

32 ½ Jahre Neues Steuerungsmodell

Nah- und Fernwirkungen

1. Einleitung: Ein halbes Leben mit dem Neuen Steuerungsmodell

1991 wurde das Neue Steuerungsmodell (NSM) mit der Vision der Kommune als „modernes Dienstleistungsunternehmen“ erstmals von Gerhard Banner in Karlsruhe vorgestellt (Banner 1991), 1993 erschien der grundlegende Bericht zum NSM (KGSt 1993). 32 ½ Jahre nach dem Karlsruher Vortrag von Banner wird Jörg Bogumil 65, es ist also kaum übertrieben zu sagen, dass das NSM ihn sein halbes Leben begleitet hat. Jörg Bogumil hat sich als einer der ersten Verwaltungswissenschaftler mit dem damals tatsächlich noch „neuen“¹ Steuerungsmodell beschäftigt. Aus der Forschung zum „Bürgerladen Hagen“ (Kißler et al. 1994) entstand zunächst ein Fokus auf Bürgerorientierung und durch die Zusammenarbeit mit Leo Kißler auch sehr früh ein Fokus auf die Mitbestimmungsaspekte der kommunalen Verwaltungsreform. Schnell beschäftigte er sich dann auch mit dem Kern des neuen Steuerungsmodells, der outputorientierten Steuerung und dem Verhältnis von Politik und Verwaltung im NSM.

Zuletzt hat er eine Bilanz „outputorientierter Steuerung“ gezogen (Bogumil 2022) und auch der frühe Fokus auf Bürgerorientierung hat ihn bis in die Diskussion um den „digitalen Staat“ begleitet (Bogumil et al. 2019; Gräfe et al. 2024). Dazwischen lagen verschiedene Zwischenbilanzen, so zu „Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell“ (Bogumil et al. 2008) oder dann auch zwanzig Jahren (Bogumil 2014). Seit 2004 war auch ich dabei, so dass uns mittlerweile zwanzig Jahre Diskussion zum NSM verbinden. Jenseits radikalerer Diagnosen zum Scheitern des NSM (Holtkamp 2008), war diese Diskussion bei Jörg Bogumil meist durch eine sympathisierende, aber durch Realismus geprägte Distanz zu den mit dem NSM verbundenen Modernisierungskonzepten geprägt. Er ist und war damit ein

1 Wobei auch der Neuheitswert der einzelnen NSM-Bausteine in Frage gestellt werden kann. Neu war allerdings die Bündelung verschiedener Reformansätze und deren Verdichtung zu einem Rahmenkonzept und insbesondere die Dynamik, die sich um eine Advocacy Coalition um KGSt, Bertelsmann Stiftung, die Speyerer Qualitätswettbewerbe und die ÖTV entwickelt hatte (vgl. Marktanner 2021).

zentraler Akteur einer Gruppe, die Hellmut Wollmann früh die „Alternativen Modernisierer“ (Wollmann 1996) genannt hat.

Inzwischen haben bereits Verwaltungshistorikerinnen mit einer Historisierung des Neuen Steuerungsmodells begonnen (Marktanner 2021). Trotz verschiedener Versuche, das NSM einzumotten, hat es die weiteren verwaltungspolitischen Diskussionen geprägt und manche Elemente leben quasi subkutan weiter – oft unterhalb der Aufmerksamkeit des weitergezogenen digitalisierungszentrierten Diskurses, mit veränderten Begrifflichkeiten und auch einer schleichenden Routinisierung. Gleichzeitig bleiben auch die inneren Widersprüchlichkeiten des NSM – etwa die Balance zwischen Flexibilisierung und Kontrolle, Politik und Verwaltung, Konsolidierung und Effektivitätssteigerung präsent. In der Sprache des historischen Institutionalismus (Thelen 2003) fand eine Abschichtung (*layering*) statt, bei der ältere Institutionen von neuen überlagert werden, aber teilweise weiterhin Wirksamkeit entfalten oder einen Funktionswandel (*conversion*) durchlaufen.

Dieser Beitrag versucht diesen Spuren nachzugehen und in den wesentlichen Handlungsfeldern des Neuen Steuerungsmodells die Nah- und Fernwirkungen des NSM für die kommunale Verwaltungspraxis zu identifizieren. Unter Nahwirkungen werden hier die unmittelbaren Reformwirkungen verstanden; unter Fernwirkungen die häufig tiefschichtigen, indirekten Auswirkungen von Reformpraxis und -diskurs auf die reale Verwaltungspraxis. Dabei kann ich mich nicht wie in den 2005 erhobenen Daten auf eine breite Erhebung stützen, sondern versuche anhand der „weitergeschriebenen“ Debatten aus der Literatur die verwaltungspolitischen Entwicklungen nachzuvollziehen und auch an einigen Stellen eine Übersetzungsleistung zu erbringen, da viele vermeintlich neue Begrifflichkeiten implizit die Begrifflichkeiten des NSM aufgreifen. Eine Beschränkung auf die kommunale Ebene erfolgt einerseits aus pragmatischen Gründen, andererseits aus der Tatsache heraus, dass die kommunale Ebene wie keine andere Ebene vom NSM geprägt wurde und hier die Vielfalt der Umsetzungsweisen deutlich wird.²

