

Lars Holtkamp

Verwaltungs- und Haushaltsreformen – Eine problemorientierte Einführung

kultur- und
sozialwissenschaften

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
1.1	Der verwaltungswissenschaftliche Forschungsstand	8
1.2	Das Konzept des Lehrbuchs	11
2	Neue Politische Ökonomie	19
2.1	Ausgabenexpansion durch gewählte Repräsentanten	22
2.1.1	Wachstumsmodelle bei vollkommenem Informationsniveau	24
2.1.2	Wachstumsmodelle bei unvollkommenem Informationsniveau	28
2.1.3	Wachstumsmodelle und Gefangenendilemma im Mehrparteiensystem	31
2.1.4	Institutionelle Reformvorschläge	34
2.2	Ausgabenexpansion durch Bürokratien	36
2.3	Ausgabenexpansion durch Interessengruppen und die Trittbrettfahrerproblematik	43
2.4	Föderaler Wettbewerb und der Einfluss der Exit-Option	45
2.5	Integrationsversuche von Ansätzen der NPÖ	50
2.5.1	Der Prinzipal-Agent-Ansatz	51
2.5.2	Zentralisierungsansatz und Allmendeproblematik	53
3	Erklärungsansätze der Staatstätigkeitsforschung	59
3.1	Sozioökonomische Faktoren	61
3.2	Institutionelle Faktoren	63
3.3	Verwaltungs- und Regierungsorganisation	68
3.4	Parteiendifferenzhypothese	70
3.5	Organisierte Interessen	73
3.6	Erblast und historischer Institutionalismus	74
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	82
4.2.2	Bestandsbezogenheit und Inkrementalismus der Haushaltspolitik	89
4.2.3	Zeithorizont der Haushaltspolitik	94
4.2.4	Input- oder Outcomeorientierung	96
4.3	Probleme von Haushalts- und Verwaltungsreformen in der Zusammenfassung	99

5	Theorien und Analyseschritte der empirischen Verwaltungswissenschaft	101
5.1	Theorien und Heuristiken	101
5.1.1	Neoinstitutionalistische Theorien	103
5.1.2	Policyorientierte Analyseraster	110
5.2	Analyseschritte der empirischen Verwaltungsreformwissenschaft in Studium und Forschung	127
5.3	Methoden der empirischen Verwaltungsreformwissenschaft	136
6	Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite	149
6.1	Kommunale Haushaltsprobleme als institutionelles Problem	151
6.2	Sozioökonomische und institutionelle Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite	154
6.2.1	Haushaltsentwicklung	154
6.2.2	Regionale und lokale Disparitäten	157
7	Haushaltsnotlagenregime zur Umsetzung von Schuldenbremsen	167
7.1	Ausgangslage in der Stadt Waltrop	171
7.2	Ausgangslage in der Stadt Marl	176
7.3	Bilanz zum beratenden Sparkommissar in Waltrop	179
7.4	Bilanz zum beratenden Sparkommissar in Marl	186
7.5	Schlussfolgerungen	188
8	Verfassungsreformen	193
8.1	Kommunalverfassungsreformen aus neoinstitutionalistischen Perspektiven	194
8.2	Empirische Ursachen der Kommunalverfassungsreformen	199
8.3	Empirischer Vergleich kommunaler Entscheidungsstrukturen in Baden-Württemberg und NRW nach der Reform	202
8.3.1	Direkt gewählte Bürgermeister im Vergleich	203
8.3.2	Kommunalparlamente im Vergleich	208
8.4	Fazit	214
9	New Public Management	217
9.1	Zentrale Bausteine und Ziele des NSM	218
9.2	Das Leitbild des Neuen Steuerungsmodells aus der Rational-Choice-Perspektive	221
9.3	Die Umsetzungsdefizite	224
9.3.1	Implementationsstand in den Kommunen	224
9.3.2	Umsetzungsdefizite in den Landesverwaltungen	226
9.4	Die Ursachen des Scheiterns aus der Rational-Choice-Perspektive	228

9.4.1	Politisches Kontraktmanagement	228
9.4.2	Delegation von Budgetverantwortung	229
9.4.3	Outputorientierte Steuerung	232
9.5	Weiterentwicklungen des Neuen Steuerungsmodells	234
9.5.1	Institutionalisierung durch Doppik und Neues öffentliches Rechnungswesen	235
9.5.2	Strategisches Management und wirkungsorientierte Verwaltungsreformen	247
9.5.3	Inkrementalistisch-hierarchische Ansätze der Verwaltungspraxis	249
10	Public Governance und Bürgerhaushalte	255
10.1	Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise	258
10.2	Haushaltskonsolidierung durch Bürgerbeteiligung?	268
10.2.1	Direktdemokratische Angebote	268
10.2.2	Das Reformmodell Bürgerkommune	272
10.2.3	Bürgerhaushalte in Deutschland	276
11	Ergebnisse und Perspektiven der Reformanalyse	289
11.1	Ergebnisse aus der Perspektive policyorientierter Analyseraster	290
11.2	Ergebnisse aus unterschiedlichen neoinstitutionalistischen Perspektiven	296
11.3	Ergebnisse aus der Governance-Perspektive	300
11.4	Ergebnisse für die Beratung und Verwaltungspraxis	310
	Literatur	315
	Verzeichnis der Abbildungen	353

1 Einleitung

Seit den 1990er Jahren ist die Haushaltskonsolidierung das Topthema in bundesdeutschen Verwaltungen. Mit dem Einsetzen der internationalen Finanzkrise ab 2008 hat sich diese Fokussierung auf Haushaltsfragen in der Verwaltungspraxis nochmals verstärkt. Kaum eine Verwaltungsreform wird nicht mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung begründet und fast jedes neue Gesetzesvorhaben steht unter Finanzierungsvorbehalt. Dennoch bleibt die Haushaltspolitik einem kleinen Zirkel in Politik, Verwaltung und Wissenschaft vorbehalten, die damit in der Haushaltskrise zunehmend politische Prioritäten in allen Politikfeldern setzen und grundlegende Verwaltungs- und Haushaltsreformen anstoßen. Wer in der politischen Praxis Verwaltungsreform sagt, meint häufig Haushaltskonsolidierung und Einsparungen, wobei die empirisch-analytische Verwaltungswissenschaft in Deutschland diesen Zusammenhang bisher nur wenig untersucht hat und damit den Anschluss an die Verwaltungspraxis zu verlieren droht. Und für die politisch-administrative Praxis gilt schon immer, wer den Haushalt nicht versteht oder zu „langweilig“ findet, kann sich als Akteur gerade in der Haushaltskrise nicht effektiv demokratisch beteiligen. Nicht von ungefähr hat Richelieu bereits im 16. Jahrhundert den Monarchen folgendes ins Stammbuch geschrieben:

„Der Haushalt ist der Nerv des Staates. Daher muss er den profanen Augen der Untertanen entzogen werden“.

