt und eingesetzt. Ob diese Instrumente das Führungsverhalten der Vorgesetzten tatsächlich nachhaltig verändert hat und sich dadurch die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter\*innen positiv entwickelt haben, steht nicht im Fokus dieses Zitates. Es wird nur deutlich, dass intern das NSM vermehrt zu einem Bürokratieaufbau geführt hat. Die Instrumente, die eingeführt wurden, wurden sehr bürokratisch implementiert. Wie schon Luhmann feststellte: „Bürokratie wächst und wächst und wächst“ (Luhmann 1981, S. 93). Verwaltung kann als Organisation eben nur auf diese Irritationen von außen mit ihren eigenen Mitteln reagieren und das sind formale Vorschriften.

Dass die Verwaltungsreform nicht zu einer Entbürokratisierung führt, wird auch im folgenden Zitat so gesehen:

I: Ja, Bürokratie. Also ein, ein Thema oder ein Begriff, der ja sehr eng mit Verwaltung verbunden ist, hat sich denn da was verändert?

A8: Puh, schwierig, insbesondere im Zusammenhang mit dem NSM. Also, ich glaub eher nicht. Also jedenfalls also ich seh jetzt gar nicht den direkten Zusammenhang. Die Frage ist, wo kommt denn Bürokratie her. Ist das etwas, was Verwaltung aus Jux und Tollerei macht oder ist das etwas, was halt vorgegeben ist, insbesondere durch Gesetze und das NSM kann natürlich noch so piffig sein, wenn natürlich ein enorm bürokratisches Gesetz aufgelegt wird, Gesundheitsschutzgesetz, getränkegeprägte Gaststätte unter 85 qm, ja dann müssen wir halt ein Formblatt machen mit 85 qm und getränkegeprägt und also ich denk, dass das Thema Bürokratie, das ist übrigens genauso alt ist, wie das Thema Reform der Kommunen

und Bürokratieabbau, kennen wir seitdem Bürokratie gibt, aber ich hab fast den Eindruck, ich hab eigentlich den Eindruck, da hat sich nicht viel getan. Wir sind genauso bürokratisch, wie wir's immer waren, aber wir können auch nicht anders. Ich versuch das ja im Referat auch immer wieder, müssen wir das eigentlich alles fragen, muss es dieses Formblatt geben und ja dann kommt die EU noch dazu, also zum Bürokratieabbau hat das NSM nicht beigetragen.

I: Ja, da sieht man diese Problematik einfach auch, ich hab zwar auch die Politik angesprochen und wir waren jetzt immer beim Stadtrat, aber da hört die Politik ja für eine Stadtverwaltung überhaupt nicht auf, sondern da gibt's ja noch andere Ebenen, die dann halt wirklich massiv Einfluss nehmen, wie Sie es gerade geschildert haben, in die Form, wie Aufgaben erfüllt werden. Also gerade die Aufgaben, die die Stadt als Vollzugsorgan übernimmt.

A8: Richtig, aber auch die Stadt selber, da wo sie selber Normen setzt, Beispiel Sondernutzungsrichtlinien, wenn wir also auf den Quadratmeter genau also die Richtlinien genau vorschreiben, wie viel Quadratmeter eine Freischrankfläche haben darf, wie viel Stühle dort aufgestellt werden dürfen, ob da eine Markise sein darf oder nicht sein darf, ob da ein Stuhl oder eine Bank stehen darf, das ist ja alles also grad diese Sondernutzungsrichtlinien, das ist kommunales Recht, selbstgesetztes Recht, wenn wir das abfragen, das ist Bürokratie pur! Und das hat mit NSM überhaupt nichts zu tun und das da kann man auch nicht sagen, das sind Land, Bund und EU, das sind wir schon selber auch. Also Bürokratie ist schlicht auch ein deutsches Phänomen. (Lachen)

[...]

Diese Bürokratie ist ja, ist ja kein Selbstwert. Das hängt ja viel auch mit Rechtsstaatlichkeit zusammen und mit Gerechtigkeit und Einzelfallgerechtigkeit. Das sieht man auch immer, wenn's nach jeder Naturkatastrophe heißt, wir werden unbürokratisch, ja dann weißt schon, das dauert Jahre, ja warum, weil wir mal wieder genau feststellen müssen, ja wie groß ist denn der Schaden, was hat er denn vorher gehabt, und nachher und was hat er denn für ein Vermögen und versucht man das gerecht zu machen und schon wirds extrem bürokratisch. (IA\_8, Z 914)

Man kann also feststellen, dass NSM zu keiner Entbürokratisierung geführt hat. In diesem Zitat wird auf der einen Seite anschaulich der Nutzen von Bürokratie geschildert. Sie ist ein Garant für den Rechtsstaat, für Gerechtigkeit und für Einzelfallgerechtigkeit. Auf der anderen Seite wird gezeigt, wie die Verwaltung es sich eigentlich selbst schwerer macht, als es nötig ist. Freilich werden die Entscheidungen vom Stadtrat getroffen, aber die Entscheidungsvorschläge werden von der Verwaltung selbst entwickelt.

Die Selbsterkenntnis ist auf jeden Fall gegeben: „Wir sind genauso bürokratisch, wie wir's immer waren, aber wir können auch nicht anders“ (IA\_8, Z 927).

Bürokratie ist aus der Verwaltung nicht wegzudenken. Wie oben schon erläutert, wird die bürokratische Herrschaft zwar als effizienteste und rationalste Herrschaftsform bezeichnet. Gleichzeitig verfestigt sie aber auch die Dehumanisierung und Entpersönlichung der Moderne (vgl. Kapitel 6.1).

Der Lob auf die Bürokratie wird in den hier aufgeführten Zitaten deutlich: Bürokratie im positiven Sinne, Rechtsförmigkeit, Hauptbedingung für Gerechtigkeit. Damit wird sehr stark auf die gesellschaftliche Funktion (siehe Kapitel 6.1) Bezug genommen. Für den rechtmäßigen Vollzug von politischen Entscheidungen hat sich eben die Bürokratie als rationalste Form herausentwickelt.

Aber auch die Kehrseite wird deutlich. Zwar steht weniger die Dehumanisierung im Vordergrund, sondern mehr der Aufwand, der betrieben wird, um alle Eventualitäten formalistisch regeln zu können. Gerade wenn die Regelungen vor allem auf den Sonderfall ausgerichtet sind, kann die Bürokratie ausufern.

Obwohl es mit dem NSM und seiner Ausrichtung an einem Wirtschaftsunternehmen zu unbürokratischeren Verfahrensweisen kommen sollte, kann man feststellen, dass dieses Ziel in weiten Teilen nicht erreicht werden konnte. Aber die Verwaltung kann als autopoietisches soziales System nur mit den Elementen arbeiten, aus denen sie besteht. Bei einer Verwaltungsorganisation sind das Entscheidungen, die durch bürokratische Verfahrensweisen hergestellt werden.

### **Vergleich Verwaltung versus Wirtschaftsunternehmen – allgemein**

Im Vergleich mit der Wirtschaft ist also die Bürokratie etwas Typisches für die Verwaltung. Aber darüber hinaus ist der Vergleich mit einem Wirtschaftsunternehmen ein wichtiger Bestandteil sowohl bei der Verwaltungsreform als auch in der Selbstbeschreibung der Organisation.

Die Ziele bei der stadtweiten Einführung der Verwaltungsreform waren dementsprechend sehr ökonomisch geprägt – siehe Kapitel 6.3.

Zur Erreichung dieser Ziele sollten unter anderem Produkte als Ergebnis des Verwaltungshandelns und ein Neues Kommunales Rechnungswesen mit einer Kosten- und Leistungsrechnung, einem Berichtswesen, einem Controlling und transparenter Rechnungslegung eingeführt werden.

Wie dieser Einsatz der Instrumente sich in der Praxis generierte, soll anhand einzelner Ausschnitte aus Interviews exemplarisch im folgenden Abschnitt betrachtet werden.

Aber zunächst soll erst noch ein Blick auf den Vergleich allgemein geworfen werden.

A8: Und Produkt, weil ich jetzt den Begriff mehrfach verwandt hab, ich werd nie vergessen, im Jahre noch vor NSM hatte der damalige Oberbürgermeister Kronawitter die Idee, wegen der laufenden Klagen der zu langen Laufzeiten bei den Baugenehmigungsverfahren in der Lokalbaukommission, da müsste man mal einen externen Unternehmensberater engagieren. Unglaublich, dass die öffentliche Verwaltung einen externen Unternehmensberater nimmt, war eine absolute neue Idee, vielleicht einmal [Name einer Unternehmensberatung], aber das war also in dem Sinn nicht ein vergleichbarer externer Unternehmensberater, hing aber eben damit zusammen, dass man ja, sieht man ja auch an dem Begriff Unternehmen Stadt, anfang sich mit Unternehmen zu vergleichen. Da gabs ja diese Beratungskultur schon lange. Ja und obendrein hat er gesagt, wir nehmen McKinsey. Da tun wir gar nicht lange rum, da gibts nur McKinsey oder Berger, aber um so einen richtigen Schnalzer zu setzen, McKinsey. Und das war dann, dann fand ein erstes Gespräch statt mit dem damaligen Leiter von McKinsey Professor xxxx, der ist ja lange Zeit dann noch geblieben und der fragte mich in dem Gespräch, der wusste ja nicht, was ist eigentlich LBK, und er fragte mich in dem Gespräch, was

ist eigentlich das Produkt der LBK? Ich war völlig verblüfft, weil ich mit dem Begriff Produkt nichts anfangen konnte. Das war mir völlig neu, dass da in einer öffentlichen Verwaltung etwas produziert wird und erst auf Nachfragen, was er denn damit meine ja hab ich erkannt, der meint damit na gut, was ist die Aufgabe und was wird dort hergestellt, eine Baugenehmigung und das ist das Produkt. Und dann haben wir angefangen in diese Grundsatzvorlage ‚Einführung NSM bei der Stadt‘, dann eben, ich denk es war 94, auch (unverständlich) zu beschreiben, den Begriff Produkt und die Funktionen des Produkts. Also zum Beispiel Produkt als Kostenträger, war irre. Also erstens zu denken, wir haben Produkte und wir ordnen Kosten, die wir damals ja noch nicht kannten, dem Produkt zu. War unglaublich. Und dann der nächste Schritt war dann natürlich, ja wenn wir Produkte haben, wie steht das im Zusammenhang mit der Organisation? Produktorientierte Organisation, produktorientierter Haushalt, das kam dann alles, das haben wir ja mittlerweile alles, aber ich war dabei und ich war zunächst mal sprachlos, wie ich gefragt werde, wurde, was ist eigentlich das Produkt? Und wenn Sie heute einen Mitarbeiter fragen, ja klar Produktkatalog, Datenblätter, unsere Produkte sind soundso und so, das weiß jeder. Ist neu, war sensationell neu. (IA\_8, Z 193)

In diesem Zitat werden das Erstaunen und die Begeisterung sichtbar, die mein Interviewpartner durch diesen Paradigmenwechsel empfand. Ende der 1980er-/Anfang der 1990er-Jahre war es noch nicht normal, dass sich die Verwaltung mit einem Wirtschaftsunternehmen verglich. Man kann erkennen, welche Veränderungen bezüglich der eigenen Selbstbeschreibung dadurch entstanden. Die ökonomische Semantik führt erst mal dazu, dass es im Verwaltungskontext irgendwie gar nicht verständlich ist. Deutlich wird aber, dass dieses Erstaunen heutzutage nicht mehr auftreten würde. Es ist schon zur Normalität geworden, verstärkt in ökonomischen Sichtweisen zu denken.

