

# New Public Management und die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung

*Katrin Möltgen/Wolfgang Pippke*

## 1 Die Beziehung zwischen New Public Management und Demokratisierung

Das Thema „New Public Management und die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung“ verlangt eine Definition der Begriffe und eine Klärung der möglichen Beziehungen zwischen den Begriffsinhalten. Beginnen wir mit letzterem. Es kann sein, dass überhaupt keine inhaltliche Beziehung zwischen den Begriffen besteht und wir der Gefahr erliegen, etwas über das Verhältnis von Äpfeln und Glühbirnen zu konstruieren. Diese Vermutung wird gestützt durch die Inhalte der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsmodernisierung in Deutschland einerseits, die zwar weitgehend der internationalen Bewegung des „New Public Management“ (NPM) folgt, aber durchaus eine eigene Prägung erfahren hat, und andererseits durch den politischen Ansatz einer Demokratisierung, hier verstanden als verstärkter Teilhabe der Bürger<sup>1</sup> und ihrer Repräsentanten – „der Politik“ – sowie der Mitarbeiter an Entscheidungen der und in der öffentlichen Verwaltung. Gibt es überhaupt Schnittmengen zwischen diesen beiden Bereichen, wenn man bedenkt, dass es den Bürgern weitgehend gleichgültig ist, was in einer öffentlichen Verwaltung vor sich geht? Sie sind an kundenorientiertem Service, an der Erfüllung ihrer Wünsche und der positiven Bescheidung ihrer Anträge interessiert und weniger daran, wie Verwaltungsergebnisse zustande kommen.

Die Frage nach möglichen Kausalbeziehungen zwischen der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland und den Auswirkungen auf die Demokratisierung ist dennoch wissenschaftstheoretisch legitim. Für die Hypothese, dass demokratische Gremien oder bürgerschaftliche Bewegungen die Verwaltungsmodernisierung in Gang setzten oder ihre Entwicklung gefördert haben bzw. fördern, spricht nach unseren Erfahrungen und den Diagnosen in der einschlägigen

---

<sup>1</sup> Zur Vereinfachung der Lesbarkeit verzichten wir im Folgenden auf die Nennung der weiblichen Form.

Literatur herzlich wenig. Die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, begonnen in den Kommunen unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) Anfang der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts, war weit überwiegend eine verwaltungsinterne Angelegenheit und ist dort in erster Linie von der Verwaltungsleitung initiiert worden. Die Kommunalpolitiker als Mitglieder eines demokratisch gewählten „Aufsichtsgremiums“, des Rates, wurden über die Inhalte, die Ansätze des NSM und seine Umsetzung in der Behörde zwar informiert, sie waren aber nur ausnahmsweise in tragender Rolle daran beteiligt. In aller Regel wurde diese Entwicklung mit Desinteresse, Unverständnis oder gar Frustration begleitet (Klages 2003: 5 f.; Bogumil u.a. 2007: 64 ff.). Die Fälle, in denen Verwaltungen durch einen Beschluss des Rates angestoßen wurden, eine Verwaltungsmodernisierung nach dem NSM zu initiieren, waren die seltene Ausnahme. In der Bundesverwaltung und in den Verwaltungen der Länder sind die Parlamentarier noch weiter außen vor der Verwaltungsmodernisierung geblieben als in den Kommunen.

Plausibler scheint die Untersuchung der entgegen gesetzten Kausalbeziehung: Hat die Verwaltungsmodernisierung in Bund, Ländern und Gemeinden eine Demokratisierung in und um ihre Verwaltungen bewirkt oder gestärkt; hat sie eine stärkere Teilhabe von Betroffenen und Beteiligten an Entscheidungsprozessen ermöglicht? Für diesen Gedanken spricht zunächst einmal, dass beides in unserer Gesellschaft aus verschiedenen Gründen als wünschenswert angesehen wird, dass beide Begriffe positiv besetzt sind und als „modern“ gelten. Wir werden uns im Folgenden auf diese Fragestellung konzentrieren und die Hypothese theoretisch untersuchen, um anschließend empirische Ergebnisse hinzu zu ziehen.

