

Verwaltungspolitische Reformdiskurse - zwischen Lernen und Vergessen, Erkenntnis und
Irrtum

Hellmut Wollmann

in: Edeling, Thomas/ Jann, Werner/ Wagner, Dieter (Hrsg.) 2004, Wissensmanagement in
Politik und Verwaltung, VS Verlag: Wiesbaden, S. 17-36

.In diesem Aufsatz geht es darum, Verlauf, Phasen und Wandel der verwaltungspolitischen Reform- und Modernisierungsdebatten in der Bundesrepublik seit ihrem Bestehen unter der Fragestellung nachzuzeichnen, welche Konzepte die Reformdebatten in ihren verschiedenen Phasen prägten und welche Faktoren den Aufschwung, die Dominanz und den Abschwung dieser verwaltungspolitischen Konzepte bestimmten. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausprägung der Reformdebatten interessiert hier insbesondere die Frage, ob, in welchem Maße und weshalb diese von bestimmten thematischen Zuspitzungen, Übertreibungen, Irrtümern, Ausblendungen und „Vergeßlichkeiten“ (*memory losses*) markiert (gewesen) ist.

Der Aufsatz gliedert sich in drei Abschnitte.

- Zunächst seien eigene konzeptionelle Überlegungen und Klärungen vorausgeschickt.
- Dann wird eine Skizze zum Verlauf der Reformdebatte gegeben, wobei drei Phasen (unmittelbare Nachkriegsphase, Reformphase der 1960er und 1970er Jahre und jüngste Reformphase seit den frühen 1990er Jahren) unterschieden werden¹.
- Einige zusammenfassende Bemerkungen zur „Lernfähigkeit“ oder „Vergeßlichkeit“ des der verwaltungspolitischen Reformdiskussion schließen den Aufsatz ab.

1. Konzeptionelle Vorbemerkungen

1.1. Entstehung und „Karriere“ verwaltungspolitischer Reformkonzepte

„Verwaltungsreformpolitik“ wird hier, kurz gesagt, als Politik verstanden, die auf eine Veränderung der organisatorischen und personellen Strukturen, Verfahren, Instrumente, aber auch der „Kultur“ der Öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel gerichtet ist, ihre administrative Leistungsfähigkeit und (demokratisch-politische) Verantwortlichkeit (*accountability*) zu erhöhen². Schon aufgrund ihrer Befassung mit Verwaltung und Verwaltungspolitik besitzt die wissenschaftliche Beschäftigung neben ihrer eher „akademischen“ Orientierung einen ausgeprägten Anwendungs- und Praxisbezug. Während die erstere vor allem in einer *empirisch-deskriptiv-analytischen* Vorgehensweise, Konzeptbildung und Methodologie, die in erster Linie auf die Analyse und Erklärung vergangener und gegenwärtiger Gegebenheiten und Prozesse der Verwaltung, aber auch den (kausalanalytisch fundierten) Entwurf künftiger Politiken angewandt werden, tritt der letztere insbesondere in einer *präskriptiv-normativen*

¹ In der Verlaufsskizze und „-erzählung“ stützt sich dieser Aufsatz weitgehend auf Wollmann 2002a

Orientierung zutage, die sich mit dem Entwurf künftiger Zustände und Entwicklungen befaßt. Ähnlich wird die Unterscheidung zwischen „cognitive knowledge“ (=“ definition of problem and the cause and effect relations defining effective solutions“) und „normative“ arguments gemacht (vgl. Schmidt 2000: 230). Die Formulierung von (auch verwaltungspolitischen) *Policy-Designs* (vgl. Jann 2001: 322 f.) ist der ersteren Kategorie insofern zuzurechnen, als ihnen (zumindest implizit) eine „Handlungstheorie“ unterliegt, in dem die Erreichung und Erreichbarkeit der angestrebten Politikziele mit Hilfe der vorgesehenen Handlungsschritte, -ressourcen usw. angenommen und postuliert wird (zu den zielgerichtetem politischen Handeln zugrunde liegenden „impliziten Theorien“ vgl. Hoffmann). Unter den ersteren Typus sind meist auch „praxiologische Handlungsempfehlungen“ zu bringen.

Eher der letzteren Kategorie hingegen ist „Modelldenken“ (vgl. König/Füchtner 1998: 13 ff.) zuzuordnen, in dem der Entwurf oder die „Vision“ einer künftigen Verwaltung im Vordergrund stehen, während die (hypothetische) Formulierung der dahin führenden Schritte vielfach vernachlässigt bleibt. Auch die von „Missionaren“ und „Gurus“ (vgl. Huczynski 1993) beschworenen „Visionen“ sind vielfach dem letzteren Typus darin zuzuzählen, daß sie die Brücken zur gegenwärtigen Realität abubrechen und ganz auf die Herbeiführbarkeit des verheißenen künftigen Zustandes zu setzen sich anheischig machen. Sowohl die eher analytisch-deskriptiven als auch die eher präskriptiv-normativen Wissens- und Argumentkomponenten sind vielfach in übergreifende Systeme von (analytischen) Annahmen und (normativen) Glaubenssätzen (*belief systems*) eingebettet, die ihrerseits mit gesamtgesellschaften und gesamtpolitischen Grundüberzeugungen verzahnt sein können und nicht zuletzt aus diesen ihre Anerkennung, Geltung und auch politische Absicherung beziehen. Damit erweisen sich die hier (methodisch gesprochen: als abhängige Variable) interessierenden (verwaltungs)wissenschaftlichen Konzepte als komplexe Gebilde. Hierzu kommt, daß, wie die Diskussion um New Public Management zeigen, es sich bei diesen um alles andere als *ein* eindeutiges und stimmiges Konzept, sondern um ein „shopping basket“ (Pollitt 1995) von zur Auswahl stehenden Konzepten handelt, die, unterschiedlichen Theoriesträngen entstammend, in sich widersprüchlich sind (vgl. zuletzt Reichard/Röber 2001).

In der hier verfolgten Erörterung der Entstehung und Dominanz, des Auf- und Schwungs, der Akzente und Blindstellen veraltungspolitischer Analyse- und Reformkonzepte wird versucht, Ansätze der *Wissens- und Wissenschaftssoziologie* (vgl. Wittrock/Wagner/Wollmann 1991 mit Nachweisen) und der *Diskursanalyse* (vgl. Hall 1993:

² Zum Begriff und Konzept der „Verwaltungspolitik“ vgl. etwa Böhret 2001

275 ff; Singer 1993; Wollmann 1996a: 21 ff.; Schmidt 2000: 229 ff.; Vollmer 2002) zu nutzen.

Aus dem wissens- und wissenschaftssoziologischen Repertoire soll insbesondere zum einen die Einsicht fruchtbar gemacht werden, daß die (scheinbare) Vordergründigkeit von (wissenschaftlichen) Konzepten dadurch zu „hinterfragen“ sei, daß ihre kategorialen, normativen und (im analytischen Sinne) „ideologische“ Prämissen und damit ihre Funktion als „Voraussetzungs- und Bezugsrahmen“ („*frame*“) für (wissenschaftliche) Erkenntnis ebenso wie für (praktisches) Handeln auf dem Analysebildschirm erscheinen und sichtbar gemacht werden können³. Dieser erkenntnis- und ideologiekritische „Röntgen-Schirm“ sucht die Beeinflußung der Konzepte durch ihre Einbettung in übergreifende (gesellschaftstheoretische und –politische, aber auch allgemein- und parteipolitische) „*core beliefs*“, durch handfeste persönliche und Organisationsinteressen und auch letztlich durch die ihnen zugrunde- und vorausliegenden erkenntnistheoretischen (epistemologischen) Prämissen, Kategorien⁴, Filter oder „Brillen“ zu erfassen. Zum ändern soll eine Konstellation von Faktoren als (hypothetischer) Analyserahmen ins Auge gefaßt werden, die in der wissenschaftssoziologischen Diskussion als relevante Erklärungsvariablen gehandelt werden: darauf ist sogleich zurückzukommen.

