

# Reformfähigkeit von Verwaltungen – neoinstitutionalistische Erklärungsansätze am Beispiel des NPM

Jörg Bogumil (RUB)  
Lars Holtkamp (FUH)  
Claudia Ruddat (RUB)



# Inhalt

- 1 Der politikwissenschaftliche „Leidensweg“  
Von der Planungseuphorie zum Reformpessimismus
- 2 Der Siegeszug betriebswirtschaftlicher Konzepte
- 3 Implementationsdefizite des NPM in deutschen Verwaltungen
- 4 (Neo)-Institutionalistische Erklärungsangebote
  - 4.1 Modellplatonismus
  - 4.2 RCI: Rationale Abwahl?
  - 4.3 HI: Pfadabhängigkeit?
  - 4.4 SI: Rationalitätsmythen?
- 5 Vom Scheitern zum Reformerfolg? Empfehlungen aus  
neoinstitutionalistischen Perspektiven



# Von der Planungseuphorie zum Reformpessimismus

- Anfang 1970er: sozial-liberale Reformkoalition
- Planungseuphorie: „Apparate intelligenter machen“
- Politische Legitimation und aktive Politik
  
- Keine Einführung + nicht intendierte Effekte
- Ernüchterung: Verwaltung lässt sich politisch nicht reformieren; eher inkrementeller Institutionenwandel
  
- Folge: Geringes politikw. Interesse an Verwaltungen und umgekehrt



# Das Neue Steuerungsmodell

- Anfang 1990er Jahre: Deutsche Einheit, Haushaltskrise
- Diskurskoalition: KGSt und BWL für Kommunalverwaltungen
- Kritik an Fehlanreizen (Dezemberfieber) und „Organisierte Unverantwortlichkeit“
- Rezept NSM Binnenmodernisierung
- Budgetierung
- Outputorientierte Steuerung
- Neue Arbeitsteilung Politik und Verwaltung
- Interkommunaler Leistungsvergleich



# Implementationsdefizite des NSM

- Budgetierung  
Fehlanreize; Rezentralisierung
- Outputorientierte Steuerung  
Kostenintensive Datenfriedhöfe ohne Steuerungswirkung
- Neue Arbeitsteilung Politik und Verwaltung  
Null-Implementation
- Interkommunaler Leistungsvergleich  
Nichtöffentlich, freiwillig und folgenlos



# (Neo)-Institutionalistische Erklärungsangebote

## 1 Modellplatonismus

Das NSM ist eine gute Institutionenordnung, aber es wurde in der Praxis nicht verstanden bzw. ganzheitlich umgesetzt

Das NSM ist erst seit 15 Jahren eingeführt und der Wandel braucht seine Zeit



# RCI: Rationale Abwahl?

Wesentliche Akteure haben Eigeninteresse an Implementationswiderständen

Mehrheitsfraktionen: Stimmenmaximierung durch Detailintervention und Intransparenz

Fachverwaltungen / Querschnittsverwaltungen: Budgetmaximierung; Einflussicherung; Aufstiegschancen

Konzeptfehler: Interessen der Gesamtorganisation werden nicht erfüllt

Massive Verfehlung des Effizienzziels führt zu Rückbau



# HI: Pfadabhängigkeit?

- Erkenntnisinteresse: Genese und Stabilität institutioneller Ordnungen: evolutorische Perspektive (calculus und/ oder cultural approach bestimmt Handlungsbegriff)
- Pfadabhängigkeit und Policy-Feedback
  - » *Kündigungsschutz im öffentlichen Dienst*
  - » *Haushaltsroutinen im eng getakteten Haushaltsrhythmus (Informelle Regeln / Tradition / Angemessenheitsvorstellungen) lassen sich nicht absichtsvoll steuern*



# SI: Rationalitätsmythen?

- Erklärung institutioneller Stabilität: Reproduktion intersubjektiv geteilter Angemessenheitsvorstellungen (Traditionen, Normen)
  - » Bedeutung für Verwaltung: Persistenz weberianischen Bürokratiemodells trotz NPM, Reformmodelle als symbolische Politik, die nicht ernsthaft verfolgt werden, keine Veränderung der Angemessenheitsvorstellungen
- Garbage Can Model: Probleme, Lösungen, Akteure und Entscheidungsgelegenheiten in losem Zusammenhange: „Lösungen suchen nach Problemen“
  - » NPM: outputorientierte Steuerung verläuft nicht rational sondern nach dem „Mülleimermodell“
- ABER: Veränderungsperspektive bei (langsamer) Veränderung der Angemessenheitsvorstellungen und Wahrheitsvermutungen (die institutionell beeinflussbar sind)



# Vom Scheitern zum Reformerfolg?

## 1 RCI:

Reformkoalitionen und Mikropolitik

Schaffung von Win-Win-Situationen

hierarchische Lösungen; rechtliche Rahmenbedingungen

## 2 HI:

Perspektivischer Inkrementalismus

Pragmatisches Management

## 3 SI:

Forcierung und Kanalisierung von Erwartungsdruck durch Institutionendesign?

Öffentliche, verbindliche Leistungsvergleiche (GPA) –

Aktives Beschwerdemanagement