Diese Untersuchung kann zum Ergebnis haben, dass unsere Hypothese bestätigt wird, d.h. die Verwaltungsmodernisierung nach dem NPM auf den unterschiedlichen regionalen Ebenen die Chancen auf demokratische Teilhabe an Entscheidungen in und für die Verwaltungen erhöht hat. Sie kann aber auch falsifiziert werden oder sogar im Gegenteil Belege dafür liefern, dass die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland diese demokratische Teilhabe verringert hat. Schließlich ist auch noch zu untersuchen, wie weit die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland überhaupt gekommen ist, denn es ist auch denkbar, dass ihre Unvollendung, ihre Fragmentarisierung oder ihre Verformung das Ziel einer Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung verhindert haben.

Um diese Fragen zu klären, benötigen wir zunächst eine möglichst gehaltvolle Klärung der Begriffe Demokratisierung und Verwaltungsmodernisierung nach dem Ansatz des NPM. In den beiden abschließenden Abschnitten werden

schließlich die Zusammenhänge, wie im vorangegangenen Absatz dargestellt, untersucht.

## 2 Demokratisierung

Allgemein wird unter Demokratisierung der „Prozeß der Bildung oder der Vertiefung der Demokratie“ (Nohlen 2002: 54) verstanden. Die Definition deutet bereits auf die Unbestimmtheit des Begriffs Demokratisierung hin und führt zwangsläufig zu der Frage, von welchem Demokratiebegriff wir im Folgenden ausgehen bzw. welches Demokratieverständnis vor dem Hintergrund des Bezugsrahmens „Verwaltungsmodernisierung“ sinnvoll erscheint.

Grundsätzlich ist ein *formales* Demokratieverständnis, das das Verhältnis von Bürger und Staat in den Vordergrund stellt und den Grundsatz der demokratischen Entscheidungsfindung innerhalb der Staatsform Demokratie betont, von einem *materiell-emanzipatorischen* Demokratieverständnis zu unterscheiden, welches eine Weltanschauung meint und darüber hinaus die Demokratisierung aller Lebensbereiche umfasst.

Ausgehend von dem materiell-emanzipatorischen Verständnis können mit dem Begriff der Demokratisierung vielfältige Phänomene beschrieben und Perspektiven erfasst werden, die sich wie folgt typologisieren lassen:

- *Demokratisierung „von unten“ - „im Innern“ - „von außen“*: Demokratisierung von unten meint vor allem die Möglichkeit direkt-demokratischer Beteiligung der Bürger, während sich Demokratisierung im Innern auf die politischen Institutionen bezieht. Von außen erfolgt Demokratisierung wesentlich durch die Vitalisierung der politischen Diskurse in der Zivilgesellschaft (Nohlen 2002: 53).
- *Demokratisierung „im engeren Sinne“ - „im erweiterten Sinne“ - „im weiteren Sinne“*: Demokratisierung im engeren Sinne umschreibt die Einführung einer demokratischen Staatsverfassung, d.h. einen Systemwechsel oder eine Transformation. Die Verstärkung der Elemente der politischen Demokratie in bereits demokratisch verfassten Staaten wird als Demokratisierung im erweiterten Sinne bezeichnet und Demokratisierung im weiteren Sinne als „Anwendung demokratischer Verfahren der Willensbildung und Beschlussfassung im gesellschaftlichen Bereich, um eine möglichst weitgehende Beteiligung von Bürgern an der Entscheidungsfindung in der Gesellschaft zu erreichen“ (Brockhaus 2008: 85).
- *Demokratisierung auf gesamtstaatlicher und auf innerstaatlicher Ebene*: Als gesamtstaatliche Demokratisierung wird die Herausbildung einer de-

mokratischen Staatform bezeichnet, während innerstaatliche Demokratisierung den Ausbau von Beteiligungsrechten in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Angelegenheiten meint, die bisher nicht zur Disposition demokratischer Abstimmung standen (vgl. Schmidt 1995: 207-208).