Heute ist von Untertanen in der Verwaltungswissenschaft keine Rede mehr. Die einstigen Untertanen mutieren zu Bürgern und Wählern im demokratischen Rechtsstaat und sollen Kunden, Mitgestalter und Auftraggeber öffentlicher Leistungen sein. Aber verstehen sie dadurch den Haushaltsplan als zentrales Mittel demokratisch kontrollierter Herrschaft besser und gibt es in der gegenwärtigen Haushaltskrise überhaupt noch etwas zu entscheiden?

Gerade in der Haushaltskrise tendieren Regierung und Verwaltung dazu, ihre jeweiligen Entscheidungen angesichts des Konsolidierungsdrucks als alternativlos zu präsentieren, um bei einschneidenden Reformen und Sparpaketen einem negativen Wählervotum zu entgehen. „Alternativlos“ wurde aus guten Gründen zum Unwort des Jahres 2010 gekürt. Es wird gerade in der Haushaltspolitik prominent eingesetzt – mal ist die Neuverschuldung alternativlos, um Banken oder EU-Länder „zu retten“, mal sind Konsolidierungsoffer zur Reduzierung der Neuverschuldung alternativlos. Wer scheinbar nicht zwischen Alternativen entscheiden kann, macht keine Politik mit eigenen Prioritäten und kann deshalb auch nicht für negative Entwicklungen verantwortlich gemacht werden. Das ist die legitimationsentlastende Botschaft dieser Regierungserzählung.

Tatsächlich vermittelt der exzessive Anstieg der Verschuldung von Bund und Ländern bereits vor der Finanzkrise auf den ersten Blick den Anschein, dass der sozioökonomische Problemdruck so groß geworden ist, dass es zu einer strikten Konsolidierungspolitik und weiteren effizienzorientierten Verwaltungsreformen

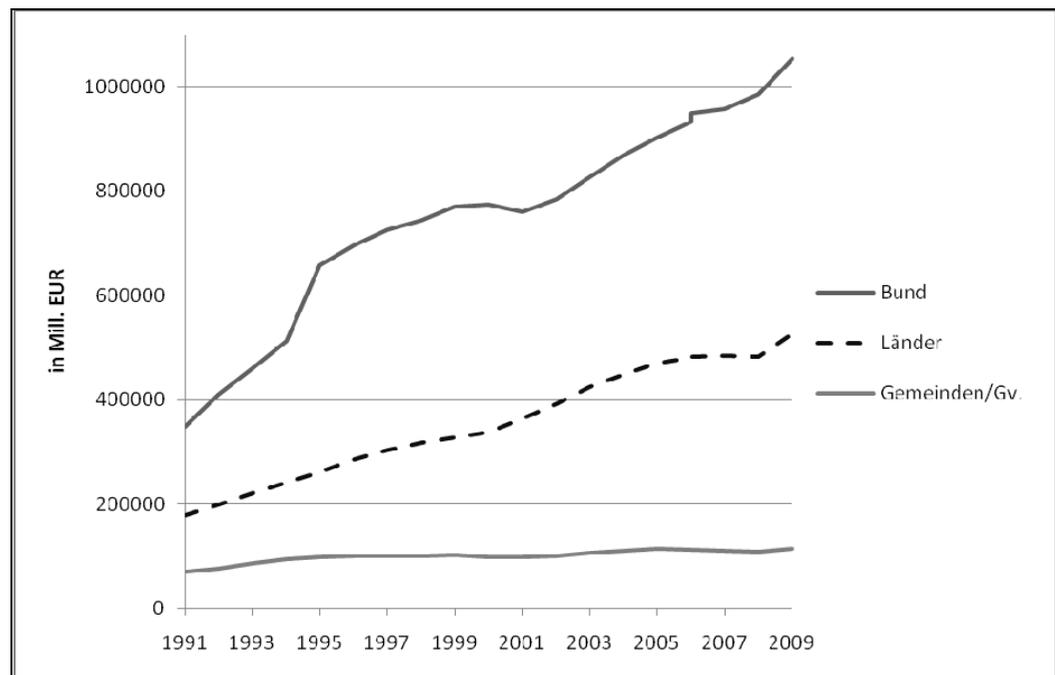
Haushaltskonsolidierung als Topthema

Alternativlosigkeit als Regierungserzählung

keine Alternative geben kann. Immerhin hat sich die offizielle Staatsverschuldung seit den 1990er Jahren nahezu verdreifacht, ohne dass hierin schon die diversen Staatsbürgschaften enthalten wären.

Indessen wird im Bund aber weiter über mögliche Steuersenkungen diskutiert, während in den Kommunen, die insgesamt als einzige föderale Ebene keine massive Schuldenexpansion zu verzeichnen hat, die Gebühren und Steuern zur Haushaltskonsolidierung erhöht werden.

Abbildung 1: Schuldenentwicklung in Bund, Länder und Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt 2010: Fachserie 14, Reihe 5. Verschuldung und Kassenkredite inklusive Nebenhaushalte.

Deutschland im internationalen Vergleich

Man sollte also nicht der Magie der Zahlen erliegen. Sicherlich zeigt die stark zunehmende Staatsverschuldung Handlungsbedarfe an, wobei Deutschland seit den 1990er Jahren „nur“ zum oberen Mittelfeld und noch nicht zu den führenden „Defizitsündern“ in der Europäischen Union gehört. Im Zuge der internationalen Finanzkrise haben einige Staaten Deutschland deutlich überholt und weisen nun höhere Defizitquoten, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP), aus. Die grundlegende Problematik der deutschen Haushaltssituation besteht aber nicht nur in der Höhe der Verschuldung im Verhältnis zum BIP, sondern in der Kontinuität der Verschuldungsentwicklung. Im Gegensatz zu anderen Ländern sind seit Anfang der 1990er Jahre im Bund keine Konsolidierungsphasen mehr zu verzeichnen. Das Gaspedal ist eingerastet und die Bremsen scheinen zu versagen, was für die Zukunft erhebliche Verteilungskonflikte und Reformbedarfe erwarten lässt.

