

Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung Ansätze einer Wirkungsanalyse

in: Jann, Werner u.a.: Status-Report Verwaltungsreform - Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin: edition sigma, S. 51-63

1 Einleitung

Vor zehn Jahren begann auch in Deutschland eine neue Phase umfassender Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Nach dem international verbreiteten Leitbild des New Public Management (NPM) war neben der Neubewertung der Staatsaufgaben die Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen das Hauptziel der Reformbemühungen (Naschold/Bogumil 2000).

Was lässt sich nun nach einem Jahrzehnt der Reformtätigkeit über die Wirkungen des NPM bzw. seiner eingedeutschten kommunalen Variante, des Neuen Steuerungsmodells (NSM), sagen? Um dieser Frage nachzugehen, soll als (normativer) Maßstab und Referenzmodell für die Bewertung des erreichten „Modernisierungserfolgs“ das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993 in seinen Grundzügen skizzierte und in späteren Veröffentlichungen weiter spezifizierte „*Neue Steuerungsmodell*“ herangezogen werden (vgl. KGSt 1993). Die Reformergebnisse lassen sich im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleiches danach bewerten, inwieweit sie eine Annäherung an einen solchen „Idealzustand“ einer NSM-modernisierten Kommunalverwaltung markieren (vgl. auch Politt/Bouckaert 2000: 99). Dabei kann zwischen einem „Kernmodell“ und einem „erweiterten Modell“ unterschieden werden (hierzu Abschnitt 3; ausführlich Bogumil u.a. 2003a).

Bei der Untersuchung der abhängigen Variable „Reformergebnisse und -wirkungen“ greifen wir auf die bekannten drei Dimensionen zurück, auf die Jann schon in der Einleitung hingewiesen hat (vgl. Wollmann 2000: 200 ff.): es geht um die institutionellen Veränderungen, die Veränderungen im Verwaltungshandeln sowie die outcomes, wobei wir uns vor allem auf die ersten beiden Aspekte konzentrieren (müssen).

2 Reformabsichten

2.1 Kernmodell

Im „Kernmodell“ sind die im KGSt-Bericht 1993 als „unverzichtbare Mindestbedingungen“ (KGSt 1993: 15) bezeichneten Elemente des NSM enthalten. Als institutionelle Veränderungen werden angestrebt:

- der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch die flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkte und den Aufbau von Kosten- und Leistungsrechnung;
- die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung in Fachbereichen;
- der Aufbau eines Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung, innerhalb der Verwaltung und im Zusammenhang mit städtischen Beteiligungen;

- der Aufbau einer zentralen Organisationseinheit für nicht dezentralisierbare Controllingaufgaben sowie
- interkommunale Leistungsvergleiche.

Bei den Performanzziele dominieren in dem KGSt-Bericht von 1993 unverkennbar die „Input-Ziele“ (vgl. Pollitt/Bouckaert: 98 ff.), d.h. vor allem Effizienzerhöhung und Kosteneinsparung bei der Leistungserstellung. Darüber hinaus werden eine Reihe von „Prozess-Zielen“ benannt, wie insbesondere die Beseitigung des kurzfristigen Politiktypus (Strategielücke) und die Verbesserung der städtischen Beteiligungssteuerung (Managementlücke). Von diesen wären dann schließlich noch bestimmte „Output-Ziele“ analytisch zu trennen, die vor allem Verbesserungen in der Servicequalität beinhalten, um so den höheren Ansprüchen der Bürger (Legitimationslücke) gerecht zu werden. Zudem soll der sinkenden Attraktivität der Kommunalverwaltung für qualifiziertes Personal (Attraktivitätslücke) durch geeignete Maßnahmen und Anreizsysteme Einhalt geboten werden.

2.2 Erweitertes Modell

Im „erweiterten Modell“ sind darüber hinaus die konzeptionellen Erweiterungen des NSM durch die KGSt und andere Institutionen in den folgenden Jahren enthalten (vgl. Bogumil 2001: 114 mit weiteren Nachweisen). Hier wird im Unterschied zum „Kernmodell“ viel deutlicher ein Schwerpunkt auf das *Außenverhältnis* und das *Personal* als zentrale Ressource der Verwaltungsreform gelegt. Bei den Wirkungszielen der Verwaltungsreform wird nun - anders als im KGSt-Modell von 1993 - den Kriterien der Effizienz, Mitarbeiterorientierung und Kundenorientierung eine gleichrangige Bedeutung zugemessen (Kißler u.a. 1997).