Man kann darüber hinaus die Anpassung an die Umwelt sehen, die durch den wirtschaftlichen Druck auf die Stadtverwaltung notwendig geworden ist. Der Trend zur Ökonomisierung wird aufgegriffen, indem man sich eine Unternehmensberatung ins Haus holt. Die Kommunikation ist stark durch wirtschaftliche Begriffe geprägt, indem von Pro-



dukten gesprochen wird, die für die Verwaltungswelt zunächst eher befremdlich sind. Das Ziel ist es, mit Wirtschaftsinstrumenten, in diesem Fall dem produktorientierten Haushalt, die Organisation zu steuern.

Aber dieser Vergleich hat natürlich auch seine Grenzen, was im Folgenden anhand verschiedener Instrumente und ihrem Einsatz aufgezeigt werden soll.

Dabei stehen Begründungsmuster im Vordergrund. Begründungen, warum es nicht gelungen ist, durch die Verwaltungsreform zu einem „Verwaltungsunternehmen“ zu werden.

Der Kontext zu diesem Zitat war die Regelung in der Gemeindeordnung, dass die Verwaltung wirtschaftlich und sparsam arbeiten soll (siehe Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO). Dabei wurde das Thema Bilanz erörtert. Dass die Bilanz als Instrument für eine Kommunalverwaltung eher schwierig ist, zeigt sich an der konkreten Anwendung dieses Instrumentes im politischen Bereich.

B3: Und da merkt man eben auch, die Stadt ist kein Wirtschaftsunternehmen, wo man natürlich mit einer strikten Kostenbetrachtung daher käme und sagt, des und des kostet's, sondern die Stadt hat eben ganz andere Zielsetzungen, die sich der Ökonomisierung entziehen. Die Stadt hat die Zielsetzung dafür zu sorgen, dass was los ist, dass den Bürgerinnen und Bürgern was geboten ist, dass ehrenamtliches Engagement gefördert und unterstützt wird, dass Traditionen aufrecht erhalten werden und dazu passt diese null Komma gar nicht. Ich sag dir auch noch mal warum, warum ne Bilanz auch noch mal, vielleicht muss ich noch mal nachholen zu vorhin, warum das das falsche Instrument ist, also was macht ne Bilanz. Ne Bilanz hat eine Mittelherkunft- und eine Mittelverwendungsseite, ja, und das Ganze aus gutem Grund, weil ein Unternehmen und das ist das, was die Bilanz abbildet, ja, hat Anlagevermögen und Umlagevermögen, um dem erwerbswirtschaftlichen Zweck nachzugehen. Wir haben kein Anlage- und Umlaufvermögen, um einem erwerbswirtschaftlichen Zweck nachzugehen. Deswegen passt dieses diese Bilanz eigentlich überhaupt nicht, gibt keine Aussage für das, was die Stadt als Zielsetzung hat, weil die Stadt hat eben als Zielsetzung Daseinsvorsorge, aber nicht irgendwelche Marktchancen von sich selbst auf irgendwel-

chen Märkten auszuloten, um da mit irgendeinem Produkt Geld zu verdienen. Das ist grundsätzlich was völlig anderes und deswegen passt's nicht. (IB\_3, Z 143)

Das Instrument der Bilanz wurde bereits oben zum Thema Konkurrenz aufgegriffen. In diesem Zitat steht aber die Sinnhaftigkeit des Einsatzes einer Bilanz im Fokus.

Hier wird sehr stark betont, was die Unterschiede zur Privatwirtschaft sind. Auffällig ist, dass diese Unterschiede aber trotzdem mit einem ökonomischen Sprachgebrauch dargestellt werden.

Grundlegend für den Unterschied wird vor allem die andere Zielsetzung einer Verwaltung gesehen. Es stellt sich also die Frage, ob diese Instrumente überhaupt zu einer Organisation, die die oben herausgearbeiteten gesellschaftlichen Funktionen (siehe Kapitel 6.1) zu erfüllen hat, passen.

Der Interviewpartner kommt dabei lediglich zu dem Schluss, dass es nicht passt. Es gibt keinen Vorschlag, wie das Dilemma, in dem die Verwaltung hier steckt, aufgelöst werden könnte. Allerdings stellt allein diese Feststellung schon eine Lösung dar. Das Problem, dass hier ein wirtschaftliches Instrument nicht so greift, wie es greifen sollte, wird gelöst, indem festgestellt wird, dass dieses Instrument gar nicht passen kann.

Mühlenkamp greift dieses Dilemma ebenfalls auf:

Mißverständnis B: Privatwirtschaftliche Instrumente seien grundsätzlich auch im öffentlichen Sektor geeignet bzw. ‚eins zu eins‘ übertragbar.

Hierbei wird oft vergessen, daß die öffentliche Hand aus bestimmten Gründen – z. B. aufgrund des Rechtsstaatsprinzips – nach anderen Regeln handelt bzw. handeln muß als Private. Zudem fehlen der öffentlichen Hand teilweise der Wille und die Fähigkeit, privatwirtschaftliche Instrumente adäquat umzusetzen [...]. (Mühlenkamp 2005, S. 31)

Man sollte sich also bei der Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten auch immer die Frage stellen, ob diese überhaupt passen und wenn ja, wie man sie an die eigene Organisation anpassen kann.

Wie sich die Anwendung der Wirtschaftsinstrumente Bilanz und Anlagevermögen darstellen kann, zeigt das nächste Zitat.

B1-2: Und jetzt noch mal zum Rechnungswesen, weil man ja des mittlerweile auch in den Debatten erlebt, da ist halt dann die [Stadträtin], zum Beispiel, die erklärt uns dann, dass wir uns ja viel mehr leisten können, weil die Stadt ja so ein gewaltiges Vermögen hat. Was ja stimmt, die Art und Weise wie wir bilanzieren, wir bilanzieren ja jeden Quadratmeter Straße und betrachten den als Vermögen, jedes Schulhaus betrachten wir als Vermögen. Dass das Vermögen nicht produktiv ist, sondern nur Geld kostet, wird dabei ausgeblendet, aber es wird der Schluss daraus gezogen, wenn wir über die Art des Bilanzierens, dann ham wir ja tatsächlich im Buch dargestellt einen Wertzuwachs und dann eine Debatte zu führen, dass man eigentlich sparen muss, das ist unglaublich schwer. Es wird einem erklärt, eben von manchen, entweder, weil sie es ned verstehen oder weil sie es nicht verstehen wollen, wir können uns ja viel mehr leisten, weil wir so reich sind, weil wir so viel Vermögen haben, also manchmal ist diese Doppik auch kontraproduktiv (Lachen). (IB\_1, Z 707)

Es wird deutlich gemacht, welche Auswirkungen die Einführung dieses Instrumentes auf politischer Ebene haben kann. Es ist eben problematisch, wenn ein Vermögen bewertet wird, das zwar definitiv wertvoll ist, aber keinen Marktwert hat, weil es keine Möglichkeiten gibt, dieses Vermögen zu veräußern. Es zeigt erneut deutlich auf, dass eine Bilanz eben ein Wirtschaftsinstrument und kein politisches Instrument ist. Zu einer Bilanz gehört auch immer eine Gewinn- und Verlust-Rechnung, die auf Unternehmen ausgerichtet ist, die einen Gewinn erzielen.

Die wirtschaftliche und politische Logik passen hier nicht zusammen. Die Erkenntnisse, die das wirtschaftliche Instrument Bilanz über die Organisation Stadtverwaltung liefert, kann politisch nicht genutzt werden. Es spielt schlicht und ergreifend keine Rolle, wie hoch unveräußerbares Vermögen für die Aufstellung einer Bilanz bewertet wird. Wenn liquide Mittel fehlen, kann bei einer Stadtverwaltung eben nicht auf diese Art des Vermögens zurückgegriffen werden. Auch bei der Aufnahme von Krediten spielt es keine Rolle, weil hier das Verfahren für eine Kommunalverwaltung sich deutlich von dem Verfahren für ein Unternehmen unterscheidet. Das Instrument Bilanz eignet sich also nur bedingt, um die Organisation Stadtverwaltung zu steuern.

Diese Betonung der Andersartigkeit ist immer wieder wichtig, um das „Scheitern“ bei der Anwendung der Instrumente für die innere Stabilität zu verarbeiten. Es wird nicht nach innen, also die Umsetzung, kritisiert, sondern von vornherein dargestellt, warum es prinzipiell nicht passt.

Es stellt sich also die Frage, welchen Mehrwert diese Informationen aus einer Bilanz haben. Zum Vergleich mit anderen Städten ist sie definitiv nicht nutzbar und zu welchen politischen Diskussionen diese Informationen führen können, wird im folgenden Abschnitt aus dem gleichen Interview sichtbar:

B1-1: [Dass es] für eine private Firma wirklich was Tolles ist, wenn sie Anlagevermögen hat, und das auch noch schön abschreibt, und sich dann auch schöne Reserven dadurch jetzt erzeugt für die Zukunft. Funktioniert alles nur dann, wenn ich es auch wirklich verkaufen kann. Wenn's soweit ist und die Dinge, die wir haben nicht verkaufen kann und nicht verkaufen will, dann hat das natürlich einen anderen Stellenwert und man muss halt sehen, wie ist das Vermögen, das ich habe, kostet mich auch richtig Geld und daraus Geld zu machen, hab ich eigentlich nicht vor, wenn ich mich so verhalte, wie ich mich politisch verhalten möchte. Ich möchte das Zeug nicht verkaufen, was der Stadt gehört und viele sagen, das würde uns auch keiner abkaufen oder nur mit großem Aufwand, hohen laufenden Kosten. Natürlich kann ich auch eine Straße verkaufen, wenn ich dann regelmäßig was dafür zahl. (IB\_1, Z 731)

In diesem Zitat wird der politische Aspekt verstärkt in den Vordergrund gerückt.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass es zwar für eine Verwaltung möglich ist, eine Bilanz aufzustellen und hierfür auch ihr Anlagevermögen zu bewerten. Der Mehrwert dieser Bewertung hält sich allerdings in Grenzen, weil diese Anlagen nicht veräußert werden können. Gleichzeitig werden aber durch die Bilanz politische Debatten ausgelöst. Es zeigt sich schön, wie der wirtschaftliche Einfluss aufgegriffen und mit den eigenen Elementen, nämlich politischer Kommunikation, bearbeitet wird.

Das große Vorbild für die Verwaltungsreform waren Unternehmen, die sich auf dem Markt bewegen. Es sollten dazu ebenfalls marktähnli-

che Situationen geschaffen werden. Inwieweit das bei einer Verwaltung funktioniert, wird in den folgenden Zitaten besprochen.