Anleihen bei der *Diskursanalyse* sollen hier vor allem dazu dienen, den Blick darauf zu lenken zu lenken und dafür zu schärfen, daß in den Arenen der jeweiligen (wissenschaftlichen oder politischen Diskussion) die Vertreter unterschiedlicher Auffassungen aufeinandertreffen und um die Meinungsführerschaft im betreffenden Diskurs ringen, sei es in der Wissenschaftsgemeinde (*scientific community*) um die Durchsetzung und Festigung einer (wie in der juristischen Diskussion und Dogmatik bildhaft gesagt wird) „herrschenden Meinung“⁵, sei es im politischen Prozeß um Meinungsführerschaft und Mehrheitsentscheidung. In der wissenschaftliche Debatte läßt sich die Dominanz einer bestimmter Auffassung an der Präsenz ihrer Vertreter in den einschlägigen Fachzeitschriften und Fachtagungen oder auch an ihrer Einbeziehung in die Vorbereitung und Legitimierung verwaltungspolitischer Entscheidungs- und Realisierungsprozesse ablesen. Für die Analyse der Abfolge der „Aufmerksamkeitszyklen“ (*issue attention cycles*) und des Auf- und Abstiegs von Meinungsführerschaften ist es hilfreich, die maßgeblichen (wissenschaftlichen wie

³ vgl. Rein/Schon 1991: 263: „Framing is... a way of selecting, organizing, interpreting and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analysing, persuading and acting“. Rein/Schon haben ihr Konzept unter ausdrücklicher Anknüpfung an Karl Mannheims Wissenssoziologie formuliert (vgl. ebda., S. 264)

⁴ durchaus im Sinne der Kant'schen Erkenntnistheorie

⁵ wobei an das vielsagende Sprachspiel erinnert sei, die „herrschende Meinung“ sei die „Meinung der Herrschenden“

politischen) Träger (*bearers*) der Debatte (zum soziologisch inspirierten „bearer stratum“ Konzept vgl. Derlien 2000:1996: 166) und damit die Rolle ins Auge zu fassen, die bestimmte Fachdisziplinen, Fachwissenschaftler oder (Wissenschafts-)Einrichtungen als Bahnbrecher für bestimmte Meinungen und als Verteidiger und Wächter (*gatekeeper*) für einmal errungene Meinungsführerschaften spielen. Für die Analyse der Durchsetzung, Verteidigung und Aufrechterhaltung bestimmter „herrschender Meinungen“ ist es ferner nützlich, die unterschiedlichen Teil- und Untergruppierungen und „Teilgemeinden“ („sub-communities“), die in der Diskursarena aufeinandertreffen und miteinander rivalisieren⁶, sowie die Formation von *Reform- und Diskurskoalitionen* (vgl. Wittrock/Wagner/Wollmann 1991: 28 ff.; Singer 1993: 149 ff.) sowie „advocacy coalitions“ (vgl. *Sabatier* 1988, 1993) zu identifizieren. Deren unterschiedliche Zusammensetzung (aus Wissenschaftlern unterschiedlicher Fachdisziplinen, Politikern, Verwaltungsfachleuten, Vertretern von Interessengruppen, Unternehmensberatern usw.) kann aufschlußreiche Hinweise auf Wissenschafts- bzw. Politiknähe der Diskurskoalition und ihre politisch-praktische Einflußstärke geben (vgl. Singer 1993: 157). In Anknüpfung an diese wissens- und wissenschaftssoziologischen und diskursanalytischen Ansätze zur Erklärung der Entstehung bestimmter verwaltungspolitischer Konzepte und Diskurse und ihrer Meinungsführerschaft insbesondere die folgenden Faktoren in den Blick gerückt werden. Hierbei kann – einem gängigen (allerdings groben) Schema folgend – zwischen eher „wissenschaftsinternen“ und „-externen“ Faktoren unterschieden werden.

Fach- und teildisziplinäre Bestimmungsgründe

Innerwissenschaftlich werden das inhaltliche Erkenntnisinteresse, der thematische Fokus, der methodisch-konzeptionelle Zugang und auch die normativen Werthaltungen in der Befassung der Fach-/Teildisziplinen mit Verwaltung werden weitgehend von deren jeweiligen eigentümlichen gegenständlichen, gegenständlichen, theoretischen und methodischen Prämissen gesteuert. Um dies holzschnittartig zu verdeutlichen:

- Für *Juristen* bildet (jedenfalls in der deutschen und kontinental-europäischen Staats- und Rechtstradition) - die rechtlich-institutionelle Regelung von Verwaltung und deren verfassungs- und rechtsstaatliche Einbindung den bestimmenden verwaltungspolitischen Bezugsrahmen, was auch eine „strukturkonservative“ Skepsis gegenüber „radikalen“ verwaltungspolitischen Veränderungen bedingt..

⁶ Für ein Beispiel der analytischen Unterscheidung mehrerer „Teilgemeinden“ zwischen „NPM-“,

- *Politikwissenschaftler* neigen dazu, im politisch-administrativen System und dessen „politisch-demokratischer Rationalität“ einen maßgeblichen Bezugsrahmen für Verwaltung und Verwaltungsreform zu sehen.
- Demgegenüber sind *Wirtschaftswissenschaftler* dazu fachdisziplinär disponiert, den vorrangigen Referenzrahmen für Staats- und Verwaltungsmodernisierung eine Modernisierung von Staat und Verwaltung im privatwirtschaftlichen Wirtschafts- und Unternehmensmodell und in dessen „ökonomischer Rationalität“ sehen. Einer empirischen (oder gar historischen) Befassung mit Verwaltung steht die Neigung zu theoretischem „Modelldenken“ entgegen, was allerdings . Davon unterscheiden sich allerdings die *öffentliche Betriebswirtschaftslehre* ebenso wie die neuere *Institutionenökonomie* . Während sich die erstere ausdrücklich mit dem Öffentlichen Sektor befaßt, verfolgt die letztere explizit eine institutionelle und institutionen*historische* Sichtweise..

Generationsbedingte Prägemuster.

Im innerwissenschaftlichen Diskurs kann die Auswahl von gegenständlichen Themen, konzeptionell-methodischen Zugängen usw. von der Generation und Alterskohorte der Wissenschaftler beeinflusst sein. So kann die wissenschaftliche (und politische) Sozialisation der älteren Wissenschaftlergeneration diese verwaltungspolitisch dazu disponieren, zurückliegenden Reformphasen eine besondere Aufmerksamkeit zu geben und verwaltungshistorische Kontinuitäten hervorzuheben, während die jüngere Wissenschaftlergeneration ihren Fokus auf die jüngsten Entwicklungen unter Absehung von möglichen verwaltungshistorischen Zusammenhängen richten mag.

Organisatorisches und betriebliches Eigeninteresse

Darauf, bestimmte verwaltungspolitische Themen und Konzepte im verwaltungspolitischen Diskurs zu propagieren und durchzusetzen, kann das Eigeninteresse von Organisationen und Unternehmen gerichtet sein, die in der Beratung von Verwaltung tätig sind und in der Propagierung der jeweils neuesten Modernisierungskonzepte eine Strategie zur Eroberung und Verteidigung ihrer Stellung im „Beratungsmarkt“ sehen. *Gesellschafts- und allgemeinpolitische Prämissen und Rahmenbedingungen.*

Wesentliche (wissenschafts*externe*) Impulse für die Formulierung bestimmter verwaltungswissenschaftlicher und –politischer Konzepte und Positionen und für deren Dominanz im verwaltungspolitischen Diskurs gehen vom politischen System und von der politischen Arena aus, wenn sich die politische Mehrheit und Führung, möglicherweise im

„traditionellen“ und „alternativen“ Modernisierern vgl. *Wollmann 1996a*:. 15 ff.

Rahmen eines umfassenderen Politikkonzepts (sei es „aktiver Sozialstaat“, sei es „schlanker Staat“), einer durchgreifenden Politik- und Verwaltungsreform verschreiben und bestimmte wissenschaftliche Konzepte und deren Vertreter herangezogen und hervorgehoben werden, sei es zur konzeptionellen Anleitung der Reformen, sei es zu deren Legitimierung.

Internationaler Diskurs.

Eine immer stärkere „externe“ Beeinflussung des nationalen Diskurses, sowohl in der Entstehung von Themen und Konzepten als auch in der Herausbildung von Diskursdominanz und Meinungsführerschaft, ist in dem international geführten (und dominierenden) Diskurs vor allem dadurch zu vermuten, daß die nationalen Diskursgemeinden („discourse communities“) immer stärker mit den jeweiligen internationalen Netzwerken verflochten sind und in internationalen *Lern-, Rezeptions-, Imitations- und Austauschprozessen (policy learning)*⁷ ihren Ausdruck finden. Diese externe Einwirkung dürfte besonders ausgeprägt sein, wenn sich, wie dies am Beispiel der gegenwärtig international dominierenden NPM-Diskurses zu beobachten ist, einflußreiche internationale Organisationen (in diesem Falle: OECD, Weltbank) als Wortführer auftreten.

2. Verwaltungspolitische Diskursverläufe In der Entwicklung des verwaltungspolitischen Diskurses in der Bundesrepublik sollen im folgenden vor allem drei Phasen unterschieden werden.

2.1. Unmittelbare Nachkriegszeit: Traditioneller Diskurs

Staats- und verwaltungsorganisatorisch war die Neubegründung von Staatlichkeit in Deutschland nach 1945 von beispiellosen Veränderungen begleitet. Auf dem Gebiet der drei westlichen Besatzungszonen wurde 1949 die Bundesrepublik, in der Sowjetischen Besatzungszone die DDR gegründet.. In den Westzonen wurden die Länder weitgehend neu zugeschnitten. Allein die Territorialstruktur der Kreise und Gemeinden blieb unverändert. Zwar kam anfangs eine Diskussion darüber in Gang, diesen gewaltigen Umbruch /der externen Staats- und Verwaltungsorganisation auch für eine durchgreifende *interne* Verwaltungsreform zu nutzen. Für diesen verwaltungspolitischen Diskurs wurde

⁷ Vgl. Rose 1993, Dolowitz/ Marsh 1996, Sabatier 1993, zum „nachahmenden Lernen“ vgl. das Konzept des „*mimetic isomorphism*“ von DiMaggio//Powell 1991: 63-82.

„Verwaltungsvereinfachung“ ein zentrales Stich- und Schlüsselwort⁸. Bezeichnenderweise wurde die Einrichtung, die 1949 zum Zweck der Organisationsberatung der Kommunen begründet wurde (und die in der Folgezeit großen Einfluß auf die Organisationsentwicklung der Kommunen gewinnen sollte), den Namen *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* (KGSt). Indessen verebbte die Reformdiskussion in dieser Frühphase+ rasch. „Für Innovationen und grundlegende Reformen meinten die Akteure, wie so oft in kritischen Umbruchsituationen, weder Kraft noch Zeit aufbringen zu können“ (Jann 1999: 2 f.). Überdies bewiesen die überkommenen internen Organisationsstrukturen und -muster der Verwaltung in der Auseinandersetzung mit der den beispiellosen sozialen und ökonomischen Problemen der unmittelbaren Nachkriegsjahre eine bemerkenswerte Handlungs- und Leistungsfähigkeit. So zeigte der verwaltungspolitische Diskurs in der Bundesrepublik bis in die 1960er Jahre hinein kaum Neuerungen, vermutlich auch Ausdruck und Ergebnis dessen, dass im Bund und in den meisten Ländern bürgerlich-konservative Mehrheiten regierten und ein ordo-liberales Politik- und Staatsverständnis dominierte – in deutlichem Gegensatz beispielsweise zu Großbritannien und Schweden, wo seit Kriegsende unter sozialdemokratischer/Labour-Führerschaft der Wohlfahrts- und Interventionsstaat ausgebaut wurde und in diesem Zusammenhang auch Verwaltungsreformen diskutiert und durchgeführt wurden (in Schweden u.a. mit einem ersten Schub von kommunalen Gebietsreformen),.

2.2. 1960er/1970er Jahre: *Verwaltungspolitischer Diskurs im Kontext des Modells von „aktiver Politik“ und Planung.* Im Verlaufe der 1960er Jahre kam, auf Bundesebene beginnend unter der Großen Koalition von CDU und SPD (1966-1969) und verstärkt nach Bildung der sozialdemokratisch geführten sozilliberalen Koalition (1969), ein verwaltungspolitischer Diskurs in Gang, in dem die Vorstellung vom expansiven Wohlfahrts- und Interventionsstaat bestimmend und mit der Forderung einer umfassenden Modernisierung der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen verbunden wurde. Eine wesentliche Stärkung der Fähigkeit des fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaats zu „aktiver Politik“ (vgl. Mayntz 1997: 65 ff. mit Nachweisen) wurde insbesondere von der Schaffung institutioneller und personeller Planungs-, Informations- und Evaluierungskapazitäten erwartet. In der Reformwelle der 1960er und frühen 1970er Jahre wurden Reformansätze in beachtlicher thematischer Breite –

⁸ In seiner ersten Regierungserklärung führte der neue Kanzler *Adenauer* aus: „Die Hauptsache ist, dass der ministerielle Apparat im demokratischen Staat im ganzen möglichst klein gehalten wird, dass die Ministerien von all den Verwaltungsaufgaben befreit bleiben, die nicht in die ministerielle Instanz gehören“ (zit. nach *Sachverständigenrat* „Schlanker Staat“ 1998.: 109).

Verfassung/Recht, Organisation, Personal und Finanzen – und auf allen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) diskutiert.

Erstmals in der deutschen Verwaltungsgeschichte wurden diese *verwaltungspolitischen Diskussionen* von *Reform- und Diskurskoalitionen* geführt und getragen, an denen nicht nur reformbereite Politiker, Verwaltungsfachleute sowie Unternehmer- und Gewerkschaftsvertreter, sondern auch (*Hochschul-*) *Wissenschaftler* mitwirkten, sei es in einer der zahlreichen in dieser Phase gebildeten Reformkommissionen, sei es im Rahmen von reformbezogenen Forschungsaufträge und Gutachten (vgl. Wollmann 1996a: 12 f.). Während Hochschulwissenschaftler (Verwaltungsrechtler, Sozial- und Verwaltungswissenschaftler) in einem in der deutschen Politik- und Wissenschaftsgeschichte bis dahin beispiellosen Umfang in den verwaltungspolitischen Diskurs einbezogen wurden (wobei Angehörige der *Hochschule für Verwaltungswissenschaften*, Speyer, wohl eine herausgehobene Bedeutung hatten), spielten Unternehmensberatungsfirmen in dieser Phase nur eine marginale Rolle (vgl. Derlien 2000: 153). Eindrucksvolle Beispiele für diese neuen Diskursarenen und -koalitionen lieferten die *Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform*, die *Studienkommission Dienstrechtsreform* sowie die *Kommission zur Erforschung des sozialen und wirtschaftlichen Wandels (Komisowa* – mit über 150 Gutachten) auf der Bundes- sowie die zur Vorbereitung und Begleitung der kommunalen Gebietsreformen gebildeten Sachverständigenkommissionen auf der Landesebene (vgl. König/Füchtner 1998: 41 ff. mit Nachweisen). Als eine wichtige Diskursarena erwies sich die *Deutsche Sektion* (des *Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften*), in deren Tagungen und Veröffentlichungen die meisten aktuellen Verwaltungsreformthemen aufgegriffen und begleitet wurden⁹.

In der verwaltungspolitischen Diskussion lassen sich insbesondere drei konzeptionelle Schübe unterscheiden:

- Zum einen ging es um die administrative Anpassung des Politik- und Verwaltungssystems an die Planungs- und Steuerungserfordernisse des fortgeschrittenen Wohlfahrts- und Interventionsstaates. Neben der Einführung eines *Planning Programming Budgeting System*, PPBS, auf Ministerialebene wurde (als eher realistische Option) die Anwendung von “Management by Objectives”, MbO, diskutiert – in beiderlei Hinsicht die Diskussion in den USA und auf diesem Wege im privatwirtschaftlichen Managerialismus wurzelnde

⁹ Vgl. insbesondere die zunächst im Eigenverlag der Deutschen Sektion, dann beim Nomos-, Verlag herausgebrachte Schriftenreihe, beispielsweise: Wagener 1976

Ansätze rezipierend¹⁰. Zugleich wurden *Evaluierung/Evaluierungsforschung* als konstitutive Phase und Komponente des “Politik- und Managementzyklus” (Planung/Entscheidung, Implementation, Ergebnis-/Wirkungskontrolle/Rückmeldung/Feedback) im deutschen Diskurs intensiv aufgegriffen – wiederum in Anknüpfung an den US-amerikanischen Vorlauf (vgl. Derlien 1976, Hellstern/Wollmann 1984). In der Rezeption und Anwendung von Ansätzen der Evaluierungsforschung war die Bundesrepublik – neben Schweden – Vorreiterin unter den europäischen Ländern (vgl. Levine 1981: 46 ff.). Dies gilt auch für die Ansätze „experimenteller Politik“ (vgl. Hellstern/Wollmann 1983), worin (zumindest vorübergehend) – vergleichbar mit Schweden – eine „rationalistische Revolution“ (*rationalistic revolution*, Wittrock/Wagner/Wollmann 1991:46) erblickt werden kann.

- Zum anderen erlebten (sektorale) fachverwaltungs- und politikfeld-/policy-spezifische (sozialverwaltungs-, bauverwaltungs-, stadtentwicklungsbezogene) Reformdiskurse in den jeweiligen sektoralen Handlungsfeldern einen starken Auftrieb.
- In den Bundesländern kam eine intensive Debatte über die Notwendigkeit und die Ziele einer umfassenden kommunalen Gebietsreform als Voraussetzung der Schaffung leistungsfähiger kommunaler Politik-, Planungs- und Verwaltungseinheiten in Gang (vgl. Laux 1999)..

In der Entstehung der diese Reformphase kennzeichnenden Modernisierungskonzepte und in der (vorübergehenden) Dominanz der „Planungsdiskussion“ wirkten wissenschaftsinterne und –externe Bestimmungsfaktoren zusammen. Dabei dürfte dem Vordringen des Politikmodells des „aktiven“ Sozialstaats, das eine durchgreifende Staats- und Verwaltungsreform als notwendige Komponente und Voraussetzung einschloß und mit dem die Bundesrepublik den politikkonzeptionellen Einklang mit anderen westlichen Industrieländern herstellte, und der (politik- und wissenschaftsgeschichtlich in Deutschland bis dahin beispiellosen) Mitwirkung von Hochschulwissenschaftlern im Reformdiskurs und in den diesen tragenden Reform- und Diskurskoalitionen eine besondere Bestimmungsmacht zugekommen sein. Zwar wurden, wie die Spannweite der Konzepte zeigt, die wissenschaftlichen Fachdisziplinen in erheblicher Bandbreite einbezogen (neben Juristen, Politikwissenschaftlern, Soziologen auch Ökonomen), jedoch blieb – nicht zuletzt durch das dominante Politikmodell bedingt und durch das Überwiegen von Juristen und Sozialwissenschaftlern in der Diskurskoalition bestärkt – das

¹⁰ Vgl. etwa Rürup 1971, Böhret 1982 (zu PPBS), Lüder/Budäus 1976, Reiner mann/Reichmann 1978 (zu MbO). Zu der auf der Bundesebene geführten Diskussion vgl. ausführlicher König/Füchtner 1998: 30 ff. mit Nachweisen.

politisch-administrative System und der „aktive Sozialstaat“ der bestimmende Referenzrahmen, dem sich die eher ökonomisch und betriebswirtschaftlich inspirierten Konzepte (z. B. MbO) ein- und auch unterordneten.

Zwar gewannen im Reformdiskurs, der anfangs von hohen Erwartungen in die Planbarkeit von Politik und in deren Gestaltungskraft beflügelt wurde („Planungseuphorie“), Ernüchterung und Skepsis rasch die Oberhand, als im Gefolge der der vom „Erdölschock“ von 1973 ausgelösten weltweiten Wirtschaftskrisen (zumal finanziell-budgetären) Grenzen der politischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume deutlich wurden. Der Schwung des verwaltungspolitischen Diskurses schwand, zahlreiche Reformprojekte gerieten in der Mitte der 1970er Jahre ins Stocken oder wurden zurückgenommen (vgl. etwa Müller 1975).

Im jüngeren verwaltungspolitischen Diskurs findet die Reformwelle der 1960er und 1970er Jahre im Rückblick widersprüchliche Einschätzungen. Auf der einen Seite wird argumentiert, der damalige Reformdiskurs habe nicht nur einen „großen Reichtum an Reformideen“ (Lenk 1998: 44) hervorgebracht, sondern auch in der Verwaltungswirklichkeit nachhaltige organisatorisch-institutionelle und instrumentelle Anstöße und Spuren (z.B. kommunale Gebietsreformen in allen Flächenländern, Gründung von Fachhochschulen zur „Professionalisierung“ des gehobenen Dienstes, Aufbau von Informations- und Evaluierungskapazitäten usw.) hinterlassen.. Von den Vertretern dieser Sichtweise wird auf verwaltungsgeschichtliche Kontinuitätslinien – in der Abfolge und Verbindung von „langen Wellen“ und „inkrementalistischen“ Veränderungsmustern hingewiesen (vgl. Wollmann 2000a mit Nachweisen). Indem die Vertreter dieser Deutung dazu neigen, die Reformfähigkeit und –leistung der bisherigen Verwaltungsentwicklung hoch einzuschätzen (wenn nicht zu überzubewerten), sind sie versucht, mit Blick auf die aktuellen Modernisierungskonzepte zu meinen und zu behaupten, „im Kern sei dies alles nicht neu“ („d^éjà vu“).. Dem steht ein Deutungsmuster gegenüber, dessen Vertreter nachhaltige Wirkungen der Reformwelle der 1960er und 1970er Jahre nicht erkennen können¹¹. Dieser Geringschätzung der *verwaltungsgeschichtlichen* Entwicklungslinien und Kontinuitäten entspricht denn eine Hoch- (und Über-)schätzung des Innovations- und Originalitätsgehalts der jüngsten und aktuellen (NPM-inspirierten) Modernisierungswelle.

¹¹ vgl. Reichard 1996: 241: „Nahezu alle bisherigen Verwaltungsreformen seit dem Bestehen der Bundesrepublik waren ganz oder teilweise gescheitert“; Naschold 1995: 65: „Reformen im öffentlichen Sektor in Deutschland hatten eine große, letztlich jedoch erfolglose Phase in den 70er Jahren“.

2.3. Verwaltungspolitischer Diskurs in den 1980er Jahren: Weitgehende Abkopplung von der international dominierenden NPM-Diskussion

Mit der Ablösung der sozialliberalen Bundesregierung 1982 durch die konservativ-liberale Koalition unter Kanzler Helmut Kohl wurde der parteipolitisch-ideologische Kontext verändert und schien der Anschluss an den international zunehmend dominierenden neo-liberal und managerialistisch geprägten Modernisierungsdiskurs eröffnet. Proklamierte doch der neue Kanzler Helmut Kohl in seiner ersten Regierungserklärung vom 13.10.1982 einen „historischen Neuanfang“ und - mit unverkennbaren Anklängen an den international längst hegemonialen neo-liberal akzentuierten verwaltungspolitischen Diskurs - das „Ziel, den Staat auf seine ursprünglichen und wirklichen Aufgaben zurück(zu)föhren, zugleich aber dafür (zu) sorgen, daß er diese zuverlässig erfüllen“ kann (zit. nach Jann/Wewer 1998: 229). Überdies geriet die Politik auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zunehmend unter der Fuchtel der Haushaltskonsolidierung und Kosteneinsparung.

