

Ansätze einer Evaluation von New Public Managementmaßnahmen in ausgewählten OECD Ländern

1	Einleitung	1
2	Dimensionen der Wirkungsanalyse	2
3	Erfahrungen mit dem NPM aus Deutschland	3
3.1	Reformabsichten	3
3.2	Ergebnisse und Wirkungen	3
3.2.1	Institutionelle Veränderungen	4
3.2.2	Veränderungen im Verwaltungshandeln	6
3.2.3	Nicht-intendierte Effekte der NSM-Reform	7
3.3	Resüme	8
4	Internationale Erfahrungen aus OECD Ländern	9
	Literaturverzeichnis	10

1 Einleitung

Seit Beginn der 80er-Jahre ist in den OECD Ländern, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, eine fortschreitende Ökonomisierung des öffentlichen Sektors zu beobachten. Diskussionen über die Konzentration staatlichen Handelns auf hoheitliche Tätigkeiten, über die Privatisierung nicht hoheitlicher Aktivitäten und über die Einbeziehung ökonomischer Steuerungsmechanismen im öffentlichen Sektor verstärken sich zusehens, und in vielen OECD-Staaten beginnt eine Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. Konkrete Reformanstöße gehen dabei meist von neokonservativen Kreisen (GB, USA, Schweden), manchmal aber auch von linken Labour-Kräften aus (Neuseeland, Australien). Die Modernisierungsbemühungen orientieren sich in der Regel am Konzept des New Public Management (NPM).

Die zentrale Stoßrichtung des NPM liegt in der Reduzierung der Staatsaufgaben. In der Kritik stehen Struktur und Größe des Staatssektors. Beabsichtigt ist eine Neubewertung der Staatsaufgaben und eine Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen. Zum einen geht es um die Art und Weise der administrativ-organisatorischen Umsetzungen von Staatsaufgaben und hier insbesondere um die Einführung einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion, die unter dem Stichwort *Binnenmodernisierung* diskutiert wird. Die dominierende Frage ist dabei: Wie kann die Effizienz im öffentlichen Sektor gesteigert werden? Zum anderen steht die Reichweite staatlicher Politik, eine *Neubestimmung öffentlicher Aufgaben* und dabei insbesondere die Bestimmung der optimalen Leistungstiefe im Mittelpunkt des Interesses. Hier wird danach gefragt, ob und in welchen Formen staatliches Handeln stattfinden soll.

Beim Versuch erste Wirkungen dieser Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen zu erfassen soll in drei Schritten vorgegangen werden:

- Zunächst wird kurz auf die Evaluationsdimensionen der zu erklärenden Variable „Reformergebnisse und -wirkungen“ eingegangen?
- Anschließend werden vorliegende Ergebnisse aus Deutschland referiert. Diese beziehen sich auf die kommunale Ebene, da dort die Modernisierungsbemühungen am weitesten fortgeschritten sind.
- Abschließend erfolgt ein kurzer Blick auf ausgewählte OECD Länder.

2 Dimensionen der Wirkungsanalyse

Bei der Untersuchung der „Reformergebnisse und -wirkungen“ lassen sich analytisch drei Dimensionen unterscheiden (vgl. Wollmann 2000: 200 ff.):

Tabelle 1: Evaluationsdimensionen

Institutionelle Veränderungen	Veränderungen im Verwaltungshandeln	Outcome-Veränderungen
Organisation	Input	politikfeldspezifisch
Instrumente	Output	verteilungspolitisch
Personal	Prozesse	gesamtwirtschaftlich
nicht intendierte Effekte		

- Zum einen geht es um die *institutionellen*, d.h. organisatorischen, personellen und instrumentellen Veränderungen. Hier wird nach dem Implementationsstand der im NPM enthaltenen „Reformbausteine“ als abhängiger Variable gefragt und die organisationsinternen und -externen Bestimmungsfaktoren der lokalen Modernisierungspolitik (Akteurskonstellationen, organisatorische Gegebenheiten, Budgetsituation usw.) als unabhängige Erklärungsvariablen aufgefasst.
- Zum zweiten stehen Veränderungen im *Verwaltungshandeln* (Performanzveränderungen: Leistungsfähigkeit, Bearbeitungsdauer, Kosteneffizienz, Qualität, Kunden- und Mitarbeiterorientierung) im Vordergrund. Hier ist zu fragen, ob und inwieweit die Veränderungen im Verwaltungshandeln auf die institutionellen Veränderungen – als unabhängige Variablen - zurückzuführen sind.
- Drittens ist zu fragen, ob die im Reformprozess angestrebten institutionellen und Performanzveränderungen bestimmte (politikfeldspezifische, gesamtwirtschaftliche, verteilungspolitische) Effekte im Wirkungsfeld des politisch-administrativen Systems (*outcomes*) mit sich bringen.