Im KGSt-Bericht zum NSM aus dem Jahr 1993 (Quelle) wird bei der Darstellung des neuen Leitbildes der Kundenbegriff eingeführt:

Ein wirkliches Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung müßte heute etwa so aussehen:

Es ist primär nachfrage- und kundenorientiert und organisiert sich daher ‚von außen nach innen‘. (KGSt 1993, S. 13)

Damit soll ein Wandel sowohl nach innen als auch nach außen erfolgen. Nach innen bedeutet, dass nur noch das ‚produziert‘ wird, was auch wirklich nachgefragt wird. Nach außen bedeutet, dass der Umgang mit den Bewohner\*innen der jeweiligen Gemeinde verändert werden soll. Mit dem Bürgerbegriff wird hier das alte Ober-Unter-Verhältnis verbunden, der Bürger als Bittsteller. Mit dem „neuen“ Kundenbegriff möchte man sich davon lösen. Ein Kunde muss umworben werden, damit er auch das angebotene Produkt erwirbt. Die Dienstleistung und der Service stehen im Vordergrund. Bei diesem Begriffswandel ging es vor allem um die Haltung, die man seinen Bürgern gegenüber an den Tag legt.

Wie mit diesem neuen Begriff in der Praxis umgegangen wird, zeigen die folgenden Zitate.

B3:... aber ich bin eben schon der Meinung, dass es einen Kernbestand gibt von Dingen, die sich dem Markt auch entziehen und dass ein Hoheitsgebilde eben ne andere Grundrichtung hat. Also ich tu mich immer noch schwer mit einer kundenorientierten Betrachtungsweise, wenn ich jetzt an die kommunale Verkehrsüberwachung denke, ja, weil das is eben eine ganz andere Situation auf dem Markt. Also der Kunde einer Verwarnung der kommunalen Verkehrsüberwachung fragt diese nicht nach. Er möchte sie eigentlich nicht. Das unterscheidet diesen Kunden schon mal von jedem anderen Kunden in der Privatwirtschaft, weil wenn ich ein Produkt anbiete, dann geh ich davon aus, dass dieses Produkt nachgefragt wird. Das Produkt muss so sein, dass es nachge-

fragt wird und das sollte so sein, dass die Nachfrage immer größer wird danach, weil ich dann mehr von meinem Produkt absetze. Ja, und wenn meine Kalkulation stimmt, dann mach ich auch mehr Gewinn. Und das ist einfach beim – nehmen wir gleich das nächste Beispiel, beim Bescheid der Verwaltung über die Müllgebühren auch anders, ja, also (Lachen), das frag ich auch nicht nach. Und so gibts also viele viele Akte hoheitlichen Handelns, ja, also wenn ich jetzt Empfänger bin einer Sozialleistung, die vom Sozialreferat geleistet wird, dann ist das auch ein ganz anderer Ansatz als auf einem Markt, weil in der Regel nicht die Menschen sich drum reißen, alle Sozialhilfeempfänger zu werden. Ja, ich verwendet jetzt noch alte Begriffe, aber da wird's auch recht plastisch. Und das merkt man schon über die ganze Verwaltung hinweg, [dass es] viele viele viele Bereiche gibt und genau für das ist sie aber auch da, die eben nicht vergleichbar sind mit einer Produktsituation eines privatwirtschaftlich betriebenen Unternehmens auf irgendeinem Markt. (IB\_3, Z 170)

Hier wird der Unterschied noch mal betont, was bei der Verwaltung eben anders ist als in einem Unternehmen. Es gibt bestimmte Aufgaben, die die Stadt leistet und die nicht aktiv nachgefragt werden können, sondern – wie es so schön heißt – von Amtswegen erfüllt werden. In diesem Zusammenhang wird es schwierig, den Bürger oder die Bürgerin tatsächlich als Kunden bzw. Kundin zu bezeichnen. Zumindest wenn man den Begriff in seinem wahrsten Sinne des Wortes begreift, so wie es auch in dem Zitat beschrieben wird. Stimmiger wird der Begriff, wenn man von einem gewissen Dienstleistungsgedanken bezüglich der Kund\*innenbeziehung ausgeht. Die Beziehung des Staates zu seinen Bürger\*innen ist mit Blick auf die Vergangenheit nicht gerade von einem Dienstleistungscharakter geprägt. Eindrucksvoll sind hier Bilder von Bürger\*innen, die als Bittsteller in Amtsstuben kommen, in denen der Beamte (und hier ist bewusst nur die männliche Form gewählt) sich hinter seinem auf einem Podest stehenden Schreibtisch verbarrikadiert. Wenn es also darum geht, sich von dieser Vergangenheit zu lösen, macht der Kundenbegriff Sinn, um zu einer kulturellen Veränderung zu kommen. Wie es dann aber bei den einzelnen Aufgaben tatsächlich wirkt, konnte bereits in diesem Zitat gezeigt werden.

Um beim Kundenbegriff zu bleiben, zeigt das folgende Zitat noch mal einen etwas anders gelagerten Fall auf.

A1: Der [Rettungsdienst] hatte von Haus aus diesen für sich Dienstleistungscharakter. Da war es dann schon noch mal schwierig für die Leute, den Rettungsdienstpatienten als Kunden zu sehen. Also, die haben die ja als Patienten gesehen und haben denen eigentlich noch ein höheres Maß an Aufmerksamkeit gewidmet, den man nur einem Kunden widmen würde. (IA\_1, Z 737)

Im Bereich des Rettungsdienstes, der bei der Berufsfeuerwehr angesiedelt ist, wäre eine Verbesserung der Beziehung zu den Bürger\*innen gar nicht von Nöten gewesen. Im Gegenteil, der neue Begriff reduziert aus Sicht dieser Mitarbeiter\*innen sogar die Aufmerksamkeit.

Dieses Zitat beschreibt also ein weiteres Beispiel, bei dem die neue Begriffswahl für die Mitarbeiter\*innen unstimmig ist und zu Irritationen geführt hat.

Hat der Wandel durch die Veränderung des Begriffes funktioniert? Es hatte auf jeden Fall zur Folge, dass für die Stadtverwaltung München die Bürger\*innenorientierung als Ziel aufgegriffen wurde. Damit konnte der Dienstleistungsgedanke stärker in den Vordergrund gerückt werden. Es konnte ein Perspektivenwechsel erfolgen. Die Frage war dann nicht nur, ob die Aufgaben gut erfüllt wurden, sondern ob die Leistungen von den Empfänger\*innen auch positiv aufgenommen werden.

Gleichzeitig konnte anhand dieser Zitate aufgezeigt werden, wie sperrig der Begriff für die Verwaltung teilweise war und ist.

Der Kundenbegriff war für die neue Ausrichtung als Dienstleistungsunternehmen eine wichtige kulturelle Veränderung. Das Kernstück der Verwaltungsreform war allerdings das Produkt und um dieses geht es im folgenden Abschnitt.

A6: Wirtschaftlichkeit – Roootes Tuch für Sozialreferatsmenschen (lacht) ja, das muss man einfach sagen, da ist dieser Aspekt, eher weit weg, auch insbesondere wenn's um pädagogische, sozialpädagogische Arbeiten geht, dann steht erst mal genau der Wirtschaftlichkeitsaspekt nicht im Vordergrund. Das war, denke ich, grad mit dieser, wir beschrei-

ben die Produkte, was ist das Ziel des Produktes, mit wie viel Geld soll das ausgestattet sein. Also dann wurden die natürlich mehr und mehr damit konfrontiert, aber da denke ich, ist schon, grad für die eher pädagogisch ausgerichteten Professionen, das war für die noch mal ein völliger Bruch. Also auch heute noch, muss man sagen, auch welche Wirkungen gefragt wird, welche Wirkung hat dieses und jenes Handeln, ist es unwahrscheinlich schwer, es so messbar zu fixieren, also es wird sehr beschrieben und umschrieben, aber um wirklich zu sagen: Wo ist jetzt genau konkret die Wirkung, wie kannst du die messen? – Ja, das kann man nicht messen. Also, diese Geschichten Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, ich glaub, da hat sicher gerade auch in dem Bereich, was originär sozialpädagogische Arbeit betrifft, da haben sich auch teilweise Geister geschieden. Wir haben uns da oft drüber manchmal lustig, manchmal nicht so lustig gestritten und gesagt: naja, wenn ihr die Wirkung nicht beschreibt, dann können wir euch 10 % vom Budget wegnehmen, weil dann wissen wir ja auch nicht, ob sich's anders auswirkt, weil wenn wir jetzt nicht wissen, wie die Wirkung ist, wissen wir auch mit weniger als 10 % nicht, wie die Wirkung ist. War dann wieder kritisch, aber einfach, um den Leuten bewusst zu machen: Ihr müsst euch mit diesen Gedanken beschäftigen, ihr müsst eure Arbeit auch in dieser Richtung, ja, bewerten und auch mal sagen, was ist der Wert von dieser Arbeit, wo, woran macht ihr fest, dass das einen Sinn hatte? Oder woran macht ihr fest zu sagen: Da hat sich was verändert? Das muss man ja in irgendeiner Form, das merkt man natürlich auch bei den Produktbeschreibungen, dann fließt's ja letztendlich auch wieder ein, wie schwer sich da Teile auch getan haben zu sagen: Was ist die Wirkung von diesem Produkt? (IA\_6, Z 409)

Hier stellt sich die Frage, wie pädagogische Arbeit messbar gemacht werden soll. Typische Beispiele für pädagogische Arbeit bei einer Stadtverwaltung sind die Bezirkssozialarbeit und die Arbeit im Jugendamt. Bei der Bezirkssozialarbeit geht es um Beratung und Unterstützung in vielen sozialen Bereichen. Es steckt also immer viel Präventionsarbeit dahinter. Wie weit Präventionsarbeit wirklich wirksam ist, ist eine der am schwierigsten messbaren Tätigkeiten. Nicht umsonst gibt es auch die Redewendung „There is no glory in prevention“. Es liegt erneut auf der Hand, weshalb die Messbarkeit so schwierig ist: Denn es fehlt an



einer Kontrollgruppe. Diese Thematik muss an dieser Stelle nicht vertieft werden – in Zeiten von Corona sind das ohnehin Themen, die ausführlich diskutiert werden. Aber es zeigt sehr schön auf, wie schwierig es ist, Wirksamkeit tatsächlich sichtbar und messbar zu machen. Hier passen einfach die wirtschaftlichen Instrumente nicht gut, da sie zunächst nicht darauf angelegt sind. Gleichzeitig kostet pädagogische Arbeit Geld und die Frage nach der Wirkung ist berechtigt.

Darüber hinaus muss aber auch ein pädagogischer Bereich versuchen, die benötigten Ressourcen zu planen. Es zeigt sich, wie schwer es in einem solchen Bereich ist, über Geld zu steuern. Die Kausalzusammenhänge können hier nicht gut dargestellt werden. Es müssen also Surrogatkriterien entwickelt werden, die es ermöglichen, pädagogische Arbeit messbar zu machen, um zum einen die Ressourcen planen zu können und zum anderen die Wirksamkeit zu belegen.

Gleichzeitig entsteht der Eindruck, dass durch die Einführung dieser betriebswirtschaftlichen Instrumente pädagogische Arbeit plötzlich gefährdet ist, abgeschafft zu werden, falls die Wirksamkeit nicht nachgewiesen werden kann.

Mit diesen Beschreibungen wird die Problematik innerhalb dieses pädagogischen Bereichs sehr deutlich. Es kommt zu inneren Destabilisierungen, wenn versucht wird, die pädagogische Arbeit mit Zahlen und in Geldwerten auszudrücken. Das Projekt wird zur Gefahr. Gleichzeitig könnte man aus einer rein neoliberalen Sicht ebenfalls argumentieren, dass genau die Bereiche, die Geld verschwenden, sich durch das Projekt gefährdet sehen sollten.

