

Heike Scheidemann

Zwischen zwei Welten?

VS RESEARCH

Organization & Public Management

Herausgegeben von

Prof. Dr. Petra Hiller, Fachhochschule Nordhausen

Prof. Dr. Georg Krücken, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer

Heike Scheidemann

Zwischen zwei Welten?

Eine organisationssoziologische
Analyse der (Re-)Konstruktion
kommunaler Selbstbeschreibungen

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Petra Hiller

VS RESEARCH

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

zugl. Dissertation Universität Erfurt, 2008

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Christina M. Brian / Anita Wilke

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, 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.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16479-3

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
Geleitwort	13
Danksagungen	15
1 Einleitung.....	17
2 Zwei Welten? Die gesellschaftliche Unterscheidung von ,Verwaltung' und ,Wirtschaft', ,Behörden' und ,Unternehmen'	25
2.1 Die Unterscheidung von ,Verwaltung' und ,Wirtschaft', ,Behörden' und ,Unternehmen' in der Alltagswelt.....	25
2.2 Verwaltungsorganisationen als Organisationen des politisch- administrativen Systems: Die Perspektive der Verwaltungswissenschaft.....	27
2.3 Funktionale Differenzierung als soziologische Perspektive auf die gesellschaftliche Unterscheidung von ,Verwaltung' und ,Wirtschaft', ,Behörden' und ,Unternehmen'	30
3 Ein Modell für alle? Das ,Neue Steuerungsmodell' im Kontext.....	37
3.1 Das Konzept des Organisationsmodells	37
3.2 Der internationale Kontext: ,New Public Management'	40
3.3 Das ,Neue Steuerungsmodell' als Organisationsmodell der KGSt....	45
3.4 Was ist neu am ,Neuen Steuerungsmodell'? Die ,Neuheit' der Reformideen und die Unterscheidung Behörden/Unternehmen.....	52
4 Das Aufgreifen von Organisationsmodellen durch Organisationen....	61
4.1 Verbreitung als Phänomen der Makroebene	61
4.2 Organisationen als Kommunikationssysteme und das Aufgreifen von Organisationsmodellen als Kommunikationsprozess.....	68
4.3 Mikrofundierung: Das Aufgreifen von Organisationsmodellen als ,translation' und ,re-invention'	75

5	Die Identität von Organisationen	89
5.1	Organisationale Identitäten als reflexives Selbstkonzept der Organisation.....	89
5.2	Gesellschaftliche Bausteine organisationaler Identitätskonstruktion und die Individualität von Organisationen.....	93
5.3	Organisationale Identitäten und Wandel.....	98
5.4	Organisationale Identitäten und das Aufgreifen von Organisationsmodellen.....	102
6	Anlage und Methode der empirischen Untersuchung	107
6.1	Überlegungen zu Methodologie und Methode.....	107
6.2	Datengenerierung.....	113
6.3	Auswertung des generierten Materials.....	117
7	„Der Harrstädter Weg“. Die Fallstudie Harrstädt	125
7.1	Die Identität der Organisation: Erst mal abwarten und am Bewährten festhalten.....	126
7.2	Die Passung von Organisation und Organisationsmodell: Der „Harrstädter Weg“.....	129
7.3	Zirkel von ‚translations‘, Abbrüche von Reformen und die Bestätigung der organisationalen Identität.....	138
7.4	Die Konstruktion der Passung von Organisation und Modellprojekt: Die Einführung der Doppik als Austausch der Buchungsmethode.....	146
7.5	„Kaufleute“ versus „Kameralisten“ und andere Rekonstruktionen der gesellschaftlichen Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘.....	149
7.6	Welches Wissen braucht die Doppik? Die Rekonstruktion der Unterscheidung Verwaltung/Wirtschaft und das Doppikprojekt als „closed shop“.....	159
7.7	Zusammenfassung.....	166
8	„Und wenn das dann auch im politischen Raum ist, dann wird da auch taktiert“. Die Fallstudie Bruchhausen	171
8.1	Die Identität der Organisation: Bruchhausen als finanzschwache, desintegrierte Kommunalverwaltungsorganisation ohne klare Strategie.....	172
8.2	Die Passung von Organisation und Organisationsmodell: Das ‚Neue Steuerungsmodell‘ als Sparmodell.....	176

8.3	Kontroverse Deutungen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ und die Bestätigung der organisationalen Identität.....	180
8.4	Zirkel von ‚translations‘ als Kompetenzkonflikte zwischen Fach- und Querschnittsämtern	192
8.5	Die Passung von Organisation und Doppik: Reformstadt werden oder die Hände in den Schoß legen.....	200
8.6	Projektmanagement statt Aktionismus: Die Veränderung der Herangehensweise an Reformen	204
8.7	Kompetenzkonflikte im und um das Doppikprojekt	208
8.8	Zusammenfassung.....	213
9	„Dann sind wir mal Vorreiter und wir gehören nicht mehr zu den Kleinen.“ Die Fallstudie Kleinau.....	217
9.1	Eine Verwaltung und doch nicht verwaltungstypisch. Die organisationale Identität Kleinaus als kleine und reformfreudige Kommune.....	218
9.2	Die Nichtpassung von Organisation und Organisationsmodell: Das ‚Neue Steuerungsmodell‘ als Risiko für die organisationale Identität	222
9.3	Von der ‚kleinen belächelten Kommune‘ zu einer ‚Kommune mit Bedeutung für das Land‘. Der Identitätswandel Kleinaus	228
9.4	‚Sensegiving‘ und ‚sensemaking‘ in Kleinau.....	238
9.4.1	‚Sensegiving‘-Aktivitäten gegenüber Rat und Organisationsmitgliedern.....	238
9.4.2	Die Projektstrukturen Kleinaus als Gelegenheitsstrukturen für Zirkel von ‚translations‘	242
9.4.3	‚Erarbeiten und diskutieren‘ als Kommunikationsmuster Kleinaus	246
9.5	Zusammenfassung.....	256
10	Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick.....	259
	Literatur	267

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vermittlung durch Organisationsmodelle	22
Abbildung 2:	Rogers 5-Phasen-Modell des Aufgreifens von Innovationen durch Organisationen	78

Abkürzungsverzeichnis

KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell

Geleitwort

Das Buch von Heike Scheidemann repräsentiert in herausragender Weise den Beitrag, den die Organisationssoziologie für die Soziologie der öffentlichen Verwaltung zu leisten vermag. Für die Reihe ‚Organization and Public Management‘ ist es ein Glücksfall, dass sie diese, durchaus programmatisch zu verstehende, Schrift von Heike Scheidemann als Eröffnungsband vorlegen kann.

Der theoretische Zugriff dieser Studie ist ein dezidiert organisationssoziologischer. Ihr Ziel ist es, die Implementation von Public Managementkonzepten in öffentlichen Organisationen als Bezugnahme auf gesellschaftliche Muster des Organisierens zu rekonstruieren. Im Unterschied zu weiten Teilen der Organisationsforschung liegt der Fokus dieser Arbeit damit nicht auf Verbreitungsaspekten so genannter ‚Innovationen‘ oder ‚Managementmoden‘, sondern auf intraorganisationalen Prozessen des Organisierens. Auf diese Weise wird das populäre Bild der ‚Diffusion‘ im Sinne einer mechanischen Adoption von Umweltelementen durchbrochen und die je spezifische Relevanz von Modeerscheinungen am Beispiel des ‚New Public Management‘ für kommunale Verwaltungsorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland empirisch nachvollzogen.