Im Folgenden wird es vor allem um die ersten beiden Aspekte gehen. Zudem möchte ich auf einige nicht intendierte Effekte hinweisen. Outcomes lassen sich hingegen bis jetzt kaum bestimmen, denn die möglichen Erklärungsfaktoren solcher Effekte sind sehr vielschichtig. Es gibt in ganz erheblichem Maße Kausalitäts- und Zuordnungsprobleme: Pollitt/Bouckaert (2000) bringen dies folgendermaßen auf den Punkt:

„(Are) these the results of management reforms, or policy changes, or changes in external circumstances (...), or some mixture of all three?“ (ebd.: 110).

3 Erfahrungen mit dem NPM aus Deutschland¹

3.1 Reformabsichten

Zur Rekonstruktion der Reformabsichten ist es sinnvoll, das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993 in seinen Grundzügen skizzierte und in späteren Veröffentlichungen weiter spezifizierte „*Neue Steuerungsmodell*“ heranzuziehen (vgl. KGSt 1993), welches zumindest für die kommunale Ebene als deutsche Umsetzung des NPM gilt. Die Reformergebnisse lassen sich dann im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleiches danach bewerten, inwieweit sie eine Annäherung an einen solchen „Idealzustand“ einer NSM-modernisierten Kommunalverwaltung markieren (vgl. auch Pollitt/Bouckaert 2000: 99). Die wesentlichen Dimensionen und Reformelemente des NSM finden sich in der folgenden Tabelle (vgl. zur Beschreibung der einzelnen Elemente Nashold/Bogumil 2000).

Tabelle 2: Dimensionen und Reformelemente des „Neuen Steuerungsmodells“ als „Referenzrahmen“ der Evaluation

Außendimension	Binnendimension	
	Ablösung des „Bürokratiemodells“	Verhältnis Politik-Verwaltung
Wettbewerbs- elemente (Aus- schreibungen Markttests, Ben- chmarking); Kundenorientie- rung durch Total Quality Ma- nagement und One- Stop-Agencies	<i>Verfahren:</i> Ergebnisorientierung durch Produktdefinitionen, Kosten- und Leistungsrechnung; Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsebenen; Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf Fachbereichsebene	Trennung von Politik („Was“) und Verwaltung („Wie“); „Politische Kontrakte“; Ergebnisorientierte Steuerung durch Produktbudgets; Politisches Controlling
	<i>Organisation:</i> Konzernstruktur mit teil-autonomen Ergebniszentren als Betriebsebene; Zentraler Steuerungsdienstes für strategische Aufgaben; Umbau der Querschnittsämter zu zentralen Servicestellen mit Auftragnehmerfunktion	
	<i>Personal:</i> betriebswirtschaftliches Know How; Partizipations-, Kooperations-, und Gruppenelemente; ganzheitliche Arbeitszusammenhänge; Anreizsysteme; modernes Personalmanagement	

3.2 Ergebnisse und Wirkungen

Auch wenn die Literatur zum NSM inzwischen nahezu unübersehbar geworden ist, halten sich die empirischen Hinweise, die Aufschluss über *Ergebnisse* und *Wirkungen* geben, bislang in Grenzen. Trotz einiger Untersuchungen mit evaluativer Fragestellung² ist der Stand der reformbezogenen Evaluationsforschung nach wie vor als defizitär einzuschätzen (vgl. Banner 2001: 279ff.; Reichard/Röber 2001: 382). Die bisherigen Forschungsarbeiten zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung konzentrieren sich auf institutionelle Veränderungen, so dass über die *outputs* und *outcomes* der neu etab-

¹ Dieser Abschnitt erfolgt in enger Anlehnung an die Veröffentlichung von Bogumil/Kuhlmann 2004.

² Als der NPM-bezogenen Evaluationsforschung zurechenbare empirische Feldstudien wären hier zu nennen: Kießler u.a. 1997; Gerstlberger/Kneissler 2000; Engelniederhammer u.a. 1999; Grunow/Grunow-Lutter 2000; Wegrich u.a. 1997; Maaß/Reichard 1998.

lierten Verfahren und Strukturen bislang nur wenig bekannt ist³. Trotz dieser unzureichenden Datenlage soll im Folgenden - eher theseartig und auf der Basis verfügbarer Umfragedaten sowie ausgewählter Fallstudien - versucht werden, einige wesentliche Effekte des NSM zu verorten (zu den Datengrundlagen vgl. Bogumil/Kuhlmann 2004).