Tabelle 1: Dimensionen und Reformelemente des „Neuen Steuerungsmodells“ als „Referenzrahmen“ der Evaluation*

<i>Außendimension</i>	<i>Binnendimension</i>	
	Ablösung des „Bürokratiemodells“	Verhältnis Politik-Verwaltung
Wettbewerbs- elemente (Aus- schreibungen Markttests, Ben- chmarking); Kundenorien- tierung durch Total Quality Management und One-Stop- Agencies	<i>Verfahren:</i> Ergebnisorientierung durch Produktdefinitionen, Kosten- und Leistungsrechnung; Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsebenen; Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf Fachbereichsebene	Trennung von Politik ("Was") und Verwaltung ("Wie"); „Politische Kontrakte“; Ergebnisorientierte Steuerung durch Produktbudgets; Politisches Controlling
	<i>Organisation:</i> Konzernstruktur mit teil-autonomen Ergebniszentren als Betriebsebene; Zentraler Steuerungsdienstes für strategische Aufgaben; Umbau der Querschnittsämter zu zentralen Servicestellen mit Auftragnehmerfunktion	
	<i>Personal:</i> betriebswirtschaftliches Know How; Partizipations-, Kooperations-, und Gruppenelemente; ganzheitliche Arbeitszusammenhänge; Anreizsysteme; modernes Personalmanagement (Beurteilungswesen; AC-Verfahren usw.)	

* Die Bereiche des „erweiterten Modells“ wurden in der Tabelle fettgedruckt.

Quelle: eigene Darstellung

3 Ergebnisse und Wirkungen

Auch wenn die Literatur zum NPM/NSM inzwischen nahezu unübersehbar geworden ist, halten sich die empirischen Hinweise, die Aufschluss über *Ergebnisse* und *Wirkungen* geben, bislang in Grenzen. Trotz einiger Untersuchungen mit evaluativer Fragestellung ist der Stand der reformbezogenen Evaluierungsforschung nach wie vor als defizitär einzuschätzen (vgl. Banner 2001: 279 ff.; Reichard/Röber 2001: 382). Die bisherigen Forschungsarbeiten zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung konzentrieren sich auf institutionelle Veränderungen, so dass über die *outputs* und *outcomes* der neu etablierten Verfahren und Strukturen bislang nur wenig bekannt ist¹. Trotz dieser unzureichenden Datenlage soll im Folgenden - eher theseartig und auf der Basis verfügbarer Umfragedaten sowie ausgewählter Fallstudien - versucht werden, einige wesentliche Effekte der NPM-Reformen zu verorten. Wir greifen hier neben einer Auswertung der Literatur und einschlägiger Umfragen² insbesondere auf eigene empirische Studien zu den Veränderungsprozessen in den Städten Wuppertal, Saarbrücken, Hagen, Detmold, Arnsberg, Schwerin, Neubrandenburg und den Kreisen Ludwigslust, Nordwestmecklenburg und Barnim in den Jahren 1995 bis 2002 sowie auf die Erfahrungen im Netzwerk Kommunen der Zukunft in den Jahren 1998 bis 2002 zurück.

3.1 Institutionelle Veränderungen

Bezogen auf die oben erwähnten institutionellen Mindestvoraussetzungen des NSM („Kernmodell“) ist folgender Implementationsstand theseartig zu skizzieren:

(1) *Outputsteuerung/Produkte*: Anfangs gab es starke, später markant rückläufige Bemühungen um *outputorientierte Steuerung* (z. B. Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling). Nach DST-Umfragen arbeiteten 1997 fast die Hälfte der befragten Mitgliedsstädte (45%) bereits mit Produkten. Ab Mitte der 90er Jahre wurden zunehmend kritische Stimmen hinsichtlich des Produktansatzes laut und begannen die Kommunen mehr und mehr sich von diesem Reformkonzept zu distanzieren (Reichard 1998). Der Anteil der Städte, die die Beschreibung von Produkten als Reformmethode verfolgten, halbierte sich zwischen 1998 und 2000 von 61% (128 Städte) auf 32% (63 Städte) (vgl. Grömig 2001: 15)³.

¹ Als empirische Studien, die sich – über die Betrachtung von Verlauf und Stand der Reform hinausgehend – ausdrücklich um eine Analyse der Wirkungen der Reformprojekte bemühen, wären zu nennen: Jaedicke u.a. 1999; Bogumil u.a. 2000; Osner 2001; Weiß 2002. Eine international vergleichende Analyseperspektive wird zudem eingenommen in den Arbeiten von Naschold 1995; Naschold u.a. 1998; Naschold u.a. 1999; Pollitt/Bouckaert 2000; Christensen/Laegreid 2001; Ritz 2003.

