

II.

Nationale Analysen

Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung

Jörg Bogumil / Stephan Grohs / Sabine Kuhlmann

1. Einleitung

Etwas mehr als zehn Jahre nach dem Beginn der New Public Management-Bewegung in Deutschland häufen sich die Versuche einer Bilanz oder Zwischenbilanz sowohl auf kommunaler als auch auf den staatlichen Ebenen. Prägen „weberianische Verwaltungsstrukturen und -prozesse“ immer noch die deutsche Verwaltungslandschaft oder hat die Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung nachhaltige Spuren hinterlassen? Diese und andere Fragen wurden und werden immer wieder diskutiert. Im Unterschied zu den bisherigen Veröffentlichungen (vgl. vor allem Bogumil 2004; Bogumil/Kuhlmann 2004; Kuhlmann 2004a; Jann u.a. 2004) basiert die hier vorgelegte Zwischenbilanz nun auf einer neuen, breiten und für Deutschland erstmals in dieser Form vorliegenden Datenbasis für die kommunale Ebene, die im Forschungsprojekt „10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“¹ gewonnen wurde. Im Mittelpunkt des Projektes stand die Untersuchung der Umsetzung von Maßnahmen des Neuen Steuerungsmodells und vor allem von deren Wirkungen. Wesentliche Ergebnisse des Projektes sollen hier nun zusammenfassend analysiert werden.

Dazu wird im Folgenden zunächst stichwortartig das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM) als „eingedeutschte“ Variante der internationalen New Public Management-Bewegung (NPM) als Ausgangsfolie für die Evaluation präsentiert (Kapitel 2). Anschließend werden das Evaluationsdesign und die Forschungsmethodik des Projektes vorgestellt (Kapitel 3). In Kapitel 4 gehen wir auf den Umsetzungsstand und in Kapitel 5 auf die Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung ein. Nach einer zusammenfassenden Darstellung der Wirkungen und Problemlagen in Kapitel 6 werden im abschließenden Fazit die Erkenntnisse über den Stand und das Ausmaß der kommunalen Verwaltungsmodernisierung in Deutschland auf die internationale Diskussion bezogen und die Frage gestellt, ob wir uns in Deutschland in Richtung einer neo-weberianischen Verwaltung bewegen.

¹ Das Forschungsprojekt „10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ wird von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) unterstützt (Laufzeit 2004–2006) und ist als Kooperationsvorhaben der Universitäten Konstanz bzw. Bochum (Jörg Bogumil (Projektleitung), Sabine Kuhlmann, Stephan Grohs, Anna K. Ohm), Potsdam (Werner Jann, Christoph Reichard), Marburg (Leo Kießler) und Berlin (Hellmut Wollmann) angelegt.

2. Das Neue Steuerungsmodell

Das NSM knüpfte an internationale Vorbilder (vgl. Reichard/Banner 1993), insbesondere an die niederländische Stadt Tilburg (vgl. KGSt 1993a), an. Dabei erfolgte die deutsche Aufnahme des NPM im internationalen Vergleich relativ spät, was durch das Fehlen eines konkreten Handlungsdrucks und die hohe Leistungsfähigkeit, die der deutschen Verwaltung im internationalen Vergleich zugesprochen wurde, erklärt werden kann. Zudem gibt es im deutschen Verfassungsarrangement einige Basisinstitutionen (Verwaltungsföderalismus, Dezentralität, Subsidiaritätsprinzip), die unter NPM-Gesichtspunkten als „modernitätsfördernd“ anzusehen sind (vgl. Wollmann 1996: 19) und die ebenfalls bewirkten, dass der Reformdruck als zunächst begrenzt angesehen wurde. Erst unter dem zunehmenden Druck der Haushaltskonsolidierung Anfang der neunziger Jahre konnte das managerialistische Leitbild des NSM, nicht zuletzt infolge einer breit angelegten Diffusionskampagne der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), im kommunalen Raum Fuß fassen. Es versprach mehr Effizienz, Effektivität und Kundenorientierung, gleichzeitig verzichtete das NSM weitgehend auf die Diskussion der Neubestimmung öffentlicher Aufgaben, was die po-

Abbildung 1: Dimensionen des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

| Binnendimension | | Außendimension | |
|---|---|--|--|
| Verhältnis Politik – Verwaltung | Ablösung des klassischen Bürokratiemodells | | |
| Trennung von Politik- und Verwaltung („Was“ und „Wie“) <ul style="list-style-type: none"> • Politische Kontrakte • Politisches Controlling • Produktbudgets | Verfahrensinnovationen <ul style="list-style-type: none"> • Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung • Outputsteuerung über Produkte • Budgetierung • Controlling • Kosten-Leistungs-Rechnung • Kontraktmanagement | Kundenorientierung <ul style="list-style-type: none"> • Qualitätsmanagement • One-Stop-Agencies | |
| | Organisationsinnovationen <ul style="list-style-type: none"> • Konzernstruktur • Zentraler Steuerungsdienst • Querschnittsbereiche als Servicestellen | Wettbewerbs Elemente <ul style="list-style-type: none"> • Vermarktlichung • Privatisierung • Leistungsvergleiche | |
| | Personalinnovationen <ul style="list-style-type: none"> • Kooperations- und Gruppenelemente • Anreizsysteme • modernes Personalmanagement • betriebswirtschaftliches Wissen • ganzheitliche Arbeitszusammenhänge | | |

Der grau unterlegte Bereich erfasst das „erweiterte Modell“.

litische Konsensfähigkeit deutlich erhöhte (vgl. Jann 2005: 76). Ohne hier auf Details der Modernisierungselemente eingehen zu können, sind in Abbildung 1 die wesentlichen Elemente des NSM angeführt. Sie bilden zugleich den normativen Bewertungsrahmen (Soll-Dimension) für die hier verfolgte Wirkungsevaluation. Die Tabelle basiert auf der Unterscheidung zwischen einem „Kernmodell“ und einem „erweiterten Modell“, welches das binnenorientierte „Kernmodell“ um die Außendimension (Wettbewerbsselemente und Kundenorientierung) sowie Elemente des Personalmanagements ergänzt.²

3. Evaluationsdesign und Methodik

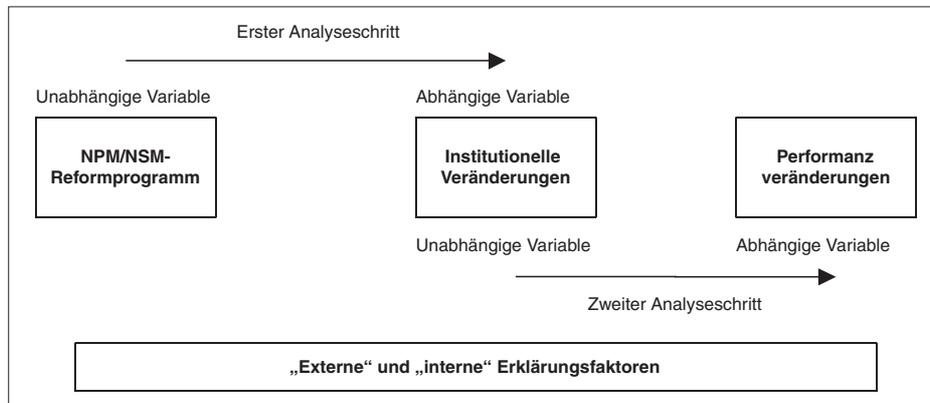
Verwaltungsmodernisierung wird im Folgenden als intendierte Veränderung von Verwaltungsstrukturen, also als „polity-policy“ aufgefasst (vgl. Wollmann 2004: 205–206; Jann 2001: 327–340). Dieser Typus von Policy ist jedoch mit spezifischen Steuerungsproblemen verbunden (Einheit von Subjekt und Objekt der Intervention; Veränderungen innerhalb des politisch-administrativen Systems als Interventionsziel, Wichtigkeit von Leitideen; vgl. Jann 2001: 330 ff.; Benz 2004: 22). Dies hat für die Wirkungsanalyse zur Folge, dass die Evaluation von Institutionenpolitik – im Unterschied zur Evaluation von Sektoralpolitiken – durch eine komplexere analytische Architektur gekennzeichnet ist. Denn Gegenstand institutionenpolitischer Wirkungsanalysen sind zunächst bestimmte Veränderungen innerhalb des politisch-administrativen Systems (Institutionenevaluation), sodann die Auswirkungen dieser auf das Handeln der Akteure und die Leistungsfähigkeit der Institution (Performanzevaluation) und schließlich in einem dritten Analyseschritt die weiteren Wirkungen im Umfeld des politisch-administrativen Systems (Outcome-Evaluation), die hier allerdings unberücksichtigt bleiben.³

Zur Analyse der Wirkungen von Verwaltungsreformen empfiehlt sich daher ein zweischrittiges Vorgehen (vgl. auch Wollmann 2004; Bogumil/Kuhlmann 2004; Kuhlmann 2004a). In einem ersten Schritt ist es Ziel, eine Bestandsaufnahme der institutionellen Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (NSM) im Bereich der organisatorischen, personellen und instrumentellen Veränderungen vorzunehmen (Institutionenevaluation). Im Fokus eines zweiten Schrittes steht die Frage nach den Wirkungen der Modernisierungsaktivitäten auf die administrativen Handlungsprozesse, also beispielsweise die Leistungsfähigkeit, die Bearbeitungszeiten, Kosteneffizienz, Qualitätssteigerungen, zunehmende Kunden- und Mitarbeiterorientierung (Performanzevaluation). Vereinfacht ergibt sich hieraus folgendes Analysemodell:

2 Zur Abgrenzung und Begründung vgl. Kißler u.a. (1997: 28–33), Bogumil (2001: 110–124), Bogumil/Kuhlmann (2004: 52–53); ähnlich die Unterscheidung von NSM 1.0 und NSM 2.0 in Reichard (2003).

3 Zum einen wurden im Rahmen des NSM kaum Veränderungen der Outcomes anvisiert bzw. zumindest keine klaren Zielsetzungen zur Wirkungsweise der Verwaltungsreform expliziert. Zweitens stellen sich bei der „Outcome-Evaluierung“ aufgrund der Vielzahl intervenierender Faktoren in besonderem Maße Kausalitäts- und Zuordnungsprobleme.

Abbildung 2: Zwei-Schritt-Modell institutioneller Wirkungsanalyse



Erschwert wird die Untersuchung von Reformwirkungen dadurch, dass die Performanz des Verwaltungshandelns von zahlreichen intervenierenden Faktoren abhängt und es häufig nicht möglich ist, den Einfluss institutioneller Veränderungen eindeutig zu isolieren (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004: 103–142; Wollmann 2004: 206–210; Boyne u.a. 2003: 13–14). Zudem liegt bislang kein etabliertes Indikatorenkonzept für die Erfassung administrativer Performanz vor, was zum Teil in der Tatsache begründet liegt, dass die Zieldimensionen der Modernisierungsmaßnahmen nur sehr allgemein formuliert und zum Teil inkonsistent und widersprüchlich sind (vgl. Banner 2001: 281; Bogumil/Kuhlmann 2006) sowie auf der Zeitachse variieren.⁴ Des Weiteren fällt die Bewertung und Gewichtung einzelner Dimensionen je nach Perspektive und Zugehörigkeit zu verschiedenen Stakeholder-Gruppen unterschiedlich aus (vgl. Connolly u.a. 1980; Boyne u.a. 2003: 14; Enticott 2004).

Um der Komplexität und „Multikausalität“ der Wirkungsanalyse gerecht zu werden, stützen sich die im Folgenden dargestellten empirischen Befunde auf drei miteinander verknüpfte methodische Schritte, die im Rahmen des Forschungsprojekts zur Anwendung kamen.

(1) Die Untersuchung basiert auf einer Auswertung des umfangreichen Schrifttums, das in den letzten zehn Jahren zur NSM-Reform deutscher Kommunen verfasst worden ist, insbesondere vorliegender Forschungsberichte, Umfrageergebnisse und sonstiger empirischer Studien.⁵

⁴ Bei der Konzipierung der Evaluation wird dieser Problematik dadurch Rechnung getragen, dass wir verschiedene „Modellvarianten“ des NSM unterscheiden („Kernmodell“ vs. „erweitertes Modell“; siehe oben).

⁵ Dabei sind einerseits vorliegende Survey-Daten genutzt worden (DST 1994/95, 1996, 1998; Grömig 2001; Frischmuth 1996, 2001a, 2001b; Mäding 1998; KGSt 1998; Difu 2005). Andererseits ist auf Ergebnisse von (qualitativer) Begleitforschung zurückgegriffen worden (vgl. insbesondere Wegrich u.a. 1997; Kißler u.a. 1997; Brandel u.a. 1999; Jaedicke u.a. 2000; Bogumil 2001: 124–173; Bogumil u.a. 2000; Naschold/Bogumil 2000: 166–232; Osner 2001).

(2) Von Ende Januar bis Juni 2005 wurde eine bundesweite schriftliche Befragung deutscher Kommunen durchgeführt. Neben den KGSt-Mitgliedskommunen ($n = 1543$) wurden alle Städte und Gemeinden über 20.000 Einwohner zusätzlich in das Sample aufgenommen, die nicht Mitglied der KGSt sind, so dass es sich um eine Vollerhebung aller deutschen Städte über 20.000 Einwohner, von drei Vierteln der Städte und Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner (ohne regionalen Bias) sowie von zwei Dritteln der deutschen Landkreise handelt.⁶ Da unterschiedliche Sichtweisen und Interessenlagen der Akteure bestehen, wurde ein mehrperspektivischer Ansatz gewählt (vgl. Enticott 2004). Zur Ergänzung der offiziellen Perspektive der Verwaltungsspitze, die möglicherweise durch eine Tendenz zu positiver Außendarstellung trotz zugesicherter Anonymität geprägt ist, sind daher die Personalratsvorsitzenden befragt worden. Um die konkreten Reformauswirkungen in einzelnen Handlungsfeldern zu erfassen, sind darüber hinaus Vertreter zweier lokaler Politikfelder (Leitung der Unteren Bauaufsicht; Leitung des Jugendamtes) in die Umfrage einbezogen worden.⁷ Der Rücklauf belief sich nach zwei Mahnwellen zwischen 42 und 55 Prozent (vgl. Tabelle 1), was als sehr zufrieden stellend betrachtet werden kann.⁸ Der Rücklauf ist in den alten Bundesländern deutlich höher als in den neuen Ländern und nimmt mit zunehmender Größe der Kommunen zu.

