

**Evaluation lokaler Verwaltungspolitik:
Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells
in den deutschen Kommunen**

(Evaluation of Local Government Modernization:
Implementation and Effects of the „New Steering Modell“ in German Municipalities)

Dr. Sabine Kuhlmann

Universität Konstanz
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft
Verwaltungswissenschaft/ Public Sector Reform
Universitätsstraße 10
Postfach 5560
D-78457 Konstanz

Tel.: x49 30/ 55 94 498

Fax: x49 30/ 47 601 336

e-mail: sabine.kuhlmann@rz.hu-berlin.de

In: Politische Vierteljahresschrift, Heft 3/2004, S. 370-394.

Abstract

Der Beitrag hat zum Ziel, die betriebswirtschaftlich-manageriale Reformbewegung, die sich unter dem Leitbild des „Neuen Steuerungsmodells“ in den deutschen Kommunen seit Beginn der 90er Jahre geradezu „wie ein Buschfeuer“ verbreitet hat, unter der evaluativen Fragestellung zu analysieren, welche Ergebnisse und Wirkungen nunmehr nach 10 Jahren Reformpraxis zu verzeichnen sind. Es wird der Versuch unternommen, eine auffällige Forschungs- und Evaluationslücke in der lokalen Politik- und Verwaltungsforschung zu schließen. Denn diese blieb überwiegend auf die institutionellen und instrumentellen Veränderungen fokussiert, so dass bislang erstaunlich wenig über die tatsächlichen Ergebnisse und Wirkungen der Verwaltungsmodernisierung bekannt ist. Dabei sollen auch Perspektiven für zukünftige institutionenorientiertere Evaluationen aufgezeigt werden.

The article aims at an evaluation of the New Public Management-inspired reform in German local governments which under the heading of the „New Steering Model (NSM)“ spread over the municipalities like a „bush fire“. Since the research on Public Sector Reforms has so far largely been concentrated on institutional and instrumental change in Public Administrations there is now as ever only little empirical evidence concerning the actual changes and results of reform initiatives. Against this background in the following article the attempt will finally be made to focus on results and effects of the local governments' reform activities which have been achieved after 10 years of NSM-modernization and, thus, to outline perspectives for institutional-oriented evaluations in the future.

1. Hintergrund und Problemaufriss¹

Die vom New Public Management inspirierte betriebswirtschaftlich-manageriale Reform des Öffentlichen Sektors, welche sich als (eingedeutschte) Variante des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM, vgl. KGSt 1993) in den deutschen Kommunen „wie ein Buschfeuer“ verbreitet hat (Reichard 1994: 7), prägte die verwaltungspolitische Diskussion und Praxis der 90er Jahre nachhaltig und verkörpert nach wie vor die vorherrschende Richtung und Stimmung lokaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland (Jann 2001: 82). Nach mehr als zehn Jahren NSM-Reform muss es jedoch erstaunen, dass hinsichtlich der Frage nach dem tatsächlichen Umsetzungsstand, nach den Wirkungen und dem Nutzen der Reformbemühungen noch immer eine auffällige Forschungs- und „Evaluationslücke“ klafft (vgl. Bogumil u.a. 2003a). Vor diesem Hintergrund soll im folgenden Beitrag der Versuch unternommen werden, die auf die Einführung des NSM zielende kommunale Reformbewegung in der Bundesrepublik unter der evaluativen Fragestellung zu analysieren, welche Ergebnisse und – soweit ersichtlich – Wirkungen die Reformprojekte bislang hervorgebracht haben und in welchem Verhältnis diese zu den reformpolitischen Zielvorstellungen und -programmen der lokalen Akteure stehen. Dabei wird in sechs Schritten vorgegangen:

- Zunächst werden einige konzeptionell-theoretische und methodische Aspekte der Evaluation und Evaluierbarkeit von Institutionenpolitik diskutiert.
- Sodann wird – kaum mehr als stichwortartig – das Konzept des NSM als (normatives) Referenz- und Vergleichsmodell der hier verfolgten Evaluation von Verwaltungs(reform)politik skizziert.
- Anschließend soll die empirische Basis der Evaluation dargestellt werden.
- Drittens wird im Rahmen einer auf die instrumentellen und organisatorischen Veränderungen gerichteten „*Institutionenevaluation*“ der Implementationsstand der im NSM enthaltenen „Reformbausteine“ ermittelt.
- Danach sollen in der Perspektive einer „*Performanzevaluation*“ die Auswirkungen der neu etablierten Managementinstrumente auf das Verwaltungshandeln (Kosteneffizienz, Leistungstiefe, Kundenorientierung, Servicequalität, Steuerungsfähigkeit) betrachtet und die Frage diskutiert werden, ob und inwieweit die – hier als abhängige Variablen zu profilierenden – Veränderungen im Verwaltungshandeln (*performance*) auf die besagten insti-

¹ Für Anregungen und konstruktive Kritik habe ich Hellmut Wollmann und Jörg Bogumil zu danken.

tutionellen Veränderungen – als unabhängige Variablen – zurückzuführen sind (Wollmann 2000: 200-201).

- Abschließend folgen eine Zusammenfassung und ein kurzer Ausblick auf die Perspektiven und zukünftigen Wege institutionenorientierter Evaluation(sforschung).

2. Evaluation von Verwaltungs(reform)politik

Um zunächst den „Objektbereich“ der hier verfolgten Evaluation näher zu umreißen, sei auf die in der Evaluationsforschung gebräuchliche Unterscheidung zwischen „normaler“ *sektoraler* (oder auch „substanzieller“) Politik (*policy*) und Verwaltungs- oder *Institutionenpolitik* („*polity-policy*“, Wollmann 2003: 4-5; Ritz 2003: 180) zurückgegriffen. Im Unterschied zur Evaluation von Sektoralpolitiken ist die Evaluation von Institutionenpolitik durch eine komplexere analytische Architektur gekennzeichnet, die darin zum Ausdruck kommt, dass der Gegenstand der Wirkungsanalyse zunächst bestimmte Veränderungen *innerhalb* des politisch-administrativen Systems sind (Institutionenevaluation)². Sodann werden die Auswirkungen dieser institutionellen Veränderungen 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) betrachtet.

Einerseits hat der Aufschwung, den die Politikevaluation in der Bundesrepublik in den 1960er und 1970er erlebte, dazu beigetragen, dass sich die Evaluationsforschung (im Bereich *substanzieller* Politik) als Analyse- und Informationsverfahren bei der Politikvorbereitung und Wirkungskontrolle fest etablieren konnte (Wollmann 2001: 14). Andererseits weist Deutschland – über die verschiedenen föderalen Ebenen hinweg - ein markantes Evaluationsdefizit im Hinblick auf *verwaltungspolitische* Reformprogramme auf, welches angesichts dessen erstaunen muss, dass die öffentlichen Akteure zu Teil erhebliche Ressourcen in die Konzipierung und Implementation entsprechender Projekte investieren, deren Erfolgsbilanz mangels korrespondierender Wirkungsanalysen weitgehend im Dunkeln bleibt. Auch mit Blick darauf, dass die Bedeutung von institutionellen Arrangements und von Institutionenpolitik gerade in der neueren politik- und verwaltungswissenschaftlichen Theoriediskussion (wieder) in den

² Dabei kann man drei Bezugseinheiten zugrunde legen: 1. einen zeitlichen Vergleichsmaßstab (Zeitvergleich), 2. ein normatives Referenzmodell (Soll-Ist-Vergleich), 3. ein anderes „System“ (Quervergleich) (Bogumil u.a. 2003a).

Vordergrund getreten ist³, erscheint die Vernachlässigung der Evaluationsfunktion in diesem Bereich öffentlicher Politik als eine besonders augenfällige Forschungslücke. Für dieses Defizit lassen sich allerdings eine Reihe von Gründen benennen, von denen eine Gruppe eher *methodisch-konzeptioneller* Natur, die andere stärker *politisch-institutioneller* Art ist.

Konzipierungsprobleme erwachsen daraus, dass den verwaltungspolitischen Interventionen eine vieldimensionale, häufig mehrdeutige und bisweilen auch widersprüchliche Strategie- und Zielstruktur zugrunde liegt. Modernisierungsziele werden vielfach (bewusst) allgemein und unpräzise formuliert, um den Akteuren angesichts unvorhersehbarer Ereignisse, sich wandelnder Umweltbedingungen und ungesicherter Programmwirkungen eine größere Handlungsflexibilität zu ermöglichen. Die vage, teils kontradiktorische Zielformulierung erlaubt es zudem, (widerstreitende) Interessen zu bündeln, Zielverfehlungen als Erfolge zu deuten und öffentlichkeitswirksame symbolische Politik zu machen. Für die Evaluationsforschung ergeben sich hieraus hinsichtlich der Konzipierung der Zieldimensionen erhebliche Probleme. Darüber hinaus treffen Evaluationen institutioneller Politiken auf *Kausalitätsprobleme* dergestalt, dass die beobachtbaren (institutionellen, Performanz- und Outcome-) Veränderungen nicht zweifelsfrei auf das zu evaluierende „Handlungsprogramm“ (NSM-Reformprojekt) als erklärende Variable zurückgeführt werden können (Wollmann 2000: 201-203). Hinzu kommt, dass über den Ausgangszustand in den zu bewertenden Zieldimensionen („Ist-Zustand“) nur wenig bekannt ist, weil entsprechende Informationen und Daten (etwa aus zurückliegenden Bürger- und Mitarbeiterbefragungen) in den Behörden selten vorliegen.

Neben diesen eher methodisch-konzeptionellen Problemen sind aber auch *politisch-institutionelle* Gründe für die „Evaluationslücke“ anzuführen, allen voran die Tatsache, dass der Gegenstandsbereich einer Verwaltungsreformevaluation in der Bundesrepublik hochgradig vertikal und horizontal fragmentiert ist, woraus für Evaluationsstudien erhebliche Design- und Durchführungsprobleme erwachsen. Während in vielen anderen Ländern sowohl im Reformprozess als auch bei dessen Evaluation ein zentraler Akteur eine bestimmende Rolle spielt (z.B. in England die nationale Audit Commission; in Australien der Bundesfinanzminister), erweist sich bei der Initiierung und Durchführung verwaltungspolitischer Evaluationen

³ Hier wäre zum einen an die verschiedenen Varianten des *New Institutionalism* (vgl. z. B. Peters 1999; Kuhlmann 2003a: 40-47; Kuhlmann 2004) zu erinnern, denen die Vorstellung gemeinsam ist, dass von Institutionen eine zentrale, das Handeln der Akteure restringierende (wenn auch nicht determinierende) Wirkung (*structural suggestion*) ausgeht. Zum andern wird in den neuerdings unter dem Schlagwort *Governance* diskutierten Konzepten einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat, Markt und Gesellschaft ver-

die das politisch-administrative System der Bundesrepublik insgesamt prägende dezentral-fragmentierte Struktur als bestimmend und – methodisch gesehen – erschwerend (Wollmann 2001: 14). Im Unterschied zu anderen Ländern ist in der Bundesrepublik außerdem ein allenfalls geringes Interesse der Parlamente und Rechnungshöfe an einer Evaluation der Verwaltungsmodernisierung zu konstatieren. Evaluationen stoßen zudem grundsätzlich auf das Problem, dass die Ergebnisse solcher Studien, zumal wenn kritische bis schlechte „Erfolgsbilanzen“ in Aussicht stehen, den politischen Profilierungs- und Selbstdarstellungsabsichten der Akteure wenig entgegenkommen.