3.2.1 Institutionelle Veränderungen

Theseartig kann von folgendem Implementationsstand in den deutschen Kommunen ausgegangen werden:

(1) Anfangs gab es starke, später markant rückläufige Bemühungen um *outputorientierte Steuerung* (z. B. Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling). Nach DST-Umfragen arbeiteten 1997 fast die Hälfte der befragten Mitgliedsstädte (45%) bereits mit Produkten. Ab Mitte der 90er Jahre wurden zunehmend kritische Stimmen hinsichtlich des Produktansatzes laut und begannen die Kommunen mehr und mehr sich von diesem Reformkonzept zu distanzieren (Reichard 1998). Dies wird 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).

(2) Die *Budgetierung* stellt eines der wichtigsten Reformelemente im NSM-Reformprozess dar. Der Difu-Umfrage zufolge arbeiteten im Jahr 1995 70% der Städte nach diesem neuen Verfahren. 1998 lag der Anteil der „budgetierenden Städte“ bereits bei 88% (Mäding 1998). Allerdings zeigte sich, dass der „Siegeszug“ der Budgetierung teilweise an den ostdeutschen Kommunen vorbeiging. Im Regelfall (67% der Städte) greifen die Kommunen auf Formen *inputorientierter* und damit stark vergangenheitsorientierter Budgetierung in Form der sog. Ausgaben- oder Zuschussbudgets zurück, die dem „traditionellen“ Prinzip der Kameralistik weitestgehend entsprechen und vor allem als Konsolidierungsinstrumente eingesetzt werden.

(3) Der Aufbau einer *Kosten- und Leistungsrechnung* als Bestandteil des operativen Controllings wurde vielerorts mit erheblichem Beratungsaufwand vorangetrieben. 1998 befand sie sich in immerhin 74% der befragten ostdeutschen und 83% der westdeutschen Städte im Aufbau bzw. in Planung mit hoher Priorität (vgl. Grömig/ Gruner 1998: 6) und übertraf damit quantitativ alle anderen vom DST abgefragten Reforminstrumente. Insgesamt gibt es eine kontinuierliche Zunahme der Möglichkeiten, für ausgewählte Angebote und Leistungen die Ausgaben genauer zu beziffern.

(4) Die Zusammenführung von *Aufgaben- und Finanzverantwortung* findet in zunehmendem Maße statt, allerdings ohne dass sie in der Mehrzahl der Kommunen heute fachbereichsübergreifend umgesetzt worden wäre. Sie wird zudem in Haushaltskonsolidierungszeiten immer wieder partiell zurückgenommen. Tendenziell ist auch anstelle

³ Empirische Studien, die sich – über die Betrachtung von Verlauf und Stand der Reform hinausgehend – ausdrücklich um eine Analyse der Wirkungen der Reformprojekte bemühen, sind: Jaedicke u.a. 1999; Bogumil u.a. 2000; Osner 2001; Weiß 2002. Eine international vergleichende Analyseperspektive wird zudem eingenommen in den Arbeiten von Naschold 1995; Naschold u.a. 1998; Naschold u.a. 1999; Pollitt/Bouckaert 2000; Christensen/Laegreid 2001; Ritz 2003.

der proklamierten Erweiterung dezentraler Verantwortung eher eine Verstärkung der zentralen Steuerungslogik insoweit zu beobachten, als aufgrund rigider zentraler Budgetierungsvorgaben für die Fachbereiche kaum noch Handlungsspielräume im dezentralen Ressourcenmanagement bestehen.

(5) Es gibt nur eine moderate Umsetzung des *Kontraktmanagements*, insbesondere im Verhältnis Politik und Verwaltung und in Bezug auf die städtischen Beteiligungen (KGSt 1998, S. 63f , Umfragen des Deutschen Städtetages, Brandel u.a. 1999). Die Kommunalvertretungen sind (aus guten Gründen) nicht bereit, sich aus dem Verwaltungsvollzug herauszuhalten, so dass es zu keiner neuen Arbeitsteilung kommt (Bogumil 2002).

(6) Dem entsprechend unterentwickelt sind auch Verfahren eines *politischen und strategischen Controllings*. Selbst in fortgeschrittenen Reformkommunen (z.B. Stuttgart, Wuppertal, Detmold, Nordhorn, Emsdetten, Coesfeld) befinden sich Verfahren eines politischen Controllings, etwa mittels computergestützter Ratsinformationssysteme, Auftragskontrolle politischer Beschlüsse und („politikgerechtem“) Berichtswesen, erst am Anfang. Die Diskussion des strategischen Controllings als Reforminstrument nimmt zwar angesichts sich verschärfender gesamtstädtischer Steuerungsdefizite in Folge der Delegation von Ressourcenverantwortung zu. Eine flächendeckende Umsetzung gibt es allerdings nur in wenigen Städten. Auch dort ist das Problem einer adressatengerechten Aufbereitung von Daten nicht gelöst.