Theoretisch profiliert sich die Forschungsarbeit von Heike Scheidemann durch eine innovative Zusammenführung systemtheoretischer mit neo-institutionalistischen und handlungstheoretischen Ansätzen. Damit gelingt es der Autorin, das ‚Aufgreifen von Organisationsmodellen durch Organisationen‘ als Phänomen der Eigendynamik des Organisierens zu erfassen und äußerst fruchtbar auf die empirische Analyse aktueller Ökonomisierungsprozesse in kommunalen Verwaltungsorganisationen anzuwenden. Ihre besondere Spannung bezieht die Arbeit daraus, dass parallel zur organisationssoziologischen Analyse die gesellschaftstheoretisch angeleitete Unterscheidung von Verwaltungsorganisationen und Organisationen der Wirtschaft durchgehalten wird. Der wichtige Schritt liegt hier in der konsequenten Differenzierung von Politik und Wirtschaft als Bezugspunkte organisationaler Selbstbeschreibung. Vor diesem Hintergrund geht Heike Scheidemann der Frage nach, in welchen Hinsichten die untersuchten Kommunalverwaltungen sich als Verwaltungsorganisationen thematisieren und welche Irritationen durch Versuche der Implementation ökonomischer Managementideologien ausgelöst werden können.

Die Ergebnisse dieser Arbeit klären offene Fragen zu den in der Organisationssoziologie aktuell diskutierten Problemen von ‚organizational identity and change‘ und weisen empirisch begründet weiterführende Forschungsperspektiven auf. Am Beispiel des ‚New Public Management‘ zeigt das vorliegende Buch, wie man sich die organisationssoziologische Subventionierung einer Soziologie der öffentlichen Verwaltung vorzustellen hat.

Petra Hiller

Danksagungen

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um die leicht überarbeitete und gekürzte Fassung meiner Dissertation, die unter dem Titel ‚Identitätswandel durch das Aufgreifen von Organisationsmodellen? Eine organisationssoziologische Studie zur Einführung des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ in Organisationen der deutschen Kommunalverwaltung‘ von der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt angenommen wurde. Die zugrundeliegende Studie wurde von der Universität Erfurt und der Staatswissenschaftlichen Fakultät finanziell gefördert.

Mein Dank gilt einer Vielzahl von Organisationen und Personen, ohne die dieses Buch so nicht entstanden wäre. Für das entgegengebrachte Interesse danke ich den untersuchten Kommunalverwaltungsorganisationen, die diese Arbeit ermöglicht haben. Mein Dank gilt vor allem meinen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern, die mir durch ihr Vertrauen und ihre Offenheit einen tiefen Einblick in die Organisation gewährt haben.

Meiner Betreuerin Theresa Wobbe möchte ich besonders dafür danken, dass sie auch in schwierigen Situationen ihr Vertrauen in mich setzte und mich ermutigte, die Arbeit fortzusetzen. Sie hat mir den erforderlichen wissenschaftlichen Freiraum und die notwendige Unterstützung gewährt. Daran, dass diese Arbeit nicht nur auf den Weg gebracht wurde, sondern auch ihren Abschluss fand, hat sie erheblichen Anteil. Auch meinem Zweitgutachter Jörg Rössel möchte ich meinen Dank aussprechen.

Für die vielfältigen Anregungen im Lauf der gemeinsamen Jahre an der Universität Erfurt danke ich meinen Kolleginnen Dagmar Brand und Heidemarie Winkel. Sie standen mir nicht nur als Diskussionspartnerinnen zur Seite, sondern waren mir auch darüber hinaus ein verlässlicher Rückhalt.

Petra Hiller verdanke ich wertvolle theoretische Hinweise und vieles mehr. Ohne ihre stimulierenden Seminare an der Universität Bielefeld und die Teilhabe an ihrer Forschungsarbeit, wäre mein Interesse an der Organisationssoziologie vermutlich nicht entstanden. Ich freue mich, dass sie dieses Buch herausgibt und sich damit ein Kreis schließt, der vor vielen Jahren begann.

Für die zuverlässige Transkription der Interviews danke ich Daniela Maicher, Katrin Raschke, Heike Stange und vor allem Kathrin-Rika von Hirschberg,

der ich für ihre eigene Promotion viel Erfolg wünsche. Ihre Arbeit bedeutete für mich eine erhebliche Entlastung.

Gabi Schulte hat nicht nur das Korrekturenlesen von Dissertation und Buchfassung übernommen, sondern mich auch sonst immer wieder ermuntert. In den letzten Zügen wurden sie und ich von Ingrid Biermann unterstützt, der ich ebenfalls danken möchte. Für das Lesen der Arbeit, ihre Hinweise und ihre Freundschaft bedanke ich mich zudem bei Heike Geisler. Anita Wilke vom VS Verlag für Sozialwissenschaften hat ermöglicht, dass das Buch in kürzester Zeit erscheinen konnte.

Für den notwendigen Ausgleich zur wissenschaftlichen Arbeit und ihr Verständnis, wenn mal wieder die Dissertation im Vordergrund stand, meinen herzlichen Dank an meine Freundinnen und Freunde. Mein besonderer Dank gilt meinem Lebenspartner Stefan, der mich durch die Höhen und Tiefen des Promovierens begleitete, und meiner Mutter.

Heike Scheidemann

1 Einleitung

Die vorliegende Studie untersucht Reformen der deutschen Kommunalverwaltung, die in den 1990er und 2000er Jahren stattfanden, aus einer organisationssoziologischen Perspektive, und zwar als organisationalen Wandel, der durch das Aufgreifen eines Organisationsmodells – des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ – angestoßen wird. Dabei werden zum einen die Identitäten der untersuchten Organisationen in den Blick genommen und zum anderen die Deutungen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘. Analysiert wird, wie Organisationen die Passung von Organisation und Organisationsmodell, von Identität und ‚Neuem Steuerungsmodell‘ konstruieren und über das Aufgreifen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ organisationalen Wandel bis hin zu einer Veränderung ihrer Identität anstoßen und gestalten. Von Bedeutung ist hierbei, so die zentrale Annahme der Arbeit, die gesellschaftliche Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘ sowie ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘.

Ausgangspunkt ist die Beobachtung der Verwaltungswissenschaft, dass sich die öffentliche Verwaltung spätestens seit den 1990er Jahren international in einer „era of severe administrative reforms“ (Kickert 1997a: 15) befindet. Ähnlich wird für die öffentliche Verwaltung in Deutschland ein „Modernisierungsschub“ (Reichard/Wollmann 1996) festgestellt, der die öffentliche Verwaltung erfasst habe und über die Reformbemühungen der 1970er und 1980er Jahre weit hinaus gehe. Andere Autoren stellen gar „Anzeichen einer Zeitenwende“ (Wollmann 2000b: 694) fest oder konstatieren für die Kommunalverwaltung eine „Revolution der Verwaltungschefs“ (Reichard 1997, zit. nach Jann 1998: 71)¹.

In der Verwaltungswissenschaft wird dieser Wandel im Allgemeinen auf Veränderungen in der Umwelt der öffentlichen Verwaltung zurückgeführt², auf

¹ Vgl. um nur einige weitere zu nennen Lynn (2001: 192), Peters (1997: 255), Reichard (1998: 53), Schröter (1998: 59), Wright (1997: 7); für Deutschland siehe Bandemer et al. (1998); Banner (2001: 291), Jann (1998b: 76), Reichard/Röber (2001: 386).

² Die Literatur nennt eine Vielzahl von Problemen der öffentlichen Verwaltung aufgrund von Veränderungen in der Umwelt. Beispiele sind ökonomische Krisen, Globalisierungs-, Internationalisierungs- und Europäisierungstendenzen, gesellschaftlicher Wandel, Legitimationsdefizite u.ä. Hinzu kommen interne Problemstellungen wie Steuerungs- und Qualitätsprobleme, Ineffizienzen und mangelnde Effektivität der Verwaltung. Zu den genannten Faktoren siehe beispielsweise Banner (2001: 301), Behrens (1995: 9), Budäus (1994: 11ff.), Grunow (1996), Jann (1998a: 20; 1998b: 71), Reichard (2001: 373f.), Schröter (1998: 61), Wollmann (1996: 22f.).

einen „ungeahnten Veränderungsdruck“ (Blanke et al. 1998: 9) und als notwendige Anpassung beschrieben. Da die Problemlagen der öffentlichen Verwaltung sich international glichen, korrespondierten auch die Lösungskonzepte miteinander. Zugespitzt wird diese Vorstellung in der These der notwendigen Einführung eines neuen Modells öffentlichen Verwaltens, eines ‚New Public Management‘.

Der Grundgedanke des ‚New Public Management‘ wird in einer „betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandelns“ (Schröter/Wollmann 1998) gesehen; zum einen in Richtung auf eine Aufgabenbeschränkung der öffentlichen Verwaltung, einer Konzentration auf ihre ‚Kernaufgaben‘, und zum anderen in einer Binnenreform der Organisationen der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel einer effizienten und effektiven Erfüllung der verbliebenen Aufgaben. Dazu setzt das ‚New Public Management‘ auf Markt- und Wettbewerbsmechanismen sowie Strukturen und Instrumente, „die privatwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen entlehnt sind“ (Schröter/Wollmann 1998: 59).

Auch für die öffentliche Verwaltung in Deutschland wird ein neues Modell konstatiert, das ‚Neue Steuerungsmodell‘. Dieses wird als „deutsche Version“ (Bandemer/Hilbert 1998: 72) des ‚New Public Management‘ betrachtet, die „sich allenfalls in Schwerpunktsetzung und Begründung“ (Jann 1998b: 72) unterscheidet: statt der Privatisierung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung werde die Binnenmodernisierung und -rationalisierung der Verwaltungsorganisationen betont. Wenn auch zeitlich verspätet, sei die internationale Diskussion um ein neues öffentliches Management in Deutschland aufgenommen worden (Jann 1998b; Reichard 1996, 1998; Schröter/Wollmann 1998; Wollmann 1996).

Ebenso wie das ‚New Public Management‘ propagiert das ‚Neue Steuerungsmodell‘, das vor allem an die Kommunalverwaltung gerichtet ist, die Einführung von Strukturen und Instrumenten aus der Wirtschaft. Die Modelle stimmen zudem darin überein, dass sie als Antwort auf diagnostizierte Problemlagen der öffentlichen Verwaltung präsentiert und diskutiert werden. Auch in ihrem Erfolg – gemessen an ihrer Publizität in Medienöffentlichkeit, Verwaltungswissenschaft und öffentlicher Verwaltung – ähneln sie einander. Befördert durch den Wettbewerb der Bertelsmann Stiftung (Bertelsmann Stiftung 1993) reichte die gesellschaftliche Aufmerksamkeit für die internationalen Reformen der öffentlichen Verwaltung bis in die Hauptnachrichtensendungen. In der Verwaltungswissenschaft spiegelt eine nicht mehr zu übersehende Publikationsfülle das Interesse an ‚New Public Management‘ und ‚Neuem Steuerungsmodell‘ wider.

In Deutschland bildet das ‚Neue Steuerungsmodell‘ den zentralen Orientierungspunkt, an dem Organisationen der öffentlichen Verwaltung, allen voran die der Kommunalverwaltung, ihre Reformstrategien und -maßnahmen ausrichten. „Es gibt kein alternatives Modell der Verwaltungsmodernisierung“, wie Jann (1998b: 71) betont, und so verbreitet sich das ‚Neue Steuerungsmodell‘ „fast wie

ein Buschfeuer“ (Reichard 1994: 7). In Umfragen gibt die Mehrheit der Kommunalverwaltungsorganisationen regelmäßig an, Reformen im Hinblick auf das ‚Neue Steuerungsmodell‘ vorangetrieben oder zumindest initiiert zu haben (Grömig 2001; 2002; Grömig/Gruner 1998; Grömig/Thielen 1996).

Seit der ersten Präsentation des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ vor gut 15 Jahren ist die anfängliche Begeisterung – auch angesichts der Schwierigkeiten bei dessen Einführung und den Erfahrungen mit dem Modell – erheblich zurückgegangen. In dieser Zeit hat das ‚Neue Steuerungsmodell‘ verschiedene Modifikationen und Ergänzungen erfahren. In den letzten Jahren sind vor allem Reformen zu beobachten, die einen Aspekt des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ betreffen, der nicht zuletzt aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen zunächst zurückgestellt wurde: die Entwicklung und Einführung eines neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens³. Dieses ist interessant, weil auch hier auf ein Instrument aus der Wirtschaft zurückgegriffen wird: auf das doppische (doppelte) Rechnungswesen⁴. Die kaufmännische Rechnungslegung soll das bisherige kamerale Rechnungssystem der öffentlichen Verwaltung ersetzen (KGSt 1995d).

Die Einführung des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ und der Doppik in Organisationen der deutschen Kommunalverwaltung ist Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Sie werden aus einer Organisationsperspektive analysiert, in der die Reformen der Kommunalverwaltungsorganisationen als organisationaler Wandel in den Blick genommen und auf das Aufgreifen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ zurückgeführt werden. Das ‚Neue Steuerungsmodell‘ wird dabei als Organisationsmodell verstanden, als sozial konstruierter Zusammenhang von Situationsdiagnosen, Theorien und Lösungsvorschlägen (vgl. Kap. 3.1).

Wesentlich ist, dass Organisationsmodelle Veränderungsbedarf produzieren können, indem sie bestimmte Formen des Organisierens als angemessen beschreiben und damit legitimieren, aber zugleich andere Möglichkeiten delegitimieren. Aus dem Vergleich der Organisation mit dem Organisationsmodell kann somit die Notwendigkeit organisationalen Wandels konstruiert werden – durch einen externen Beobachter, vor allem aber durch die Organisation selbst. Betrachten Organisationen sich mit Blick auf das Organisationsmodell als reform-

³ Auch wenn die Einführung eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens nicht zur ersten Fassung des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ (KGSt 1991) gehörte, sondern zu deren Weiterentwicklungen, wird diese in der vorliegenden Arbeit als Element des Organisationsmodells betrachtet. Denn Kern der Begründung für die Notwendigkeit eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens in der Kommunalverwaltung ist das ‚Neue Steuerungsmodell‘ (KGSt 1995d: 3, 7, 9). Im empirischen Teil der Arbeit wird hingegen zwischen den beiden unterschieden, da in vielen Fällen mehrere Jahre zwischen der Einführung des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ und der Doppik liegen.

⁴ Das doppische Rechnungswesen wird auch als ‚Doppik‘ oder als ‚kaufmännische Buchführung‘ bezeichnet, das kameralistische Rechnungswesen auch als ‚Kameralistik‘.

bedürftig, dann bietet dieses Orientierung für einen Wandel der Organisation. Anzunehmen ist, dass die Organisation das Modell aufgreift und als Bezugspunkt ihrer Reformbestrebungen nimmt. In diesem Sinn wird die Einführung des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ und der Doppik als spezifische Form organisationalen Wandels analysiert: als intendierter Wandel der Organisation, der durch das Aufgreifen eines (aus Sicht der betrachteten Verwaltungsorganisationen) extern entwickelten Organisationsmodells angestoßen und beeinflusst wird.

Im Mittelpunkt steht die Frage, wie Kommunalverwaltungsorganisationen das ‚Neue Steuerungsmodell‘ aufgreifen. Denn während die Gründe für das Aufgreifen von Elementen aus der Umwelt relativ bekannt sind, wurden die Prozesse des Aufgreifens bisher kaum untersucht (vgl. Van de Veen/Hargrave 2004: 273).

Die vorliegende Arbeit nimmt hingegen Organisationen und organisationsinterne Prozesse beim Aufgreifen von Organisationsmodellen in den Blick. Dabei wird angenommen, dass – allein schon wegen der Komplexität von Organisationen – das Aufgreifen durch eine Organisation von dem durch ein Individuum zu unterscheiden ist (vgl. Rogers 1995: 371f.). Dafür ist ein Organisationsbegriff notwendig, der dezidiert zwischen individueller und Organisationsebene unterscheidet (und dennoch in der Lage ist, beide Ebenen zusammenzuführen). Organisationen werden daher, basierend auf der Systemtheorie Luhmanns, als Kommunikationssysteme beschrieben, die sich durch die Kopplung von Verhaltenserwartungen an Mitgliedschaft und die Kommunikation von Entscheidungen gegenüber anderen sozialen Systemen auszeichnen. Das Aufgreifen von Organisationsmodellen durch Organisationen wird daran anschließend als Kommunikationsprozess konzipiert. Auf dieser Basis wird versucht, theoretisch und empirisch zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern, zwischen individuellen Interpretationsprozessen und organisationalen Kommunikationsprozessen beim Aufgreifen von Organisationsmodellen durch Organisationen zu unterscheiden (vgl. Kap. 4.2).

Eine zentrale Annahme ist, dass Organisationsmodelle bei deren Aufgreifen interpretiert und transformiert werden. Das Aufgreifen von Organisationsmodellen wird als „re-invention“ (Rogers 1995: 17, 173ff., 392) verstanden, als dessen Wiedererfindung durch die Organisation. Als zentrale Prozesse werden Zirkel von ‚translations‘ (Czarniawska/Joerges 1996) sowie ein Wechselspiel von „sensemaking-“ und „sensegiving-“ Prozessen (Gioia/Chittipetti 1991) identifiziert, in denen Deutungen des Organisationsmodells und neue Einsichten entwickelt, kommuniziert, von der Organisation selektiert und – bei einem Wiederentdecken derselben Idee durch die Organisationsmitglieder (Czarniawska/Joerges 1996: 30f.) – schließlich in organisationalen Wandel transformiert werden. Mit diesem Ansatz kann die Bedeutung von Interpretationen für das Aufgreifen von Organisationsmodellen durch Organisationen herausgearbeitet werden (vgl. Kap. 4.3).

Das ‚Neue Steuerungsmodell‘ ist für das Unterfangen, das Aufgreifen von Organisationsmodellen durch Organisationen als Interpretations-, Kommunikations- und Selektionsprozess zu analysieren, besonders interessant, weil es einerseits an (Kommunal-)Verwaltungsorganisationen gerichtet ist, seine Instrumente aber andererseits als solche der Wirtschaft präsentiert werden. Darin ist, so eine Annahme der Arbeit, ein Spannungsverhältnis begründet, denn in westlichen Gesellschaften besteht eine Tradition der Differenzierung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘ als unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen mit einer jeweils eigenen Logik und mit unterschiedlichen Typen von Organisationen, mit ‚Behörden‘ auf der einen Seite und ‚Unternehmen‘ auf der anderen (vgl. Kap. 2).

Diese Trennung ist zum einen für die Konstruktion des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ relevant. Durch Bezugnahme auf die gesellschaftliche Unterscheidung Verwaltung/Wirtschaft, Behörden/Unternehmen kann das ‚Neue Steuerungsmodell‘ als ‚neu‘ und als Bruch mit der Vergangenheit präsentiert werden (vgl. Kap. 3.4). Über den Bezug auf die traditionelle Trennung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, von ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ wird darüber hinaus ein zentrales Ziel des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ konstruiert: ein Wandel des Selbstverständnisses. Organisationen der Kommunalverwaltung sollen ihre organisationale Identität⁵ vom „Selbstverständnis einer Vollzugsverwaltung“ (KGSt 1993b: 13) hin zu einer „Kommunalverwaltung, die sich als Dienstleistungsunternehmen versteht und sich entsprechend organisiert“ (KGSt 1993b: 14) verändern. Dabei wird unterstellt, dass Verwaltungsorganisationen sich als ‚Behörde‘ und verschieden von ‚Unternehmen‘ verstehen.

Zum anderen ist die gesellschaftliche Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ für das Aufgreifen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ von Bedeutung. Empirisch sprechen dafür frühere, recht erfolglose Versuche, privatwirtschaftliche Managementkonzepte in die öffentliche Verwaltung einzuführen. Theoretisch sind hierfür die Identitäten der Kommunalverwaltungsorganisationen wesentlich. Neuere Ansätze betonen zwar, dass organisationale Identitäten veränderbar sind (vgl. Kap. 5.3), doch auf der anderen Seite bilden diese den zentralen Referenzpunkt von Organisationen (vgl. Kap. 5.1). Insbesondere die wahrgenommene Ähnlichkeit von Organisationsmodell und Organisation (d.h. dem Selbstverständnis der Organisation) gilt als Voraussetzung für das Aufgreifen (vgl. Rogers 1995: 395; Sahlin-Andersson 1996: 87; 2001: 58; Strang/Meyer 1994: 103). Sollten Organisationen der Kommunalverwaltung sich als ‚Behörde‘ verstehen – und dafür spricht einiges (vgl. Kap. 5.2), – ist kaum anzunehmen, dass diese ein Organisationsmodell, das die Herkunft seiner Instrumente aus der Wirtschaft betont und eine „Entbehördlichung“ (KGSt

⁵ Unter dem Begriff organisationaler Identitäten behandelt die Organisationssoziologie Fragen nach dem Selbstverständnis von Organisationen. Siehe zu organisationalen Identitäten Kap. 5.

1993b: 13) verlangt, als passend interpretieren und aufgreifen. Sind organisationale Identität und Organisationsmodell inkonsistent, sind eher Widerstände und Schwierigkeiten bei der Deutung des Modells zu erwarten (vgl. Kap. 5.4).

Doch gilt das auch, wenn das Organisationsmodell – wie das ‚Neue Steuerungsmodell‘ – selbst zwischen ‚Wirtschaft‘ und ‚Verwaltung‘ vermittelt (s. Abbildung 1)? Denn im Unterschied zu Organisationsmodellen aus der Wirtschaft, die sich über ihren Ursprungskontext hinaus in die öffentliche Verwaltung verbreiten, zielt das ‚Neue Steuerungsmodell‘ von Beginn an auf Kommunalverwaltungsorganisationen. Es wird als Organisationsmodell für die Kommunalverwaltung präsentiert, sogar als (in den Niederlanden) erprobtes Kommunalverwaltungsmodell. Darüber hinaus stellt das ‚Neue Steuerungsmodell‘ Ähnlichkeiten zwischen Kommunalverwaltungsorganisationen und Dienstleistungsunternehmen her und bietet Interpretationshilfen für die Übertragung von Begriffen wie ‚Produkt‘ oder ‚Konzern‘, die mit dem Wirtschaftsbereich assoziiert sind, indem es diese in den Verwaltungskontext rekontextualisiert.

Abbildung 1: Vermittlung durch Organisationsmodelle



Quelle: eigene Darstellung

Wie bereits dargestellt, ist ein erhebliches Interesse von (Kommunal-)Verwaltungsorganisationen am ‚Neuen Steuerungsmodell‘ festzustellen. Wie diese das ‚Neue Steuerungsmodell‘ wahrnehmen, welche Bedeutungen sie ihm zuschreiben, in welche Beziehung sie es zu ihrer organisationalen Identität setzen, wie sie sich mit Bezug auf das Modell ihre Strukturen und vielleicht sogar ihre organisationalen Identität verändern, ist hingegen offen. Die zentrale Annahme der Arbeit ist, dass die gesellschaftliche Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, von ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ für all diese Aspekte des Aufgreifens des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ relevant ist. Doch ob und vor allem wie diese gesellschaftliche Unterscheidung tatsächlich wirksam wird, kann nur empirisch beantwortet werden. Daher wird dieser Frage anhand dreier Fallstudien nachgegangen, die auf Leitfadeninterviews mit Mitarbeiter/innen der betrachteten Organisationen basieren. Untersuchungsgegenstand der Fallstudien ist jeweils das Aufgreifen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ und der dazugehörigen, aber zeitlich versetzten Einführung der Doppik durch eine Kommunalverwaltungsorganisation.

(1) Zum Ersten steht in den Fallstudien die organisationale Identität der betrachteten Kommunalverwaltungsorganisationen im Mittelpunkt, um deren Bedeutung für und deren Veränderbarkeit durch das Aufgreifen von Organisationsmodellen zu analysieren. Dazu wird gefragt, ob die fokussierten Verwaltungsorganisationen ihre Identität auf der Basis der gesellschaftlichen Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘ konstruieren, ob sie sich als ‚Behörde‘ im Unterschied zu ‚Unternehmen‘ verstehen und inwieweit die konstruierte organisationale Identität im Aufgreifen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ relevant wird. Zudem wird untersucht, ob und inwieweit die fokussierten Kommunalverwaltungen ihr Selbstverständnis mit dem Aufgreifen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ verändern. Eine These der Arbeit ist, dass die untersuchten Organisationen der Kommunalverwaltung sich als ‚Behörde‘ verstehen, diese organisationale Identität im Prozess des Aufgreifens des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ wirksam, aber letztlich doch verändert wird.

(2) Zum Zweiten werden die Bedeutungen rekonstruiert, die die fokussierten Organisationen dem ‚Neuen Steuerungsmodell‘ sowie der Doppik zuschreiben. Dem Wirken dieser Interpretationen im Prozess des Aufgreifens wird nachgegangen, um die Relevanz von Deutungen für einen organisationalen Wandel, der durch das Aufgreifen von Organisationsmodellen angestoßen und geformt wird, aufzuzeigen. Dies geschieht mit Blick auf organisationsinterne Zirkel von ‚translations‘, von ‚sensemaking‘- und ‚sensegiving‘-Aktivitäten und deren Strukturierung durch die Organisation. Dabei wird zwischen den Deutungen der Organisationsmitglieder und denen, die durch die Organisation selektiert und weiterverwendet werden, unterschieden. Angenommen wird, dass die betrachteten Organi-

sationen jeweils unterschiedliche Interpretationen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ und der Doppik selektieren und dass diese Differenzen sich auf den Prozess des Reformierens sowie den stattfindenden organisationalen Wandel auswirken. Zudem wird vermutet, dass das Ausmaß von Konsens und Dissens zwischen den Organisationsmitgliedern hinsichtlich ihrer Deutungen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ und der Doppik dahingehend Konsequenzen für Strukturveränderungen der Organisation hat, dass bei einem weitreichenden Wiederentdecken derselben Ideen organisationaler Wandel leichter gelingt als bei deutlichen Differenzen zwischen den individuellen Interpretationen und Einsichten.

(3) Zum Dritten finden die Frage nach der Bedeutung organisationaler Identitäten und die Frage nach der Relevanz von Deutungen einen Schnittpunkt in dem Interesse für die Konstruktion der Passung von Organisation und Organisationsmodell (oder auch deren Nichtpassung). Denn, so die theoretische Annahme (vgl. Kap. 4.1), Organisationsmodelle werden von Organisationen nur dann aufgegriffen, wenn diese als auf die Organisation übertragbar und anwendbar betrachtet werden. Wie die Passung von Organisation und Organisationsmodell hergestellt wird und inwieweit Rekonstruktionen der Unterscheidungen Verwaltung/Wirtschaft und Behörden/Unternehmen dabei relevant sind, wird in den Fallstudien empirisch analysiert. Zu vermuten ist, dass die Passung von Organisation und Organisationsmodell von jeder der untersuchten Kommunalverwaltungsorganisationen vor dem Hintergrund der jeweiligen organisationalen Identität und der jeweiligen Deutungen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ in je spezifischer Art und Weise konstruiert wird.

(4) Schließlich gilt das Forschungsinteresse Rekonstruktionen der gesellschaftlichen Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ im Aufgreifen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ und der Doppik sowie deren Bedeutung für diesen Prozess. Wie bereits dargestellt, wird angenommen, dass diese Differenzierung im Prozess des Aufgreifens rekonstruiert und relevant wird. Ob diese These zutrifft und wie die Unterscheidung Verwaltung/Wirtschaft, Behörden/Unternehmen ggf. den Prozess des Aufgreifens beeinflusst, wird mit den Fallstudien empirisch geprüft.

Zunächst wird jedoch die Differenzierung Verwaltung/Wirtschaft, Behörden/Unternehmen im Kontext von Alltagswelt, Verwaltungswissenschaft und Soziologie näher betrachtet.

2 Zwei Welten? Die gesellschaftliche Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘

2.1 Die Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ in der Alltagswelt

Im alltäglichen Leben werden sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede zwischen ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ hergestellt. Die Alltagswelt stellt für beides Mittel zur Verfügung. Im Folgenden wird auf Differenzierungen fokussiert, um zu zeigen, dass die Unterscheidung von Verwaltung und Wirtschaft – von der angenommen wird, dass sie für das Aufgreifen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ durch Organisationen der Kommunalverwaltung relevant ist – keine der Soziologie oder gar speziell dieser Arbeit ist. Vielmehr handelt es sich um eine Unterscheidung, die in der Gesellschaft selbst getroffen wird und in ihr von Bedeutung ist.

Die Unterscheidung von Verwaltung/Wirtschaft, Behörden/Unternehmen manifestiert sich zum einen in der Sprache, wo sie in vielfältigen Formen auftritt, etwa als ‚Amt‘, ‚Dienststelle‘ oder ‚Verwaltung‘ auf der einen Seite und als ‚Betrieb‘, ‚Firma‘, ‚Geschäft‘ oder ‚Konzern‘ auf der anderen. Ebenso wie die Organisationen unterschieden werden, wird zwischen deren Personal differenziert. Mitarbeiter/innen der öffentlichen Verwaltung treten beispielsweise als ‚Dienststellenleiter/in‘, ‚Amtsleiter/in‘, ‚Bedienstete‘, ‚Beamte‘ und ‚Verwaltungsangestellte‘ oder kollektiv als ‚öffentlicher Dienst‘ in Erscheinung, die Mitglieder von Unternehmen hingegen als ‚Geschäftsführer/in‘, ‚Manager/in‘, ‚kaufmännische/r Angestellte/r‘ oder ‚Fabrikarbeiter/in‘. Die beruflichen Perspektiven teilen sich in ‚Laufbahnen‘ und ‚Karrieren‘, während die einen ‚zum Dienst‘ gehen, gehen die anderen ‚zur Arbeit‘ und dem ‚Dienstschluss‘ steht der ‚Geschäftsschluss‘ gegenüber. Die ‚Besoldung‘ des Verwaltungspersonals orientierte sich traditionell an der Dauer der ‚Dienstzugehörigkeit‘, ‚Lohn‘ oder ‚Gehalt‘ von Unternehmensmitarbeiter/innen hingegen – wenn überhaupt dasselbe Prinzip angewendet wird – an deren ‚Betriebszugehörigkeit‘. Ebenso wie die Beschäftigten lassen sich die Nachfrager/innen nach den ‚Aufgaben‘ und ‚Leistungen‘ von ‚Behörden‘ und den ‚Produkten‘ oder ‚Dienstleistungen‘ von ‚Unternehmen‘ sprachlich

differenzieren: beispielsweise in ‚Bürger/innen‘ und ‚Antragsteller/innen‘ auf der einen Seite und ‚Kund/innen‘, ‚Käufer/innen‘ oder ‚Abnehmer/innen‘ auf der anderen. Ähnlich unterscheiden sich die Begriffe für das Beziehungsgeflecht zwischen Organisationen der Verwaltung einerseits und solchen der Wirtschaft andererseits: erstere sind für einander ‚Aufsichts-‘ oder ‚nachgeordnete Behörde‘, aber nicht ‚Konkurrent‘, ‚Lieferant‘ oder ‚Abnehmer‘ wie in der Wirtschaft.

Doch nicht nur sprachlich, auch in alltagsweltlichen Handlungskontexten wird zwischen ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘ sowie ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ getrennt. Gesellschaftsmitgliedern sind Unterschiede – wie etwa die Bindung des Verwaltungshandelns an Recht und Gesetz oder das Prinzip von Angebot und Nachfrage in der Wirtschaft – bekannt und sie handeln in oder gegenüber Behörden anders als in oder gegenüber Unternehmen. So werden beispielsweise die Rolle des ‚Antragstellers‘ gegenüber einer Verwaltungsorganisation und die des ‚Kunden‘ einer Wirtschaftsorganisation differenziert und verschieden ausgefüllt. Ähnlich wird die Rolle des ‚Sachbearbeiters‘ von der des ‚Verkäufers‘ oder ‚Händlers‘ unterschieden. Wechselseitig werden die Bekanntheit von und die Orientierung an den entsprechenden Handlungsmustern erwartet und Abweichungen hätten Irritationen zur Folge.

Besonders deutlich wird die gesellschaftliche Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘ sowie deren Organisationen an Stereotypen. Als Beispiel sei an die Fernsehsendung „Das Amt“ erinnert, in der der Kabarettist Jochen Busse den Büroleiter eines kommunalen Bauamtes, den Beamten Hagen Krause, spielt. In ihr werden (Negativ-)Bilder der öffentlichen Verwaltung genutzt und reproduziert. So liegt die Hauptbeschäftigung Krauses und seiner Mitarbeiter/innen „in der Vermeidung jeglicher Arbeit und Anstrengung. Bauanträge werden generell erst einmal, ohne gesichtet zu werden, abgelehnt. (. . .) Grundsätzlich ist jeder im Amt erst einmal darauf bedacht, so bequem und gut wie möglich durch den Alltag zu kommen und Situationen zum eigenen Vorteil auszunutzen“ (http://de.wikipedia.org/wiki/Das_Amt, 04.10.2007). Ähnlich existieren Stereotype der Wirtschaft, deren Organisationen und Akteure, die Aspekte der wirtschaftlichen Funktionslogik aufgreifen und überzeichnen, wie z.B. das Bild des effizienten Wirtschaftsbetriebs oder das des umtriebigen Unternehmers, der seine Chancen zu nutzen weiß.

Sicher existieren auf der anderen Seite Stereotype, die gleichermaßen Verwaltungs- und Wirtschaftsorganisationen beschreiben oder von einem Bereich auf den anderen übertragen werden, wie das Bild des Bürokraten. Es gibt Handlungsmuster, die das Handeln in ‚Behörden‘ ebenso orientieren wie das in ‚Unternehmen‘ und auch sprachliche Begriffe, wie den der Organisation, über den statt Unterschieden Gemeinsamkeiten in den Vordergrund gerückt werden können. Wichtig ist zu sehen, dass in der Gesellschaft zwischen ‚Verwaltung‘ und

‚Wirtschaft‘, ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ differenziert werden kann und wird. Die Unterscheidung Verwaltung/Wirtschaft, Behörden/Unternehmen ist eine gesellschaftliche. Dass sie auch in der Verwaltungswissenschaft eine Rolle spielt, zeigt das folgende Kapitel.

2.2 Verwaltungsorganisationen als Organisationen des politisch-administrativen Systems: Die Perspektive der Verwaltungswissenschaft

Die Differenzierung Verwaltung/Wirtschaft, Behörden/Unternehmen ist auf den ersten Blick für die Verwaltungswissenschaft unerheblich, da das Wirtschaftssystem und dessen Organisationen allenfalls in Ausnahmefällen Untersuchungsgegenstand verwaltungswissenschaftlicher Analysen sind. Nachstehend wird jedoch gezeigt, dass die Verwaltungswissenschaft die öffentliche Verwaltung und deren Organisationen als spezifische beschreibt, die nur im Zusammenhang mit dem politischen System angemessen zu verstehen sind und damit insbesondere gegenüber dem Wirtschaftssystem abgrenzt⁶. Darüber hinaus wird die Verwaltungswissenschaft als Ort gesellschaftlicher Reflexionstheorien deutlich, die auf dem Dualismus von Politik und Wirtschaft aufbauen.

Thema der Verwaltungswissenschaft ist die öffentliche Verwaltung, die sie aus unterschiedlichen Perspektiven und Disziplinen beschreibt und analysiert. Allerdings fällt es der Verwaltungswissenschaft schwer, ihren Gegenstand zu definieren (Schuppert 2000: 210f.). Vom Begriff der *öffentlichen* Verwaltung ausgehend kann jedoch festgehalten werden, dass die Verwaltungswissenschaft auf die öffentliche Verwaltung als Gesellschaftsbereich abstellt, nicht auf Verwaltung als Aufgabe oder Abteilung, die in den verschiedensten Organisationen vorzufinden ist. Zu diesem Gegenstandsbereich gehören auch die Organisationen der öffentlichen Verwaltung. In Anlehnung an die verwaltungssoziologische Unterscheidung von System- und Organisationsperspektive wird dies deutlicher. In der *Systemperspektive* beobachtet die Verwaltungswissenschaft die öffentliche Verwaltung als Subsystem des politischen Systems der Gesellschaft. In dieser Perspektive werden Merkmale des Teilsystems Verwaltung und dessen Beziehungen zum politischen System sowie zu anderen Systemen der Gesellschaft analysiert (vgl. Mayntz 1985: 8f.). In der *Organisationsperspektive* untersucht die Verwaltungswissenschaft einzelne Behörden, Typen von Behörden oder unterschiedliche Ebenen öffentlicher Verwaltung (Mayntz 1985: 8ff.). Damit rückt die Verwaltungswissenschaft in die Nähe der Organisationsforschung.

⁶ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit kann dies nur in Form eines kurzen Einblicks geschehen, nicht als systematischer Überblick über die Verwaltungswissenschaft.

Ein verbindendes Element von Verwaltungswissenschaft und Organisations-
theorie ist Webers Bürokratiemodell, das er im Kontext seiner Herrschaftssozio-
logie entwickelt und im Typus der „legalen Herrschaft mit bürokratischem Ver-
waltungsstab“ (Weber 1922a: 475ff.; 1922b: Erster Teil, Kap. III) beschreibt.
Diesen Herrschaftstypus betrachtet Weber aufgrund der bürokratischen Organi-
sation seiner Verwaltung als technisch überlegen – auch wenn er deren Probleme
sieht. Die bürokratische Organisationsform ist nach Weber jedoch kein Spezifi-
kum von Herrschaft (oder anders formuliert: des politischen Systems), sondern
ein allgemeines Organisationsprinzip, das ebenso in Wirtschaftsorganisationen
Anwendung findet. Dennoch ist Webers Bürokratiemodell vor allem als Be-
schreibung von Verwaltungsorganisationen rezipiert worden. Auch die Verwal-
tungswissenschaft bezog sich häufig auf dieses Modell, ohne dessen Charakter
als Idealmodell bürokratischer Organisation in ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘ zu
kommunizieren.

Anders als Weber betont die Verwaltungswissenschaft auch in der Organi-
sationsperspektive die Besonderheit ihres Gegenstands, indem sie die Zugehörig-
keit von Organisationen der öffentlichen Verwaltung zum politischen System in
den Vordergrund stellt. Verwaltungsorganisationen werden mit Bezug auf das
politische System insgesamt, dessen Eigenlogik und Binnendifferenzierung in
Politik und Verwaltung in den Blick genommen. „Erkenntnisobjekt der Verwal-
tungswissenschaft“ ist, wie Jann (1998c: 52) formuliert, „das ‚politisch-
administrative System‘ (PAS), in dem die Interdependenz zwischen Politik und
Verwaltung vorausgesetzt und nicht mehr hinterfragt“ wird.

So betrachtet beispielsweise Mayntz die öffentliche Verwaltung zwar durch-
aus als „eigenen Erkenntnisgegenstand“, aber auch als einen, den man nur „bei
angemessener Beachtung ihrer Beziehungen zu den anderen Elementen der poli-
tischen Ordnung sinnvoll (. . .) für sich zum Gegenstand sozialwissenschaft-
licher Untersuchungen“ machen kann und der sich nicht „(. . .) gedanklich aus
dem größeren Zusammenhang der staatlichen Ordnung herauslösen und isoliert
betrachten“ lässt (Mayntz 1985: 3). Die Notwendigkeit, die öffentliche Verwal-
tung im Zusammenhang mit der Politik zu analysieren, betont Mayntz vor allem
im Hinblick auf Verwaltungsorganisationen. Sie sieht „eine Reihe verwaltungs-
soziologisch höchst wichtiger Probleme“, die mit dem „öffentlichen Charakter
administrativer Organisationen“ sowie deren „charakteristisch verschiedenen
System-Umwelt-Beziehungen“ (Mayntz 1985: 125) zusammenhängen und sich
organisationssoziologisch nicht erfassen lassen.

Auch anhand der zentralen Forschungsfragen der Verwaltungswissenschaft
kann aufgezeigt werden, dass Verwaltungsorganisationen als spezifische Organi-
sationen aufgefasst werden. Wie Jann (1998c) darstellt, hat sich die deutsche
Verwaltungswissenschaft der Nachkriegszeit weitgehend auf vier grundlegende

Fragestellungen konzentriert: erstens auf die *Legalität* des Verwaltungshandelns, zweitens auf Fragen nach der *demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle* der öffentlichen Verwaltung und drittens auf deren *Problemlösungsfähigkeit*.

Deutlich ist, dass die beiden ersten Fragestellungen den demokratischen Rechtsstaat und damit eine historisch spezifische Form des politisch-administrativen Systems voraussetzen. Darüber hinaus gehen alle drei Fragestellungen häufig mit einem implizit bleibenden normativen Verständnis von Verwaltung als Vollzugsinstrument einher (vgl. Mayntz 1985: 61; Seibel 2000: 101), nach dem die öffentliche Verwaltung (des demokratischen Rechtsstaats) den legitimierten politischen Willen umzusetzen hat, und zwar auf der Basis ihrer eigenen Bindung an Recht und Gesetz (vgl. König 1996: 32).

Allein mit der vierten Fragestellung, der nach der *ökonomischen Rationalität* administrativen Handelns, werden Aspekte in den Blick gerückt, die ebenso für andere Organisationen und vor allem für Wirtschaftsorganisationen relevant sind. Die ökonomische Rationalität des Verwaltungshandelns wird jedoch von der Verwaltungswissenschaft als nachgeordnet betrachtet, auch wenn für Organisationen der öffentlichen Verwaltung der Rechtsgrundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gilt und dessen Einhaltung von den Rechnungshöfen kontrolliert wird. Anders als in der Wirtschaft treten ökonomische Prinzipien wie Effizienz und Effektivität im Vergleich zu rechtlichen zurück (vgl. auch Kneissler 1996: 68; König 1996: 33f.). Ähnlich werden Fragen der *Binnenorganisation* der öffentlichen Verwaltung und ihrer Organisationen als sekundär dargestellt. Dabei würde insbesondere letztere die Analyse von Parallelen zu anderen Organisationen nahe legen. Doch wie Jann (1998c) erläutert, wird die Frage der Binnenorganisation vor allem bei der Analyse von Verwaltungsreformen angesprochen, aber kaum systematisch untersucht.

Dieser knappe Einblick zeigt, dass die Verwaltungswissenschaft Organisationen der öffentlichen Verwaltung als spezifischen Organisationstypus beschreibt und analysiert. Hinzu kommt die durch normative Vorstellungen geprägte Erhöhung von Verwaltungsorganisationen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass das ‚Neue Steuerungsmodell‘ mit seiner Idee, Kommunalverwaltungen ähnlich wie (Dienstleistungs-)Unternehmen zu steuern und dafür Instrumente aus der Wirtschaft in die (Kommunal-)Verwaltung einzuführen, in der Verwaltungswissenschaft zu erheblichen Diskussionen über die Angemessenheit einer ‚Ökonomisierung‘ und „Verbetriebswirtschaftlichung“ (Grunow 1995) geführt hat (vgl. Budäus 1994; Grunow 1996; Harms/Reichard 2003; König 2000; Pitschas 1999; Reichard/Röber 2001; Wollmann 2000b).

„The major question is, and this is where criticism is most valid, whether NSM is comparable with the basic mechanisms and assumptions of the modern democratic welfare state (demokratischer Rechts- und Sozialstaat) or whether NSM naively

transfers private sector concepts to the public sector. (. . .) Another way to put the question is to ask, whether and how far the public sector can learn from experiences in the private sector and how big the differences between the *two worlds* are and should be" (Jann 1997: 95, Hervorhebung HSch).

Aus der Perspektive einer traditionellen Verwaltungswissenschaft bieten sich Wirtschaftsorganisationen nicht als Vorbild, sondern vielmehr als Kontrastfolie an. ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ erscheinen nicht nur in der Alltagswelt als getrennte Bereiche, sondern werden auch in der Verwaltungswissenschaft als ‚zwei Welten‘ aufgefasst.

Dies ist wenig überraschend, führt man sich die Tradition der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, Gewalt und Eigentum – oder in heutigem Sprachgebrauch von politischem System und Wirtschaftssystem vor Augen (vgl. Luhmann 1987c). Wie Luhmann darstellt, existiert in den Selbstbeschreibungen der Gesellschaft eine historische Semantik des Dualismus von Politik und Wirtschaft, die ihren Hintergrund in der Ausdifferenzierung des Rechtsstaats einerseits und der Geldwirtschaft andererseits hat. Diese Semantik entfaltet sich seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts und prägt das Denken in der modernen Gesellschaft bis hin zur Entwicklung jeweils eigener Reflexionstheorien, „die Politik und Wirtschaft beschreiben und die in der Trennung dieser beiden Bereiche, aber auch in ihrem Zusammenspiel (. . .) das Wesen der modernen Gesellschaft zu erfassen suchen“ (Luhmann 1987a: 32). Eng an das politische System gekoppelt, erscheint die öffentliche Verwaltung als komplementär zur Wirtschaft, aber nicht als ähnlich. Die Übernahme von Ideen und Instrumenten aus der Wirtschaft in die öffentliche Verwaltung, die das ‚Neue Steuerungsmodell‘ empfiehlt, provoziert vor diesem Hintergrund Diskussionen in der Verwaltungswissenschaft und voraussichtlich nicht nur dort, sondern auch in den Organisationen der öffentlichen Verwaltung selbst.

2.3 Funktionale Differenzierung als soziologische Perspektive auf die gesellschaftliche Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘

Die Soziologie stellt verschiedene Perspektiven für die Beobachtung der gesellschaftlichen Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, von ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ zur Verfügung.

Wissenssoziologisch lässt sich die Differenzierung als Teil des „gesellschaftlichen Wissensvorrats“ (Berger/Luckmann 1995: 43ff.) analysieren. Sie erscheint als institutionalisiertes Element der gesellschaftlichen Realität, die zwar sozial konstruiert ist, aber in der Alltagswelt nicht hinterfragt wird.

Organisationssoziologisch handelt es sich sowohl bei Behörden als auch bei Unternehmen um Organisationen. Wesentlich ist, dass diese Merkmale der Sozialform ‚Organisation‘ aufweisen. Vor diesem Hintergrund erscheinen alle Organisationen als grundsätzlich ähnlich und einer organisationssoziologischen Analyse zugänglich, auch wenn die Organisationssoziologie Unterschiede zwischen Organisationen oder Organisationstypen keinesfalls verneint.

Differenzierungstheoretisch stellen sich ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ hingegen anders dar: als gekoppelt an die funktionale Differenzierung der Gesellschaft, insbesondere an die Ausdifferenzierung des politischen Systems einerseits und die Ausdifferenzierung des Wirtschaftssystems andererseits. Diese wurden im vorangegangenen Kapitel bereits angesprochen. Im Folgenden wird die differenzierungstheoretische Perspektive weiterverfolgt, auch wenn weder die semantische und faktische Differenzierung von Politik und Wirtschaft noch deren Analyse in der Differenzierungstheorie⁷ an dieser Stelle ausführlich dargestellt werden kann. Der kurze Einblick dient vielmehr einer Einordnung der zentralen Annahme der gesellschaftlichen Unterscheidung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘, ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ in den Kontext der Soziologie. Zudem zeigt er Verbindungslinien zwischen der Trennung von ‚Verwaltung‘ und ‚Wirtschaft‘ auf der Makroebene und der Differenzierung von ‚Behörden‘ und ‚Unternehmen‘ auf der Mesoebene der Gesellschaft auf.

Die auf der Makroebene der Gesellschaft zu beobachtende Differenzierung in Funktionssysteme (z.B. Politik, Wirtschaft, Recht, Religion, Wissenschaft, Kunst, Sport, Erziehung) gilt in der Soziologie als historisch spezifische Differenzierungsform. Ausgehend von einem Verständnis funktionaler Differenzierung als einem Prozess der „Kultivierung, Vereinseitigung und schließlich Verabsolutierung von Weltansichten“ (Schimank/Volkmann 1999: 9) lassen sich Funktionssysteme als Sinnsysteme näher beschreiben und verstehen. Ein klassisches Konzept findet sich bei Weber (1920; 1922b) in der Idee unterschiedlicher Wertsphären. Sie entwickeln sich nach Weber durch einen allgemeinen, aber bereichsspezifisch ausgeprägten Prozess der Rationalitätssteigerung. Auf diese Weise differenzieren sich u.a. Politik und Wirtschaft als verschiedene Wertsphären aus: erstere durch das – gesteigerte, einseitige, nicht durch andere, insbesondere nicht mehr durch religiöse Orientierungen begrenzte – Streben nach Macht; letztere durch das uneingeschränkte Streben nach Gewinn. Alle Wertsphären besitzen, so Weber (1920), eine „Eigengesetzlichkeit“, eine jeweils eigene Logik, die nicht durch ein gemeinsames Dach, eine umfassende oder eine hierarchisch über den anderen stehende Wertsphäre integriert wird. In der Folge

⁷ Als Überblick zur Differenzierungsperspektive siehe Schimank und Volkmann (1999) sowie Schimank (2000).