

Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen: Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation

In: Jann, W./Röber, M./Wollmann, H. (Hrsg.): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Wiesbaden: VS Verlag, S. 349-370.

1	Einführung	1
2	Konzipierungs- und Messprobleme einer Performanzanalyse am Beispiel des NSM	2
2.1	Analysemodell	2
2.2	Zieldimensionen, Evaluationsindikatoren und Problemlagen	3
3	Performanz des NSM	6
3.1	Input-Veränderungen im Bereich Ressourceneinsparungen	6
3.2	Output-Veränderungen im Bereich Leistungsqualität	9
3.3	System- und Kulturveränderungen im Bereich politischer Steuerung	11
4	Fazit	12
	Literaturhinweise	13

1 Einführung

Die vom New Public Management inspirierte betriebswirtschaftlich-manageriale Reform des Öffentlichen Sektors, welche als (eingedeutschte) Variante des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM, vgl. KGSt 1993) in den Kommunen rasch Verbreitung gefunden hat (Reichard 1994: 7), prägte die verwaltungspolitische Diskussion und Praxis der 1990er Jahre nachhaltig. Nach mehr als zehn Jahren NSM-Reform klafft jedoch hinsichtlich der Frage nach dem tatsächlichen Umsetzungsstand, nach den Wirkungen und dem Nutzen der Reformbemühungen noch immer eine Evaluationslücke (vgl. Grunow 1998: 1-2; Banner 2001: 279; Reichard/Röber 2001: 382; Bogumil u.a. 2003a). Zudem stehen in den bisherigen Evaluationsstudien zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung überwiegend die institutionellen und instrumentellen Veränderungen (*institution building*) im Vordergrund,¹ während über die Wirkungen (*outputs* und *outcomes*) der neu etablierten Verfahren und Strukturen nur sehr wenig bekannt ist.² Dies ist unbefriedigend, denn der Lakmestest für eine modernisierte Verwaltung besteht nicht darin, neue Organisationsformen oder Verwaltungsverfahren zu implementieren, sondern darin, die anvisierten Ziele der Steigerung von Effizienz, Leistungs- und Servicequalität für die Bürger sowie Mitarbeiterzufriedenheit zu erreichen. Nur eine Bewertung dieser Leistungsparameter ermöglicht eine realitätsgerechte Nutzenbilanz des NSM.

Wir wollen uns im Folgenden unter Verwendung von Daten des Forschungsprojekts „Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“³, an dem auch Christoph Reichard beteiligt ist, näher mit den

¹ Als empirische Feldstudien wären hier zu nennen: Kiffler u.a. 1997; Gerstlberger/Kneissler 2000; Engelniederhammer u.a. 1999; Grunow/Grunow-Lutter 2000; Wegrich u.a. 1997; Maaß/Reichard 1998. Für eine ausführliche Darstellung der einzelnen Forschungsdesigns siehe Wollmann 2000:219 ff.

² Als empirische Studien, die sich – über die Betrachtung von Verlauf und Stand der Reform hinausgehend – ausdrücklich um eine Analyse der Wirkungen der Reformprojekte bemühen, sind zu nennen: Jaedicke u.a. 1999; Bogumil u.a. 2000; Osner 2001. Eine international vergleichende Analyseperspektive wird zudem eingenommen in den Arbeiten von Naschold 1995; Naschold u.a. 1998; Naschold u.a. 1999; Pollitt/Bouckaert 2000. Zu den Forschungsdesigns siehe Wollmann 2000: 218 ff.

³ Das Projekt 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), Potsdam (Werner Jann, Christoph Reichard), Marburg (Leo Kiffler) und Berlin (Hellmut Wollmann) angelegt. Im Rahmen des Projektes wurde im Frühjahr 2005 neben einer Vollerhebung unter Bürgermeistern bzw. Landräten

Wirkungen des NSM im Sinne einer *Veränderung der Leistungs- und Handlungsfähigkeit (Performanz)* beschäftigen. Dabei soll zunächst vorgestellt werden, was wir unter Performanzeffekten am Beispiel des NSM verstehen, wie diese analysiert werden können und welche Erhebungs- und Messprobleme dabei auftreten. Anschließend wollen wir anhand ausgewählter Projektbefunde demonstrieren, welche Möglichkeiten trotz der herausgearbeiteten Problemlagen sich für Performanzevaluationen bieten und wie der empirische Kenntnisstand ist. Ein Fazit schließt die Ausführungen ab.

2 Konzipierungs- und Messprobleme einer Performanzanalyse am Beispiel des NSM

2.1 Analysemodell

Für die Konzipierung einer „Performanz-Evaluation“ von Verwaltungsreformen bietet es sich an, eine Verbindung von Modellen der Policy-Forschung und der institutionenorientierten Verwaltungsforschung vorzunehmen (vgl. Jann 2001). Dabei kann ist erster Linie auf das analytische Repertoire der *Implementations- und Evaluationsforschung* zurückgegriffen werden. Institutionen- oder Verwaltungspolitik können in diesem Konzeptzusammenhang als das zu evaluierende Handlungsprogramm (policy) und damit als der Versuch politisch-administrativer Akteure aufgefasst werden, die institutionelle Ordnung, innerhalb derer sie Entscheidungen treffen (polity), zu verändern. Sie wird daher auch als „polity-policy“ bezeichnet (Wollmann 2000: 199 f.; Ritz 2003: 180). 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 etc.; 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 der *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.⁴

Zur Analyse der Performanzwirkungen von Verwaltungsreformen empfiehlt sich ein zweischrittiges Vorgehen (vgl. auch Wollmann 2000; Bogumil/Kuhlmann 2004; Kuhlmann 2004). Im *ersten Analyseschritt* geht es darum, die *institutionellen* (organisatorischen, instrumentellen, prozessualen) Veränderungen durch das NSM zu erfassen („Institutionenevaluation“). Dabei wird der Implementationsstand der im NSM-Reformprogramm enthaltenen „Reformbausteine“ (z.B. dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Controlling und Berichtswesen, Kosten- und Leistungsrechnung, Kundenorientierung) ermittelt. Die institutionellen und instrumentellen Veränderungen werden dabei methodisch als *abhängige Variablen* konzipiert, während das NSM-Reformprogramm (als Polity-Policy) einerseits sowie die „internen“ und „externen“ Bestimmungsfaktoren der lokalen Modernisierungspolitik andererseits (Akteurskonstellationen, organisatorische Gegebenheiten, Budgetsituation usw.) als unabhängige (Erklärungs-)Variablen aufgefasst werden.

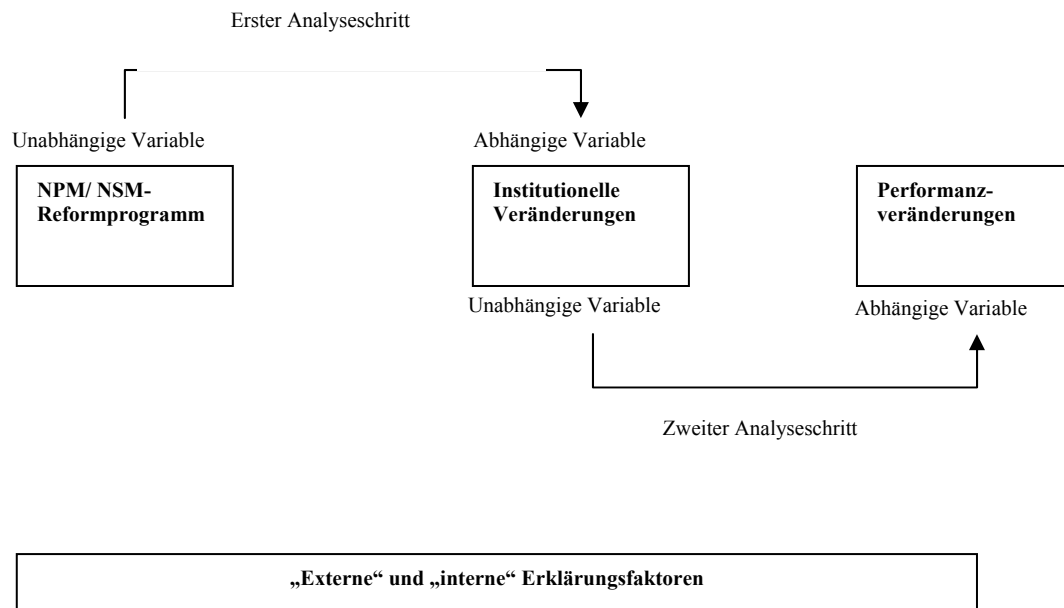
Im *zweiten Analyseschritt* werden die Veränderungen in der Handlungs- und Leistungsfähigkeit (*performance*) der lokalen Institutionen – ebenfalls als abhängige Untersuchungsvariable - erhoben und wird untersucht, inwieweit diese Performanzveränderungen tatsächlich auf die NSM-Reform und die sich

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. Ergänzend wurden in dem Projekt qualitative Fallstudien in Kommunen mit unterschiedlichem NSM-Modernisierungsstand durchgeführt.