Bei den letzten Zitaten herrscht das Begründungsmuster, dass die Instrumente/Begriffe nicht passen, vor. Es wird eine Grenze gezogen, was aus der Reform tatsächlich umsetzbar ist bzw. war und was noch fehlt, um zu einer zufriedenstellenden Umsetzung zu kommen.

I: Sie haben vorher gesagt, eines der wichtigen Dinge war eben, dass nicht mehr mit dem Rasenmäherprinzip gespart wird. Also das ist ja so ein Aspekt, der, egal welche Literatur man jetzt zum NSM irgendwie sich anguckt, also hier intern geschriebene oder, egal mit wem man redet, das kommt eigentlich immer. Jetzt ist nur die Frage für mich, funktioniert 's denn? Also ich hör ganz oft ...

B<sub>10</sub>: Nein (*lacht*) ganz einfach.

I: (*lacht*) Ja, was glauben Sie denn, warum 's nicht funktioniert? ...

B<sub>10</sub>: Oder sagen wir lieber mal: ja und nein. ... Wenn man jetzt mal die Münchner Situation betrachtet, und nur die kann ich mit hinreichender Kompetenz einschätzen, dann ist es zwar nach wie vor so, dass der Stadtrat bestimmte Sparvorgaben gibt, aber auf der anderen Seite die Verwaltung über die Budgetierung selber entscheiden kann, in welcher Art und Weise sie den Sparvorstellungen nachkommt. Das ist anders als früher, als jede einzelne Haushaltsstelle rasiert wurde in einem bestimmten Prozentsatz. Das ist ein erheblicher Vorteil. Und auch die Möglichkeit der Verwendung von Haushaltsresten öffnet Spielräume, die in anderer Art und Weise nicht gegeben waren und sind, das macht Sinn, das ist gut, das hat auch etwas zu tun mit einer gewissen Effizienzrendite, die man sich verschafft und über deren Verwendung eigenständig entscheiden kann. Das ist ein überaus positiver Effekt. Nein insofern, als die Steuerung des Stadtrates über Produkte – wie sie ja eigentlich, von den geistigen Vätern und Müttern der Verwaltungsreform intendiert war – nicht wirklich funktioniert. Was damit zu tun hat, dass wir in vielen Fällen, was die Generierung geeigneter Kennzahlen betrifft, noch nicht den Stand erreicht haben, der das ermöglichen würde. Und das hängt vielfach auch damit zusammen, dass es unglaublich schwierig ist, produktbezogen den Outcome zu beschreiben. Weswegen es von Fall zu Fall doch bei der input-gesteuerten Konsolidierung bleibt. Ich meine aber, dass wir hier auf einem guten Weg sind und dass mit weiterer konsequenter Beschreibung dieses Weges, die Produktsteuerung, die Steuerung über Produkte durch den Stadtrat erreichbar ist.

I: Was fehlt denn, dass es nicht ...?

B<sub>10</sub>: Kennzahlen. Geeignete Kennzahlen und die Definitionen des Outcomes, das ist ganz, ganz schwierig. (IB\_10, Z 482)

Es fehlen also noch Kennzahlen, um über die Produktsteuerung zu konsolidieren, und es wird als sehr schwierig beschrieben, zu diesen Kennzahlen zu kommen. Dennoch wird weiter daran gearbeitet. Somit hat sich etwas zum Positiven verändert, aber es könnte noch besser –

also näher am Konzept bzw. an der Theorie – sein. Die Frage, ob es überhaupt möglich ist, geeignete Kennzahlen für jede Arbeit zu entwickeln, wird in diesem Beispiel für das Begründungsmuster komplett ausgeblendet. Es steht nicht zur Frage, ob es überhaupt geht, sondern es wird festgestellt, dass es trotz der Schwierigkeit schlicht umgesetzt werden muss.

Auch hier kommt erneut das Bezugsproblem, dass die Instrumente nicht so funktionieren, wie sie sollten, zum Vorschein. Vielmehr wird dargestellt, was zur inneren Stabilisierung fehlt, also das Augenmerk noch stärker auf die Innensicht gerichtet. Bei den vorherigen Zitaten, bei denen sich das Begründungsmuster auf die Passgenauigkeit bezieht, ist vorrangig ein Rechtfertigungsmuster nach außen, also warum die Anpassung an die Umwelt nur bedingt erfolgt, festzustellen.

Auch im folgenden Zitat wird hervorgehoben, was noch fehlt.

A4: Die Grundidee ist einfach auch das Zusammenspiel der Instrumente, d. h. das eine geht nicht ohne das andere. Also ich kann z. B. nicht versuchen, nur meine Produkte zu definieren, aber dann alles beim Alten zu belassen, sondern ich muss irgendwann mal anfangen, mir die Prozesse anzuschauen. Wenn ich bei den Prozessen bin, dann muss ich sehen, okay, dann bin ich bei den Menschen, die die Prozesse erstellen. Da kann ich jetzt nicht sagen, die Menschen, die sind mir egal, sondern die Menschen brauchen eigentlich die Ausstattung, die für sie wichtig ist, damit die Ergebnisse so erzielt werden können, zu diesem wirtschaftlich günstigen Preis, was halt vorher in irgendeiner Form festgelegt sein muss. Dann muss es ein Instrument geben, was das Ganze auch controlling-technisch abbildet, dass wirklich halt ein Controlling etabliert ist, was eben nicht nur auf dem Papier ist oder tolle Datenberichte hat. Wir hatten damals die blöden Verwaltungsberichte, über die wir uns stundenlang geärgert haben, und wenn ich mir jetzt das Berichtswesen anschau, ist es nicht viel anders – nach so vielen Jahren. Eigentlich müsste ein Controlling halt durch ganz klassische Ziele, die halt auch irgendwas mit Zielen zu tun haben und nicht nur mit Aufgabendarstellungen und dann halt auch mit der entsprechenden Weiterverfolgung, welche Maßnahmen, welche Kennzahlen, und wenn dieses System, was halt eigentlich ein ganzheitliches ist, so miteinander verzahnt ist und miteinander funktioniert und

dann auch letztendlich der Bürger irgendwas davon hat, indem z. B. die Verwaltungsleistungen günstiger werden oder wenn der ne bessere Leistung haben will, mehr dafür zahlen kann, aber das zumindest sich das aussuchen kann. Oder aber jetzt halt auch Öffnungszeiten da sind, die halt wirklich bürgerkundenorientiert sind und wo es nicht nur darum geht, dass die Verwaltung sich an ihre flexiblen Kernzeiten orientiert, sondern auch irgendwie halt mal nachfragt: Bürger, was brauchst du? Und dann auch wirklich halt mal nachfragt: Welche Qualität brauchst du wirklich? Weil auch hier hat ja München teilweise einen Trend, z. B. auch ein Überangebot zu bringen, und auch das ist ne Frage, wo man sagen kann, wenn man z. B. kein Geld hat, wo kann ich dann Geld sparen? Nämlich bei den Dingen, die der Bürger gar nicht braucht. Und dieses komplette Zusammenspiel, auch dann Öffentlichkeitsarbeit, Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger. Oder auch Bürgerbeteiligung stärker zu involvieren, dieses ganze komplette Verzahnungspaket, des ist des, was bei uns immer noch nicht funktioniert. (IA\_4, 209)

Die Kritik, dass dieses Zusammenspiel immer noch nicht funktioniert, wird als Begründungsmuster verwendet, warum die Reform doch nicht alle ihre Erwartungen erfüllt.

Die große Reform ist beendet, aber das Ergebnis ist nicht wirklich sichtbar bzw. es ist ein Ergebnis sichtbar, aber nicht das erwartete. Es zeigt sich ein Rechtfertigungsmuster, das eine Erklärung bereithalten soll, warum trotz der enormen Reformbemühungen sich nicht viel verändert hat und alles mehr oder weniger beim Alten geblieben ist. Diese Aussage muss dabei jedoch auch kritisch betrachtet werden, weil hier ja ein subjektives Empfinden dargestellt wird.

Gleichzeitig wird in diesem Zitat der technokratische Charakter der Verwaltungsreform sichtbar. Erneut schwingt Rationalitätsmythos mit: Wenn die Instrumente nur richtig eingesetzt werden, dann funktioniert die Organisation Verwaltung wie eine Maschine. Durch den korrekten Einsatz der Instrumente soll die Verwaltung „wie am Schnürchen“ laufen. Alle Probleme, die in der „Natur“ einer Organisation liegen, nämlich vor allem der immer bestehende Koordinationsaufwand, den es geben muss, weil in einer Organisation parallel gearbeitet werden kann, sollen mit damit gelöst werden.

Interessant ist auch, dass es keinen klaren Adressaten gibt. Wer trägt denn die Verantwortung, dass das Zusammenspiel bzw. die Kennzahlen noch fehlen? Die Position des Interviewpartners ist hier eine beobachtende, die aber keinen Handlungsspielraum besitzt, um eingreifen zu können.

Die Kommunikation ist wirtschaftlich dominiert. Der politische Aspekt wird nicht aufgegriffen oder auch nicht wahrgenommen.

Aber die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente führte auch zu verwaltungsbedingten Schwierigkeiten:

A3: Das verstehe ich auch, das hat den Stadtrat zu interessieren, aber da wird künstlich was erfunden, ja man muss da Ziele machen und da habe ich dann Ziele gemacht. Die interessieren gar nicht wie viel xxxx ich begleite, irgendwas habe ich dann erfunden ja, die Zahl, die eh nicht stimmt. Das kann eh keiner überprüfen, ja, ich tu den Prozess total unterlaufen und das machen andere Referate auch. Weil meiner Ansicht nach sollte man das Rudimentäre betrachten: bin ich effizient oder bin ich effektiv. Ja, effektiv ist der xxxx, beliebt ja, was dann vielleicht auf den Marktanteilen reflektiert. Was dann auch für die Effizienz durchaus eine Rolle spielt, aber wie viel xxxx ich begleite und wie viel xxxx es gibt- na ja gut ich mach das schon, ich sag das denen schon, aber wen interessiert das – ist doch völlig unerheblich, weil das kann man eh kaum steuern. Gewisse Sachen kann man gar nicht steuern. (IA\_3, Z 252)

Das Problem ist, dass die Instrumente oder zumindest die Instrumentenanwendung für die Verwaltung nicht passt. Dieser Interviewpartner zeigt deutlich auf, wie eine Lösung herbeigeführt werden kann. Die Kennzahlen passen nicht, also werden einfach Zahlen für die Planung erfunden. Damit verlieren sie aber ihren Sinn. Gleichzeitig wird innere Stabilität erreicht. Das Geforderte wird geliefert. Es kann nur die beabsichtigte Wirkung, nämlich dadurch die Organisation auch zu steuern, nicht entfalten.

Beim Vergleich einer Verwaltungsorganisation mit einem Wirtschaftsunternehmen kann man zwei Kategorien von Begründungsmustern erkennen: Entweder wird festgestellt, dass die Instrumente für eine Verwaltung nicht richtig passen oder dass noch wichtige Bausteine fehlen. Mit diesen Begründungsmustern soll das Bezugsproblem,

dass die Verwaltung durch die Einführung der Verwaltungsreform sich nicht komplett zu einem Dienstleistungsunternehmen gewandelt hat und nicht spürbar wirtschaftlicher geworden ist, gelöst werden.