Da das NSM so oft dargestellt wurde wie kaum ein anderes Modernisierungskonzept, beschränke ich mich im Weiteren auf eine Identifikation der wesentlichen Handlungsfelder (2.) und der mit unserer Bilanz auf Grundlage von Daten aus dem Jahr 2005 verbundenen Diskussionen (3.). Im Anschluss werden die wesentlichen Entwicklungen im Bereich der politischen Steuerung, der

2 Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass Jörg Bogumil sein Interesse an „Neuer Steuerung“ später auf Hochschulen erweitert hat (Bogumil/Heinze 2009; Bogumil et al. 2013). Zum Vergleich der Modernisierung von Kommunen und Hochschulen vgl. Bogumil/Grohs 2009.

outputorientierten Steuerung, des Personalmanagements und der Bürgerorientierung bilanziert (4.). Im Schlusskapitel (5.) fasse ich die Ergebnisse zusammen und gebe einen Ausblick auf die zukünftigen Herausforderungen der Verwaltungspolitik unter deutlich geänderten Rahmenbedingungen.

2. Das Neue Steuerungsmodell: Mehr eine Werkzeugkiste als ein kohärentes Modell?

Das Neue Steuerungsmodell wurde häufig als eingedeutschte Variante des *New Public Management* (NPM) bezeichnet, wobei häufig übersehen wird, dass das NSM eine sehr spezifische Variante der verschiedenen internationalen Spielarten darstellt, also nicht die ganze Werkstatt in der Werkzeugkiste mittransportiert wurde. Das im Wesentlichen von der KGSt und ihrem Vorstand Gerhard Banner entwickelte und durch zahlreiche Publikationen unterfütterte NSM entwickelte sich dabei von einem Kerngedanken, der um dezentralisierte Verantwortungsstrukturen und „outputorientierte Steuerung“ kreiste, im Laufe der 1990er Jahre zu einem durch Elemente der Haushaltsführung („Ressourcenverbrauchskonzept“, also Doppik), der Personalwirtschaft, des Wettbewerbs und der Bürger- bzw. Kundenorientierung ergänzten „erweiterten Modell“ (Bogumil et al. 2008), das vereinfacht in Tabelle 1 abgebildet ist.

Wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells waren:

- Der Aufbau dezentraler, teilautonomer Verwaltungseinheiten mit dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung („Fachbereiche“) und eigenen Budgets, die durch Kontraktmanagement, Controlling und Berichtswesen wieder an die zentrale Steuerung rückgekoppelt werden sollten.
- Der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung, die sich an den Leistungen („Produkten“) der Verwaltung orientieren sollte (siehe auch Jehon/Reichard in diesem Band).
- Eine Steuerung der Verwaltung auf Abstand mit einem Rückzug der politischen Mandatsträger aus den Alltagsabläufen der Verwaltung und ihre Beschränkung auf strategische Zielvorgaben. Diese sollten in ein Kontraktmanagement zwischen Rat und Verwaltung eingebettet sein.
- Eine verstärkte Mitarbeiterorientierung mit dem Ziel, das Engagement und die Motivation der Mitarbeiter durch Beteiligung, Qualifizierung und ein flexibleres Personalmanagement und Anreizsysteme zu fördern.
- Eine Orientierung am Bürger als „Kunden“ durch Organisationsumbau (insbesondere Aufgabenintegration in sog. Bürgerämtern), Prozessinnovationen

(z. B. Verkürzung von Bearbeitungszeiten) sowie die Stärkung einer aktiven Kundenrolle durch Servicegarantien und ein aktives Beschwerdemanagement.

- Schließlich die Stärkung der Wettbewerbsorientierung der Kommunen in inter- und intrakommunalen sowie marktlichen Wettbewerbsformen (z.B. interkommunale Vergleichsringe bzw. Ausschreibungswettbewerbe).

Tabelle 1: Dimensionen des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

Binnendimension		Außendimension
Verhältnis Politik – Verwaltung	Ablösung des klassischen Bürokratiemodells	
Trennung von Politik- und Verwaltung („Was“ und „Wie“) <ul style="list-style-type: none"> • Politische Kontrakte • Politisches Controlling • Produktbudgets 	Verfahrensinnovationen <ul style="list-style-type: none"> • Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung • Outputsteuerung über Produkte • Budgetierung • Controlling • Kosten-Leistungs-Rechnung • Kontraktmanagement 	Kundenorientierung <ul style="list-style-type: none"> • Qualitätsmanagement • One-Stop-Agencies
	Organisationsinnovationen <ul style="list-style-type: none"> • Konzernstruktur • Zentraler Steuerungsdienst • Querschnittsbereiche als Servicestellen 	Wettbewerbsselemente <ul style="list-style-type: none"> • Vermarktlichung • Privatisierung • Leistungsvergleiche
	Personalinnovationen <ul style="list-style-type: none"> • Kooperations- und Gruppenelemente • Anreizsysteme • modernes Personalmanagement • betriebswirtschaftliches Wissen • ganzheitliche Arbeitszusammenhänge 	

Quelle: Bogumil et al. 2008; der schraffierte Bereich erfasst das „erweiterte Modell“.

Die Erweiterungen waren durchaus Konsequenzen aus den ersten Umsetzungsbilanzen, die zeigten, dass das „Kernmodell“ statisch und bürokratisch umgesetzt wurde und nun durch die dynamischen Elemente Personal, „Kunden“ und Wettbewerb „unter Strom gesetzt“ (KGSt 1995) werden sollte.