(7) *Interkommunale Leistungsvergleiche* kamen als Reformansatz insbesondere durch den Einsatz der Bertelsmann-Stiftung früh in Mode, zumindest bezogen auf einige Aufgabenbereiche. Im 1996 gegründeten IKO-Netz der KGSt wirkten bis zum Jahr 2002 bundesweit 651 Kommunen in 127 Vergleichsringen mit (vgl. auch Kuhlmann 2003). Hinzu kamen im Jahr 2000 zwei neue Vergleichsprojekte der Bertelsmann Stiftung: *kik* (mit 50 Kommunen) und *kompass* (mit 8 Kommunen). Neben den bundesweiten Vergleichsprojekten der KGSt und der Bertelsmann-Stiftung gibt es zudem in fast allen Bundesländern mittlerweile interkommunale Vergleichsprojekte. Allerdings war der interkommunale Leistungsvergleich bislang kaum ein Auslöser für Wettbewerb (vgl. Schuster 2003), was auch auf die mangelnde Transparenz der Ergebnisse zurückzuführen ist. Ein weiteres Problem liegt darin, dass nach wie vor die Produktpläne zwischen einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich sind, so dass auf dieser Grundlage interkommunale Leistungsvergleiche schwierig sind.

(8) Hinsichtlich der *organisatorischen* Dimension des NSM ist festzustellen, dass die Arbeitsorganisation in der öffentlichen Verwaltung durch die Reformmaßnahmen bis jetzt in der Regel nicht erreicht worden ist (vgl. Lorenz 1998: 255 f.; Brüggemeier/Röber 2003). Eine neues Ressourcenmanagement führt offensichtlich nicht automatisch zu einer Optimierung von Arbeitsprozessen, wie anfangs von nicht wenigen erhofft (z.B. Banner 1994). Stattdessen werden die neuen Instrumente auf die alten Strukturen „aufgesetzt“, so dass sich in den institutionellen Basismustern der Verwaltung nichts ändert. Die funktionale Spezialisierung ist, bis auf wenige Ausnahmen (Bürgerämter und andere aufgabenintegrierende Angebote), ebensowenig angetastet worden, wie die dominierende hierarchische Koordinationsform etwa durch Kontraktmanagement ersetzt werden konnte.

(9) Die Bedeutung einiger - wenngleich weniger anspruchsvoller - Maßnahmen der *Personalentwicklung* (z. B. Mitarbeitergespräche) hat im Zeitablauf zugenommen und ihre Umsetzung dürfte mittlerweile einen relativ hohen Stand erreicht haben. Im Zuge der Modernisierung haben die Kommunalverwaltungen ihr Personal auch mehr als strategische Ressource entdeckt und begreifen das Personalmanagement (Personalrekrutierung, -entwicklung, -motivation und -führung) zunehmend als strategische Herausforderung, obzwar dies nur rudimentär implementiert worden ist.

(10) Eine Veränderung des Außenverhältnisses zu den Kunden dürfte primär durch die fast flächendeckende Einführung von *Bürgerämtern* erreicht worden sein. Das Bürgeramtkonzept ist allerdings in einem ganz anderen Kontext Anfang der 80er Jahre entstanden und gehörte eigentlich nicht zum Kernkonzept des NSM. Dennoch wird es ab ca. 1995 massiv implementiert. Ausweislich einer im Jahr 2002 durchgeführten Befragung von Bürgermeistern haben in NRW 85% der Städte und in Baden-Württemberg 78% der Städte über 20.000 Einwohner mittlerweile Bürgerämter eingerichtet (vgl. Bogumil u.a. 2003).

(11) Formen des marktlichen *Wettbewerbs* sind nur in sehr bescheidenem, wenn wohl auch in leicht zunehmendem, Maße implementiert worden. Versuche im Rahmen des Netzwerks Kommunen der Zukunft gerade diesen Bereich massiv zu stärken, sind weitgehend im Sande verlaufen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Realisierung des NSM, gemessen an den Zielvorgaben, hinter den Reformabsichten zurückgeblieben ist, so dass zu diesem Zeitpunkt zumindest von einem „relativen“ Scheitern der Bemühungen auszugehen ist. Budgetierung als Instrument der Haushaltskonsolidierung, neue Formen des Finanzmanagements (aber in der Regel keine Umstellung des Haushaltsverfahren in Richtung Produktorientierung), hier und da Veränderung der Aufbauorganisation, der Einsatz von Mitarbeitergesprächen sowie die zunehmende Implementierung von Bürgerämtern sind die wesentlichsten Modernisierungseffekte auf der institutionellen Ebene.