Tabelle 1: Rücklauf der schriftlichen Befragung

| | | Angeschrieben | Rücklauf Gesamt | Rücklauf West | Rücklauf Ost |
|----------------------------|----|-------------------|--------------------|------------------|-----------------|
| Bürgermeister/Landrat | BM | 1565 | 870 (55,6 %) | 746 (57,1 %) | 124 (43,7 %) |
| Personalratsvorsitzende(r) | PR | 1562 ¹ | 667 (42,7 %) | 573 (43,9 %) | 94 (32,0 %) |
| Jugendamt | JA | 519 | 240 (46,3 %) | 199 (47,3 %) | 41 (45,0 %) |
| Untere Bauaufsicht | BA | 782 | 365 (46,5 %) | 313 (50,0 %) | 52 (42,2 %) |

1 Aus drei Kommunen kam die Information, dass kein Personalrat existiert.

6 Die drei Stadtstaaten wurden auf Grund ihrer besonderen Struktur ausgeschlossen. Bei den Landkreisen ist ein regionaler Bias zu verzeichnen, der durch geringere Anteile an KGSt-Mitgliedschaften insbesondere in Bayern, Baden-Württemberg und den neuen Bundesländern zu erklären ist.

7 Bei signifikanten Unterschieden zwischen den Sichtweisen der Bürgermeister und der Personalratsvorsitzenden wird im Folgenden auf diese aufmerksam gemacht. Auf die policy-spezifische Auswertung kann jedoch hier nicht weiter eingegangen werden.

8 Zum Vergleich bietet sich insbesondere die KGSt-Mitgliederbefragung von 1997 an (vgl. KGSt 1998), die mit einer ähnlichen Grundgesamtheit einen Rücklauf von 43,1 % realisierte. Die deutlich höheren Rücklaufquoten der Umfragen des Deutschen Städtetages und des DIfU mit Rücklaufquoten zwischen 70 und 85 % (vgl. zum Überblick Kuhlmann 2004: 375) erklären sich aus der selektiven Grundgesamtheit der DST/DIfU-Studien, die sich aus den kreisfreien und den größeren kreisangehörigen Städten zusammensetzt, eine Gruppe bei der der Rücklauf unserer Umfrage ebenfalls deutlich höher ausfällt (über 400.000 EW: 75,0 %; 200.000–400.000 EW: 70,8 %; 100.000–200.000 EW: 76,7 %; 50.000–100.000 EW: 62,3 %).

Auch wenn in dieser Umfrage Erkenntnisse auf einer breiten empirischen Basis gewonnen werden konnten, sind zwei einschränkende Punkte bezüglich der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die Gesamtheit der Kommunen über 10.000 Einwohner anzuführen. So muss bei den Ergebnissen davon ausgegangen werden, dass die Angaben zur Umsetzung und dem Erfolg kommunaler Verwaltungsmodernisierung etwas höher ausfallen als in der angestrebten Grundgesamtheit, da eine höhere Antwortbereitschaft bei den Kommunen zu beobachten war, die Modernisierungsmaßnahmen unternommen haben, wie eine Analyse der nicht-teilnehmenden Kommunen zeigt. Aufgrund der Beschränkung auf KGSt-Mitgliedskommunen können zudem keine Aussagen über die Modernisierungsaktivitäten der rund 230 Kommunen über 10.000 Einwohner gemacht werden, die nicht Mitglied der KGSt sind.

(3) Aufgrund der methodologischen Probleme, die mit (ausschließlich) quantitativen Umfragedaten bei Evaluationsfragestellungen verbunden sind, wurden qualitative Fallstudien in vier ausgewählten Städten⁹ durchgeführt, die einerseits (ex post) als Korrektiv, andererseits (ex ante) zur theoretischen Anleitung (z.B. hinsichtlich der Konzipierung und Operationalisierung von Variablen) der Umfrage herangezogen wurden. Die Fallstudien stützten sich auf Dokumentenanalysen und Experteninterviews mit verschiedenen Akteuren unterschiedlicher Hierarchieebenen (Verwaltungsvorstand, Fachbereichsleiter, Amtsleiter) und Funktionsbereiche (Ratspolitiker, Exekutivpolitiker, sektorale Aufgabenfelder, Personalratsvorsitzende). Ziel des fallstudienartigen Vorgehens war es, das „Wirken“ von Reformmaßnahmen im lokalen Handlungskontext möglichst realitätsnah zu analysieren, dabei zahlreiche Hintergrundinformationen und Kontextvariablen einzubeziehen und dadurch Zusammenhänge aufzudecken und zu Erklärungsmustern zu gelangen. Auch war mit dem Fallstudienansatz die Absicht verbunden, die zeitvergleichende Bewertungsperspektive der Wirkungsanalyse einzulösen¹⁰ sowie konkrete Performanzveränderungen in wichtigen Leistungsparametern zu erheben, was im Rahmen der Umfrage kaum möglich schien.

Aus der komplementären Nutzung und einer Kontrastierung der Befunde von Sekundäranalyse, repräsentativer Umfrage und Fallbefunden wird im Folgenden eine Annäherung an die Frage nach den Ergebnissen und Wirkungen der lokalen NSM-Reform in Deutschland versucht.

⁹ Diese werden im Folgenden auf eigenen Wunsch hin anonymisiert: Stadt T. in NRW, Stadt L. in NRW, Stadt N. in Mecklenburg-Vorpommern, Stadt R. in Baden-Württemberg. Sie haben zwischen 60.000 und 300.000 Einwohner.

¹⁰ Drei der Fallkommunen wurden bereits im Rahmen früherer Studien auf ihre Reformaktivitäten hin untersucht, so dass hier Informationen ex ante vorliegen. Außerdem wurde, um der methodischen Forderung nach Kontrollgruppen zu entsprechen, eine Kommune ausgewählt, in der die NSM-Reform kaum verfolgt wurde („Nicht-NSM-Kommune“), so dass im Vergleich mit den anderen drei (fortgeschrittenen) NSM-Kommunen versucht werden kann, die Frage „does it make a difference?“ zu beantworten.

4. Zum Umsetzungsstand des Neuen Steuerungsmodells

4.1 Gesamteinschätzung

Zweifelsohne haben die deutschen Kommunen in den letzten zehn Jahren die Modernisierung ihrer Verwaltungen beachtlich vorangetrieben. Verwaltungsmodernisierung ist und war ein flächendeckendes Thema in deutschen Kommunalverwaltungen, was unsere Umfragebefunde klar widerspiegeln. 92,4 Prozent der antwortenden Kommunen geben an, seit den neunziger Jahren Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt zu haben, wobei bemerkenswert ist, dass es hier kein West-Ost-Gefälle gibt. Während Verwaltungsmodernisierung im Allgemeinen damit zwar in Ost wie West ein Schlüsselthema ist, wird jedoch die Frage, *wie* modernisiert wird und insbesondere ob dabei das NSM als Reformleitbild im Vordergrund steht, von ost- und westdeutschen Kommunalakteuren unterschiedlich beantwortet.

Hervorzuheben ist, dass sich von den deutschen „Reformkommunen“ eine überwältigende Mehrheit (82,4 %) am NSM als Reformleitbild orientiert hat. Allerdings ist diese Orientierung am NSM in den westdeutschen stärker als in den ostdeutschen Städten und eher in den großen Städten und Kreisen als in den kleineren Kommunen festzustellen.

Tabelle 2: Modernisierungsaktivitäten der deutschen Kommunen

| Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung | Kreisfreie Städte | Kreisangehörige Gemeinden | Landkreise | West | Ost | Gesamt |
|--|-------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Insgesamt | 97,6 % (80) | 91,0 % (579) | 95,4 % (145) | 92,2 % (688) | 93,5 % (116) | 92,4 % (804) |
| Orientierung am NSM als Gesamtkonzept | 27,2 % (22) | 14,7 % (85) | 15,9 % (23) | 17,1 % (118) | 10,3 % (12) | 16,1 % (130) |
| Orientierung an einzelnen Instrumenten des NSM | 65,4 % (53) | 64,3 % (374) | 74,5 % (108) | 66,7 % (461) | 63,8 % (74) | 66,3 % (535) |

n = 870; Angaben in Prozent, Absolutzahlen in Klammer, Spaltenprozentage

Quelle: Umfrage, „10 Jahre NSM“, Bürgermeisterdatensatz.

Kann die Leitbildwirkung des NSM damit im Allgemeinen als unbestritten gelten, ergibt sich jedoch hinsichtlich der konkreten Umsetzung des Reformkonzepts ein differenzierteres Bild. Zum einen orientieren sich die deutschen Kommunen nur partiell am NSM, wenn sie die Modernisierung ihrer Verwaltungen in Angriff nehmen. Mehr als 60 Prozent der Kommunen haben nur einzelne Elemente des NSM im Blick, wohingegen sich nur eine Minderheit in ihren Reformaktivitäten am Gesamtkonzept des NSM ausrichtet (16,1 %; vgl. Tabelle 2).¹¹

Wirft man zum anderen nun einen Blick über die „Verlautbarungsebene“ (*talk*) hinaus auf die tatsächliche Implementation von NSM-Instrumenten (*action*), so zeigt sich ein noch größeres Auseinanderfallen zwischen dem Konzept und der Realität. Legt

¹¹ Ähnliche Befunde präsentierte die Studie des DIFU für das Jahr 2004. Hier geben ebenfalls über 95 % der Städte an, modernisierungsaktiv zu sein, davon orientieren sich 9,9 % ganz und 67 % teilweise am NSM (vgl. DIFU 2005: 14).

man als Bewertungsmaßstab die NSM-Kernelemente zugrunde (siehe Abbildung 1), so gibt es nach zehn Jahren Reform kein einziges Element, welches von der Mehrheit der deutschen Kommunen inzwischen in der ganzen Verwaltung implementiert worden ist (siehe Tabelle 3). Bundesweit gibt es nur 22 Kommunen (2,5 %), die man aufgrund unserer Erhebung als „NSM-Hardliner“ bezeichnen könnte, da sie nach eigenen Angaben sieben Kernelemente des NSM (Strategische Steuerungsunterstützung, interne Servicestellen, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Produktdefinitionen und -beschreibungen, politisches Kontraktmanagement, internes Kontraktmanagement) flächendeckend in der ganzen Verwaltung eingeführt haben. Ein maßgeblicher Grund dieser geringen Zahl liegt in der seltenen Umsetzung des politischen Kontraktmanagements.

Tabelle 3: Realisierte NSM-Kernelemente

| NSM-Kernbereiche | Umsetzung in der ganzen Verwaltung | Umsetzung in Teilbereichen |
|--|------------------------------------|----------------------------|
| Fachbereichsstrukturen | 43,6 % (379) | 9,3 % (81) |
| Zentrale Steuerungsunterstützung | 25,9 % (225) | 12,4 % (108) |
| Dezentrale Controllingstellen | 10,9 % (95) | 13,6 % (118) |
| Umbau Querschnittsbereiche zu Servicestellen | 23,9 % (208) | 24,7 % (215) |
| Abbau von Hierarchieebenen | 34,5 % (300) | 25,4 % (221) |
| Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung | 33,1 % (288) | 26,2 % (228) |
| Budgetierung | 33,1 % (288) | 34,4 % (291) |
| Produkte | 29,0 % (252) | 9,9 % (86) |
| Kosten- und Leistungsrechnung | 12,7 % (108) | 33,0 % (287) |
| Berichtswesen | 22,1 % (192) | 20,7 % (180) |
| | Eingeführt | |
| Kontrakte Politik-Verwaltung | 14,8 % (129) | * |
| Kontrakte Verwaltungsspitze-Verwaltung | 24,3 % (211) | * |

n = 870; * Item nicht vorhanden.

Quelle: Umfrage, „10 Jahre NSM“, Bürgermeisterdatensatz.

Bezieht man dagegen die Kommunen, die die Einführung von NSM-Instrumenten in Teilbereichen ihrer Verwaltungen umgesetzt haben, mit ein, verringert sich die Diskrepanz zwischen Konzept und Realität. Berücksichtigt man zudem die Elemente, die eher dem erweiterten Modell zuzurechnen sind, wie Maßnahmen zur Verbesserung der Kundenorientierung, so zeigt sich, dass diese in größerem Umfang als alle NSM-Kernelemente umgesetzt wurden (vgl. ausführlich Kapitel 4.4). Insgesamt gesehen kann somit eine nach wie vor bestehende nicht unerhebliche „Implementationslücke“ bezogen auf wesentliche Elemente des NSM konstatiert werden.¹²

12 Diese Feststellung wird dadurch noch bestärkt, dass die Umsetzungsbilanz schlechter ausfallen würde, wenn die Kommunen, die – überwiegend deshalb, weil sie erklärte Nicht-NSM-Reformer sind – nicht an der Umfrage teilgenommen haben, einbezogen wären.

4.2 Abschied vom weberianischen Bürokratiemodell? Dezentralisierung und outputorientierte Steuerung

Ein wesentliches Ziel des NSM bestand darin, von der „klassisch-bürokratischen“ (weberianischen) Verwaltungsorganisation zu einer stärker an betriebswirtschaftlichen Vorbildern orientierten Organisations- und Steuerungsform überzugehen. Steile Hierarchien sollten abgebaut und flexibilisiert, „atomisierte“ Verantwortungsstrukturen integriert, die traditionelle Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung aufgehoben und die Querschnittsämter zu Servicestellen mit interner Auftragnehmerfunktion umgebaut werden, um so die diagnostizierte „organisierte Unverantwortlichkeit“ (Banner 1991: 6) zu beseitigen und zu einer „unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur“ (KGSt 1993a: 16–20, hier S. 16) überzugehen. Gefordert wurde eine stärkere Ausrichtung der Verwaltungssteuerung auf die Ergebnisse und Wirkungen der Leistungsprozesse:

„Wirksame Verwaltungssteuerung ist nur von der Leistungs- (Output-) Seite her möglich“ (KGSt 1993a: 20).

Bezogen auf die *dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung* zeigt sich in der Umfrage, dass diese in rund 33 Prozent der befragten Kommunen ganz und in weiteren 26,2 Prozent teilweise eingeführt wurde (vgl. Tabelle A1). Hiermit ist in der Regel auch ein Abbau von Hierarchieebenen verbunden, da häufig eine Führungsebene (Amt oder Dezernat) fortfiel. Hierarchieebenen wurden in 34,5 Prozent der Kommunen abgebaut. Diese Organisationsreformen waren insbesondere ein Projekt der mittelgroßen Städte (50.000 bis 100.000 Einwohner) und großen Landkreise (über 250.000 Einwohner), in denen jeweils deutlich über 50 Prozent von einer Einführung beider Reforminstrumente berichten.

