

**Besprechungs-Beleg / Review Cutting**

Aus der **Sammelbesprechung ZögU 32. Jg. 2/2009, S. 196- 197**

Frank Schulz-Nieswandt und Kristina Man

Zur Morphologie der Staatlichkeit im Wandel.

Neuere Literatur zur Europäisierung im Mehr-Ebenen-System, zu den Gesundheits- und Sozialdienstleistungen (von allgemeinem [wirtschaftlichen] Interesse) und zur öffentlichen Daseinsvorsorge

(...)

Kommunale Kontexte und verwaltungswissenschaftliche Rahmenthemen

(...)

Die Arbeitsmarktpolitik im Kontext des ganzen SGB II ist dem neuen Steuerungsdenken im deutschen Verwaltungssektor zuzuordnen. Jörg Bogumil, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann und Anna K. Ohm haben „Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung“, so der Untertitel, vorgelegt, um das Thema „Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell“ transparent darzulegen (Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 29 [edition sigma, Berlin 2007, 342 S.]).

Das Buch basiert auf einer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten und von der KGSt unterstützten empirischen Untersuchung. Es geht um die Evaluierung der Ökonomisierung des kommunalen und öffentlichen Verwaltungssektors durch die New Public Management-Bewegung seit zehn Jahren, wobei es um institutionen-, performance- und outcomes-bezogene Betrachtungen geht (S. 11 f.). Hintergrund und Kontext ist die Frage nach der umwelt-orientierten Öffnung der Verwaltung in Verbindung mit einer neuen Balance zwischen Hierarchie- und Markt-Logik. Die Analyse beruht auf quantitativ-standardi-sierten Befragungen der Verwaltungsspitzen und der Personalratsvorsitzfunktionen, ergänzt durch qualitative Fallstudien.

Kapitel 2 skizziert das Neue Steuerungsmodell der Verwaltungsmodernisierung, Kapitel 3 die institutionenreformierende Umsetzung des Modells. Kapitel 4 stellt Ergebnisse hinsichtlich der Performanzveränderungen vor, Kapitel 5 diskutiert Erklärungsfaktoren, Kapitel 6 die Fallstudien von Städten mit und ohne Reformimplementierung. Die Kapitel 3 bis 6 werden jeweils mit einer Zusammenfassung abgeschlossen. Kapitel 7 zieht ein Fazit für die deutsche Entwicklung.

Die Ergebnisse fallen gemischt aus (vgl. auch S. 315 ff.). Erklärend (vgl. auch S. 306 ff.) dürfte u. a. eine gewisse Reformresistenz kleiner Städte anzuführen sein sowie ein grundsätzliches Hinterherhinken ostdeutscher Kommunen. MitarbeiterInnen-Orientierung scheint einen deutlichen Einfluss zu haben. Parteiendifferentiale spielen wohl keine wirkliche Rolle; die Haushaltssituation ist in ihrer Wirkung uneindeutig. Ob und inwieweit gewisse Prozesse und Ergebnisse ursächlich mit der (auch zeitpfad-variiierenden [S. 279] und intensitäts-schwankenden [S. 280]) Diskurskraft und der Pragmatik neuer Steue-

rungsmodelle zu tun haben, muss insgesamt fraglich bleiben. Darauf verweisen „Re-Weberianisierungen“, klassisch-sektorale Reformstrategien, aber auch Pfade wie die der Konzernbildung.

Will man validierende Betrachtungen zu den Ergebnissen der Studie vornehmen, so müsste man natürlich die methodisch bedingten Grenzen aufweisen. Das betrifft auch die Evaluationskriterien wie die inner-organisatorische formale Dezentralität und die manageriale Output-Steuerung. Die Analyse dominanter Reformverläufe und typischer Wirkungsmuster basiert auf den drei Fallstudien. Damit bleiben die Ergebnisse, adäquat für das qualitative Sozialforschungsinstrumentarium, explorativ. Zwei Fallstudien positionieren sich in der Verteilung aller Beobachtungsfälle auf der Skala der Realisierungen des Modernisierungsindex als Extrembeispiele. Aber gerade in diesem Rahmen sind die Ergebnisse instruktiv, allerdings auch nicht geradezu überraschend. So kommt es zu Gleichzeitigkeiten von Orientierungen am neuen Steuerungsmodell, sektoralen Handlungsansätzen und Policy-Orientierungen, die in der Literatur als Amalgamierungen, Ko-Evolutionen und Hybridisierungen bezeichnet werden (S. 290). Interessant ist der Vermutungsbefund, diese Reformprozesse hätten das Informations- und Kompetenzgefälle zwischen Verwaltung und Politik eher noch vertieft. Die politische Steuerung ist demnach nicht effizienter oder effektiver geworden. Ein Wandel der Verwaltungskultur sei jedoch induziert worden, wenngleich die dargelegten Befunde zur Arbeitsmotivation und -zufriedenheit eher höchst widersprüchlich ausfallen.

Viele Evaluationsergebnisse sind und bleiben ernüchternd (S. 316). Bei den Dezentralitätsprozessen zeichnen sich Optimierungsfragen ab, die mit antifragmentationsbezogenen Gegengewichten zu tun haben. Das Verwaltungsreformklima scheint sich jedoch, dem neuen Steuerungsmodell-Diskurs zurechenbar, verbessert zu haben. Auch Transparenzgewinne sind zu verzeichnen. Was bleibt, das ist Ambivalenz (S. 318). Gemessen an (überzogenen?) Soll-Werten fällt der Soll-Ist-Vergleich sehr defizitär aus. Aber die Analyse zeigt die Grenzen der These der Verwaltungsreformresistenz (S. 318): „Die Kommunalverwaltungen sind heute ohne jeden Zweifel bürger- und kundenorientierter“ (S. 318). Interessant sind abschließende Bemerkungen, die die Ergebnisschwächen auch mit einer zu starken Verbetriebswirtschaftlichung des Reformmodells erklären. Re-Zentralisierungen und Re-Hierarchisierungen seien ebenfalls zu beobachten.

Es bleibt schwierig zu beurteilen, wieviel generalisierbares Wissen diese Studie produziert hat. Stichprobe, Methodendesign und Messgrößen-Bildungen begrenzen die Aussagekraft erheblich. Wissenschaftstheoretisch bleibt letztendlich auch unklar, ob eine Reinkultur der Neuen Steuerung überhaupt den richtigen Soll-Wert liefert, denn realiter lassen sich immer nur unvollkommene Welten mit anderen unvollkommenen Welten vergleichen, um so die komparativ am wenigsten unvollkommene Welt zu präferieren. Doch wie vollkommen ist die reine Welt einer NSM-Praxis als Funktion der NPM-Theorie?