3.2.2 Veränderungen im Verwaltungshandeln

Vorliegende empirische Hinweise deuten darauf hin, dass das Effizienzziel durch die Einführung des NSM am ehesten erreicht wurde, so dass man schwerpunktmäßig von Veränderungen im „*Input-Bereich*“ des Verwaltungshandelns sprechen kann (vgl. Politt/Bouckaert 2000: 98ff.). Für die Fachbereiche und Verwaltungsmitarbeiter sind durch das NSM durchweg Anreize entstanden, „wirtschaftlicher“ mit den kommunalen Ressourcen umzugehen. Hierzu trägt neben dem nahezu flächendeckenden Einsatz von Budgetierung als kurzfristig wirksames Konsolidierungsinstrument die partielle Rückführung von zusätzlichen Einsparungen als Belohnung in die Fachbereiche und die generelle Konzentration auf die Ergebnisperspektive bei. Einsparungen infolge verbesserter Wirtschaftlichkeit wurden aber weitgehend durch exogen bedingte Einnahmeausfälle und Ausgabenzuwächse absorbiert, so dass sich die kommunale Haushaltssituation, nach *leichter* Entspannung gerade aufgrund endogener Konsolidierungserfolge in den

späten 90er Jahren, im neuen Jahrtausend ganz erheblich verschlechtert hat (Karrenberg / Münstermann 2002).

Im Bereich des *Verwaltungsausgaben* zeigt sich, dass durch einzelne Maßnahmen (v. a. Bürgerbüros und Verfahrensbeschleunigungen) Serviceverbesserungen und eine stärkere Kundenorientierung erreicht. Auch im Ergebnis interkommunaler Vergleichsprojekte wurden zum Teil signifikante Verbesserungen im Serviceniveau, etwa ablesbar an den Öffnungs- und Wartezeiten, festgestellt (Schuster 2003; Kuhlmann 2003). Allerdings stellt sich die Frage nach einem Kausalzusammenhang zwischen NSM-Reform und der Anhebung des Leistungsniveaus oder der Leistungsqualität. Im interkommunalen Leistungsvergleich etwa zeigte sich, dass Städte mit mittlerer bis guter Platzierung eher geneigt sind, bei ihrem bisherigen Serviceniveau zu bleiben (Schuster 2003: 220). Zudem beziehen sich Verbesserungen im „Output-Bereich“ überwiegend auf quantifizierbare und monetarisierbare Größen, wie z.B. Bearbeitungsdauer, wohingegen sachlich-inhaltliche Qualitätsaspekte (etwa Problem-/ Politikbezug, Nachhaltigkeit usw.) ausgeblendet bleiben. In der Frage der *Leistungstiefe* stehen die beobachtbaren - durchaus signifikanten - Veränderungen, die sich in jüngerer Zeit vor allem im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge abzeichnen (Wettbewerbsöffnung, Privatisierung, Public Private Partnerships), eher in einem kausalen Zusammenhang zur EU-Liberalisierungspolitik und kommunalen Haushaltskrise, denn unmittelbar im Bezug zur NSM-Modernisierung.

Betrachtet man nun die *Prozess-Veränderungen*, so ist die Schließung der Strategie- und Managementlücke über veränderte Prozessstrukturen kaum gelungen. Vieles spricht dafür, dass der anhaltende, bzw. sich seit 2001 noch zuspitzende, Konsolidierungsdruck zu einem noch stärker kurzfristigen und inkrementalistischen Politikstil in den Kommunen beigetragen hat und dass die Managementlücke durch die immer weiter forcierten Ausgründungen aus der Stadtverwaltung noch größer geworden ist. Auch der unterschiedliche Umsetzungsstand einzelner Reformbausteine des NSM hat die Managementlücke angesichts dessen noch vergrößert, dass der Delegation von Kompetenzen an die Fachbereiche nur sehr zögerlich der Aufbau eines zentralen Controllings folgte. Dies führt dazu, dass in den wenigen Städten, die wesentliche Reformelemente des NSM umgesetzt haben, die Umsetzung von dezentraler Ressourcenverantwortung mit zentralen Steuerungsverlusten einhergeht (vgl. zur Stadt Detmold Bogumil u.a. 2000). Auch bewirkte das NSM in der Regel keine Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit in den Kommunen. Die Handlungsschwäche der Kommunalvertretung dürfte sich gegenüber der Verwaltung eher noch verschärft und die (politisch-parlamentarischen) Steuerungsdefizite noch zugenommen haben.

3.2.3 Nicht-intendierte Effekte der NSM-Reform

Ein wesentlicher nicht-intendierter Effekt der Modernisierungsmaßnahmen ist, dass sich die kommunale Verwaltungsreform, obgleich ursprünglich als Zieloptimierungsmodell angelegt, als Zielmaximierungspraxis erwiesen hat. Die Verquickung von Reform und Haushaltskonsolidierung führte die Kommunen in die „*Rationalisierungsfalle*“ und vor allem zur Vernachlässigung des Ziels „Mitarbeiterorientierung“. Die erwünschten und zum Teil erreichten Effekte (Kosteneinsparungen) wurden gewissermaßen „erkauft“ mit nicht-intendierten und den weiteren Reformprozess blockierenden Nebenfolgen, sei es

mit Motivationsverlusten auf Seiten der Beschäftigten, die in eklatantem Widerspruch zur proklamierten Personal- und Mitarbeiterorientierung im Reformprozess steht, sei es mit Legitimitätseinbußen, die dann entstehen, wenn die neuen Organisationsspielregeln (z.B. dezentrale Budgetverantwortung) unter dem Druck der „leeren Kassen“ wieder außer Kraft gesetzt werden (z.B. Wegnahme von Budgetierungsgewinnen).