⁴ 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 „Vielschleifigkeit“ des Evaluierungsansatzes und der Vielzahl intervenierender Faktoren in besonderem Maße Kausalitäts- und Zuordnungsprobleme.

daraus ergebenden institutionellen Veränderungen – als unabhängige Variablen – oder auf andere mögliche Erklärungsfaktoren (Akteurskonstellationen, Externe Einflüsse, Politikfeldeinflüsse etc.) zurückzuführen sind. Hierzu müssen zunächst geeignete Performanzindikatoren (etwa Bearbeitungsdauer, Kosteneffizienz, Qualität, Kunden- und Mitarbeiterorientierung usw.) entwickelt werden. Stößt diese Frage nach Veränderungen in der Leistungsfähigkeit von Institutionen einerseits auf erhebliche methodische und konzeptionelle Probleme, kann andererseits an einschlägige Diskussionen um *performance measurability* und eine Reihe von Vorarbeiten im diesem Bereich angeknüpft werden (vgl. Kuhlmann et al. 2004; Kuhlmann 2005). Vereinfacht ergibt sich hieraus folgendes Analysemodell:

Abbildung 1: Zwei-Schritt-Modell institutioneller Wirkungsanalyse



Quelle: eigene Darstellung

2.2 Zieldimensionen, Evaluationsindikatoren und Problemlagen

Im Unterschied zur internationalen NPM-Bewegung wurde das NSM eher als eine Alternative zu Privatisierungen und neo-liberalem Minimalstaat gesehen – und erfreute sich daher in den 1990er Jahren einer weitgehend überparteilichen Unterstützung –, indem es stärker auf Binnenreformen als auf Markttests und Outsourcing abzielt (Jann 2001: 84). Legt man der Evaluation von institutionellen Veränderungen (Institutionenevaluation) die normativen Anforderungen des NSM zu Grunde, so lassen sich drei Dimensionen unterscheiden, denen dann jeweils einzelne, eng miteinander verbundene Reformelemente zugeordnet werden können (siehe Abb 2):

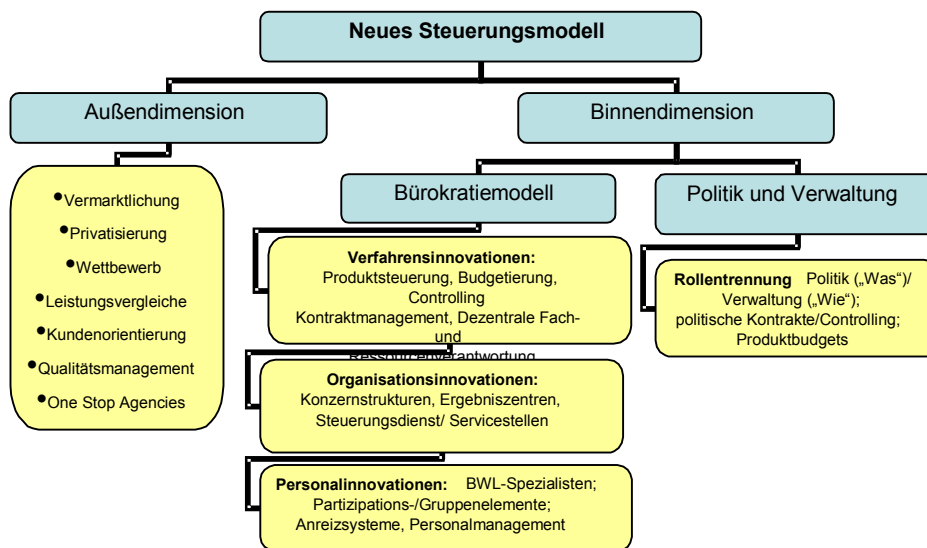


Abbildung 2: Dimensionen des NSM

Institutionelle Veränderungen lassen sich nun relativ einfach erheben, auch wenn der Forschungsstand in Deutschland bezogen auf das NSM ebenfalls ausbaufähig ist.⁵ Dagegen steht man bei der Performanz-Evaluation vor sehr viel komplexeren Konzipierungs-, Methoden- und Erhebungsproblemen. Vier zentrale Problemlagen lassen sich hier ausmachen.

(1) Aus konzeptioneller Sicht besteht die Schwierigkeit, dass die *Wirkungsdimensionen* nur selten präzise formuliert werden. In der (normativ-präskriptiven) NSM-Literatur (vgl. KGSt 1993; Banner 1991) wie auch in den Selbstdarstellungen und Verlautbarungen von „NSM-Verwaltungen“ unterschiedlichster Ebenen und Funktionsbereiche gibt es zwar einige Performanz-Ziele, die formuliert werden. Diese variieren jedoch nicht nur von Behörde zu Behörde und von Aufgabenbereich zu Aufgabenbereich, sondern auch auf der Zeitachse⁶. Für die Kommunen ist unter anderem von den „Performanz-Zielen“ der Effizienz- und Produktivitätssteigerung (KGSt 1993) die Rede, von erhöhter Mitarbeiterorientierung und Kundenfreundlichkeit (Kißler et al. 1997) sowie davon, dass der „kurzfristige Politiktypus“ und die sog. „Strategielücke“ beseitigt, die „Untersteuerung der städtischen Beteiligungen“ (sog. „Managementlücke“) behoben, die „Attraktivität der Kommunalverwaltung für qualifiziertes Personal“ gesteigert und die (angeblich) klaffende „Attraktivitätslücke“ geschlossen werden soll (Budäus 1994). Außerdem sollte vermittels des NSM der „Legitimationslücke“ entgegengewirkt werden, die dadurch entstanden sei, dass das Verwaltungshandeln nicht mehr den gestiegenen Ansprüchen der Bürger und (vor allem) Kunden entspreche.

(2) Die Performanzziele der NSM-Reform zeichnen sich aber nicht nur durch ihre Diffusität aus, sondern auch dadurch, dass der Evaluator es häufig mit *widerstreitenden und inkonsistenten Zielformulierungen* zu tun hat. So steht das erklärte „Performanz-Ziel“ einer erhöhten Mitarbeiterzufriedenheit häufig im Widerspruch zum Ziel einer gesteigerten „Kundenzufriedenheit“, etwa wenn Öffnungszeiten verlängert und Beschwerdemöglichkeiten ausgebaut werden oder wenn die Mitarbeiterverantwortung (z.B. Zeichnungsbefugnis) „kostenneutral“, d.h. ohne Gehaltsaufstockung, erweitert wird. Effizienzerhöhung als „Performanzziel“ kontrastiert nicht selten mit dem „Outcome-Ziel“ eines besseren Zielgruppenbezugs von Verwaltungshandeln etwa dann, wenn Personal gekürzt wird und zugleich eine stärkere Präsenz (z.B. von Sozialarbeitern etc.) „vor Ort“ gefordert wird. Auch die erklärten NSM-Performanzziele von Quali-

⁵ Bis jetzt konnte man, zumindest was quantitativ-statistische Datensammlungen anbelangt, hierzu vor allem auf die Umfragen des Deutschen Städtetages (1996, 1998, 2000) zurückgreifen. In unserem oben skizzierten Forschungsprojekt haben wir die institutionellen Veränderungen mit dem Stand 2005 ebenfalls erfasst. Die Ergebnisse werden 2006 veröffentlicht.

⁶ Bei der Konzipierung von Evaluationsuntersuchungen wurde dem bisweilen dadurch Rechnung getragen, dass man verschiedene „Modellvarianten“ des NSM (etwa „Kernmodell“ vs. „erweitertes Modell“) zugrunde legte (vgl. Bogumil et al 2003). Auch Christoph Reichard hatte sich mit dem Vorschlag, das NSM Version 1.0 von der (späteren ergänzten) Version 1.1 zu unterscheiden, für eine solche Vorgehensweise ausgesprochen.

tätssteigerung und Effizienzerhöhung konkurrieren insoweit, als der Anspruch, den Zeitaufwand pro Verwaltungstätigkeit (z.B. Bauberatung) zu reduzieren und dabei gleichzeitig die Qualität (etwa Beratungsqualität, Berücksichtigung von Bürgerwünschen etc.) der Leistung zu erhöhen, auf Probleme stößt.

(3) Bislang gibt es keine allgemeingültigen Indikatorensysteme für die Messung administrativer „Performanz“, so dass bei unterschiedlichen Einzelevaluationen (z.B. in den Kommunen) jeweils ganz *verschiedene Wirkungsindikatoren* zugrunde gelegt werden, die eine übergreifende Performanzevaluation des NSM erschweren. Für die Konzipierung von Performanzindikatoren bieten sich eine Reihe von Taxonomien an, die bei Evaluation von Public Sector-Reformen verwendet worden sind und die unterschiedliche Operationalisierungsvorschläge bereitstellen (vgl. Pollitt/ Bouckaert 2000; Wollmann 2001; Jann et al. 2004; Bogumil/Kuhlmann 2004; Kuhlmann 2004). Eine erprobte Typologie stellt das von Pollitt und Bouckaert (2000) in ihrer internationalen NPM-Evaluation verwendete Schema dar, wonach für die Messung von Performanzwirkungen folgende Dimensionen zu unterscheiden sind:

- Input-Veränderungen: Zu-/Abnahme der aufgewendeten Ressourcen (Finanzen, Personal, Zeit); Ressourcen-Einsparungen
- Output-Veränderungen: Leistungsspektrum, Menge, (sächliche und rechtliche) Qualität
- Produktivitäts-Veränderungen: Verhältnis von Input und Output

Neben diesen Performanzveränderungen auf der „operativen“ Ebene (operational results, vgl. Pollitt/ Bouckaert 2000: 99 ff.) müssen die weiterreichenden „System- und Kulturveränderungen“ in die Wirkungsanalyse einbezogen werden. Diese beziehen sich zum einen auf die Frage, inwieweit die NSM-Reform das kommunale Handlungssystem, die internen Entscheidungsstrukturen und Akteursbeziehungen insgesamt verändert hat (*Systemveränderungen*). Zum ändern 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*). Damit ergibt sich für die Performanzevaluation des NSM folgendes Analyseraster, an welchem sich künftige Forschungen orientieren könnten:

Tabelle 1: Bereiche und Indikatoren der "Performanzevaluation"

Bereich der Veränderung	Mögliche Evaluationsindikatoren
Input-Veränderungen* (Ressourcen, Finanzen, Personal, Zeit)	Kosteneinsparungen; Personalreduzierung; Ressourcenverbrauch (Ausgaben, Kosten); Zeitaufwand pro „Verwaltungsakt“; Transaktionskosten
Output-Veränderungen* (Leistungen, Aktivitäten, Ergebnisse, Qualität, Menge)	Servicequalität; Rechtliche Qualität; Kundenfreundlichkeit, Geschwindigkeit von Vorgängen; Responsivität des Verwaltungshandelns; Wirksamkeit/ Zielerreichungsgrad von Maßnahmen (Effektivität)
System- und Kulturveränderungen	Ausprägung von nicht-hierarchischer Koordination; politische Steuerung „auf Abstand“; ökonomisch-managerielle Handlungsorientierungen und Verhaltensmuster; Teamgeist und Leistungsdenken; Eigenverantwortlichkeit des Entscheidens; Ergebnisorientierung und Kostenbewusstsein

* Das Verhältnis von Input und Output zu einem gegebenen Zeitpunkt bezeichnet die „Produktivität“, deren Veränderung im Zeitverlauf als weitere Performanzdimension zu berücksichtigen wäre

(4) Für die konkrete Datensammlung ergeben sich *zahlreiche Mess- und Erhebungsprobleme*. So liegen in den Verwaltungen nur selten präzise Daten (etwa aus internen Berichten, Statistiken etc.) vor, anhand derer „Effizienz“ – als Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Verwaltungsaktivität - zu verschiedenen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Handlungsbereichen gemessen und verglichen werden könnte. Die Erhebung von Kosten der Verwaltungsleistungen stößt auf das Problem einer erst in Ansätzen vorhandenen oder gänzlich fehlenden Kosten- und Leistungs-Rechnung. Der „Output-Analyse“ sind Grenzen dadurch gesetzt, dass Produktbeschreibungen und –zählungen nicht flächendeckend vorliegen und zum Teil auch nur bedingt für die hier skizzierte Performanzbewertung (z.B. unter Qualitäts- und Wirkungaspekten) taugen. Die Messung von „System- und Kultureffekten“ kann sich nur selten auf

valide Umfragedaten oder Organisationsanalysen stützen, die erforderlich wären, um im Zeitverlauf den jeweiligen „Ist-Zustand“ der Verwaltungskultur und Organisationsrealität zu ermitteln.

Es zeigen sich damit einige Probleme bezüglich der Zieldimensionen, der Wirkungsindikatoren und im Erhebungsprozess. Dies erschwert Performanzevaluationen, erklärt z.T. ihre geringe Anwendungshäufigkeit, macht sie aber nicht unmöglich. Wir wollen nun mit Rückgriff auf die Daten des oben genannten Forschungsprojektes einige erste Hinweise für eine Performanzbewertung des NSM liefern und zugleich zeigen, wie mit einigen der angesprochenen Problemlagen umgegangen werden kann.

3 Performanzeffekte der NSM-Reform

Bei der Analyse von Performanzeffekten der NSM-Modernisierung in den deutschen Kommunen soll in Anlehnung an die Kategorien in Tabelle 1 zwischen Input-Veränderungen, Output-Veränderungen und System- und Kulturveränderungen unterschieden werden. Da sich in diesem kurzen Aufsatz nicht alle Indikatoren messen lassen, beschränken wir uns auf die Folgenden:

- Bezüglich der Input-Seite (Ressourceneinsparungen) wird auf die Indikatoren „*Kosteneinsparungen*“, „*Personaleinsparungen*“ und „*Zeit*“ bzw. „*Transaktionskosteneinsparungen*“ zurückgegriffen.
- Hinsichtlich der Output-Seite (Veränderungen in der Leistungsqualität) werden die Indikatoren *Servicequalität*, *Kundenfreundlichkeit*, *Verfahrensdauer* und „*Zielgruppenbezug*“ von Verwaltungsleistungen genutzt.
- Bei den System- und Kulturveränderungen wird gefragt, ob sich die politische Steuerung im Sinne des NSM nachhaltig gewandelt hat.

Analysiert wird jeweils, ob es solche Veränderungen es in den letzten Jahren gegeben hat und inwieweit diese in einen (kausalen) Zusammenhang mit dem NSM zu bringen sind. Zunächst wird jeweils auf die Daten der repräsentativen Umfrage deutscher Kommunen über 10.000 Einwohner aus dem Jahr 2005 zurückgegriffen, anschließend werden diese Erkenntnisse durch die Ergebnisse einer qualitativen Fallstudie vertieft bzw. mit diesen kontrastiert.⁷

3.1 Input-Veränderungen im Bereich Ressourceneinsparungen

Die Ressourcenbewirtschaftung (Haushaltsaufstellung und –vollzug, Ressourcenverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung etc.) gehört ausweislich unserer repräsentativen Umfrageergebnisse zu den Bereichen, der in den deutschen Kommunen starken organisatorischen und prozessualen Veränderungen unterworfen worden ist. So geben z.B. 74% der Bürgermeister an, ganz oder teilweise die Ressourcenbewirtschaftung dezentralisiert und die dezentralen Verwaltungseinheiten (Dezernate/ Fachbereiche/ Ämter) mit erweiterten Kompetenzen versehen zu haben. Die Veränderungen im Bereich der Ressourcenbewirtschaftung insgesamt haben nach Einschätzung von immerhin 86% der Bürgermeister dazu geführt, dass *Einsparungen erzielt werden konnten* und dass die Mitarbeiter kostenbewusster handeln (vgl. Abbildung 3).

⁷ Wir beziehen uns hier auf neuere Recherchen aus dem Jahr 2005 in der Stadt Detmold, die nach Ansicht von Experten als fortgeschrittene Modernisierungsstadt gilt und die wir bereits im Jahr 2000 untersucht haben (vgl. Bogumil u.a. 2000).

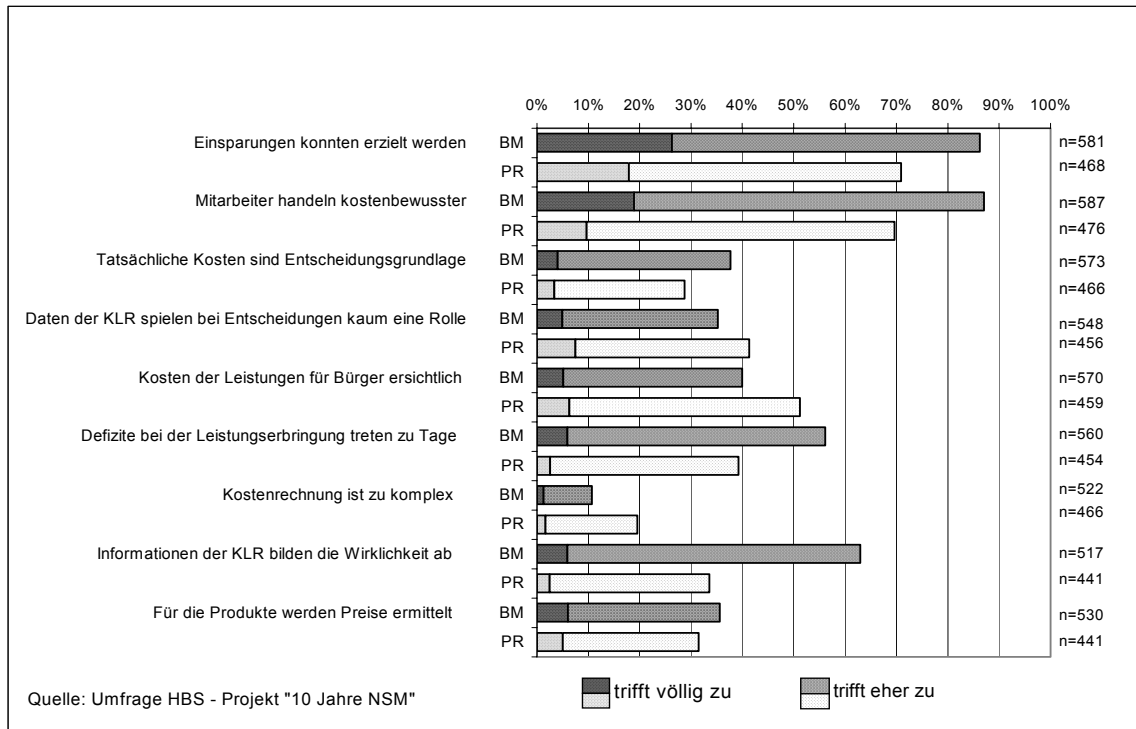


Abbildung 3: Wirkungen der Ressourcenbewirtschaftung

Dieses auf den ersten Blick sehr ermutigende Bild der NSM-Reformeffekte bedarf jedoch in mehrfacher Hinsicht der Präzisierung und Differenzierung:

- Zum einen ist generell von einem positiv verzerrten Bild unserer Umfrage bezüglich des Umsetzungsstandes zugunsten von „Modernisierern“ auszugehen, wie eine Analyse der Nichtteilnahmen zeigt.
- Zum zweiten ist davon auszugehen, dass die Bürgermeister zu einer etwas positiven Sicht auf die Modernisierungsprozesse neigen, für die sie letztlich verantwortlich sind. Deshalb haben wir ergänzend als Korrektiv die Personalratsvorsitzenden befragt. Diese sind denn auch etwas skeptischer bezüglich der oben genannten Effekte, wie Abbildung 3 zeigt.
- Zum dritten zeigt auch die Aufschlüsselung nach Antwortkategorien bei den Bürgermeistern, dass von den Einspareffekten nur 26% völlig überzeugt sind und immerhin ein Anteil von 60% hier die Kategorie „trifft eher zu“ gewählt hat.
- Viertens ist eine klare kausale Zuordnung von Einspareffekten und NSM kaum möglich; da erzielte Einsparungen meist parallel zur Haushaltskonsolidierung erfolgt sind und meistens keine genauen Daten über die spezifischen Effekte des NSM vorliegen (vgl. hierzu auch weiter unten).

Diese eher kritischen Vermutungen hinsichtlich der Input-Effekte des NSM bestätigen sich in den Befunden der qualitativen Fallstudien. Auch hier wurden zunächst hinsichtlich der Auswirkungen des NSM auf die Haushaltssituation zum Teil beeindruckende „Erfolgsmeldungen“ verbreitet. In der Stadt Detmold beispielsweise habe das NSM, so etwa die Interpretation von Osner (1999), zu bemerkenswerten „Konsolidierungserfolgen“ geführt. Dabei wird als Hauptargument die ökonomische Anreizwirkung von dezentraler Ressourcenverantwortung und Budgetierung angeführt, die die Fachbereiche zu einem wirtschaftlicheren Ressourcenumgang motiviert haben. Als Indikator für die erzielten Einsparungen wird die Mehrzuführung zum Vermögenshaushalt herangezogen, die als „Brutto-Einsparererfolg“ interpretiert wird (ebd.: 237). Diese stieg in Detmold von rund 3,5 Mio. DM in 1995 über 4,4 Mio. DM (1996) und 8,9 Mio. DM (1997) auf 11,6 Mio. DM in 1998. Auch von Seiten eines Beigeordneten wird von „regelmäßig(en), zusätzlich(en) Managementenerfolgen in Millionenhöhe“, die in den Haushaltsjahren 1994 bis 1998 zu verbuchen gewesen seien, gesprochen.