Diese Problemskizze verwaltungspolitischer Evaluationen vor Augen, stellt sich natürlich generell die Frage nach den Chancen, Perspektiven und zukünftigen Wegen institutionenorientierter Evaluationsforschung. Hierauf wird am Schluss dieses Beitrags zurückzukommen sein (Abschnitt 7).

3. Zieldimensionen der Evaluation: das NSM-Konzept

Im Unterschied zur internationalen NPM-Bewegung wird das NSM eher als eine Alternative zu Privatisierungen und neo-liberalem Minimalstaat gesehen – und erfreut sich daher auch einer weitgehend überparteilichen Unterstützung –, indem es stärker auf Binnenreformen als auf Markttests und Outsourcing abzielt (Jann 2001: 84). Grob lassen sich die folgenden drei Dimensionen unterscheiden, denen dann jeweils einzelne, eng miteinander verbundene Reformelemente zugeordnet werden können:

- 1) Außendimension: Vermarktlichung, Wettbewerb, Kundenorientierung
- 2) Ablösung des Bürokratiemodells durch Ergebnissteuerung und Dezentralisierung
- 3) Neubestimmung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung durch klare Funktions- und Rollentrennung

Die folgende Tabelle 1 fasst noch einmal die wichtigsten Dimensionen und Reformelemente des NSM überblicksartig zusammen (vgl. ausführlich KGSt 1993; Reichard 1994; Bogumil 2001: 111-120; Jann 2001).

stärkt der Blick auf institutionelle Arrangements und Steuerungsformen gelegt (Benz 2003), worin (ältere) politikwissenschaftlich-institutionelle Fragestellungen wieder an Aktualität gewinnen (Kuhlmann 2003b).

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

Außendimension	Binnendimension	
	Ablösung des „Bürokratiemodells“	Verhältnis Politik-Verwaltung
Einführung von echtem, Quasi- und nicht-marktlichem Wettbewerb durch Ausschreibungen, Outsourcing, Markttests, interkommunalen Leistungsvergleich; Ausbau der Kundenorientierung durch Total Quality Management, Management by Competition und One-Stop-Agencies	<i>Verfahren:</i> Ergebnis- und Wirkungsorientierung durch Produktdefinitionen, Kosten- und Leistungsrechnung und Wirkungsanalysen; Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsebenen; Zusammenführung/Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf Fachbereichsebene; dezentrale Handlungsspielräume beim Budgetvollzug	Trennung von Politik ("Was") und Verwaltung ("Wie") durch klare Verantwortungsabgrenzung, Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung; Ziel- und Ergebnisorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns durch outputorientierte Budgetierung; Politisches Controlling
	<i>Organisation:</i> Aufbau einer Konzernstruktur mit leistungsfähigen, teil-autonomen Fachbereichen (Ergebniszentren) als Betriebsebene; Aufbau eines zentralen Steuerungsdienstes für übergreifende strategische Aufgaben; Rückbau der Querschnittsämter/ Umbau zu zentralen Servicestellen mit Auftragnehmerfunktion	
	<i>Personal:</i> Rekrutierung betriebswirtschaftlich geschulten Personals; Partizipations-, Kooperations-, und Gruppenelemente; ganzheitliche Arbeitszusammenhänge; Anreizsysteme; modernes Personalmanagement (Beurteilungswesen; AC-Verfahren usw.)	

Quelle: eigene Darstellung

4. Empirische Basis der Evaluation und Datenkritik

4.1 Umfragedaten

Für die Evaluation der lokalen NSM-Reform kann auf die folgenden Umfrageergebnisse und Aggregatdaten zurückgegriffen werden⁴:

- *Umfrageergebnisse des Deutschen Städtetages (DST)* zur Verwaltungsmodernisierung aus den Jahren 1994/95, 1996, 1998 und 2000: In die Umfragen wurden alle Mitgliedsstädte des DST, d.h. Kommunen mit zwischen 10.000 und mehr als 400.000 Einwohnern in Ost- und Westdeutschland, einbezogen (vgl. DST 1994/95; 1996; 1998; Grömig 2001). Basierend auf einem in den vier Umfragen jeweils nur leicht modifizierten Fragebogen, beschäftigten sich die DST-Umfragen insbesondere mit den Gründen/Auslösern, Metho-

⁴ Für die Interpretation der Daten sei darauf hingewiesen, dass sich in den Stichproben in der Regel die Mitgliederstruktur des jeweiligen, die Befragung durchführenden Kommunalverbandes (DST, KGSt) widerspie-

den/Instrumenten sowie Hemmnissen der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, dem Stand des Reformprozesses und seinen maßgeblichen Akteuren in den Städten. Hinsichtlich der Erhebungsstichproben und Rücklaufquoten, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2: DST-Umfragen zur Verwaltungsmodernisierung 1994-2000 (Erhebungsstichproben und Rücklaufquoten)

Umfrage-jahr	Grundgesamtheit der "angeschriebenen" Städte			Grundgesamtheit der "antwortenden" Städte			Rücklaufquote		
	West	Ost	Gesamt	West	Ost	Gesamt	West	Ost	Gesamt
1994/95	147	126	273	118	77	195	80,3	61,1	71,4
1996	147	124	271	136	94	230	92,5	75,8	84,9
1998	149	117	266	141	84	225	94,6	71,8	84,6
2000	k.A.	k.A.	254	139	67	206	k.A.	k.A.	81,1

k.A.: keine Angabe möglich

Quelle: DST 1994/95, 1996, 1998, 2000; eigene Zusammenstellung

- Ergebnisse der *KGSt-Mitgliederbefragung 1997* zur Verwaltungsmodernisierung und zum Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (vgl. KGSt 1998): Von den 1430 „angeschriebenen“ KGSt-Mitgliedern, beteiligten sich 617 Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und über 400.000 an der Umfrage⁵. Gegenstand der Befragung waren der Umsetzungsstand des NSM in verschiedenen Teilbereichen und die Bedeutung der Informationstechnik im Reformkontext.

Ergebnisse der Umfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zur Einführung der Budgetierung in deutschen Großstädten (mit zwischen 50.000 und über 500.000 Einwohnern)⁶ in den Jahren 1995 und 1998 (vgl. Frischmuth 1996; Frischmuth 2001a, 2001b; Mäding 1998): In den beiden Umfragen (vgl. unten

- Tabelle 3) wurden insbesondere der Umsetzungsstand und die Verfahrensvarianten der Budgetierung sowie der Nutzen des neuen Finanzmanagements in der Verwaltungspraxis erfragt:

gelt, so dass eine Repräsentativität in Bezug auf die Gesamtheit der bundesdeutschen Kommunen nicht gegeben ist. Allerdings lassen sich für einzelne Größenklassen verallgemeinerbare Aussagen ableiten.

⁵ Darunter 12,5% Gemeinden (77), 61,6% Städte (380), 17,7% Kreise (109), 5,8% andere/sonstige (35), 2,6% ohne Angabe. Von den an der Umfrage beteiligten Verwaltungen waren 81% aus den alten und 16% aus den neuen Bundesländern. Entsprechend der Mitgliederstruktur der KGSt dominiert unter den Befragten die Größenklasse 5/6 (10.000 bis 50.000 Einwohner).

⁶ In die Umfragen wurden alle deutschen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern einbezogen.

Tabelle 3: Difu-Umfragen zur Budgetierung in deutschen Großstädten 1995 und 1998 (Erhebungsstichproben und Rücklaufquoten)

Umfrage-jahr	Grundgesamtheit der "angeschriebenen" Städte			Grundgesamtheit der "antwortenden" Städte			<i>Rücklaufquote</i>		
	West	Ost*	Gesamt	West	Ost*	Gesamt	<i>West</i>	<i>Ost*</i>	<i>Gesamt</i>
1995	167	31	198	143	26	169	85,6	83,9	85,4
1998	167	31	198	141	27	168	84,4	87,1	84,8

* einschließlich Berlin

Quelle: Frischmuth 2001a: 24-26.

Insgesamt sticht ins Auge, dass quantitative Erhebungen zur lokalen NSM-Reform weitgehend unter Ausschluss der Wissenschaft erfolgt sind. Die verfügbaren Aggregatdaten entstammen überwiegend den Befragungen der Kommunalverbände, was hinsichtlich ihrer Qualität und Validität nicht unerhebliche Probleme aufwirft. Erstens dürfte die Bereitschaft eines kommunalen Akteurs, „sich – zumal gegenüber seinem kommunalen Spitzenverband – gegebenenfalls als modernisierungs’lahm’ zu ,outen““ (Wollmann 2000: 219), als ausgesprochen gering zu veranschlagen sein. Vor diesem Hintergrund könnten also die Umfragedaten eher das Spiegelbild kommunaler *Selbstdarstellungsabsichten* als der tatsächlichen Reformfortschritte sein. Zweitens sprechen gute Gründe dafür, dass sich gerade jene Städte, die keine Reformmaßnahmen durchführen und geplant haben, nicht an den entsprechenden Umfragen beteiligen und damit in der Auswertung unberücksichtigt bleiben (siehe Abschnitt 5.1).

4.2 Qualitative Daten aus Fallstudien und Praktikerberichten

Mit Blick auf die Validitätsgrenzen der verfügbaren Umfragedaten scheint es geboten, die aus Fallstudien vorliegenden *qualitativen* Befunde, welche vor allem im Rahmen wissenschaftlicher Begleitforschung gewonnen wurden, für eine zusätzliche Validierung bzw. als Korrektiv der Survey-Daten heranzuziehen (vgl. insbesondere Wegrich u.a. 1997; Kißler u.a. 1997; Brandel u.a. 1999; Jaedicke u.a. 1999; Bogumil u.a. 2000; Naschold/Bogumil 2000: 166-232; Bogumil 2001: 124-173; Osner 2001). Aus diesen Arbeiten, in denen der reale (und nicht nur der proklamierte) Reformprozess und seine -ergebnisse in ausgewählten Städten und Kreisen analysiert wurden, lassen sich wichtige Hinweise zu Erfolgsfaktoren und Hemmnissen, aber

auch zur Wirksamkeit von Reformmaßnahmen ableiten⁷. Des Weiteren werden die Ergebnisse einer Erhebung zur kommunalen Reformpraxis in den ostdeutschen Kommunalverwaltungen herangezogen, in der über schriftliche Anfragen bei den Kommunen Informationen zu laufenden bzw. geplanten Modernisierungsvorhaben zusammengetragen und ausgewertet wurden (vgl. Kuhlmann/Wegrich 2001)⁸. Neben diesen Studien wird selektiv auf Forschungsarbeiten zurückgegriffen, aus denen sich für einzelne Teilaspekte der Verwaltungsmodernisierung einschlägige Befunde entnehmen lassen (vgl. vor allem Schuster 2001, 2003; Bertelsmann Stiftung 2001; Wegener 2002; Weiß 2002; Bogumil u.a. 2003b; Kuhlmann 2003c; Sack 2003). Anknüpfend an das aus der Implementations- und Evaluationsforschung bekannte „methodenmixende“ Vorgehen (Stockmann 2000: 18-19; Wollmann 2000), werden im Folgenden die Ergebnisse der unterschiedlichen Datenerhebungen kombiniert und komplementär genutzt.

5. Umsetzungsstand des Neuen Steuerungsmodells: „Institutionenevaluation“

5.1 Gesamteinschätzung

Ausweislich der Befragungen des Deutschen Städtetages⁹ hat die Zahl derjenigen Mitgliedsstädte im Verlauf der 90er Jahre deutlich zugenommen, die sich Modernisierungsmaßnahmen in ihrer Verwaltung zuwenden. So beteiligen sich in den alten Bundesländern mittlerweile fast alle befragten Kommunen (96%) an der Verwaltungsmodernisierung. In den neuen Ländern sind es mehr als drei Viertel (84%) der befragten Städte, worin eine beachtliche Steigerung gegenüber dem Ausgangswert (von nur 53%) im Jahre 1994/95 sichtbar wird.

Tabelle 4: „Reformaktive Städte“* in Ost- und Westdeutschland 1994-2000

„Reformaktive Städte“	West		Ost		Deutschland insgesamt	
	N**	Anteil der "Reformaktiven" in %	N**	Anteil der "Reformaktiven" in %	N**	Anteil der "Reformaktiven" in %
1994/95	118	84	77	53	195	72
1996	136	90	94	72	230	83
1998	141	96	84	79	225	89
2000	138	96	67	84	206	92

* Städte, die nach eigenen Angaben Modernisierungsmaßnahmen durchführen

⁷ Es braucht an dieser Stelle nicht weiter vertieft zu werden, dass diesem Vorzug hoher interner Validität qualitativen Vorgehens (bezogen auf den untersuchten Fall) der Mangel einer begrenzten externen Validität (begrenzte Verallgemeinerbarkeit) gegenübersteht.

⁸ Grundgesamtheiten: 33 ostdeutsche Kommunalverwaltungen, darunter 24 Stadt- und 9 Kreisverwaltungen. Die Erhebung wurde zwischen 1996 (Ersterhebung) und 1998 (Follow up) am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität Berlin unter Mitwirkung der Verfasserin durchgeführt.

⁹ An dieser Stelle sei Herrn Erko Grömig vom Deutschen Städtetag, der uns die (anonymisierten) Datensätze der Städtetagsumfrage von 1998 zugänglich machte, für seine Unterstützung gedankt.

** Anzahl der antwortenden Städte
Quelle: vgl. Tabelle 2/ eigene Zusammenstellung

Misst man den Reformfortschritt nun am tatsächlichen Implementationsstand der Maßnahmen, also am Anteil der Städte mit – nach eigenen Angaben – konkreten Umsetzungsergebnissen („Realisierer“)¹⁰, so bringen die DST-Umfrageergebnisse einen eher ernüchternden Trend zum Vorschein. In den alten Bundesländern hat sich der Anteil der Städte, die tatsächliche Umsetzungen von Reformelementen zu verzeichnen haben, innerhalb von fünf Jahren nur geringfügig erhöht und übersteigt zum Ende des Jahrzehnts nur im Bereich des Personalwesens die 20%-Marke. Mit Blick auf die neuen Bundesländer überrascht zudem – angesichts der nur unerheblichen Veränderungen im Umfang und in der Zusammensetzung der Befragungsstichprobe – der Befund, dass sich zwischen 1994/95 und 1998/2000 der Anteil der „Realisierer“ in vier von fünf Reformbereichen verringerte anstatt, wie zwischenzeitliche Arbeitsfortschritte erwarten ließen, sich zu erhöhen. Pointiert kann man vor diesem Hintergrund von einer eklatanten „*Implementationslücke*“ in der Verwaltungsmodernisierung sprechen.

Tabelle 5: Entwicklung des Anteils der „Realisierer“* in west- und ostdeutschen Städten 1994/95 bis 2000 (Angaben in % der Nennungen)

Reformbereiche	West				Ost			
	1994/95 N=111**	1996 N=130	1998 N=136	2000 N=133	1994/95 N=55***	1996 N=80	1998 N=73	2000 N=62
Einführung der KLR****	5	2	11	19	24	2	4	8
Komm. Beteiligungssteuerung	9	8	12	10	23	6	11	18
Verhältnis Rat-Verwaltung	6	3	7	8	18	9	6	12
Organisation	8	7	18	k.A.	10	6	1	k.A.
Personal*****	-	7	12	37	-	6	3	15

* Städte, die entsprechende Reformmaßnahmen bereits verwirklicht haben

** für Beteiligungssteuerung N= 98; Rat-Verwaltung N=102

*** für Beteiligungssteuerung N=48; Rat-Verw. N=50; Organisation N=60

**** 1994/95 als Kategorie „Haushalts- und Rechnungswesen“

***** 1994/95 unter der Kategorie „Organisation und Personal“ subsumiert

k.A.. keine Angabe

Quelle: vgl. Tabelle 2/ eigene Zusammenstellung

Im Vergleich der alten und neuen Bundesländer zeigt sich, dass das vielerorts konstatierte *West-Ost-Gefälle* in der kommunalen Reformbereitschaft und -aktivität weiter bestehen bleibt (vgl. Kuhlmann/Wegrich 2001: 249-253). Die Reformen setzten in Ostdeutschland später ein

¹⁰ Unter der Kategorie der „*Realisierer*“ werden im Folgenden diejenigen Städte zusammengefasst, die in *zumindest einem* Reformbereich Maßnahmen „*bereits verwirklicht*“ hatten.

und haben nach wie vor nicht den (ohnedies moderaten) Umsetzungsstand erreicht, der in den westdeutschen Kommunen zum Ende der 90er Jahre zu konstatieren war. In Ostdeutschland geben deutlich mehr Städte an, Reformmaßnahmen weder verwirklicht, noch geplant zu haben und sieht mehr als die Hälfte (59%) der im Jahr 2000 vom DST befragten ostdeutschen Städte bislang ihre Erwartungen an den Reformprozess nicht erfüllt (Grömig 2001: 18).

Diese insgesamt eher kritische Gesamteinschätzung der NSM-Umsetzung wird überdies noch dadurch untermauert, dass die DST-Umfragedaten ein der Tendenz nach „positiv verzerrtes“ Gesamtbild der Verwaltungsmodernisierung vermitteln (siehe oben Abschnitt 4.1; vgl. auch Banner 2001: 281). So haben sich immerhin zwischen 20% und 30% der DST-Mitgliedsstädte nicht an den Umfragen beteiligt. Rechnet man diese – was naheliegt – den „Reformdistanzierten“ zu, so würde sich das Gesamtbild noch einmal, teilweise erheblich, verschieben¹¹. Damit liegt die Vermutung nahe, dass der Implementationsstand des NSM insgesamt noch deutlich hinter die „Erfolgsbilanz“ zurückfällt, die man auf den ersten Blick aus den DST-Daten ableiten könnte. Dies gilt es im Auge zu behalten, wenn die Frage nach der Gesamtwirkung der NSM-Reform beantwortet werden soll.

5.2 Außendimension: Vermarktlichung, Wettbewerb, Kundenorientierung

Bis zum Ende der 1990er Jahre spielten Maßnahmen im Bereich der Bürger- und Kundenorientierung sowie der Marktöffnung in den deutschen Kommunen – im Vergleich mit binnenorientierten Reformansätzen – eine deutlich nachrangige Rolle. Erst zum Ende des letzten Jahrzehnts verstärkten sich, zum einen unter dem neuen Leitbild der „Bürgerkommune“, zum andern unter dem Druck der EU-Liberalisierungspolitik und der Haushaltskrise, entsprechende Bemühungen.

Mittlerweile verfügen in Nordrhein-Westfalen 85% der Städte ab 20.000 Einwohner und in Baden-Württemberg 78% der Städte über *Bürgerämter* (vgl. Bogumil u.a. 2003b). Allerdings sei daran erinnert, dass das Bürgeramtskonzept bereits Anfang der 80er Jahre entstanden ist und insoweit keine originäre „Erfindung“ der NSM-Protagonisten darstellt. In der Frage der *Leistungstiefe* und des „Aktionsradius“ kommunalen Handelns hat es in mehrfacher Hinsicht signifikante Veränderungen gegeben, die allerdings ebenfalls nur mittelbar im Bezug zur NSM-Modernisierung stehen. Zum einen wurden die in Deutschland traditionell abgeschirm-

ten „lokalen Märkte“ im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge durch die auf Marktöffnung und -wettbewerb gerichtete Politik der EU „aufgebrochen“. Befördert durch die Finanznot, kam es zu einer regelrechten Welle von Auslagerungen und Privatisierungen¹² (vgl. Libbe u.a. 2002). Zum andern ist das faktische Anbietermonopol der freien Wohlfahrtsverbände im Bereich der sozialen Dienstleistungen seit Mitte der 90er Jahre zunehmend durch ein plurales Anbieterspektrum ersetzt worden. Zudem spielen in einer Reihe von lokalen Politikfeldern vermehrt Kooperationsformen von öffentlichen und privaten Anbietern eine Rolle (Public Private Partnerships), die als Hybridformen öffentlicher Leistungserbringung zwischen Markt und Staat anzusehen sind und deren Zunahme¹³ nicht zuletzt auf entsprechende Anreize in öffentlichen Förderprogrammen zurückzuführen ist (Sack 2003: 9).

Klare Konturen einer *wettbewerbsorientierten Organisationsgestaltung*, die dem Bürger als Marktteilnehmer „Exit-Optionen“ eröffnen und damit (im Extremfall) den Bestand öffentlicher Anbieter gefährden könnten (Brüggemeier/Röber 2003: 136-137), sind bislang auf der lokalen Ebene in Deutschland kaum zu erkennen¹⁴. Vor diesem Hintergrund nimmt der nichtmarktliche Wettbewerb in Form von *interkommunalen Leistungsvergleichen* und „*Benchmarking-Projekten*“ eine um so bedeutsamere Rolle ein. Den Startschuss gab die Bertelsmann Stiftung 1990/91 mit ihrem gemeinsam mit dem Deutschen Beamtenbund initiierten Projekt „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“, in dem sich bis 1998 über 150 Städte zu ca. 30 interkommunalen Vergleichsringen zusammenschlossen (vgl. Schuster 2003). Eine weitere Initiative ging 1996 von der KGSt mit der Gründung des IKO-Netzes aus, in dem im Jahr 2001 immerhin 4% aller westdeutschen Kommunen vertreten waren¹⁵. 2002 wirkten bundesweit 748 Kommunen (einschließlich Doppelmitgliedschaften) in 73 Vergleichsringen des IKO-Netzes mit (Kuhlmann 2003c). Weitere Impulse zu interkommunalen

¹¹ Bezogen auf das Jahr 1998 würde sich für die ostdeutschen Kommunen beispielsweise ergeben, dass mehr als die Hälfte (51%) der Städte Reformmaßnahmen bislang weder geplant noch umgesetzt hat. Bei den westdeutschen Kommunen läge der entsprechende Anteil lediglich bei 8%.

¹² Einer Difu-Umfrage von 132 Städten in NRW (20.000 bis über 100.000 Einwohner) zufolge haben bereits 45 Städte (34%) kommunale Aufgaben ausgelagert. 39 von 123 Städten (32%) haben ein kommunales Beteiligungsmanagement aufgebaut (vgl. Difu 2003).

¹³ Einer nicht-veröffentlichten Umfrage des Deutschen Städtetages unter seinen 235 Mitgliedsstädten zufolge (Rücklaufquote 80%) führten im ersten Halbjahr 2002 bundesweit 53% der Städte PPP-Projekte durch (Sack 2003: 9). PPPs sind vor allem in den Bereichen Regionalpolitik, Stadtentwicklung, soziale Dienstleistungen, technische Infrastruktur (Energieversorgung, Nahverkehr, Wasserver- und -entsorgung; Abfallentsorgung), E-Government und Hochbau vorzufinden (Bogumil 2003: 15).

¹⁴ Dies hängt auch damit zusammen, dass echter (Markt-) Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten/ gemeinnützigen Trägern durch das deutsche Vergaberecht noch immer weitgehend ausgeschlossen ist, also öffentliche Anbieter bei öffentlichen Ausschreibungen nicht mitbieten dürfen (Bogumil 2003: 19). Dies verwundert allerdings nicht, wenn man bedenkt, dass die öffentlichen Anbieter gegenüber den privaten in mancher Hinsicht deutliche Wettbewerbsvorteile hätten.

¹⁵ Berechnungsbasis: 383 Kommunen im Verhältnis zu 8.841 Kommunen im gesamten alten Bundesgebiet.

Leistungsvergleichen kamen wiederum von der Bertelsmann Stiftung, die im Jahr 2000 die Vergleichsprojekte „kik“ (50 Kommunen) und „kompass“ (8 Kommunen) gründete. Neben den bundesweiten Vergleichsprojekten der KGSt und der Bertelsmann Stiftung gibt es zudem in fast allen Bundesländern mittlerweile interkommunale Vergleichsprojekte, die teils von den kommunalen Landesverbänden moderiert, mitunter auch vom Land bezuschusst (z. B. Sachsen, Nordrhein-Westfalen), teils in der Eigenregie der Kommunen durchgeführt werden (ausführlich vgl. Kuhlmann 2004a).

Dieses auf den ersten Blick ermutigende Bild des interkommunalen Leistungsvergleichs wird allerdings dadurch getrübt, dass die Bereitschaft der Kommunen, an Vergleichsprojekten teilzunehmen, bei weitem nicht flächendeckend ist und markante regionale Unterschiede, insbesondere im Ost-West-Vergleich, erkennen lässt. Während Anfang des Jahres 2000 noch immerhin 5% aller (79) IKO-Netz Vergleichsringe von ostdeutschen Kommunen gebildet worden waren, sank ihr Anteil bis Ende 2002 auf 3%, was einer Anzahl von nur noch 2 Vergleichsringen, die beide im Land Brandenburg ansässig sind, entspricht (Kuhlmann 2003c). Zum andern deutet manches darauf hin, dass sich die Bereitschaft, den Leistungsvergleich längerfristig aufrechtzuerhalten, in Grenzen hält. Die Quote der „Aussteiger“, die nach Ablauf der „Probezeit“ die Projekte verlassen, dürfte beachtlich sein, was nicht zuletzt mit den enormen *Implementations-, Transaktions- und Opportunitätskosten*¹⁶ von Leistungsmessungen und -vergleichen zusammenhängt, so dass es zu einer deutlichen Schiefelage im Kosten-Nutzen-Verhältnis der Vergleichsprojekte kommt. Problematisch scheint zudem, dass bislang auch noch nicht jene, dem interkommunalen Leistungsvergleich als „Wettbewerbssurrogat“ zugeschriebene Wirkung eingetreten ist, die die Kommunen dauerhaft zu einem „edlen Wettstreit“ und kontinuierlichen Veränderungs- und Lernprozess veranlassen soll (Banner 2001: 288).

5.3 Ablösung des „Max Weber’schen“ Bürokratiemodells: Ergebnissteuerung und Dezentralisierung

Auf der einen Seite waren in den 1990er Jahren zunehmend Reformansätze zu beobachten, die den Übergang von der traditionellen (additiven) Input- und Regelsteuerung zu einem out-

¹⁶ Opportunitätskosten fallen dadurch an, dass die Verwaltungsbediensteten für die Reformmaßnahmen Arbeitszeit aufwenden müssen, während der sie nicht für andere Aufgaben zur Verfügung stehen. Paradebeispiele hierfür sind (neben Leistungsvergleichen) interne Controlling- und Monitoringsysteme, Berichtswesen und Produktbeschreibungen. Interessanterweise liefert gerade die NPM-bezogene Transaktionskostentheorie wichtige Argumente dafür, dass NPM-Reformen an ökonomische Grenzen stoßen können (Reichard 2002: 602).

putorientierten „Performance Management“ einleiten sollten. Dies spiegelte sich insbesondere in den Bemühungen vieler Kommunen um die *Definition von Produkten* und Leistungen, um die Erstellung von Produktkatalogen und (zum Teil) deren „Füllung“ mit Indikatoren, Kennzahlen und empirischen Daten wider. Einer Umfrage der Deutschen Städtetages zufolge arbeitete im Jahr 1997 fast die Hälfte der befragten Mitgliedsstädte (45%) bereits mit Produkten. Von den Städten ab 100.000 Einwohner gaben – von einer Ausnahme abgesehen – alle an, dass sie bis zum Jahr 2000 Produkte eingeführt haben werden (Frischmuth 2001a: 73). Ausweislich der DST-Umfrageergebnisse von 1998 verfolgten zu diesem Zeitpunkt immerhin 61,1% der Kommunen (=129 Städte) die Beschreibung von Produkten als Reformmethode. Diese Befunde zeigen, dass sich in den deutschen Kommunen zeitweise eine regelrechte „Produkt-Euphorie“ ausgebreitet hatte. Insgesamt haben die Möglichkeiten, für ausgewählte Angebote und Leistungen die Kosten genauer zu beziffern, kontinuierlich zugenommen und es werden beachtliche Fortschritte bei der Implementierung der *Kosten- und Leistungsrechnung* konstatiert (Budäus 2002: 29). Die konzeptionelle Entwicklung des kaufmännischen Rechnungswesens („integrierte Verbundrechnung“) wird als weitgehend abgeschlossen betrachtet und hat in vielen Fällen (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg) bereits einen bemerkenswerten Umsetzungsstand erreicht (Budäus 2002: 28; Budäus 2004).

Auf der anderen Seite waren gegen Ende der 1990er Jahre zunehmend kritische Stimmen hinsichtlich des Produktansatzes zu vernehmen und begannen die Kommunen mehr und mehr sich von diesem Reformkonzept zu distanzieren. Dies wird schlaglichtartig darin sichtbar, dass sich der Anteil der Städte, die die Beschreibung von Produkten als Reformmethode verfolgten, zwischen 1998 und 2000 halbierte und von 61% (128 Städte) auf 32% (63 Städte) geradezu sprunghaft zurückging (vgl. Grömig 2001: 15). In einer wachsenden Zahl von Verwaltungen wurde die Eignung der Produktkataloge für eine neue outputorientierte Steuerung der Verwaltung in Zweifel gezogen, nicht zuletzt deshalb, weil die Produktdefinitionen vielfach kaum mehr leisteten, „als die bisherigen administrativen Aufgaben in eine ‚modernisierungspolitisch korrekte‘ Terminologie umzubenennen“ (Jaedicke u.a. 1999: 126). Dadurch, dass auch die geforderte Integration der „Produktphilosophie“ in das Rechnungswesen weitgehend unterblieben ist, endeten die Bemühungen um Outputsteuerung in den Kommunen vielfach mit dem Erstellen „freischwebender“, steuerungsungeeigneter Produktkataloge“ (Banner 2001: 287).

Trotz der „produktzentrierten“ Reformdiskussion können zur Zeit nur wenige deutsche Städte auf *Produktbudgets*, die im eigentlichen Sinne als eine Form der Outputsteuerung anzusehen sind¹⁷, verweisen (Frischmuth 2001a: 73-74). Stattdessen greifen die Kommunen überwiegend (67% der „budgetierenden“ Städte¹⁸) auf Formen inputorientierter und stark vergangenheitsorientierter Budgetierung in Form der sog. Ausgaben- oder Zuschussbudgets zurück, die dem „traditionellen“ Prinzip der Kameralistik weitestgehend entsprechen¹⁹. Vor diesem Hintergrund hat sich die Budgetierung eher als eine „intelligente Sparstrategie“ erwiesen, die von den Kämmerern genutzt wird, um die Ausgaben der Fachbereiche zu „deckeln“ (Banner 2001: 286). Im Zuge der Bemühungen um Haushaltskonsolidierung ist 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.

5.4 Neubestimmung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung

Bislang wurden erst in 17 DST-Mitgliedsstädten (9%) Reformmaßnahmen umgesetzt, die sich auf eine Neugestaltung des Verhältnisses von Rat und Verwaltung beziehen (Grömig 2001: 14). Die Nachrangigkeit der „politischen Dimension“ der Verwaltungsmodernisierung wird aber auch darin augenfällig, dass auf ein breiteres Ausmaß an politischer Beteiligung an der Reform, etwa über eine Mitwirkung von Ratsmitgliedern in entsprechenden Steuerungs- und Arbeitsgruppen, in den Kommunen weitgehend verzichtet wird und die Einbindung der Politik in die Reformaktivitäten überwiegend – in ca. 60% der Städte – als „Berichterstattung durch die Verwaltung“ erfolgt (Grömig 2001: 16).

Der Aufbau eines politischen Controllings, das darauf angelegt ist, die Kommunalvertretung zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Kontrollfunktion zu befähigen, ist in den deutschen Kommunen kaum vorangekommen. Es zeigte sich, dass die aggregierten Zahlen aus der Kosten- und Leistungsrechnung kaum steuerungsrelevante Informationen für die Poli-

¹⁷ „Produktbudgets“ beinhalten Kostenansätze je geplante Produktart, in Abhängigkeit von der Planmenge, und verknüpfen somit als eine Form „outputorientierter“ Budgets Sach- und Finanzziele. 1998 verfügten nur 5% der „budgetierenden Städte“ über solche Produktbudgets (vgl. Frischmuth 2001a).

¹⁸ 1998 lag der Anteil der „budgetierenden Städte“ bei 88%, wohingegen nur 12% (20 von 168 antwortenden Kommunen) angaben, die Haushaltswirtschaft weiterhin nach konventioneller Art zu betreiben (Mäding 1998).

¹⁹ Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass der Produkthaushalt in den kommenden Jahren den traditionellen Input-Haushalt ablösen könnte, da sich in einigen Bundesländern (z.B. NRW, Hessen) bereits Gesetzesände-

tik liefern. Denn für die Kommunalvertreter ist eher der sich aus den Verwaltungsleistungen ergebende Nutzen (*outcome/ impact*) auf Seiten bestimmter Adressatengruppen von Interesse (Bogumil 2001: 155), der aber mit Produktdefinitionen und Kosten- und Leistungsrechnung kaum erfasst wurde. Selbst in fortgeschrittenen „Reformstädten“ befindet sich der Aufbau eines Informationsmanagements zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung allenfalls am Anfang. Die aus den Städten Stuttgart, Wuppertal, Detmold, Nordhorn, Emsdetten und Coesfeld dokumentierten Projekte (vgl. Brandel u.a. 1999; Bertelsmann Stiftung 2001; Osner 2001; Bogumil 2001: 154-163; Schuster/Murawski 2002; Lippert 2003), die sich mit dem Aufbau computergestützter Ratsinformationssysteme²⁰, Auftragskontrolle politischer Beschlüsse und („politikgerechtem“) Berichtswesen²¹ beschäftigen, können als besonders schillernde Ausnahmebeispiele in diesem Bereich gelten. Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass es bislang nur eine ausgesprochen moderate Umsetzung des Kontraktmanagements im Verhältnis von Politik und Verwaltung gibt (KGSt 1998: 63; Brandel u.a. 1999).

6. Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung: „Performanzevaluation“

Um die Auswirkungen der NSM-Modernisierung auf das Handeln und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung (*performance*) zu erfassen, soll im Folgenden auf die von Pollitt/Bouckaert in ihrer international vergleichenden NPM-Evaluation entwickelte Typologie zurückgegriffen werden (vgl. Pollitt/Bouckaert 2000: 98-120). Danach sind die folgenden „Performanzfelder“ zu unterscheiden (vgl. auch Bogumil/Kuhlmann 2004)²²:

- Input-Veränderungen (z.B. Kosteneinsparungen, Effizienzgewinne)
- Output- und Prozessveränderungen (z.B. Servicequalität, Kundenfreundlichkeit)

rungen in der Vorbereitung befinden, die den Wechsel vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept und von der Kameralistik zur Doppik in den Kommunen rechtlich normieren (hierzu Budäus 2004).

²⁰ Als „Vorzeigebeispiel“ ist hier auf das seit 1995 laufende Modellprojekt CUPARLA (Computer Unterstützung der Parlamentsarbeit) der Stadt Stuttgart hinzuweisen, in dem alle Ratsmitglieder mit Notebooks mit Mail- und Faxfunktionen ausgestattet wurden. Über die CUPARLA-Software kann einerseits die Verwaltung laufend aktuelle Informationen (Kennzahlenberichte, Vorlagen, Protokolle usw.) bereitstellen, die via ISDN von einem zentralen Server „abgeholt“ werden können. Andererseits können auch die Fraktionsgeschäftsstellen alle Anträge und Anfragen an die Verwaltung elektronisch weiterleiten (vgl. Lippert 2003). Ähnliche Ansätze gibt es in der Stadt Nordhorn (vgl. Brandel u.a. 1999: 47; siehe auch die Beiträge in Schuster/Murawski 2002).

²¹ In der Stadt Wuppertal haben die Ratsmitglieder über ein sog. Ratsauftragsmanagementsystem (RAMS) die Möglichkeit, sich laufend über den Umsetzungsstand der vom Rat gefassten Beschlüsse, über den geplanten Bearbeitungszeitraum, die entstehenden Kosten und eventuelle Erfüllungsrisiken zu informieren (Brandel u.a. 1999: 61 ff). Der monatlich herausgegebene RAMS-Statusbericht, der mittels eines „Ampelsystems“ Auskunft darüber gibt, ob die Erfüllung eines Ratsauftrags „wie geplant“ verläuft (grünes Signal), auf Probleme trifft (gelbes Signal) oder massiv gefährdet ist (rotes Signal), gehört zum Standardtagesordnungspunkt einer jeden Ratssitzung (Bogumil 2001: 156-157).

- Outcomes und System-Veränderungen (z.B. politische Steuerung; Verteilungseffekte)

6.1 Input-Veränderungen

Ausweislich der Difu-Umfragen sind die Kommunen fast durchweg der Auffassung, dass nach Einführung der Budgetierung das Kostenbewusstsein in den Fachämtern deutlich gestiegen sei (90% der Städte). Die Reform des Finanzmanagements ging in knapp 80% der Kommunen mit Einsparungen bei den Sachkosten, in ca. der Hälfte der Städte mit Einsparungen bei den Personalkosten und in knapp 60% der Fälle mit der Erwirtschaftung zusätzlicher Einnahmen einher (Frischmuth 2001b: 337-338). Auch ist nach Angaben der befragten Städte die Motivation der Mitarbeiter nach Einführung der Budgetierung überwiegend gestiegen (in ca. 50% der Städte), was teilweise auf die erweiterte Ressourcenkompetenz der Fachverwaltungen, die in immerhin 80% der Städte zusammen mit der Budgetierung eingeführt wurde, zurückzuführen ist.

Diese Einschätzungen werden auch durch Begleitstudien in besonders fortgeschrittenen „Reformstädten“ (z.B. Detmold, Wuppertal, Hagen)²³ gestützt, die zu dem Ergebnis kamen, dass durch die Einführung des NSM „unter bestimmten günstigen Bedingungen die Effizienz der Kommunalverwaltung gestärkt werden kann“ (Bogumil 2001: 169-170; Osner 2001: 243). Beispielsweise seien in Detmold als Folge der NSM-Modernisierung – insbesondere Budgetierung, Eckwertbeschluss, veränderte Ausschusskompetenzen – die dezentralen Fachbereiche, die Fachpolitiker und die Kommunalpolitik insgesamt dazu gebracht worden, in „Haushaltsgrenzen“ zu denken, woraus sich deutliche Effizienzsteigerungen und Einsparererfolge ergeben hätten. In der Stadt Erlangen wurden „spürbare Verhaltensänderungen“ in den Fachämtern dergestalt beobachtet, dass viele der zuvor als unabdingbar erachteten Ausgaben nun in Frage gestellt wurden, da sie aus eigenen Budgetmitteln bestritten werden mussten, was sich sichtbar auf das Ausgabenvolumen auswirkte²⁴. Diese Befunde legen die Vermutung nahe, dass das Effizienzziel der NSM-Modernisierung zumindest in Teilbereichen erreicht

²² Die Kategorie der „Productivity“ muss hier vorerst mangels verfügbarer Daten ausgeklammert werden.

²³ Hierzu ausführlich Osner 2001; Bogumil 2001.

²⁴ „Während uns früher z.B. nicht einmal die Kosten für den Druck des Haushaltsplanes bekannt waren, gelang es bereits im ersten Jahr der Budgetierung, diese Kosten schlagartig um 40% zu reduzieren, nachdem das Kämmereibudget jetzt selbst für die Druckkosten aufzukommen hatte.“ (Vierheilig 2001: 267-268). Auswirkungen wurden aber auch im Bereich der Einnahmenentwicklung festgestellt. So steigerte sich in Erlangen durch die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen (z.B. Sponsorengelder, Spenden) die Summe der Mehreinnahmen auf den betreffenden Haushaltsstellen von 1,5 Mio. DM in 1996 (also vor Einführung der Budgetierung) auf 4,6 Mio. DM in 1997 (im ersten Jahr der Budgetierung), um schließlich auf 5,5 Mio. DM

worden ist und die Budgetierung als kurzfristig wirksames Konsolidierungsinstrument Einsparerfolge gezeitigt hat (vgl. auch Jaedicke u.a. 1999).

Einer solchen ermutigenden Erfolgsbilanz wird von Kritikern entgegengehalten, dass sich der Wirkungsgrad der Reform insgesamt in Grenzen halte, weil die Sparpotenziale überschätzt und die Haushaltsprobleme unterschätzt wurden (Röber 2001: 50) und Veränderungen im Managementverhalten ohnedies kaum zu konstatieren seien (Banner 2001: 287). In den Verwaltungen ist häufig nicht rekonstruierbar, „wie viel des Rationalisierungseffektes durch Einsparvorgaben im Zuge der Budgetierung erzielt werden“ (Naschold/Bogumil 2000: 202-203) und inwieweit das Verfahren der Budgetierung als *ursächlich* für Performanzveränderungen anzusehen ist. Auch sei daran erinnert, dass bislang nicht der Versuch unternommen worden ist, die mit der Konzipierung, Implementation, Fortschreibung und Evaluation der Reformmaßnahmen verbundenen *Transaktions- und Opportunitätskosten* (vgl. FN 16) zu messen und ins Verhältnis zum erreichten Nutzen zu setzen. Es kann plausibel argumentiert werden, dass eine solche Analyse die reformbezogene Kosten-Nutzen-Bilanz, vor allem in Hinsicht auf Effizienzkriterien, erheblich verschieben, resp. verschlechtern würde (für erste Hinweise vgl. Kuhlmann 2003c, 2004a)²⁵. Und schließlich sei auch daran erinnert, dass NSM-bedingte Einsparungen weitgehend durch exogen bedingte Einnahmeausfälle und Ausgabenzuwächse absorbiert worden sind, so dass sich die kommunale Haushaltssituation im neuen Jahrtausend ganz erheblich verschlechtert hat.

6.2 Output- und Prozessveränderungen

Verbesserungen in der Servicequalität und Attraktivität der Kommunalverwaltung nach außen haben sich zum einen aus der nahezu flächendeckenden Einführung von Bürgerbüros als One-Stop-Agencies ergeben (vgl. Abschnitt 5.2). Im Ergebnis einer repräsentativen Bürgerbefragung in den Städten Arnsberg und Schwäbisch-Gmünd konnte beispielsweise festgestellt werden, dass die größere „Kundenzufriedenheit“ in Arnsberg vor allem auf die bürgerfreund-

in 1998 (dem zweiten Jahr der Budgetierung) emporzuklettern (Vierheilig 2001: 265-266). Vierheilig war Kämmerer der Stadtverwaltung Erlangen.

²⁵ Dieses mit Blick auf die programmatische Transparenzforderung des NSM prekäre Informationsdefizit könnte auch damit zusammenhängen, dass möglicherweise „die Beraterhonorare zu hoch (sind), (so) dass eine Aufdeckung der Gegenleistung peinlich wäre.“ (Grunow 1998: 2). Das Land Berlin wandte beispielsweise 1994/95 rund 20 Mio. DM für externe Beratungsleistungen von Consulting-Firmen, weitere 5,3 Mio. für reformbegleitende Mitarbeiterqualifizierung und 3,6 Mio für IuK-Technik auf. Die Stadtverwaltung Ludwigshafen hat an die Fa. McKinsey 10,6 Mio. DM gezahlt (Grunow 1998: 2). Der ostdeutsche Landkreis Ludwigslust gab für externe Beratungsleistungen jährlich 120.000 DM, der ostdeutsche Landkreis Barnim einmalig 420.000 DM aus (Wegrich u.a. 1997: 216).

liche Verwaltungsorganisation (Bürgerbüros, Beschwerdemanagement) zurückzuführen ist (vgl. Bogumil u.a. 2003b: 76-82). Zum andern lässt sich zeigen, dass es bei den an interkommunalen Leistungsvergleichen beteiligten Kommunalverwaltungen zu messbaren Verbesserungen im Serviceniveau gekommen ist (vgl. Schuster 2001: 216-218), die partiell auf die Anreizwirkung (Wettbewerbssurrogat) der Vergleichsprojekte zurückzuführen sind. So waren in den fünf Städten des „Kernrings“ der Einwohnermeldeämter im Bertelsmann-Projekt (vgl. Schuster 2003) sichtbare Niveauverbesserungen in den Leistungsparametern „Öffnungszeiten“ und „Wartezeiten“ zu verzeichnen. Zwischen 1995 und 1997 waren die Wartezeiten in den beteiligten Kommunen dieses „Kernringes“ durchweg rückläufig, und 1997, also kurz vor Abschluss des Projekts, gab es in keiner Kommune mehr Wartezeiten von über 10 Minuten²⁶.

Andererseits zeigte sich, dass Städte mit mittlerer bis guter Platzierung eher geneigt sind, bei ihrem bisherigen Serviceniveau zu bleiben (Bsp. Castrop-Rauxel, Gütersloh), so dass mithin eine beachtliche „Unbeweglichkeit im Mittelfeld“ (Schuster 2001: 220) festzustellen war. Im Bertelsmann-Grundlagen-Projekt wurde phasenweise – etwa im Bereich der Wartezeiten – sogar eine Verschlechterung des Leistungsniveaus beobachtet und zudem konstatiert, dass die „objektiven“ Serviceverbesserungen zum Teil nicht mit der subjektiven Kundenzufriedenheit korrelierten²⁷. Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass Wirtschaftlichkeitsgewinne und Einsparungen (etwa durch Stellenabbau) häufig zuungunsten der Leistungsqualität „erkaufte“ werden²⁸. Dies dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass sich Verbesserungen im „Output-Bereich“ überwiegend auf quantifizierbare und monetarisierbare Größen, wie z.B. die Bearbeitungsdauer, beziehen, wohingegen sachlich-inhaltliche Qualitätsaspekte (etwa Problembezug, Nachhaltigkeit, Politikbezug usw.) ausgeblendet bleiben. Mit Blick auf die rechtsstaatlich noch wenig geübten ostdeutschen Verwaltungen scheint zudem der Umstand problematisch, dass die rechtliche Qualität des Verwaltungshandelns als Performanzkriterium (rechtliche Korrektheit der Entscheidungen, „Prozessanfälligkeit“ usw.) im Zusammenhang mit den NSM-Reformen kaum thematisiert wird (vgl. Kuhlmann 2003a; 2004b).

²⁶ Siehe auch die vielfältigen Städtebeispiele bei Adamaschek (1998) und unter <http://www.leistungsvergleich.de/info/2.htm>.

²⁷ So verschlechterte sich in Pforzheim im Zeitraum 1994 bis 1996 die Kundenzufriedenheit ungeachtet dessen, dass in dieser Zeit die Öffnungszeiten von 26,5 auf 28,5 Wochenstunden erweitert worden waren (Schuster 2003).

²⁸ Beispielhaft hierfür sei die Stadt Kamenz erwähnt, die zur Verringerung des Zeitaufwands bei Eheschließungen den personellen Betreuungsaufwand verringerte und auf die Nutzung von Musterreden bei Trauungen zurückgegriffen hat (vgl. Adamaschek 1998: 102).

6.3 Outcomes und System-Veränderungen: politisch-strategische Steuerung und „Verteilungseffekte“

Die „Erfolgsbilanz“ der NSM-Modernisierung hinsichtlich der Zieldimension politisch-strategischer Steuerung muss in mehrfacher Hinsicht besonders kritisch ausfallen. In der Gesamtschau der vorliegenden empirischen Hinweise wird deutlich, dass sich die Handlungsschwäche der Kommunalvertretung gegenüber der Verwaltung eher noch verschärft und die (politisch-parlamentarischen) Steuerungsdefizite noch zugenommen haben²⁹. Nur 20% der vom Difu befragten Städte waren der Meinung, dass die Anwendung des Budgetierungsverfahrens zu einer „Verwesentlichung der Beratungen im Stadtrat“ beigetragen habe (Frischmuth 2001b: 338). Eine von der Bertelsmann Stiftung in Auftrag gegebene „kommunalpolitische Recherche“³⁰ erbrachte den Befund, dass nach Einschätzungen von ca. 60% der Ratsmitglieder bislang kaum Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung festzustellen seien, da das NSM zu wenig entwickelt und seine Instrumente für die Ratsarbeit kaum in angemessener Form nutzbar seien. Dies wird schlaglichtartig darin sichtbar, dass fast drei Viertel (70%) der kommunalen Mandatsträger nach wie vor überwiegend auf „klassische“ Steuerungsinstrumente, wie insbesondere Vorgaben, Arbeitsaufträge sowie Ablehnung von Vorlagen („Zurückpfeifen“) zurückgreifen und auf die Nutzung neuer Steuerungsinstrumente (Kontraktmanagement, Zielvereinbarungen usw.) verzichtet wird (Bertelsmann Stiftung 2001: 17-18). Hinzu kommt, dass immerhin 15% der befragten Kommunalpolitiker nach ersten Erfahrungen im Umgang mit dem NSM einen Kontrollverlust des Rates über die Verwaltung und damit eine Verschlechterung der Ratsarbeit befürchten. Der Ausbau der institutionellen Architektur von Berichtswesen und Controlling hat bislang überwiegend der Stärkung der inneradministrativen Informations- und Steuerungskapazität gedient, während die Kommunalvertretungen davon weitgehend abgeschnitten blieben (Wollmann 2001: 33).

²⁹ Es sei daran erinnert, dass die Kommunalvertretung auch durch die Direktwahl des Bürgermeisters, die Möglichkeiten des Bürgerbegehrens und durch den Ausbau „kooperativer Demokratieformen“ (Auftraggeberrolle) Machtverluste erleiden musste (Bogumil u.a. 2004).

³⁰ Diese wurde im Jahr 1999 vom Institut Arbeit und Technik (Gelsenkirchen) durchgeführt. Mittels teilstandardisierter Interviews und Gruppengesprächen mit allen Fraktionsvorsitzenden und Ratsmitgliedern wurde der Umsetzungsstand der „Politikreform“ in acht als besonders reformfreudig geltenden Städten (Dortmund, Arnsberg, Halberstadt, Coesfeld, Celle, Herford, Passau, Leipzig) untersucht (vgl. Bertelsmann Stiftung 2001).

Ausweislich einer Befragung von Fraktionsvorsitzenden und leitenden Verwaltungsbediensteten in 10 deutschen Städten³¹, sind nur 12% der Politiker und 10% der Verwaltungsakteure der Meinung, dass der Rat „in der Regel“ Detaileingriffe in das administrative Tagesgeschäft unterlasse. Eine politische „Steuerung auf Abstand“ ist aus Sicht von immerhin einem Viertel der befragten Fraktionsvorsitzenden, aber nach Einschätzung von nur 10% der befragten Verwaltungsbediensteten bereits Handlungsrealität. Auch sind die Befragten mehrheitlich (60%) der Auffassung, dass es im Zuge der NSM-Reform nicht zur Delegation von Kompetenzen vom Rat auf die Verwaltung gekommen sei (Weiß 2002: 180-182). Die Fraktionsführer und die fachlich zuständigen Politiker sind aus Gründen der politischen Profilierung weiterhin bestrebt, Einzelprojekte individuell und direkt zu steuern, selbst wenn aus den Statusberichten der Verwaltung kein sichtbarer Handlungsbedarf hervorgeht (Bogumil 2001: 158).

Im Zusammenhang mit dem Aufbau eines „politischen Controllings“ wurde in den betreffenden Kommunen (vgl. Abschnitt 5.4) regelmäßig die Kritik an einer zunehmenden „Informationsflut“ laut³², angesichts derer die ehrenamtliche Politik eine stärkere Selektion und Verdichtung von Seiten der Verwaltung forderte. Andererseits zeigte sich, dass solche Selektionsprozesse fast zwangsläufig ein „Wiederaufleben des alten Misstrauens“ zwischen Rat und Verwaltung bewirkten und die Kritik an der Intransparenz des Verwaltungshandelns sich noch verschärfte. Außerdem wurden gerade in Kommunen mit längerfristig stabilen Mehrheitsverhältnissen, in denen ausgeprägte Verflechtungen zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung bestehen, eher informelle Wege der Informationsbeschaffung anstelle eines formalisierten Berichtswesens, welches dann allen Fraktionen gleichermaßen zur Verfügung stünde, bevorzugt (Brandel u.a. 1999: 69)³³.

Die sich damit abzeichnende Verschlechterung der politisch-strategischen Steuerungsfähigkeit wird dadurch zusätzlich befördert, dass der anhaltende und sich weiter verschärfende Konsolidierungsdruck in den Kommunen einen kurzfristigen und noch stärker inkrementalis-

³¹ Die Befragung wurde im Jahr 2001 unter insgesamt 68 Fraktionsvorsitzenden und Verwaltungsführungskräften (Hauptamtsleiter, Kämmerer) der Städte Dortmund, Essen, Köln, München, Nürnberg, Passau, Saarbrücken, Stuttgart, Weiden i.d. Oberpfalz, Wuppertal mittels eines halbstandardisierten Fragebogens durchgeführt, wobei auf eine näherungsweise Gleichverteilung der Fragebögen zwischen Politik und Verwaltung geachtet wurde (Rücklaufquote: Verwaltung: 61%; Politik: 65%; d.h. N=43 Befragte; vgl. Weiß 2002: 25-26).

³² Knapp 30% der befragten Fraktionsvorsitzenden empfinden die Berichte an den Rat als „zu umfangreich“ und nur 20% als „gerade richtig“ (Weiß 2002: 181; siehe FN 31).

³³ So kennzeichnete der Vorsitzende der Mehrheitsfraktion einer nordrhein-westfälischen Großstadt seine Interessenlage wie folgt: „Warum ein Berichtswesen – ich will doch nicht die Opposition schlau machen“. Der Beigeordnete einer vergleichbaren Kommune berichtete, dass er „bei dem Versuch, verwaltungsseitig ein transparentes Informationssystem vorzulegen, von der Mehrheitsfraktion ‚zurückgepiffen‘ wurde“ (Brandel u.a. 1999: 69).

tischen Politikstil begünstigt. Auch haben sich infolge zunehmender Ausgründungen aus den Kommunalverwaltungen, die pointiert als „Selbstentmachtung“ der Räte bezeichnet worden sind (Bogumil 2003: 13), erhebliche Steuerungsverluste daraus ergeben, dass die ausgegliederten Einheiten ein Eigenleben entfalten, welches durch Aufsichtsräte oder Formen von Beteiligungsmanagement nicht hinreichend kontrolliert werden kann.