Personalmanagement wird von den Beschäftigten vor diesem Hintergrund häufig als sozialverträgliche Abfederung von schmerzhaften Rationalisierungsmaßnahmen (v. a. Arbeitsverdichtung und Personalabbau) eingeordnet. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die Beschäftigtengruppen von der einseitigen Effizienzorientierung der Verwaltungsreform sehr unterschiedlich betroffen sind. So gibt es Hinweise darauf, dass die kommunalen Umstrukturierungsprozesse „zu relativ klar benennbaren Gruppen von Modernisierungsgewinnern und -verlierern“ führen. Entgegen der von den NPM-Befürwortern vertretenen These einer „Verteilungsneutralität“ der Verwaltungsmodernisierung zeigt sich in der Reformpraxis, dass Stellenkürzungen und Kostensenkungsmaßnahmen vor allem den Arbeiter- und den unteren Angestelltenbereich betreffen, in welchem als Folge der Umstrukturierungen auch am stärksten Karriere- und Aufstiegsmöglichkeiten wegbrechen. Gleiches trifft auf Verwaltungsbereiche zu, die wettbewerblich untereinander bzw. mit dem Privatsektor organisiert sind.

Als weitere ungeplante Effekte der Reformbemühungen sind zu nennen:

- der Widerstand gegen Hierarchieabflachung seitens der unteren Hierarchieränge angesichts fehlender alternativer Aufstiegsmöglichkeiten
- das Konterkarieren gleichstellungspolitischer Ziele in Folge dessen, dass durch Hierarchieabflachung gerade die für weibliche Beschäftigte attraktiven Aufstiegspositionen wegfallen
- das weitgehende Scheitern bzw. gar Verschlechterungen im Bereich politisch-strategischer Steuerung angesichts zunehmender „zentrifugaler“ Kräfte (Dezentralisierungen, Auslagerungen)
- Tendenzen zu einer neuen Bürokratisierung durch Produkte, Kennzahlen und Indikatoren und damit zusammenhängend
- steigende Transaktionskosten, die durch Leistungserhebungen, -aufschreibungen und -vergleiche sowie in Folge von Dezentralisierungsbemühungen und – soweit vorhanden –Kontrakte entstehen.

3.3 Resüme

Der Versuch eines grundlegender Wandels der Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsformen durch das NSM in den deutschen Kommunen hat bis jetzt keine durchschlagenden Wirkungen erzielt, legt man die zugegebenermaßen noch recht dünnen empirischen Erkenntnisse zugrunde. Zu beobachten ist keine neue Steuerung der Verwaltung, sondern es finden sich eher *hybride* Strukturen. Man lässt sich formal auf neue Steuerungsinstrumente ein, nutzt sie jedoch in dem traditionellen Sinn. Es gibt Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnungen und mitunter auch Kontrakte, aber sie werden

nicht zu Steuerungszwecken benutzt. Es gibt formal dezentrale Ressourcenverantwortung, faktisch regiert, insbesondere in Zeiten der Haushaltskonsolidierung, weiterhin das Hauptamt, die Kämmerei und der Verwaltungschef. Es gibt – sehr selten - gemeinsame strategische Zielvorstellungen im Bereich der Politik, aber wenn es darauf ankommt, hält sich niemand dran. Das Herz der deutschen Verwaltung scheint mir weiterhin eher weberianisch zu schlagen.

4 Internationale Erfahrungen aus OECD Ländern

Betrachtet man nun die vorliegenden internationalen Erfahrungen mit NPM Maßnahmen in OECD Ländern, so gibt sich ein buntes Bild. In Abhängigkeit von der jeweiligen institutionellen Ausgangssituation bezüglich der Größe und Struktur des öffentlichen Sektors und in Abhängigkeit von der Finanzkrise kommt es zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu einem Einsatz verschiedenster Maßnahmen (als Überblick vgl. Pollit/Bouckaert 2000; Schröter 2001; Wollmann 2004; unter Einbeziehung von Entwicklungsländern und ehemaliger Ostblockstaaten vgl. Karmarck 2003). Man kann grob drei Ökonomisierungswellen unterscheiden (Löffler 2003a: 83f.):