Liegt damit der Schluss nahe, dass das NSM in Detmold zu finanziellen Einsparungen beigetragen hat, eine Meinung, die wie oben gezeigt wurde, die Mehrzahl der deutschen Kommunen teilt, sind bei näherer Betrachtung der zitierten Zahlen einige Einschränkungen angezeigt:

1. Nimmt man an, dass sich die verkündeten NSM-bedingten Einsparungen wenigstens ansatzweise in einem Rückgang der kommunalen Ausgaben widerspiegeln müssten, so trifft dies auf Detmold jedenfalls nicht zu. Die städtischen Ausgaben haben sich während und nach Abschluss des Reformprozesses nicht reduziert, sondern waren bis in die jüngste Zeit, konkret bis zum Jahr 2003, deutlich ansteigend. Greift man, um die verwaltungsextern bedingten Ausgaben (Sozialhilfe etc.) zu isolieren, als präziseren Indikator für die Messung von NSM-Einspareffekten die Entwicklung der verwaltungsintern beeinflussbaren Sachausgaben heraus, von denen anzunehmen wäre, dass sie aufgrund des gestiegenen Sparbewusstseins und infolge der konstatierten „Managementgewinne“, gesunken sind, so bestätigt sich das Bild, denn die Sachausgaben haben sich während und nach Abschluss des Reformprozesses um insgesamt ca. 60% (!) zwischen 1996 und 2004 gesteigert. Soweit aus den verfügbaren Daten ersichtlich, haben die NSM-Maßnahmen, trotz mancher Einspareffekte in Teilbereichen, nicht gesamtkommunal und dauerhaft die Haushaltssituation stabilisieren oder gar verbessern können.
2. Auch in der Entwicklung der Personalausgaben und Personalbestände spiegeln sich die „Input-Reduzierungen“ infolge des NSM nicht wider. So kam es zwar zwischen 1996 und 1997 zunächst zu einem Rückgang der Personalausgaben um ca. 2%. Jedoch haben sich diese im weiteren Gefolge der NSM-Reform, d.h. im Zeitraum 1997 bis ca. 2002, um über 10% wieder deutlich erhöht, von 35 Mio Euro auf ca. 38,5 Mio Euro. Trotz der ab 2003 verstärkt einsetzenden Konsolidierungspolitik, die sich dann auch sichtbar auf die Personalzahlen und –ausgaben auswirkte,⁸ liegen die Personalkosten – bei nunmehr allerdings deutlich rückläufiger Tendenz – 2004 mit 37 Mio Euro immer noch über dem „Vor-NSM-Niveau“ von 1995/96. Auch spricht das Beispiel der Teamstrukturen kaum für Einspareffekte durch das NSM. Zwar gibt es (formell) in Detmold anstelle der 56 Abteilungsleiter, 28 Amtsleiter und 4 Dezernenten, d.h. der insgesamt 88 Personen mit Leitungsfunktionen, nunmehr nur noch 12 ausschließlich leitende Personen: drei Vorstandsmitglieder und neun Fachbereichsabteilungen. Jedoch sind die mit dem Wegfall von Leitungsebenen faktisch freigesetzten (76) Führungskräfte (vor allem Abteilungsleiter) nunmehr als „normale“ Team-Mitarbeiter oder als Team-Sprecher, Team-Verantwortliche bzw. – in jüngerer Zeit – als Team-Leiter eingesetzt worden sind, nehmen also zum großen Teil ihre Führungsaufgaben weiterhin wahr. Die Hierarchieabflachung führte damit allein zunächst nicht zu Personaleinsparungen, da die betreffenden Personen innerhalb der neuen Struktur weiterbeschäftigt wurden. Im Gegenteil ist es in den Fachbereichen sogar zum Personalanstieg dadurch gekommen, dass diese nunmehr selbst für das dezentrale Controlling zuständig sind und hierfür jeweils zwischen einem und drei Fachbereichscontrollern beschäftigen.
3. Berücksichtigt man zudem die Transaktionskosten durch die NSM-Reform und innerhalb der NSM-reformierten Verwaltung, so ergeben sich Hinweise, dass hier Transaktionskosten anfallen, die jene der klassisch-hierarchischen (Max Weber'schen) Verwaltung noch übersteigen (vgl. hierzu ausführlich den Beitrag von Kuhlmann/Wollmann in diesem Band).
4. Budgetüberschüsse wurden zudem oft vorschnell als „Managementenerfolge“ und damit auf der „Gewinnseite“ des NSM verbucht (Osner 1999, Reinke 1998). Ein etwas genauerer Blick auf die Ausgestaltung des städtischen Budgetierungsverfahrens zeigt dass dieses in der Form praktiziert wurde, 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. Bei den oben zitierten Überschüssen und Sparerfolgen handelt es sich also zu einem guten Teil nur vermeintlich um „Managementenerfolge“, die nach der „Lesart“ befragter Fachspezialisten der Stadtverwaltung im Wesentlichen aus „überzogenen“ Budgetplanungen resultieren - nach der Formel: „hoch reingehen und niedrig rauskommen“. Sie stellen keine managementbedingten Sparerfolge, sondern überwiegend

⁸ Diese Veränderungen resultieren zudem nicht aus der NSM-Reform als vielmehr aus zentral vorgegebenen Einsparauflagen im Zuge der Haushaltskonsolidierung resultieren, deren Umsetzung den Fachbereichen seit nunmehr ca. 2 Jahren aufgetragen ist (vgl. Personalkonzept vom 30.1.2003). Danach sollen von den rund 840 Vollzeitstellen bis 2006 insgesamt 80 abgebaut werden, was pro Fachbereich ein „Abbauvolumen“ von zwischen einer und 20 Stellen ergibt und einer jährlichen Einsparung an Personalkosten von rund 1,2 Mio. EUR entspricht (vgl. Stadt Detmold, Steuerungsunterstützung 2003).

das Ergebnis von (bewusst oder aus Unkenntnis) zu hoch angesetzten Finanzplanungen der Fachbereiche dar.

Vor diesem Hintergrund sind hinsichtlich der verlautbarten massiven NSM-bedingten Einsparerfolge“ erhebliche Zweifel anzumelden. Ganz im Gegenteil drängt sich zum Teil die Vermutung auf, dass die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, einhergehend mit der Planfortschreibung im Budgetierungsverfahren und einer fehlenden zentralen Steuerung und Kontrolle, die Budgetmaximierung in den Fachbereichen teilweise noch verschärft und die städtischen Ausgaben damit insgesamt eher in die Höhe getrieben als reduziert hat.

3.2 Output-Veränderungen im Bereich Leistungsqualität

In der repräsentativen Umfrage berichten nicht nur über 70% der Antwortenden von konkreten Maßnahmen im Bereich der Erhöhung der Leistungsqualität (vor allem der Ausbau der Sprechzeiten und die Einrichtung von Bürgerämtern), sondern diese Maßnahmen zeitigen auch deutlich positive Effekte, wie die folgende Abbildung aufzeigt.

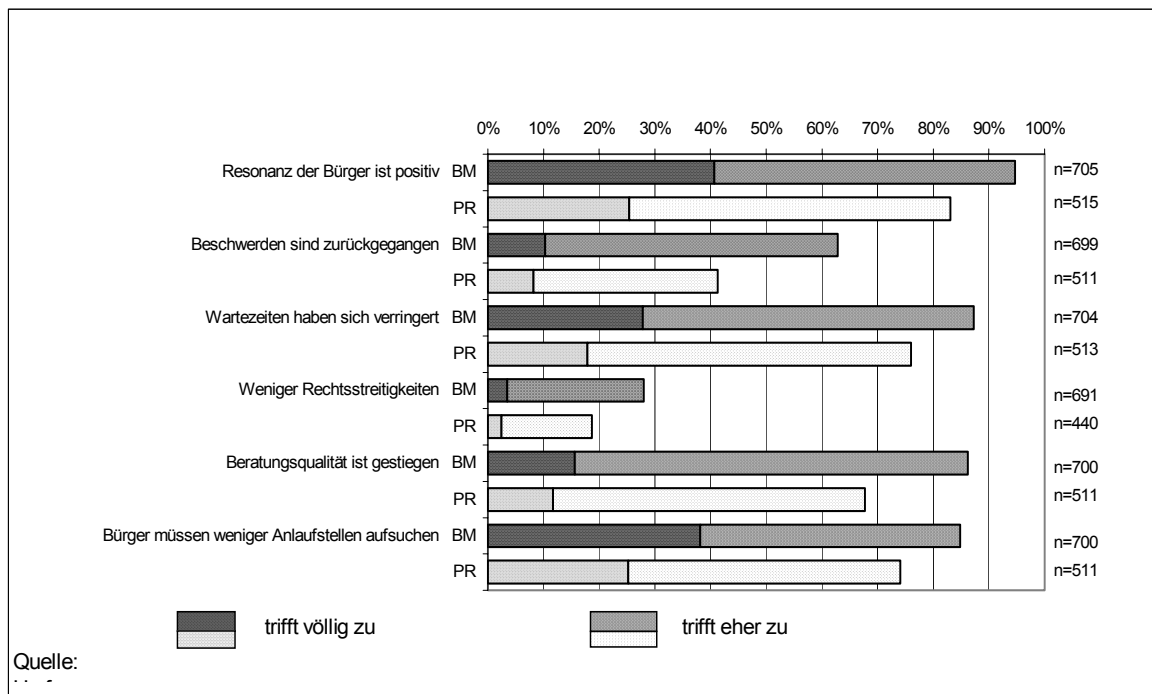


Abbildung 4: Wirkungen der Bürgerorientierung

Aus der Sicht der Bürgermeister, aber auch der Personalräte ist die Resonanz der Bürger sehr positiv, was sich an verschiedenen Indikatoren einer verbesserten Bürgerorientierung (Beschwerden, Wartezeiten, Beratungsqualität) zeigt. Diese positive Wahrnehmung der Output-Effekte des NSM im Bereich der Leistungsqualität wird im Fallbeispiel sowohl durch die Einschätzungen der Detmolder Bürger als auch durch die Einschätzungen der Stadtbeschäftigten bestätigt. Laut einer Beschäftigtenumfrage in der Stadt Detmold aus dem Jahre 2000 (vgl. Schröder/Boll 2000) hat nach Auffassung von fast zwei Drittel der Beschäftigten (57,3%) die NSM-Reform zu mehr Bürger- und Kundenorientierung geführt und immerhin fast die Hälfte der Detmolder Stadtbeschäftigten (43,6%) hält mittlerweile das anvisierte Reformziel, die Bürger- und Kundenorientierung zu verbessern, für erreicht. Auch von Seiten der Bürger (hierzu Bogumil et al. 2000) ist ein ausgesprochen hoher Grad an Zufriedenheit festzustellen und kann der Befund, dass 92% der Bürger „zufrieden“ bis „sehr zufrieden“ mit der Stadtverwaltung sind, als exzellentes Ergebnis gewertet werden. Auch geben die Bürger mehrheitlich an (Antwortkategorie „ja“), eine umfassende

Beratung zu erhalten, über Zuständigkeiten gut informiert zu sein, von kurzen Wartezeiten und schneller Bearbeitung zu profitieren.

Betrachtet man die die Output-Effekte konkreter Organisations- und Prozessveränderungen nun am Fallbeispiel in Detmold, so zeigt sich folgendes Bild:

- Nachweisbar sind Verbesserungen im Serviceniveau und Kundenorientierung in Bereichen mit direktem und häufigem Kundenkontakt. Besonders hervorzuheben ist in Detmold die Bürgerberatung „als moderne Dienstleistungszentrale“, die bereits im Jahre 1994 eröffnet wurde. Diese Servicestelle zeichnet sich vor allem durch die Allzuständigkeit der dort tätigen MitarbeiterInnen aus. So können die Bürger an jedem der siebzehn Arbeitsplätze alle ihre Anliegen – von Meldeangelegenheiten über Personaldokumente, Führerscheine und Steuersachen bis hin zu Gewerbeanmeldungen, Wehrerfassung und amtlichen Beglaubigungen – erledigen (single window access). „Indizien“ für die Kundentreue und Servicequalität der Bürgerberatung in Detmold sind die jährlichen Nachfrageanalysen hinsichtlich der Inanspruchnahme der Bürgerberatung, die Garantie kurzer Wartezeiten für die Kunden, die fortlaufende Anpassung und Erweiterung des Angebotsspektrums in der Bürgerberatung sowie die Regelung, dass „kein Bürger weitergeleitet (wird) an eine/n andere/n Kollegen/in“, sondern im Zweifelsfall grundsätzlich ein/e weitere/r Kollege/in hinzugezogen wird (vgl. Stadt Detmold; FB 2, 2000: 3).
- Im Rahmen der Bauaufsicht ist es während und nach der NSM-Reform nachweisbar zu Zeitersparnissen bei der Durchführung des Baugenehmigungsverfahrens gekommen. So wurden bereits 1996 ca. 80% aller Bauanträge nach 2,5 Wochen (verwaltungsseitig) entschieden, während zuvor im Regelfall 3 bis 6 Monate nötig waren (Stadt Detmold 1996: 23). Diese bemerkenswerte Zeitreduzierung ist auf die Einführung einer Bauvorhabenbesprechung anstelle des traditionellen Konsektivverfahrens der internen Ämterbeteiligung bei Baugenehmigungsentscheidungen zurückzuführen, stellt also eine „klassische“ sektorale Organisationsoptimierung im Bereich der Bauaufsicht dar. Eine weitere Verkürzung des Baugenehmigungsverfahrens zeichnete sich in jüngerer Zeit (2001-2003) dergestalt ab, dass sich die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge noch einmal von 42 Tagen im 3. Quartal 2001 auf 7,5 Tage im 2. Quartal 2003 deutlich reduzierten. Der Grund liegt hier in Einführung der ganzheitlichen Sachbearbeitung.⁹ Sowohl die Einführung der Bauvorhabenbesprechung als auch die ganzheitlich Sachbearbeitung sind allerdings nicht direkt auf das NSM zurückzuführen.
- Als drittes Beispiel für positive Output-Effekte kann die Detmolder Jugendverwaltung (Fachbereich 9) angeführt werden. Hier wurden eine sozialraumbezogene Jugendhilfearbeit eingeführt und sog. Sozialraumkonferenzen geschaffen, die jeweils mit einem eigenen (dezentralen) Budget in Höhe von je 2.000 EURO ausgestattet wurden. Im Rahmen der Sozialraumkonferenzen, an denen neben aktiven Bürgern der jeweiligen Sozialräume auch die Jugendhilfeplanerin der Stadt mitwirkt, ist es möglich, über konkrete Projekte (etwa Einrichtung von Jugendtreffs etc.) die Interessen und Anliegen der Jugendlichen vor Ort in der Jugendhilfearbeit besser zu berücksichtigen und dadurch stärker zielgruppenorientiert und problemgerecht zu arbeiten. Die befragten Akteure in Detmold (Fachbereichsleiter, Jugendhilfeplanerin, Vorsitzende des JH-Ausschusses) konstatierten durchweg einen positiven Effekt dieser Dezentralisierung und „Verräumlichung“ der Jugendhilfearbeit. Die Jugendlichen würden über diese neue dezentrale, sozialraumbezogene Form der Jugendhilfe besser erreicht und die Projekte entsprächen stärker ihren Interessen und Bedürfnissen. Insoweit kann von einer Effektivitätserhöhung der Jugendhilfe in Detmold gesprochen werden.

Insgesamt liegt damit der Schluss nahe, dass es in den „Reform-Kommunen“ zu einer durchaus bemerkenswerten Steigerung der Leistungsqualität, vor allem gemessen an der Bürgerfreundlichkeit, Servicequalität, Verfahrensgeschwindigkeit und Zielgruppennähe, gekommen ist. Könnte damit einerseits eine positive NSM-Bilanz im Hinblick auf „Output-Veränderungen“ gezogen werden, sind andererseits auch hier Einschränkungen angezeigt. Denn es hat sich gezeigt, dass gerade die besonders wirksamen Reformschritte (Bürgerämter, Baugenehmigungsverfahren, sozialraumbezogene Jugendarbeit) nicht unmittelbar zum Maßnahmenrepertoire des NSM zählen, sondern „traditionelle“ Reformansätze sind, die durch die NSM-Diskussion allerdings „wieder belebt“ wurden¹⁰. Damit ist hier hinsichtlich der Ableitung von kau-

⁹ Die ganzheitliche Sachbearbeitung im Baugenehmigungsverfahren umfasst derzeit in Detmold noch nicht die Entscheidungen über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben, die nach wie vor vom Team „Stadtplanung“ getroffen werden. Es ist aber beabsichtigt, diesen wichtigen Entscheidungsbereich zukünftig auch in die ganzheitliche Sachbearbeitung des Teams „Bauaufsicht“ aufzunehmen, was noch einmal Beschleunigungs- und Vereinfachungseffekte mit sich bringen dürfte.

¹⁰ Zur konzeptionellen Unterscheidung von „traditionellen“ und „NSM-bezogenen“ Reformansätzen, die für die hier verfolgte Performanzevaluation des NSM konstitutiv ist, siehe Wegrich et al. 1997; Jaedicke et al. 1999.

salen Beziehungen zwischen dem NSM und Qualitäts-/Leistungssteigerungen Zurückhaltung geboten. Vielmehr hat die NSM-Reform ein günstiges „Modernisierungsklima“ geschaffen und ein „window of opportunity“ zur Durchsetzung anderer („traditioneller“) Verwaltungsreformaßnahmen geöffnet, deren Wirkungen durchaus beachtlich sind.

3.3 System- und Kulturveränderungen im Bereich politischer Steuerung

Im Bereich der System- und Kulturveränderungen soll bezogen auf die politische Steuerung gefragt werden, ob sich diese im Sinne des NSM gewandelt hat, ob sich also Anzeichen für eine ergebnisorientierte, kontraktbasierte, strategische, und „auf Abstand“ geführte Steuerung finden lassen. In der repräsentativen Umfrage wird zunächst deutlich, dass die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung mit einem Anteil von knapp 30% der Kommunen der am wenigsten verbreitete Modernisierungsbereich ist. Insofern verwundert es auch nicht, dass das Kontraktmanagement zwischen Rat und Verwaltung als neues Modernisierungsinstrument lediglich in 15% der Kommunen eingesetzt wurde. Hier zeigt also schon der instrumentelle Umsetzungsstand, dass die erwarteten Effekte kaum erreicht werden konnten. Jenseits dieser geringen Anwendungsdichte des Kontraktmanagements stellt sich die Frage, welche Wirkungen ihm in den Städten, die bereits darüber verfügen, zugesprochen werden (vgl. Abb.5).

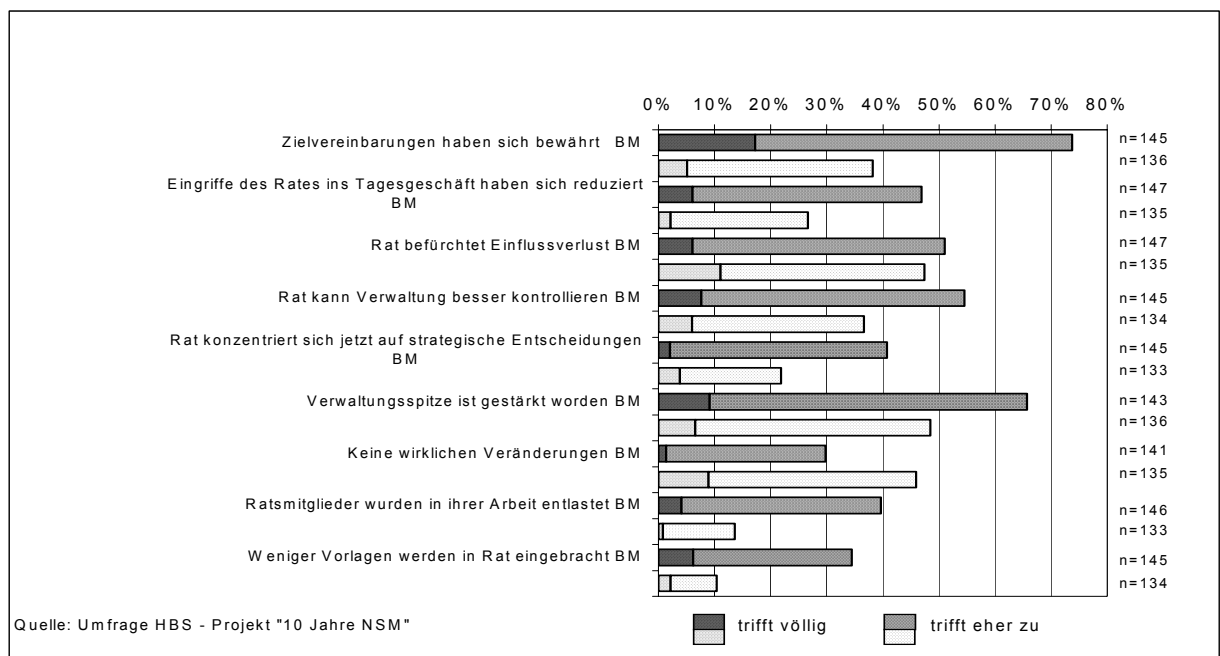


Abbildung 5: Wirkungen des Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung

In diesen wenigen Städten mit politischem Kontraktmanagement (n=145, N= 866) zeigt sich, dass neben der generellen Einschätzung, dass sich Zielvereinbarungen bewährt haben, weitere erhoffte Wirkungen - vorsichtig formuliert - zumindest noch nicht vollständig erreicht wurden. Die Reduzierung der Eingriffe in das Tagesgeschäft der Verwaltung wird nur von einem Anteil von 47% der Bürgermeister gesehen (die Personalräte sind hier noch skeptischer mit knapp 28%) und eine Verbesserung der Kontrolle des Rates über die Verwaltung von 54% der Bürgermeister (Personalräte: 37%). Auch ist es bis jetzt nicht gelungen, die Anzahl der in den Rat eingebrachten Vorlagen nennenswert zu reduzieren oder die Ratsmitglieder in ihrer Arbeit zu entlasten. Auch bei der zusammenfassenden Frage danach, ob nunmehr eine klarere Verantwortungsteilung zwischen Rat und Verwaltung bestünde, erklären nur 11% der Bürgermeister und 6% der Personalräte, dass dieses Ziel vollständig erreicht worden sei, womit dieser Handlungsbereich das Schlusslicht der Gesamtbilanz bildet.

Detmold gehört nun zu dem erlesenen Kreis der Kommunen, die die NSM-Reform auch auf den Bereich der Politik ausgeweitet haben, indem man die Zahl der Fachausschüsse reduziert und diese dann

spiegelbildlich den Fachbereichen zugeordnet sowie einen politischen Eckwertebeschlusses eingeführt und das Haushaltsaufstellungsverfahren umgestellt hat. Ende 2004 zeigt sich nun, dass der politische Eckwertebeschluss schleichend ausgehöhlt wurde und faktisch nicht mehr existiert. Damit ist 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 folgt wieder dem alten Muster der verwaltungsinternen Bedarfsanmeldung, der punktuellen Nachverhandlungen und Nachforderungen und Detailkorrekturen. Der Zwang zur (parteiübergreifenden) ausschussinternen Prioritätensetzung und zum „politischen Maßhalten“ ist ausgehebelt. Aber auch was die anderen politik-relevanten Instrumente des NSM anbelangt, ist ein Wandel in der politischen Handlungs- und Steuerungskultur nur schwerlich auszumachen. So bietet der produktorientierte Haushalt, der nicht mit produktbezogenen Zielvorgaben (in Kosten, Mengen, Qualitäten) verbunden wird, kaum eine brauchbare Grundlage, um von Seiten des Rates über Produkte „output-orientiert“ zu steuern. Stattdessen monieren manche Fachpolitiker sogar, der neue produktorientierte Haushalt sei weniger transparent und für die Politik schwerer durchschaubar als der „alte“ kamerale Haushalt, da er die genaue Zuordnung zu Haushaltsstellen nicht mehr abbildet. Politische Steuerung würde dadurch nicht erleichtert, sondern teils sogar erschwert. Insgesamt bestätigt sich damit die frühere Analyse, dass die politischen Steuerungsmechanismen in der Kommunalverwaltung nicht außer Kraft gesetzt worden sind (Bogumil 2002). Die Arbeits- und Verhaltensweisen der Kommunalvertretung werden durch die Verwaltungsmodernisierung nicht verändert.

4 Fazit

Eine erste ausgewählte Wirkungsanalyse des NSM ergibt ein zwiespältiges Bild:

- Während in Verlautbarungen und Selbst-Darstellungen von Modernisierungsakteuren dem NSM durchaus beachtliche Einsparerfolge und „Input-Reduzierungen“ zugeschrieben werden, können diese jedoch empirisch nicht stichhaltig nachgewiesen werden. Ganz im Gegenteil spricht einiges dafür, dass die NSM-Reform in den Kommunen zum Teil sogar zu zusätzliche Kosten, nicht zuletzt Transaktionskosten verursacht hat, die die Kosten-Nutzen-Bilanz als prekär erscheinen lassen. Wenn es dennoch zu Einsparungen gekommen ist, sind diese in der Regel ein Resultat zentraler Haushaltskonsolidierungsbemühungen.
- Bezüglich der Outputwirkungen ergeben sich deutliche positive Effekte im Bereich der Steigerung der Leistungsqualität. Sie resultieren aber weniger aus dem Instrumentenkasten des NSM, sondern allgemein aus den Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen der letzten Jahre. Bürgerämter, schnellere Baugenehmigungsverfahren und sozialraumbezogene Jugendarbeit sind eher „traditionelle“ Reformansätze, die durch die NSM-Diskussion allerdings „wieder belebt“ wurden.
- Die Arbeits- und Verhaltensweisen der Kommunalvertretung werden durch die Verwaltungsmodernisierung nicht nennenswert verändert, auf jeden Fall nicht in Richtung der anvisierten neuen Arbeitsteilung.

Gemessen an den selbstgesetzten Wirkungszielen der NSM-Reform erscheinen die erreichten Effekte demnach als begrenzt. Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung und Einsparungen resultieren im Wesentlichen aus zentralistischer Sparpolitik. Die verbesserte Kundenorientierung ist vor allem Resultat der Verbreitung von Bürgerämtern oder anderer aus früheren „Modernisierungswellen“ bekannten (sektoralen) Reformansätzen. Die anvisierte neue politische Steuerung hat sich nicht realisieren lassen.¹¹

Dennoch haben sich in den letzten 10 Jahren insgesamt positive Veränderungen eingestellt. Es ist unverkennbar Bewegung in die Rathäuser gekommen, wozu der NSM-Diskurs einen wesentlichen Beitrag geleistet hat. Die Kommunalverwaltung der 2000er Jahre unterscheidet sich in vielfacher Hinsicht von jener der beginnenden 1990er Jahre. Institutionelle, organisatorische und prozessuale Rahmenbedingungen haben sich gewandelt. Wichtige Leistungsparameter, wie z.B. Verfahrensdauer und Servicequalität, wurden verbessert und neue Handlungsorientierungen, etwa in Fragen der Kundenorientierung und des Kostenbewusstseins, halten Einzug. Nimmt man also Ausmaß und Intensität der *Veränderung* als Bewertungsmaßstab, so hat sich bemerkenswert viel getan im letzten Jahrzehnt und kann sich die Erfolgsbilanz kommunaler Verwaltungsreform in Deutschland sehen lassen. Aus Sicht des Bürgers spielt es

¹¹ Auf die externen (Finanzsituation der Kommunen, NSM-Diskurs) und internen Faktoren (Akteurs-, Interessen- und Politikkontellationen), die dieses Modernisierungsergebnis erklären, kann an dieser Stelle aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

keine Rolle, ob das NSM oder traditionelle Reformansätze oder das Zusammenwirken beider ursächlich für die unzweifelhaft verbesserte Bürgerorientierung sind. Mit Blick auf künftige Reformabsichten ist jedoch eine kritische Analyse der Stärken und Schwächen des NSM wichtig, um die sinnvollen von den weniger sinnvollen Elementen zu trennen, denn es sollte zumindest die Hoffnung bestehen, dass auch Organisationen manchmal aus Evaluationen lernen.

Literaturhinweise

- Banner, G., 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, S. 279-303.
- Benz, A. 2004: 2004: Institutionentheorie und Institutionenpolitik. In: Benz, A./ Siedentopf, H./ Sommermann, K.-P. (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin, S. S. 19-31.
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habilitationsschrift, Baden-Baden: Nomos (Reihe „Staatslehre und politische Verwaltung“, Band 5)
- Bogumil, Jörg 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in Verwaltungsrarchiv 93, Heft 1, S. 129-148
- Bogumil, J./Greifenstein, R./Kißler, L., 2000: Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation. Unveröff. Ms.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Jann, Werner/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut, 2003: Antrag auf Forschungsförderung an die Hans-Böckler-Stiftung. 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung.
- Bogumil, Jörg/ Kuhlmann, Sabine, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung - Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner et al.: Status-Report Verwaltungsreform - Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin: 51-64
- Budäus, Dietrich 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 2), Berlin.
- Deutscher Städtetag 1996-2000: Umfragen zur Verwaltungsmodernisierung 1996, 1998, 2000 (unveröff. Tabellen).
- Engelniederhammer, S./Köpp, B./Reichard, C./Röber, M./Wollmann, H., 1999: Berliner Verwaltung auf Modernisierungskurs. Berlin.
- Gerstlberger, W./Kneissler, T., 2000: Wie Kommunalverwaltungen mit Dezentralisierungstendenzen umgehen: Erkenntnisse aus sieben Fallstudien. In: Kneissler, Thomas (Hrsg.): Tastende Schritte zu einer neuen Verwaltung. Kassel: Forschungsgruppe Verwaltungsautomation der Uni Kassel, S. 81-100.
- Grunow, D., 1998: Lokale Verwaltungsmodernisierung „in progress“? In: Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 1-24.
- Grunow, D./Grunow-Lutter, V., 2000: Der öffentliche Gesundheitsdienst im Modernisierungsprozess. Weinheim/München.
- Jaedicke, W./Thrun, T./Wollmann, H., 1999: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Stuttgart.
- Jann, W., 2001: Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung. In: Derlien, H.-U. (Hrsg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation. Baden-Baden, S. 103-119.
- 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.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltung auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln/Kuhlmann, S., 2004: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. In: Politische Vierteljahresschrift, Heft 3/2004, S. 370-394.
- Kuhlmann, S., 2005: Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen. In: Zeitschrift für Evaluation, Heft 1/2005, S. 7-28.
- Kuhlmann, S./ Bogumil, J./ Wollmann, H. (Hrsg.), 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Maaß, C./Reichard, C., 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, S. 267-285.
- Naschold, F., 1995: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 1, Berlin.

- Naschold, F./Bogumil, J., 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen.
- Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A., 1998: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12, Berlin.
- Naschold, F./Jann, W./Reichard, C., 1999: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 16, Berlin.
- Osner, A., 2001: Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung. Berlin (Diss.).
- Pollitt, C./Bouckaert, G., 2000: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford: University Press.
- Reichard, C. 1994: Umdenken im Rathaus - Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin.
- Reichard, C. 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, S. 85-102.
- Ritz, Adrian 2003: Evaluation von New Public Management. Bern u.a.
- Stadt Detmold, FB 2, 2000: Kontrakt zwischen dem Team "Bürgerberatung" und der Fachbereichsleitung 2 vom 30.8.2000.
- Wegrich, K./Jaedicke, W./Lorenz (Kuhlmann), S./Wollmann, H., 1997: Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland. Basel u.a.
- Wollmann, H., 2000: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluationsforschung. Opladen, S. 195-233.