3. Die große Bilanz „10 Jahre NSM“ und Anschlusskontroversen

Die bislang umfangreichste Bilanzierung der Reformaktivitäten erfolgte im durch die Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt „10 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ (Bogumil et al. 2008), das von 2004 bis 2006 den Umsetzungsstand und die Wirkungen in der Breite der deutschen Kommunen untersuchte. Diese bislang umfassendste Bilanz dieser Reformen kommt zu dem ernüchternden Schluss, dass in den meisten Kommunen die postulierten Ziele kaum erreicht wurden. Hinsichtlich der Umsetzung der Reformmaßnahmen beschränkte sich die Mehrzahl der Kommunen auf einen selektiven Gebrauch einzelner Instrumente aus dem Werkzeugkasten des NSM. Von 870 befragten Kommunen konnten gerade einmal 22 als „NSM-Hardliner“ identifiziert werden, die alle Kernelemente des NSM realisiert hatten – wohl aber haben sich über 80 Prozent an Teilaspekten des Neuen Steuerungsmodells orientiert. Damit waren die Kommunen einerseits Wegbereiter der Verwaltungsreform in Deutschland, andererseits zeigen sich erhebliche Umsetzungslücken, insbesondere in der Reform des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung.

Die Bilanz des Neuen Steuerungsmodells in der Praxis fällt insgesamt ambivalent aus: Einerseits sind eine Reihe positiver Reformeffekte zu nennen:

- Augenfällig ist eine stärkere Bürger- und Kundenorientierung, die vor allem auf den Siegeszug des Bürgeramtskonzeptes zurückzuführen ist. Weiterhin sind zahlreiche Fachaufgaben zu nennen, wo es durch eher klassische Maßnahmen der Organisationsentwicklung zu deutlichen Leistungsverbesserungen und Verfahrensverkürzungen kam.
- Einerseits werden von den kommunalen Akteuren Effizienzgewinne, Einsparungen und insbesondere eine erhöhte Kostensensibilität ausgemacht. Eine intensivere Betrachtung der Haushalte fördert hier allerdings keine eindeutigen Einsparerfolge zu Tage. Stellt man zudem die mit der Reform verbundenen Kosten durch Sach- und Personalaufwand in der Planung, Einführung und im laufenden Betrieb in Rechnung, ist kaum eine eindeutige Aussage hinsichtlich der Effizienzgewinne möglich.

Auf der anderen Seite sind eindeutige Defizite der Verwaltungsmodernisierung zu nennen:

- Die Verbesserung der politischen Steuerung ist das am seltensten bearbeitete Problemfeld der Kommunen und ihre Ergebnisse fallen selten erfolgreich aus. Es zeigt sich, dass eine bessere Transparenz und Informationslage nicht

von allein zu besserer Steuerung und der Korrektur eingeschlagener Pfade führen. Darüber hinaus sind die lokalen Politikerinnen und Politiker häufig nicht willens, sich auf die Steuerung „at arms length“ einzulassen. Gleichzeitig zeigen sich in den Kommunen zahlreiche zentrifugale Tendenzen, die u.a. durch die Dezentralisierung im Rahmen des NSM ausgelöst wurden, denen keine adäquaten Steuerungsverfahren entgegengesetzt werden. So kommt es zu einer verwaltungsinternen Abkopplung der Fachbereiche von gesamtstädtischen Zielen.

- Ein weiterhin bestehendes und sich eher verschärfendes Problem schien die Unzufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sein. Vor dem Hintergrund der Gleichzeitigkeit von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung ist deren Motivation ständig gesunken und schlägt sich in Reformmüdigkeit nieder. Die Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurde in vielen Fällen nicht ernst genommen und ihr Einfluss blieb gering, was die Akzeptanz der Modernisierungsanstrengungen weiter reduzierte.

Diese Befunde wurden in der Folge kontrovers diskutiert. Während die Beiträge der Kernautorinnen und -autoren versuchten, die Balance zwischen Anerkennung der geleisteten Anstrengungen und Theorie- und Umsetzungsproblemen ausgewogen zu halten, wurden die Ergebnisse einerseits kritisch zugespitzt als „Scheitern“ (Holtkamp 2008), andererseits fast apologetisch als Erfolg stilisiert (KGSt 2007). Dazwischen gab es reflektierte Stellungnahmen der Befürworterinnen und Befürworter, die aber im Kern den theoretischen Kern vor der vermeintlich problematischen Umsetzungspraxis verteidigten (Banner 2008; Reichard 2012; Proeller/Siegel 2012). Um die Hamburger Rockband Tocotronic zu zitieren: „Die Idee ist gut, aber die Welt noch nicht bereit“.

Nun ändert sich auch die Welt, in den Jahren seit den Debatten um das NSM sogar beschleunigt. Genannt seien Finanzkrise, die Zuwanderung von Schutzsuchenden, die Pandemie und zuletzt die Energiekrise im Zuge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine. Auf der verwaltungspolitischen Seite hat der Diskurs um Digitalisierung alle anderen Debatten dominiert, der Fachkräftemangel lässt erste Anzeichen einer Revision gängiger Personalrekrutierung und -entwicklungskonzepte erkennen, ohne dass sich hier ein neuer übergreifender konzeptioneller Ansatz manifestiert.

4. Weiterentwicklungen der Reformagenda: Nah- und Fernwirkungen des NSM

Kommunen stehen heute vor gänzlich anderen Herausforderungen als zu Beginn der 1990er Jahre. Standen damals – auch im Zuge der Wiedervereinigung – insbesondere die Haushaltslage aber auch die Grenzen rechtlicher Steuerung und neue Anspruchshaltungen im Mittelpunkt der Debatte, sind es heute technologischer und gesellschaftlicher Wandel, aber auch neuere Entwicklungen wie zunehmende politische Polarisierung und seit geraumer Zeit auch der Fachkräftemangel, der uns Kernprobleme des NSM neu denken lässt. Seit Beginn des Jahrtausends sind widersprüchliche Weiterentwicklungen der Innovationsagenda zu beobachten. Auf der einen Seite finden wir Innovationen „von oben“, die teils als die verpflichtende Übernahme von Teilen des NSM-Konzepts interpretiert werden können, allen voran die Einführung der Doppik und auch durch Kommunalisierungen (vgl. Kuhlmann et al. 2011; Bogumil/Kuhlmann 2010) angestoßene Innovationen. Auch die Digitalisierung hat durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) mittlerweile den Charakter einer solchen durch Bund und Länder initiierten Zwangsreform. Auf der anderen Seite finden wir Reaktionen auf die nicht beabsichtigten Folgewirkungen der Verwaltungsreformen der 1990er Jahre. Diese finden wir zum einen im Bereich der Privatisierung, wo die vergangenen Jahre das Thema der Rekommunalisierung – also die Rückkehr einst privatisierter Aufgabenbereiche in öffentliche Hand – an Bedeutung gewann, auch wenn das Ausmaß dieses Phänomens noch nicht klar abzustecken ist (Friedländer et al. 2021). Zum anderen finden wir nur wenige Versuche der reflektierten Fortsetzung der durch das NSM angestoßenen Reformagenda, z. B. das Mannheimer Reformprojekt Change im Quadrat, das Elemente der Organisationsreform, Politikreform und der wirkungsorientierten Haushaltssteuerung vom NSM aufgreift (Banner et al. 2016).

Im Weiteren diskutiere ich die neueren Entwicklungen in zentralen Reformfeldern des NSM, um den Spuren nachzugehen, die das NSM in den deutschen Kommunen aber auch dem Reformdiskurs hinterlassen hat.

4.1 Politische Steuerung: Trennung von Politik und Verwaltung oder des „Was“ vom „Wie“

Schon in unserer Evaluation war die Trennung von Politik und Verwaltung das am wenigsten realisierte Reformelement. Wir erklärten dies damals vor allem mit Profilierungswünschen von Kommunalpolitikerinnen und -politikern und deren

Neigung, sich nicht auf konkrete Ziele festlegen zu wollen. Dazu kam die in der breiteren Verwaltungswissenschaft viel diskutierte Hybridisierung von politischen und administrativen Rollen (Aberbach et al. 1981), die gerade in der Kommunalverwaltung mit den Oberbürgermeistern und Beigeordneten als Wahlbeamten eine besondere Ausprägung nimmt.

Die mangelnde Befassung mit einer Reform der politischen Steuerung traf auf dem Höhepunkt der Reformwelle in den 1990er Jahren und auch zum Zeitpunkt der Evaluation um 2005 noch auf politische Verhältnisse, die (mit einzelnen Ausnahmen) eine Delegation von Handlungskompetenz auf den Rat noch wahrscheinlicher machten als dies heute der Fall ist. Die zunehmende parteipolitische Polarisierung, eine überbordende Verwaltungs- und Bürokratiekritik, die Fragmentierung der Räte in der Folge der Aufhebung kommunaler Sperrklauseln (Bogumil et al. 2010) und die Stärkung populistischer Bewegungen erschweren eine auf Vertrauensdelegation und evidenzbasierte Steuerung ausgelegte Verwaltungspolitik erheblich.

Reformforderungen beschränken sich inzwischen auf eine Änderung der Rollenteilung innerhalb der Verwaltungsführung wie es die KGSt im sog. „Kommunalen Steuerungsmodell“ verfolgte (KGSt 2013), das aber in der kommunalen Landschaft kaum Anklang fand. Hierzu liegt zwar keine Empirie vor, aber ein kursorischer Blick in Organigramme und Geschäftsverteilungspläne großer wie kleiner Kommunen zeigt, dass weiterhin an fachlich definierten Geschäftsbereichen festgehalten wird, was gerade durch die informelle Koalitionsbildung im Rat gestärkt wird, wo die großen Fraktionen weiterhin politisch gewogene Wahlbeamte zur Führung ihrer wählerrelevanten Stammbereiche durchsetzen.

Entsprechend ruhig ist es um diesen Reformstrang geworden. Zwar bleiben die Klagen erhalten, dass kommunalpolitische Profilierung und Interessenvertretung notwendige Modernisierungsprozesse hemmen. Eine Reform der politischen Steuerung ist jedoch momentan kaum auf der Agenda. Höchstens durch die Hintertür der Diskussion um Aufgabenhochzonungen im Bereich der Digitalisierung (z. B. in den „Dresdner Forderungen“) oder der Planungsbeschleunigung (z. B. der Planungs- und Genehmigungskompetenzen für erneuerbare Energien) wird der Diskurs einer Entpolitisierung des Verwaltungshandelns sichtbar. Inwiefern dieser Diskurs durch die Besetzung einzelner Verwaltungsspitzen durch populistische Politikerinnen und Politiker verschärft werden wird, ist eine wichtige Frage zukünftiger verwaltungswissenschaftlicher Forschung.

4.2 Outputorientierte administrative Steuerung durch Kennzahlen, Budgetierung und Kostenrechnung

Die Steuerung der Verwaltung durch die Fokussierung auf Outputs und mit ihnen verknüpfte Prozesse der Budgetallokation war der zweite Kerngedanke des NSM. Zum Zeitpunkt der „10 Jahre NSM“-Evaluation war die Diagnose, dass diese Prozesse auf halbem Wege stecken geblieben waren. Zwar waren Produkte und Kennzahlen in vielen Kommunen definiert worden, doch stockte deren Verwendung zu Steuerungszwecken. Ein erheblicher Anteil der Kommunen, die Produkte definiert hatten, nutzten diese weder für die Ermittlung von Budgets noch für Haushaltsverhandlungen oder die Neuorganisation von Verwaltungsprozessen. Am häufigsten werden die Produkte in jeweils rund einem Viertel der befragten Kommunen als Kostenstellen in der Kosten- und Leistungsrechnung, im Berichtswesen und für einen produktbezogenen Haushalt verwendet. Zugespißt wird dennoch aufgrund der zum Teil geringen Kopplung an zentrale Maßnahmen des NSM von „freischwebenden“ Produktkatalogen gesprochen.

Im Gegensatz zur politischen Steuerung war das Thema Outputorientierung eine zentrale Baustelle der Kommunen in den meisten Bundesländern – evoziert durch die verpflichtende Einführung der Doppik. Entsprechend groß war Jörg Bogumils Interesse, in diesem Bereich die empirische Forschung weiterzuschreiben, so dass hier einige „Updates“ vorliegen (Bogumil 2022; Bogumil et al. 2011, 2012). Diese Beiträge zeigen die Kontinuität der bisherigen Befunde: Trotz der verpflichtenden Einführung der Doppik und der mit ihr verbundenen Kennzahlen ist der Einfluss auf die kommunale Steuerung minimal.

Weiterhin bleibt eine kennzahlenorientierte Steuerung rar bzw. ist weiter zurückgegangen. 2024 berichten nur noch 15 % der Städte und Gemeinden, aber immerhin 51 % der Landkreise, dass sie Kennzahlen zur Messung der Service- und Leistungsqualität verwenden (KGSt 2024). Hier scheinen im Zuge der letzten Jahre eher Rück- als Fortschritte gemacht worden zu sein. Die aktuellste Studie spricht davon, dass nicht nur Kennzahlen, sondern sogar selbstdefinierte Ziele weitgehend fehlen (ebd.).

Trotz des großen Aufwandes bleiben die Potentiale der Doppik ungenutzt. Hier zeigt sich neben der politischen Steuerung ein zweiter großer „Theoriefehler“. Auch wenn die betriebswirtschaftliche Forschung weiterhin darauf beharrt, dass bessere Informationen die Steuerung in Kommunen verbessern würden (und dies durch Verfeinerungen wie Nachhaltigkeitsbudgets oder Gender-Budgeting weiterentwickelt), hilft das reine Vorliegen besserer Informationen kaum dabei, andere Entscheidungskriterien wie politische Reputation und Wiederwahl-

interessen, artikuliert Interessen stadt- und fachpolitisch wichtiger Interessengruppen und persönliches Prestige auszuhebeln.

4.3 Mitarbeiterorientierung und Personalmanagement

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als zentrale Ressource der öffentlichen Verwaltung wurde von verschiedener Seite eine wichtige Rolle für den Erfolg oder Misserfolg der Modernisierung eingeräumt. Das Ziel qualifizierter und motivierter Mitarbeiter wurde bereits im grundlegenden Bericht zum Neuen Steuerungsmodell behandelt (KGSt 1993), doch erst offenkundige Implementationschwierigkeiten des NSM ließen den Faktor Personal mehr in den Aufmerksamkeitshorizont der Modernisierungsbestrebungen rücken (KGSt 1996). Dem lag die Einsicht zugrunde, dass die Umsetzung und der Erfolg des NSM im Wesentlichen von der aktiven Mitwirkung des Personals der Verwaltung abhängen. Die Akzeptanz und aktive Beteiligung der Mitarbeiter sollten daher gezielt durch Beteiligungsprozesse und Personalentwicklung unterstützt werden. Ziele sind einerseits engagierte und motivierte Mitarbeiter im Einführungsprozess und andererseits die „richtigen“ Mitarbeiter an der „richtigen Stelle“, also Mitarbeiter, die eigenverantwortlich arbeiten, in der neuen Steuerungslogik denken und mit den Steuerungsinstrumenten umgehen können (Reichard 1994). Die traditionelle Personalwirtschaft sollte durch ein flexibleres Personalmanagement ersetzt werden, das zudem Anreizsysteme etablieren sollte.

In den letzten Jahren haben sich die Diskussionen über das Personalmanagement im öffentlichen Sektor stark verändert (Geißler 2024). Dies ist zum einen der demographischen Situation in den Verwaltungen geschuldet. In den kommenden zehn Jahren wird ein großer Teil der öffentlichen Beschäftigten in den Ruhestand treten, ohne dass eine adäquate Nachfolge gesichert wäre. Dies betrifft insbesondere Führungspositionen und die mittlere Führungsebene der Verwaltungen. Nachdem in den 1990er Jahren und zu Beginn des Jahrtausends Einstellungsstopps verhängt wurden, fehlen heute Personen mit der Verwaltungserfahrung, die sie für Führungspositionen qualifiziert. Nachqualifizierungen und Quereinstiege werden notwendig, ohne dass sich die Verwaltungen Gedanken über das Onboarding oder Weiterqualifizierung gemacht hätten. Zum anderen stellt der private Sektor eine immense Konkurrenz dar, der zahlreiche potentielle Bewerberinnen und Bewerber für den öffentlichen Dienst absorbiert, so dass hinsichtlich der Vorqualifikation eher eine Abwärtsspirale zu verzeichnen ist. Verwaltungen sind daher gezwungen, Personalrekrutierungsstrategien zu wählen, die an den spezifisch gemeinwohlorientierten Charakter öffentlicher Beschäftigung

(*Public Values*) appellieren. Deren Umsetzung ist jedoch ausbaufähig (Bödighermer/Grohs 2025; Bogumil et al. 2022).