- Die radikalsten Maßnahmen finden sich seit Anfang der 80er-Jahre in Neuseeland, GB und mit Abstrichen in Australien. Obwohl dieser Prozess noch andauert, hat die Intensität mittlerweile nachgelassen.
- Ende der 80er und Anfang der 90er-Jahre begannen die skandinavischen Länder, die Niederlande, die USA, Kanada, die deutschsprachigen Länder und unter dem Einfluss von internationalen Organisationen auch Länder in Mittel- und Osteuropa mit Ökonomisierungsmaßnahmen, die insgesamt stärker konsensorientiert und weniger radikal als in der ersten Ländergruppen waren.
- Ende der 90er-Jahre wurde in Frankreich und in den südeuropäischen Ländern mit Ökonomisierungsmaßnahmen begonnen, die hier allerdings politisch deutlich umstrittener sind.

Die Konvergenz von Modernisierungsprozessen in den OECD Staaten ist auf der diskursiven Ebene am größten und auf der Ebene der Zielsetzungen noch relativ groß (Reduzierung von Staatsausgaben, aber in unterschiedlichem Ausmaß), während es auf der Umsetzungsebene eher zu divergenten Prozessen kommt. Insgesamt reichen die NPM Maßnahmen vom radikalen Rückzug des Staates durch Privatisierung oder einer verstärkten Ausschreibung öffentlicher Leistungen über die Förderung hybrider Strukturen, das Setzen auf ökonomische Anreize in und zwischen Verwaltungseinheiten bis hin zu einer Verbetriebswirtschaftlichung der Verwaltungen selbst. Mit der stärkeren Ausrichtung an ökonomischen Rationalitäten wird versucht, die Entscheidungslogik der Verwaltungsorganisationen und die Art und Weise der Umweltbeobachtung zu verändern und politische Steuerung durch marktliche Steuerung zu ergänzen oder zu ersetzen (Löffler 2003b: 24).

Nach Pollit/Bouckaert (2001), die sich allerdings vor allem auf die zentralstaatliche Ebene konzentrieren, gibt es im öffentlichen Sektor OECD-weit einen Übergang von einer weberianischen zu einer neoweberianischen System. In allen Ländern nimmt der interne und vor allem externe Druck auf die weberianische Verwaltung zu und transformiert sich – in unterschiedlichem Ausmaß je nach Modernisierungsweg - in einen

neoweberianischen Typ, in dem dezentrale Verantwortung, Kontraktmanagement, Leistungsmessungen, Wettbewerbsmechanismen, Auslagerungen und Bürgerorientierung wesentliche neue Steuerungselemente sind. Trotz dieser *konvergenten* These machen sie aber auch auf durchaus unterschiedliche Reformwege aufmerksam, also:

- z.B. Großbritannien als „marketizing“ (und damit auf der NPM-Modernisierungsskala am weitesten fortgeschritten),
- z.B. Schweden als „modernizing“ (und damit als „mittlerer“ Fall) und
- z.B. Frankreich als „maintaining“ (und damit als beim traditionellen Verwaltungsmodell verharrendes) Land.

Pollit und Bouckaert ist zuzustimmen, dass es angelsächsische, skandinavische und kontinentaleuropäische Wege gibt und sich je nach Weg und Ausgangslage der Einsatz von Marktinstrumenten, die Rollen, die der Bürger übernimmt, oder das Verhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung unterscheidet. Ich würde jedoch den Aspekt der Divergenz noch stärker betonen als die Autoren. Im Rahmen einer gewissen Konvergenz im Einsatz der Instrumente des NPM, dem Aufkommen neoliberalen Gedankengutes und der Haushaltskrise als auslösendes Element gibt es vor allem pfadabhängige Wege. Deutschland befindet sich in einer kontinentaleuropäischen Tradition mit ausgeprägter Rechtsstaatlichkeit und einer stark dezentralen Verwaltung. Berücksichtigt man solche Verschiedenheiten, so ist generell eher Zurückhaltung bei allgemeinen Modernisierungsranglisten geboten.

Zudem sind überall dort, wo bisher Evaluierungsstudien vorliegen, erhebliche Brüche in der Umsetzung neoweberianischer Verwaltungsstrukturen zu beobachten. Überspitzt gesagt scheint es nicht so einfach zu sein, das Gute der Max Weber Verwaltung mit dem Guten der NPM Bewegung zu mischen. Solange z.B. Dezentralisierungs-, Deregulierungs- und Privatisierungsstrategien nicht durch eine Verbesserung zentraler Informationssysteme ausgeglichen oder die Lockerung zentraler Kontrolle nicht durch mehr Wettbewerb und höhere Selbstkoordination kompensiert wird, bestehen berechtigte Zweifel, ob die Effizienz und Effektivität öffentlichen Verwaltens wirklich verstärkt wird.