Über 50 Prozent aller Kommunen verfügen zumindest in Teilbereichen über Erfahrungen mit Fachbereichsstrukturen.¹³ Für eine Interpretation dieser Daten muss jedoch in Rechnung gestellt werden, dass Ausmaß und Reichweite der Verantwortungsübertragung stark variieren. Mitunter ist diese sehr begrenzt, wenn z.B. schon die Tatsache, dass Amtsleiter bei der Personalauswahl beteiligt werden oder über Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in ihrem Bereich entscheiden dürfen, als dezentrale Personalverantwortung etikettiert wird. Wirft man zudem einen Blick auf die NSM-Realität in ausgewählten Aufgabenfeldern, so zeigt sich, dass hier die von den Verwaltungsspitzen „verlautbarte“ dezentrale Ressourcenverantwortung nur bedingt „unten“ angekommen ist. Denn lediglich in 11,2 Prozent der befragten Jugendämter und 5,1 Prozent der befragten Bauordnungsämter wurde die Personalverantwortung auf die Fachbereiche oder Ämter übertragen.

¹³ Zur Relativierung dieses Ergebnisses muss gesagt werden, dass es keine einheitliche Verwendung des Begriffs „Fachbereich“ gibt und dass sowohl Kommunen existieren, die die alte Bezeichnung Amt für Strukturen im Sinne von Fachbereichen fortführen, als auch solche, die die Bezeichnung Fachbereiche für die Weiterführung von klassischen Ämterstrukturen verwenden. Synonym für Fachbereiche wurden in zahlreichen Kommunen unternehmensnahe Begriffe wie „Geschäftsbereich“ o.ä. eingeführt.

Erwartungsgemäß ist eines der attraktivsten Reformthemen für deutsche Kommunen die Einführung der *Budgetierung* gewesen. Unsere Umfrageergebnisse zeigen, dass nach Angaben der Befragten in 33,1 Prozent der Kommunen flächendeckend und in weiteren 34,4 Prozent zumindest in Teilbereichen budgetiert wird. Die Anziehungskraft dieses Reforminstruments erklärt sich in erster Linie daraus, dass sich die Budgetierung als eine „intelligente Sparstrategie“ erwiesen hat, die von den Kämmerern genutzt wird, um die Ausgaben der Fachbereiche zu „deckeln“ (Banner 2001: 286). Dabei handelt es sich jedoch wohl in den meisten Fällen um eine rein inputorientierte Budgetierung: Nur in 15,7 Prozent der budgetierenden Fälle handelt es sich um Budgetierung, die mit Ziel- und Leistungsvorgaben im Sinne einer Output-Budgetierung verbunden ist. Auch die angestrebten Anreize durch die freie Verfügung über Restmittel dürften nur eingeschränkt zum Tragen kommen: Nur in rund 40 Prozent der budgetierenden Fälle kommt es zu einer zumindest teilweisen antragsfreien Überlassung von Restmitteln an die budgetierte Einheit. Außerdem ist im Zuge der Bemühungen um Haushaltskonsolidierung eine Entwicklung eingetreten, in der anstelle der proklamierten Erweiterung dezentraler Verantwortung eher die zentrale Steuerungslogik verstärkt wird, da aufgrund rigider zentraler Budgetierungsvorgaben für die Fachbereiche kaum noch Handlungsspielräume im dezentralen Ressourcenmanagement bestehen. Damit bleibt die Budgetierung in einer großen Zahl von Fällen weiterhin ein inputorientiertes Führungsinstrument zur Kostendeckelung und keine Anregung zum „aktiven Umgang mit knappen Ressourcen“ (KGSt 1993b: 7), zumal auch die Koppelung an die dezentrale Ressourcenverantwortung eher unterentwickelt ist.

Oftmals waren die ersten Instrumente bei den Bemühungen um eine ergebnisorientierte Steuerung in der Reformpraxis *die Definition und Beschreibung von Produkten*, die als zentrale Informationsträger zur Erfassung des Verwaltungsausgangs – im Sinne der Ergebnisse von Leistungsprozessen der Verwaltung – angesehen wurden. Laut unserer Umfrage haben 29,0 Prozent der Kommunen Produkte flächendeckend oder zumindest teilweise (9,9 %) definiert oder sind momentan noch im Aufbau (22,9 %).¹⁴ Zudem nehmen – auch verglichen mit früheren Umfragen des Deutschen Städtetags – die Bemühungen kontinuierlich zu, für die Leistungen der Kommunalverwaltungen Kosten genauer beziffern zu können. So geben 12,7 Prozent an, eine Kosten-Leistungsrechnung (KLR) voll umgesetzt zu haben, weitere 33,0 Prozent haben dies zumindest in Teilbereichen und in weiteren 27,1 Prozent befindet sie sich derzeit im Aufbau. Damit handelt es sich neben dem von der Mehrzahl der Landesregierungen verpflichtend verfolgten Übergang von der Kameralistik zur Doppik und der Vermögensbewertung, die beide in einem inhaltlichen Zusammenhang mit der Kosten- und Leistungsrechnung stehen, um die derzeit am aktivsten bearbeitete Reformbaustelle.

14 In früheren Umfragen des Deutschen Städtetags wurde ein erheblicher Rückgang der Verwendung von Produkten konstatiert: Wurde 1998 noch in 61 % der befragten Städte mit Produkten gearbeitet, waren dies im Jahr 2000 nur noch 32 % (vgl. Grömig 2001: 15). Zieht man eine vergleichbare Grundgesamtheit heran (kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte über 50.000 EW), muss diese Entwicklung weg von Produkten relativiert werden: In der Vergleichsgruppe geben 51,6 % an, Produktbeschreibungen in der ganzen Verwaltung umgesetzt zu haben und weitere jeweils 12,7 % geben an, dies in Teilbereichen zu tun bzw. im Aufbau befindlich zu sein. In der aktuelleren DIFU-Studie (DIFU 2005) wird diese Information nicht erhoben.

Angesichts eines frühen Enthusiasmus bei den ergebnisorientierten Verfahren Mitte der neunziger Jahre sind die Implementationszahlen nach über 10 Jahren nicht überwältigend hoch. Dies hängt möglicherweise mit der Kritik an der starken Orientierung am Produktkonzept Ende der neunziger Jahre zusammen, die das Unbehagen vieler Kommunen repräsentierte: Ein typisch „teutonisches“ (Reichard 1998) Perfektionierungsstreben führe zu ausgefeilten und detaillierten Produktkatalogen, die an Stelle der Steuerungsfunktion eine neue Produktbürokratie setzten. Der nicht geringe Aufwand zeigt sich in den Kommunen, in denen mit Produkten gearbeitet wird, und in denen in der Regel fast das komplette Spektrum der Verwaltungsleistungen – gemessen am Anteil des Verwaltungshaushalts – durch Produkte erfasst wird (70,3 % der Kommunen mit Produkten geben in unserer Umfrage an, zwischen 80 % und 100 % der Verwaltungsleistungen abzudecken). Die Kataloge umfassen bis zu 1000 Einzelprodukte (in der Mehrzahl der Kommunen zwischen 80 und 200).

Vor diesem Hintergrund erscheint es als problematisch, dass die aufwändig erstellten Produktkataloge kaum für Steuerungszwecke herangezogen worden sind (Banner 2001: 287). Stattdessen ist festzustellen, dass ein erheblicher Anteil der Kommunen, die Produkte definiert haben, diese weder für die Ermittlung von Budgets, noch für Haushaltsverhandlungen oder die Neuorganisation von Verwaltungsprozessen und auch nicht für interkommunale Vergleiche nutzt (vgl. Tabelle 4). In 14,2 Prozent der Kommunen, die Produktdefinitionen verwenden, findet überhaupt kein Anschluss der Produkte an wesentliche Instrumente des NSM statt und es stellt sich hier die Frage, inwiefern der beträchtliche Aufwand der Erstellung von Produktkatalogen in diesen Fällen gerechtfertigt ist. Zwar ist dieses Problem der isolierten Produktentwicklung recht früh erkannt worden (vgl. KGSt 1997; Reichard 1998), dennoch stellen „freischwebende“ (Banner 2001: 287) Produktkataloge offenbar immer noch ein Problem dar.

Tabelle 4: Verwendung von Produktdefinitionen

| | n | Anteil an Kommunen mit Produkten ¹ (n = 338) | Anteil an allen Kommunen (n = 870) |
|--|-----|---|--|
| Kosten- und Leistungsrechnung | 223 | 66,0 % | 25,6 % |
| Berichtswesen | 219 | 64,8 % | 25,2 % |
| Produktbezogener Haushalt | 207 | 61,2 % | 23,8 % |
| Zielvereinbarungen innerhalb der Verwaltung | 174 | 51,5 % | 20,0 % |
| Ermittlung von Budgets | 173 | 51,2 % | 19,9 % |
| Neuorganisation von Verwaltungsprozessen | 173 | 51,2 % | 19,9 % |
| Haushaltsverhandlungen | 169 | 50,0 % | 19,4 % |
| Interkommunale Vergleiche | 161 | 47,5 % | 18,5 % |
| Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung | 116 | 34,3 % | 13,3 % |
| Vergleiche mit externen Anbietern | 114 | 33,7 % | 13,1 % |
| Keine der genannten Verwendungen | 48 | 14,2 % | 5,5 % |

1 Es wurden nur Kommunen berücksichtigt, in denen Produkte in der ganzen Verwaltung oder in Teilbereichen eingeführt wurden.

Quelle: Umfrage, „10 Jahre NSM“, Bürgermeisterdatensatz.

Neben den Kernbereichen Dezentralisierung und Outputsteuerung spielte in der Konzeption der KGSt die *Personalentwicklung* eine zunehmend stärkere Rolle. Dem liegt

die Einsicht zu Grunde, dass die Umsetzung des NSM im Wesentlichen von der Mitwirkung des Personals der Verwaltung abhängt. Akzeptanz und aktive Beteiligung sollten daher gezielt durch Personalentwicklung unterstützt werden (KGSt 1996b: 7). Tatsächlich sind nur eingeschränkt Veränderungen im Bereich des Personalmanagements und der Personalentwicklung festzustellen. Zwar wurde in zahlreichen modernisierenden Kommunen zusätzliches betriebswirtschaftlich geschultes Personal angestellt (36,1 %) und finden vor allem in mittlerweile 62,0 Prozent der Kommunen Mitarbeitergespräche statt, dennoch bleiben die Aktivitäten gemessen an den Zielvorstellungen auf eher wenig anspruchsvolle Verfahren beschränkt oder befinden sich im klassischen Bereich der Fort- und Weiterbildung (vgl. Tabelle A1). Ein Hauptproblem dürfte die angespannte Haushaltslage der Kommunen sein, die für zusätzliche Maßnahmen der Personalentwicklung und auch für zusätzliche Leistungsanreize wenig Spielraum lässt.

4.3 Veränderungen im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung

Die beabsichtigte Trennung von Politik und Verwaltung stellt den zweiten grundlegenden Eingriff in das traditionelle Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene dar. Dabei soll eine klare Zuordnung der strategischen Entscheidungen zum Zuständigkeitsbereich des Rates in Abgrenzung zu den Detailentscheidungen getroffen werden, die ausschließlich im Verantwortungsbereich der Verwaltung liegen sollen (vgl. KGSt 1993; 1996a). Diese zunächst strikte und später etwas „gelockerte“ Trennung von Politik und Verwaltung wurde kritisiert, weil sie einerseits unrealistisch, andererseits auch normativ nicht anstrebenswert sei. Auch die weitere Ausformulierung hin zu einem „Strategischen Management“ (vgl. Heinz 2000; KGSt 2000) stieß auf die Kritik einer naiven Sicht auf Kommunalpolitik, die die Logik konkurrenzdemokratischer Verfahren systematisch missachte (vgl. Bogumil 2002).¹⁵

Angestrebt wurde auch der Aufbau eines „politischen Controllings“, das die Kommunalvertretung zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Kontrollfunktion befähigen sollte. Mittels der Kontrakte, welche die Zielvorgaben des Rates fixieren, sollte sichergestellt werden, dass „die Verwaltung die Vorgaben der Politik ohne jede Einschränkungen beachtet“ (KGSt 1996a: 10). Der Haushaltsplan wurde als Rahmenkontrakt verstanden und sollte „zum zentralen Instrument der Gesamtsteuerung“ werden (vgl. KGSt 1996a: 21). Ein aussagekräftiges Controlling und Berichtswesen sollte Transparenz herstellen, um so der Politik die Überprüfung und Bewertung der Zielerreichung zu ermöglichen. „Dazu sind Kennzahlen und Indikatoren produktgenau zu ermitteln“ (KGSt 1996a: 10), ohne jedoch die Politik mit einer Papierflut zu überfordern. Auch die Arbeit der Ausschüsse sollte – dem Grundsatz folgend „wenige Fachbereiche und wenige Ausschüsse“ (KGSt 1996a: 30) – an diese neue Arbeitsteilung angepasst werden.

¹⁵ Einwände waren hier Probleme bei der Entwicklung eindeutiger kommunalpolitischer Zielvorstellungen, eine Dominanz der Verwaltung mit engen Verflechtungen zu den Mehrheitsfraktionen und die Politisierung des Umsetzungsprozesses, die eine Trennung des „Was“ vom „Wie“ verhinderten (vgl. Bogumil 2002: 133–136).

Schon bei der Rangfolge der Modernisierungsziele der Kommunen bewegt sich die Neu- bzw. Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung allerdings deutlich am Ende. Nur 29,7 Prozent der Kommunen geben an, diesen Themenbereich überhaupt zu behandeln, beim Blick auf die konkreten Instrumente sieht die Bilanz noch bescheidener aus. So ist das Kontraktmanagement über Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung(sspitze) nur in 14,8 Prozent der befragten Kommunen etabliert.¹⁶ Gegenstand der Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung sind in 12,8 Prozent der Fälle Qualitätsmerkmale und in 12,1 Prozent Produkte. Kostenkennzahlen und Leistungskennzahlen sind ebenfalls in mehr als 10 Prozent der Kommunen relevante Inhalte der Vereinbarungen, wohingegen Wirkungskennzahlen nur eine nachgeordnete Rolle spielen. Ein Berichtswesen, das sich an den Rat wendet und somit als Instrument des politischen Controllings dient, existiert nach Angaben der Befragten in 22,8 Prozent aller Kommunen zumindest für Teilbereiche der Verwaltung, in 14,8 Prozent für die ganze Verwaltung. Insgesamt zeigt sich damit, dass der Umsetzungsgrad der Instrumente zur Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung im Vergleich zu allen anderen Modernisierungselementen am geringsten ist.

4.4 Veränderungen im Außenverhältnis

Neben den Modernisierungsschritten innerhalb der Verwaltung wurde im NSM eine Veränderung der Gestaltung des Außenverhältnisses der Verwaltung proklamiert. Diese Maßnahmen spielten in der NSM-Konzeption zunächst eine nachrangige Rolle, gerieten aber im Laufe der neunziger Jahre vermehrt in den Modernisierungsdiskurs, nicht zuletzt deshalb, da die Defizite einer reinen Binnenorientierung verstärkt thematisiert wurden. Die Modernisierung des Außenverhältnisses sollte das NSM „unter Strom“ setzen; es umfasst zum einen das Verständnis des Bürgers als „Kunden“ der Kommunalverwaltung sowie zum anderen Wettbewerbselemente wie Leistungsvergleiche, Markttests und Vergabeverfahren, die in das kommunale Verwaltungshandeln Einzug halten sollen.

4.4.1 Kundenorientierung

Im Mittelpunkt der Entwicklung einer „kundenorientierten Dienstleistungspolitik“ (Bogumil u.a. 2001) steht der Wandel kommunaler Verwaltungen zu Dienstleistungs- und Servicezentren. Organisatorische Änderungen wie die Bündelung von Dienstleistungen (Einrichtung von Bürgerämtern in 57,5 % der Kommunen) und ein ortsnahes

¹⁶ In den neuen Bundesländern liegt der Prozentsatz der Kommunen, die Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung etabliert haben, lediglich bei 3,2 % und somit weit niedriger als in den alten Bundesländern mit 16,8 %. In kreisfreien Städten wurde dieses Instrument mit 19,5 % überproportional oft eingeführt, wohingegen in kreisangehörigen Gemeinden die Umsetzungsrate lediglich bei 10,1 % liegt. Auch lässt sich die Tendenz erkennen, dass Zielvereinbarungen überproportional öfter umgesetzt werden, je größer die Kommune ist.

Angebot von Dienstleistungen durch Dezentralisierung (40,0 %) wurden ebenso verfolgt wie Prozessinnovationen. Zu diesen zählen die Erweiterung von Sprechzeiten (74,5 %) und die Einführung eines Qualitätsmanagements (13,9 %). Außerdem erfolgte bei 54,7 Prozent der Befragten eine Beteiligung der „Kunden“ durch Klienten- und Bürgerbefragungen. Ein Beschwerdemanagement wurde in 29,9 Prozent der Fälle eingeführt (vgl. Tabelle A1).

Die verstärkte Orientierung am Bürger als Kunden kann also als ein Erfolgsprojekt gesehen werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es sich hier um kein genuines NSM-Projekt handelt, sondern die Idee der „Bürgerämter“ war schon Anfang der achtziger Jahre in gänzlich anderem Kontext entstanden. Dennoch sind Merkmale verstärkter Kundenorientierung und auch die Idee der one stop agency im erweiterten NSM-Modell zu finden. Vor allem aber kann in diesem Bereich die NSM-Modernisierung als ein entscheidender Wegbereiter für die Reaktivierung dieses älteren Modernisierungsansatzes gesehen werden. Denn erst Mitte der neunziger Jahre wurden Bürgerämter in der Breite der Kommunen diskutiert und eingerichtet. Der Anteil von Städten mit über 50.000 Einwohnern, in denen es Bürgerämter gibt, liegt laut unserer Umfrage bei weit über 80 Prozent.

Ebenfalls im Kontext verstärkter Kundenorientierung können traditionelle Reformansätze wie Verfahrensbeschleunigung im Baugenehmigungsverfahren – z.B. durch Einführung eines Sternverfahrens oder verstärkter Verantwortungsdelegation – gesehen werden (vgl. Jaedicke u.a. 2000), die in 75 Prozent (n = 279) der befragten Bauordnungsbehörden vorgenommen wurden, und dort z.T. erhebliche Zeitgewinne zur Folge hatten und die – so zumindest die Einschätzung der befragten Leiter der Unteren Bauaufsicht – die rechtliche Qualität der Entscheidungen in den seltensten Fällen beeinträchtigen.

4.4.2 Wettbewerb

Bei den Wettbewerbsmaßnahmen lässt sich ein tatsächlicher Wettbewerb mit privaten Anbietern und anderen öffentlichen Anbietern von einem virtuellen Wettbewerb zwischen Verwaltungen in so genannten Vergleichsringen, Wettbewerben und internem und externem Benchmarking unterscheiden. Ansätze einer wirklich wettbewerbsorientierten Organisationsgestaltung, die sowohl dem Bürger als Kunden als auch der Verwaltung selbst verstärkt Wahloptionen ermöglicht, sind bislang auf lokaler Ebene kaum zu erkennen.

An deren Stelle treten vor allem Formen des nicht-marktlichen Wettbewerbs in Form inter- und intrakommunaler Vergleichsringe und Benchmarking-Projekte.¹⁷ 43,3 Prozent der Kommunen geben an, sich zumindest gelegentlich an interkommunalen Leistungsvergleichen, Vergleichsringen und Wettbewerben zu beteiligen, nur ein knappes Viertel der Kommunen (23,3 %) nimmt an solchen Maßnahmen gar nicht teil. Insbesondere die Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern beteiligen sich un-

¹⁷ Ein umfassender Überblick über bundesweite/länderübergreifende Projekte zum Leistungsvergleich sowie deren Initiatoren und Vergleichsinhalte findet sich bei Kuhlmann (2004b: 97–98, 2005: 12–13).

terdurchschnittlich häufig an Vergleichsmaßnahmen, was sich durch die geringere Modernisierungsaktivität bei ebendiesen Kommunen allerdings gut erklären lässt.

Befragt man Kommunen, die an Leistungsvergleichen teilnehmen, nach deren Nutzen, geben fast 75 Prozent der befragten Bürgermeister an, dass ein Lernen von den anderen beteiligten Kommunen erfolgte. Hier sind nun aber die Personalräte deutlich skeptischer, denn von diesen sieht dies nur ein Anteil von 50 Prozent so. Dieses postulierte „Lernen“ führt allerdings nur sehr selten zur Übernahme von konkreten Struktur- und Prozessinnovationen, was auch die Verwaltungschefs bestätigen. Zugleich fehlt es in der Regel an institutionalisierten Formen des Umgangs mit den Vergleichsergebnissen in den Kommunen. Vor allem aber sagen 56,8 Prozent der Personalräte und 38 Prozent der Bürgermeister/Landräte aus, der Aufwand der Vergleichsarbeit übersteige den Nutzen. Insofern ist es angesichts der nicht unerheblichen Kosten der Vergleichsprojekte kaum verwunderlich, dass die Teilnehmerzahlen in interkommunalen Vergleichsringen rückläufig sind (vgl. Kuhlmann 2004b).

5. Die Wirkungen der NSM-Reform

Um die Auswirkungen der NSM-Modernisierung auf das Handeln und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung (*performance*) zu erfassen, orientieren wir uns im Folgenden an der von Pollitt/Bouckaert in ihrer international vergleichenden NPM-Evaluation entwickelten Typologie (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004). Danach sind die folgenden „Performanzfelder“ zu unterscheiden (vgl. auch Bogumil/Kuhlmann 2006):¹⁸

- Input-Veränderungen (Einsparungen, Effizienzgewinne)
- Output- und Prozessveränderungen (Servicequalität, Verfahrensdauer, Kundenfreundlichkeit)
- System- und Kultur-Veränderungen (politische und gesamtstädtische Steuerung)

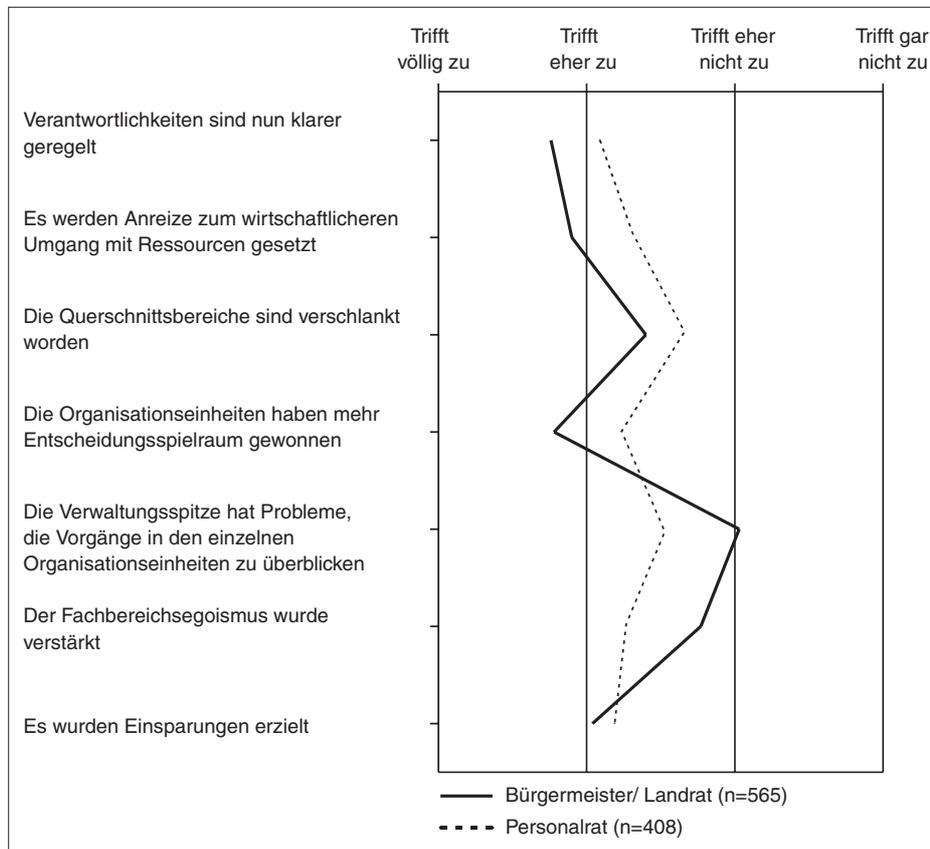
5.1 Input-Effekte

Im Bereich der Input-Veränderungen werden einerseits zahlreiche Erfolge gesehen. Greift man hier auf das Instrument der (allgemeinen) Einschätzungsfrage zurück, so wird beispielsweise sowohl vom Bürgermeister als auch vom Personalrat die Auffassung vertreten, dass die dezentrale Ressourcenverantwortung Anreize zum wirtschaftlichem Umgang mit den Ressourcen gesetzt habe und dass – was noch bemerkenswerter ist – tatsächlich Einsparungen erzielt worden seien (siehe Abbildung 3¹⁹).

¹⁸ Die Kategorie der „Productivity“ musste hier mangels verfügbarer Daten ausgeklammert werden.

¹⁹ Hierzu wurden hier und im Weiteren Mittelwerte der numerischen Ausdrücke für die Angaben „Trifft völlig zu“ (1), „Trifft eher zu“ (2), „Trifft eher nicht zu“ (3) und „Trifft gar nicht zu“ (4) gebildet. An dieser Stelle werden Mittelwerte berichtet, auch wenn lediglich von einem ordinalen Messniveau ausgegangen werden kann, da (1) keine metrische Interpretation der Mittelwerte vorgenommen werden soll, sondern lediglich die Ordnungsrelation verwendet wird und (2) bei Verwendung der Mittelwerte keine Verzerrung im Vergleich zu den aufsummierten Pro-

Abbildung 3: Wirkungen dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung



Quelle: Umfrage HBS – Projekt „10 Jahre NSM“.

Auch die Fallbefunde stützen zunächst teilweise die Annahme, dass es durch das NSM zu Einspareffekten gekommen und die Wirtschaftlichkeit verbessert worden ist. So gibt es beispielsweise in einer der untersuchten NSM-Vorreiter-Kommunen (Stadt T.) hinsichtlich der Reformwirkungen auf die Haushaltssituation beeindruckende „Erfolgsmeldungen“. Bereits ein Jahr nach Einführung eines neuen Finanzmanagements wurde festgestellt, dass die Budgetvorgaben aufgrund des eigenverantwortlichen Umgangs der Fachbereiche mit den zugeteilten Mitteln „unterschritten wurden“ und (nach Absicherung des Haushaltsausgleichs) beachtliche Budgetreste in Höhe von immerhin 1,4 Mio. DM (in 1995) „übrigblieben“, die dann zum Gegenstand von Budgetverhandlungen mit allen Fachbereichsleitern gemacht wurden. Zwischen 1995 und 1997, also während bzw. nach Einführung dieser NSM-Instrumente, steigerten sich die Einsparungen der Stadt von ca. 1,1 auf 2,3 Mio. DM pro Jahr netto, bei einem Gesamthaushaltsvolumen von ca. 340 – 360 Mio. DM. Vor diesem Hintergrund spricht ein

zentzahlen der Kategorien „Trifft völlig zu“ und „Trifft eher zu“ zu beobachten war (vgl. Allerbeck 1978: 206, 211).

Beigeordneter der Stadt von „regelmäßig(en), zusätzlich(en) Managementenerfolgen in Millionenhöhe“, die in den Haushaltsjahren 1994 bis 1998 zu verbuchen gewesen seien.

Hinsichtlich der tatsächlich erreichten Einsparungen und Effizienzgewinne sind nun eine Reihe von Einschränkungen und Differenzierungen angebracht. So zeigt unsere Umfrage, dass in den Querschnittsbereichen, nach Einschätzung der Bürgermeister und Personalräte, kaum jene „Verschlankungen“ (und damit Einspareffekte) eingetreten sind, die man infolge der Kompetenzabschichtung „nach unten“ hätte erwarten können (siehe Abbildung 3). Dies bestätigt auch ein Blick auf die Ergebnisse der Fallstudien. So ist es in der Stadt T. effektiv nicht zu NSM-bedingten Personalreduzierungen gekommen, sondern es ist festzustellen, dass sich infolge der Dezentralisierung der Personalaufwand in den Fachbereichen erhöht hat, ohne dass in gleichem (oder, wie erwartet werden müsste, in höherem) Maße die zentralen Querschnittsbereiche entlastet worden sind.²⁰ Des Weiteren ist bei der Feststellung von Budgetüberschüssen ein etwas genauerer Blick auf die Ausgestaltung des jeweiligen Budgetierungsverfahrens geboten. So wurde in der Stadt T. die Budgetierung in der Form praktiziert, dass die Fachbereiche bei ihren Budgetplanungen nicht den im zurückliegenden Berichtszeitraum erreichten Ist-Stand zugrunde legten, sondern die mittelfristigen Finanzpläne immer fortgeschrieben wurden. Budgetierung erfolgte also auf der Basis einer Planfortschreibung (selbst wenn die Pläne wiederholt unterschritten wurden) und nicht auf Ist-Basis. Durch das „Belohnungssystem“, das vorsah „Planunterschreitungen“ zu belohnen, um „gutes Management“ zu honorieren, profitierten damit vor allem die Fachbereiche, die „hoch planten“ und dann weniger verbrauchten.

„Der Fachbereich, der da die aberwitzig höchsten Zahlen bei der mittelfristigen Finanzplanung hatte, kam dabei natürlich am besten weg. Dieser Fachbereich hatte logischerweise am Ende des Berichtszeitraumes den höchsten Überschuss und dafür hatten wir auch einen Namen: Managementenerfolg. Hiervon wurde dann dem Fachbereich ein Betrag zur Verfügung gestellt, da sich gutes Wirtschaften auch lohnen und auszahlen muss“ (Mitteilung vom 7.1.2005).

Für eine differenzierte Reformbilanz muss zudem in Rechnung gestellt werden, dass die NSM-Reform selbst Kosten verursacht und innerhalb der NSM-reformierten Verwaltung zusätzliche „Transaktionskosten“ anfallen (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2006), die jene der klassisch-hierarchischen (Max Weber'schen) Verwaltung möglicherweise noch übersteigen.²¹ So haben die befragten Verwaltungen einen erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand in die Konzipierung und Implementation von NSM-Reformelementen gesteckt – in Produktkataloge im Schnitt 14,8 Personen-Monate allein

²⁰ So umfasst der heutige „Zentralbereich“ in der Verwaltung, zu welchem, neben dem Verwaltungsvorstand, die „Steuerungsunterstützung“ und der Bereich „zentrale Aufgaben“ zu zählen sind, nach wie vor 76 Vollzeitstellen, was noch immer 10 % der Gesamtstellenzahl der Verwaltung sind.

²¹ Ein Beispiel bieten die internen Leistungsverrechnungen. So hat in der Stadt T. die Einführung von internen Leistungsverrechnungen dazu geführt, dass Rechnungen hin- und hergeschoben, Kosten so weit wie möglich externalisiert und Ressourcen fachbereichsintern möglichst maximiert werden. Mitunter überstiegen die Kosten der Leistungsverrechnung, etwa wenn hausintern Telefonate verrechnet wurden, den Betrag der verrechneten Leistung selbst.

an Personalaufwand – ohne dass der konkrete Steuerungsnutzen bislang ersichtlich wird. Außerdem ist an die weitergehenden Kosten zu denken, die längerfristig für die Pflege, Korrektur und „Beseitigung“ von Reformelementen anfallen. Vor diesem Hintergrund hat sich die untersuchte ostdeutsche Fallkommune wieder vom NSM verabschiedet und dabei als einen zentralen Grund den Aufwand und die Kosten der NSM-Reform angegeben. Die NSM-Reform wird dort als unvereinbar mit Sparpolitik gesehen.

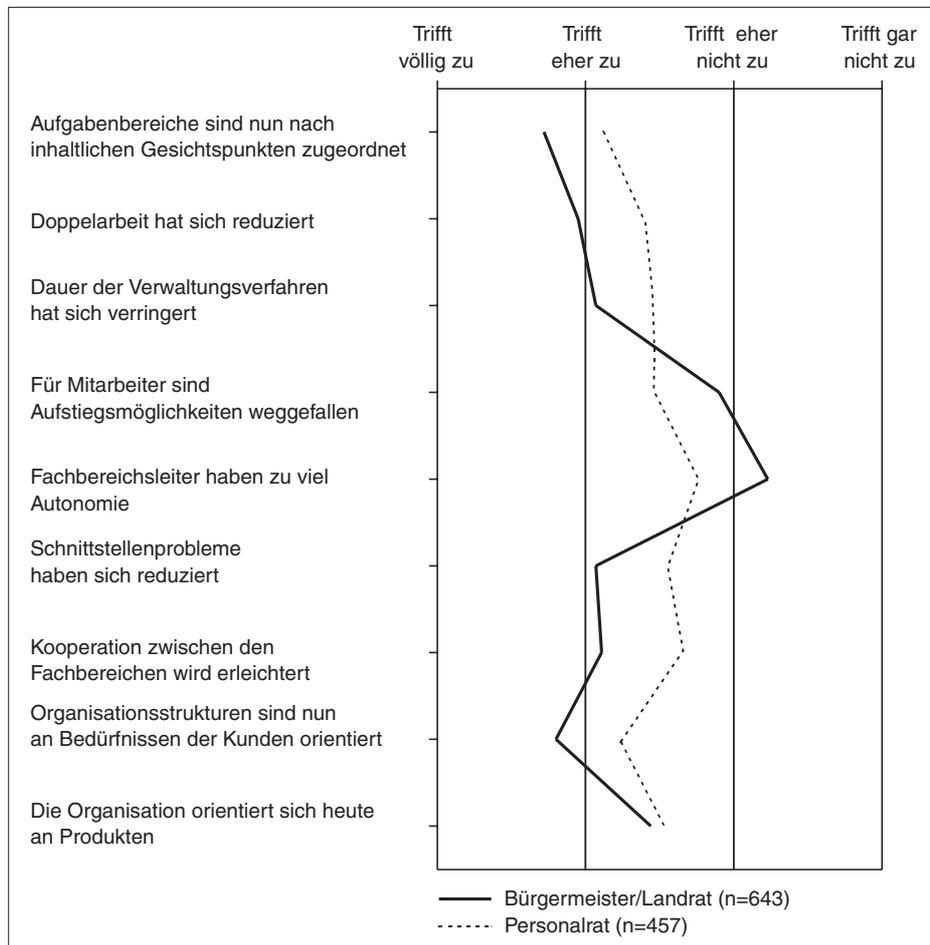
„Wenn man es richtig machen will, muss da Geld reingesteckt werden. Und das ist wohl auch der Hauptgrund gewesen, warum man es hier nicht so gemacht hat. Weil es nämlich auch 'ne finanzielle Frage ist“ (Personalratsvorsitzende).

Insgesamt ist also Vorsicht angebracht, wenn vorschnell auf deutliche Managementfolge hingewiesen wird, was am Beispiel der Fallkommunen gezeigt werden kann. Auch die dargestellten generellen Einschätzungen der Bürgermeister und Personalräte, die eher von Einspareffekten ausgehen, sind Bewertungen, die von den Akteuren aufgrund mangelnder Daten (z.B. Produktkosten) und vor dem Hintergrund einer nicht trennbaren Überlagerung von Haushaltskonsolidierungsprozessen und Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen getroffen werden und so eine kausale Zuordnung der Einspareffekte zum NSM eigentlich nicht zulassen. Zwar sind Effizienzgewinne in Einzelbereichen nicht von der Hand zu weisen und lassen sich in den Kommunen eine Reihe von punktuellen Erfolgsbeispielen benennen. Unter Einbeziehung der Reformkosten kann jedoch davon ausgegangen werden, dass das NSM nicht nachhaltig und längerfristig zur Haushaltskonsolidierung beigetragen hat. In manchen Fallstudien drängt sich sogar der Eindruck auf, dass die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, soweit sie mit einer Planfortschreibung im Budgetierungsverfahren, großzügigen Belohnungen für nicht stichhaltig nachweisbare „Managementgewinne“ und einer fehlenden zentralen Steuerung und Kontrolle einhergeht, die Budgetmaximierung in den Fachbereichen noch verschärft und die städtischen Ausgaben damit insgesamt eher in die Höhe getrieben hat.

5.2 Output-Effekte

Auf der Output-Seite hat es zweifelsohne sichtbare Verbesserungen gegeben. Ausweislich der Umfrageergebnisse hat vor allem der Umbau der Organisationsstruktur (insbesondere die Einführung von Fachbereichsstrukturen, der Abbau von Hierarchieebenen sowie der Übergang zu Teamstrukturen) zu markanten Output-Verbesserungen geführt. Wenngleich die Vertreter des Personalrats die Erfolge in diesem Reformbereich durchweg skeptischer einschätzen als die Bürgermeister bzw. Landräte, die tendenziell als „Promotoren“ der Verwaltungsmodernisierung angesehen werden müssen, zeigt sich doch eine relativ hohe Übereinstimmung der Bewertungen darin, dass zum einen von Verfahrensverkürzungen und zum anderen von einer Erhöhung der Kundenorientierung ausgegangen wird (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Wirkungen des Umbaus der Organisationsstruktur



Quelle: Umfrage HBS – Projekt „10 Jahre NSM“.

Insgesamt werden sowohl die verstärkte Kundenorientierung als auch beschleunigte Genehmigungsverfahren von den Befragten als Erfolge der Modernisierungsanstrengungen eingestuft. Der Grad der Zielerreichung ist hier der mit Abstand höchste: Rund ein Viertel der befragten Bürgermeister (24,3 %) und immerhin 18,7 Prozent der Personalratsvorsitzenden geben an, ihr Ziel im Bereich der Bürger- und Kundenorientierung vollständig erreicht zu haben. Diese Befunde verhalten sich konsistent zu den Fallstudienresultaten. So gibt es in den untersuchten Städten nachweisbare Verbesserungen im Serviceniveau in Bereichen mit direktem und häufigem Kundenkontakt. Besonders hervorzuheben sind dabei die Bürgerämter, die in den Städten mittlerweile als erfolgreiche „Visitenkarte“ gelten. Sie wurden von allen Interviewpartnern ausnahmslos als ein „gelungenes“ Reformbeispiel bewertet, das auch bei den Bürgern durchweg Anerkennung findet und erheblich zur Steigerung der Kundenzufriedenheit beigetragen

habe.²² Weitere Beispiele positiver Output-Effekte finden sich in verschiedenen Aufgabenbereichen der Kommunen, etwa Baugenehmigungen oder Jugendhilfe, wo kleinteilig-sektorale Prozess- und Organisationsveränderungen zu sichtbaren Leistungssteigerungen geführt haben.²³

Diese besonders wirksamen Reformschritte entstammen wie erwähnt nicht dem Konzeptrepertoire des NSM, sondern basieren auf „altbekannten“ traditionellen Reformansätzen (siehe Liedtke/Tepper 1989; Jaedicke u.a. 2000), die durch die NSM-Diskussion allerdings „wiederbelebt“ wurden. Insofern besteht bei einer „strengen“ Gegenüberstellung des NSM-Konzeptes und der Output-Resultate nur ein mittelbarer Zusammenhang bzw. handelt es sich hier um ungeplante, aber nicht unerwünschte Wirkungen.

5.3 System- und Kultur-Effekte

Auf dieser Ebene der Wirkungsanalyse geht es vor allem um zwei Fragen: zum einen, inwieweit die NSM-Reform das kommunale Handlungssystem, die internen Entscheidungsstrukturen und Akteursbeziehungen insgesamt verändert hat (*Systemveränderungen*). Zum anderen ist zu fragen, ob die formal-institutionellen Veränderungen, die mit der NSM-Reform eingeführt worden sind, auch zu Änderungen im Verhalten, in den Handlungsweisen und der Handlungsorientierung der Verwaltungsbeschäftigten geführt haben, also gewissermaßen kognitiv-kulturell „gelebt“ werden (*Kulturveränderungen*). Auch in diesen Fragen ergibt sich für die deutschen Kommunen ein ambivalentes Bild. Einerseits haben sich aus heutiger Sicht eine Reihe von Reformmaßnahmen nicht in dem Maße „systemverändernd“ ausgewirkt, wie dies anfangs von den Reformakteuren erhofft worden war. Andererseits haben sich auf der Ebene der Einstellungen und Handlungsorientierungen unter den Bediensteten, vor allem was Fragen des Kosten- und Leistungsbewusstseins und der Eigenverantwortlichkeit anbelangt, durchaus bemerkenswerte Veränderungen abgezeichnet, die auf ein gewandeltes Selbstverständnis und neue Einstellungsmuster in der Verwaltung hindeuten.

5.3.1 Gesamtstädtische Steuerung

Das NSM hat dadurch, dass mittels Berichts- und Kennzahlenwesen, Kosten- und Leistungsrechnung und Produktdefinitionen die Transparenz des Verwaltungshandelns zweifelsohne verbessert wurde, die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für wirk-

22 In einer Bürgerbefragung der Stadt N. wurden folgende Statements zur Bewertung des Bürgeramtes abgegeben: „Ich bin von dem Service sehr begeistert und heilfroh, das in Anspruch nehmen zu können.“ – „Eine solche service-orientierte Verwaltung finde ich der Zeit entsprechend.“ – „Ich finde es sehr gut und bürgerfreundlich. Sollte sich auf andere Bereiche ausdehnen.“ – „Es wurde auch Zeit, dass sich die Behörden mal den Marktforderungen anpassen.“ – „Ich danke für die schnelle und freundliche Abfertigung.“ – „Vielen Dank für die Bürgernähe.“

23 In der Stadt T. wurde beispielsweise die durchschnittliche Dauer von Baugenehmigungsverfahren unter anderem aufgrund der „ganzheitlichen Sachbearbeitung“ von 40 Tagen (in 2001) auf unter zehn Tage (in 2003) reduziert.

same gesamtstädtische Steuerung verbessert. So sehen immerhin 86,4 Prozent der befragten Bürgermeister und Landräte einen klaren Erfolg des Berichtswesens darin, dass Fehlentwicklungen früher erkannt werden können.²⁴ Sogar 93,7 Prozent sagen aus, dass sich die Informationssituation bezüglich der Kostenentwicklung verbessert habe. Mit Blick auf die tatsächliche Verbesserung der gesamtstädtischen Steuerungsfähigkeit ist jedoch zu fragen, inwieweit diese neuen Steuerungsmöglichkeiten auch genutzt und „gelebt“ werden und ob nicht umgekehrt, gegenläufige Entwicklungen eingetreten sind, die eher auf Steuerungsverluste hindeuten.

In unserer Umfrage stimmen 49 Prozent der Befragten der Aussage „Die Berichte verbessern die Steuerung der Verwaltung durch den Rat“ zu, das ist ein durchaus beachtlicher Anteil, allerdings liegt der Wert deutlich unter den oben angeführten hohen Werten bezüglich der Verbesserung der Informationsversorgung. Ein Blick auf die Nutzung des neuen „Informationsmanagements“ am Beispiel der Fallkommunen bestätigt aber auch diese Aussagen nicht, sondern ergibt ein skeptischeres Bild.

In der Stadt T. trägt das Berichtswesen zwar einerseits unbestritten zur Steigerung der Durchsichtigkeit des Verwaltungshandelns bei. Andererseits hat es sich bislang nicht als wirksames Steuerungsinstrument erwiesen und auch nicht den proklamierten Übergang von der „klassischen Regelsteuerung“ zur Produktsteuerung eingeläutet. Unter den politisch-administrativen Entscheidungsträgern ist die Auffassung weit verbreitet, dass die Berichte zu umfangreich sind, zu viel Aufwand kosten und zu wenig steuerungsrelevante Informationen enthalten. Die Bereitschaft der Verwaltungsführung, Berichte überhaupt zu lesen und als Steuerungsgrundlage zu nutzen, hält sich in Grenzen, und der erreichte Wissens- und Informationszuwachs hatte bislang kaum handlungspraktische Konsequenzen. Stattdessen wird das Berichtswesen (mit hohem Aufwand) weiter „gepflegt“, Kennzahlen werden gemessen und fortgeschrieben, ohne dass der „Verwendungszweck“ ersichtlich würde. Vor diesem Hintergrund wird von manchen gefordert, das Berichtswesen auf steuerungsrelevante Kennzahlen zu konzentrieren und dadurch auch vom Umfang her „abzuspecken“. Andere fordern, dieses Reforminstrument gänzlich abzuschaffen, da es nur Aufwand verursache und keinen sichtbaren Nutzen entfalte.

