

Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik? (Kommentar zu Lars Holtkamp "Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells")

Banner, Gerhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Banner, G. (2008). Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik? (Kommentar zu Lars Holtkamp "Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells"). *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1(2), 447-455. <https://doi.org/10.3224/dms.v1i2.11>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Gerhard Banner

Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik?

(Kommentar zu Lars Holtkamp

„Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“)

Zusammenfassung

Eine modernisierte „post-weberianische“ Kommunalverwaltung muss sich von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen wandeln. Das war explizit die zentrale Botschaft des NSM. *Lars Holtkamp* blendet sie aus und unterstellt, das Hauptziel des NSM sei die Haushaltskonsolidierung (Einsparungen) gewesen. Dieses Ziel sei verfehlt worden. Es sei auch von vornherein nicht erreichbar gewesen, da die „Standardinteressen“ mächtiger Akteure an der Ausweitung ihrer Etats dies zwangsläufig verhinderten. Somit sei das NSM gescheitert. *Holtkamps* Argumente halten einer Nachprüfung weder empirisch noch logisch stand. Er blendet unter anderem aus, dass das auf dem Ressourcenverbrauchskonzept basierende neue kommunale Haushaltsrecht – ein spin-off des NSM – der Implementierung wesentlicher Elemente der organisatorischen Infrastruktur des NSM wie Budgetierung, Ziele, Kennzahlen, Kontraktmanagement, Kosten- und Leistungsrechnung neuen Schub gibt.

Abstract

Modern “post-weberian” local government has to change from ‘exercising authority’ to ‘organising services’. This was the explicit core message of the New Steering Model (NSM), the German variant of NPM. *Lars Holtkamp* plays it down, contending that the primary objective of the NSM was budget consolidation (*read* ‘savings’). He argues that not only were these not achieved, but that it was *a priori* futile to hope they could be achieved, as the “standard interests” of powerful local players to see their departmental budgets expand (and not contract) would prevail. Hence the NSM was bound to collapse. *Holtkamp’s* argument can be disproved on empirical as well as logical grounds. Among other things, he suppresses the fact that the recent legislation on accruals-based local budgets, a spin-off of the NSM, is giving a new boost to the implementation of basic NSM elements such as single-line lump-sum budgets, targets, indicators, performance contracts, and cost accounting

Mao Tse-Tung soll die Frage, wie er die Wirkungen der französischen Revolution einschätze, mit „it is too early to tell“ beantwortet haben (zit. nach *Boston* 2000, S. 23). Dass er keine Neigung verspürte, dieses Weltereignis auf einen abschließenden Nenner zu bringen, kann man ihm nachfühlen. Haben doch die Franzosen, nach mehrmaligem Hin und Her von Republik und Monarchie im 19. Jahrhundert, noch 1958 mit nahezu 80 Prozent Ja-Stimmen eine an der Staatsspitze wiederum recht monarchische, hierin dem Ancien Régime nicht unähnliche Verfassung gutgeheißen. Könnte es sein, dass die französische Revolution nicht komplett erfolgreich war, gar gescheitert ist? Offenbar nimmt Systemwandel sich Zeit – es sei denn, er kann erzwungen werden wie 1990 im Fall der juristischen Osterweiterung der Bundesrepublik.

Der Kommentator fände es produktiver, über die Chancen der kommunalen Verwaltungs- und Politikmodernisierung zu schreiben, als bei dem ihm über gemeinsame For-

schungsinteressen seit langem verbundenen Kollegen *Lars Holtkamp*, provoziert durch dessen Scheiterns-Fanfare, auf Fehlersuche zu gehen. Fehler als da sind: Verkürzende Interpretation des NSM, Ausblenden von Realität, unzulässige Verallgemeinerung, Unterschätzung des Faktors Führung.

Holtkamp hält das NSM für ein ausschließlich binnenadministratives betriebswirtschaftliches Konzept. Mit dieser verkürzenden Interpretation folgt er der NSM-Evaluation „Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ (*Bogumil* u.a. 2007), auf die er auch sonst zustimmend rekurriert. Das wirkliche NSM hat die KGSt in ihrem Basisdokument „Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung“ (KGSt-Bericht Nr. 5/1993) unübersehbar deutlich formuliert. Einleitend heißt es dort: „Die Kommunalverwaltung muss sich von der Behörde zum politisch gesteuerten Dienstleistungsunternehmen entwickeln. Dies ist die zentrale Gestaltungsaufgabe der kommenden Jahre“ (KGSt 1993a, S. 7, zuvor schon *Banner* 1991). Ihre Modellbeschreibung startet mit der programmatischen Überschrift: „Das neue Leitbild: Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ und charakterisiert dieses wie folgt:

- „Es ist primär nachfrage- und kundenorientiert und organisiert sich daher „von außen nach innen“.
- Es denkt in Produktzyklen und passt seine Leistungen laufend der veränderten Nachfrage und selbstverständlich den vorhandenen Mitteln an.
- Dabei achtet es auf seine Wettbewerbsfähigkeit. Interkommunale und interne Leistungsvergleiche sind selbstverständlich. Der direkte Wettbewerb mit privaten Anbietern vergleichbarer Leistungen wird nicht gescheut.
- Es investiert in seine Mitarbeiter, setzt ihnen Leistungsziele und bietet ihnen Gestaltungsmöglichkeiten und Anerkennung“ (KGSt 1993a, S. 13f).

Drei dieser vier Forderungen sind klar nach außen orientiert, auf den Bürger und Kunden und auf das wirtschaftliche Umfeld der Kommune. Was machen die Evaluatoren und *Holtkamp* daraus? Kaum glaublich, die Ausdrücke „Leitbild“ und „Dienstleistungsunternehmen“ kommen bei ihnen nirgends vor! Und *Holtkamp* versteigt sich in diesem Heft zu der Aussage: „Dabei ist...festzuhalten, dass die Kundenorientierung anfangs nicht zu den wesentlichen Zielen des NSM gehörte und diese kundenorientierten Instrumente vor dem NSM ... entwickelt wurden“. Mit anderen Worten: Im NSM-Programm steht die Kundenorientierung zwar im Zentrum; gleichwohl ist sie kein wesentliches Ziel des NSM, denn da Kundenorientierung schon vor der Formulierung des NSM diskutiert und teilweise praktiziert wurde, kann sie mit dem NSM nichts zu tun haben. Auch sind Bürgerämter „kein genuines NSM-Projekt (hat die KGSt das je behauptet?), weil sie schon Anfang der achtziger Jahre in gänzlich anderem Kontext entstanden sind“ (*Bogumil* u.a. 2007, S. 29 und 68). Eine bizarre Logik. Kam das NSM aus dem leeren Raum? Hat die kommunale Verwaltungsmodernisierung keine Vorgeschichte? Hätte eine Botschaft ohne Bodenhaftung, ohne Anklang an das kollektive Reformgedächtnis der Kommunen¹, ein „Buschfeuer“ (*Reichard*) in Gang setzen können? Und weshalb wird ausgerechnet zwischen NSM und Bürgerämtern (wo sonst hätten die Kommunen sich konsequenter von außen nach innen organisiert?) ein dicker Trennungsstrich gezogen und mit dem unterschiedlichen Entstehungszeitpunkt begründet, während viel „ältere Hüte“ wie die Delegation von Verantwortung oder die Kostenrechnung umstands- und begründungslos dem NSM zugerechnet werden? Leicht verlegen und für den Leser belustigend klingt dann der Satz: „Auch aus

Sicht der Modernisierungsakteure in den Kommunen wird die verstärkte Orientierung am Bürger häufig als Teil des Modernisierungskonzepts „NSM“ gesehen (Bogumil u.a. 2007, S. 29). Könnte es sein, dass die „Modernisierungsakteure“ den KGSt-Bericht von 1993 gelesen und dabei auch die Passagen zum Leitbild Dienstleistungsunternehmen nicht überschlagen haben und wäre es weiter denkbar, dass diese Formulierungen bei ihnen ins Schwarze trafen?

Was mag die Evaluatoren und *Holtkamp* dazu bewogen haben, das klar außen- und kundenorientierte Leitbild Dienstleistungsunternehmen zu unterdrücken, danach das Fehlen eben dieser Außenorientierung im NSM zu bemängeln und der KGSt ein rein binnenadministratives, instrumentenorientiertes Modernisierungskonzept anzudichten? Kam ihnen der Unternehmensbegriff zu „betriebswirtschaftlich“ vor? Dass ausgerechnet Politikwissenschaftler die gesellschaftspolitische Dimension der Botschaft „von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“ übersehen haben sollten, ist schwer zu verstehen. Mit der Amputation der Außendimension und der Verengung der Analyse auf umfragegerecht zugeschnittene Teilstücke der administrativen Infrastruktur des Modells haben die Evaluatoren die NSM-Botschaft politisch entkernt. Danach war eine konsistente Evaluation des Gesamtmodells nicht mehr zu erwarten. Der KGSt bleibt der Trost, dass die Kundenorientierung allgemein als kommunale Erfolgsgeschichte gilt und dass der NSM-Modernisierung dazu selbst von den Evaluatoren ein wie auch immer „reaktivierender“ Beitrag zugebilligt wird (Bogumil u.a. 2007, S. 29). Inzwischen signalisiert die Rede von der Bürgerkommune, dass die Transformation der Kommune zum Dienstleistungsunternehmen sich fortsetzen wird. Dafür sorgt schon das natürliche Streben der Kommunalpolitiker und besonders der Bürgermeister nach Popularität und dokumentierter Bürgerorientierung. All das hört sich ganz und gar nicht so an, als sei das NSM in seinem Zentralanliegen gescheitert oder als stehe ein Scheitern kurz bevor. Doch könnte das NSM vielleicht teilweise – auf der technischen Ebene – gescheitert sein?

Lars Holtkamp konzentriert seine Überlegungen auf die binnenadministrativen Handlungsempfehlungen der KGSt, die er für das Gesamtmodell hält. Überzeugen seine Argumente insoweit? Aus welchen Anzeichen dürfte man vernünftigerweise den Schluss ziehen, der von ihm konstatierte finale Crash habe stattgefunden? Der Umstand, dass weder das Ziel „Dienstleistungsunternehmen“ komplett erreicht noch die organisatorischen Empfehlungen der KGSt zur Erreichung dieses Ziels durchgängig umgesetzt sind, taugt dazu nicht, denn wir haben es womöglich mit einem laufenden Prozess zu tun und können daher nicht ausschließen, dass künftige Beobachter dessen Ergebnis einst als (und sei es begrenzten) Erfolg einstufen. Folglich kann sich die Frage „gescheitert oder nicht“ logisch nur stellen, wenn man nicht von einem laufenden, sondern von einem abgeschlossenen Reformprozess ausgeht, was offensichtlich *Holtkamps* Meinung ist. Gibt es Argumente, die für einen abgeschlossenen, nicht mehr zukunfts-offenen Reformprozess sprechen? Richtig ist, dass in vielen Kommunen Reformmüdigkeit eingekehrt war, nachdem die Umsetzungsschwierigkeiten sich als größer als angenommen erwiesen hatten. Die andere Seite der Realität ist, dass das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, ein spin-off des NSM (*Innenministerium NRW* 2006, S. 9), in den Kommunen die Arbeit an Budgets, Zielen, Kennzahlen, Kontraktmanagement, Kosten- und Leistungsrechnung seit einigen Jahren wieder kräftig befördert². Ein weiterer Reformtreiber ist der TVöD mit den im öffentlichen Tarifrecht neuartigen NSM-nahen Stichworten Zielvereinbarungen und Leistungsbezahlung. In beiden Fällen handelt es sich um zwingende Regelwerke, und daher wird die Reformdiskussion jetzt flächendeckend in allen Kommunen geführt. Das

hätte die KGSt mit ihrem NSM-Angebot, über dessen Annahme oder Ablehnung jede Kommune frei entscheiden konnte, schwerlich erreicht. *Holtkamp* geht auf diese Entwicklung nicht ein. Er hat sie nicht übersehen, aber sie stört ihn. Das zeigt seine Bemerkung an anderer Stelle, der Gesetzgeber habe mit dem NKF durch die Hintertür (*sic*) wieder outputorientierte Elemente des NSM eingeführt (*Holtkamp* 2007a, S. 53). Im laufenden Film der kommunalen Verwaltungsmodernisierung ist *Holtkamp* auf die vorletzte Szene fixiert, die vorläufig letzte möchte er ausblenden. So gerät ihm, was sich in der Rückschau als vorübergehende Delle in der NSM-Umsetzung erweisen könnte, bereits jetzt zum Scheitern.

Wir kommen zu dem Ergebnis, dass der Prozess der kommunalen Verwaltungsmodernisierung nach NSM-Prinzipien andauert, so dass auch bezüglich derjenigen Elemente, auf die *Lars Holtkamp* das NSM reduziert, ein Scheitern nicht konstatiert werden kann. Ist die Aufgabe des Kommentators damit erfüllt? Ein Gericht würde *Holtkamps* hypothetische Klage auf Feststellung des Scheiterns des NSM jetzt wegen unzureichenden Vortrags abweisen. Seine weiteren Argumente fielen, da nicht mehr entscheidungserheblich, unter den Tisch. Das aber haben diese spannenden Argumente nicht verdient, und da unser Spielfeld gottlob nicht das juristische Parkett ist, wird ihnen jetzt nachgegangen.

Die Kernbotschaft von *Lars Holtkamp* lautet: „Bezogen auf das zentrale Ziel des NSM, die Haushaltskonsolidierung, ist eine eindeutig negative Bilanz zu ziehen“. Dass *Holtkamp* sich mit einer Schrumpfverson des NSM befasst, weil die Verwirklichung des Dienstleistungsunternehmens und nicht die Haushaltskonsolidierung das zentrale Ziel des NSM ist, wurde dargelegt. Jetzt sei geklärt, was es mit seiner „eindeutig negativen Bilanz“ der Haushaltskonsolidierung auf sich hat. Hat die KGSt mit dem NSM, bezogen auf die kommunalen Haushalte, ein Ziel formuliert, das verfehlt oder einen Zustand in Aussicht gestellt, der nicht erreicht wurde? Vorweg jedoch der Hinweis, dass *Holtkamp* uns nicht sagt, was er unter Haushaltskonsolidierung versteht. Es handelt sich um einen höchst unscharfen Passepartout-Begriff, unter den sich Unterschiedlichstes subsumieren lässt, wobei die Skala von „effizientere Ressourcenverwendung“ über „Herstellung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts“ (Minimum: Keine Dauerfinanzierung laufender Ausgaben mit Kassenkrediten) bis „komplette Entschuldung durch die Steuerzahler“ reicht. Die Ausrufung eines Projekts als gescheitert mit der Begründung, es habe ein Ziel verfehlt, das nebulös gehalten wird, ist eine Herausforderung der Logik und wissenschaftlich grenzwertig.

Hat die KGSt mit dem NSM, wie *Holtkamp* suggeriert, den Kommunen eine Art Heilsversprechen gegeben („Führt das NSM ein, dann werdet ihr eure Haushaltsprobleme los!“)? Neben vielen Wissenschaftlerzitaten, von denen er seine Meinung gestützt glaubt, entdeckt er auch eine (!) KGSt-Stelle, die wiedergegeben sei:

„Die Politik tat sich in dieser Zeit (gemeint ist die erste Hälfte der neunziger Jahre, d. Komm.) außerordentlich schwer. Am leichtesten ließen sich noch Eingriffe mit dem Rasenmäher entscheiden und durchsetzen. Viel schwerer zu entscheiden und durchzusetzen waren aufgabenkritische Maßnahmen, die zu Leistungseinschränkungen führten: Rasenmäher und Leistungseinschränkungen konnten jedoch nicht dazu beitragen, Rationalisierungspotentiale zu erkennen und auszuschöpfen. Es besteht die große Chance, Effektivität und Effizienz der Kommunalverwaltung durch die Einführung des NSM zu steigern. Insoweit kann das NSM einen Beitrag zur Meisterung der Finanzkrise (hierauf hebt *Holtkamp* ab, d. Komm.) leisten. Wir müssen aber wissen, dass das NSM die Finanzkrise nicht beseitigen kann, das nötige Ausmaß der Leistungseinschränkungen aber wesentlich geringer wird“ (KGSt 1996, S. 16).

Nehmen wir die vier Sätze nach dem Doppelpunkt unter die Lupe. Satz 1 ist korrekt: Das umfassende Erkennen von Rationalisierungspotentialen setzt die Implementierung des Kernelements der administrativen NSM-Infrastruktur, nämlich transparente budgetierte Haushalte der Geschäftseinheiten, voraus. Sofern die erkannten Rationalisierungspotentiale ausgeschöpft werden – wie gesagt eine „Chance“, deren Realisierung maßgeblich vom Durchsetzungswillen und der Durchsetzungsfähigkeit der kommunalen Führung abhängt – steigert dies die Effizienz und Effektivität der Kommunalverwaltung. Somit ist auch Satz 2 korrekt. In Satz 3 ist das Wort „Finanzkrise“ ärgerlich missverständlich. Gemeint ist offensichtlich „örtliche Haushaltskrise“, denn nur von den Kommunen handelt dieser KGSt-Bericht, und dass man mit einer Managementreform auf kommunaler Ebene keine durch makroökonomische Faktoren ausgelöste öffentliche Finanzkrise bekämpfen kann, liegt auf der Hand. Satz 4 betont, ersetzt man „Finanzkrise“ wiederum durch „Haushaltskrise“, dass das NSM (im Schwerpunkt: das Instrument der Budgetierung) diese nicht beseitigen, sondern nur die ansonsten notwendigen Leistungseinschränkungen reduzieren kann – ob „wesentlich“, hängt vom Ausmaß der örtlich angetroffenen Ineffizienzen („Rationalisierungspotential“) ab.

Holtkamp hätte mit geringem Aufwand bei den wenigen Kommunen mit annähernd kompletter Einführung der administrativen NSM-Infrastruktur³ (logischerweise können nur bei ihnen kausal nachvollziehbare NSM-Wirkungen auftreten) nachfragen können, ob die in der zitierten KGSt-Aussage in Aussicht gestellten Rationalisierungspotentiale aufgedeckt und realisiert wurden. Eine überwiegend negative Antwort hätte seinem Scheiterns-Argument eine empirische Grundlage gegeben, eine überwiegend positive hätte es erschüttert. Er geht diesen Weg nicht, belässt es stattdessen bei allgemeinen Erwägungen und Sekundärzitate und erweckt den Eindruck, das NSM habe das Blaue vom Himmel versprochen und sei damit grandios gescheitert.

Der Umstand, dass die KGSt die New Public Management-Bewegung in Deutschland „im Zuge von Haushaltskrise und Kosten der deutschen Einheit“ lanciert hat – und zwar schon im Basisdokument (KGSt 1993a, S. 24 und 7) und nicht als nachgeschobene Rationalisierung, wie das Wort „rückblickend“ suggeriert – mag *Lars Holtkamps* Gleichsetzung von NSM und Haushaltskonsolidierung zum Teil erklären, kann sie aber nicht rechtfertigen. Ohne Anknüpfung an den Zeitgeist – die Kommunen sahen damals in den wachsenden Haushaltsungleichgewichten ihr größtes Problem – wäre das verwaltungspolitische Programm der KGSt ziemlich chancenlos geblieben.

Nun zu dem theoretischen Hauptargument von *Lars Holtkamp*, das man als „Theorie vom unentrinnbaren Zusammenbruch der Kommunalhaushalte“ oder von der „eingebauten Logik ihres Scheiterns“ beschreiben könnte. Er gründet sie auf Rational Choice-Überlegungen und auf die Annahme unzählbarer Standardinteressen, denen zufolge die „maßgeblichen Akteure“ ohne Rücksicht auf höhere Anliegen wie Gemeinwohl, Haushaltsbalance oder intergenerative Gerechtigkeit ausschließlich die Maximierung ihres Turfs verfolgen. Obwohl dies erkennbar eine allgemeine Theorie ist, die *Holtkamp* auch ohne Bezug auf das NSM hätte präsentieren können (die Fachleute in Politik und Verwaltung sind seit jeher an der Ausweitung ihrer Budgets interessiert), sei kurz auf das von ihm wahrgenommene Link zum NSM eingegangen. Er vermutet, die KGSt habe ihre früheren etwas ruppigen, aber praxisnahen Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung (KGSt 1982) über Bord geworfen und sei in einer Art Erweckungserlebnis (*Holtkamp* nennt es Konzeptfehler) dem NSM verfallen, in welchem die maßgeblichen Akteure dem Fachegoismus entsagen und sich idealistisch und widerspruchslos dem „Primat der Haus-

haltskonsolidierung“ beugen. Von einem Bruch der KGSt mit ihrer Vergangenheit kann indessen keine Rede sein, wie der gleich zu Beginn des Basisdokuments formulierte nahtlose Anschluss des NSM an den Bericht von 1982 (KGSt 1993a, S. 7f.) und übrigens auch das oben wiedergegebene KGSt-Zitat dokumentieren. Das NSM gibt den Managern mehr unternehmerischen Spielraum und baut Steuerung und Kontrollen entscheidend um, braucht aber an der Spitze nicht weniger, vielmehr deutlichere Führung (Leadership) als das weberianische System.

Lars Holtkamp muss sich die Frage gefallen lassen, wie die Masse geordneter, gut gesteuerter und daher voraussichtlich auch zukünftig stabiler deutscher Kommunalhaushalte sich mit seiner Theorie vereinbaren lässt. Nach ihr dürfte es sie gar nicht oder allenfalls mit nahem Verfallsdatum geben. Könnte es sein, dass seine „Standardinteressen“ und das von ihnen gesteuerte Akteurverhalten, ob mit oder ohne NSM, doch nicht so uniform sind wie er annimmt und dass er in diesem Punkt unzulässig verallgemeinert? Und falls ja, welche Erklärung gibt es für pluriforme Interessen? Die Antwort lautet: Führung macht den Unterschied. Und zwar in der Kombination zweier Elemente: Zum einen starker persönlicher Führung durch qualifizierte Spitzenpersonen – und vor allem einen fähigen Bürgermeister –, welche die Statur haben, in Bürgerschaft, Rat und Verwaltung die Überzeugung zu verankern, dass Selbstbestimmung und wirtschaftliche wie soziale Zukunftsfähigkeit der Kommune nur mit einer soliden Finanzpolitik gesichert werden können. Zum anderen einem Institutionenarrangement, das wirksame persönliche Führung begünstigt (wenn auch nicht garantiert): Eine praxistaugliche Konstruktion der Rat-Bürgermeister-Dyade in einem konkordanzdemokratischen Kommunalsystem, am besten nach baden-württembergischem Muster (*Banner 2006a*). Ein solches System profitiert am meisten vom NSM, weil ein nach NSM-Prinzipien transparent gemachter Haushalt, besonders wenn er die Doppik einschließt, eine besser informierte und daher effizientere laufende Steuerung des Haushalts auf Gleichgewichtskurs erlaubt (Politisch und psychologisch ist es viel einfacher, einen Haushalt von vornherein auf Gleichgewichtskurs zu steuern, als ihn zu sanieren, nachdem er entgleist ist). Wenn allerdings wie in Nordrhein-Westfalen, der Erfahrungswelt von *Lars Holtkamp*, das personale Element der Führung aus historischen Gründen Glückssache ist und die Rat-Bürgermeister-Dyade in der Kommunalverfassung wegen übertrieben konkurrenzdemokratischer Vorstellungen (*Holtkamp 2008*) nicht praxistauglich ausgestaltet ist, dann entstehen *schwach geführte Kommunen*. Die häufige Folge: Man beginnt, über seine Verhältnisse zu leben. Die Wertschätzung eines ausgeglichenen Haushalts sinkt, die Ausgabefreude wächst und wird mit Dispokredit finanziert, und zuweilen hört man dann den zynisch-fatalistischen Spruch „Kredit ist auch Geld“. Wenn solche Kommunen allmählich in Schulden versinken, aus denen sie mit eigener Kraft nicht mehr herauskommen, bricht Resignation aus. Schwache Führungen sehen dann in der Tat oft in Rehierarchisierung, planwirtschaftlicher Rezentralisierung und haushaltsstellenscharfen Kontrollen für sich den leichteren Weg und verabschieden sich lautlos von den spezifischen Effizienz- und Motivationspotentialen einer modernisierten Verwaltung – meist gegen den Willen ihrer Mitarbeiter. In Bundesländern mit praxistauglicher Rat-Bürgermeister-Kombination kommt es erst gar nicht so weit, dort sind verunglückte Kommunalhaushalte drastisch seltener. Was in Wirklichkeit – das Musterbeispiel ist Nordrhein-Westfalen – die Schwäche eines den heutigen Anforderungen nicht mehr gewachsenen Führungssystems⁴ ist, nimmt *Lars Holtkamp* als Konzeptschwäche des NSM wahr.

Lars Holtkamp war schon weiter. Er selbst sagt in seiner informationsreichen, präzise formulierten Studie „Wer hat Schuld an der Verschuldung – Ursachen nationaler und

kommunaler Haushaltsdefizite“: „Allein die erhebliche Varianz von Haushaltsdefiziten bei Kommunen mit ähnlichen sozioökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen verweist darauf, dass ein nicht unerheblicher Teil der Verschuldung im Verwaltungshaushalt in einigen Kommunen auch „hausgemacht“ – also von den kommunalen Akteuren selbst zu verantworten – ist“ und weiter, eine quantitative Befragung zitierend: „...dass sich Konsolidierungseffekte ergeben, wenn sich der Verwaltungschef selbst stark in die Haushaltspolitik einbringt. Insbesondere wirke dies disziplinierend auf die Autonomiebestrebungen und Ausgabenwünsche der Fachbereiche“ (*Holtkamp* 2007b, S. 3 u. 20). Es überrascht und ist dem Kommentator ein Rätsel, dass *Lars Holtkamp* mit seiner „neuen Theorie“ hinter seine eigenen in vielen Forscherjahren gewonnenen Einsichten zurückfällt.

Es wäre reizvoll, auch noch den mikropolitischen Einwänden *Holtkamps* gegen das NSM unter Stichworten wie Kontraktmanagement, Budgetierung und ergebnisorientierte Steuerung im Detail nachzugehen, doch fehlt hierfür der Platz. Stattdessen wird auf das praxisnahe, auf persönliche Kämmerererfahrung zurückgreifende, jedoch (hoffentlich nicht deswegen) im wissenschaftlichen Schrifttum wenig zitierte Buch „Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement“ des Kommunalwissenschaftlers *Hansjürgen Bals* verwiesen (*Bals* 2008). Es hätte *Holtkamp* Einordnungshilfe für viele seiner durchaus richtigen mikropolitischen Beobachtungen geben und ihm die Kontrollroutinen vermitteln können, die eine professionelle Finanzsteuerung gegen die vielfältigen gegen den Haushaltsausgleich gerichteten Taktiken der Geschäftseinheiten in Stellung zu bringen pflegt. Vermutlich hätte diese Lektüre eine Reihe seiner Zweifel widerlegt, andere möglicherweise bestätigt. Systemwandel ist mit Hindernissen gepflastert und geht mit Fehleinschätzungen einher – und mit der Chance, dass alle am laufenden Prozess der Modernisierung beteiligten Akteure ständig hinzulernen. Eine dogmatische Verkrustung von Reformmodellen würde die Problemlösungsfähigkeit der Kommunen schwächen.

Lässt sich aus dieser bedauerlich rückwärtsgewandten Kontroverse ein positiver Ertrag ziehen? Einige europäische Länder, darunter England und die von *Lars Holtkamp* angesprochene Schweiz, kennen das Problem desaströs entgleister Kommunalhaushalte kaum oder gar nicht. Von den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, die dies ermöglichen, könnten wir lernen. Das würde auch im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien Sinn machen, denn das Risiko, eines Tages einen Teil ihrer Kommunen massiv entschulden zu müssen, muss die von fehlgesteuerten Kommunalhaushalten besonders betroffenen Bundesländer beunruhigen. Was wäre von einem interdisziplinären (sozialwissenschaftlich-betriebswirtschaftlich-juristischen) Forschungsvorhaben zur Aufklärung jener Rahmenbedingungen, die im vergleichbaren Ausland auf ausgeglichene Kommunalhaushalte hinwirken, zu halten? Fördermittel für ein solches Unternehmen dürften un schwer mobilisierbar sein. Mehr als ein Traum?