Die Frage, ob sich die Verwaltungen in den OECD Staaten schon im Status einer „neoweberianischen Verwaltung“ befinden, ist also kaum zu beantworten. Wahrscheinlich hat man es, wie in Deutschland auch, zur Zeit überall mit Hybridzuständen zu tun. Die konkrete Ausgestaltung ist aber länderspezifisch. Dies wirft ein zentrales Problem für die Übernahme solcher Modernisierungskonzepte in Entwicklungsländern auf. Es gibt kein klares Erfolgsmodell für eine verbesserte Verwaltungssteuerung, an dem man sich orientieren kann. Davon abgesehen stellt sich die Frage, ob das NPM auch prinzipiell das richtige „Modell“ ist, wenn die Ausgangslage keine weberianische Verwaltungsstruktur ist.

Literaturverzeichnis

Banner, Gerhard, 1994: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen. In: Faktor Kommune (1994)4, S. 3-7.

- 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.
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg, 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltungsarchiv (2002)1, S. 129-148.
- Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo, 2000: Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation. Unveröff. Ms.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun, 2003b: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung - Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner u.a.: Status-Report Verwaltungsreform - Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin
- Brandel, Rolf/Stöbe-Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert, 1999: Verwalten oder Gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell. Berlin.
- Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred 2003: Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? In: Koch, Rainer/ Conrad, Peter (Hrsg.): New Public Service. Woesbaden, S. 13-153.
- Christensen, T./ Lægrend, P. (Hrsg.), 2001: New public management: the transformation of ideas and practice. Aldershot: Ashgate.
- Engelniederhammer, S./Köpp, B./Reichard, C./Röber, M./Wollmann, H., 1999: Berliner Verwaltung auf Modernisierungskurs. Berlin.
- Gerstlberger, W./Kneissler, T., 2000: Wie Kommunalverwaltungen mit Dezentralisierungstendenzen umgehen: Erkenntnisse aus sieben Fallstudien. In: Kneissler, Thomas (Hrsg.): Tastende Schritte zu einer neuen Verwaltung. Kassel: Forschungsgruppe Verwaltungsautomation der Uni Kassel, S. 81-100.
- Grömig, E./Gruner, K., 1998: Reform in den Rathäusern. In: Der Städtetag (1998)8, 581-587.
- Grömig, Erko, 2001: Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen. In: Der Städtetag (2001)3, S. 11-18.
- Grunow, D./Grunow-Lutter, V., 2000: Der öffentliche Gesundheitsdienst im Modernisierungsprozess. Weinheim/München.
- Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.) 2003: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden
- Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Thomas/Wollmann, Hellmut, 1999: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Stuttgart.
- Kamarck, Elaine C. 2003: Government Innovation around the World, Ash Institute für Democratic Governance and Innovation, Harvard University
- Karrenberg, Hans / Münstermann, Engelbert 2002: Städtische Finanzen: Kollaps oder Reform! Gemeindefinanzbericht 2002, der Städtetag 4/2002, Köln
- 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, 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. In: Verwaltungsarchiv (2003)1, S. 99-126.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 2003: Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Opladen (in Vorbereitung).

- Löffler, Elke, 2003a: Die Ökonomisierung des Staates – Versuch einer Begriffsklärung, in: Harms/Reichard 2003: 19-29.
- Löffler, Elke, 2003b: Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht, in: Harms/Reichard 2003: 75-101.
- Lorenz, Sabine, 1998: Die Einführung des neuen Steuerungsmodells in ostdeutschen Kommunalverwaltungen: zwischen Rhetorik und Praxistest. In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 243-266.
- Maaß, C./Reichard, C., 1998: Von Konzepten zu wirklichen Veränderungen? Erfahrungen mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in Brandenburgs Modellkommunen. In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a.: Birkhäuser, S. 267-285.
- Mädig, 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, F., 1995: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 1, Berlin.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen.
- Naschold, F./Jann, W./Reichard, C., 1999: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 16, Berlin.
- Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A., 1998: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12, Berlin.
- Osner, Andreas, 2001: Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung. Berlin.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2000: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford.
- Reichard, Christoph, 1998: Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“ – von der Euphorie zur Ernüchterung. In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 85-102.
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred, 2001: Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, S. 371-392.
- Ritz, Adrian 2003: Evaluation von New Public Management. Bern u.a.
- Schröter, Eckard 2001: Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile, in: In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, S. 415-445.
- Schuster, F. 2003: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat. Berlin
- Weiß, Karin 2002: Das Neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik?, Opladen.
- Wegrich, K./Jaedicke, W./Lorenz, S./Wollmann, H., 1997: Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland. Basel u.a.
- Wollmann, Hellmut, 2000: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Opladen, S. 195-233.
- Wollmann, Hellmut, 2004: Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich. Ansätze, Verläufe und Ergebnisse, in: Jann, Werner u.a.: Status Report Verwaltungsreform - Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin