

**Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt?  
Lehren aus der „Ökonomisierung“ von Politik und Verwaltung**

**Sabine Kuhlmann**

Erschienen in: „Verwaltung und Management“ 3/2006, S. 149-153

## Einleitung

Die Ökonomisierung von Politik und Verwaltung gehört seit mehr als 10 Jahren zu den Schlüsselthemen der Modernisierung des Öffentlichen Sektors in Deutschland. An dieser Diskursvorherrschaft hat sich unbeschadet eine Reihe neuer Begrifflichkeiten oder (scheinbar) neuer Konzepte (z.B. Governance, „aktivierender Staat“ etc.) wenig geändert – im Gegenteil die ökonomische Akzentsetzung im politisch-administrativen Reformgeschehen scheint sich angesichts wachsender Finanzprobleme, wirtschaftlicher Krisenerscheinungen und knappender werdenden Ressourcen noch zu verstärken. In den deutschen Kommunen fand der Ökonomisierungsgedanke in den 1990er Jahren vor allem im sog. „Neuen Steuerungsmodell“ (NSM) konzeptionell Niederschlag. Unter der Meinungsführerschaft der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) avancierte das NSM rasch zum übergreifenden Reformleitbild der lokalen Ebene und gewann in der Folgezeit auch auf der Bundes und Länderebene zunehmend an Bedeutung. Nach niederländischem Vorbild (sog. „Tilburger Modell“) sollte nun auch die traditionelle deutsche Kommunalverwaltung, der „organisierte Unverantwortlichkeit“, Steuerungs- und Leistungsschwächen vorgeworfen wurden, grundlegend umgekrempelt werden (siehe Banner 1991). Vor allem wurde auf betriebswirtschaftliche Steuerungsmethoden, ein ergebnis- bzw. „produktorientiertes“ Finanzmanagement, eine klare Rollentrennung von Politik und Verwaltung, dezentrale Ressourcenverantwortung und, last but not least, eine dezentralisierte konzernähnliche Organisationsstruktur gesetzt, die an die Stelle des überkommenen (Max Weber’schen) Bürokratiemodells treten sollte (vgl. Kuhlmann 2004; Bogumil/ Kuhlmann 2004).

Wenngleich sich die praktische Umsetzung dieses Reformkonzepts jenseits der Kommunen bis heute in Grenzen hält, ist der KGSt und ihrem damaligen Vorstand, Gerhard Banner, mit dem Konzept des NSM und der Anziehungs- und Prägekraft, die dieses auf deutsche Verwaltungen ausübte, ein „großer Wurf“ gelungen. Inzwischen haben eine Reihe von Kommunen Umsetzungserfahrungen mit dem NSM gesammelt. Nach einer neueren Umfrage<sup>1</sup> haben seit 1990 fast alle deutschen Kommunen Modernisierungsaktivitäten in der Verwaltung verfolgt (93%), wobei sich - nach Angaben der Bürgermeister - knapp 80% ganz oder teilweise am NSM als Reformkonzept orientierten. Blickt man nun über die „Diskurs- und Verlautbarungsebene“ (*talk*) hinaus und wirft man einen etwas genaueren Blick auf die tatsächliche Reformpraxis und -wirkung (*action/ impact*), so ergibt sich ein ambivalentes, teilweise recht ernüchterndes Bild.

## Leistungssteigerung durch „klassische“ Verwaltungsmodernisierung

Auf der einen Seite sind zahlreiche positive Reformeffekte nicht von der Hand zu weisen und hat es in den letzten zehn Jahren unverkennbare Reformfolge gegeben. Diese schlagen sich nicht nur in einer ausgesprochen positiven (Selbst-)Einschätzung der deutschen Bürgermeister nieder, von denen immerhin 80% den in Verwaltungsmodernisierung investierten

---

<sup>1</sup> Die im Folgenden zitierten Befunde basieren auf Zwischenergebnissen eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten, von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) unterstützten und von Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum) geleiteten Forschungsprojekts, an dem die Autorin mitwirkt. Im Rahmen des Projektes wurde im Frühjahr 2005 unter anderem eine Vollerhebung unter Bürgermeistern bzw. Landräten und Personalratsvorsitzenden aller KGSt-Mitgliedskommunen (1565) durchgeführt. Die Ergebnisse der Umfrage sind repräsentativ für alle deutschen Städte und Gemeinden über 20.000 Einwohner. Ergänzend wurden in dem Projekt qualitative Fallstudien in (hier anonymisierten) Kommunen mit unterschiedlichem NSM-Modernisierungsstand durchgeführt.

Arbeitsaufwand für lohnenswert halten, sondern sie sind auch an einschlägigen „Leistungsparametern“ abzulesen. So sind Verbesserungen im Serviceniveau und in der Kundenorientierung vor allem in Verwaltungsbereichen mit direktem und häufigem Bürgerkontakt nachweisbar. Fast 60% aller deutschen Kommunen über 10.000 Einwohner haben inzwischen (nach eigenen Angaben) Bürgerämter eingerichtet und über 70% haben ihre Sprechzeiten erweitert. In vielen Kommunen wurde die Bürgerberatung zu einer „modernen Dienstleistungszentrale“ umgebaut, die inzwischen als eine „erfolgreiche Visitenkarte“ der Städte gilt. Dies konnte in einer Reihe von Kommunen auch durch Bürgerbefragungen, die oft einen erstaunlich hohen Grad an genereller Zufriedenheit mit den Verwaltungsleistungen ergaben, bestätigt werden. Des Weiteren berichtet fast die Hälfte der deutschen Kommunen Verkürzungen der Bearbeitungszeit, wobei das Baugenehmigungsverfahren aufgrund der darin gebundenen Investitionssummen oft Dreh- und Angelpunkt von Reformmaßnahmen ist. Hier haben viele Städte deutliche Erfolge zu verzeichnen, etwa die Stadt Detmold, die unter anderem aufgrund der „ganzheitlichen Sachbearbeitung“ die durchschnittliche Dauer eines Baugenehmigungsverfahrens von 40 Tagen (in 2001) auf unter 10 Tage (in 2003) reduzieren konnte. Zahlreiche weitere Beispiele positiver Reformeffekte ließen sich benennen, vor allem wenn man Leistungsstandards wie Bearbeitungszeit, Servicequalität und Kundenorientierung in den Blick nimmt.

Bei näherem Hinsehen fällt allerdings auf, dass die besonders wirksamen Reformschritte nicht dem Konzeptrepertoire des neuen Managementmodells entstammen, sondern auf „altbekannten“ traditionellen Reformansätzen basieren, die durch die NSM-Diskussion „wiederbelebt“ wurden. Dies gilt für die Bürgerberatung, die auf Reformdebatten der 1970er Jahre zurückgeht, ebenso wie für Prozessoptimierungen in der Bauverwaltung, die ein Ergebnis klassischer Organisationsentwicklung in diesem Handlungsfeld sind, und auch für die sozialraumbezogene Jugendarbeit, die - zum Leid mancher Fachexperten - vom NSM quasi „absorbiert“ wurde. Daher ist davon abzuraten, vorschnell einen Zusammenhang zwischen NSM und Leistungsverbesserungen (oder auch –verschlechterungen) in deutschen Kommunen zu unterstellen. Vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass der NSM-Diskurs ein günstiges „Modernisierungsklima“ geschaffen und quasi ein Gelegenheitsfenster (*window of opportunity*) geöffnet hat. Damit wurde der Weg geebnet, um viele der schon früher diskutierten Reformansätze wieder aufzugreifen und umzusetzen.

#### *NSM-Effekte: die „dezentralisierte“ Kommune in Bedrängnis*

Was jedoch die eigentlichen betriebswirtschaftlich-manageriellen Kernelemente des NSM angeht, ist eine weitaus kritischere Einschätzung angezeigt. Einerseits hat die o.g. Umfrage erbracht, dass die „NSM-Radikal-Reformer“ unter den deutschen Kommunen eine verschwindend geringe Minderheit bilden. So gibt es bundesweit nur 22 Kommunen, die man als „NSM-hardliner“ bezeichnen könnte, da sie – nach eigenen Angaben - *alle* NSM-Kernelemente (Budgetierung, Produktbeschreibung, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, zentrale Steuerungsunterstützung und Servicestellen, administratives und politisches Kontraktmanagement) in der gesamten Verwaltung umgesetzt haben. Von flächendeckender und allumfassender NSM-Reform kann also in Deutschland bei Weitem keine Rede sein. Andererseits haben sich in denjenigen Kommunen, die Mitte der 1990er Jahre besonders forsch und ehrgeizig die „Verbetriebswirtschaftlichung“ ihrer Verwaltungen vorangetrieben haben, inzwischen erhebliche Unzufriedenheiten und organisatorische „Funktionsstörungen“ eingestellt, die – zusätzlich befördert durch die Finanzkrise - zu einem teilweise radikalen „Umsteuern“ Anlass gegeben haben. Die Gründe dafür sind vielschichtig.

Zum einen ist auf die grundsätzlichen Konzeptschwächen des Reformmodells hinzuweisen, An dieser Stelle sei nur an die – aus politikwissenschaftlicher Sicht eher naive - Forderung einer strikten Trennung von politischer Willensbildung und administrativer Durchführung erinnert, die von Seiten zahlreicher Reformprotagonisten inzwischen auch als unrealistisch angesehen wird und die sich bisher nirgendwo durchsetzen ließ (Bogumil 2002). Ferner ist an die Forderung nach einem Übergang von der Regelsteuerung zur Ziel- und Ergebnissteuerung (über klare Zielvorgaben, messbare quantifizierbare Leistungsindikatoren und Produktkennzahlen; vgl. Kuhlmann et al. 2004) zu denken, die missachtet, dass Politik und Verwaltung aufgrund von Wiederwahl- und Machtinteressen nur begrenzt überhaupt ein Interesse an der Durchsichtigkeit und Nachprüfbarkeit ihres Handelns haben. Auch finden sie innerhalb des durch Wahlen geprägten kurzfristigen Politikzyklus nur wenig Gefallen an langfristigen strategischen Zielsetzungen und entsprechenden „abrechenbaren“ Kontrakten, die für zeit- und problemnahe politische Profilierung wenig taugen.

Zu diesen und anderen Konzept- oder Theorieproblemen des NSM gesellen sich zahlreiche Umsetzungshürden und –schwierigkeiten, die nicht minder schwer wiegen. Hier wären zum einen die hohen „Reformkosten“ zu nennen, welche viele Verwaltungen, unter anderem die noch vom Transformationsprozess „gebeutelten“ ostdeutschen Verwaltungen, nicht tragen können oder wollen. Vor allem die „laufenden Betriebskosten“ für das Berichts- und Kennzahlenwesen, Leistungsmessung und -vergleich, dezentrales Controlling und Monitoring führen hier teilweise zu einer Überforderung der lokalen Akteure, zumal wenn der Nutzen dieser Aktivitäten nicht oder nur mit Mühe ersichtlich wird (Kuhlmann/ Wollmann 2005). Aber auch die Einführungskosten des NSM schlagen beträchtlich zu Buche, vor allem wenn man an die teilweise gigantischen Kosten für externe Beratung, Coaching, Schulung und Moderation erinnert, auf die es vereinzelte und verstreute Hinweise - aber (unbeschadet der Transparenzforderung des NSM) bislang keine systematischen und umfassenden Informationen - gibt<sup>2</sup>. Problematisch erscheint rückblickend weniger der Umstand an sich, dass Kommunen externe Berater und Moderatoren hinzuziehen und diese für die erbrachten Beratungsleistungen honorieren als vielmehr die Tatsache, dass die Konzeptionen der Berater oftmals nur eine kurze „Überlebensdauer“ haben oder nur zum Teil oder – noch häufiger – gar nicht umgesetzt werden, sei es, weil sie auf die konkreten Bedingungen der Verwaltungspraxis nicht „passen“ (*false theory*), sei es, weil sie sich aufgrund von Widerständen oder auftretenden Implementationsproblemen nicht realisieren lassen (*bad implementation*). Außerdem hat sich im Verlaufe des letzten Jahrzehnts die Reformakzeptanz auf der Mitarbeiterbasis sukzessive verschlechtert. In der Befürchtung, dass durch die Verwaltungsreform weitere Stellen verloren gehen könnten, sind die Mitarbeiter kaum mehr für neue Modernisierungsschritte zu begeistern - haben doch schon die vergangenen Reformbemühungen (von den Bürgerämtern einmal abgesehen) für sie kaum „erlebbare“ Verbesserungen oder Erleichterungen im Arbeitsalltag gebracht und nimmt die Arbeitsdichte und –belastung infolge von Stellenabbau und Aufgabenzuwachs immer mehr zu.