„Das Berichtswesen bei uns ist Indikator für den katastrophalen Zustand der Umsetzung des NSM. (...) Die Führung dieser Stadt hat es seit etlichen Jahren beharrlich unterlassen, die Berichte überhaupt zu lesen. Das Berichtswesen wird nicht wahrgenommen. Und wenn Berichte nicht gelesen werden, dann wird das Berichtswesen sukzessive schlechter. Das ist völlig normal“ (Interview mit dem Zentralen Controller der Stadt T. vom 19.8.2004).

Auch in anderen Bereichen gibt es Hinweise darauf, dass anstelle des (erhofften) gesamtstädtischen Steuerungsgewinns mitunter eher weitere Steuerungsdefizite zu konstatieren sind. Vergleicht man den Anteil der Städte, die eine zentrale Steuerungseinheit komplett oder teilweise installiert haben (38,3 %) ²⁵ mit dem Anteil jener Städte, die die Ressourcenverantwortung vollständig oder in Teilbereichen dezentralisiert haben

²⁴ Hier und im Folgenden werden die Aussagen „Trifft völlig zu“ und „Trifft eher zu“ zusammengefasst.

²⁵ Eine zentrale Steuerungseinheit wurde in 25,9 % der befragten Städte eingeführt, in weiteren 12,4 % wurde eine solche für Teilbereiche geschaffen.

(59,3 %), so entsteht das Bild einer erheblichen „Steuerungs-lücke“ von über einem Fünftel der Fälle, in denen nicht klar ist, wie die dezentralen Einheiten an die gesamtstädtische Steuerung rückgekoppelt werden. Diese Feststellung findet auch darin Bestätigung, dass nur in 24,3 Prozent der Fälle ein internes Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsspitze und untergeordneten Verwaltungseinheiten, und nur in 8,0 Prozent der Kommunen ein Kontraktmanagement zwischen Verwaltungseinheiten und internen Servicestellen stattfindet, so dass auch hier der Dezentralisierung von Verantwortung keine wirksamen Rückkopplungsmechanismen gegenüberstehen.

Vor diesem Hintergrund zeichnen sich insbesondere in den fortgeschrittenen NSM-Kommunen erhebliche institutionelle Fliehkräfte ab und haben sich durch die dezentralen Verantwortungsstrukturen die „Fachbereichsgeismen“ teilweise verstärkt. Wenngleich die Bürgermeister in der Umfrage dieser Beobachtung in der Mehrheit nicht zustimmen (vgl. Abbildung 3), so fällt doch auf, dass bei den Items, die das Dilemma zentral-dezentral betreffen („Die Verwaltungsspitze hat Probleme, die Vorgänge in den einzelnen Organisationseinheiten zu überblicken“ und „Der Fachbereichsgeismus wurde verstärkt“), der Dissens zwischen Verwaltungsspitze und Personalvertretung besonders groß ist, was auf die Probleme in diesem Spannungsfeld hinweist. Auch im Fallbeispiel der Stadt T. wird darauf hingewiesen, dass die Fachbereiche mittlerweile ein (quasi-autonomes) Eigenleben führen und durch zentrale Maßnahmen nur schwer kontrolliert und gesteuert werden können. Besonders prekär scheint die Tatsache, dass auch nach außen wirksame Verträge nunmehr dezentral „gemanagt“ werden und von der „Verwaltungszentrale“ nicht mehr überblickt, geschweige denn koordiniert und abgestimmt werden können. Dies verursacht nicht nur erhebliche Kosten, sondern schafft auch „Grauzonen“ administrativen Handelns, die als problematisch zu bewerten sind.

„Wir haben dieses Verhältnis zentral-dezentral nicht im Griff – mit absurdesten Folgen“ (Interview mit dem Zentralen Controller der Stadt T. vom 19.8.2004).

In der Stadt T. gelingt zentrale Steuerung nicht hinreichend, da einerseits ihr Aufgabenprofil nach wie vor unklar und undefiniert ist. Andererseits wird sie weder verwaltungsintern, d.h. von Seiten der Fachbereiche, ernst genommen, noch von Seiten des Verwaltungsvorstandes als strategische Instanz genutzt. Während die Fachbereiche die erforderlichen Steuerungsinformationen nicht „liefern“ und sich dem zentralen Controlling regelrecht entziehen, werden die aggregierten Controlling-Informationen von Seiten des Verwaltungsvorstandes nicht abgefragt oder gar in Zweifel gezogen. Vor diesem Hintergrund hat das zentrale Controlling mit erheblichen Durchsetzungsproblemen gegenüber den Fachbereichen und mit Akzeptanzproblemen von Seiten (eines Teils) des Verwaltungsvorstandes zu kämpfen. Die gesamtstädtische Steuerungskapazität hat sich damit – soweit aus diesem Fallbefund ersichtlich wird – insgesamt verringert.

5.3.2 Politische Steuerung

Veränderungen in der politischen Steuerung können unter anderem daran abgelesen werden, wie Politik und Verwaltung mit den politischen Kontrakten umgehen, soweit diese implementiert sind, was nur auf 14,8 Prozent der deutschen Kommunen zutrifft.

Befragt nach der Wirkung der politischen Kontrakte, geben immerhin 73,8 Prozent der Verwaltungschefs in den Kommunen mit Kontraktmanagement an, dass die Zielvereinbarungen sich bewährt haben – wohingegen nur 38,2 Prozent der Personalräte dieser Aussage zustimmen.²⁶ Die unterschiedliche Einschätzung des Erfolgs wird auch beim Mittelwertvergleich in Abbildung 5 deutlich. Allerdings konstatieren die Befragten weder eine deutliche Konzentration des Rates auf strategische Entscheidungen noch eine Reduktion der Eingriffe in das Tagesgeschäft, womit die Zielvereinbarungen nicht den erwünschten Effekt zu erzielen scheinen. Auch die Kontrollfunktion des Rates scheint durch das politische Kontraktmanagement nur bedingt gestärkt, denn nur 54,5 Prozent der Bürgermeister meinen, dass eine Verbesserung stattgefunden habe. Die politische Steuerung(-sfähigkeit) scheint sich demnach durch Zielvereinbarungen nicht wesentlich zu ändern. Zudem stimmen lediglich 1,9 Prozent der Befragten der Aussage „Die Strategiefähigkeit des Rates wurde erhöht“ voll, 25,4 Prozent immerhin eher zu. Befragt danach, ob durch eine bessere Kontrolle im Rat die demokratische Anbindung des Verwaltungshandelns gesteigert werden konnte, fällt die Zustimmung noch geringer aus (1,0 % bzw. 20,7 %).

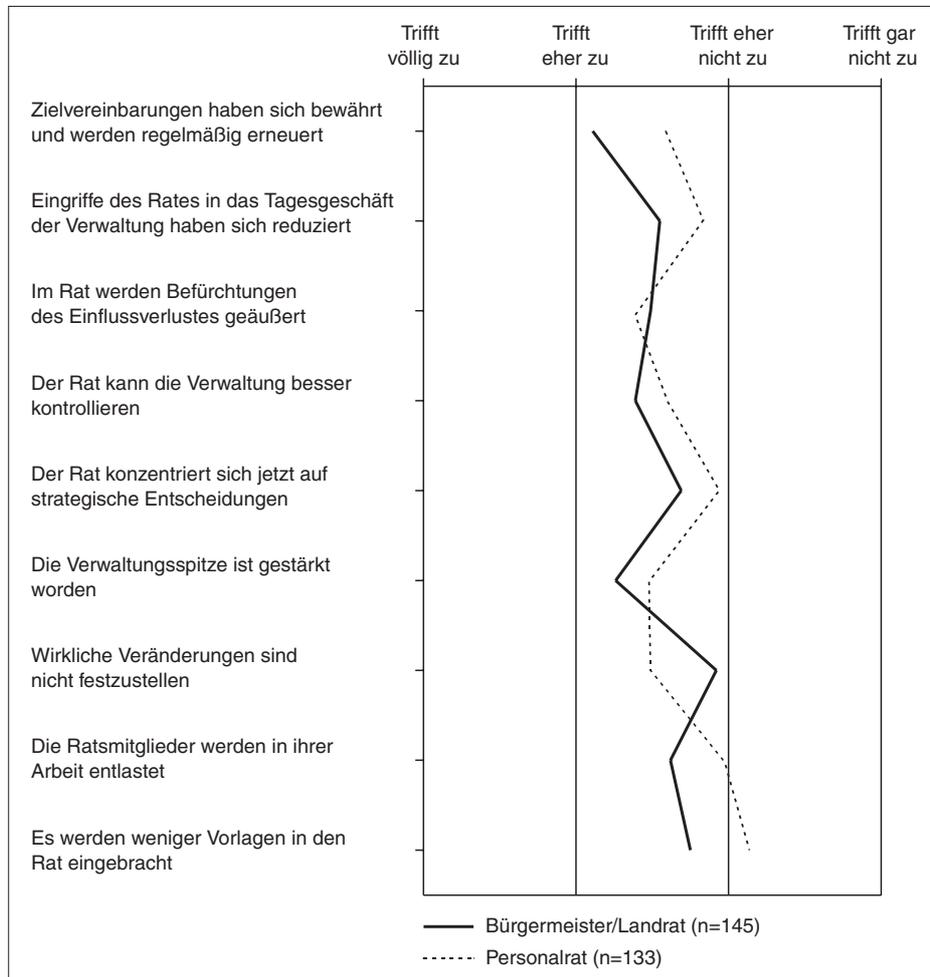
Deuten damit bereits die Umfrageergebnisse auf eine nur begrenzte Wirksamkeit des NSM im Verhältnis Politik-Verwaltung hin, ergeben die Fallstudienresultate ein noch kritischeres Bild. Politische „Systemeffekte“ hatte das NSM danach allenfalls kontra-intentional. Zum einen ist zu beobachten, dass wichtige Elemente der „Politikreform“, beispielsweise der politische Eckwertebeschluss, schleichend ausgehöhlt worden sind und heute faktisch nicht mehr existieren. In der Stadt T. ist damit die politische Steuerung auf Abstand über finanzielle Rahmenvorgaben, an die sich alle zu halten hatten und die sowohl Fachpolitiker als auch Fachbeamte budgetär disziplinieren sollten, ihrer zentralen Grundlage beraubt. Die Haushaltsaufstellung gewinnt mehr und mehr ihre alten Konturen zurück und folgt wieder dem Muster der verwaltungsinternen Bedarfsanmeldung, der punktuellen Nachverhandlungen und Nachforderungen und Detailkorrekturen.

„Diese Eckwertebeschlüsse, diese politischen Grundsatzbeschlüsse, das machen wir nicht mehr, sondern fummeln die ganze Zeit daran rum, und korrigieren immer wieder und machen noch 'ne Liste und noch 'ne Überprüfung und dieses auch nur im Kontakt eines ganz kleinen Kreises. (...) Dieses Instrument ist schleichend kassiert worden“ (Interview vom 14.9.2004 mit dem Beigeordneten der Stadt T.).

Das Berichtswesen, das schon innerhalb der Verwaltung auf Akzeptanzprobleme stößt, wird von Seiten der Ratspolitiker noch weniger wahrgenommen und genutzt. Die Fachpolitiker, denen die Quartals- und Jahresberichte in erster Linie gelten, um sie zu einem „rationaleren“ (und „maßvolleren“) Entscheidungsverhalten zu bewegen, nehmen diese kaum zur Kenntnis, geschweige denn richten sie ihre Entscheidungen danach aus. Aus Sicht der Politiker sind die Berichte nicht nur zu umfangreich, sondern enthalten auch zu viele politisch „unbrauchbare“ Informationen.

²⁶ Die Antworten „Trifft völlig zu“ und „Trifft eher zu“ sind an dieser Stelle wiederum zusammengefasst worden.

Abbildung 5: Wirkungen des Kontraktmanagements zwischen Rat und Verwaltung



Quelle: Umfrage HBS – Projekt „10 Jahre NSM“.

„Politische Kontrakte“ mit klaren Zielvorgaben, überprüfbaren Kennzahlen und Berichtspflichten zwischen Rat und Verwaltung waren in den Fallkommunen nicht vorzufinden. Denn zum einen ist es aus Sicht der Ratspolitiker nach wie vor unverzichtbar, die administrative Durchführung von Projekten und auch Einzelentscheidungen der Verwaltung zu beeinflussen und (falls erforderlich auch im Detail) zu steuern. Zum anderen liegt es im ureigenen Interesse der Fachbeamten, im Zweifelsfall die „politische Meinung“ einzuholen, bevor verbindlich entschieden wird, um sich bei politisch brisanten Verwaltungsentscheidungen „nach außen“ abzusichern und politische Rücken- deckung zu haben, etwa wenn Entscheidungen rechtlich oder anderweitig angegriffen werden.

6. Zusammenfassende Betrachtung der Wirkung und Problemlagen

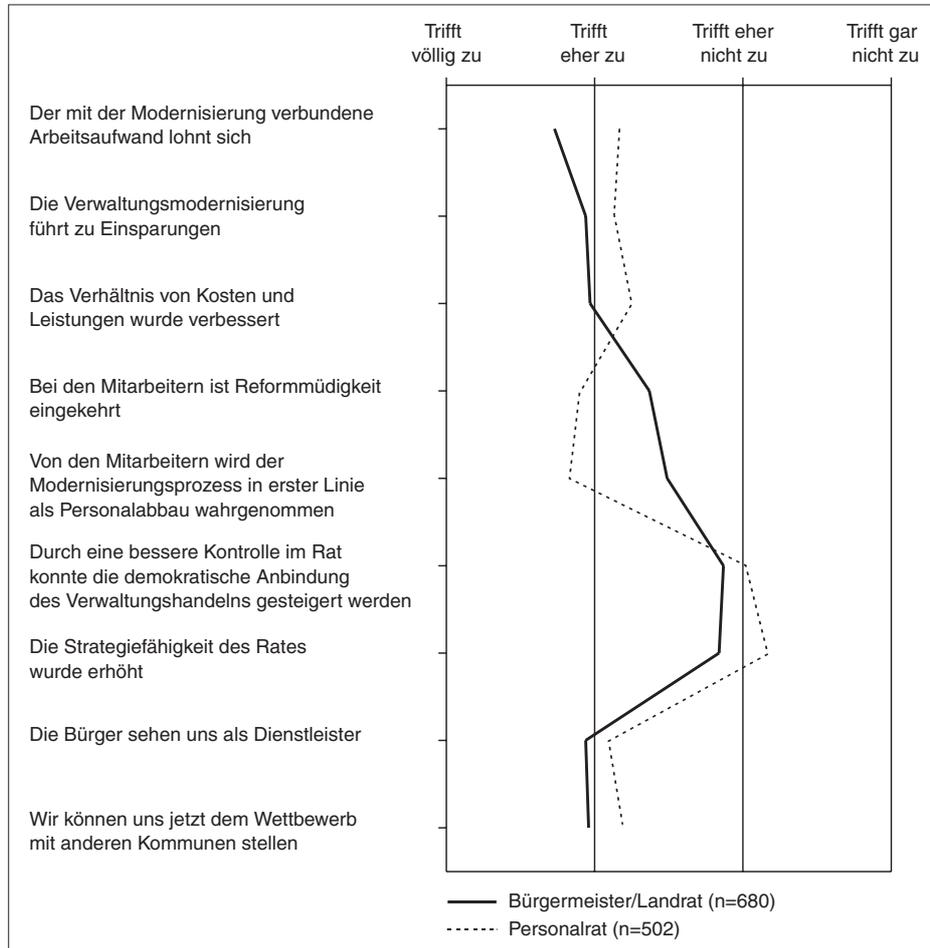
Die Bewertung der Gesamtwirkung der Modernisierungsanstrengungen stößt, wie oben ausgeführt, auf Konzipierungs- und Kausalitätsprobleme. So ist beispielsweise empirisch kaum nachzuweisen, ob realisierte Einsparungen tatsächlich auf die Instrumente des NSM zurückzuführen sind und wenn ja auf welche. Greift man daher – wie hier erfolgt – auf das zugegebenermaßen subjektive und mit der Verzerrung der Außendarstellung behaftete Instrument der Einschätzungsfrage zurück, so ergeben sich für die wesentlichen Dimensionen der Inputs (hier: Einsparungen, Relation Kosten/Leistungen), und der Outputs (hier: Dienstleistungsorientierung, Wettbewerbsfähigkeit) eher positive Einschätzungen, die mit eher kleinen Differenzen von Verwaltungschefs und Personalratsvertretern geteilt werden. Auf der Ebene der System- und Kulturveränderungen ergeben sich jedoch eher negative Einschätzungen für die beiden Dimensionen der Mitarbeiterzufriedenheit (hier: Reformmüdigkeit und Wahrnehmung der Modernisierung als Personalabbau), die insbesondere von Seiten des Personalratsvorsitzenden vorgebracht werden und ebenso für das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung (hier: Kontrollfunktion und Strategiefähigkeit).

Sind also bereits auf der Ebene der Einschätzungen in der Umfrage Ambivalenzen sichtbar, verstärken sich diese durch den Einbezug der Fallstudienresultate. So ist die im *Inputbereich* in der Tendenz positive Einschätzung von Einspareffekten, wenngleich zwischen Bürgermeister und Personalräten nicht in dem gleichen Ausmaß eingeschätzt, in den Fallstudien nicht erkennbar. Zwar gibt es auch hier zweifelsohne Einspareffekte in Teilbereichen und insgesamt eine stärkere Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Kosten- und Wirtschaftlichkeitskriterien, aber unter Einbeziehung der Reformkosten spricht wenig dafür, dass das NSM nachhaltig zur Haushaltskonsolidierung beigetragen hat. Dies hat unseres Erachtens mit den enormen Umstellungskosten und Implementationsproblemen beim Aufbau ergebnisorientierter Verfahren sowie einer Überschätzung des Effizienzgewinns managerialer Instrumente in den besonderen Strukturen des öffentlichen Dienstes zu tun. Hier waren manche Leitideen des NSM naiv oder „bewusst naiv“, um die Realisierungschancen des NSM voranzutreiben.

Im Bereich des *Outputs* (hier: Dienstleistungsorientierung, Wettbewerbsfähigkeit) kommen die Bürgermeister und Personalräte zu einer durchgängig positiveren Gesamtbewertung des NSM als im Inputbereich, was sich zudem mit zahlreichen Hinweisen aus den Fallkommunen, etwa im Bereich der Bürgerämter, der Genehmigungsverfahren und sozialen Dienste, deckt. Dies ist ohne Zweifel der erfolgreichste Verwaltungsmodernisierungsbereich der letzten zehn Jahre. Hier hat sich unseres Erachtens der zunächst von manchen kritisierte und analytisch sicher unzureichende Rekurs auf das Konstrukt der Kundenorientierung als insgesamt hilfreich und wirkungsvoll erwiesen.

Auf der Ebene der System- und Kulturveränderungen fallen die Einschätzungen in der Umfrage – wie oben erwähnt – deutlich kritischer aus, die auch durch die Fallstudien bestätigt werden. So wird ein Reformersfolg im *Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung* von den Befragten nur sehr zurückhaltend eingeräumt. Zwar könnte dies einerseits damit begründet werden, dass die schlechte instrumentelle Umsetzung des NSM (*bad implementation*) eine wirkliche „Politikreform“ verhindert hat. Andererseits ist es heute mittlerweile unumstritten, dass das NSM mit seiner zunächst schemati-

Abbildung 6: Gesamteinschätzung des Reformprozesses



Quelle: Umfrage HBS – Projekt „10 Jahre NSM“.

schen Absichtung von Politik („Was“) und Verwaltung („Wie“) einen Konzeptfehler enthält, der politisch-administrativer Handlungslogik widerspricht (*false theory*) und auch durch spätere Differenzierung nicht behoben wurde. Für die Politiker ist die Steuerung von Einzelprojekten und Maßnahmen nach wie vor ebenso „überlebenswichtig“ wie die Absicherung von Verwaltungsentscheidungen von Seiten der Fachbeamten im Fachausschuss. Da somit von beiden Seiten nur wenig Interesse an der geforderten Selbst- und Rollenbeschränkung besteht, verwundert es nicht, dass eine Reihe von politikrelevanten NSM-Instrumenten (wie Zielformulierungen, politische Kontrakte) niemals funktioniert haben und andere Instrumente (z. B. politische Eckwertebeschlüsse) schleichend wieder abgeschafft wurden. Auch dadurch, dass die NSM-Instrumente (wie Berichtswesen, Controlling, Produkte etc.) eher auf Verwaltungs- als auf Informationsbedürfnisse von Ratsmitgliedern zugeschnitten sind, hat die politische

Steuerung kaum von der NSM-Reform profitiert, sondern hat sich das Informations- und Kompetenzgefälle zwischen Politik und Verwaltung eher noch verschärft.

Im Bereich der *Mitarbeiterzufriedenheit* werden vor allem von Seiten des Personalratsvorsitzenden eine zunehmende Reformmüdigkeit und die Wahrnehmung der Modernisierung als Personalabbau vorgebracht. Dies bestätigen in der Regel Beschäftigtenumfragen in den Kommunen. Ein Hauptdilemma der Verwaltungsmodernisierung besteht darin, dass die Motivation der Mitarbeiter für die Reformprozesse unter den Bedingungen der Haushaltskonsolidierung signifikant zurückgeht. Trotz Beteiligung der Mitarbeiter am Modernisierungsprozess ist die wachsende Ablehnung der Mitarbeiter ein großes Problem für die modernisierenden Kommunen: Zwar wurden in über der Hälfte der modernisierenden Kommunalverwaltungen die Mitarbeiter regelmäßig am Modernisierungsprozess beteiligt (53,4 %), gleichzeitig stimmen jedoch 57,2 Prozent der Verwaltungschefs den Aussagen (ganz oder eher) zu, bei den Mitarbeitern sei Reformmüdigkeit eingetreten und 51,7 Prozent der Aussage, von den Mitarbeitern werde der Modernisierungsprozess in erster Linie als Personalabbau wahrgenommen. Bei den gerade in Personalfragen kritischeren Personalratsvorsitzenden sind die entsprechenden Werte 66,5 und 66,6 Prozent. Ein Erklärungsfaktor dieser ernüchternden Ergebnisse ist neben der ständigen Überlagerung des Modernisierungsprozesses durch Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen im mangelnden Einfluss der Mitarbeiter in den verschiedenen Beteiligungsverfahren zu suchen. Die Vertreter des Personalrats sehen den Einfluss der Beschäftigten auf die tatsächliche Ausgestaltung in 70,0 Prozent der Fälle als eher gering oder sehr gering an. Außerdem hat die NSM-Reform zum Wegfall von Aufstiegsmöglichkeiten geführt – ein Problem von dem weibliche Beschäftigte in besonderem Maße betroffen sind (vgl. Wiechmann 2005).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Ziele einer verbesserten Kundenorientierung, der Leistungssteigerung (Verfahrensverkürzungen) und des „Kulturwandels“ (Kosten- und Leistungsdenken) am ehesten erreicht wurden. Außerdem sind durch Dezentralisierung und Performanzmanagement für die Mitarbeiter Anreize zu effizienterem und wirtschaftlicherem Handeln entstanden. Die ursprüngliche Zielsetzung des Schließens der Strategie- und Managementlücke ist dagegen kaum gelungen. Vieles spricht dafür, dass sich unter dem anhaltenden Konsolidierungsdruck kommunaler Haushalte der kurzfristige inkrementalistische Politikstil eher verstärkt hat. Die Verquickung von Reform und Haushaltskonsolidierung zeigt sich als großes Problem sowohl für die Umsetzung der Reformelemente (Implementationskosten), die häufig auf halbem Wege stecken bleiben, als auch für die Mitarbeitermotivation (Furcht vor Personalabbau, Wegfall von Aufstiegsmöglichkeiten, kaum Spielraum für Personalentwicklung und materielle Anreize).

7. Ausblick: Die Kommunen auf dem Weg zu einer Neo-Weberianischen Verwaltung?

Die vorgestellten Ergebnisse zeichnen ein ambivalentes Bild: Einerseits gibt es in den deutschen Kommunen eine breite Verwaltungsmodernisierungsbewegung. Zahlreiche Maßnahmen wurden in die Wege geleitet, z.T. erfolgreich, aber auch mit deutlichen Rückschlägen. Eine einheitliche Entwicklung, ein umfassender „Paradigmenwechsel“

der deutschen Verwaltung vom weberianischen Bürokratiemodell zum New Public Management ist allerdings nicht festzustellen.

Gemessen an *den ursprünglichen Absichten des NSM* könnte man in einem harten Soll-Ist-Vergleich von einem weitgehenden Scheitern sprechen, allerdings haben sowohl Wissenschaftler als auch Praktiker von vorneherein auf einige konzeptionelle Problemlagen des NSM aufmerksam gemacht, so dass dieser Befund wenig erstaunlich ist. Gemessen *an den Erkenntnissen über die Veränderungsresistenz öffentlicher Verwaltungen* sieht die Bilanz im Zeitvergleich hingegen besser aus. Die Kommunalverwaltungen sind heute ohne jeden Zweifel vor allem bürger- und kundenorientierter – zu denken ist insbesondere an die Schaffung von Bürgerbüros, Verfahrensbeschleunigung (z.B. im Bereich der Bauordnung) oder die Stärkung gemeinwesenorientierter professioneller Konzepte im Sozial- und Jugendhilfebereich. Allerdings sind dies, obgleich sie wahrscheinlich ohne das NSM nicht in diesem Maß umgesetzt worden wären, keine „Kernelemente“ „Neuer Steuerung“. Die Verwirklichung der NSM-Kernelemente scheint vielfach zu stocken, sich auf „Modernisierunginseln“ zu beschränken oder sich erst durch die Intervention der Landesregierungen „von oben“ insbesondere im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens weiterzubewegen (vgl. Banner 2005). Hierfür sind neben schlechten Rahmenbedingungen konzeptionelle Mängel eines zu stark betriebswirtschaftlich ausgerichteten Modells ursächlich.

Christopher Pollitt und Geert Bouckaert verorten die Bundesrepublik im internationalen Vergleich zwischen einer Strategie des „Maintaining“ und des „Modernizing“ (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004: 189). Die Diagnose deutet auf hybride Strukturen zwischen managerialer und weberianischer Verwaltung hin. Dies deckt sich im Kern mit unseren empirischen Erkenntnissen. Die Frage ist nun, ob diese Elemente komplementär zueinander stehen oder als Frage formuliert: Ergänzen sich diese neuen Strukturen zu einer neuen Form funktionaler Verwaltung im Sinne des Begriffs des „Neo-Weberianismus“ oder führen sie eher zu einem anomischen Auseinanderlaufen nichtkompatibler Elemente?

In der normativen Bewertung dieses hybriden Zustandes sind wir skeptischer als Pollitt und Bouckaert, die den neo-weberianischen Staat als gelungene Verbindung von Elementen managerialer und weberianischer Verwaltung ansehen und den sie folgendermaßen charakterisieren (vgl. Bouckaert 2004: 34–35; Pollitt/Bouckaert 2004: 99–102 sowie den Beitrag von Bouckaert in diesem Band):

- Die rechtsstaatliche Verfasstheit bleibt weiterhin der Hauptrahmen des Staates. Neben Rechtmäßigkeit werden aber auch Leistungsfähigkeit und Kundenorientierung als Richtschnüre administrativen Handelns zunehmend relevant.
- Die Bürger haben weiterhin Rechte und Pflichten in diesem Rechtsstaat. Die Kundenrolle im Verhältnis zum Staat wird nun jedoch als Teil der Bürgerrolle akzeptiert.
- Der öffentliche Dienst bleibt mit seinen eigenen Charakteristiken erhalten. Seine bisherigen Kennzeichen der Neutralität und Legalität werden jedoch ergänzt durch Ergebnisorientierung und eine professionelle Kultur von Qualität und Service.
- Die Interaktion von Beamten und Bürgern wird nicht mehr durch Distanz, Gleichheit vor dem Gesetz und Rechtmäßigkeit der Verfahren bestimmt, sondern durch die Betrachtung des Bürgers als Kunden und kundenspezifische Maßnahmen und Ergebnisse.

- Die Ex-ante-Betrachtung von Verwaltungshandeln, die sich an der Legalität der Entscheidung orientiert, wird ergänzt um eine Ex-post-Ergebnisorientierung. Legitimität basiert damit nicht mehr nur ausschließlich auf Legalität, sondern auch auf Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität.

Diese neo-weberianischen Verwaltungsstrukturen sehen Pollitt und Bouckaert vor allem in den kontinentaleuropäischen Staaten verwirklicht.

Die Komplementarität weberianischer und managerialer Elemente in diesem neo-weberianischen Modell scheint uns jedoch für die fortgeschrittenste Modernisierungsebene in Deutschland, die Kommunen, nicht so ohne weiteres gegeben. Vereinfacht gesagt steckt hinter dem Bild des neo-weberianischen Staates die Vorstellung, das Gute der weberianischen Verwaltung mit dem Guten des NPM zu mischen. Das dies leichter gesagt als getan ist, liegt auf der Hand. Wie das neo-weberianische Modell funktionieren soll, ist in einigen Punkten noch recht unklar, denn eine Neukombination wird problematisch, wenn die eine Steuerungsform (hierarchische Koordination) geschwächt wird, ohne dass die neue funktioniert (quasiökonomische dezentrale Anreizsteuerung). Wie unsere Ergebnisse zeigen, wird häufig dezentralisiert ohne die notwendige Rückkopplung von Dezentralisierung durch Informations- und Anreizsysteme zu gewährleisten. Die postulierte Orientierung am Wettbewerb bleibt häufig aus. Dies bringt im Zusammenspiel mit den Tendenzen zu Auslagerungen und Privatisierungen die Gefahr einer Fragmentierung der kommunalen Selbstverwaltung mit sich (vgl. Bogumil 2004: 227). Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass man sich formal auf neue Steuerungselemente einlässt, diese aber nur im traditionellen (hierarchisch-weberianischen) Sinne nutzt. Ein Beispiel dafür stellen Produktkataloge oder Kosten- und Leistungsrechnungen dar, die zwar implementiert, aber nicht für die Steuerung genutzt werden.

Anstatt neo-weberianischer Verwaltungsstrukturen, die sich durch eine gelungene Mischung alter und neue Prinzipien auszeichnen würden, ist vielfach gerade in den Kommunen, die sich zwischenzeitlich auf diese zu bewegt hatten, eine Rückkehr zu Max Weber festzustellen. Auf die (unbeabsichtigten) Folgeprobleme der NSM-Reform wurde in den Pionierkommunen entweder dadurch reagiert, dass man die neuen Strukturen und Verfahren bewusst „zurückbaut“ oder dass man im Verwaltungsalltag sukzessiv wieder auf altbewährte Handlungsroutinen zurückgreift, was auch eine Art von „Subversion“ des Reformprozesses – im durchaus positiven Sinne – darstellt (Benz 2004). Die deutschen Kommunen unterliegen damit – zumindest binnenorganisatorisch gesehen – derzeit eher einem Trend zur *Re-Zentralisierung* und *Re-Hierarchisierung*, zu welchem, neben den erkannten NSM-Funktionsstörungen, vor allem auch die sich zuspitzende Finanzkrise einen erheblichen Beitrag geleistet hat. In der Konsequenz rücken sie – und dies ist als ein wichtiger Lerneffekt zu interpretieren – von der „Rein-form“ des NSM ab und dürften gerade dadurch in die Lage versetzt sein, die negativen Reformwirkungen zu bearbeiten und zu beheben.

Damit hat partiell eine Art Rückbesinnung auf das „Max Weber-Modell“ der hierarchie- und regelgesteuerten Verwaltung stattgefunden, ohne dass freilich alle Reformelemente gleich über Bord geworfen werden. Die über ein Jahrzehnt wehende Diskursvorherrschaft des NSM hat deutliche Spuren hinterlassen. Die Organisationskultur und Einstellungswelt in der Kommunalverwaltung haben sich nachhaltig verändert, und der prägekräftige Gedanke eines (mehr oder minder machbaren) Konzepttransfers

aus der Privatwirtschaft wird im „institutionellen Gedächtnis“ der Kommunen verbleiben. Ein neues neoweberianisches Verwaltungsmodell im Sinne des emphatischen Begriffs des „Neo-Weberian State“ von Bouckaert und Pollitt mit einer neuen Kompatibilität alter und neuer Elemente ist indes noch nicht entstanden.

Literatur

- Allerbeck, Klaus R., 1978: Messniveau und Analyseverfahren – Das Problem „strittiger Intervallskalen“, in: *Zeitschrift für Soziologie* 7(3), 199–214.
- Banner, Gerhard, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen, in: *VOP* 13(4), 3–7.
- Banner, Gerhard, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: *Schröter, Eckhart* (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, 279–303.
- Banner, Gerhard, 2005: Aktivierend auch nach innen? Verwaltungsreformen zwischen Ländern und Kommunen, in: *Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sabine* (Hrsg.), *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Berlin: edition sigma, 163–186.
- Benz, Arthur, 2004: Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: *Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 19–31.
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bogumil, Jörg, 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in *Verwaltungsarchiv* 93(1), 129–148.
- Bogumil, Jörg, 2004: Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsführung, in: *Czada, Roland/Zintl, Reinhard* (Hrsg.), *Politik und Markt. PVS Sonderheft 34*. Wiesbaden: VS Verlag, 209–231.
- Bogumil, Jörg/Greifstein, Ralph/Kißler, Leo, 2000: Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo, 2001: Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: *Jann, Werner* u.a., *Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24)*. Berlin: edition sigma, 51–64.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2006: Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen: Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Public Management. Grundlagen, Wirkung und Kritik*. Berlin: edition sigma, 349–371.
- Bouckaert, Geert, 2004: Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel, in: *Jann, Werner* u.a., *Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24)*. Berlin: edition sigma, 22–35.
- Boyer George A./Farrell, Catherine/Law, Jennifer/Powell, Martin/Walker Richard M., 2003: *Evaluating Public Management Reforms. Principles and Practice*. Buckingham: Open University Press.
- Brandel, Rolf/Stöbe-Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert, 1999: Verwalten oder gestalten? Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell. Berlin: edition sigma.
- Connolly, Terry/Conlon, Edward J./Deutsch, Stuart, J., 1980: Organizational Effectiveness: A Multiple Constituency Approach, in: *Academy of Management Review* 5(2), 211–217.

- Deutscher Städtetag (DST)*, 1994, 1995, 1996, 1998: Umfragen zur Verwaltungsmodernisierung, Befragungsergebnisse. Köln/Berlin (unveröff. Tabellen).
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)*, 2005: Modernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme. Berlin.
- Engelniederhammer, Stefan/Köpp, Bodo/Reichard, Christoph/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut*, 1999: Berliner Verwaltung auf Modernisierungskurs. Berlin: edition sigma.
- Enticott, Gareth*, 2004: Multiple Voices of Modernization: Some methodological Implications, in: *Public Administration* 82(3), 743–756.
- Frischmuth, Birgit*, 1996: Budgetierung in deutschen Städten. Stand der Einführung: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, in: *Deutsches Institut für Urbanistik: Aktuelle Information* 1. Berlin, 1–10.
- Frischmuth, Birgit* u.a., 2001: Budgetierung in der Stadtverwaltung. Difu-Arbeitshilfe. Berlin.
- Gerstlberger, Wolfgang/Kneissler, Thomas*, 2000: Wie Kommunalverwaltungen mit Dezentralisierungstendenzen umgehen: Erkenntnisse aus sieben Fallstudien, in: *Kneissler, Thomas* (Hrsg.), *Tastende Schritte zu einer neuen Verwaltung*. Kassel, 81–100.
- Grömig, Erko*, 2001: Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen, in: *Der Städtetag* 3, 11–18.
- Grömig, Erko/Gruner, Kersten*, 1998: Reform in den Rathäusern. Neueste Umfrage des Deutschen Städtetages zum Thema Verwaltungsmodernisierung, in: *Der Städtetag* 8, 581–587.
- Grömig, Erko/Thielen, Hartmut*, 1996: Städte auf dem Reformweg. Zum Stand der Verwaltungsmodernisierung, in: *Der Städtetag* 9, 596–600.
- Grunow, Dieter*, 1998: Lokale Verwaltungsmodernisierung „in progress“, in: *Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsmodernisierung in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*. Basel u.a.: Birkhäuser, 1–24.
- Heinz, Rainer*, 2000: Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Thomas/Wollmann, Hellmut*, 2000: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Stuttgart: Kohlhammer.
- Jann, Werner*, 2001: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, 279–303.
- Jann, Werner*, 2005: Neues Steuerungsmodell, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 74–84.
- Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Gert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut*, 2004: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24). Berlin: edition sigma.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifstein, Ralph/Wiechmann, Elke*, 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8). Berlin: edition sigma.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 1993a: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 1993b: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte. Bericht 6. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 1994a: Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten. Bericht 8. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 1994b: Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell. Bericht 14. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 1995: Das Neue Steuerungsmodell – Erste Zwischenbilanz. Bericht 10. Köln.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 1996a: Das Verhältnis von Rat und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. Bericht 10. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 1996b: Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Bericht 6. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 1997: Zwischenbilanz zur produktbezogenen Steuerung. Bericht 12. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 1998: KGSt-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (Tul): Neues Steuerungsmodell und Tul Einsatz. Bericht 10. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 2000: Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe. Bericht 11. Köln.
- Kuhlmann, Sabine*, 2004a: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 45(3), 370–394.
- Kuhlmann, Sabine*, 2004b: Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess, in: *Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag, 94–120.
- Kuhlmann, Sabine*, 2005: Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen, in: *Zeitschrift für Evaluation* 1, 7–28.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen – ein „missing link“ der Evaluationsforschung. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Liedtke, Bernd H./Tepper, August*, 1998: Sozialverträglicher Technikeinsatz in der Kommunalverwaltung. Erfahrungen mit einem kommunalen Bürgeramt. GMD Bericht Nr. 177. München/Wien.
- Maaß, Christian/Reichard, Christoph*, 1998: Von Konzepten zu wirklichen Veränderungen? Erfahrungen mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in Brandenburgs Modellkommunen, in: *Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*. Basel u.a.: Birkhäuser, 267–285.
- Mädling, Heinrich*, 1998: Empirische Untersuchungen zur Verwaltungsmodernisierung aus dem Deutschen Institut für Urbanistik, in: *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? Eine Zwischenbilanz*. DST-Beiträge zur Kommunalpolitik. Reihe A, Heft 27. Köln, 17–24.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg*, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Osner, Andreas*, 2001: Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Zweite Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Reichard, Christoph*, 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin: edition sigma.
- 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.: Birkhäuser, 85–102.
- Reichard, Christoph*, 2003: Local Public Management Reforms in Germany, in: *Public Administration* 81(2), 345–363.
- Reichard, Christoph/Banner, Gerhard* (Hrsg.), 1993: *Kommunale Managementkonzepte in Europa*. Köln u.a.: Deutscher Gemeindeverlag.
- Stucke, Niclas*, 1998: Die Neuen Steuerungsmodelle in den deutschen Städten 1995–1996: Umfrageergebnisse des DST, in: *Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*. Basel u.a.: Birkhäuser, 179–187.
- Wegrich, Kai/Jaedicke, Wolfgang/Lorenz, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 1997: *Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland*. Basel u.a.: Birkhäuser.

- Wiechmann, Elke, 2005: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsreform – eine gleichstellungspolitische Bilanz, in: GiP 6, 22–26.
- Wollmann, Hellmut, 1996: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub. Basel u.a.: Birkhäuser, 1–49.
- Wollmann, Hellmut, 2004: Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 205–231.

Anhang

Tabelle A1: Institutionelle Veränderungen im Überblick

| Modernisierungsbereich | | | |
|--|------------------------------------|----------------------------|--------------------|
| Organisationsstrukturen | Umsetzung in der ganzen Verwaltung | Umsetzung in Teilbereichen | Zur Zeit im Aufbau |
| Fachbereichsstrukturen | 43,6 % (379) | 9,3 % (81) | 5,2 % (45) |
| Zentrale Steuerungsunterstützung | 25,9 % (225) | 12,4 % (108) | 12,4 % (108) |
| Umbau der Querschnittsbereiche zu Servicestellen | 23,9 % (208) | 24,7 % (215) | 13,9 % (121) |
| Dezentrale Controllingstellen | 10,9 % (95) | 13,6 % (118) | 16,0 % (139) |
| Abbau von Hierarchieebenen | 34,5 % (300) | 25,4 % (221) | 5,1 % (44) |
| Teamstrukturen | 14,0 % (102) | 38,2 % (332) | 6,2 % (54) |
| Ressourcenbewirtschaftung | Umsetzung in der ganzen Verwaltung | Umsetzung in Teilbereichen | Zur Zeit im Aufbau |
| Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung | 33,1 % (288) | 26,2 % (288) | 9,4 % (82) |
| Budgetierung | 33,1 % (288) | 34,4 % (299) | 7,9 % (69) |
| Produkte | 29,0 % (252) | 9,9 % (86) | 22,9 % (199) |
| Kosten- und Leistungsrechnung | 12,7 % (108) | 33,0 % (287) | 27,1 % (236) |
| Berichtswesen | 22,1 % (192) | 20,7 % (180) | 23,4 % (204) |
| Doppik | 3,8 % (33) | 4,8 % (42) | 50,2 % (437) |
| Vermögensbewertung | 7,7 % (67) | 14,3 % (124) | 48,6 % (423) |
| Kontraktmanagement | Eingeführt | | |
| Zwischen Politik und Verwaltung | 14,8 % (129) | * | * |
| Zwischen Verwaltungsspitze und anderen Einheiten | 24,3 % (211) | * | * |
| Zwischen Servicestellen und anderen Einheiten | 8,0 % (70) | * | * |
| Zwischen Verwaltung und kommunalen Beteiligungen | 6,7 % (58) | * | * |
| Zwischen Verwaltung und Leistungserbringen von außen | 9,3 % (81) | * | * |

| Personal | Eingeführt | | |
|--|------------------------------|--------------------------------|------------------|
| Mitarbeitergespräche | 62,0 % (539) | * | * |
| Führungskräftebeurteilung | 21,5 % (187) | * | * |
| Job-Rotation | 10,3 % (90) | * | * |
| Leistungsprämien | 22,4 % (195) | * | * |
| Neue Personalauswahlmethoden | 34,6 % (301) | * | * |
| Personalbeurteilungen | 46,6 % (405) | * | * |
| Ganzheitliche Sachbearbeitung | 50,0 % (435) | * | * |
| Teamarbeit | 55,6 % (484) | * | * |
| Fort- und Weiterbildung | 72,6 % (632) | * | * |
| | Ja | | |
| Betriebswirtschaftlich geschultes Personal eingestellt | 36,1 % (314) | | * |
| Wettbewerb | Regelmäßige Teilnahme | Gelegentliche Teilnahme | |
| Interkommunaler Leistungsvergleich | 15,5 % (135) | 27,8 % (242) | * |
| | Ja | | Teilweise |
| Kostenvergleiche öffentliche/private Erstellung | 27,9 % (243) | 16,2 % (141) | |
| Beteiligungsmanagement eingeführt | 21,7 % (189) | 19,5 % (170) | |
| Kundenorientierung | Eingeführt | | |
| Einrichtung von Bürgerämtern | 57,5 % (500) | * | * |
| Erweiterung der Sprechzeiten | 74,5 % (648) | * | * |
| Einführung eines Qualitätsmanagements | 13,9 % (121) | * | * |
| Verkürzung der Bearbeitungszeit | 49,5 % (431) | * | * |
| Einführung eines Beschwerdemanagements | 29,9 % (260) | * | * |
| Vereinfachung von Formularen | 42,9 % (373) | * | * |
| Kunden- und Bürgerbefragungen | 54,7 % (476) | * | * |
| Servicegarantien und Leistungsversprechen | 7,1 % (62) | * | * |
| Ortsnahes Angebot von Dienstleistungen | 40,0 % (348) | * | * |

N = 870; * Item nicht vorhanden.