² DST-Umfragen von 1994/95, 1996, 1998, 2000 (vgl. Grömig/Gruner 1998; Grömig 2001); Difu-Umfragen von 1995, 1998 (vgl. Frischmuth u.a. 2001); KGSt-Umfrage von 1997 (vgl. KGSt 1998). Zu berücksichtigen ist, dass die verfügbaren Umfragedaten (vor allem DST) in der Tendenz ein eher „positiv verzerrtes“ Gesamtbild der Verwaltungsmodernisierung vermitteln.

³ Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass der Produkthaushalt in den kommenden Jahren den traditionellen Input-Haushalt ablösen könnte, da sich in einigen Bundesländern (z.B. NRW, Hessen) bereits Gesetzesänderungen in der Vorbereitung befinden, die den Wechsel vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept und von der Kameralistik zur Doppik in den Kommunen rechtlich normieren (hierzu Budäus in diesem Band; ferner Bals/Reichard 2000; Reichard 2003: 5).

(2) *Budgetierung*: Einerseits stellt die Budgetierung eines der wichtigsten Reformelemente im NSM-Reformprozess dar. Der Difu-Umfrage zufolge arbeiteten im Jahr 1995 70% der Städte nach diesem neuen Verfahren, 1998 lag der Anteil bereits bei 88% (Mäding 1998). Allerdings zeigte sich, dass der „Siegeszug“ der Budgetierung teilweise an den ostdeutschen Kommunen vorbeiging. Im Regelfall (67% der Städte) greifen die Kommunen auf Formen *inputorientierter* und stark vergangenheitsorientierter Budgetierung in Form der sog. Ausgaben- oder Zuschussbudgets zurück, die dem „traditionellen“ Prinzip der Kameralistik weitestgehend entsprechen und vor allem als Konsolidierungsinstrumente („intelligente Sparstrategie“) eingesetzt werden.

(3) *Operatives Controlling/ Kosten- und Leistungsrechnung*: Der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung als Bestandteil des operativen Controllings wurde vielerorts mit Elan und erheblichem Beratungsaufwand vorangetrieben. 1998 befand sie sich in immerhin 74% der befragten ostdeutschen und 83% der westdeutschen Städte im Aufbau bzw. in Planung mit hoher Priorität (vgl. Grömig/ Gruner 1998: 6) und übertraf damit quantitativ alle anderen vom DST abgefragten Reforminstrumente. Insgesamt gibt es eine kontinuierliche Zunahme der Möglichkeiten, für ausgewählte Angebote und Leistungen die Kosten genauer zu beziffern.

(4) Die Zusammenführung von *Aufgaben- und Finanzverantwortung* findet in zunehmendem Maße statt, allerdings ohne dass sie in der Mehrzahl der Kommunen heute fachbereichsübergreifend umgesetzt worden wäre. Sie wird zudem in Haushaltskonsolidierungszeiten immer wieder partiell zurückgenommen. Tendenziell ist auch anstelle der proklamierten Erweiterung dezentraler Verantwortung eher eine Verstärkung der zentralen Steuerungslogik insoweit zu beobachten, als aufgrund rigider zentraler Budgetierungsvorgaben für die Fachbereiche kaum noch Handlungsspielräume im dezentralen Ressourcenmanagement bestehen.

(5) Es gibt nur eine ausgesprochen moderate Umsetzung des *Kontraktmanagements*, insbesondere im Verhältnis Politik und Verwaltung und in Bezug auf die städtischen Beteiligungen (vgl. KGSt 1998: 63f.; DST-Umfragen; Brandel u.a. 1999). Die Kommunalvertretungen sind (aus guten Gründen) nicht bereit, sich aus dem Verwaltungsvollzug herauszuhalten, so dass es zu keiner neuen Arbeitsteilung kommt (Bogumil 2002).