Im Vergleich mit der Wirtschaft schneidet die Verwaltung aber nicht immer nur schlecht ab.

I: Also, die Frage was hat sich seither geändert. Da haben Sie gesagt, grad das Wirtschaften ist sehr unterschiedlich.

A8: Ja, Wirtschaftlichkeit, da glaub ich sieht man es am deutlichsten. Ich behaupte nicht, dass wir jetzt wirtschaftlich handeln, aber wir haben jedenfalls Kostentransparenz und wir haben jedenfalls die Möglichkeit wirtschaftlich zu handeln. Während wir davor eigentlich blind gehandelt haben, einen bestimmten Topf Geldes hatten, der halt ausgegeben wurde und eben nicht wussten, was kostet ein Satz, was kostet ein Produkt, unsere Einnahmen nicht genau wussten, die Geldflüsse nicht genau kannten, wissen wir das jetzt alles. Also insoweit haben wir jetzt das Instrumentarium, um wirtschaftlicher zu handeln, also da haben wir, denke ich, einen deutlichen Fortschritt erzielt. Beim anderen Ziel Mitarbeiter- und Bürgerorientierung, hat ich's eigentlich schon beschrieben, auch da insbesondere bei der Mitarbeiterorientierung da ist enorm viel passiert. Also, ich glaub, dass wir da auch das Niveau der Wirtschaft erreicht haben. Wenn man so vergleicht oder sich berichten lässt, was Betriebe so machen im Bereich Mitarbeiterorientierung, dann machen die nichts anders als wir. Also da meine ich haben wir eigentlich auch gleichgezogen mit der Wirtschaft, mit den Unternehmen. Wir haben ja nur immer gesagt, der Begriff Unternehmen Stadt ist problematisch und wir haben ihn dann nicht mehr verwandt, weil Unternehmen ja auch als Gewinnorientierung oder Gewinnmaximierung, das passt nicht zu einer Kommune. Aber Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterorientierung und auch Bürgerorientierung passen natürlich zum Unternehmensbegriff und dasselbe gilt auch für die Bürgerorientierung. (IA\_8, Z 379)

Zum Abschluss dieses Kapitels jetzt also doch noch ein positiver Vergleich: Es wurde mit der Wirtschaft gleichgezogen und damit das – hier unausgesprochene – Ziel, nämlich zu einem Dienstleistungsunterneh-

men zu werden, erreicht. Die Kernaussage ist, dass die Wirtschaft es richtig und gut macht. Die Verwaltung macht das jetzt auch so.

Gleichzeitig wird nicht bestätigt, dass jetzt wirtschaftlich gehandelt wird. Es soll einfach zum Ausdruck gebracht werden, dass die Verwaltung ihre Aufgaben auch gut erledigt.

Das Kapitel 9 startete mit dem Sichtbarwerden von Ökonomisierung. Als Bezugsproblem für die Einführung der Verwaltungsreform und der damit einhergehenden Ökonomisierung konnte der wirtschaftliche Druck ausgemacht werden, der gerade in den 1990er-Jahren auf den Kommunen lastete. Als adäquate Lösungen für dieses Bezugsproblem wurden verschiedene Formen der Ökonomisierung angesehen. Gleichzeitig erfolgte aber auch immer eine Grenzziehung mit Verweis auf das politische Feld, wie weit die Ökonomisierung gehen kann.

Bei der Gegenüberstellung von Politik und Wirtschaft stand vor allem die Kommunikation im Vordergrund. Diese Gegenüberstellung der politischen und der Wirtschaftskommunikation führte zur Betonung der Unterschiede. Diese Grenzziehung ermöglicht eine Rechtfertigung für die nicht-planmäßige Verwaltungsreform – frei nach dem Motto „Wir können gar nicht anders!“. Hierbei erfolgte eine starke Konzentration auf die gesellschaftliche Funktion einer (Kommunal-) Verwaltung.

Verwaltung versus Politik bedeutet vor allem Effizienz versus Legitimität. Die durch die Verwaltungsreform vorangetriebene Trennung zwischen den politischen Grundsatzentscheidungen und den verwaltungstechnischen Ausführungen erfährt aber seine Grenze bei dem politischen Kontrollauftrag. Ohne der Verwaltung bei der Umsetzung auf die Finger zu schauen, kann keine nachhaltige Kontrolle und damit keine vollumfängliche Legitimation hergestellt werden. Es zeigt sich darüber hinaus, dass Legitimität und Effizienz nicht einmal abschließend geregelt werden kann, sondern in der Praxis immer wieder neu ausbalanciert werden muss. Der Versuch der Verwaltungsreform innerhalb dieses Spannungsfeldes zwischen Wirtschaftslogik und Verwaltungslogik kann demnach nur scheitern.

Eine Gegenüberstellung von Verwaltung und Wirtschaft kommt nicht umhin, sich mit dem Thema Bürokratie zu beschäftigen. Diese ist zwar die rationalste Herrschaftsform, neigt aber zu krebsartigen

Wucherungen. Gleichzeitig wird deutlich, dass eine Verwaltungsorganisation nicht anders handeln kann. Sie produziert und reproduziert sich aus ihren Elementen und Entscheidungen, die durch bürokratische Verfahren hergestellt werden.

Beim daran anschließenden Vergleich von Wirtschaftsunternehmen mit einer Verwaltungsorganisation kristallisieren sich zwei Begründungsmuster heraus: Entweder kommt man zu dem Schluss, dass die Instrumente nicht passen oder dass noch etwas fehlt. Mit diesen Mustern soll das Bezugsproblem gelöst werden, nämlich die Tatsache, dass die Verwaltungsreform die Verwaltung nicht in ein Dienstleistungsunternehmen verwandelt hat.

Geschlossen wird das Kapitel dann aber doch noch mit einem positiven Vergleich: Es soll zeigen, dass die Verwaltung ihre Aufgaben doch eigentlich ganz gut macht.





## 10 Resümee

Unsere moderne Gesellschaft ist geprägt durch ihre Geschwindigkeit und ihre Perspektivenvielfalt. Sie ist kaum steuerbar und doch permanent unter Regulierungsdruck. In dieser Gesellschaft bewegt sich auch die Stadtverwaltung München und ist gerade im Hinblick auf die Verwaltungsreform mit dem Regulierungsdruck und der Perspektivenvielfalt konfrontiert. Auf die Perspektive einer bürokratischen Verwaltung trifft durch den Trend der Ökonomisierung die wirtschaftliche Perspektive und gerät mit dieser in Konkurrenz. Im gesellschaftlichen Kontext erscheint dabei eine nicht hinterfragte Überhöhung der wirtschaftlichen Handlungsmuster und Methoden. Aber die Gesellschaft ist zu komplex, um sie auf eine Perspektive bzw. eine Logik zu reduzieren. Mit dieser Studie wurde der Versuch unternommen, die unterschiedlichen Perspektiven zu erfassen und ihre innere Spannung sichtbar zu machen.

Ausgangspunkt dieser Studie war die Frage, wie eine bürokratische Verwaltung mit einem Trend der Ökonomisierung umgeht. Um sich mit dieser Frage auseinandersetzen zu können, wurde herausgearbeitet, dass die Verwaltung besonders eng mit dem politischen System gekoppelt ist. Ihre Funktion ist der Vollzug von politischen Entscheidungen. Damit wurde die Organisation Stadtverwaltung München in der Gesellschaft verortet.

Mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells wurde verstärkt die wirtschaftliche Perspektive in die Stadtverwaltung integriert. Die Entwicklung des Neuen Steuerungsmodells durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) war die Reaktion des organisationalen Feldes der Verwaltung auf den Trend der Ökonomisierung.

Das Spannungsfeld zwischen dem politischen und dem Wirtschaftssystem wurde dabei unbeachtet gelassen. Aber gerade dieses Spannungsfeld – neben der Tatsache, dass die Verwaltung eine Organisation ist – verursacht die eigentlichen Probleme. Die durch den gesellschaftlichen Trend zur Ökonomisierung angestoßene Ausrichtung hin zum Wirtschaftssystem sollte viele der geschilderten Problemlagen lösen. Es hat sich aber gezeigt, dass die verstärkte Ausrichtung zur Wirtschaft

dieses Spannungsfeld mit seinen Problemlagen nicht eliminiert, sondern hier teilweise sogar zu Verschärfungen geführt hat.

Bei der Analyse der Interviews und der Stadtratsbeschlüsse konnte der Umgang mit den unterschiedlichen Perspektiven beobachtet werden. Die Perspektive der Verwaltung wurde immer wieder mit einer wirtschaftlichen Perspektive in Vergleich gesetzt. Auffällig war dabei die Überzeugung, dass private Organisationen der öffentlichen Verwaltung überlegen sind. Die dadurch konstruierten Defizite sollten durch die Übernahme von privatwirtschaftlichen Denkweisen, Handlungsmaximen und Instrumenten behoben werden. In den Interviews konnte aber herausgearbeitet werden, dass trotz der empfundenen Überlegenheit der Wirtschaft eine Übertragung ihrer Methoden wohl nicht zur Gänze möglich erschien. Der Versuch der konsequenten Anwendung der privatwirtschaftlichen Instrumente offenbarte deutliche Friktionen. Die Begründung dieser Friktionen ist erstaunlicherweise die Unterschiedlichkeit und die Besonderheit der öffentlichen Verwaltung, obwohl ansonsten die Ähnlichkeit der Verwaltung und der Wirtschaft stets betont wurde. Bei den Interviewten und den betrachteten Stadtratsbeschlüssen kam ein diffuses Bild der Wirtschaft zutage. Dieses Bild der Wirtschaft ist ein durch die Verwaltung selbst geschaffenes Bild. Dadurch wird eine Wirtschaft konstruiert, der ein Höchstmaß an Rationalität zugeschrieben wird – unabhängig davon, wie hoch das Maß an Rationalität in der konkreten wirtschaftlichen Praxis tatsächlich ist. Dieses konstruierte Bild wird als Referenz für die administrative Organisation Stadtverwaltung verwendet.

Erstaunlicherweise werden durch die Interviewpartner trotz der offenbar gewordenen Friktionen wegen der Unvergleichlichkeit von Wirtschaft und Verwaltung, die eingeführten wirtschaftlichen Instrumente nicht grundlegend hinterfragt, sondern weiterhin als sinnvolle Mittel zur Erfüllung der Verwaltungsziele gesehen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass der gesellschaftliche Trend zur Ökonomisierung so weit verfestigt ist, dass eine Hinterfragung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten per se bereits als abwegig empfunden wird. Die wirtschaftliche Perspektive ist somit nicht mehr aus einer öffentlichen Verwaltung wegzudenken. Hier ist deutlich zu sehen, dass die Konkurrenz von Perspektiven nicht zur Reflexion einer Multiper-

spektivität führt. Vielmehr erscheint die Logik des Ökonomischen als herrschende Perspektive.

Gleichzeitig ist sichtbar geworden, dass es auch eine starke politische Sicht auf die Reform und die damit verbundenen Veränderungen gibt. Hier werden Erklärungen gefunden, warum der starke wirtschaftliche Einfluss eben doch nicht so einfach aufgenommen und umgesetzt werden kann. Die politische Logik stellt dann die Grenze dar, bis zu dieser es zu einer Ökonomisierung kommen kann. Durch den Trend der Ökonomisierung wird Rationalität mit wirtschaftlicher Logik gleichgesetzt. Die Friktionen werden genau an den Stellen sichtbar, wo politische Entscheidungen ausgeführt werden müssen, die nicht zwingend einer wirtschaftlichen Logik folgen. Zur Ausführung von politischen Entscheidungen war aber die Bürokratie als zweckrationalste Form entstanden.

Gleichzeitig wird sichtbar, wie reflektiert meine Interviewpartner\*innen mit dem Thema Verwaltungsreform umgegangen sind und umgehen. Meine Interpretationen und Analysen bringen verstärkt einen gesellschaftstheoretischen Horizont mit.

Was die tatsächlichen Handlungen und Entscheidungen in der Organisation selbst betrifft, so ist die Ferne zum Haushalt die gleiche wie vor der Einführung der Verwaltungsreform, wenn man den Blick auf den oder die einzelne/n Mitarbeiter\*in lenkt. Diese Ferne führt unter anderem dazu, dass sich auf dieser Ebene das Bewusstsein zu einem verstärkten wirtschaftlichen Handeln eben auch nicht verändert hat. Obwohl mit diesem Schritt das oben erwähnte „Eh da Prinzip“ durchbrochen werden sollte, stellt sich hier die berechtigte Frage, ob sich auf Sachbearbeitungsebene hierzu wirklich etwas geändert hat.

Dieser Wandel hin zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen sollte eine Entbürokratisierung beinhalten. Auch hier ist die Erkenntnis eher ernüchternd. Bürokratie scheint einfach zur Verwaltung dazuzugehören. Das hat mit einer tief verwurzelten Grundhaltung zu tun. Es scheint die Meinung vorzuherrschen, je exakter und detaillierter etwas geregelt ist, desto gerechter ist es, weil die gleiche Schablone angelegt wurde. Je mehr Ermessensspielraum gewährt wird, desto besser kann zwar eine Anpassung an den Einzelfall erfolgen, aber gleichzeitig steigt die Abhängigkeit zur Entscheidung des/der einzelnen

Sachbearbeiters/-in, was wiederum das gefühlte Risiko beinhaltet, dass es dann ungerecht wird. Frei nach dem Motto: „Wenn wir diese Ausnahme/Entscheidung jetzt hier so treffen, müssen wir das künftig doch bei allen anderen auch machen“. Ob dieser konkrete Einzelfall jedoch in Zukunft überhaupt vermehrt auftreten kann, wird an dieser Stelle nicht hinterfragt.

Außerdem besteht auch immer wieder die Sorge, dass mit zu viel Ermessensspielraum der Raum für Betrug oder für Korruption geöffnet wird. Damit würden dann aber die Errungenschaften, die eine bürokratisierte, rechtsstaatliche Verwaltung darstellen, nivelliert werden.

Mit diesen eher negativen Erkenntnissen soll allerdings nicht die Verwaltungsreform als Ganzes infrage gestellt werden. Mir kommt es an dieser Stelle darauf an, deutlich zu machen, warum manches der Reform zwar als hehres Ziel formuliert wurde, aber an der Praxis scheiterte. Es geht nicht darum, dass Verwaltung nicht wirtschaftlich arbeiten kann oder dass Verwaltung keinen Dienstleistungscharakter entwickeln kann. Es geht darum, die Verwaltung als Organisation mit ihrer gesellschaftlichen Funktion zu sehen.

An dieser Stelle möchte ich dafür plädieren, nicht einem vermeintlichen Ideal aus der Wirtschaft nachzueifern. Vielmehr sollte die Verwaltung mit Selbstbewusstsein ihre wichtige gesellschaftliche Funktion anerkennen und durch mehr Wissen über beispielsweise das Spannungsfeld, in dem sie sich befindet, die Instrumente zur Führung und Steuerung einer Organisation entsprechend ihrer Bedürfnisse anpassen.

Das heißt selbstverständlich nicht, dass die Verwaltung nicht auch eine Kosteneffizienz anstreben sollte. Das gebietet schon die Tatsache, dass die Finanzierung hauptsächlich durch Steuergelder erfolgt. Aber sie sollte sich dafür nicht verbiegen müssen. Denn an manchen Stellen passen die Instrumente eben nicht. Bei bestimmten Aufgaben hat die Verwaltung es halt mit Bürger\*innen und nicht mit Kund\*innen zu tun.

Das Neue Steuerungsmodell hat vor allem organisatorische Effekte erzielt, wie zum Beispiel die Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung, eines Ausbaus der Personalentwicklung sowie einer stärkeren Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Bürger\*innen.

Damit wird deutlich, dass die Komplexität der öffentlichen Verwaltung nicht mit einer einzigen Logik erfasst und abgebildet werden

kann. Ökonomisierungstendenzen gehen aber genau in die Richtung, die Gesellschaft durch eine wirtschaftliche Perspektive und damit Logik zu erklären und vor allem zu steuern. Dabei treten zwangsläufig Probleme mit der Perspektivenvielfalt auf und lassen sich nicht theoretisch lösen, sondern nur praktisch. Der Umgang mit der Perspektivenvielfalt muss somit in der jeweiligen konkreten Situation gesehen werden. Diese Praxis kann auch bei der Stadtverwaltung München beobachtet werden, denn indem einerseits auf Ähnlichkeit und andererseits auf Verschiedenheit abgestellt wird, wird die Widersprüchlichkeit der Perspektiven nicht zum Problem.

Im Personalbereich der Stadtverwaltung München läuft gerade ein großes Projekt, neoHR. Es geht darum, die Personalverwaltung der Landeshauptstadt auf moderne Beine zu stellen. Das Projekt selbst wird als Weiterführung der Verwaltungsreform bezeichnet, indem bei dem Begriffspaar „Dezentrale Ressourcenverantwortung und zentrale Steuerung“ die zentrale Steuerung aufgegriffen wird und konsolidiert werden soll.

Das Projekt orientiert sich hierbei am HR Business Partner Modell von Dave Ulrich (Ulrich 1997). Dieses Modell wird in Abwandlung seit Jahrzehnten in deutschen und internationalen Unternehmen eingesetzt. Für die Stadtverwaltung München bedeutet es totales Neuland und für die meisten sind auch die Begriffe wie HR Business Partner große Unbekannte. Es wird hier also wieder „die Wirtschaft“ als Role Model ausgewählt. Und das hat auch seine Berechtigung. Meine Kritik soll sich nicht darauf richten, sich Vorbilder zu suchen. Meine Kritik richtet sich auf ein blindes Folgen dieser gewählten Role Model.

Die Verwaltungsreform war sehr betriebswirtschaftlich geprägt. Die Idee war, wie oben ausführlich erläutert, die Verwaltung in einem Betrieb bzw. in ein Unternehmen umzubauen. Dabei wurde aber völlig übersehen bzw. als nicht wichtig erachtet, dass die Ziele und die gesellschaftliche Funktion eines Wirtschaftsunternehmens und die einer Verwaltungsorganisation völlig unterschiedliche sind. Eine Verwaltung mit ihrem politischen Gremium wird immer wieder an der Frage scheitern, welche der vielen Aufgaben die wichtigsten sind, um ganz im Sinne eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses auch den besten Nutzen zu erreichen. Luhmann hatte diese Erkenntnis bereits 1960

ausführlich erläutert und erklärt. Luhmann kommt zu dem Schluss, dass Verwaltung nicht wirtschaftlich handeln kann, unter anderem weil bei der Aufgabenvielfalt nicht klar festgelegt werden kann, was den größten Nutzen hat. Meine Empirie bestätigt diese These. Auch durch ein Neues Steuerungsmodell kann dieses grundlegende Problem nicht gelöst werden. Aber es kann der Fokus auf die Bereiche gelegt werden, bei denen eben die betriebswirtschaftliche Effizienz gesteigert werden kann. Wenn dies in einem abgegrenzten Aufgabenbereich, der trotz Aufgabenkritik bestehen bleibt, erfolgt, dann sollten dort die Ressourcen so gewinnbringend wie möglich eingesetzt werden.

Aus diesem Kontext heraus zweifle ich auch an, ob eine (Kommunal-)Verwaltung eine volkswirtschaftliche Effizienz erzielen kann, wie es Mühlenkamp vorschlägt (Mühlenkamp 2005). Dieser Ansatz missachtet meiner Meinung nach, dass wir immer mit unvollständigen Informationen und unterschiedlichen Erwartungshorizonten konfrontiert sind. Hinzu kommt, dass wir mit Entscheidungen die Zukunft nicht konditionieren können. Unser Handeln löst also nicht nur die gewünschten Effekte aus, sondern auch unerwartete Aspekte. Nicht umsonst hat sich Luhmann mit seiner Theorie von einem reinen Kausalitätsgedanken gelöst. Es ist also oft die Wirksamkeit der Entscheidungen das Problem. Wenn nicht vorhergesehen werden kann, ob mit den Restriktionen/Regelungen die gewünschte Wirkung tatsächlich eintritt, kann auch schwer eine volkswirtschaftliche Effizienz erreicht werden.

Es macht also sehr wohl Sinn, sich in einer Organisation auch anzusehen, wie und was außerhalb in anderen Organisationen gemacht wird. Man muss das Rad nicht immer wieder neu erfinden. Aber auf der anderen Seite ist es wichtig, sich selbst als Organisation gut genug zu kennen, um zu erkennen, was funktionieren kann und was eben nicht. Das ist bei einer so großen Verwaltungsorganisation wie der Stadtverwaltung München natürlich nicht einfach. Deshalb plädiere ich sehr stark, hier immer wieder die gesellschaftstheoretische Perspektive einzunehmen, um zu einer Einordnung auf Gesellschaftsebene zu kommen und sich nicht in den organisatorischen Details zu verlieren. Der Schritt in die Organisation und ihre Details sollte erst danach erfolgen.

Das Konzept des Neuen Steuerungsmodells wirkt an der ein oder anderen Stelle etwas naiv, wenn es darum geht, wie die Verwaltung

in der Zukunft, also die moderne Verwaltung aussehen soll. Es ist eigentlich gut, dass sie nicht zu einem Unternehmen wird, weil sonst nicht mehr in Aufgaben investiert wird, die, wenn man nur die Zahlen betrachtet, sich nicht lohnen, aber für den sozialen Frieden einer Stadt von entscheidender Bedeutung sind. Konkret kann man das auch schön bei dem Thema „Partizipation“ sehen. Diese zeigt sich unter anderem bei politischen Forderungen nach einem Bürgerhaushalt<sup>18</sup> oder auch den intensiven Mitspracherechten der Bezirksausschüsse. Es handelt sich hierbei um ein politisches Thema, das aber starke Auswirkungen auf die wirtschaftliche Seite hat. Hier entstehen hohe Kosten, ohne dass ein Nutzen gegengerechnet werden kann. Der gesellschaftliche Wert kann hier nicht in Zahlen ausgedrückt werden und müsste bei einer betriebswirtschaftlichen Gegenüberstellung mit Null versehen werden.

Ich lehne die Ökonomisierung nicht gänzlich ab, ich möchte sie nur relativieren und ich fordere, dass man, wenn man betriebswirtschaftliche Instrumente einführt, sich hier der Grenzen, in denen sie wirken können, bewusst ist. Man wird das Zusammenspiel zwischen einem Stadtrat und seiner Verwaltung nie zu einer durchorganisierten, rationalen Maschine machen, weil an dieser Stelle andere Logiken vorherrschen. Man kann dieses Verhältnis nicht allein über Geld steuern.

Mir sind an dieser Stelle nur die Grenzen wichtig, an die eine Verwaltungsorganisation stößt, wenn sie zu sehr einem Wirtschaftsunternehmen gleichen möchte. Das soll allerdings nicht aus einer Rechtfertigungsposition heraus erfolgen. Es geht darum, keine Energie auf etwas zu verwenden, das keine Wirkung entfalten kann. In einer Organisation ist das oft der unreflektierte Rationalitätsmythos.

Es ist besser, sich auf das zu konzentrieren, was man in der Hand hat, um an dieser Stelle den Einsatz der Steuergelder zu optimieren und der gesellschaftlichen Funktion nachzukommen. Dazu hat das Neue Steuerungsmodell mit beigetragen. Mit neoHR sollen diese Errungenschaften bezogen auf den Personalbereich weitergetragen und optimiert werden.

Im Laufe der Arbeit hat sich gezeigt, dass die Soziologie das Feld der Verwaltungsorganisation gerne den Verwaltungswissenschaften überlässt. Die Verwaltungsreform wurde vor allem von Verwaltungswissen-

18 <https://www.buergerhaushalt.org/de/muenchen>, zuletzt aufgerufen am 26.02.2022.



schaftlern oder Ökonomen aufgegriffen und aus deren Perspektiven bewertet und evaluiert. Ein Einbetten dieser Reform in eine gesellschaftliche Rahmung erfolgt dabei nicht. Für die Soziologie eröffnet sich hier allerdings ein Feld, dass gerade im Zusammenspiel mit der politischen Soziologie von großem gesellschaftlichen Mehrwert sein kann.

Es können drei Ergebnisse herausgearbeitet werden:

*Erstens* kann es für die Verwaltung produktiv sein, sich und ihr Selbstverständnis im Hinblick auf die Funktionssysteme Wirtschaft und Politik und ihren Logiken zu reflektieren. Gesellschaftlich kann daraus profitiert werden, dass die Verwaltung eben dazwischen steht. Es gibt in diesem Sinne keinen gesellschaftstheoretischen Ort für Verwaltung. Sie profitiert wiederum davon, nicht nur mit einer politischen, sondern eben auch mit einer ökonomischen Perspektive betrachtet werden zu können bzw. sich selber betrachten zu können.

*Zweitens* leistet sie ständige Übersetzungsarbeit, also wie die politischen Entscheidungen auch umgesetzt werden können im Rahmen von knappen Ressourcen. Sie muss sich hier auch bewusst werden, mit wem sie die Aushandlungen führt.

Und *drittens* ist eigentlich nicht die Verwaltung träge, sondern die gesellschaftlichen Verhandlungen, die gesellschaftlichen Bezüge sind träge. Natürlich hat auch die Verwaltung ihre Trägheitsmomente – das haben alle Organisationen – und Verwaltungsorganisationen bestimmt in besonderem Maße. Darüber hinaus ist sie auch rechtsgebunden. Aber man darf nicht vergessen, wie langwierig die gesellschaftlichen bzw. politischen Debatten sind. Dazu kann man als Beispiel gut die Diskussionen zur Verkehrswende in München oder den Wahlkampf in Deutschland heranziehen. Es sind Verhandlungen mit den Logiken der Funktionssysteme.

# Literaturverzeichnis

- Ambrosius, Gerold (2003): Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in historischer Perspektive – vornehmlich im Hinblick auf kommunaler Ebene. In: Harms, Jens/ Reichard, Christoph (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 29–46.
- Arendt, Hannah (2013 (1964)): Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen. München: Piper.
- Armanski, Gerhard (1983): Das gewöhnliche Auge der Macht. Sozialgeschichte der Beamten. Berlin: Transit Buchverlag.
- Baecker, Dirk (2012): Niklas Luhmann: Der Werdegang. In: Jahraus, Oliver/ Nassehi, Armin/ Grizelj, Mario/ Saake, Irmhild/ Kirchmeier, Christian/ Müller, Julian (Hrsg.): Luhmann. Handbuch. Leben – Werk – Wirkung. Stuttgart: J.B. Metzler, S. 1–3.
- Bähr, Johannes/ Erker, Paul (2017): NetzWerke. Die Geschichte der Stadtwerke München. München/Berlin: Piper.
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: VOP Heft 1, S. 6–11.
- Barth, Christian (2017): Verwendung von Mehrwegbechern für den Ausschank von Heißgetränken in den Behörden der bayerischen Umweltverwaltung. München, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz.
- Becker, G.S. (1993): Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Life. In: Journal of Political Economy 101, S. 385–409.
- Besio, Cristina/ Pronzini, Andrea (1999): Die Beobachtung von Theorien und Methoden. Antwort auf A. Nassehi. In: Soziale Systeme Jg. 5, S. 385–397.
- Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.) (2005): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blanke, Bernhard/ Nullmeier, Frank/ Reichard, Christoph/ Wewer, Göttrik (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften.

- Blotevogel, Hans Heinrich (1990): Einführung. In: Blotevogel, Hans Heinrich (Hrsg.). *Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik*. Köln: Böhlau, S. XIII-XXIV.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan/ Kuhlmann, Sabine/ Ohm, Anna K. (2007): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Baden-Baden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Kießler, Leo/ Kuhlmann, Sabine/ Reichard, Christoph/ Schneider, Karsten/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (2007): *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/ Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bohne, Eberhard (2018): *Verwaltungswissenschaft. Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bohnsack, Ralf (2010): *Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden*. Opladen & Farmington Hills, MI: Barbara Budrich.
- Bora, Alfons (2001): *Öffentliche Verwaltungen zwischen Recht und Politik. Zur Multireferentialität organisatorischer Kommunikation*. In: Tacke, Veronika (Hrsg.). *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 170–191.
- Box, Richard (1999): *Running Government like a Business. Implications for Public Administration. Theory and Practice*. In: *American Review of Public Administration* 29, S. 19–43.
- Braun, Norman/ Wolbring, Tobias (2012): *Ende der Ökonomisierung?* In: *Soziale Welt* 63, S. 379–400.

- Brichzin, Jenni (2016): Politische Arbeit in Parlamenten. Eine ethnografische Studie zur kulturellen Produktion im politischen Feld. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Brüning, Christoph/ Schliesky, Utz (Hrsg.) (2017): Kommunale Verwaltungsreform. 20 Jahre Neues Steuerungsmodell. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Büchner, Hermann (2020): Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung. München: Hanns-Seidel-Stiftung e.V.
- Crouch, Colin (2011): Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Berlin: Suhrkamp.
- Czerwick, Edwin (2007): Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- Engels, Dieter/ Eibelshäuser, Manfred (2010): Öffentliche Rechnungslegung – Von der Kameralistik zur Doppik. Status – Reformen – Perspektiven. Köln: Carl Link Kommunlaverlag.
- Felixberger, Peter (2012): Gerecht. Paradoxe Begründungswelten in Politik und Wirtschaft. In: Nassehi, Armin (Hrsg.): Kursbuch 172: Gut leben. Hamburg: Murmann, S. 176–187.
- Forsthoff, Ernst (1961): Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Frederickson, H. George/ Smith, Kevin B./ Larimer, Christopher W./ Licari, Michael J. (2018): The Public Administration Theory Primer. New York/ London: Routledge.
- Gläser, Jochen/ Laudel, Grit (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goldratt, Eliyahu M./ Cox, Jeff (2002): Das Ziel. Ein Roman über Prozessoptimierung. Frankfurt/ New York: Campus Verlag.
- Graeber, David (2016): Bürokratie. Die Utopie der Regeln. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Grimmer, Klaus (2004): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Eine problemorientierte Einführung. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gutenberg, Erich (1958): Einführung in die Betriebswirtschaftslehre. Wiesbaden:

- Harms, Jens/ Reichard, Christoph (2003): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – eine Einführung. In: Harms, Jens/ Reichard, Christoph (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 13–18.
- Hofmann, Wolfgang (1971): Oberbürgermeister und Stadterweiterungen. In: Croon, Helmuth/ Hofmann, Wolfgang/ von Unruh, Georg Christoph (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung. Stuttgart, S. 59–90.
- Höhn, Reinhard (1989): Die innere Kündigung in der öffentlichen Verwaltung. Ursachen – Folgen – Gegenmaßnahmen. Stuttgart/ München: Josef Moll Verlag.
- Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. In: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2, S. 423–446.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management For All Seasons? In: Public Administration, S. 3–19.
- Huber, Brigitte (2006): Das neue Rathaus in München. Georg von Hauberrisser (1841–1922) und sein Hauptwerk. München: Stadtarchiv München im Dölling und Galitz Verlag.
- Jahraus, Oliver/ Nassehi, Armin/ Grizelj, Mario/ Saake, Irmhild/ Kirchmeier, Christian/ Müller, Julian (Hrsg.) (2012): Luhmann. Handbuch. Leben – Werk – Wirkung. Stuttgart: J.B.Metzler.
- Jann, Werner (2011): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard/ Nullmeier, Frank/ Reichard, Christoph/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften, S. 98–108.
- Joas, Hans / Knöbl, Wolfgang (2004): Sozialtheorie. Zwanzig einführende Vorlesungen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kaesler, Dirk (2006): Max Weber (1864–1920). In: Kaesler, Dirk (Hrsg.): Klassiker der Soziologie. Band 1. Von Auguste Comte bis Alfred Schütz. München: C.H. Beck Verlag, S. 191–214.
- Kara, Stephanie. (2017). Kann das stimmen? Von Statistiken, Umfragen und Hochrechnungen lassen wir uns leicht beeindrucken – so erkennen Sie die Tricks der Täuscher. Die Zeit, pp. 33–35.
- Kaufmann, Jean-Claude (1999): Das verstehende Interview. Konstanz: UVK.

- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung – (1993): Das Neue Steuerungsmodell (No. 5/1993), Köln.
- Kieser, Alfred (2006): Max Webers Analyse der Bürokratie. In: Kieser, Alfred/ Ebers, Mark (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart: W. Kohlhammer, S. 63–92.
- Kocka, Jürgen (1993): Obrigkeitsstaat und Bürgerlichkeit. Zur Geschichte des deutschen Bürgertums im 19. Jahrhundert. In: Hartwig, Wolfgang/ Brandt, Harm-Hinrich (Hrsg.): Deutschlands Weg in die Moderne. Politik, Gesellschaft und Kultur im 19. Jahrhundert. München: Beck'sche Verlagsbuchhandlung, S. 107–121.
- König, Klaus (1996): Öffentliche Verwaltung im vereinigten Deutschland. In: König, Klaus/ Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 13–23.
- Krönig, Franz Kasper (2007): Die Ökonomisierung der Gesellschaft. Systemtheoretische Perspektiven. Bielefeld: transcript Verlag.
- Leitges, Konrad (1998): Die Entwicklung des Hoheitsbegriffs in Art. 33 Abs. 3 des Grundgesetzes. Untersuchung zu Inhalt und Grenzen des beamtenrechtlichen Funktionsvorbehaltes, zugleich ein Beitrag zur Hoheitsverwaltung. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Löffler, Elke (2003): Die Ökonomisierung des Staates – Versuch einer Begriffserklärung. In: Harms, Jens/ Reichard, Christoph (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 19–28.
- Luhmann, Niklas (1960): Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln? In: Verwaltungsarchiv Band 51, S. 97–105.
- Luhmann, Niklas (1964): Zweck – Herrschaft – System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, In: Der Staat 2, S. 129–158.
- Luhmann, Niklas (1966): Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf. Köln: Grote.
- Luhmann, Niklas (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München/ Wien: Günter Olzog Verlag.
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1988): Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Luhmann, Niklas (1998a): Die Gesellschaft der Gesellschaft 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1998b): Die Gesellschaft der Gesellschaft 2. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (2002): Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2009a): Einführung in die Systemtheorie. Heidelberg: Carl-Auer-Verlag.
- Luhmann, Niklas (2009b): Funktion und Kausalität. In: Ders. (Hrsg.): Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–38.
- Luhmann, Niklas (2009c): Soziologie als Theorie sozialer Systeme. In: Ders. (Hrsg.). Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 143–172.
- Luhmann, Niklas (2009d): Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, Niklas (2009e): Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, Niklas (2009f): Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, Niklas (2009g): Wirtschaft als soziales System. In: Ders. (Hrsg.): Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 256–290.
- Luhmann, Niklas (2010): Politische Soziologie. Berlin: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2018): Lob der Routine. In: Lukas, Ernst/ Tacke, Veronika (Hrsg.): Die Wirklichkeit der Organisation: Wiesbaden: Springer, S. 293–332.
- Luhmann, Niklas (2021): Die Grenzen der Verwaltung. Berlin: Suhrkamp.
- Mayer, Otto (1924): Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. München/Leipzig: Duncker & Humblot.
- Mayntz, Renate (1968): Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisations-soziologie. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Bürokratische Organisation. Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 27–35.

- Mayntz, Renate (1978): *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Karlsruhe: C.F. Müller Juristischer Verlag.
- Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (2009): Experteninterview und der Wandel der Wissensproduktion. In: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.): *Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35–60.
- Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zu qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef/ Kraimer, Klaus (Hrsg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften, S. 441–471.
- Mikl-Horke, Gertraude (2001): *Soziologie. Historischer Kontext und soziologische Theorie-Entwürfe*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Mühlenkamp, Holger (2003): Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Die Sicht eines Ökonomen. In: Harms, Jens/ Reichard, Christoph (Hrsg.): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 47–73.
- Mühlenkamp, Holger (2005): Zur „Ökonomisierung“ des öffentlichen Sektors – Verständnisse, Mißverständnisse und Irrtümer. Speyer.
- Nassehi, Armin (1997a): Die Zeit des Textes. Zum Verhältnis von Kommunikation und Text. In: de Berg, Henk/ Prangel, Matthias (Hrsg.): *Systemtheorie und Hermeneutik*. Tübingen: A. Francke Verlag, S. 47–68.
- Nassehi, Armin (1997b): Kommunikation verstehen. Einige Überlegungen zur empirischen Anwendbarkeit einer systemtheoretisch informierten Hermeneutik. In: Sutter, Tilmann (Hrsg.): *Beobachtung verstehen, Verstehen beobachten. Perspektiven einer konstruktivistischen Hermeneutik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 134–163.
- Nassehi, Armin (1998): Gesellschaftstheorie und empirische Forschung. Über die „methodologischen Vorbemerkungen“ in Luhmanns Gesellschaftstheorie. In: *Soziale Systeme* Jg. 4, S. 199–206.
- Nassehi, Armin (2000): Theorie und Methode. Keine Replik auf, sondern eine Ergänzung zu C. Besio und A. Pronzini. In: *Soziale Systeme* Jg. 6, S. 195–201.



- Nassehi, Armin (2002): Die Organisationen der Gesellschaft. Skizze einer Organisationssoziologie in gesellschaftstheoretischer Absicht. In: Allmendinger, Jutta/ Hinz, Thomas (Hrsg.): Soziologie der Organisation. Sonderband der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 443–478.
- Nassehi, Armin (2008): Soziologie. Zehn einführende Vorlesungen. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nassehi, Armin (2011): Rethinking Functionalism. In: Nassehi, Armin (Hrsg.): Gesellschaft der Gegenwarten. Studien zur Theorie der modernen Gesellschaft II. Berlin: Suhrkamp, S. 45–69.
- Nassehi, Armin (2012): Ökonomisierung als Optionssteigerung. Eine differenzierungstheoretische Perspektive. In: Soziale Welt 63, S. 401–418.
- Nassehi, Armin (2014): Ökonomisierung? Politisierung? Differenzierung? Über das schwierige Verhältnis von Wirtschaft und Politik nebst einer Klärung der Frage, wer die Guten und wer die Bösen sind. In: Horster, Detlef/ Martinsen, Franziska (Hrsg.): Verbotene Liebe? Zum Verhältnis von Wirtschaft und Politik, Weilerswist: Velbrück, S. 36–52.
- Nassehi, Armin (2015): Die letzte Stunde der Wahrheit. Warum rechts und links keine Alternativen mehr sind und Gesellschaft ganz anders beschrieben werden muss. Hamburg: Murmann.
- Nassehi, Armin (2019): Muster. Theorie der digitalen Gesellschaft. München: C.H. Beck.
- Nassehi, Armin/ Saake, Irmhild (2002): Kontingenz: Methodisch verhindert oder beobachtet? Ein Beitrag zur Methodologie der qualitativen Sozialforschung. In: Zeitschrift für Soziologie 31, S. 66–86.
- Nullmeier, Frank (2005): Wettbewerb und Konkurrenz. In: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften, S. 108–120.
- Nullmeier, Frank (2011): Wettbewerb. In: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften, S. 150–160.

- Pelizzari, Alessandro (2001): Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste. Konstanz: UVK.
- Priddat, Birger P. (2015): ‚Mehr‘, ‚besser‘, ‚anders‘: Über den Steigerungsanspruch der Ökonomie. In: Enkelmann, Wolf Dieter/ Priddat, Birger P. (Hrsg.). Was ist? Wirtschaftsphilosophische Erkundungen. Definitionen, Ansätze, Methoden, Erkenntnisse, Wirkungen. Marburg: Metropolis, S. 333–369.
- Priddat, Birger P. (2017): Poesie der Ökonomie. Die große Parade von Vermutungen, Vagheiten, Überredungen und Kontingenzen. In: Nassehi, Armin (Hrsg.): Kursbuch 191: Bullshit.Sprech. Hamburg: Murmann, S. 79–96.
- Prigge, Rolf/ Schwarzer, Thomas (2006): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- Püttner, Günter (2007): Verwaltungslehre. München: C.H. Beck.
- Reichard, Christoph (2003): „New Public Management“ als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung. In: Harms, Jens/ Reichard, Christoph (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 119–143.
- Richter, Peter (2009): Ökonomisierung als gesellschaftliche Entdifferenzierung. Eine Soziologie zum Wandel des öffentlichen Sektors. Konstanz: UKV.
- Richter, Peter (2012): Die Organisation öffentlicher Verwaltung. In: Tacke, Veronika/ Apelt, Maja (Hrsg.): Handbuch Organisationstypen. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 91–112.
- Saake, Irmhild (2010): Bedeutungen und ihre Borniertheit. Zur Methodologie der Systemtheorie. In: John, Rene/ Henkel, Anna/ Rückert-John, Jana (Hrsg.): Die Methodologien des Systems: Wie kommt man zum Fall und wie dahinter? Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften, S. 55–79.
- Schröter, Eckhard (2011): New Public Management. In: Blanke, Bernhard/ Nullmeier, Frank/ Reichard, Christoph/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79–89.

- Seibel, Wolfgang (1997): Verwaltungsreformen. In: König, Klaus/ Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 87–106.
- Seibel, Wolfgang (2016): Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung. Berlin: Suhrkamp.
- Simon, Herbert A./ Smithburg, Donald W./ Thompson, Victor A. (Hrsg.) (1950): Public Administration. New York: Alfred A. Knopf, Inc..
- Stadtratsbeschluss (1994): Aufgaben- und Verwaltungsreform – Das Neue Steuerungsmodell für die Stadtverwaltung der Landeshauptstadt München.
- Stadtratsbeschluss (1998): Stadtweite Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells. Beschluß der Vollversammlung des Stadtrats vom 18. März 1998.
- Strauss, Anselm L./ Corbin, Juliet (1996): Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Weinheim: Beltz.
- Thiele, Willi (1981): Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums. Preußen als Ausgangspunkt modernen Beamtentums. Herford: Maximilianverlag.
- Ulrich, Dave (1997): Human Resource Champions. The next Agenda for adding Value and Delivering Results. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Van Reybrouck, David (2013): Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist. Göttingen: Wallstein Verlag.
- Veit, Sylvia/ Reichard, Christoph/ Wewer, Göttrik (Hrsg.) (2019): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- Vogd, Werner (2011): Systemtheorie und rekonstruktive Sozialforschung – eine Brücke. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Vogel, Rick (2007): Ökonomisierung des Öffentlichen? New Public Management in Theorie und Praxis der Verwaltung. In: Jansen, Stephan A./ Priddat, Birger P./ Stehr, Nico (Hrsg.): Die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für die Öffnung der Diskussion über das Öffentliche. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften, S. 152–174.
- Weber, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Weber, Wolfgang/ Kabst, Rüdiger/ Baum, Matthias (2014): Einführung in die Betriebswirtschaftslehre. Wiesbaden: Springer.
- Wollmann, Hellmut (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften.



Verwaltung und vor allem die Kommunalverwaltung ist etwas, das uns alle im täglichen Leben betrifft. Eine rechtmäßige Verwaltung ist die Basis für das Funktionieren eines Rechtsstaates. Gleichzeitig wird oft Kritik an ihr geübt: Langsamkeit bei der Bearbeitung, fehlende Dynamik der Bediensteten, Fehlentscheidungen und Steuerverschwendung – um nur einige Beispiele zu nennen.

Der überall beobachtbare gesellschaftliche Trend zur Ökonomisierung hat über die Verwaltungsreform, das Neue Steuerungsmodell, auch Einzug in den Kommunen gehalten.

Damit sollten nicht nur dieser Trend aufgenommen, sondern auch die bekannten Defizite behoben werden.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, ob es überhaupt funktionieren kann, eine Verwaltungsorganisation zu ökonomisieren und wie mit dieser Ökonomisierung bzw. dem Druck zur Ökonomisierung umgegangen wird.

Es zeigt sich, dass der Trend zur Ökonomisierung vor allem das Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft, in dem sich die Kommunalverwaltung als Organisation befindet, deutlicher erkennbar werden lässt. Dabei werden Muster und Strategien zur Lösung dieser Spannungen in der Praxis sichtbar gemacht.

**Anja Lucas**, Jahrgang 1980, ist Diplom-Verwaltungswirtin (Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern, Hof, 2001) und Diplom-Soziologin (Ludwig-Maximilians-Universität, München, 2012). 2023 wurde sie mit der vorliegenden Dissertation in Soziologie an der LMU promoviert. Anja Lucas ist Verwaltungsdirektorin und arbeitet im Personal- und Organisationsreferat der Landeshauptstadt München.

43,00 €

ISBN 978-3-487-16410-6



[www.olms.de](http://www.olms.de)