Im Hinblick auf das NPM und seine Entwicklung in Deutschland sind grundsätzlich alle skizzierten Aspekte einer Demokratisierung von Interesse und sollen in diesem Beitrag beleuchtet werden. Dabei stehen folgende Fragestellungen im Mittelpunkt der Untersuchung: Hat das NPM die Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung im Sinne einer „inneren Demokratisierung“ gestärkt? Konnten ihre beruflichen Entscheidungs- und Handlungsspielräume erweitert werden? Welche Auswirkungen hat das NPM auf die Arbeit der politischen Akteure und der politischen Gremien? Haben sich Veränderungen an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung ergeben? Führt die Modernisierung der Verwaltung zu einer Ausweitung der Einflussmöglichkeiten „der Politik“ auf das Verwaltungshandeln, also zu einer Demokratisierung im erweiterten Sinne? Inwieweit konnte eine Stärkung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung realisiert werden? Hat das NPM den Einfluss der Gesellschaft auf das politisch-administrative System gestärkt bzw. eine Demokratisierung „von außen“ bewirkt?

Bei der Beantwortung der Fragen gehen wir von folgendem Begriffsverständnis der Demokratisierung aus: Demokratisierung meint die stärkere Teilnahme der Bürger, der von ihnen gewählten politischen Repräsentanten und/oder der Mitarbeiter an Verwaltungsentscheidungen bzw. der die Verwaltung betreffenden demokratischen Willensbildung. Unter den Begriff der Demokratisierung wird somit auch die Erweiterung der beruflichen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen der Mitarbeiter gefasst.

### **3 New Public Management in Deutschland**

#### *3.1 Inhalte*

Das NPM wird hier in seiner deutschen Variante, dem NSM, betrachtet. Angestrebt wurde mit dem NSM eine deutliche und umfassende Veränderung der Verwaltungsstrukturen und -abläufe sowie der Verwaltungskultur. Das traditionelle Denken des Verwaltungshandelns als Gesetzesvollzug wird ergänzt durch das Bewusstsein, dass bestimmte Ziele effektiv und effizient, d.h. mit dem rationalen Einsatz knapper Mittel, erreicht werden sollen. Im betriebswirtschaftlichen

Zusammenhang wird davon ausgegangen, dass eine Verwaltung Produkte durch die Kombination von Produktionsgütern für Kunden, die Bürger, herstellt. Um die Produkterstellung effizient zu gestalten, sind in der Privatwirtschaft erfolgreich erprobte Managementinstrumente einzusetzen (vgl. Pippke u.a. 2007: 187-195; zum NSM im Allgemeinen Budäus 1994, Bandemer u.a. 1998, Schedler/Proeller 2003, Jann u.a. 2006). Die Ziele der Neuen Steuerung sind im Kern:

- Konzentration auf die Kerngeschäfte und Schaffung einer konzernähnlichen Verwaltungsstruktur;
- besserer Service für die Bürger, Verständnis der Bürger als Kunden;
- bessere Qualität der Verwaltungsprodukte;
- Verringerung der Durchlaufzeiten;
- geringerer Ressourcenaufwand, Kostensenkung;
- größere Mitarbeitermotivation und –zufriedenheit;
- strategische Steuerung der Verwaltung durch Verwaltungsführung und Politik.

Diese Ziele sollen mit Hilfe folgender Bausteine bzw. Elemente realisiert werden:

1. Um eine Konzentration auf die Kerngeschäfte zu realisieren, müssen alle Aufgaben bzw. Leistungen einer Verwaltung auf den Prüfstand gestellt werden. Bei der *Aufgabenkritik* stellen sich Verwaltungen folgende Fragen:
  - Muss diese Aufgabe überhaupt durchgeführt werden?
  - Muss sie von uns erledigt werden?
  - Muss sie von uns alleine bewältigt werden?
  - Muss sie in diesem Umfang getan werden?
  - Muss sie auf diese Weise durchgeführt werden?
  - Kann sie mit geringerem Aufwand erledigt werden?
  - Kann sie mit besserer Qualität erfolgen?