(6) Dem entsprechend unterentwickelt sind auch Verfahren eines *politischen und strategischen Controllings*⁴. Selbst in fortgeschrittenen Reformkommunen (z.B. Stuttgart, Wuppertal, Detmold, Nordhorn, Emsdetten, Coesfeld) befinden sich Verfahren eines politischen Controllings, etwa mittels computergestützter Ratsinformationssysteme, Auftragskontrolle politischer Beschlüsse und („politikgerechtem“) Berichtswesen, erst am Anfang. Die Diskussion des strategischen Controllings als Reforminstrument nimmt zwar angesichts sich verschärfender gesamtstädtischer Steuerungsdefizite in Folge der Delegation von Ressourcenverantwortung zu. Eine flächendeckende Umsetzung gibt es

⁴ Während „strategisches“ Controlling die Steuerung und Kontrolle der Verwaltung sowohl durch die Parlamente als auch durch die Verwaltungsführung (Verwaltungsvorstand, Beigeordnete) umfasst, ist mit dem „politischen“ Controlling ausschließlich die kommunal-parlamentarische Steuerungs- und Kontrollfunktion angesprochen.

allerdings nur in wenigen Städten. Auch dort ist das Problem einer adressatengerechten Aufbereitung von Daten nicht gelöst.

(7) *Interkommunale Leistungsvergleiche* kamen als Reformansatz insbesondere durch den Einsatz der Bertelsmann-Stiftung früh in Mode, zumindest bezogen auf einige Aufgabenbereiche. Im 1996 gegründeten IKO-Netz der KGSt wirkten bis zum Jahr 2002 bundesweit 651 Kommunen in 127 Vergleichsringen⁵ mit (vgl. auch Kuhlmann 2003). Hinzu kamen im Jahr 2000 zwei neue Vergleichsprojekte der Bertelsmann Stiftung: kik (mit 50 Kommunen) und kompass (mit 8 Kommunen). Neben den bundesweiten Vergleichsprojekten der KGSt und der Bertelsmann-Stiftung gibt es zudem in fast allen Bundesländern mittlerweile interkommunale Vergleichsprojekte. Allerdings war der interkommunale Leistungsvergleich bislang kaum ein Auslöser für Wettbewerb (vgl. Schuster 2003), was auch auf die mangelnde Transparenz der Ergebnisse zurückzuführen ist. Ein weiteres Problem liegt darin, dass nach wie vor die Produktpläne zwischen einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich sind, so dass auf dieser Grundlage interkommunale Leistungsvergleiche schwierig sind.

(8) Hinsichtlich der *organisatorischen* Dimension des NSM ist festzustellen, dass die Arbeitsorganisation in der öffentlichen Verwaltung durch die Reformmaßnahmen bis jetzt in der Regel nicht erreicht worden ist (vgl. Lorenz 1998: 255 f.; Brüggemeier/Röber 2003). Eine neues Ressourcenmanagement führt offensichtlich nicht automatisch zu einer Optimierung von Arbeitsprozessen, wie anfangs von nicht wenigen erhofft (z.B. Banner 1994). Stattdessen werden die neuen Instrumente auf die alten Strukturen „aufgesetzt“, so dass sich in den institutionellen Basismustern der Verwaltung nichts ändert. Die funktionale Spezialisierung ist, bis auf wenige Ausnahmen (Bürgerämter und andere aufgabenintegrierende Angebote), ebensowenig angetastet worden, wie die dominierende hierarchische Koordinationsform etwa durch Kontraktmanagement ersetzt werden konnte

Bezogen auf das „erweiterte Modell“ scheint sich in den Bereichen *Personal-* und *Außenverhältnis* Folgendes abzuzeichnen:

- Die Bedeutung einiger - wengleich weniger anspruchsvoller - Maßnahmen der *Personalentwicklung* (z. B. Mitarbeitergespräche) hat im Zeitablauf zugenommen und ihre Umsetzung dürfte mittlerweile einen relativ hohen Stand erreicht haben. Im Zuge der Modernisierung haben die Kommunalverwaltungen ihr Personal auch mehr als strategische Ressource entdeckt und begreifen das Personalmanagement (Personalrekrutierung, -entwicklung, -motivation und -führung) zunehmend als strategische Herausforderung, obzwar dies nur rudimentär implementiert worden ist.
- Eine Veränderung des Außenverhältnisses zu den Kunden dürfte primär durch die fast flächendeckende Einführung von *Bürgerämtern* erreicht worden sein. Das Bürgeramtkonzept ist allerdings in einem ganz anderen Kontext Anfang der 80er Jahre entstanden und gehörte eigentlich nicht zum Kernkonzept des NSM. Dennoch wird es ab ca. 1995 massiv implementiert. Ausweislich einer im Jahr 2002 durchgeführten Befragung von Bürgermeistern haben in NRW 85% der Städte und in Baden-

⁵ In dieser Zählung sind auch die „Aussteiger“, die den Leistungsvergleich nicht fortsetzten, enthalten.

Württemberg 78% der Städte über 20.000 Einwohner mittlerweile Bürgerämter eingerichtet (vgl. Bogumil u.a. 2003b).

- Demgegenüber sind Formen des marktlichen *Wettbewerbs* nur in sehr bescheidenem, wenn wohl auch in leicht zunehmendem, Maße implementiert worden. Versuche im Rahmen des Netzwerks Kommunen der Zukunft gerade diesen Bereich massiv zu stärken, sind weitgehend im Sande verlaufen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass das „Kernmodell“ des NSM insgesamt einen höheren Umsetzungsstand aufweist als das „erweiterte Modell“. Aber auch die Realisierung des Kernmodells ist, gemessen an den Zielvorgaben, weit hinter den Reformabsichten zurückgeblieben, so dass zu diesem Zeitpunkt von einem allenfalls begrenzten Erfolg der Bemühungen auszugehen ist. Budgetierung als Instrument der Haushaltskonsolidierung, neue Formen des Finanzmanagements (aber in der Regel keine Umstellung des Haushaltsverfahren in Richtung Produktorientierung), hier und da Veränderung der Aufbauorganisation, der Einsatz von Mitarbeitergesprächen sowie die zunehmende Implementierung von Bürgerämtern sind die wesentlichsten Modernisierungseffekte auf der institutionellen Ebene.

3.2 Veränderungen im Verwaltungshandeln

3.2.1 Input-Veränderungen

Die empirischen Hinweise deuten darauf hin, dass das für das „Kernmodell“ vorrangige Effizienzziel durch die Einführung des NSM am ehesten erreicht wurde, so dass man schwerpunktmäßig von Veränderungen im „Input-Bereich“ des Verwaltungshandelns sprechen kann (vgl. Pollitt/Bouckaert 2000: 98 ff.). Für die Fachbereiche und Verwaltungsmitarbeiter sind durch das NSM durchweg Anreize entstanden, „wirtschaftlicher“ mit den kommunalen Ressourcen umzugehen. Hierzu trägt neben dem nahezu flächendeckenden Einsatz von Budgetierung (gedeckelt) als kurzfristig wirksames Konsolidierungsinstrument die partielle Rückführung von zusätzlichen Einsparungen als Belohnung in die Fachbereiche und die generelle Konzentration auf die Ergebnisperspektive bei. Einsparungen infolge verbesserter Wirtschaftlichkeit wurden aber weitgehend durch exogen bedingte Einnahmeausfälle und Ausgabenzuwächse absorbiert, so dass sich die kommunale Haushaltssituation im neuen Jahrtausend ganz erheblich verschlechtert hat (Karrenberg / Münstermann 2002).

3.2.2 Output- und Prozessveränderungen

Einerseits wurden durch einzelne Maßnahmen (v. a. Bürgerbüros und Verfahrensbeschleunigungen) *Serviceverbesserungen* und eine stärkere *Kundenorientierung* erreicht. Insbesondere in den Bürgerämtern gelingt es meist, durch Aufgabenintegration sowohl die Kundenzufriedenheit als auch die Beschäftigtenmotivation zu steigern und zugleich zur Effizienzerhöhung beizutragen. Auch im Ergebnis interkommunaler Vergleichsprojekte wurden zum Teil signifikante Verbesserungen im Serviceniveau, etwa ablesbar an den Öffnungs- und Wartezeiten, festgestellt (Schuster 2003; Kuhlmann 2003). Allerdings beziehen sich Verbesserungen im Output- und Prozess-Bereich überwiegend auf quantifizierbare und monetarisierbare Größen, wie z.B. Bearbeitungsdauer, wohingegen

sachlich-inhaltliche Qualitätsaspekte (etwa Problem-/ Politikbezug, Nachhaltigkeit usw.) ausgeblendet bleiben.

In der Frage der *Leistungstiefe* und des „Aktionsradius“ kommunalen Handelns hat es in mehrfacher Hinsicht signifikante Veränderungen gegeben, die allerdings nur mittelbar im Bezug zur NSM-Modernisierung stehen. Zum einen wurden die in Deutschland traditionell abgeschirmten „lokalen Märkte“ im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge durch die auf Marktöffnung und -wettbewerb gerichtete Politik der EU „aufgebrochen“. Befördert durch die Finanznot, kam es zu einer regelrechten Welle von Auslagerungen und Privatisierungen⁶ (vgl. hierzu Bogumil u.a. in diesem Band; ferner Wollmann 2002), deren (soziale, ökologische und sonstige gemeinwohlbezogene) Folgewirkungen noch nicht absehbar sind. Zum anderen ist das faktische Anbietermonopol der freien Wohlfahrtsverbände im Bereich der sozialen Dienstleistungen seit Mitte der 90er Jahre zunehmend durch ein plurales Anbieterspektrum ersetzt worden. Hier mehrten sich jedoch die Hinweise, dass der „Anbieterwettbewerb“ einerseits nicht automatisch einen „Leistungswettbewerb“ nach sich zieht und andererseits nicht allen in Betracht kommenden „Kunden“ zugute kommt, sondern zu „Rosinenpick“-Effekten etwa dergestalt führt, dass sich die privatgewerblichen Anbieter (z.B. im Bereich der ambulanten Altenpflege) auf die „leichten Fälle“ spezialisieren, während sich die Kommunen um die sehr schweren Pflegefälle kümmern müssen (Schröter/Wollmann 1998: 155 f.).

3.2.3 System-Veränderungen

Die Schließung der Strategie- und Managementlücke über veränderte Prozessstrukturen ist kaum gelungen. Vieles spricht dafür, dass der anhaltende, bzw. sich seit 2001 noch zuspitzende, Konsolidierungsdruck zu einem noch stärker kurzfristigen und inkrementalistischen Politikstil in den Kommunen beigetragen hat und dass die Managementlücke durch die immer weiter forcierten Ausgründungen aus der Stadtverwaltung noch größer geworden ist. Auch der unterschiedliche Umsetzungsstand einzelner Reformbausteine des NSM hat die Managementlücke angesichts dessen noch vergrößert, dass der Delegation von Kompetenzen an die Fachbereiche nur sehr zögerlich der Aufbau eines zentralen Controllings folgte. Dies führt dazu, dass in den wenigen Städten, die wesentliche Reformelemente des NSM umgesetzt haben, die Umsetzung von dezentraler Ressourcenverantwortung mit zentralen Steuerungsverlusten einhergeht (vgl. zur Stadt Detmold Bogumil u.a. 2000). Auch bewirkte das NSM in der Regel keine Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit in den Kommunen. In der Gesamtschau der vorliegenden Studien und empirischen Hinweise zeigt sich, dass sich die Handlungsschwäche der Kommunalvertretung gegenüber der Verwaltung eher noch verschärft und die (politisch-parlamentarischen) Steuerungsdefizite noch zugenommen haben.

3.2.4 Nicht-intendierte Effekte der NSM-Reform

Nicht-intendierte Effekte von Modernisierungsmaßnahmen treten vor allem mit Blick auf die Zieldimensionen des „erweiterten Reformmodells“ besonders deutlich zu Tage. Obgleich ursprünglich als Zieloptimierungsmodell angelegt, hat sich die kommunale

⁶ Eine Difu-Umfrage zufolge haben in NRW bereits 34% der Städte über 20.000 Einwohner kommunale Aufgaben ausgelagert, 32% ein kommunales Beteiligungsmanagement und 53% Public Private Partnerships aufgebaut (vgl. Difu 2003).

Verwaltungsreform als Zielmaximierungspraxis erwiesen. Die Verquickung von Reform und Haushaltskonsolidierung führte die Kommunen in die „Rationalisierungsfalle“ und vor allem zur Vernachlässigung des Ziels „Mitarbeiterorientierung“. Die erwünschten und zum Teil erreichten Effekte (Kosteneinsparungen) wurden gewissermaßen „erkauft“ mit nicht-intendierten und den weiteren Reformprozess blockierenden Nebenfolgen, sei es mit Motivationsverlusten auf Seiten der Beschäftigten, die in eklatantem Widerspruch zur proklamierten Personal- und Mitarbeiterorientierung im Reformprozess stehen, sei es mit Legitimitätseinbußen, die dann entstehen, wenn die neuen Organisationsspielregeln (z.B. dezentrale Budgetverantwortung) unter dem Druck der „leeren Kassen“ wieder außer Kraft gesetzt werden (z.B. Wegnahme von Budgetierungsgewinnen).

Personalmanagement wird von den Beschäftigten vor diesem Hintergrund häufig als sozialverträgliche Abfederung von schmerzhaften Rationalisierungsmaßnahmen (v. a. Arbeitsverdichtung und Personalabbau) eingeordnet. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die Beschäftigtengruppen von der einseitigen Effizienzorientierung der Verwaltungsreform sehr unterschiedlich betroffen sind. So gibt es Hinweise darauf, dass die kommunalen Umstrukturierungsprozesse „zu relativ klar benennbaren Gruppen von Modernisierungsgewinnern und -verlierern“ führen (Naschold 1997: 38). Entgegen der von den NPM-Befürwortern vertretenen These einer „Verteilungsneutralität“ der Verwaltungsmodernisierung zeigt sich in der Reformpraxis, dass Stellenkürzungen und Kostensenkungsmaßnahmen vor allem den Arbeiter- und den unteren Angestelltenbereich betreffen, in welchem als Folge der Umstrukturierungen auch am stärksten Karriere- und Aufstiegsmöglichkeiten wegbrechen. Gleiches trifft auf Verwaltungsbereiche zu, die wettbewerblich untereinander bzw. mit dem Privatsektor organisiert sind.

Als weitere markante ungeplante Effekte der Reformbemühungen sind zu nennen:

- der Widerstand gegen Hierarchieabflachung seitens der *unteren* Hierarchieränge angesichts fehlender alternativer Aufstiegsmöglichkeiten,
- das Konterkarieren gleichstellungspolitischer Ziele in Folge dessen, dass durch Hierarchieabflachung gerade die für weibliche Beschäftigte attraktiven Aufstiegspositionen wegfallen,
- das weitgehende Scheitern bzw. gar Verschlechterungen im Bereich politisch-strategischer Steuerung angesichts zunehmender „zentrifugaler“ Kräfte (Dezentralisierungen, Auslagerungen),
- Tendenzen zu einer neuen Bürokratisierung durch Produkte, Kennzahlen und Indikatoren und damit zusammenhängend,
- steigende Transaktionskosten, die durch Leistungserhebungen, -aufschreibungen und -vergleiche (hierzu Kuhlmann u.a. 2003) sowie in Folge von Dezentralisierungsbemühungen und – soweit vorhanden – „steering at arm’s length“ (Kontrakte) entstehen⁸,

⁸ Auf Erklärungsfaktoren für diese Ergebnisse kann an dieser Stelle aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Unsere Vermutung ist jedoch, dass die Reformergebnisse/-wirkungen zum einen „exogen“ durch die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Reform (vor allem im Ost-West-Vergleich) und die finanzielle Lage der Kommunen sowie zum anderen „endogen“ durch die spezi-

- rückläufige (personelle, institutionelle usw.) Handlungskapazitäten für zukünftige Reformaktivitäten in Folge rigorosen Personalabbaus und zunehmender Ausgründungen; dadurch Verlust an „organizational slack“ für eine (langfristige) Innovationsfähigkeit.

4 Ausblick

Vieles von dem, was hier sehr verdichtet skizziert wurde, bedarf der weiteren empirischen Überprüfung. Nach mittlerweile zehn Jahren scheint die Zeit reif zu sein, sich stärker mit den Wirkungen des NPM zu befassen. Das in den ersten Punkten angedeutete Konzept einer Wirkungsanalyse ist Grundlage eines größeren Forschungsantrags, der sich zur Zeit in der Begutachtung befindet.

Eine Analyse der Wirkungen des NSM ist einerseits für die Praxis von Bedeutung, weil sich seit Ende der 90er Jahre der Fokus der Forschung und Forschungsförderung immer stärker auf die Entwicklung und Diskussion neuer Verwaltungsleitbilder (Bürgerkommune, Local Governance, E-Government) richtet, während das NSM, das das Fundament der meisten neuen außenorientierten Leitbilder sein soll, zusehends aus dem Blick gerät. Andererseits liegen hier auch für die wissenschaftliche Forschung neue Aufgaben begründet. Zwar wurde hier thesenartig so argumentiert, dass die Reformergebnisse, gemessen an den Absichten, eher moderat ausgefallen sind. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass durch den angestrebten Paradigmenwechsel in der Kommunalverwaltung neue hybride Strukturen entstanden sind, durch die das klassisch-hierarchische Modell, wenn nicht ersetzt, so doch erheblich verändert worden ist. Diese Veränderungen, von denen noch nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, inwieweit sie gar auf ein Neo-Weberianisches Verwaltungsmodell hinauslaufen (so Bouckaert in diesem Band), empirisch zu erfassen, ist eine wichtige anstehende Aufgabe für künftige Forschungsvorhaben.

fischen lokalen Akteurskonstellationen, die Prozesssteuerung sowie die Akzeptanz bestimmter Leitbilder im Modernisierungsprozess bedingt sind.

Literatur

- Bals, H., Reichard, C., 2000: Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. In: Budäus, D./Küpper, W./Streitferdt, L. (Hrsg.), Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven. Wiesbaden, S. 203-233.
- Banner, Gerhard, 1994: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen. In: Faktor Kommune (1994)4, S. 3-7.
- Banner, Gerhard, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, S. 279-303.
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg, 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltungsarchiv (2002)1, S. 129-148.
- Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo, 2000: Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation. Unveröff. Ms.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Jann, Werner/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut, 2003a: Antrag auf Forschungsförderung an die Hans-Böckler-Stiftung. 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun, 2003b: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Projektbericht. Hagen.
- Brandel, Rolf/Stöbe-Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert, 1999: Verwalten oder Gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell. Berlin.
- Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred 2003: Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? In: Koch, Rainer/Conrad, Peter (Hrsg.): New Public Service. Woersbaden, S. 13-153.
- Christensen, T./Lægreid, P. (Hrsg.), 2001: New public management: the transformation of ideas and practice. Aldershot: Ashgate.
- Frischmuth, Birgit/Kromrei, Fritz/Mäding, Heinrich/Vierheilg, Otto/Weeke, Ralf/Büker, Ulrike/Weiß, Bernd, 2001: Budgetierung in der Stadtverwaltung. Arbeitshilfe. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Grömig, E./Gruner, K., 1998: Reform in den Rathäusern. In: Der Städtetag (1998)8, 581-587.
- Grömig, Erko, 2001: Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen. In: Der Städtetag (2001)3, S. 11-18.
- Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Thomas/Wollmann, Hellmut, 1999: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Stuttgart.
- Karrenberg, Hans / Münstermann, Engelbert 2002: Städtische Finanzen: Kollaps oder Reform! Gemeindefinanzbericht 2002, der Städtetag 4/2002, Köln
- KGSt, 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- KGSt, 1998: KGSt-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (IuK): Neues Steuerungsmodell und TuI-Einsatz. Bericht Nr. 10/1998. Köln.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke, 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Berlin.

- Kuhlmann, Sabine, 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. In: *Verwaltungsarchiv* (2003)1, S. 99-126.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 2003: Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Opladen (in Vorbereitung).
- Lorenz, Sabine, 1998: Die Einführung des neuen Steuerungsmodells in ostdeutschen Kommunalverwaltungen: zwischen Rhetorik und Praxistest. In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*. Basel u.a., S. 243-266.
- Mädig, Heinrich, 1998: Empirische Untersuchungen zur Verwaltungsmodernisierung aus dem Deutschen Institut für Urbanistik. In: *Deutscher Städtetag: Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? Eine Zwischenbilanz. DST-Beiträge zur Kommunalpolitik. Reihe A, Heft 27*, Köln, S. 17-24.
- Naschold, F., 1995: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. *Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 1*, Berlin.
- Naschold, Frieder, 1997: Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz. In: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.): *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart u.a., S. 15-48.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2. Auflage. Opladen.
- Naschold, F./Jann, W./Reichard, C., 1999: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform. *Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 16*, Berlin.
- Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A., 1998: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. *Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12*, Berlin.
- Osner, Andreas, 2001: *Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung*. Berlin.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2000: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford.
- Reichard, Christoph, 1998: Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“ – von der Euphorie zur Ernüchterung. In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*. Basel u.a., S. 85-102.
- Reichard, C., 2003: Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen – eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihrer Wirksamkeit. In: *Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*. Opladen (in Vorbereitung).
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred, 2001: Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann*. Opladen, S. 371-392.
- Ritz, Adrian 2003: *Evaluation von New Public Management*. Bern u.a.
- Schröter, E./ Wollmann, H., 1998: Der Staats-, Markt- und Zivilbürger und seine Muskeln in der Verwaltungsmodernisierung. Oder: Vom Fliegen- zum Schwergewicht? In: Grunow, D./ Wollmann, H. (Hrsg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Basel u.a., S. 145-170.
- Schuster, F.: *Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat*. Berlin 2003.
- Weiß, Karin 2002: *Das Neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik?*, Opladen.
- Wollmann, Hellmut, 2000: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): *Evaluationsforschung*. Opladen, S. 195-233.

Wollmann, H., 2002: Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell? In:
Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 1, S. 24-51.