Im Hinblick auf die verteilungspolitischen Auswirkungen der Marktöffnung mehrten sich vor allem im Bereich der sozialen Dienstleistungen die Hinweise, dass der „Anbieterwettbewerb“ einerseits nicht automatisch einen „Leistungswettbewerb“ nach sich zieht und andererseits nicht allen in Betracht kommenden „Kunden“ zugute kommt, sondern zu „Rosinenpick-Effekten“ etwa dergestalt führt, dass sich die privatgewerblichen Anbieter (z.B. im Bereich der ambulanten Altenpflege) auf die „leichten Fälle“ spezialisieren, während sich die Kommunen um die sehr schweren Pflegefälle kümmern müssen (Bogumil/Kuhlmann 2004 m.w.N.). Im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge sind die längerfristigen (sozialen, ökologischen und sonstigen gemeinwohlbezogene) Folgewirkungen der größtenteils EU-induzierten Auslagerungen und Privatisierungen noch nicht absehbar. Allerdings legen ausländische Erfahrungen mit Wettbewerbsstrukturen (USA, Großbritannien, Neuseeland) die Vermutung nahe, dass es auch hier zur Verstärkung sozialer Ungleichheit kommt (Wegener 2002: 220-225).

7. Zusammenfassung und Ausblick

Die hier verfolgte Evaluation des NSM setzte auf zwei Ebenen an. Zum einen sollten die in den Kommunen implementierten institutionellen und instrumentellen Veränderungen an den Soll-Vorgaben des NSM gemessen werden (Institutionenevaluation). Zum andern war beabsichtigt, die Auswirkungen der Reformmaßnahmen auf das Verwaltungshandeln und die *performance* der Kommunalverwaltung zu untersuchen (Performanzevaluation).

Hinsichtlich der ersten „Evaluationsschleife“ (Institutionenevaluation) war festzustellen, dass der Umsetzungsstand der Reforminstrumente – obgleich in Teilbereichen und in einigen „Vorreiterkommunen“ durchaus beachtlich – insgesamt deutlich hinter den Erwartungen der Akteure und den Zielvorgaben des NSM zurückgeblieben ist. Zwar hat bis Mitte der 90er Jahre eine wachsende Zahl von Kommunen Bemühungen unternommen, um dem proklamierten Reformziel der Outputsteuerung näher zu kommen, was insbesondere in dem hohen Verbrei-

tungsgrad von Produktkatalogen und in der Einführung neuer Verfahren des Finanzmanagements (Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung) sichtbar wird. Andererseits gibt es in vielen Reformbereichen erhebliche Implementationslücken. Außerdem ist in Rechnung zu stellen, dass Einschätzungen zum Gesamtumsetzungsstand des NSM in Deutschland bislang überwiegend auf „Verlautbarungen“ der Kommunen (DST-, KGSt-, Difu-Umfragen) angewiesen sind, aus denen die *tatsächlichen* Reformergebnisse nicht unmittelbar abgeleitet werden können. So erstaunt es wenig, dass bei näherem Hinsehen – etwa vermittelt Fallstudien – selbst die als „Spitzenreiter“ der NSM-Reform geltenden Verwaltungen kaum auf erlebbare Veränderungen in der Verwaltungspraxis verweisen können (Naschold/Bogumil 2000).

In der zweiten hier verfolgten „Evaluationsschleife“ (Performanzevaluation) zeigte sich, dass die Einführung von einzelnen „ressourcenorientierten Partialansätzen“ (Budäus 2002: 26) des NSM Verbesserungen im *Input-Bereich* (Effizienz, Kosteneinsparungen) gezeitigt hat. Besondere Hervorhebung verdient die Budgetierung, die sich, verbunden mit gewissen Anreizmechanismen, in vielen Kommunen als geeignet erwies, um kurzfristige Sparerfolge zu bewirken. Allerdings stellt sich für eine ursächliche Zuschreibung von Effizienzgewinnen zum reformpolitischen Handlungsprogramm des NSM das „klassische“ Kausalitätsproblem der Evaluation mit besonderer Schärfe. Für die Gesamtbilanz der Reform müssen außerdem die (bisher vernachlässigten) Transaktions- und Opportunitätskosten in Rechnung gestellt werden. In der *Output- und Prozess-Dimension* des Verwaltungshandelns waren partielle Verbesserungen im Bereich der Kundenorientierung und Servicequalität – häufig im Zusammenhang mit der Einführung des Bürgeramtsmodells und der Teilnahme am interkommunalen Leistungsvergleich – zu beobachten. Im Wirkungsfeld der politisch-strategischen Steuerung (*System-Dimension*) wurde festgestellt, dass es bislang kaum gelungen ist, die politisch-parlamentarische Steuerungs- und Handlungsschwäche mittels Controlling und Output-Steuerung zu beseitigen, sondern dass sich diese – auch im Gefolge anderer Veränderungsschübe auf der kommunalen Ebene (vgl. FN 29) – eher noch verschärft hat.

Der hier vorgestellte Versuch einer evaluativen Bilanz des NSM verdeutlicht, dass nach zehn Jahren der Verwaltungsmodernisierung nach wie vor ein erheblicher Forschungsbedarf, sowohl im Hinblick auf die institutionellen Veränderungen als auch – und ganz besonders – im Bereich der Auswirkungen dieser auf das Verwaltungshandeln (*performance*) besteht³⁴. Vor

³⁴ Ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Forschungsprojekt, an dessen Beantragung und Bearbeitung die Verfasserin beteiligt war/ist, wird sich im Zeitraum 2004-2006 dieser Fragestellung widmen (vgl. auch Bogumil u.a. 2003a).

diesem Hintergrund soll abschließend noch einmal die Frage nach den Chancen und Perspektiven der (institutionenorientierten) Evaluationsforschung aufgegriffen werden. Dabei ist – neben den methodisch-konzeptionellen „Fallstricken“ – vor allem die Handlungsrationalität in konkurrenzdemokratisch verfassten Systemen in den Blick zu nehmen und zu fragen, welche Akteure, unter welchen Bedingungen und aus welchen Motiven heraus ein Interesse an Erfolgskontrollen und Wirkungstransparenz haben könnten. Bei der Beantwortung dieser Frage stehen sich bis heute zwei widerstreitende Positionen gegenüber.

Aus einer (eher „pessimistischen“) Perspektive, die – den Prämissen der ökonomischen Theorie der Politik folgend (vgl. Downs 1957) – das Streben der politischen Akteure nach Stimmenmaximierung, Machterhalt und „Marktsicherung“ in den Mittelpunkt rückt, kann es im politischen Raum kaum ein Interesse an „objektiven“ Erfolgskontrollen geben, da diese das Risiko mit sich bringen, dass nach außen hin sichtbar wird, um wieviel und aus welchen Gründen ein gesetztes Ziel verfehlt worden ist. Einer solchen „ökonomischen“ Handlungsrationalität entspricht es auch, politische Ziele allgemein und unpräzise zu formulieren, um sich Spielräume für politische Manöver zu erhalten und dem politischen Gegner gegenüber möglichst wenig Angriffsfläche zu bieten. Die Chancen, vermittels Evaluationen zu einem präzisen Bild des Zielerreichungs- und Wirkungsgrades politisch-administrativen Handelns zu gelangen, erscheinen vor diesem Hintergrund eher begrenzt (vgl. auch Brüggemeier 2004).

Dagegen lehnt sich eine andere – eher „optimistische“ – Position stärker an Argumente der vergleichenden Policy-Forschung, insbesondere der Parteiendifferenztheorie, an und erklärt ein grundsätzliches Interesse der Politikakteure an Wirkungskontrollen aus ihrem Streben nach inhaltlichen (Policy-)Problemlösungen und Programmumsetzung (Schmidt 1995: 580-581). Aus dieser Sicht haben die Politikakteure durchaus ein Interesse an Ergebnistransparenz vor allem deshalb, weil sie ihr Handeln (auch) mit programmbezogenen Verpflichtungen und der Durchsetzung *inhaltlicher Politikziele* verbinden, die ja gerade eine unerlässliche Voraussetzung für die Wiederwahl sind. Denn erst, wenn das Tun und Lassen eines Amtsinhabers den Erwartungen seiner Klientel näherungsweise gerecht wird, scheint seine Wiederwahl gesichert. Eine solche Orientierung an bestimmten „Policy-Werten“ und inhaltlichen Politikzielen vorausgesetzt, dürften die politischen Amtsträger ein ureigenes Interesse an Informationen über den Zielerreichungs- und Wirkungsgrad ihres Handelns hegen, nicht zuletzt, um Programmentscheidungen ggf. rechtzeitig korrigieren zu können.

Die Evaluation öffentlicher Politik hat sich grundsätzlich beiden „Rationalitätskriterien“ zu stellen und steht damit vor der doppelten (und ambivalenten) Herausforderung, einerseits Transparenz in den politischen Entscheidungsprozess zu bringen, an der aus Sicht einer inhaltlichen Politikorientierung auch ein grundsätzliches Interesse besteht. Andererseits hat sie das Bestreben der politischen Akteure, sich unter den Bedingungen der Konkurrenzdemokratie zu behaupten und damit ihre Neigung im Blick zu behalten, das Ausmaß an Durchsichtigkeit im Politikprozess nach dessen Nützlichkeit für die eigene politische Profilierung und Wiederwahl auszurichten. Vor diesem Hintergrund hat sich auch in der Evaluationsforschung immer mehr die Auffassung durchgesetzt, dass die Qualität von Evaluation nicht nur an ihrer Korrektheit und Genauigkeit („methodologischer Rigorismus“), sondern auch an ihrer Durchführbarkeit und *Nutzbarkeit im politischen Prozess* gemessen werden muss (Stockmann 2000: 19; Ritz 2003: 260). Auf eine zukünftig verstärkte Institutionalisierung der Evaluationsfunktion im lokalen politisch-administrativen System deuten – aus der Perspektive der Nutzbarkeit – vor allem drei Entwicklungen hin:

Zum einen spricht die Veränderung der *fiskalischen Situation*, insbesondere die immer drückendere budgetäre Krise dafür, dass Evaluationen verstärkt zu Anwendung kommen werden. Im Zuge von Cutback Management und Haushaltskonsolidierung wird sich die Evaluation dabei vor allem darauf beziehen, die Ressourcenallokation innerhalb des gegebenen Budgets zu rationalisieren bzw. Budgetkürzungen durch „Evidenzbasierung“ zu legitimieren (Derlien 1997: 7). Sie können genutzt werden, um bestimmte Politikstrategien öffentlichkeitswirksam zu rechtfertigen. Zum andern hat die managerialistische Reformbewegung dazu geführt, dass sich die Kommunen verstärkt Konzepten und Verfahren interner Selbstevaluation, in Gestalt des *Controllings*, *Berichtswesens* und *Benchmarkings* – zunächst stark outputorientiert, neuerdings in zunehmendem Maße outcomebezogen (vgl. Brüggemeier 2003) –, zugewandt haben³⁵. Vieles deutet darauf hin, dass diese Bemühungen, ebenfalls befördert durch die Fiskal-
 krise, aber vermehrt auch durch entsprechende landesgesetzgeberische Initiativen (siehe FN 19), zunehmen werden.

Mit Blick auf die Kommunalverfassungsreformen der 1990er Jahre liegt es drittens nahe, dass die veränderten politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in den deutschen Kommunen, insbesondere die flächendeckende Einführung des direktgewählten Bürgermeisters und die

³⁵ Wollmann spricht in diesem Zusammenhang von einer *third wave of evaluation*, die nach dem Aufschwung der Evaluationsbewegung in den 1960/70er Jahren (*first wave*) und Mitte der 1970er Jahre (*second wave*) nun im Zuge der NPM-Bewegung (1990er Jahre) den Öffentlichen Sektor ergriffen hat (Wollmann 2003, 2004).

damit einhergehende Ausbildung eines *lokalen Präsidialsystems* (vgl. Wollmann 1998: 45), zu einer Stärkung der Evaluationsfunktion im politischen Prozess führen könnten. Diese „Verfassungskonstellation“ könnte – zumal bei „Kohabitationen“ – bewirken, dass die (parlamentarische) Gewaltenteilung zwischen Verwaltungschef und Mehrheitsfraktion auf der einen und „lokal-parlamentarischer“ Minderheit auf der anderen Seite verschwimmt, Partei-profile „vernebeln“ und die „klassische“ Gewaltenteilungslinie (Bürgermeister/Verwaltung – Rat) erkennbar wird, wonach die Kommunalvertretung als Ganze ihre Kontrollfunktion wahrnimmt. Vor diesem Hintergrund könnten die Kontrolle der Verwaltung und die Transparenz des Verwaltungshandelns stärker im Interesse der Kommunalvertretung als Ganzer liegen und Evaluationen als *kommunalparlamentarische Kontrollinstrumente* (Hellstern/Wollmann 1984: 19) eine Aufwertung erfahren.

Literatur

- Adamaschek, Bernd (Hrsg.), 1998: Interkommunaler Leistungsvergleich. 100 spürbare Erfolge. Gütersloh.
- Banner, Gerhard, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, S. 279-303.
- Benz, Arthur, 2003: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur u.a.: Governance – Eine Einführung. Polis-Heft. Hagen, S. 13-33.
- Bertelsmann Stiftung 2001: Qualitätsfaktor Politische Steuerung. Ergebnisse der kommunalpolitischen Recherche. Projekt-Dokumentation. Gütersloh.
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg, 2003: Ökonomisierung der Verwaltung. In: Czada, Roland/Zintl, Reinhard (Hrsg.): Politik und Markt. PVS Sonderheft 33. Opladen (i.E.).
- Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo, 2000: Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation. Unveröff. Ms.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Jann, Werner/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut, 2003a: Antrag auf Forschungsförderung an die Hans-Böckler-Stiftung. 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun, 2003b: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo, 2004: Modernisierung lokaler Politik – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geerd/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut: Statusbericht Verwaltungsreform - eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin (i.E.).
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2004: 10 Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geerd/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut: Statusbericht Verwaltungsreform - eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin (i.E.).
- Brandel, Rolf/Stöbe-Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert, 1999: Verwalten oder Gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell. Berlin.
- Brüggemeier, Martin, 2004: Von der Kunst, erfolgreich zu scheitern - Wirkungsorientiertes Controlling in öffentlichen Verwaltungen. In: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden (i.E.).

- Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred 2003: Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? In: Conrad, Peter/Koch, Rainer (Hrsg.): *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. Wiesbaden, S. 123-153.
- Budäus, Dietrich, 2002: Reform kommunaler Verwaltungen in Deutschland – Entwicklung, Schwerpunkte und Perspektiven. In: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): *Die regierbare Stadt*. Stuttgart, S. 15-41.
- Budäus, Dietrich, 2004: Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. In: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geerd/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut: *Statusbericht Verwaltungsreform - eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin (i.E.).
- Derlien, Hans-Ulrich, 1997: Die Entwicklung von Evaluation im internationalen Kontext. In: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.): *Einführung in die Politikevaluation*. Basel/Frankfurt am Main, S. 4-12.
- Deutscher Städtetag – DST, 1995, 1996, 1998: Umfragen zur Verwaltungsmodernisierung, Befragungsergebnisse, Köln/Berlin (unveröff. Tabellen).
- Deutsches Institut für Urbanistik – Difu, 2003: Information über Privatisierungen und PPP in NRW (Mitteilung vom 15.9.2003).
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York.
- Frischmuth, Birgit, 1996: Budgetierung in deutschen Städten. Stand der Einführung: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. In: Deutsches Institut für Urbanistik: *Aktuelle Information (1996)*¹, Berlin, S. 1-10.
- Frischmuth, Birgit, 2001a: Budgetierung in deutschen Großstädten – ein Überblick. In: Frischmuth, Birgit/Kromrei, Fritz/Mäding, Heinrich/Vierheilig, Otto/Weeke, Ralf/Büker, Ulrike/Weiß, Bernd: *Budgetierung in der Stadtverwaltung. Arbeitshilfe*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 61-186.
- Frischmuth, Birgit, 2001b: Fazit – Perspektiven der Steuerung kommunaler Haushalte. In: Frischmuth, Birgit/Kromrei, Fritz/Mäding, Heinrich/Vierheilig, Otto/Weeke, Ralf/Büker, Ulrike/Weiß, Bernd: *Budgetierung in der Stadtverwaltung. Arbeitshilfe*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 335-354.
- Grömig, Erko, 2001: Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen. In: *Der Städtetag (2001)*³, S. 11-18.
- Grunow, Dieter, 1998: Lokale Verwaltungsmodernisierung „in progress“? In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*. Basel u.a., S. 1-24.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 1984: *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung*. Basel u.a.
- Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Thomas/Wollmann, Hellmut, 1999: *Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt*. Stuttgart.
- Jann, Werner, 2001: Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. Auflage. Opladen, S. 82-92.

- KGSt, 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- KGSt, 1998: KGSt-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (IuK): Neues Steuerungsmodell und TuI-Einsatz. Bericht Nr. 10/1998. Köln.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke, 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Berlin.
- Kuhlmann, Sabine, 2003a: Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung. Opladen.
- Kuhlmann, Sabine, 2003b: Kooperatives Verwaltungshandeln in ostdeutschen Kommunen: vom Systembruch zu „Modern Governance“? Diskussionspapier für die „Drei Länder Tagung. Gemeinsamer Kongress der schweizerischen, deutschen und österreichischen Vereinigungen für politische Wissenschaft“ Workshop: Governance, Partizipation und Demokratie auf lokaler Ebene, Bern, 14.-15. November 2003.
- Kuhlmann, Sabine, 2003c: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. In: Verwaltungsarchiv (2003)1, S. 99-126.
- Kuhlmann, Sabine, 2004a: Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess. In: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden (i.E.).
- Kuhlmann, Sabine, 2004b: Evaluating the Transformation Process in East Germany: Institutional Performance of Local Administration. In: Garcia-Zamor, Jean-Claude (Ed.): Bureaucratic, Societal, and Ethical Transformation of the Former East Germany. Dallas etc., S. 27-65.
- Kuhlmann, Sabine/Wegrich, Kai, 2001: Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern. Umbruch, Wandel und Leistungsfähigkeit der lokalen Ebene. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, S. 243-260.
- Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), 2002: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbsdrucks. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37. Berlin.
- Lippert, Peter, 2003: Gemeinderatsaufträge als Lösungsansatz für das politische Controlling in der Landeshauptstadt Stuttgart. Präsentation im Rahmen der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation. Workshop des Arbeitskreises „Verwaltung und Evaluation“. Hamburg, 9-10.10.2003.
- Mäding, Heinrich, 1998: Empirische Untersuchungen zur Verwaltungsmodernisierung aus dem Deutschen Institut für Urbanistik. In: Deutscher Städtetag: Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? Eine Zwischenbilanz. DST-Beiträge zur Kommunalpolitik. Reihe A, Heft 27, Köln, S. 17-24.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen.
- Osner, Andreas, 2001: Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung. Berlin.

- Peters, Guy B., 1999: *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“*. London/New York.
- Reichard, Christoph, 1994: *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin.
- Reichard, Christoph, 2002: *Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management*. In: König, Klaus (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden, S. 585-603.
- Röber, Manfred, 2001: *Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit*. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. Auflage. Opladen, S.49-57.
- Ritz, Adrian, 2003: *Evaluation von New Public Management*. Bern u.a.
- Sack, Detlef, 2003: *Gratwanderung zwischen Beteiligung und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche PPP-Entwicklung (unveröff. Ms.)*.
- Schmidt, Manfred G., 1995: *Policy-Analyse*. In: Mohr, Arno (Hrsg.): *Grundzüge der Politikwissenschaft*. München/Wien, S. 567-605.
- Schuster, Ferdinand, 2001: *Benchmarking als Ersatz für Wettbewerb. Können interkommunale Leistungsvergleiche ein Motor für Veränderungen sein?* In: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.): *Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung*. Opladen, S. 201-228.
- Schuster, Ferdinand, 2003: *Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat*. Berlin.
- Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): *Die regierbare Stadt*. Stuttgart.
- Stockmann, Reinhard, 2000: *Evaluation in Deutschland*. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. Opladen, S. 11-40.
- Vierheilig, Otto, 2001: *Bewertung der Ergebnisse von zwei Jahren flächendeckender Budgetierung in der Stadtverwaltung Erlangen (Fallbeispiel 2)*. In: Frischmuth, Birgit/Kromrei, Fritz/Mäding, Heinrich/Vierheilig, Otto/Weeke, Ralf/Bücker, Ulrike/Weiß, Bernd: *Budgetierung in der Stadtverwaltung. Arbeitshilfe*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 259-279.
- Wegener, Alexander, 2002: *Wettbewerb gestalten. Kommunale Wettbewerbsstrategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland*. Berlin.
- Wegrich, Kai/Jaedicke, Wolfgang/Lorenz (Kuhlmann), Sabine/Wollmann, Hellmut, 1997: *Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland*. Basel u. a.
- Weiß, Karin, 2002: *Das Neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik?* Opladen.
- Wollmann, Hellmut, 1998: *Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern?* In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. 2. Aufl. Bonn, S. 37-49.
- Wollmann, Hellmut, 2000: *Evaluierung und Evaluationsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit*. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): *Evaluationsforschung*. Opladen, S. 195-233.

- Wollmann, Hellmut, 2001: Zwischen Management- und Politiksystem: Die Kommunalverwaltung der 90er Jahre auf einer Modernisierungswelle. In: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung. Opladen, S. 15-57.
- Wollmann, Hellmut, 2003: Evaluation in public-sector reform: Towards a 'third wave' of evaluation? In: Wollmann, Hellmut (Ed.): Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Cheltenham etc.
- Wollmann, Hellmut, 2004: Leistungsmessung („performance measurement“) in Politik und Verwaltung. Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Überblick. In: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden (i.E.).