Indessen blieb der verwaltungspolitische Diskurs in der Bundesrepublik (zunächst) weiterhin auf eher inkrementale verwaltungspolitische Anpassungen an die veränderten Rahmenbedingungen und Erfordernisse (wie Aufgabenkritik, Deregulierung, Entbürokratisierung) denn auf jene radikale Infragestellung und Neubestimmung des Staates und seiner Organisationsprinzipien gerichtet, die in dieser Phase den verwaltungspolitischen Diskurs in den angelsächsischen Ländern, vorab in Großbritannien und Neuseeland, beherrschten.

Dafür, dass sich der verwaltungspolitische Diskurs hierzulande von dem international dominierenden NPM-Diskurs bis in die späten 1980er Jahre weitgehend abkoppelte, sind mehrere plausible Gründe zu nennen (vgl. Wollmann 1996a: 29 ff.).

- Als politisch-ideologische Rahmenbedingung war von Bedeutung, dass sich die neue konservativ-liberale Bundesregierung unter Kanzler Kohl zwar rhetorisch zu einer neo-liberalen Politikwende bekannte, jedoch politikpraktisch weitgehend am bisherigen Wohlfahrtsstaatskonzept und -konsens festhielt und einen eher moderaten Umbau des bisherigen Staatsmodells – durch Unternehmensprivatisierung und Kostensenkungen – einleitete.
- Eine Reihe zentraler NPM-Forderungen und Rezepte, die in ihren angelsächsischen Entstehungsländern darauf zielten, dortige eklatante Modernisierungsdefizite

(insbesondere Überzentralisierung, Monopolstellung des Öffentlichen Sektors in der Erbringung sozialer Dienste) durch „agencification“ und „marketizing“ zu korrigieren, schienen für Deutschland wenig relevant, da hier insbesondere durch die föderal-dezentrale Verwaltungsstruktur und den Subsidiaritätsgrundsatz den NPM-Forderungen entsprechende Organisationsformen und –verfahren (zumindest funktional äquivalent) längst verwirklicht schienen (vgl. Wollmann 1996a: 3 ff., Derlien 2000)..

- Auch wenn der verwaltungspolitische Diskurs in den 1960er und 1970er Jahren sich für aus dem privatwirtschaftlichen Managerialismus entlehnte Konzepte (wie MbO) durchaus geöffnet hatte, stieß eine Modernisierungsstrategie, die sich einer umfassenden und grundsätzlichen Übertragung privatwirtschaftlicher Managementprinzipien auf den öffentlichen Sektor verschrieb, auf kognitive und normative Barrieren in einer Verwaltungstradition und -kultur, die nach wie vor vom *Rechtsstaats*prinzip und damit vom Primat der *rechtlichen* Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns geprägt ist.
- Hinzu kam, dass die deutsche Verwaltung – wie selbst Verfechter einer dezidierten NPM-Modernisierung einräumten¹² – im internationalen Vergleich durchaus günstig abschnitt, vor allem was die Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns angeht, und zudem über die Jahre ein beträchtliches Maß an Anpassungs- und (inkrementaler) Reformfähigkeit gezeigt hat.
- Diese traditionellen Überzeugungen und Deutungen konnten im deutschen verwaltungspolitischen Diskurs (bis Ende der 1980er Jahre) vermutlich auch bestimmend bleiben und sich vom NPM-Diskurs weitgehend abkoppeln, weil sich die relevanten Diskurskoalitionen nach wie vor aus Verwaltungsfachleuten und Verwaltungsjuristen (und vereinzelt Sozialwissenschaftlern) als *traditionellen Modernisierern* zusammensetzten¹³, die reformpolitisch eine Mischung aus *Kontinuität* und (überwiegend inkrementaler) *Anpassung* für geboten und ausreichend hielten. Ein anschauliches Beispiel für diese „strukturkonservative“ Grundlinie lieferte die *KGSt*, die sich, 1949 als eine von den Kommunen getragene und finanzierte Beratungseinrichtung gegründet, über die Jahre als einflußreiche Meinungsführerin im verwaltungspolitischen Diskurs erwiesen und bis in die späten 1980er Jahre zur inkrementalen Weiterentwicklung des *traditionellen* (Rechtsregel-gesteuerten, hierarchischen) Verwaltungsmodells wesentlich beigetragen hatte.

¹² Vgl. etwa Reichard 1996: 257: „Die deutsche Verwaltung ist in Bezug auf Rechtmäßigkeit und Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns sicherlich auch heute noch ‚Weltspitze‘“.

¹³ Zur Kennzeichnung der „traditionellen Modernisierer“ (und ihrer Abgrenzung zu den NPM-Modernisierern) vgl. Wollmann 1996a, S. 15 ff.

2.4. Verwaltungspolitischer Diskurs- und Strategiewechsel seit den frühen 1990er Jahren

Den wohl entscheidenden Anstoß für diesen verwaltungspolitischen Diskurs- und Strategiewechsel gaben zweifellos die budgetären Probleme, die bei Bund, Ländern und Kommunen - im Prozess der deutschen Einigung und ihrer enormen finanziellen Folgekosten sowie unter dem Imperativ der Maastricht-Kriterien – immer schärfer hervortragen und die die politischen Akteure bewogen, als Ausweg auf eine durchgreifende Verwaltungsmodernisierung und -rationalisierung unter Zuhilfenahme von NPM-Konzepten zu setzen.

Einen außerordentlichen Einfluss auf den verwaltungspolitischen Diskurs- und Strategiewechsel übten die KGSt und ihr seinerzeitige Vorstand *Gerhard Banner* aus. Hatte sich die KGSt (als 1949 von den Kommunen begründete, von ihnen finanzierte und der Organisationsberatung der Kommunen dienende Einrichtung) bis in die späten 1980er Jahre in ihren Organisationsempfehlungen und -beratungen grundsätzlich dem *traditionellen* Verwaltungsmodell verschrieben und zu dessen Befestigung in der kommunalen Praxis wesentlich beigetragen, so vollzog sie Anfang der 1990er Jahre einen radikalen Strategiewechsel (vgl. Wollmann 1996a: 22 ff.). Indem *Gerhard Banner* das bisherige (kommunale) Verwaltungssystem nunmehr als „bürokratischen Zentralismus“ und „organisierte Unverantwortlichkeit“ (vgl. Banner 1991: 6) geißelte, formulierte und propagierte er und die KGSt ein *Neues Steuerungsmodell*, das sich vor allem auf NPM-inspirierte Modernisierungskonzepte der holländischen Stadt Tilburg („Tilburger Modell“) bezog und auf dieser Grundlage – durch selektive Herausstellung und konzeptionelle wie sprachliche Übersetzung und Zuspitzung einzelner Komponenten – entworfen wurde. Vermöge ihrer jahrzehntelangen verdienstvollen Organisationsberatung der Kommunen mit einem enormen fachlichen Vertrauensfundus weit über die kommunale Szene hinaus ausgestattet, war die KGSt wie kaum eine andere Institution geeignet, eine Diskurs- und Reformkoalition zwischen sich, (kommunalen Praktikern) und Wissenschaftlern zu begründen. (vgl. Wollmann 1996a: 24).

Des Weiteren erhielt der neue verwaltungspolitische Diskurs dadurch entscheidende Impulse, dass sich insbesondere die *Bertelsmann-Stiftung* und die *Hans-Böckler-Stiftung* engagierten. Der von der *Bertelsmann-Stiftung* 1993 veranstaltete internationale Wettbewerb, in dem

weltweit die modernisierungsinnovativsten Städte ermittelt werden sollten, hatte zum Ergebnis, dass die US-amerikanische Stadt *Phoenix* und die neuseeländische Stadt *Christchurch* zu den international innovativsten Städten ausgerufen wurden, während die deutschen Städte weit abgeschlagen endeten; dieses für die deutschen Städte blamable Ergebnis wurde weit über die Fachöffentlichkeit wahrgenommen und hat wohl wie kein anderes einzelnes Ereignis dazu beigetragen, das bisherige Vertrauen in die traditionelle Verwaltung im verwaltungspolitischen Diskurs zu erschüttern und das traditionelle Verwaltungs- und Reformmodell zu diskreditieren.

Damit gingen entscheidende Anstöße für die Umorientierung und den Strategiewechsel im verwaltungspolitischen Diskurs zunächst mithin von der (kommunalen) Verwaltungspraxis und praxisnahen (Forschungs-) Einrichtungen aus (vgl. Vollmer 2002: 4). Auf der kommunalen Ebene, die im Verhältnis zu den staatlichen Politik- und Verwaltungsebenen in Deutschland eine im internationalen Vergleich singuläre verwaltungspolitische Anstoß- und Pilotrolle spielte (vgl. Banner 2001: 295), waren es denn vor allem die Verwaltungschefs und -generalisten (auf der kommunalen Ebene: Stadtdirektoren, Bürgermeister, Kämmerer) waren, die sich an die Spitze der neuen Reformbewegung setzten, weshalb die Einführung des NSM geradezu als „Revolution der Verwaltungschefs“ apostrophiert worden ist (Jann 2001a: 83).

In der verwaltungspolitischen Diskursarena wurde die bisherige Meinungsführerschaft der „traditionellen Modernisierung“ von einer neuen Diskurskoalition und -trägerschaft der „NPM-Modernisierer“ abgelöst¹⁴. War der Reformdiskurs seit den 1960er bis in die 1980er Jahre weitgehend von Verwaltungsjuristen und Sozialwissenschaftlern getragen worden, so hatten nunmehr verstärkt Betriebswirte (z.B. *Dieter Budäus*, *Christoph Reichard*) und der NPM-Modernisierung gewogene Politikwissenschaftler (insbesondere *Frieder Naschold*) das Wort. Ein anschauliches Beispiel für diesen Wechsel in der verwaltungspolitischen Meinungsführerschaft liefert die *Hochschule für Verwaltungswissenschaften* in Speyer. Hatten bis in die späten 1980er Jahre eher „traditionelle Modernisierer“ (*Frido Wagener*, *Carl Böhret*, *Klaus König* usw.) das verwaltungspolitische Wirkungsprofil der Hochschule bestimmt, so traten seit den frühen 1990er in der Außenwirkung und -wahrnehmung zunehmend „NPM-Modernisierer“ in den Vordergrund (vgl. Derlien 2000: 153 ff.), wozu die

¹⁴ Zur konzeptionellen Unterscheidung und Profilierung von „NPM“- , „traditionellen“ und „alternativen“ Modernisierern und ihren Diskurs(teil)gemeinden vgl. *Wollmann* 1996a: 24 ff., zum (soziologisch inspirierten) Konzept der „Trägerschicht“ („bearer stratum“) der Diskurse vgl. *Derlien* 1996: 166.

von *Hermann Hill* und *Helmut Klages* initiierten Speyerer „Qualitätswettbewerbe“ („Spitzenverwaltungen im Wettbewerb“) wesentlich beitragen (vgl. etwa Hill/Klages 1993).

Zudem machten sich Unternehmensberater/Consultants zunehmend geltend. Waren sie im verwaltungspolitischen Diskurs der 1960er und 1970er Jahre kaum präsent, so entdeckten sie nunmehr in der Modernisierung von Staat und Verwaltung zunehmend einen lohnenden Beratungsmarkt, den sie durch das Angebot von Managementkonzepten und NPM-Rezepten zu erweitern und zu behaupten trachteten.

Zumindest anfangs zeigten die Argumente aus dem „NPM-Modernisierer“ vielfach bezeichnende Überspitzungen und Einseitigkeiten - mit „schrillen Tönen der betriebswirtschaftlichen Modernisierungseiferer“ (Röber 1996: 101).

- So waren die Verfechter von NPM und Neuem Steuerungsmodell (NSM) geneigt, die Ausgangssituation der deutschen Verwaltung am Ende der 1980er Jahren in ganz und gar düsteren Farben zu malen. Zum Beispiel geißelte Gerhard Banner den Zustand der deutschen Kommunalverwaltung als „organisierte Unverantwortlichkeit“ und „bürokratischen Zentralismus“ – vermutlich in der kampagnen-strategischen und sozusagen „missionarischen“ Absicht, die Ausgangssituation als zutiefst reformbedürftig und das Neue Steuerungsmodell als umso unwiderstehlichere Heilsbotschaft erscheinen zu lassen.
- Gleichermäßen wurde der deutschen Verwaltung der späten 1980er Jahre verschiedentlich ein „10-jähriger Modernisierungsrückstand“ (vgl. Reichard 1994: 23 f.) nachgesagt.. Mochte darin teilweise ebenfalls eine „modernisierungseifernde“ und -strategische Übertreibung stecken, so ist zugleich eine analytische Wahrnehmungsschwäche in doppelter Hinsicht zu vermuten. Zum einen gilt dies für die Einschätzung der *verwaltungshistorischen* Entwicklung in Deutschland in den letzten 40 Jahren. Wie bereits erwähnt, neigten die NPM-Modernisierer dazu, die konzeptionellen Ansätze und realen Folgenwirkungen zurückliegender Reformansätze und –anstrengungen weitgehend zu ignorieren¹⁵ und ihren Augenmerk zuvörderst auf NPM und NSM lenken. Diesen *verwaltungsgeschichtlichen* „blackout“ teilen die NPM-Modernisierer in Deutschland mit dem auch in der NPM- Modernisierungsdiskussion in anderen Ländern beobachteten (verwaltungspolitischen) „Gedächtnisverlust“ (*memory loss*, Pollitt/Bouckaert 2000: 150). Sieht man von der Möglichkeit einer strategischen

¹⁵ vgl. oben FN

„Verdrängung“ früherer Reformansätze (in der Absicht, damit die Innovativität der neueren Ansätze umso leuchtender hervortreten zu lassen) ab, so kommt in solcher verwaltungspolitischer „Vergeßlichkeit“ „memory loss“ (Pollitt/Bouckaert 2000: 150) wohl in erster Linie die vielfach „a-historische“ und „a-institutionelle“ Optik der wirtschaftswissenschaftlichen (Teil-)Disziplin zum Ausdruck.

- Wenn in der Rede vom vom „zehnjährigen Modernisierungsrückstand“ der Verwaltungswelt der Bundesrepublik Maß genommen wird an dem NPM-inspirierten Modernisierungsschub insbesondere in den angelsächsischen Ländern, vorab Neuseeland und Großbritannien, so werden hierbei in auffälliger Weise die höchst unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Länder ignoriert oder verkannt. Die der neuen NPM-Lehre eigentümlichen Kernbotschaften (insbesondere „agencification“ durch Dekonzentration der zentralstaatlichen Verwaltung und „outsourcing“ und „marketization“ von öffentlichen Dienstleistungen) haben darin ihren Ursprung (und auch ihre verwaltungspolitische Notwendigkeit und Rechtfertigung), daß die Verwaltungsstrukturen in Neuseeland und Großbritannien in ungewöhnlichem Maße zentralisiert waren¹⁶ und die öffentlichen Dienstleistungen fast ausschließlich von staatlichem bzw. kommunalem Personal erbracht wurden. Demgegenüber scheinen in der Bundesrepublik – aufgrund ihrer föderativ-dezentralen¹⁷ und „subsidiären“¹⁸ Verwaltungsstrukturen – zentrale Reformziele der NPM Lehre seitlangem (funktional äquivalent) verwirklicht, so daß insoweit sogar pointiert von einem „langjährigen Modernisierungsvorsprung“ der deutschen Verwaltung gesprochen werden könnte (zu den „modernitätsfördernden Basisinstitutionen“ der deutschen Verwaltungswelt vgl. Wollmann 1996a: 3 ff.).
- Eine ähnliche Fehlanalyse und „optische Täuschung“ lag vermutlich auch der Bereitschaft und Absicht von „NPM-Modernisierern“ zugrunde, auf die Einführung und Übertragung von NPM-Komponenten („agencification“, „compulsory competitive tendering“ usw.) zur Modernisierung der deutschen Verwaltung und damit auf den Beispiel- und Vorbildcharakter der Entwicklung insbesondere in den angelsächsischen Ländern zu setzen. Hierzu trug vermutlich die suggestive Wucht des internationalen Wettbewerbs der Bertelsmann-Stiftung wesentlich bei, als dessen Ergebnis – auf der Grundlage der (NPM-lastig?) gewählten Kriterien – die deutschen Städte auf abgeschlagenen Plätzen endeten, während die US-amerikanische Stadt Phoenix und das neuseeländische Christchurch die

¹⁶ In Neuseeland waren knapp 90 Prozent des öffentlichen Personals Bedienstete der Zentralregierung!

¹⁷ In der Bundesrepublik stehen weniger als 10 Prozent der öffentlichen Personals im Dienste des Bundes

Spitzenränge erreichten. Phoenix und Christchurch avancierten denn (vorübergehend) zu wahren Kult-Städten und zu gewissermaßen Mekka-ähnlichen Besuchsorten vieler deutscher NPM-Anhänger. Die (sei es strategische, sei es analytische) Fehldeutung liegt vor allem darin begründet, daß – mit Blick auf die Kommunalverwaltungen – die höchst unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Kommunalverwaltung in diesen Ländern (insbesondere im hochzentralisierten Neuseeland haben die Kommunen nur sehr geringe Funktionen, während die deutschen Kommunen traditionell einen auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich großen Aufgabenbestand haben) übersehen oder ignoriert wurden. Die Gefahr einer „fehlerhaften Übertragung“ (*ecological falacy*) von Reformkonzepten liegt damit auf der Hand (vgl. Wollmann 1998: 433).

Schien die Schnelligkeit, mit der die „NPM-Modernisierer“ in den frühen 1990er Jahren die Oberhand im verwaltungspolitischen Diskurs errangen, den „traditionellen Modernisierern“ zunächst regelrecht die Sprache zu verschlagen, so wurden dann, vor allem von Politikwissenschaftlern, Gegenpositionen und Kritik formuliert, die ihrerseits nicht frei von Überspitzungen und Einseitigkeiten waren. So wurde dem Neuen Steuerungsmodell vorgehalten, es sei kaum anderes als ein „falschen Etikett“ für „Haushaltskonsolidierung durch Stellenabbau ... und Leistungsabbau“ (Grunow 1996: 65), wie auch die die Formel vom „Dienstleistungsunternehmen Stadt“ insgesamt untauglich und irreführend sei (vgl. Laux 1993a: 524, vgl. Wollmann 1996: 27 zum „kritischen“ Diskussionsstand). Nicht selten wurde auch argumentiert, hinter den Neologismen von NPM und NSM stecken kaum verwaltungspolitische Neues, „alles sei schon mal dagewesen“, „dájà“, worin eine Überbewertung der verwaltungsgeschichtlichen Vergangenheit und eine Unterschätzung der substanziellen Innovationen der neueren Modernisierungsdebatte zu erkennen ist.

3. *Schlußbemerkungen*

Die Fehldeutungen und Ausblendungen, die insbesondere die erste Phase des NPM- und NSM-dominierten Diskurses kennzeichneten und in „missionarisch-strategischem“ Übertreibungen, „Gedächtnisverlust“ (*memory loss*) und „Fehlübertragungen“ (*ecological falacies*) zum Ausdruck kamen, haben nicht nur den verwaltungspolitische Erkenntnisfundusl, sondern auch die *Verwendbarkeit* relevanten Wissens und das Potential verwaltungspolitischer *Lernprozesse* gemindert und beschädigt. Infolge des (bewußten oder

¹⁸ Der größte Teil der sozialen Dienstleistungen wird von „freien Wohlfahrtsverbänden“, also nicht-staatlichen

unbewußten) „Gedächtnisverlustes“ (memory loss) wird auf die Nutzung zurückliegender Erfahrungen aus verwaltungspolitischen Erfolgen wie Mißerfolgen verzichtet. Zudem sind durch „Fehlübertragungen“ (*ecological falacies*) verwaltungspolitische Fehler und Mißerfolge geradezu programmiert. Schließlich leistet die „a-historische“ Ausblendung und Verkennung von verwaltungsgeschichtlichen Entwicklungen und Zusammenhängen dem Vorschub, daß nicht nur die „Anschlußfähigkeit“ und Nutzbarkeit früherer Konzepte und Erfahrungen, sondern auch deren unterschiedliche Akteursgruppen übersehen werden und damit möglicherweise tragfähige Reformkoalitionen verspielt werden (vgl. Wollmann 1994: 104 f.).

In der Zwischenzeit scheinen im verwaltungspolitischen Diskurs die früheren Überspitzungen und Einseitigkeiten sowohl der NPM-Modernisierer (à la „Modellfalll Neuseeland und Christchurch“) als auch der traditionellen Modernisierer (à la „Etikettenschwindel“, „déjà vu, alles schon mal dagewesen, déjà vue“) weitgehend aufgegeben und begradigt worden zu sein...So sind *NPM-Modernisierer* inzwischen von konzeptionellen Zuspitzungen (vgl. etwa die jüngsten – auch selbstkritischen – Äußerungen von Banner 1991, insbesondere S. 293 ff.) und von der Übertragung unpassender NPM-Konzepte auf die deutschen Verhältnisse (zum „agencification“-Konzept vgl. Naschold/Jann/Reichard 1999: 23, Jann 2001b: 258) abgerückt. Umgekehrt haben auch *traditionelle Modernisierer* längst erkannt und akzeptiert, daß eine (moderate) Rezeption und Umsetzung von NPM-Konzepten und deren „ökonomischer Rationalität“ in der deutschen Verwaltungswelt nicht allein dem finanziell-budgetären Zwang gehorcht, sondern als eine notwendige, konzeptionell wie normativ gebotene Reform des traditionellen (übermäßig legalistischen und hierarchischen) Verwaltungsmodells zu sehen und zu begrüßen ist.

Bibliographie

- Banner, Gerhard 1975, Ziel- und ergebnisorientierte Führung in der Kommunalverwaltung. Erfahrungen mit „Management by Objectives“ in Duisburg. in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Hjb., S. 300 ff.
- Banner, Gerhard 1991, Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, 13 (1991) 1, S. 6.

- Banner, Gerhard 2001, Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.) 2001, Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 279-304
- Benz, Arthur/Goetz, Klaus H. 1996, The German Public Sector: National Priorities and the International Reform Agenda, in: Benz, Arthur/ Goetz, Klaus H. (eds.) 1996, A New German Public Sector?, Aldershot etc.: Dartmouth, pp. 1-26.
- Böhret, Carl 2001, Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, S. 43-48
- Budäus, 1994, Public Management, Berlin: Sigma*
- Derlien, Hans-Ulrich 1976, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden.
- Derlien, Hans-Ulrich 1996, Patterns of Postwar Administrative Development in Germany, in: Benz, Arthur/Goetz, Klaus H. (eds.), A New German Public Sector?, Aldershot: Dartmouth, pp. 27 ff.
- Derlien, Hans-Ulrich 2000, Actor Constellation, Opportunity Structure and Concept Feasibility in German and British Public Sector Reforms, in: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (eds.) 2000, Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot: Ashgate, p. 150-170.
- DiMaggio, P.J./Powell W.W., The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields, in: DiMaggio, P.J./Powell W.W. (eds.), The new institutionalism in organisational analysis, Chicago; University of Chicago Press 1991, pp. 63-82.
- Dolowitz, D./Marsh, D., "Who learns What from Whom?" A Review of the Policy Transfer Literature, in: Political Studies, vol. 44 (1996), pp. 343-357,
- Grunow, Dieter 1996, Qualitätsforderungen für die Verwaltungsmodernisierung: Anspruchsvolle Ziele oder leere Versprechungen?, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw.: Birkhäuser, 1996, S. 50-77*
- Hall, Peter A. 1993, Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain, in: Comparative Politics, vol. 25, pp. 275-296.
- Hellstern, Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1984, Handbuch zur Evaluationsforschung, Bd. 1, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hellstern, Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1983, Experimentelle Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.) 1993, Spitzenverwaltungen im Wettbewerb. Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs, Baden-Baden: Nomos 1993.*
- Hoffmann, Janette
- Huczynski, Andrzej A. 1993, Management Gurus, London/New York: Routledge
- Jann, Werner 1998a, Neues Steuerungsmodell, in: Bandemer, Stephan von, u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungspolitik, Opladen: Leske + Budrich, S. 70-79.
- Jann, Werner 1998b, Verwaltungswissenschaft und Managementlehre, in: Bandemer, Stephan von, u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungspolitik, Opladen: Leske + Budrich, S. 47 ff.

- Jann, Werner 1999, Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: Ellwein, Thomas/ Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 520-543.
- Jann, Werner 2001a, Neuen Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2.Aufl., Opladen: Leske+ Buchrich, 2001, S. 83 ff.
- Jann , Werner 2001b, Hierarchieabbau und Dezentralisierung, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 253-262
- Jann, Werner 2001c, Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik,in: Schröter , Eckhard 2001, Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 322 f
- Jann, Werner/ Wewer, Göttrik 1998, Helmut Kohl und der „schlanke Staat“. Eine verwaltungspolitische Bilanz, in: Wewer, Göttrik (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl, Opladen, S. 229-266
- König, Klaus 1996, Unternehmerisches oder exekutives Management – die Perspektive der klassischen öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv, Heft 1, S. 19 ff.
- König, Klaus/Füchtner, Natascha 1998, „Schlanker Staat“ – Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Laux, Eberhard 1993, Unternehmen Stadt?, in: Die Öffentlidhce Verwaltung, S. 523-524
- Laux, Eberhard, Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, 1999, S. 168 ff.
- Lenk 1998, New Public Management und kommunale Innovation, in: Grunow, Dieter/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke, Basel usw.: Birkhäuser, S. 44-59.
- Levine, Robert A. 1981, Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations, in: Levine, Robert A./ Solomon, Marian A./ Hellstern, Gerd-Michael/ Wollmann, Hellmut (eds.), Evaluation Research and Practice, Beverly Hills etc.: Sage, pp. 27 ff.
- Lüder, Klaus/Budäus, Dietrich 1976, Effizienzorientierte Haushaltsplanung und Mittelbewirtschaftung. Göttingen.
- Mayntz, Renate 1997, Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel, in: Grande, Edgar/ Prätorius, Rainer (Hrsg.), Modernisierung des Staates?, Baden-Baden, p. 65-72.
- Müller, Edda 1977, 7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes. Unfähigkeit zur Reform?, in: DÖV, S. 15 ff.
- Naschold, Frieder 1995, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin: Sigma.
- Naschold/, Frieder/Jann, Werner/Reichard, Christoph, Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Berlin: Sigma, 1999
- Osborne, D./Gaebler, T. 1992, Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading, Mass., Adison Wesley..
- Pollitt, Christopher 1995, Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management, in: Evaluation, vol. 1, no. 2, October, pp. 133-154.

- Pollitt, Christopher/ Bouckaert, Geert 2000, *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press
- Reichard, Christoph 1994, *Umdenken im Rathaus*, Berlin: Sigma
- Reichard, Christoph 1996, Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Vergleich, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel usw., S. 241 ff.
- Reichard, Christoph/ Röber, Manfred 2001, Konzept und Kritik des New Public Management, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.) 2001, *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen, S. 371 - 392
- Rein, Martin/ Schon, Donald 1991, Frame-reflective policy discourse, in: Wagner, Peter/Weiss, Carol/Wittrock, Björn/Wollmann, Hellmut (eds.) *Social Science and Modern States*, Cambridge; Cambridge University Press, pp. 262 -289
- Reinermann, Heinrich/Reichmann, Gerhard 1978, *Verwaltung und Führungskonzepte. Management by Objectives und seine Anwendungsvoraussetzungen*, Berlin.
- Röber, Manfred 1996, Über einige Mißverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisierungsdebatte: Ein Zwischenruf, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel usw.: Birkhäuser, 1996, S. 98-111
- Rose, Richard, *Lesson Drawing in Public Policy*, New Jersey: Chatham House, 1993; Sabatier 1993
- Ruck, Michael 1997, Beharrung im Wandel: Neuere Forschungen zur deutschen Verwaltung im 20. Jahrhundert (I), in: *Neue Politische Literatur*, 42, S. 200-207.
- Rurüp, Bert 1971, *Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes. Eine deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System*, Berlin.
- Sabatier, Paul 1988, An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, in: *Policy Sciences*, vol. 21, pp. 129-168.
- Sabatier, Paul 1993, Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Policy-Analyse*, Opladen, S. 116 ff.
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1998, *Abschlußbericht*, Bonn.
- Schmidt, Vivien A. 2000, Values and Discourse in the Politics of Adjustment of Advanced Welfare States: Does Discourse matter?, paper APSA, August 2000.
- Schmidt, Vivien A. 2000, Values and Discourse in the Politics of Adjustment, in; Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, vol. 1, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 229 ff.
- Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut 1997, Public sector reforms in Germany: Whence and where? A case of ambivalence?, in: *Administrative Studies/Hallinon Tutkimus*, vol. 3, pp. 184-200.
- Singer, Otto 1993, Policy Communities und Diskurs-Koalitionen. Experten und Expertisen in der Wirtschaftspolitik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Policy-Analyse*, Opladen, S. 149 ff..
- Vollmer, Hendrik, Ansprüche und Wirklichkeiten des Verwaltens im Reformdiskurs der 90er Jahre, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 2002, Heft 1
- Wagener, Frido (Hrsg.), *Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?*, Bonn: Eigenverlag der Deutschen Sektion, 1976.

- Wittrock, Björn/Wagner, Peter/Wollmann, Hellmut 1991, Social science and the modern state: policy knowledge and the political institutions in Western Europe and the United States, in: Wagner, Peter/Weiss, Carol/Wittrock, Björn/Wollmann, Hellmut (eds.) Social Science and Modern States, Cambridge; Cambridge University Press, pp. 28 ff.
- Wollmann, Hellmut 1994, Evaluierungsansätze und -institutionen in der Kommunalpolitik und-verwaltung. Stationen der Planungs- und Steuerungsdiskussion, in: Schulze-Böing, Matthias/Johrendt, Norbert (Hrsg.), Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme, Basel usw.: Birkhäuser, S. 79 ff.
- Wollmann, Hellmut 1996, Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel usw.: Birkhäuser, S. 1-46.
- Wollmann, Hellmut 1997, Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany – (Mostly) a Story of Fragmented Incrementalism, in: Muramatsu, Michio/Naschold, Frieder (eds.), State and Administration in Japan and Germany, Berlin: deGruyter, pp. 79 ff.
- Wollmann, Hellmut 1998, Modernisierung der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt – zwischen Demokratie und Managementschub, in: Grunow, Dieter/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel usw. , S. 400-420
- Wollmann, Hellmut 2000a, Staat und Verwaltung in den 90er Jahren. Kontinuität oder Veränderungswelle?, in: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 694 ff.
- Wollmann, Hellmut 2000b, Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotential und –defizit, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluationsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 196 ff.
- Wollmann, Hellmut 2001, Germany's trajectory of public sector modernisation: continuities and discontinuities, in: Policy & Politics, vol. 29, No. pp. 151-169.
- Wollmann, Hellmut 2002, Verwaltungspolitische Diskurse und Verläufe im internationalen Kontext, in: König, Klaus (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden: Nomos (forthcoming)