---

<sup>2</sup> So zahlte die Stadt Wuppertal 4,2 Mio. DM an die Fa. Technopart für eine 20 monatige Beratungs- und Begleitfähigkeit. Die Stadt Ludwigshafen hat die Fa. McKinsey für ihre Beratungstätigkeit mit 10,6 Mio. DM entgolten. Im Landkreis Ludwigslust wurden im Haushalt von 1996 insgesamt 540.000 DM für die NSM-Reform im Landratsamt veranschlagt, wovon in den Jahren 1996-1998 jährlich 120.000 DM an die Beratungsfirma IPMI gezahlt wurden. Spitzenreiter ist die Bundeshauptstadt Berlin, die allein bis 1994/95 insgesamt ca. 20 Mio. DM für Beratungsleistungen investiert hatte. Im Rahmen des „Brandenburger Modellkommunenprojekts“, in welchem zwischen 1995 und 1998 die NSM-Projekte von 8 Kommunen in Brandenburg durch das Innenministerium finanziell bezuschusst wurden, investierten 7 Kommunen diese Landesförderung zumindest teilweise in externe Beratung. In einer dieser Modellkommunen, dem Landkreis Barnim, lagen die Kosten für Beratungsleistungen beispielsweise bei 420.000 DM (vgl. Kuhlmann/ Wollmann m.w.N.).

Aus dem Zusammenspiel von Konzeptschwächen einerseits und Umsetzungsproblemen des Reformmodells andererseits haben sich bis heute eine Reihe von unbeabsichtigten Folgewirkungen (*unintended consequences*) ergeben, von denen nur einige kurz angetippt seien. Typische Negativeffekte von NSM-inspirierter Dezentralisierung und Enthierarchisierung waren häufig der Verlust gesamtstädtischer Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit, aber auch die Entstehung eines „Führungsvakuums“ innerhalb der (fast) „hierarchielosen“ Verwaltung sowie wachsende „Ressortegoismen“ zwischen „autonomen“ Fachbereichen. Hinzu kamen außerdem steigende Transaktionskosten innerhalb der dezentralisierten Verwaltung, etwa weil viele Verwaltungsvorgänge nun dezentral in jedem einzelnen Fachbereich mit einem entsprechenden zusätzlichen Zeit- und Personalaufwand (z.B. für dezentrale Buchungen, interne Leistungsverrechnungen etc.) und mit zusätzlichen Kosten (z.B. bei Beschaffungen, externen Verträgen) abgewickelt wurden.

*„Wir haben dieses Verhältnis zentral-dezentral nicht im Griff – mit absurdesten Folgen. Wir haben zum Beispiel in allen möglichen Fachbereichen irgendwelche durchgeknallten Handy-Verträge (...) Aber überall Verträge, anstatt einen gemeinsamen Vertrag zu machen, um das möglichst billig zu halten – das wird nicht gemacht. (...) Zentral wird erfunden, dass wir eine Beschaffungsplattform im Internet haben, die uns 33% Kosten einspart – wir haben es genau nachgerechnet – das machen die Fachbereiche nicht mit. Das machen sie einfach nicht. (Interview mit dem Controller der Stadt E. vom 19.8.2004)*

*Re-Zentralisierung und Re-Hierarchisierung: zurück zu „Max Weber“?*

Auf diese und andere (unbeabsichtigten) Folgeprobleme der Reform wurde in vielen NSM-Kommunen inzwischen entweder dadurch reagiert, dass man die neuen Strukturen und Verfahren bewusst „zurückbaut“ oder dass man im Verwaltungsalltag sukzessiv wieder auf altbewährte Handlungsroutinen zurückgreift, was auch eine Art von „Subversion“ des Reformprozesses – im durchaus positiven Sinne - darstellt (Benz 2004). Dem Hierarchieabbau der 1990er Jahre folgt inzwischen eine *Re-Hierarchisierung*, etwa indem neue (alte) Führungsebenen (wieder) „eingezogen“ werden; z. B. in der Stadt E., wo anstelle der „alten“ Abteilungsleiter, die im Zuge der NSM-Reform abgeschafft worden waren, nunmehr Teamleitungen eingerichtet wurden und damit eine neue (alte) 3. Führungsebene besteht, die nicht nur weitläufig an die „Vor-NSM-Verwaltung“ erinnert.

*„Also eine Führungsebene dazwischen hatten wir zwar formal gekillt. Faktisch und informell war sie aber in Teilbereichen noch da, hat sich sogar noch viel viel stärker ausgeprägt; in anderen Bereichen wurde sie weggeschwiegen“ (Interview mit dem Kämmerer der Stadt E. vom 18.8.04)*

Mit der Re-Hierarchisierung geht eine *Re-Zentralisierung* einher. Auch dieser institutionenpolitische „Sinneswandel“ hat viele Gründe. Zum einen haben die Kommunen erkannt, dass sich das NSM (vor allem die Radikal-Dezentralisierung und Autonomisierung von Fachressorts) nicht bewährt hat, um nachhaltige und einschneidende Spareffekte zu erzeugen, die auch nur annähernd die akute kommunale Finanzkrise zu bewältigen in der Lage wären. Im Gegenteil wird das NSM inzwischen von vielen sogar als „konsolidierungsfeindlich“ angesehen. Gerade die NSM-originären Reformelemente, wie Dezentralität, Eigenverantwortung und Hierarchieabbau, werden mit zunehmenden Finanzdruck immer mehr zurückgenommen und durch „klassisch-hierarchische“ Steuerungsverfahren ersetzt. Hatte man noch Mitte der 1990er Jahre die dezentrale Ressourcenbewirtschaftung und Eigenverantwortlichkeit der Fachbereiche als die entscheidende Antriebsfeder für Konsolidierungserfolge und Leistungssteigerungen gesehen,

setzen die Verwaltungsführungen heute zunehmend auf verbindliche zentrale Sparauflagen, die die Fachbereiche budgetär disziplinieren und an „kurzer Leine“ (und gerade nicht „at arm’s length“) halten sollen. Die Bewältigung der Budgetkrise und das Management von Sparpolitik werden in den deutschen Kommunen nicht den Selbststeuerungskräften von ökonomischen Anreizmodellen überlassen, sondern folgen „klassischen“ Prinzipien vertikal-hierarchischer Steuerung und Kontrolle. Die managementeuphorische „Aufbruchstimmung“ der 1990er Jahre ist inzwischen vielerorts einer Ernüchterung, wenn nicht „NSM-Phobie“ gewichen.

*„Das Ganze, sag ich mal, funktioniert in Schönwetterzeiten. Und das ganze Modell, diese Finanzphilosophie, funktioniert nur in Schönwetterzeiten. (...) Wir sind, mit Verlaub, in einen etwas anderen Strudel reingeraten. (Interview mit dem Kämmerer der Stadt E. vom 18.8.04)*

*„Also wir machen hier nicht Neues Steuerungsmodell. Der Begriff ist grundsätzlich auch sehr verbraucht. Alle stöhnen. Den wollen wir nicht mehr benutzen“ (Interview mit dem Leiter der Lenkungsgruppe in der Stadt N. vom 30.9.2004)*

Die deutschen Kommunen unterliegen damit – zumindest binnenorganisatorisch gesehen – derzeit eher einem Trend zur *Re-Zentralisierung* und *Re-Hierarchisierung*, zu welchem, neben den inzwischen erkannten NSM-Funktionsstörungen, vor allem auch die sich zuspitzende Finanzkrise einen erheblichen Beitrag geleistet hat. In der Konsequenz rücken sie – und dies ist als ein wichtiger Lerneffekt zu interpretieren – von der „Reinform“ des NSM ab und dürften gerade dadurch in die Lage versetzt sein, die negativen Reformwirkungen zu bearbeiten und zu beheben. Damit hat partiell eine Art Rückbesinnung auf das „Max Weber-Modell“ der hierarchie- und regelgesteuerten Verwaltung stattgefunden, ohne dass freilich alle Reformelemente gleich über Bord geworfen werden. Die über ein Jahrzehnt wehrende Diskursvorherrschaft des NSM hat deutliche Spuren hinterlassen. Die Organisationskultur und Einstellungswelt in der Kommunalverwaltung haben sich nachhaltig verändert und der prägekräftige Gedanke eines (mehr oder minder machbaren) Konzepttransfers aus der Privatwirtschaft wird im „institutionellen Gedächtnis“ der Kommunen verbleiben. Damit treten die Konturen eines neuen „Neo-Weberianischen“, Verwaltungsmodells hervor, in welchem Elemente klassisch-bürokratischer (Max Weber’scher) Verwaltung und neue Instrumente ökonomisch-managerieller Verwaltungssteuerung „amalgamiert“ werden (Bouckaert 2004).

