

Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung

Beitrag für das Buch „Veränderungen in Organisationen – eine interdisziplinäre Herausforderung“ (Fisch/Müller/Beck)

1 Einleitung

Mehr als 10 Jahre nach dem Beginn der New Public Management-Bewegung in Deutschland liegt erstmalig eine empirisch gesättigte Bilanz bezüglich des Umsetzungsstandes von Maßnahmen des Neuen Steuerungsmodells und deren Wirkungen vor, die im Forschungsprojekt „10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“¹ gewonnen wurde. Wesentliche Ergebnisse des Projektes sollen hier nun zusammenfassend analysiert werden (vgl. ausführlich Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Bogumil/Kuhlmann/Grohs 2006). Dabei wird nur sehr knapp auf das mittlerweile relativ bekannte Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM) als „eingedeutschte“ Variante der internationalen New Public Management-Bewegung (NPM) eingegangen, bevor dann zunächst der Umsetzungsstand und anschließend die Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung vorgestellt. Ein zusammenfassendes Fazit schließt die Ausführungen ab.²

¹ Das Projekt wurde 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 Kißler) und Berlin (Hellmut Wollmann) angelegt. Im Rahmen des Projektes wurde im Frühjahr 2005 neben einer Vollerhebung unter Bürgermeistern bzw. Landräten und den Personalratsvorsitzenden aller KGSt-Mitgliedskommunen (1565) auch eine schriftliche Befragung der Leitung der Unteren Bauaufsicht als Vertretung der klassischen Ordnungsverwaltung und der Leitung des Jugendamtes als Vertretung einer Leistungsverwaltung durchgeführt. Im Mittelpunkt stand die Umsetzung von Maßnahmen des Neuen Steuerungsmodells und deren Wirkungen. Die Umfrage wurde als Vollerhebung aller KGSt-Mitgliedskommunen konzipiert, zudem wurden alle Nicht-Mitgliedskommunen über 20.000 Einwohner zusätzlich in das Sample aufgenommen. Damit handelt es sich um eine Vollerhebung aller Städte und Gemeinden über 20.000 Einwohner, eine Erhebung von 3/4 der Städte und Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner ohne regionalen Bias sowie eine Erhebung deutscher Landkreise, wobei die Stichprobe aus etwa 2/3 der Landkreise besteht und ein regionaler Bias zu verzeichnen ist, der von geringeren KGSt-Mitgliedschaften insbesondere in Bayern, Baden-Württemberg und den neuen Bundesländern herrührt. Die Rücklaufquoten liegen zwischen 55,3% (Bürgermeister) und 42,3% (Personalratsvorsitzende). Die Ergebnisse können für die entsprechende Grundgesamtheit als repräsentativ angesehen werden. Allerdings ist von einem positiv verzerrten Bild bezüglich des Umsetzungsstandes zugunsten von „Modernisierern“ auszugehen, wie eine Analyse der Nichtteilnahmen zeigt.

² Auf das Evaluationsdesign und die Forschungsmethodik des Projektes kann hier nicht näher eingegangen werden (vgl. zu diesen Punkten Bogumil u.a. 2007, 11-21) und Fußnote 1.

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 Kontext 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 politische Konsensfähigkeit deutlich erhöhte (vgl. Jann 2005: 76). Ohne hier auf Details der Modernisierungselemente eingehen zu können, sind in der folgenden Übersicht 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 (Wettbewerbselemente und Kundenorientierung) sowie Elemente des Personalmanagements ergänzt.³

³ 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.

Abbildung 1: Dimensionen des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

Binnendimension		Außendimension
Verhältnis Politik - Verwaltung	Ablösung des klassischen Bürokratiemodells	
Trennung von Politik- und Verwaltung („Was“ und „Wie“) - Politische Kontrakte - Politisches Controlling - Produktbudgets	Verfahrensinnovationen - Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung - Outputsteuerung über Produkte - Budgetierung - Controlling - Kosten-Leistungs-Rechnung - Kontraktmanagement	Kundenorientierung - Qualitätsmanagement - One-Stop-Agencies
	Organisationsinnovationen - Konzernstruktur - Zentraler Steuerungsdienst - Querschnittsbereiche als Servicestellen	
	Personalinnovationen - Kooperations- und Gruppenelemente - Anreizsysteme - modernes Personalmanagement - betriebswirtschaftliches Wissen - ganzheitliche Arbeitszusammenhänge	

Quelle: nach Bogumil/Kuhlmann 2004: 53. Der schraffierte Bereich erfasst das „erweiterte Modell“.

3 Zum Umsetzungsstand des Neuen Steuerungsmodells

3.1 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% der antwortenden Kommunen geben an, seit den neunziger Jahren Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt zu haben, wobei es 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.

Abbildung 2: Modernisierungsaktivitäten der deutschen Kommunen

Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung	Kreisfreie Städte	Kreis-angehörige 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, Spaltenprozent

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 differenziertes 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 Städte haben nur einzelne Elemente des NSM im Blick, wohingegen die Kommunen, die ihre Reformaktivitäten am Gesamtkonzept des NSM ausrichten, klar in der Minderheit sind (14,9%; vgl. Abb: 2).

Wirft man zum anderen nun einen Blick über die „Verlautbarungsebene“ hinaus auf die tatsächliche Implementation von NSM-Instrumenten, so zeigt sich ein noch größeres Auseinanderfallen zwischen dem Konzept und der Realität. Legt man als Bewertungsmaßstab die NSM-Kernelemente zugrunde (siehe Abb.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 Abb. 5). 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.

Abbildung 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. Bezieht man zudem die Elemente mit ein, 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. Insgesamt gesehen kann somit eine nach wie vor bestehende nicht unerhebliche „Implementationslücke“ bezogen auf wesentliche Elemente des NSM konstatiert werden.

3.2 Dezentralisierung und outputorientierte Steuerung

Bezogen auf die *dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung* zeigt sich in der Umfrage, dass diese in rund 33% der befragten Kommunen ganz und in weiteren 26,2% teilweise eingeführt wurde (vgl. Abb. 9). Hiermit ist in der Regel auch ein Abbau von Hierarchieebenen verbunden, da häufig eine Führungsebene (Amt oder Dezernat) fortfiel. Hierarchieebenen wurden in 34,5% 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% von einer Einführung beider Reforminstrumente berichten.

Über 50% aller Kommunen verfügen also über Erfahrungen mit Fachbereichsstrukturen. 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% der befragten Jugendämter und 5,1% der befragten Bauordnungsämter wurden die Personalverantwortung auf die Fachbereiche oder Ämter übertragen.

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% Kommunen flächendeckend und in weiteren 34,4% 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% 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% 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% der

Kommunen Produkte flächendeckend oder zumindest teilweise (9,9%) definiert oder sind momentan noch im Aufbau (22,9%). 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% an, eine Kosten-Leistungsrechnung (KLR) voll umgesetzt zu haben, weitere 33,0% haben dies zumindest in Teilbereichen und in weiteren 27,1% 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.

Angesichts eines frühen Enthusiasmus bei den ergebnisorientierten Verfahren Mitte der 1990er 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 setzen. 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. Abb. 4). In 14,2% 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 Produkt-

entwicklung recht früh erkannt worden (vgl. KGSt 1997; Reichard 1998), dennoch stellen „freischwebende“ (Banner 2001: 287) Produktkataloge offenbar immer noch ein Problem dar.

Abbildung 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% 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. Abb. 9). Ein Hauptproblem dürfte die angespannte Haushaltslage der Kommunen sein, die für zusätzliche Maßnahmen der Personalentwicklung und auch für zusätzliche Leistungsanreize wenig Spielraum lassen.

3.3 Veränderungen im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung

Schon bei der Rangfolge der Modernisierungsziele der Kommunen bewegt sich die Neu- bzw. Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung deutlich am Ende. Nur 29,7% 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% der befragten Kommunen etabliert. Gegenstand der Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung sind in 12,8% der Fälle Qualitätsmerkmale und in 12,1% Produkte. Kostenkennzahlen und Leistungskennzahlen sind ebenfalls in mehr als 10% 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 Controlling dient, existiert nach Angaben der Befragten in 22,8% aller Kommunen zumindest für Teilbereiche der Verwaltung, in 14,8% 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.

3.4 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.

3.4.1 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 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% der Befragten eine Beteiligung der „Kunden“ durch Klienten- und Bürgerbefragungen. Ein Beschwerdemanagement wurde in 29,9% der Fälle eingeführt (vgl. Abb. 9).

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. Allerdings 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%.

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% (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.

3.4.2 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 Bench-

marking 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 Vergleichsrings und Benchmarking-Projekte.⁴ 43,3% der Kommunen geben an, sich zumindest gelegentlich an interkommunalen Leistungsvergleichen, Vergleichsrings 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 unterdurchschnittlich 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% 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% 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% der Personalräte und 38% 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 Vergleichsrings rückläufig sind (vgl. Kuhlmann 2004b).

4 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 Politt/Bouckaert in ihrer international vergleichenden NPM-Evaluation entwickelten Typologie

⁴ Ein umfassender Überblick über bundesweite/ länderübergreifende Projekte zum Leistungsvergleich sowie deren Initiatoren und Vergleichsinhalte findet sich bei Kuhlmann (2004b: 97-98; 2005: 12-13).

(vgl. Pollitt/Bouckaert 2004). Danach sind die folgenden „Performanzfelder“ zu unterscheiden (vgl. auch Bogumil/Kuhlmann 2006):

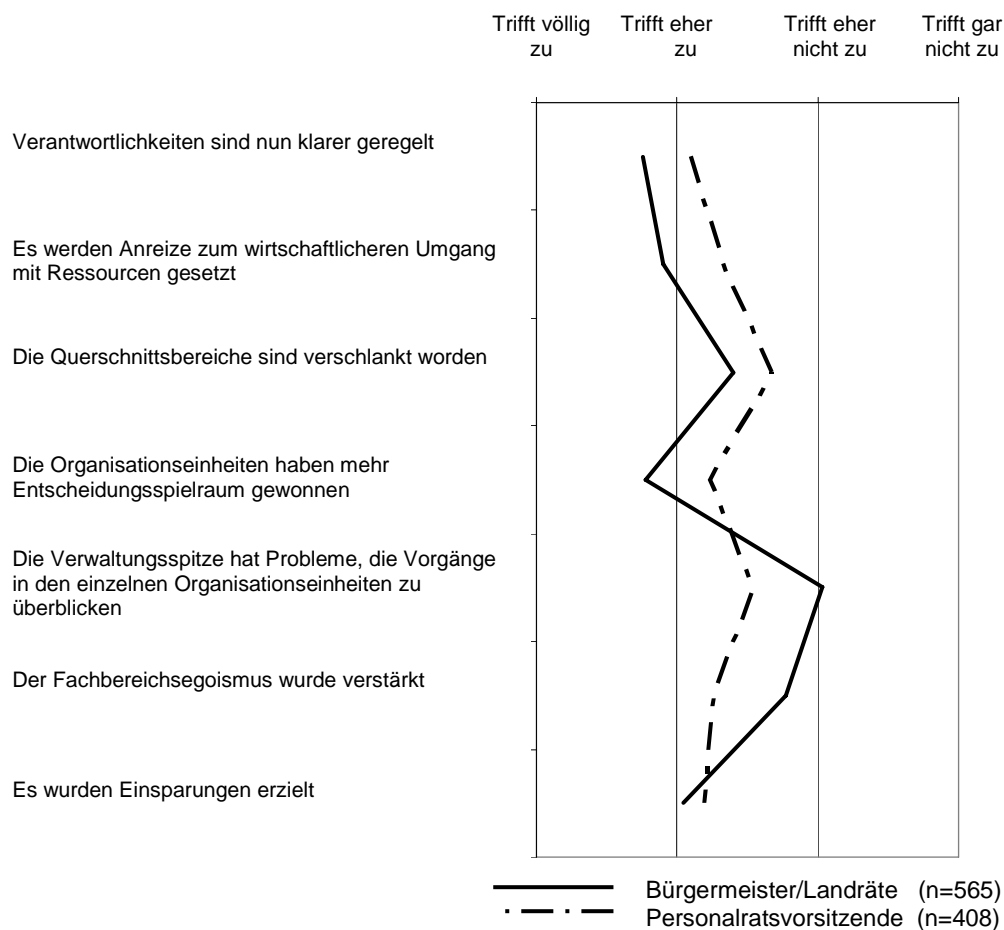
- Input-Veränderungen (Einsparungen, Effizienzgewinne)
- Output- und Prozessveränderungen (Servicequalität, Verfahrensdauer, Kundenfreundlichkeit)
- System- und Kultur-Veränderungen (politische und gesamtstädtische Steuerung)

4.1 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 Abb. 5⁵).

⁵ 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 Prozentzahlen der Kategorien „trifft völlig zu“ und „trifft eher zu“ zu beobachten war (vgl. Allerbeck 1978: 206, 211).

Abbildung 5: Wirkungen dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung



Quelle: Umfrage HBS - Projekt "10 Jahre NSM"

Hinsichtlich der tatsächlich erreichten Einsparungen und Effizienzgewissen sind dennoch eine Reihe von Einschränkungen und Differenzierungen angebracht. Zum einen konnten wir in unseren Fallstudien die Einspareffekte trotz gegenteiliger Verlautbarungen nicht feststellen. Zum anderen 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 Abb. 5).

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.⁶ So

⁶ Ein Beispiel bieten die internen Leistungsverrechnungen. So hat in der Stadt T. die Einführung von internen Leistungsverrechnungen dazu geführt, dass Rechnungen hin- und hergeschoben,

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 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.

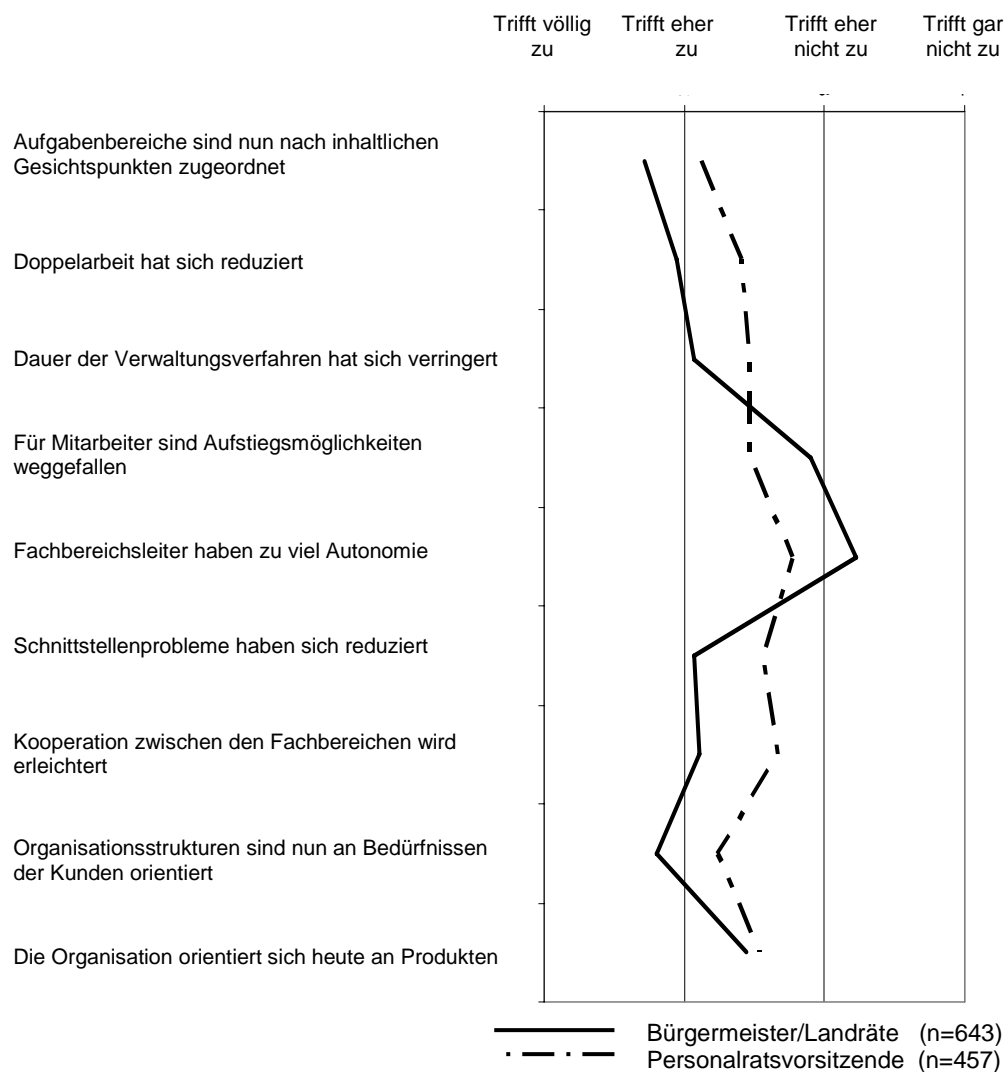
Insgesamt ist also Vorsicht angebracht, wenn vorschnell auf deutliche Managementenerfolge hingewiesen wird. Die dargestellten generellen Einschätzungen der Bürgermeister und Personalräte, die eher von Einspareffekten ausgehen, sind Bewertungen, die von den Akteuren aufgrund mangelnder Daten (z.B. Produktkosten) 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.

4.2 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 Abb. 6).

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.

Abbildung 6: 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% 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. 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.

4.3 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 Handlungsorientierung der Verwaltungsbeschäftigten geführt haben, also gewissermaßen kognitiv-kulturell „gelebt“ werden (*Kulturveränderungen*).

4.3.1 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 wirksame gesamtstädtische Steuerung verbessert. So sehen immerhin 86,4% der Befragten Bürgermeister und Landräte einen klaren Erfolg des Berichtswesens darin, dass Fehlentwicklungen früher erkannt werden können.⁷ Sogar 93,7% 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% 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 unbestrit-

⁷ Hier und im Folgenden werden die Aussagen „trifft völlig zu“ und „trifft eher zu“ zusammengefasst.

ten 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.

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%)⁸ mit dem Anteil jener Städte, die die Ressourcenverantwortung vollständig oder in Teilbereichen dezentralisiert haben (59,3%), so entsteht das Bild einer erheblichen „Steuerungslücke“ 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% der Fälle ein internes Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsspitze und untergeordneten Verwaltungseinheiten und nur in 8,0% 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 „Fachbereichsegoismen“ teilweise verstärkt. Wenngleich die Bürgermeister in der Umfrage dieser Beobachtung in der Mehrheit nicht zustimmen (vgl. Abb. 5), 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 Fachbereichsegoismus wurde verstärkt“) der Dissens zwischen Verwaltungsspitze und Personalvertretung besonders groß ist, was auf die Probleme in diesem Spannungsfeld hinweist.

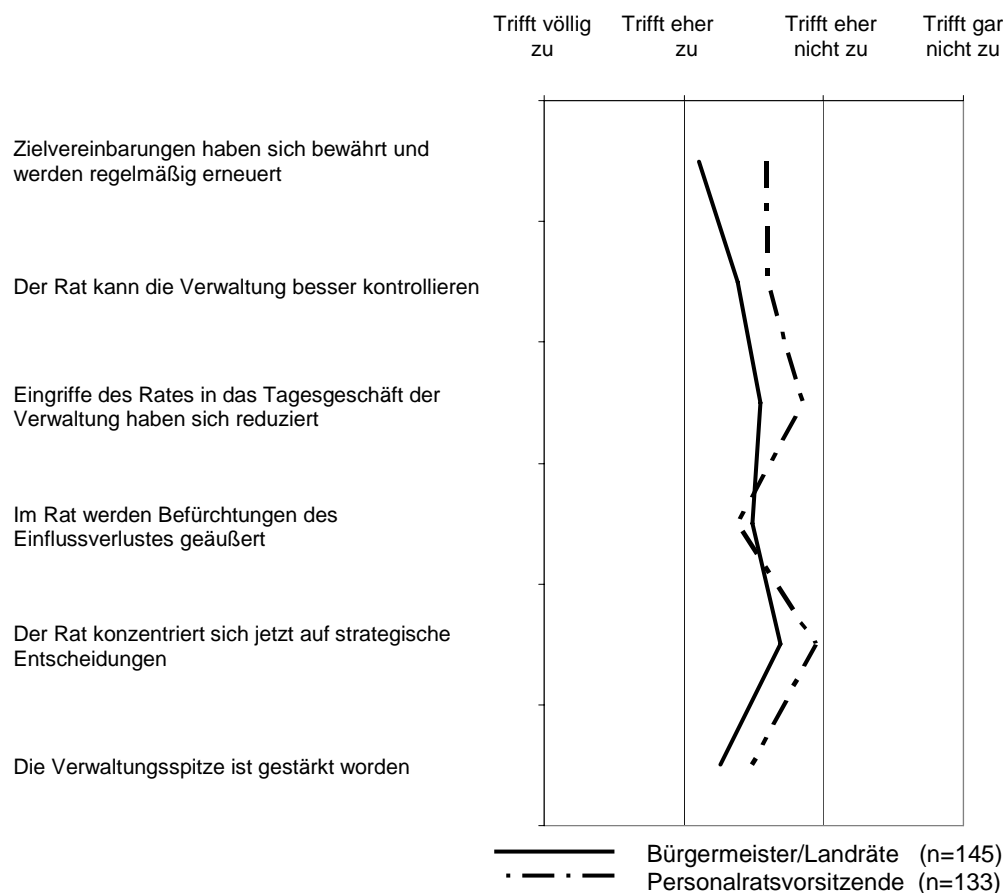
⁸ Eine zentrale Steuerungseinheit wurde in 25,9% der befragten Städte eingeführt, in weiteren 12,4% wurde eine solche für Teilbereiche geschaffen.

4.3.2 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% der deutschen Kommunen zutrifft. Befragt nach der Wirkung der politischen Kontrakte, geben immerhin 73,8% der Verwaltungschefs in den Kommunen mit Kontraktmanagement an, dass die Zielvereinbarungen sich bewährt haben – wohingegen nur (38,2%) der Personalräte dieser Aussage zustimmen⁹ - die unterschiedliche Einschätzung des Erfolgs wird auch beim Mittelwertvergleich in Abb. 7 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% der Bürgermeister meinen, dass eine Verbesserung stattgefunden habe. Die politische Steuerung(-sfähigkeit) scheint sich demnach durch Zielvereinbarungen nicht wesentlich zu ändern. Zudem stimmen lediglich 1,5% der Befragten der Aussage „Die Strategiefähigkeit des Rates wurde erhöht“ voll, 20,0% 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 (0,8% bzw. 16,2%).

⁹ Die Antworten „trifft völlig zu“ und „trifft eher zu“ sind an dieser Stelle wiederum zusammengefasst worden.

Abbildung 7: Wirkungen des Kontraktmanagements zwischen Rat und Verwaltung



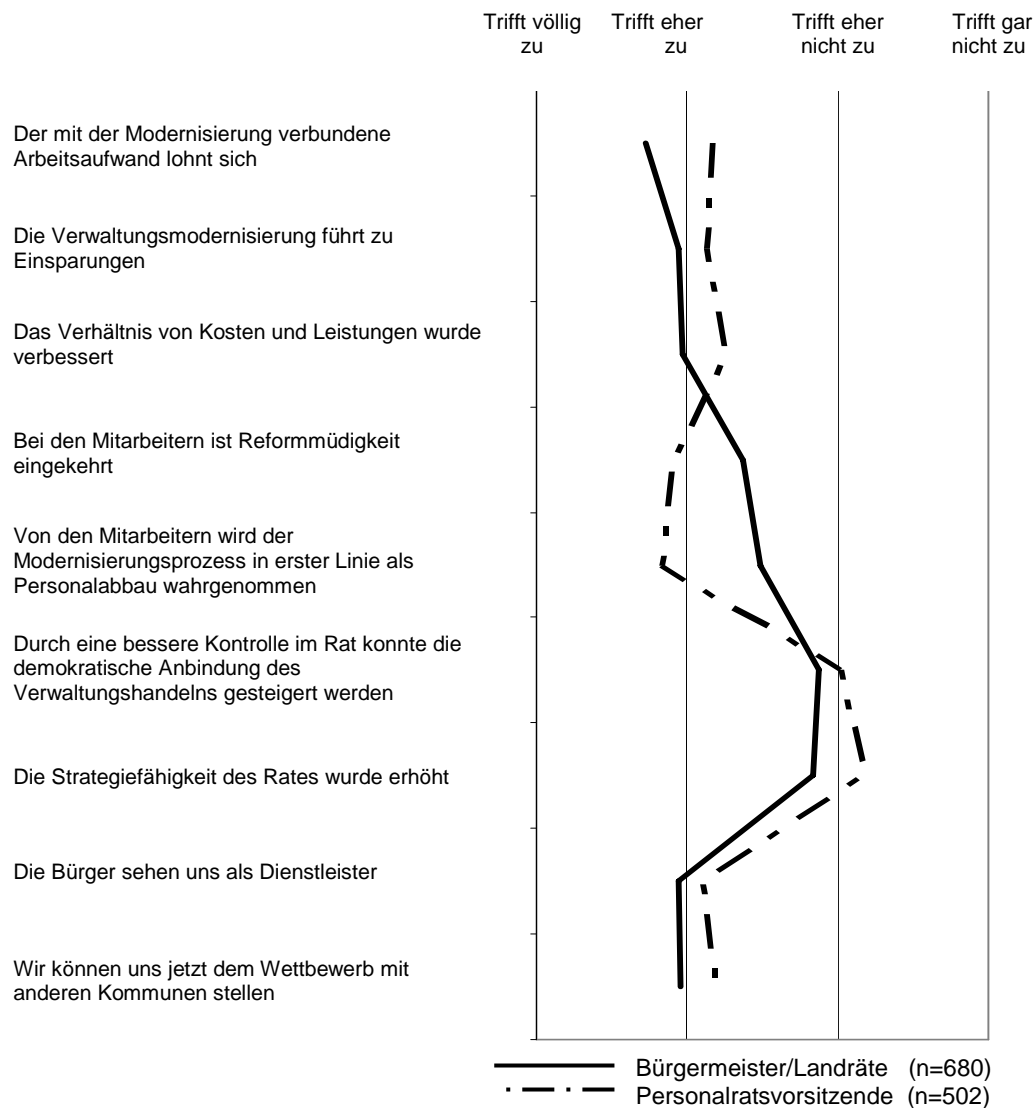
Quelle: Umfrage HBS - Projekt "10 Jahre NSM"

5 Gesamtbewertung

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).

Abbildung 8: Gesamteinschätzung des Reformprozesses



Sind also bereits auf der Ebene der Einschätzungen in der Umfrage Ambivalenzen sichtbar, verstärken sich diese durch den Einbezug der Fallstudienergebnisse. So ist die im *Inputbereich* in der Tendenz positive Einschätzung von Einspareffekte, wenngleich zwischen Bürgermeistern und Personalräten nicht in dem gleichen Ausmaß eingeschätzt, in den Fallstudien nicht erkennbar. 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 10 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 schematischen Abschichtung von Politik („Was“) und Verwaltung („Wie“) einen Konzeptfehler enthält, der politisch-administrativer Handlungslogik widerspricht 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.

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 Moti-

vation 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% der Verwaltungschefs den Aussagen (ganz oder eher) zu, bei den Mitarbeitern sei Reformmüdigkeit eingetreten und 51,7% 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%. Ein Erklärungsfaktor dieser ernüchternden Ergebnisse ist neben der ständigen Überlagerung des Modernisierungsprozesse 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% der Fälle als eher gering oder sehr gering an.

Betrachtet man abschließend die Faktoren, die den unterschiedlichen Modernisierungsstand und die Modernisierungsergebnisse in den deutschen Kommunen erklären (vgl. ausführlich Bogumil u.a. 2007, 97-120), so zeigt sich bei den exogenen Erklärungsfaktoren, dass die die Größe der Verwaltungen (am modernisierungsaktivsten sind mittlerweile die Großstadtverwaltungen) und der Ost-West-Faktor (anhaltender Modernisierungsrückstand ostdeutscher Kommunen durch die spezifische Situation der ostdeutschen Kommunen nach der Wiedervereinigung) den größten Einfluss haben. Der Druck durch Haushaltskonsolidierung war zwar häufig Auslöser der Reformen, doch auch Kommunen mit vergleichsweise guter Haushaltslage zeigen gute Modernisierungsergebnisse, vor allem in den Bereichen Personalmanagement und Kundenorientierung, während sich Kommunen mit schwieriger Haushaltslage überwiegend auf betriebswirtschaftlichorientierte Reformelemente konzentrieren. Von den endogenen Erklärungsfaktoren erweisen sich insbesondere die Einrichtung eines Modernisierungsmanagements als „Parallel-Organisation“ und eine ausgeprägte Mitarbeiterbeteiligung als erfolgssteigernd. Zudem kommt der Verwaltungsführung (Profil, Rollenverständnis und Durchsetzungsfähigkeit) eine zentrale Rolle für den Modernisierungsprozess zu, im Guten wie im Schlechten. Bürgermeisterwechsel in den Jahren nach 1999 führten häufig zu einem Rückbau der Modernisierungsmaßnahmen, was Ausdruck einer zunehmenden NSM-Skepsis bei neu ins Amt tretenden Verwaltungschefs sein dürfte.

Literatur

- Allerbeck, Klaus R., 1978: Messniveau und Analyseverfahren – Das Problem „strittiger Intervallskalen“, in Zeitschrift für Soziologie 7 (3), 199-214.
- 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 und Budrich, 279-303.
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden: Nomosverlag.
- Bogumil, J.; Kuhlmann, S. 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung - Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner u.a.: Status-Report Verwaltungsreform - Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin: edition sigma. S. 51-63
- Bogumil, J.; Kuhlmann, S. 2006: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. In: Jann, W. et al.: Status-Report Verwaltungsreformen. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren (zweite Auflage). Berlin: edition sigma, S. 51-63
- Bogumil, J.; Grohs, St.; Kuhlmann, S. 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen. In: Bogumil, J.; Jann, W.; Nullmeier, F. (Hg.): Politik und Verwaltung. Sonderband 37 der Politischen Vierteljahresschrift. Wiesbaden: VS Verlag, S. 151-184
- Bogumil, J.; Grohs, St.; Kuhlmann, S.; Ohm, A. K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Sonderband 29. Berlin: edition sigma
- Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Thomas/Wollmann, Hellmut, 2000: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Stuttgart.
- Jann, Werner, 2005: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden, 74-84.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke, 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), 1993a: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), 1993b: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte. Bericht 6/1993. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), 1996b: Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Bericht 6/1996, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), 1997: Zwischenbilanz zur produktbezogenen Steuerung. Bericht 12/1997, Köln.

- Kuhlmann, Sabine, 2004b: Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess, in: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hg.): Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden, 94-120.
- Kuhlmann, Sabine, 2005: Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen deutschen Kommunen, in: Zeitschrift für Evaluation 1/2005, 7-28.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen – ein „missing link“ der Evaluationsforschung. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Pollitt, Christopher/ Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition. Oxford.
- Reichard, Christoph, 1998: Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“ – von der Euphorie zur Ernüchterung, in: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., 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.
- Wollmann, Hellmut, 1996: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Moernisierungsschub. Basel u.a., 1-49.

Abbildung 9: 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