Politik und Verwaltung haben empirisch in Bund, Ländern und Kommunen in der Haushaltskrise sehr unterschiedliche Pfade eingeschlagen, was neben variierenden institutionellen Rahmenbedingungen vorwiegend auf die Wahrnehmungen und Präferenzen der handelnden Akteure zurückzuführen ist. Haushaltskonsolidierung

ist und muss wohl auch nicht das Maß aller Dinge sein, sondern wird mit anderen Zielen von Politik und Verwaltung abgewogen. So ist es manchmal vollkommen ausreichend, „wenn nur genügend Leute auf die Straße gehen, um ein bestimmtes Anliegen zu verteidigen“ (Schimank 2009: 265), damit die gewählten Repräsentanten mit Blick auf die nächsten Wahlen von ihren Kürzungsplänen Abstand nehmen. Vermeintlich alternativlose Konsolidierungs- und Reformpfade können dann plötzlich verlassen, die Staatsverschuldung wieder mit Verweis auf die wirtschaftliche Konjunktur erhöht werden oder es wird nach neuen „Konsolidierungsoptionen“ Ausschau gehalten, die sich weniger gut organisieren können oder die scheinbar alternativlosen Konsolidierungserzählungen akzeptieren. Zugleich zeigen aber die aktuellen Haushaltskrisen in den EU-Ländern auch, dass expansive Verschuldung einen hohen politischen Preis haben kann (z. B. die Wiederwahl von Regierungen gefährdet) und durch zunehmende Zinsbelastungen die Handlungskorridore staatlicher Politik empfindlich einengt. Steuereinnahmen und Staatsanleihen sind nicht beliebig vermehrbar und die Erblasten vergangener politischer (Nicht-) Entscheidungen drücken in Form eines hohen Schuldenstands, aus dem Ruder gelaufener Sozialversicherungssysteme und steigender Pensionszahlungen in erheblichem Maße auch auf den deutschen Sozialstaat. Auch deshalb wird auf unabsehbare Zeit der Schulden- und Defizitdiskurs dominieren (Streek/Mertens 2010), der Staat und Verwaltungen immer wieder neue Reformankündigungen abverlangen wird, wobei der konkrete Inhalt, die Verteilung der Konsolidierungslasten und -gewinne und die Wirkung der Reformen politisch gestaltbar und offen sind.

Insgesamt werden damit in der Haushaltskrise hochpolitische und konfliktreiche Reformen eingeleitet, deren Entstehungs- und Umsetzungsprozess durch eine empirisch orientierte Verwaltungswissenschaft zu analysieren sind. Welchen Sinn und Zweck sollte auch sonst eine empirische Verwaltungswissenschaft haben, die sich zunehmend als praxisorientierte Verwaltungsreformwissenschaft definiert, wenn sie empirisch nicht untersucht, ob die seit den 1990er Jahren (und wohl auch zukünftig) mit Verweis auf Effizienz und Haushaltskonsolidierung eingeleiteten Verwaltungs- und Politikreformen tatsächlich ihre Ziele erreicht haben?

konfliktreiche Reformen

Die Existenzberechtigung einer solchen empirischen Verwaltungswissenschaft fern ab der Verwaltungspraxis wäre durchaus fraglich. Es ist also schon im wohl verstandenen Eigeninteresse der verwaltungswissenschaftlichen Disziplin sich viel stärker als bisher empirisch mit effizienzorientierten Reformen in theoretisch angeleiteten, empirischen Untersuchungen zu befassen. Hiermit ist aus Sicht des Autors auch die normative Aufgabe verbunden, Haushaltskrisen, politische Prozesse und die Wirkung von Reformen für die demokratische Mitwirkung aller Interessierten transparent zu machen, damit der angestrebte Defizitabbau nicht zwangsläufig mit Demokratieabbau einhergeht.

1.1 Der verwaltungswissenschaftliche Forschungsstand

Defizite

Die Verwaltungswissenschaft bzw. ihre unterschiedlichen Subdisziplinen beschäftigen sich traditionell zwar intensiv mit der Haushaltsplanung, orientieren sich dabei aber weitgehend an rechtlichen Vorgaben und wünschenswerten Zielen der Haushaltspolitik. Der Haushaltskreislauf als Abstimmungsprozess zwischen Politik und Verwaltung angefangen von der Aufstellung bis hin zum Haushaltsvollzug soll entsprechend den jeweiligen, historisch durchaus variierenden, Zielsetzungen reformiert werden. Häufig geschieht dies, ohne dass diese Prozesse und die hier zum Ausdruck kommenden Konflikte, Machtverteilungen und mikropolitischen Strategien näher empirisch untersucht und angemessen in den Reformkonzepten berücksichtigt werden. Hinzu kommt in den letzten Jahren eine weitere Verengung der normativen Verwaltungswissenschaft auf effizienzorientierte, betriebswirtschaftliche Reformen und die Frage nach der demokratischen Legitimation von Haushaltspolitik, die aufgrund einer zu starken Verwaltungsdominanz und Entparlamentarisierung zuvor noch problematisiert wurde, gerät zunehmend in den Hintergrund. Somit geht häufig die Einsicht bei den propagierten Haushaltsreformen verloren, dass der Haushaltsprozess elementare demokratische Funktionen gerade im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung zu erfüllen hat und dass in diesem Bereich Verwaltungsreformen häufig indirekt auch Demokratie- und Parlamentsreformen sind.

betriebswirtschaftliche
Verwaltungswissenschaft

Gesucht sind politisch derzeit Reformen, die Effizienz und damit in der Praxis vorwiegend Haushaltskonsolidierungseffekte versprechen. Dies hat maßgeblich zum Bedeutungszuwachs der betriebswirtschaftlichen Verwaltungswissenschaft beigetragen. Allerdings kann man feststellen, dass keine der verwaltungswissenschaftlichen Subdisziplinen ein ausgeprägtes Interesse an den tatsächlichen Konsolidierungseffekten dieser Reformen in Deutschland zeigt. Die betriebswirtschaftliche Verwaltungsforschung ist vorwiegend normativ konzeptorientiert aufgestellt und fußt nur in seltenen Fällen auf empirischer Forschung. Sie propagiert mit dem New Public Management, der Doppik und dem strategischen Management scheinbar immer effizientere Verwaltungsreformen, aber interessiert sich nur selten für die tatsächlichen Reformergebnisse, die häufiger die Ineffizienz von Verwaltungen sogar noch verstärken. Ihr Nutzen für die Verwaltungspraxis ist aufgrund dieser geringen empirischen Orientierung zweifelhaft.

politikwissenschaftliche
Verwaltungsforschung

Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung ist demgegenüber zwar stärker empirisch orientiert (vgl. hierzu grundlegend Bogumil/Jann 2009), aber interessiert sich in Deutschland traditionell kaum für effizienzorientierte Reformen und ihre möglichen Konsolidierungseffekte. Im Mittelpunkt steht die demokratische Legitimation von Verwaltungen durch Bürgerbeteiligung und neue Governance-Formen, ohne dabei tiefgehend auf die Haushaltspolitik einzugehen. Höchstens wird bereitwillig konstatiert, dass die präferierte stärkere Bürgerbeteiligung und -mitwirkung sich schon für den Staat „rechnen“ werde (Kersting 2004), ohne dies allerdings empirisch zu belegen.

In jüngster Zeit ist immerhin ein etwas stärkeres empirisches Interesse der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung an Effizienzfragen und insbesondere an den Transaktionskosten von Verwaltungsreformen zu registrieren (vgl. Bogumil et al. 2007; Kuhlmann/Wollmann 2006; Kuhlmann 2009; Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011), das bisher aber kaum von theoretischen Erklärungsmodellen angeleitet und zu wenig in den allgemeinen Forschungsstand zur Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreformen eingeordnet wird.

Hierin kommt das allgemeine Grundproblem der empirischen Verwaltungsforschung zum Ausdruck: Sie ist gerade im zentralen Bereich der Verwaltungsreformen zu sehr von einzelnen deskriptiven Fallstudien und Gutachten geprägt und folgt den Modezyklen in Wissenschaft und Praxis (Benz 2003), ohne dass die Ergebnisse einzelner Studien im Zeitablauf hinreichend zusammengeführt und auf etablierte theoretische Ansätze rückbezogen werden. Oder noch deutlicher:

Grundproblem

„Akzeptiert man als essentielle Aufgabe der Verwaltungswissenschaft die verlässliche Erfassung des Zusammenhangs zwischen Organisationsreform und Ergebnis, tritt ein erstaunliches Defizit zutage: Trotz jahrzehntelanger Bemühungen der empirischen Verwaltungsforschung verfügen wir nur in sehr unzureichendem Umfang über systematisches Wissen über die Zusammenhänge zwischen dem Wandel von öffentlichen Organisationen und den tatsächlichen Resultaten, die diese organisationalen Veränderungen ursächlich bewirken. In anderen Worten, obwohl Verwaltungsreformen seit vielen Jahren zentrale Untersuchungsobjekte sind, bleibt unser Wissen deskriptiv und überwiegend prozessorientiert, unsere Hypothesen über Zusammenhänge weitgehend ad hoc, die Akkumulation von Erkenntnissen über Fallgrenzen hinweg unzureichend und unser theoretisches Verständnis von Verwaltungsreformen und ihren Effekten mithin begrenzt“ (Bauer 2008: 63f.; vgl. demgegenüber deutlich optimistischer zum Forschungsstand Bogumil/Jann 2009: 49).

Diese eklatanten Defizite kommen bei effizienzorientierten Verwaltungsreformen noch deutlicher zum Tragen, weil sich die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung hiermit erst gar nicht systematisch befassen möchte. Die ökonomische Knappheit von Haushaltsmitteln und die Erfordernisse der Haushaltskonsolidierung spielen in fast allen empirischen Analysen nur eine untergeordnete Rolle bzw. werden lediglich als Hindernisse „wünschenswerter“ Reformen problematisiert. Wie sich die politische und administrative Praxis angesichts ökonomischer Knappheiten verhalten kann und mit welchen Ergebnissen sie bei den dominanten effizienzorientierten Reformen zu rechnen hat, erfährt sie höchst selten von der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. Für die Verwaltungspraxis drängt sich der Eindruck auf, dass die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung „solchen Themen ängstlich aus dem Weg“ (Banner 2006: 64) geht und sie deshalb auch nicht besonders praxisnah sein kann. Theorielos und praxisfern – das sind durchaus berechnete Kritikpunkte an der empirischen Verwaltungsreformforschung, die aus Sicht des Autors, der sich dieser Subdisziplin auch zurechnet, zu grundlegenden Veränderungen führen sollten. Das methodisch-empirische und

Kritikpunkte: theorielos und praxisfern

theoretische Rüstzeug dafür ist in Politik- und Sozialwissenschaft unfraglich vorhanden. Es müsste nur jenseits alter Trampelpfade und normativer Vorlieben auch mal in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung – strikt dem Arbeitsprogramm der problemorientierten empirischen Sozialforschung folgend - angewendet werden.

Rechtswissenschaft

Die juristisch dominierte Verwaltungswissenschaft schließlich erschöpft sich zu meist darin, das Haushaltsrecht und die Rechtsprechung zu referieren, die nicht rechtskonforme Verschuldungspraxis und Verletzung der Grundsätze des Haushaltsausgleichs zu rügen, um daraus dann neue rechtliche Anforderungen zu entwickeln bzw. einen noch schonungsloseren Vollzug der bereits geltenden Normen einzufordern. Dass diese Empfehlungen kaum politisch um- und durchsetzbar sind bzw. wenn sie in Einzelfällen doch umgesetzt werden sollten, häufiger keinen nennenswerten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten (vgl. zuletzt Holtkamp 2010a), fällt nicht mehr in die „Zuständigkeit“ der Rechtswissenschaft, die ähnlich wie die betriebswirtschaftliche Verwaltungswissenschaft auf empirische Untersuchungen fast gänzlich verzichtet.

empirische Abstinenz

Empirische Fragen zu effizienzorientierten Reformen wurden also bisher in der deutschen Verwaltungswissenschaft nicht systematisch behandelt und die Zuständigkeit hierfür wurde vorwiegend den Rechnungshöfen zugewiesen (Bogumil/Jann 2009: 58), die wohl mit einer wissenschaftlichen Analyse überfordert sein dürften und für diesen Aufgabenbereich sicherlich keinen gesetzlichen Auftrag haben.

Während in der Verwaltungspraxis aufgrund des starken Konsolidierungsdrucks vorwiegend effizienzorientierte Reformen eingeführt wurden, hat sich die Verwaltungswissenschaft immer weiter von der *empirischen* Untersuchung der Haushaltspolitik und von effizienzorientierten Reformen entfernt. Die letzten profunden verwaltungswissenschaftlichen Überblicke über die empirisch vorfindbaren Prozesse der Haushaltsplanung und -reformen in Deutschland stammen aus den 1980er Jahren und wurden bezeichnenderweise von Autoren vorgelegt, die stärker von der kommunalen Verwaltungspraxis und weniger von der universitären Verwaltungswissenschaft geprägt sind (Banner 1985; Mäding 1987).

Die Folge dieser empirischen Abstinenz zur Haushaltskonsolidierung ist, dass die Verwaltungswissenschaft zunehmend den Bezug zur realen Verwaltungspraxis verliert und ihre Empfehlungen für die Praxis, wie noch näher am Beispiel des New Public Managements und seiner Weiterentwicklungen zu zeigen sein wird, wenig zielführend sind. Auch hieraus erklären sich der „Praxischock“ verwaltungswissenschaftlicher Studierender und der „Wissenschaftsschock“ der Verwaltungspraxis. Sie spiegeln die Kluft zwischen vielversprechenden, verwaltungswissenschaftlichen Reformkonzepten und der ernüchternden Reformpraxis wider (Reinermann 2008; König 2008: 104f).

1.2 Das Konzept des Lehrbuchs

Mit diesen Defiziten ist auch zugleich das zentrale Anliegen dieses Lehrbuchs markiert. Im Kern soll ein theoretischer und empirischer Beitrag zur Schließung dieser Kluft zwischen Verwaltungsreformwissenschaft und empirischer Verwaltungspraxis geleistet werden. Ein Weg hierzu kann nur über die stärkere empirische Befassung der Verwaltungswissenschaft mit haushaltspolitischen Fragestellungen führen, ohne diese unreflektiert nur auf „Techniken“ der Haushaltskonsolidierung zu verengen. Gestützt auf theoretische Ansätze sollen deshalb in diesem Lehrbuch die bisherigen empirischen Erfahrungen zu Haushalts-, Verfassungs- und Verwaltungsreformen und ihre Rückwirkungen auf Politik, Verwaltung und Demokratie analysiert werden, um verwaltungswissenschaftliche Grundlagen für praxisrelevantere Einschätzungen zusammenzuführen.

Damit folgt das Lehrbuch dem Arbeitsprogramm der problemorientierten empirischen Sozialforschung. In dieser problemorientierten Einführung in die Verwaltungswissenschaft wird von dem zentralen Praxisproblem der Haushaltskrise und dem hegemonialen Konsolidierungsdiskurs ausgegangen, um die Einführung und Wirkung von effizienzorientierten Reformen empirisch zu untersuchen. Bezogen auf die Untersuchung dieses Praxisproblems sind die engen Zuständigkeitsdefinitionen der verwaltungswissenschaftlichen Subdisziplinen hinderlich und interdisziplinäre Betrachtungen sollten selbstverständlich werden.

problemorientierte Einführung

Entsprechend dem Verständnis des kritischen Rationalismus¹ heißt problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft zugleich, dass die Wissenschaft bereit ist, ihre Hypothesen empirisch zu testen und auch scheitern zu lassen. Die empirische experimentelle Methode nimmt, so bereits Karl Popper, „einen immer wissenschaftlicheren Charakter an, je bereitwilliger und bewusster wir Versuche wagen und je kritischer wir nach den Fehlern Ausschau halten, die wir stets begehen“ (Popper 2000: 304). Hierin grenzt sich die empirische Sozialforschung grundlegend von einigen Zweigen der normativen Verwaltungswissenschaft ab, die sich mit „Modellplatonismus“ gegen empirische Probleme und Kritik immunisiert (vgl. so kritisch Reiner mann 2008; König 2008: 79). So wird in der betriebswirtschaftlichen Verwaltungswissenschaft gerne konstatiert, dass das New Public Management unzweifelhaft das richtige Modell für eine effiziente Verwaltung sei, aber die Akteure das Modell nicht richtig verstanden oder nicht richtig umgesetzt hätten. Das Modell wird selbst bei immer wieder auftretenden extremen Implementationsproblemen nicht in Frage gestellt. Wenn überhaupt Umsetzungsschwierigkeiten erkannt werden, dann wird die Problemlösung in „mehr von derselben Medizin“ oder in konzeptionellen Weiterentwicklungen der eigenen Leitbilder gesehen. Das „Gegengift“ der Kritik und empirischer Untersuchung

kritischer Rationalismus

¹ Vgl. zu unterschiedlichen erkenntnistheoretischen Ansätzen in der Verwaltungswissenschaft Riccucci 2008: 7f.

wird häufig unterdrückt, bis hin zur Modellentwicklung ohne jeglichen Realitätsbezug, die an der Empirie nicht mehr scheitern kann.

empirisch-analytische
Sozialforschung

Die empirisch-analytische Sozialforschung, an der sich im Prinzip alle verwaltungswissenschaftlichen Subdisziplinen orientieren könn(t)en, verzichtet nicht gänzlich auf Modelle und Theorien und lässt nicht lediglich einzelne empirische Fakten „sprechen“, wie dies bei einem naiven Empirismus der Fall wäre. Theorien und Modelle werden zur fokussierten Lösung von Erklärungs- und Prognoseproblemen herangezogen.

Grundschnitte

Damit ist das zweite Grundanliegen des Lehrbuchs markiert. Es sollen die Grundschnitte der empirischen Verwaltungswissenschaft – die Beschreibung, die Erklärung, die Bewertung und Empfehlung – beispielhaft unter Anwendung zentraler sozialwissenschaftlicher Theorien und Analyseraster eingeübt werden. Dabei reicht es nicht aus sich theorielos auf die Beschreibung von Verwaltungen und Reformeffekte zu konzentrieren. Denn selbst wenn eine Reform im Sinne der vorgegebenen Ziele erfolgreich ist, könnte dies lediglich ein „Zufallsprodukt“ anderer günstiger Entwicklungen sein. Ohne ein Wirkungsmodell und die Herausarbeitung von Kausalmechanismen, die sich auf intersubjektiv nachvollziehbare Theorien und Heuristiken stützen, kann man keine zuverlässigen Schlüsse über die Wirkung von Reformen ziehen, aus denen man wiederum Prognosen und Politikempfehlungen ableiten kann. Eine rein beschreibende, deskriptive Verwaltungswissenschaft, der häufiger noch eine hohe Wertschätzung entgegengebracht wird (Derlien 2000; vgl. kritisch Bauer 2008), kann demgegenüber nicht die Wirkung von Reformen kausal zuordnen und aus diesen Kausalmechanismen stringente Praxisempfehlungen entwickeln. Es bleibt damit unklar, woraus die häufig lediglich deskriptive, empirische Verwaltungswissenschaft ihre Empfehlungen schöpft und ohne dargelegte Theorien und Heuristiken sind ihre Ergebnisse nicht intersubjektiv nachvollziehbar. Das ist letztlich keine akzeptable Grundlage für eine *wissenschaftliche* Beratung der Praxis. Insofern ist Theorie und Praxis auch kein unauflöslicher Gegensatz, sondern ohne Theorie und ihre ständige, empirisch kritische Überprüfung gibt es keine sozialwissenschaftlich verantwortbare Beratung der Praxis.

Ursachenanalyse

Die Frage nach dem „warum“ und den Ursachen beobachtbarer Ereignisse, die durch Theorien und Heuristiken angeleitet wird, ist damit nicht nur für verwaltungs- und politikwissenschaftliche Arbeiten in Studium und Forschung elementar (Emde / Mintken 2010: 23), sondern sie ist auch für die Praxisberatung zentral.

Rational-Choice-
Modelle

Aufgrund der bisherigen theoretischen Defizite der Verwaltungswissenschaft soll in diesem Lehrbuch zunächst ein Blick auf die „besser bestellten Gärten“ der wissenschaftlichen Nachbardisziplinen gerichtet werden. In einem ersten Schritt sollen hierfür, die in finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern prominent behandelten, Rational-Choice-Modelle zur Analyse von Demokratie, Bürokratie und Ausgabenwachstum skizziert werden. Mit den hier dargelegten relativ abstrakten Modellen ist eine Sicht von Politik und Verwaltung als egoistische Nutzenmaximierer

verbunden, die als theoretische Perspektive auch in der Politikwissenschaft fest etabliert ist und die deshalb immer wieder im Verlaufe des politik- und verwaltungswissenschaftlichen Studiums herangezogen wird. Aus dieser Perspektive können in der empirischen Verwaltungswissenschaft Hypothesen abgeleitet werden, die zwingend empirisch zu prüfen sind. Zugleich sind einzelne Versatzstücke dieser Modelle der Hintergrund für die meisten effizienzorientierten Reformleitbilder, die in der normativen Verwaltungswissenschaft gehandelt werden, ohne sie allerdings empirisch zu testen.

In einem zweiten Schritt werden wesentliche Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Staatstätigkeitsforschung skizziert, die sich stärker als die Rational-Choice-Modelle empirisch mit den Erklärungsansätzen für Haushaltsergebnisse befasst, in der Politik und Verwaltung aber nur als eine Erklärungsvariable neben vielen anderen Ursachen für Haushaltsdefizite betrachtet werden.

Staatstätigkeitsforschung

Im vierten Kapitel werden die traditionellen verwaltungswissenschaftlichen Reformansätze und -analysen des Haushaltsberatungsprozess dargestellt. Dieser routinisierte, jährliche Haushaltsprozess ist einer der zentralen „Nervenstränge“ in Politik und Verwaltung, und wurde häufig in der Verwaltungswissenschaft kritisiert. Der Haushaltsprozess ist seit Jahrzehnten einer der wesentlichen Bezugspunkte für Verwaltungs- und Haushaltsreformen, die allerdings bisher nicht selten scheiterten. Viele der konzeptionellen Fehler und Implementationsdefizite der alten Reformen werden auch in neuen Reformen wiederholt und können deshalb erste Aufschlüsse über die Grenzen der Reformierbarkeit des Haushaltsprozesses und der Verwaltung geben.

Haushaltsprozess

Anschließend werden als theoretische Ergebnisse für die darauf folgenden empirischen Untersuchungen von Verwaltungs-, Verfassungs- und Haushaltsreformen die zuvor angerissenen neoinstitutionalistischen Erklärungsansätze systematisiert und alternativ hierzu eine policyanalytische Heuristik für die empirische Analyse entwickelt. Diese Heuristik wird auch konkrete Hilfen für studentische Haus- und Abschlussarbeiten im Bereich der empirischen Verwaltungswissenschaft geben und verdeutlichen, welche elementaren Untersuchungsfragen im Verlaufe des Studiums immer wieder auftreten werden.

Heuristik

Mit diesen theoretischen Grundlagen „im Gepäck“ wird in den folgenden Kapiteln ein theoretisch und empirisch geschärfter Blick auf die Implementation von effizienzorientierten Reformkonzepten gerichtet. Im Mittelpunkt werden zentrale Reformprojekte der deutschen Verwaltungs- und Kommunalwissenschaft stehen:

zentrale Reformprojekte

- das New Public Management, das neue Steuerungsmodell und die Einführung der kaufmännischen Buchführung (Doppik)
- Haushaltsnotlagenregime und die Umsetzung von Schuldenbremsen durch Sanktionen bis hin zu Sparkommissaren
- die Reform der Kommunalverfassungen

– Public Governance und Bürgerhaushalte

Rational-Choice-
Perspektive

Dabei werden mit neoinstitutionalistischen Theorien und policyanalytischen Heuristiken sehr unterschiedliche Ansätze zur Anwendung kommen, um neue Perspektiven auf etablierte verwaltungswissenschaftliche Diskussionen und ihre empirischen Befunde zu richten. Die Anwendung der unterschiedlichen Theorieansätze soll verdeutlichen, dass die Realität nur in Ausschnitten analysiert werden kann. So wie die Akteure in der Verwaltungspraxis zu vereinfachten Annahmen (und Alltagstheorien) greifen, um handlungsfähig zu bleiben und unter Unsicherheit entscheiden zu können, kann auch die Verwaltungswissenschaft nicht die komplexe Realität umfassend abbilden. Deshalb sollte sie als empirische Wissenschaft in theoretischen Ansätzen ihre jeweiligen Verhaltensannahmen, Selektionskriterien und die betrachteten Teilbereiche intersubjektiv nachvollziehbar darlegen. Theorien lassen sich auch als Netze beschreiben, die wir auswerfen, um Teile der empirischen Welt einzufangen und zu erklären. „So wie das, was man aus dem Meer an Land zieht, nicht nur von dem abhängt, was im Wasser schwimmt, sondern auch von der Beschaffenheit des Netzes abhängt, so hängt das Wissen um die Wirklichkeit auch von der Art von Theorie ab, die man angewandt hat“ (Kirsch 1993: 2). Wenn man also beispielsweise dem Rational-Choice-Institutionalismus in der Verwaltungswissenschaft folgt, der den Menschen als nutzenmaximierendes Individuum zum Ausgangspunkt aller seiner Beschreibungen und Erklärungen nimmt, wird man nicht befriedigend altruistisches Handeln erfassen können oder warum einige administrative Akteure mit Rücksicht auf den Haushaltsausgleich möglicherweise freiwillig auf einen Teil „ihres“ Budgets verzichten. Jede Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung wird dann als Ergebnis eigennütziger Interessen erscheinen. Aus dieser Perspektive werden alle „Probleme der öffentlichen Verwaltung – wie mangelnde Ansprechbarkeit, Wildwuchs, ausufernde Papierberge und bürokratische Wucherungen – den Eigeninteressen der untergeordneten Beamten und dem Egozentrismus ihrer Vorgesetzten“ (Snellen 2006: 14) zugeschrieben. Alternative Erklärungen für bürokratische Wucherungen – beispielsweise die normativen Erwartungen der Organisation und der Umwelt an Verwaltungsmitarbeiter, die bisher in Deutschland vor allem die Rechtmäßigkeit als Merkmal für gutes Verwaltungshandeln und damit rollenkongformes Verhalten definierten – werden dann weitgehend ausgeblendet. Dementsprechend würden Vertreter dieser Rational-Choice-Perspektive für Reformen auch keinerlei Wirkung prognostizieren, die z. B. lediglich an den Sparwillen der Akteure appellieren, ohne aber die institutionellen Anreize bzw. Sanktionen für die Akteure zu verändern. Mit der Prognose ist eine weitere Funktion von Theorien angesprochen, die auch in der Verwaltungspraxis eine wesentliche Bedeutung haben kann. Verwaltungswissenschaft ist dann nicht nur die Rückschau auf die Probleme vergangener Reformen, sondern versucht Kausalmechanismen zu identifizieren, die zumindest mit einer höheren Wahrscheinlichkeit auch in der Zukunft bei ähnlich gelagerten Reformen greifen werden. Damit lassen sich also ex ante erwartbare Wirkungen und Umsetzungsprobleme von Reformen unter ähnli-

Prognosefunktion

chen kulturellen Kontextfaktoren mit einer höheren Wahrscheinlichkeit² zutreffend voraussagen. Reformpolitiker könnten daran stärker interessiert sein, als lediglich alte (nicht selten gescheiterte) Reformen immer wieder einer „Autopsie“ zu unterziehen. Der Gewinn für die Praxis besteht darin, dass politische Ideen und Reformkonzepte vor ihrer Umsetzung so intellektuell auf Konsistenz und erwartbare Probleme geprüft werden können. Damit lassen sich prinzipiell auch die hohen Transaktionskosten und Enttäuschungen von immer wieder ähnlich gescheiterten Reformanläufen vermeiden bzw. zumindest reduzieren (Holtkamp 2010a). Theoretische Ansätze mit ausgeprägter „empirischer Erdung“ können damit verlässlichere Anhaltspunkte für die Praxis geben, wann, unter welchen Bedingungen, welcher Typus von Reform wahrscheinlich erfolgreicher beispielsweise im Sinne der Haushaltskonsolidierung sein dürfte, als wenn sie lediglich den Modetrends der normativ argumentierenden „Verwaltungsreformindustrie“ (Elsenhans et al. 2005: 328) folgt.

Last but not least hat der Bezug auf empirisch-analytische Theorien die Funktion, dass man an bekannte Erklärungen, Begriffsdefinitionen und zentrale empirische Befunde anknüpft, um es zu vermeiden, Ideen mehrfach und unpräzise zu formulieren oder lediglich immer wieder ganz „neue“ Befunde in Fallstudien zum jeweiligen Reformvorhaben zu entdecken, wie es bisher häufiger in der Verwaltungsreformwissenschaft Usus gewesen ist. Diese explizite Anbindung an theoretische Ansätze entspricht eher dem Ideal eines kumulativen empirisch-analytischen Forschungsprozesses, in dessen Verlauf unterschiedliche Forscher mit ihren Erkenntnissen an andere Forschungsergebnisse anknüpfen und somit als Ganzes zum besseren Verständnis des Untersuchungsgegenstandes beitragen. Gerade der in diesem Lehrbuch anvisierte stärkere Bezug auf neoinstitutionalistische und policyanalytische Ansätze ist dazu geeignet, eine Brücke zwischen Verwaltungswissenschaft und Politikwissenschaft, in der diese Ansätze für die empirische Analyse schon wesentlich etablierter sind, zu schlagen (Jann 2009). Insbesondere die neoinstitutionalistischen Ansätze haben sich zudem im internationalen verwaltungswissenschaftlichen Diskurs schon seit Jahren als theoretische Zugänge durchgesetzt (Schnapp 2006: 329f.; Thoenig 2007).

kumulativer Forschungsprozess

Mit dieser theorieorientierten, empirischen Analyse sollte allerdings nicht der naive wissenschaftliche Fortschrittsglauben verbunden werden, dass am Ende des Erkenntnisprozesses *eine* Theorie stehen wird, die die Wirkung von Verwaltungsreformen vollumfänglich erklärt und voraussagt. Viele sozialwissenschaftliche Theorien bestehen seit langer Zeit nebeneinander und werden durch empirische

Theoriepluralismus

² In der empirischen Sozialwissenschaft ist die Allgemeingültigkeit von Zusammenhängen in Form von „sozialen Gesetzen“ (wenn A, dann immer B) allein schon aufgrund der prinzipiellen Offenheit menschlichen Verhaltens wenig erwartbar. Aufgrund der Identifikation von Kausalmechanismen in theoretischen Ansätzen, die fortwährend in der empirischen Analyse zu überprüfen sind, können allerdings schon mit einer höheren Wahrscheinlichkeit zutreffende Prognosen beispielsweise über die Wirkung von Verwaltungsreformen nach dem New Public Management in Deutschland getroffen werden, auch wenn in Einzelfällen vom erwarteten Durchschnitt abweichende Effekte auftreten können.

Befunde in der Regel nicht überholt, sondern höchstens weiterentwickelt (Benz 2001: 289). Der bestehende Theoriepluralismus macht gerade die Leistungsfähigkeit der empirischen Sozialwissenschaften aus, weil er es ermöglicht unterschiedliche Scheinwerfer auf denselben Untersuchungsgegenstand Verwaltung zu richten und insgesamt durch das Anleuchten unterschiedlicher Teile des Untersuchungsgegenstandes zur Erhellung der vielschichtigen und für den Forscher häufig nur schwer zugänglichen Verwaltungs- und Haushaltsrealität beitragen zu können.

Anders als in der an quantitativen Methoden ausgerichteten Staatstätigkeitsforschung in der Politikwissenschaft werden bei diesen empirischen Analysen in der Verwaltungswissenschaft die Ergebnisse von qualitativen Fallstudien eine stärkere Berücksichtigung finden müssen, um den hier besonders interessierenden Haushaltsprozess präzise rekonstruieren und die Möglichkeiten und Grenzen seiner Reformierbarkeit ausloten zu können.

Fallstudien

Hierfür sollen in den Fallstudien dieses Lehrbuchs insbesondere die zentralen informellen Regeln und mikropolitischen Strategien der Akteure in der Haushaltspolitik und bei Verwaltungsreformen herausgearbeitet werden, die sich häufig hinter den gemeinsam gepflegten Fassaden von Reformleitbildern ganz anders verhalten. Fast nirgendwo wird aufgrund der Dominanz von Verteilungsinteressen und der Komplexität des Gegenstands so viel gepokert und geschummelt wie in der Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Insofern ist auch der (Miss-) Erfolg von Verfassungs-, Verwaltungs- und Haushaltsreformen sowie seine Ursachen in qualitativen Fallstudien zu erfassen, die stärker in die Tiefe gehen und unterschiedliche Akteursaussagen, Presseberichte, Haushaltsdaten und interne Dokumente fallbezogen miteinander konfrontieren können. Ergänzend hierzu werden auch quantitative, statistische Verfahren und standardisierte Befragungen eingesetzt, um zu allgemeineren wissenschaftlichen Aussagen und Hypothesentests kommen zu können.

Kommunen

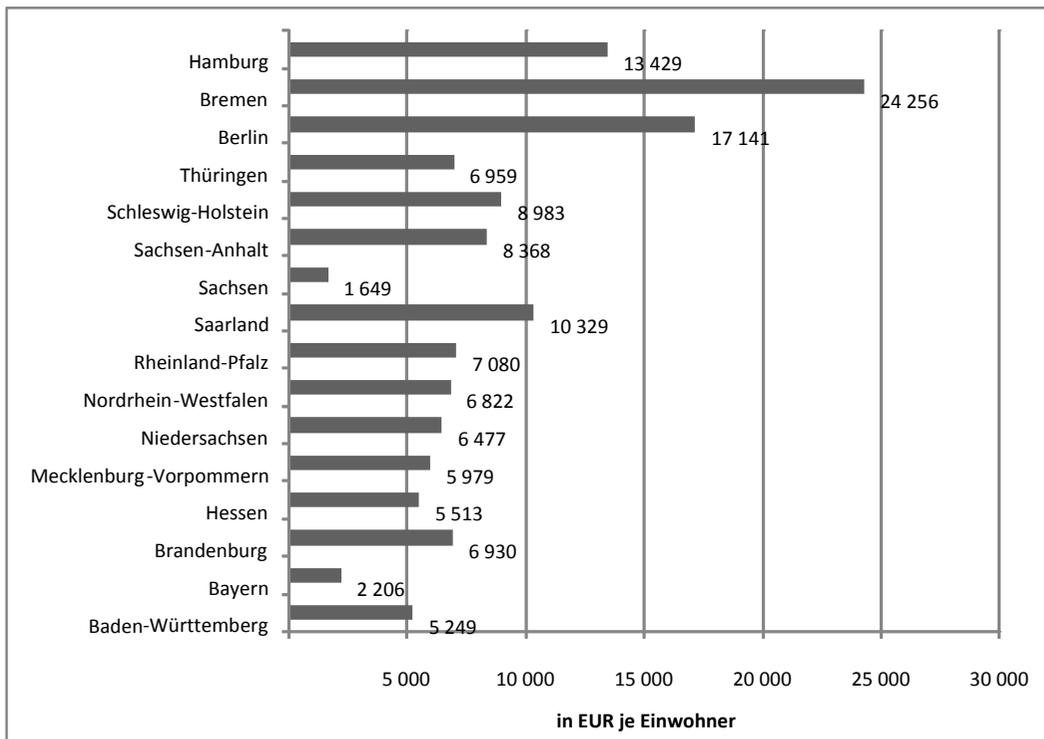
Der empirische Schwerpunkt zur Verdeutlichung der unterschiedlichen theoretischen Perspektiven und zur Untersuchung von Reformergebnissen wird dabei auf den Kommunen liegen. Die Kommunen eignen sich hierfür in besonderem Maße, weil sie aufgrund der als tiefgreifend wahrgenommenen kommunalen Haushaltskrise die reformaktivste Ebene in Deutschland sind. Die sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung versteht sich vorwiegend als empirisch orientierte *Verwaltungsreformwissenschaft* (Bogumil/Jann 2009) und konzentriert sich deshalb zu einem erheblichen Teil in Deutschland auf die kommunale Ebene. Vorteilhaft für empirische Analysen auf dieser Ebene sind zudem der relativ unproblematische Feldzugang zu Interviewpartnern bei Fallstudien und die hohe Fallzahl der Kommunen bei relativ ähnlichen Rahmenbedingungen, die den sinnvollen Einsatz von quantitativ-statistischen Verfahren begünstigen. Die stärkere Fokussierung der detaillierten empirischen Analyse auf eine föderale Ebene ermöglicht eine tiefgründigere Darstellung der institutionellen Kontexte, Akteurskonstellationen und verdeckten mikropolitischen Strategien (bis hin zu Konsolidierungsmärchen und

Korruption), statt alle Ebenen gleichberechtigt in der gebotenen Kürze mit einem Schwerpunkt auf den formalen Institutionen abzuhandeln (vgl. hierzu grundlegend Bogumil/Jann 2009). Die Anwendung unterschiedlicher theoretischer Zugänge auf einen einheitlichen Untersuchungsgegenstand – die Umsetzung effizienzorientierter Reformkonzepte in den Kommunen – soll zugleich die Selektionsleistungen von Theorien verdeutlichen und die Ursachen für die Einführung und die Implementationsprobleme von Verwaltungsreformen in vielen Schattierungen diskutieren.

Die Kommunen gelten darüber hinaus in der Verwaltungswissenschaft als „Experimentierbaustelle“, deren Initiativen oft auch als Vorbilder für die Reformdiskussionen in Bund und Ländern dienen. Zur Einführung und Legitimierung von neuen Steuerungsmodellen und Verfassungsreformen auf der Bundes- und Landesebene wird häufig auf die (vermeintlich) positiven Erfahrungen der Kommunen verwiesen, wobei dies allerdings nur rudimentär empirisch belegt wird. Während in den Kommunen einige Reformmodelle, wie das Neue Steuerungsmodell, schon als weitgehend gescheitert gelten, werden sie Bund und Ländern hingegen immer noch als neue Rezepte verschrieben, die in den Kommunen „schon längst“ realisiert seien. Gerade für die Stadtstaaten, die in Deutschland extrem hoch verschuldet sind (vgl. Abbildung 2), liegen Analogien zu institutionellen Lösungen in den Großstädten durchaus nahe. Insgesamt lohnt somit auch aus der Landes- und Bundesperspektive ein differenzierterer empirischer Blick auf die vielfältigen kommunalen Erfahrungen mit effizienzorientierten Reformkonzepten.

„Experimentier-
baustelle“

Abbildung 2: Pro-Kopf-Schulden der Bundesländer 2009



Quelle: Eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt 2010: Fachserie 14, Reihe 5