*Governance und „Konzern Stadt“: keine Lehren aus dem NSM?*

Während somit für die weitere „Binnenmodernisierung“ der Kommunen aus dem NSM durchaus wichtige Lehren gezogen wurden und inzwischen auch die Schwächen dezentraler Selbststeuerung und ökonomischer Anreizsysteme realistischer wahrgenommen werden, steht man in der „Außenmodernisierung“ (*Governance*) offensichtlich ganz am Anfang. So stellt das (neuere) Reformleitbild der „Gewährleistungskommune“ oder des „Konzern Stadt“ die Dezentralisierung, organisatorische Entflechtung und sektorale Fragmentierung wieder ganz oben auf die verwaltungspolitische Agenda – ganz so, als hätte es nie negative Erfahrungen mit diesen Prozessen gegeben. Angetrieben durch die Finanznot, schränken die Städte den Aktionsradius ihrer Kernverwaltungen mehr und mehr ein und werden zunehmend Bereiche ausgelagert oder privatisiert. Die Kommune selbst zieht sich dagegen auf eine Gewährleistungsfunktion zurück (vgl. Oppen et al. 2005) und umgibt sich mit einem Kranz von teil-autonomen monofunktionalen „Satelliten“ (GmbHs, Töchtergesellschaften etc.), die über weitreichende Handlungsspielräume verfügen.

Laufen die Lehren aus dem NSM also vollkommen ins Leere (*no lessons learnt?*)? Zumindest scheinen nur wenige zu reflektieren, dass der Trend zum Outsourcing, zu Privatisierung und „Satelliten-Bildung“ vieles mit der inzwischen ad acta gelegten NSM-Reform gemein hat. In der „Auslagerungseuphorie“, die die Kommunen – freilich aus der (budgetären) Not heraus - ergriffen hat, werden die möglichen Folgewirkungen, insbesondere die gesamtkommunalen Steuerungsprobleme und sektoralen Fliehkräfte, kaum in den Blick genommen. Dabei waren es doch genau diese, die das (partielle) Scheitern des NSM in den Kommunen mit bedingt haben und die einen guten Teil der heutigen Frustration in den Städten erklären. Die Lehren aus der NSM-Reform sollten also viel stärker genutzt werden, um einerseits mit weiteren Schritten einer Ökonomisierung von Politik und Verwaltung vorsichtiger umzugehen und damit keine überzogenen Reformervwartungen zu verbinden. Andererseits können die NSM-Erfahrungen helfen, um frühzeitig den möglichen (und sich bereits abzeichnenden) Negativeffekten von dezentraler Selbststeuerung, Hierarchierückbau und organisatorischer Entflechtung entgegenzuwirken, etwa indem der verwaltungspolitische Akzent sehr viel stärker auf gesamtkommunale Steuerung gelegt wird, die durchaus nicht nur „auf Abstand“ erfolgen muss.

## Literatur

- Banner, G., 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: VOP (1991)1, S. 6-11.
- Benz, A., 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, J., 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltungsarchiv 93, Heft 1, S. 129-148.
- Bogumil, J./Kuhlmann, S., 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: Jann, W. et al.: Statusreport Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin, S. 51-63.
- Bouckaert, G., 2004: Die Dynamik von Verwaltungsreformen. In: Jann, W. et. al.: Status-Report Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin, S. 22-35.
- Kuhlmann, S., 2004: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. In: PVS 3/2004, S. 370-394.
- Kuhlmann, S./ Bogumil, J./ Wollmann, H. (Hrsg.), 2004: Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Opladen.
- Kuhlmann, S./ Wollmann, H., 2005: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen: ein „missing link“ der Evaluationsforschung. Unveröff. Ms.
- Oppen, M./ Sack, D./ Wegener, A. (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin.