

---

# Grundwissen Politik

## Band 53

Begründet von Ulrich von Alemann

### **Herausgegeben von**

Prof. Dr. Helmut Breitmeier, Hagen

Prof. Dr. Lars Holtkamp, Hagen

Prof. Dr. Michael Stoiber, Hagen

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, Hagen

---

Lars Holtkamp

# Verwaltungsreformen

Problemorientierte Einführung in die  
Verwaltungswissenschaft

Lars Holtkamp  
FernUni Hagen  
Hagen, Deutschland

ISBN 978-3-658-00691-4  
DOI 10.1007/978-3-658-00692-1

ISBN 978-3-658-00692-1 (eBook)

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.  
[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

# Vorwort

Verwaltungsreformen stehen mit dem New Public Management seit den 1990er Jahren in Deutschland dauerhaft auf der politischen und verwaltungswissenschaftlichen Agenda. Meist verbunden mit einem Effizienzversprechen wurden viele Verwaltungsreformen in Deutschland zügig beschlossen, aber die meisten Reformen verfehlten deutlich ihre Ziele. Der Autor hatte seit den 1990er Jahren die Möglichkeit kontinuierlich diese Reformkonzepte, -ruinen und -fassaden als Wissenschaftler *und* kommunaler Praktiker zu verfolgen. In der Dauerbeobachtung ausgewählter Kommunen mit starken Haushaltsproblemen wurde dabei immer wieder deutlich, dass die von wissenschaftlichen und politischen Reformern veröffentlichten Aufsätze und Hochglanzbroschüre irritierend wenig mit der ernüchternden Reformrealität vor Ort gemein hatten. Diese Erfolgserzählungen empirisch kritisch zu hinterfragen und dies gegen teilweise zähe Widerstände der wissenschaftlichen Reformer zu veröffentlichen, war und ist dabei für den Autor eine spannende Herausforderung.

Insofern war es naheliegend diese Einführung in die Verwaltungswissenschaft auf Verwaltungsreformen als Topthema der wissenschaftlichen Disziplin und Verwaltungspraxis zu fokussieren, um an diesem Untersuchungsgegenstand die Theorien, Argumentationsschritte und Methodik einer empirisch-kritischen Verwaltungswissenschaft zu verdeutlichen. Hierzu konnte der Autor auch auf viele empirische Forschungsprojekte zu Verwaltungsreformen, die gemeinsam mit Jörg Bogumil durchgeführt wurden, zurückgreifen, dem hierfür besonders zu danken ist. Darüber hinaus konnte die empirische Argumentation in einem langen kritisch-freundschaftlichen Dialog mit Gerhard Banner geschärft werden, der auch als Reformer für empirische Argumente immer offen war.

Für inhaltliche Zuarbeit und Korrekturen ist der Autor zudem Thomas Bathge, Tobias Fuhrmann, Torsten Noe, Monya Schnittke und Elke Wiechmann dankbar. Einzelne Bestandteile des Lehrbuches sind zudem im Rahmen zahlreicher Seminare an den Studierenden der FernUniversität Hagen „getestet“ und weiterentwickelt worden. Für die verbleibenden Fehler „haftet“ der Autor.

Hagen, im September 2012

Lars Holtkamp

# Inhalt

|       |                                                                               |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.    | Einleitung                                                                    | 11  |
| 1.1   | Der verwaltungswissenschaftliche Forschungsstand                              | 14  |
| 1.2   | Das Konzept des Lehrbuchs                                                     | 16  |
| 2.    | Neue Politische Ökonomie                                                      | 25  |
| 2.1   | Ausgabenexpansion durch gewählte Repräsentanten                               | 27  |
| 2.1.1 | Wachstumsmodelle bei vollkommenem Informationsniveau                          | 30  |
| 2.1.2 | Wachstumsmodelle bei unvollkommenem Informationsniveau                        | 33  |
| 2.1.3 | Wachstumsmodelle und Gefangenendilemma im Mehrparteiensystem                  | 36  |
| 2.1.4 | Institutionelle Reformvorschläge                                              | 38  |
| 2.2   | Ausgabenexpansion durch Bürokratien                                           | 40  |
| 2.3   | Ausgabenexpansion durch Interessengruppen und die Trittbrettfahrerproblematik | 47  |
| 2.4   | Föderaler Wettbewerb und der Einfluss der Exit-Option                         | 49  |
| 2.5   | Integrationsversuche von Ansätzen der NPÖ                                     | 53  |
| 2.5.1 | Der Prinzipal-Agent-Ansatz                                                    | 53  |
| 2.5.2 | Zentralisierungsansatz und Allmendeproblematik                                | 55  |
| 3.    | Erklärungsansätze der Staatstätigkeitsforschung                               | 61  |
| 3.1   | Sozioökonomische Faktoren                                                     | 63  |
| 3.2   | Institutionelle Faktoren                                                      | 64  |
| 3.3   | Verwaltungs- und Regierungsorganisation                                       | 70  |
| 3.4   | Parteiendifferenzhypothese                                                    | 72  |
| 3.5   | Organisierte Interessen                                                       | 74  |
| 3.6   | Erblast und historischer Institutionalismus                                   | 75  |
| 4.    | Traditionelle verwaltungswissenschaftliche Reformansätze der Haushaltsplanung | 79  |
| 4.1   | Haushaltsrecht und Haushaltsplanung                                           | 79  |
| 4.2   | Traditionelle Haushaltskritik und Reformansätze                               | 81  |
| 4.2.1 | Zentralisierungsgrad in der Haushaltspolitik                                  | 81  |
| 4.2.2 | Bestandsbezogenheit und Inkrementalismus der Haushaltspolitik                 | 88  |
| 4.2.3 | Zeithorizont der Haushaltspolitik                                             | 92  |
| 4.2.4 | Input- oder Outcomeorientierung                                               | 94  |
| 4.3   | Probleme von Verwaltungsreformen in der Zusammenfassung                       | 96  |
| 5.    | Theorien und Analyseschritte der empirischen Verwaltungswissenschaft          | 99  |
| 5.1   | Theorien und Heuristiken                                                      | 99  |
| 5.1.1 | Neoinstitutionalistische Theorien                                             | 100 |
| 5.1.2 | Policyorientierte Analyseraster                                               | 105 |