Eine wesentliche Reformleistung im Rahmen des NSM war eine Stärkung leistungsorientierter Elemente in der Entlohnung der Beschäftigten. Allerdings wurden diese – durchaus vergleichbar zur Einführung der Doppik – „von oben“, nämlich durch die Tarifparteien im TVöD bzw. TV-L durchgesetzt. Aktuelle Befunde belegen, dass ca. 77 % der Städte und Gemeinden und 88 % der Landkreise (KGSt 2024) dieses Instrument nutzen. Allerdings reicht bei der Umsetzungsweise die Spannweite von einer vom Gießkannenprinzip geprägten Implementation bis zu seltenen Fällen von wirklichen Leistungsanreizen (ebd.). Damit deckt sich das Bild mit älteren Befunden (Trittel et al. 2010), die zeigten, dass die umgesetzten Instrumente in den seltensten Fällen tatsächlich die Motivation der Beschäftigten steigern können. Angesichts des Fachkräftemangels in den Kommunen ist heute zweifelhaft, dass die gängige Praxis die Attraktivität einer Beschäftigung in der Kommunalverwaltung steigert. Wo Leistungsanreize wirken, konnte gezeigt werden, dass sie häufig die intrinsische Motivation der Beschäftigten untergraben können und somit ein besonderes Spezifikum des öffentlichen Dienstes – die grundsätzliche Gemeinwohlorientierung – verloren zu gehen droht. Für den Personalbereich ist also zusammenfassend eine allenfalls kupierte Durchsetzung von Ideen des NSM zu konstatieren. Auch hier haben sich die Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes deutlich verschoben, so dass der Einfluss des NSM gering bleibt, auch wenn Elemente wie Teamarbeit, grundsätzliche Ergebnisorientierung und Flexibilisierung gerade hinsichtlich der Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes eine große Rolle spielen könnten. Der gegenwärtige Hype um „New Work“ geht an diesen alten Debatten im Moment eher vorbei.

4.4 Bürgerorientierung

Neben den Bemühungen, die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu erhöhen, wurde auch eine Veränderung im Außenverhältnis der Verwaltung angestrebt. Bürgerinnen und Bürger wurden als „Kunden“ entdeckt, die zunehmend als Nachfrager von verschiedensten Verwaltungsleistungen zum „Leistungsverstärker“ der Verwaltungsmodernisierung werden sollten. Im Mittelpunkt der Bestrebungen um mehr Bürgerorientierung stand der Dienstleistungsgedanke und damit verbunden der Wandel hin zu Dienstleistungs- und Servicezentren. Durch eine verbesserte Leistungserstellung (u. a. hinsichtlich der Qualität und Dauer) sowie mehr Transparenz sollte die Zufriedenheit der Bürger mit „ihrer Stadtverwaltung“ gesteigert werden. Den Bürgern sollte durch organisatorische

Änderungen wie die Bündelung von Dienstleistungen und eine Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben Behördenkontakte erleichtert werden. Insbesondere bei der Einführung von Bürgerämtern bzw. Bürgerbüros, in denen ein breites Spektrum von Verwaltungsleistungen aus einer Hand angeboten werden, kommen diese Ideen zum Tragen.

Die Evaluation sah in der Stärkung des Servicegedanken und der Verbreitung von Bürgerbüros den eigentlichen „heimlichen“ Erfolg des NSM. Da der Gedanke von One-Stop-Agencies nicht zum Kern des NSM zählte – die Konzeption der Bürgerämter entstand schon in den 1970er und 1980er Jahren in anderem Kontext, konnte sich aber damals nicht durchsetzen –, wurde diese Bewertung ambivalent aufgegriffen, da die kausale Zuordenbarkeit zum NSM-Programm nicht immer eindeutig war. Aber auch in Hinblick auf die langfristige Perspektive der Fernwirkungen bleibt der Gedanke der Serviceorientierung ein zentrales Narrativ, das sich gerade im Digitalisierungsdiskurs der vergangenen zehn Jahre eher noch verstärkt hat und unter dem neuen Begriff der „Nutzerzentrierung“ besonders für digitale Dienstleistungen heute noch zentral ist. Jörg Bogumil hat gerade in den letzten Jahren eine Reihe von Studien vorgelegt, die diese Entwicklung weiterbeobachten (Bogumil et al. 2019; Gräfe et al. 2024). Dabei werden mindestens eine Reihe von Dingen deutlich, die im Vergleich mit dem NSM-Diskurs auffallen: Hinsichtlich der Reformdynamik zeigen sich Ähnlichkeiten des Digitalisierungsdiskurses mit den älteren Reformwellen. Nach einer Phase der Euphorie und großen Erwartungen und Versprechungen wird momentan erstens deutlich, dass die Durchsetzbarkeit „rational(istisch)er“ Programme durch zahlreiche etablierte Interessen und Routinen in Verwaltung und Politik eingegrenzt wird und dass überkommen scheinende Verwaltungsstile (Grohs 2019) widerstandsfähiger sind als gedacht und zu wenig beachtet wurden. Zweitens zeigt sich, dass im Widerspruch zur ganzheitlichen Rhetorik eine Segmentierung und erneute Silobildung besteht und gerade integrative Projekte wie eine Digitalisierung der Kindergrundsicherung daran zu scheitern drohen. Drittens wird angesichts ausbleibender Vereinheitlichung wiederum der Ruf nach einer Zentralisierung lauter – siehe Doppik und Tarifreform. Die „Dresdner Forderungen“ sind nur ein Beispiel für gutgemeinte Initiativen, die aber die Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene bedrohen können, da das einheitliche „Gesicht“ der Verwaltung durch die Kommunen weiter erodiert und auch Möglichkeiten der Quersubventionierung durch Gebühreneinnahmen und Zuweisungen schwinden.

5. Fazit

Verwaltungsmodernisierung steht vor einem offensichtlichen Reformparadox: Ohne das Wecken (zu) großer Erwartungen ist kaum die erforderliche Reformdynamik zu entfalten, die auch für kleinere Schritte notwendig wäre. Mit überzogenen Reformversprechen ist deren Scheitern aber bereits vorprogrammiert – zumindest in einem harten Soll-Ist-Abgleich. Damit verbunden ist das zweite Paradox, dass die eigentlichen Erfolge der Reform häufig in deren nicht-intendierten Folgen lagen (z. B. der Reaktivierung älterer Reformkonzepte) und weniger im Kern des Reformprogrammes selbst. Ohne die häufig gescheiterten Reformprogramme wären aber auch die nicht-intendierten Erfolge kaum möglich gewesen. Für eine „rationale“ Gestaltung von Reformprozessen sind diese Einsichten ernüchternd, denn sie erlauben kaum lehrbuchartige Reformblaupausen, die die Praxis gerne sieht. Vielmehr bleibt Verwaltungsreform so mehr Kunst als Wissenschaft, für die allenfalls einige Daumenregeln zum Umgang mit Reformparadoxien formuliert werden können.

Zu diesen Daumenregeln gehören der reflexive Umgang mit Erwartungen an Reformen, eine pragmatische Anpassung von Reformkonzepten an die lokalen Bedarfe, eine Form von Kontingenzoffenheit, die Zufälle und nicht-intendierte Effekte zulässt und schließlich die Kunst, vor lauter kleinen Schritten das Reformziel nicht aus den Augen zu verlieren („Perspektivischer Inkrementalismus“).

Einer solch inkrementalistischen Perspektive hat sich Jörg Bogumil in der Auseinandersetzung um das NSM und ihm nachfolgende Reformkonzepte immer verschrieben. Damit ist nicht ein Verharren im Status quo gemeint, sondern eine realistische Einschätzung der Reformmöglichkeiten und -resistenzen und eine damit verbundene Politik der kleinen Schritte. Mag der Diskurs um das Neue Steuerungsmodell mittlerweile fast verstummt sein, zeigt sich in den aktuellen Reformdebatten – insbesondere denen der Verwaltungsdigitalisierung – eine ähnliche Dynamik der allzu großen Versprechungen bei fehlender Berücksichtigung der Realitäten in den Verwaltungen. Jörg Bogumil hat diese Prozesse die letzten Jahre begleitet und dabei die Debatte auch um einen realistisch und mikropolitisch geschulten Blick (Bogumil/Schmid 2001) bereichert.

Dass das NSM seine Spuren in vielen Kommunen hinterlassen hat, ist unstrittig. Dazu gehören die von oben eingeführten Elemente der Doppik genauso wie die weichen und schwer zu fassenden Faktoren wie eine grundsätzlich stärkere Orientierung an Wirtschaftlichkeit, aber auch Bürgerorientierung. Alle diese Elemente hat allerdings nicht das NSM erfunden, sondern allenfalls gebündelt.

Bei der mittlerweile eingetretenen Zerfaserung der Reformstränge ist eine kausale Zuordnung daher schwierig bis unmöglich.

Verschwunden ist zu einem Gutteil die unternehmerische Rhetorik, die die letzten Jahre durch den Innovationsbegriff ersetzt wurde (Banner et al. 2016) – neuerdings gern mit dem Zusatz „sozial“ und durchaus in Abgrenzung zu einem rein betriebswirtschaftlich geprägten Innovationsbegriff (Grohs et al. 2014). Einige Elemente des NSM haben sich normalisiert oder sedimentiert, so die Bürger- oder Kundenorientierung, die als „Nutzerorientierung“ in die digitale Ära gewechselt ist, und auch die doppische Haushaltsführung – auch wenn diese nicht mit dem Kerngedanken des NSM, der ergebnis- oder wirkungsorientierten Steuerung, verknüpft wird. Andere Elemente werden im politischen Diskurs immer wieder neu wiederbelebt, so die Forderung nach Wirkungsorientierung und Innovation durch Verantwortungsdelegation (Neue Sprechweise: „Fehlerkultur“). In der Verwaltungsrealität bleiben beide Elemente aber weitgehend ungenutzt und sind eher eine Spielwiese der Beraterlandschaft.

Zwei andere Bereiche sind aber die gegenwärtigen Achillesfersen des öffentlichen Sektors, an denen sich die Ambivalenz des NSM deutlich zeigt: die politische Steuerung sowie die Personalentwicklung. In beiden Feldern haben sich die Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors radikal gewandelt und fordern zu einem Neudenken von Verwaltung auf. Das NSM kann hier – die These sei gewagt – wenig beitragen.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A./Putnam, Robert D. (1981): *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen. *Verwaltung – Organisation – Personal* 13 (4): 3–7.
- Banner, Gerhard (2008): Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik? (Kommentar zu Lars Holtkamp „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“). *dms – der moderne staat* 1 (2): 447–455. DOI: 10.3224/dms.vli2.i1.
- Banner, Gerhard/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2016): Administrative Innovation. In: Kersting, Norbert (Hrsg.): *Urbane Innovation*, 121–150. Wiesbaden: Springer VS.
- Bödigheimer, Julian/Grohs, Stephan (2025): *Alte und neue Werte als Signale an zukünftige Beschäftigte? Die Rolle von Public Values in aktuellen Personalgewinnungsstrategien der Bundesländer*. (in Vorbereitung).
- Bogumil, Jörg (2014): 20 Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz. In: Wiechmann, Elke/Bogumil, Jörg (Hrsg.): *Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel. Festschrift für Leo Kiffler*, 41–59. Baden-Baden: Nomos.

- Bogumil, Jörg (2022): Outputorientierte Steuerung im kommunalen Haushalt – ein jahrzehntelanges Missverständnis! *Verwaltung & Management* 28 (3): 128–131. DOI: 10.5771/0947-9856-2022-3-128.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schicktan, Maren/Wannöfel, Manfred (2013): *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. *Verwaltung & Management* 17 (4): 171–180. DOI: 10.5771/0947-9856-2011-4-171.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2012): Vom Versuch, unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun. *Verwaltung & Management* 18 (1): 3–6. DOI: 10.5771/0947-9856-2012-1-3.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel, Hans-Josef (2022): *Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis*. Bochum: ZEFIR.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2009): Von Äpfeln, Birnen und Neuer Steuerung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Reformprojekten in Hochschulen und Kommunalverwaltungen. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, 139–149. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Holtkamp, Lars (2010): Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der kommunalen Fünfprozenthürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war. *ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (4): 788–803. DOI: 10.5771/0340-1758-2010-4-788.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2008): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. 2., unveränd. Aufl. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.) (2009): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) (2010): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: 10.1007/978-3-531-92426-7.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Gerber, Sascha/Schwab, Christian (2019): *Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2001): *Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele*. Opladen: Leske und Budrich. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-11063-7>.
- Friedländer, Benjamin/Röber, Manfred/Schaefer, Christina (2021): Institutional Differentiation of Public Service Provision in Germany: Corporatisation, Privatisation and Re-Municipalisation. In: Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Schimanke, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): *Public administration in Germany*, 291–309. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Geißler, René (2024): Ursachen, Folgen und Maßnahmen des Fachkräftemangels in der Kommunalverwaltung. *Verwaltung & Management* 30 (5): 227–239. DOI: 10.5771/0947-9856-2024-5-227.
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz M./Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.

- Grohs, Stephan (2019): Verwaltungsstile. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5. Aufl., 51–61. Wiesbaden: Springer VS.
- Grohs, Stephan/Schneiders, Katrin/Heinze, Rolf G. (2014): *Mission Wohlfahrtsmarkt. Institutionelle Rahmenbedingungen, Strukturen und Verbreitung von Social Entrepreneurship in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *dms – der moderne staat* 1 (2): 423–446. DOI: 10.3224/dms.vli2.10.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (1994): *Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen; Endbericht der zweijährigen wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellversuches "Bürgerladen" Hagen gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf und der ÖTV-Hauptverwaltung Stuttgart*. Baden-Baden: Nomos.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1993): *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993*. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1995): *Das Neue Steuerungsmodell – Erste Zwischenbilanz. Bericht 10/1995*. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1996): *Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Bericht 6/1996*. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (2007): *Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung. Bericht 2/2007*. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (2013): *Das Kommunale Steuerungsmodell. Bericht 5/2013*. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (2024): *Studie "Management und kommunale Performance". Eine empirische Untersuchung deutscher Kommunen. KGSt Bericht 03/2024*. Köln: KGSt.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2011): *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-93202-6>.
- Marktanner, Alina (2021): The Only Game in Town? New Steering Models as Spaces of Contestation in 1990s Public Administration. *Administrative Science Quarterly* 66 (1): 172–186. DOI: 10.2478/adhi-2022-0011.
- Proeller, Isabella/Siegel, John (2012): Vom Versuch, über die Ergebnisse kommunaler Verwaltungsreformen zu diskutieren. *Verwaltung & Management* 18 (3): 136–140. DOI: 10.5771/0947-9856-2012-3-136.
- Reichard, Christoph (1994): *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.
- Reichard, Christoph (2012): Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. *Verwaltung & Management* 18 (3): 118–121. DOI: 10.5771/0947-9856-2012-3-118.
- Thelen, Kathleen A. (2003): How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In: Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Trittel, Nele/Schmidt, Werner/Müller, Andrea/Meyer, Thomas (2010): *Leistungsentgelt in den Kommunen. Typologie und Analyse von Dienst- und Betriebsvereinbarungen*. Baden-Baden: Nomos.

Wollmann, Hellmut (1996): Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, Christoph (Hrsg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, 1–49. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser.