Anmerkungen

- 1 Stichworte ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Harzburger Modell, Management by Objectives, Humanisierung der Arbeit, internes Preissystem, Ausdehnung der Kostenrechnung über die Gebührenbetriebe hinaus, Konzern Stadt (Gesamterfassung des Vermögens und Konzernbilanz), Zukunft durch öffentliche Dienste (konkurrieren statt privatisieren); vor allem aber die Dauerdiskussion darüber, ob das *Max Weber'sche* Bürokratiemodell noch die geeignete Verwaltungsform für eine demokratische Gesellschaft ist: Eine Gesellschaft, deren kritische Bürger und emanzipierte Verwaltungsmitarbeiter den Bürger über und nicht mehr unter der Verwaltung positionieren (als „Verwaltungsunterworfenen“, wie ihn Lehrbücher des Verwaltungsrechts noch in den sechziger Jahren ungeniert nannten) und für die die Verantwortung der Kommunalverwaltung sich nicht im Rechtsvollzug erschöpft, sondern vor allem darin besteht, für Bürger und Wirtschaft qualitätvolle und preiswerte Leistungen zu erzeugen.
- 2 Die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (in Nordrhein-Westfalen Neues kommunales Finanzmanagement – NKF – genannt) ist der gemeinsamen Überzeugungsarbeit von KGSt, kommunalen Spitzenverbänden und *Prof. Dr. Klaus Lüder* von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer zu verdanken. Die Innenminister der Länder mussten zum Jagen getragen werden! Den ersten Schritt in Richtung NKF hat – rückblickend – die KGSt mit dem Konzept der Budgetierung getan, das sie als Komplement des NSM definiert und gemeinsam mit dem Basisdokument veröffentlicht hat (KGSt 1993b).
- 3 Die oben zitierte Evaluation beziffert sie auf etwa 20. Sie werden von den Evaluatoren kurios distanzierend als „NSM-Hardliner“ bezeichnet – ein Fingerzeig, mit welcher Elle sie die kommunale Modernisierung messen? Die geringe Zahl hat mit den hohen Anforderungen einer kompletten Einführung an die kommunale Führung zu tun, auf die die KGSt immer wieder hingewiesen hat (z.B. KGSt 1993a, S. 25-37, KGSt 1999). Das in den Augen mancher Kritiker zu enge Modernisierungskonzept war in Wahrheit, angesichts der in den meisten Kommunen nur begrenzt für die Binnenreform der Verwaltung mobilisierbaren Führungsenergie, zu komplex. In der Mehrzahl der Kommunen wurden daher nur Elemente des NSM eingeführt, mit entsprechend verdünnter Wirkung (*Banner* 2001, S. 289-291).
- 4 Der eminent politischen Kategorie Führung gehen ausgerechnet die politikwissenschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaftler sichtlich aus dem Weg. Für das Thema persönliche Führung (Leadership) gilt das durchweg, für die Erforschung praxistauglicher institutioneller Rahmenbedingungen wirksamer Führung steht *Lars Holtkamp* als einer der wenigen Pioniere. Drückt sich darin eine ähnliche Mischung von Unsicherheit und Abneigung aus wie gegenüber dem Dienstleistungsunternehmen Kommune? Es ist an der Zeit, das Forschungstiefkind Führung wissenschaftlich diskutierbar zu machen (*Banner* 2006b, S. 257ff.).

Literatur

- Bals, Hansjürgen*, 2008: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, Heidelberg/München/Berlin: Jehle Verlag, 2. Auflage.
- Banner, Gerhard*, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, 13, S. 6-11.
- Banner, Gerhard*, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 279-304.
- Banner, Gerhard*, 2006a: Führung und Leistung der Kommune, in: DfK, II, S. 57-69.
- Banner, Gerhard*, 2006b: Strategische Führung und Modernisierung des Unternehmens Kommune, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkung, Kritik, Berlin: edition sigma, S. 253-270.
- Bogumil, Jörg* u.a. (Hrsg.), 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma.
- Boston, Jonathan*, 2000: The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform, in: International Public Management Journal, 3, S. 23-46.

- Holtkamp, Lars*, 2007a: Perspektiven der Haushaltskonsolidierung und das Neue Steuerungsmodell, in: *Bogumil, Jörg* u.a. (Hrsg.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung – Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell*, Berlin: edition sigma, S. 45-53.
- Holtkamp, Lars*, 2007b: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, in: *polis* Nr. 64, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Habil-Schrift., Wiesbaden: VS Verlag.
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen*, 2006: Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen, 2. Auflage, Düsseldorf.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, 1982: Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen, Bericht Nr. 14, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, 1993a: Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr 5, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, 1993b: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Bericht Nr. 6, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, 1996: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 10, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, 1999: Das Neue KGSt-Politikerhandbuch, Köln.

Anschrift des Autors: Prof. Gerhard Banner, Mülheimer Straße 54, 53604 Bad Honnef
E-Mail: mail@gerhard-banner.de