|       |                                                                                        |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.2   | Analyseschritte der empirischen Verwaltungsreformwissenschaft in Studium und Forschung | 122 |
| 5.3   | Methoden der empirischen Verwaltungsreformwissenschaft                                 | 131 |
| 6.    | Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite                                                  | 143 |
| 6.1   | Kommunale Haushaltsprobleme als institutionelles Problem                               | 145 |
| 6.2   | Sozioökonomische und institutionelle Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite             | 148 |
| 6.2.1 | Haushaltsentwicklung                                                                   | 148 |
| 6.2.2 | Regionale und lokale Disparitäten                                                      | 151 |
| 7.    | Haushaltsnotlagenregime zur Umsetzung von Schuldenbremsen                              | 159 |
| 7.1   | Ausgangslage in der Stadt Waltrop                                                      | 163 |
| 7.2   | Ausgangslage in der Stadt Marl                                                         | 167 |
| 7.3   | Bilanz zum beratenden Sparkommissar in Waltrop                                         | 170 |
| 7.4   | Bilanz zum beratenden Sparkommissar in Marl                                            | 177 |
| 7.5   | Schlussfolgerungen                                                                     | 179 |
| 8.    | Verfassungsreformen                                                                    | 183 |
| 8.1   | Kommunalverfassungsreformen aus neoinstitutionalistischen Perspektiven                 | 184 |
| 8.2   | Empirische Ursachen der Kommunalverfassungsreformen                                    | 188 |
| 8.3   | Empirischer Vergleich kommunaler Entscheidungsstrukturen in BW und NRW nach der Reform | 192 |
| 8.3.1 | Direkt gewählte Bürgermeister im Vergleich                                             | 192 |
| 8.3.2 | Kommunalparlamente im Vergleich                                                        | 197 |
| 8.4   | Fazit                                                                                  | 202 |
| 9.    | New Public Management                                                                  | 205 |
| 9.1   | Zentrale Bausteine und Ziele des NSM                                                   | 206 |
| 9.2   | Das Leitbild des Neuen Steuerungsmodells aus der Rational-Choice-Perspektive           | 209 |
| 9.3   | Die Umsetzungsdefizite                                                                 | 211 |
| 9.3.1 | Implementationsstand in den Kommunen                                                   | 211 |
| 9.3.2 | Umsetzungsdefizite in den Landesverwaltungen                                           | 213 |
| 9.4   | Die Ursachen des Scheiterns aus der Rational-Choice-Perspektive                        | 214 |
| 9.4.1 | Politisches Kontraktmanagement                                                         | 215 |
| 9.4.2 | Delegation von Budgetverantwortung                                                     | 216 |
| 9.4.3 | Outputorientierte Steuerung                                                            | 218 |
| 9.5   | Weiterentwicklungen des Neuen Steuerungsmodells                                        | 221 |
| 9.5.1 | Institutionalisierung durch Doppik und Neues öffentliches Rechnungswesen               | 221 |
| 9.5.2 | Strategisches Management und wirkungsorientierte Verwaltungsreformen                   | 233 |
| 9.5.3 | Inkrementalistisch-hierarchische Ansätze der Verwaltungspraxis                         | 234 |
| 10.   | Public Governance und Bürgerhaushalte                                                  | 241 |
| 10.1  | Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise                                                | 244 |

---

|        |                                                                         |     |
|--------|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.2   | Haushaltskonsolidierung durch Bürgerbeteiligung?                        | 253 |
| 10.2.1 | Direktdemokratische Angebote                                            | 253 |
| 10.2.2 | Das Reformmodell Bürgerkommune                                          | 257 |
| 10.2.3 | Bürgerhaushalte in Deutschland                                          | 261 |
| 11.    | Ergebnisse und Perspektiven der Reformanalyse                           | 273 |
| 11.1   | Ergebnisse aus der Perspektive policyorientierter Analyseraster         | 274 |
| 11.2   | Ergebnisse aus unterschiedlichen neoinstitutionalistischen Perspektiven | 280 |
| 11.3   | Ergebnisse aus der Governance-Perspektive                               | 283 |
| 11.4   | Ergebnisse für die Beratung und Verwaltungspraxis                       | 292 |
|        | Literatur                                                               | 297 |
|        | Verzeichnis der Abbildungen                                             | 331 |