Die Beantwortung dieser Fragen kann zur Veränderung der Rechtsform führen, mit der die Produkte erstellt werden. So kann die Produktion von einem verwaltungseigenen Regiebetrieb in einen Eigenbetrieb, eine Anstalt des öffentlichen Rechts oder eine andere öffentlich-rechtliche Betriebsform oder gar in ein privatrechtliches Unternehmen (GmbH oder AG) verlagert werden. Die Herstellung kann auch in Kooperation mit einem Privatunternehmen

- (Public Private Partnership = PPP) oder in einer ausgelagerten Produktionsform (Outsourcing) erfolgen.
2. *Produkte* stehen im Mittelpunkt des NSM, sie leiten sich ab aus Leitbildern, Zielen und Aufgaben und werden mit den gegebenen Ressourcen erstellt. Einzelne Verwaltungstätigkeiten führen zu bestimmten Verwaltungsleistungen als Grundlage für die Erstellung von Produkten. Gleichartige Produkte werden zu Produktgruppen, gleichartige Produktgruppen werden zu Produktbereichen zusammengefasst. Produktbeschreibungen umfassen in der Regel Informationen über die Produktstelle, die gesetzlichen Grundlagen, die Produktmenge, die Produktqualität, die Kostenstruktur und die Zielperspektiven. Die Inhalte solcher Beschreibungen und die Intention ihrer Darstellung sind überwiegend quantitativer Art, sie beinhalten aber auch häufig Kennzahlen zu qualitativen Größen.
  3. Das *Leitbild* einer Verwaltung spiegelt ihre Organisationskultur wider. Es ist die allgemeine Grundlage für die Ziele, die sie sich setzt und die sie durch ihr tägliches Handeln verfolgt. Es formuliert ihr Selbstverständnis und das ihrer Mitarbeiter und bildet die Grundlage für das abgestimmte Handeln aller Organisationselemente. Das Leitbild übernimmt damit eine wichtige Orientierungsfunktion für alle Betriebsangehörigen und für Außenstehende. Leitbilder geben somit etwas von der „Philosophie“ einer Verwaltung wieder, sie sind strategische Grundlage für ihre Entwicklung. Auch ohne Leitbilder folgen die Handlungen der Organisationsmitglieder Werten und Normen, diese bleiben aber verdeckt und unbewusst im Hintergrund; erst ein Leitbild macht sie im Konsens explizit und damit für alle Organisationsmitglieder und Kontaktpersonen transparent.
  4. *Zielvereinbarungen oder Kontrakte* werden in schriftlicher Form zwischen Institutionen bzw. Personen meist unterschiedlicher hierarchischer Ebenen geschlossen, um sich über quantitative und qualitative Handlungsergebnisse in einem vertragsähnlichen Abschluss zu einigen. Zielvereinbarungen werden in der Regel auf der Basis von Produkten getroffen. Sie vermitteln allen Beteiligten eine Handlungs- und Ergebnisorientierung, ohne aber den Weg der Zielerreichung genau vorzugeben. Das Instrument der Zielvereinbarung ist untrennbar mit der Delegation von Aufgaben, Zuständigkeiten, Unterschriftbefugnissen und Verantwortung auf nachgeordnete Stellen bzw. Mitarbeiter verbunden. Zielvereinbarungen können auch zwischen Organisationseinheiten bzw. Personen gleicher hierarchischer Ebenen geschlossen werden, ebenso zwischen Vorgesetztenstellen und Arbeits- oder Projektgruppen und sogar zwischen Verwaltungsstellen und Außenstehenden. Schließlich sollten im NSM Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung geschlossen werden.

5. Die *Reorganisation* einer Verwaltung im Zuge der Modernisierung hat zum Ziel, durch Wegfall mindestens einer hierarchischen Ebene und die Stärkung der zweiten Ebene (Fachbereiche) die Selbstständigkeit und die Selbstverantwortung dieser zu erhöhen (divisionale Organisation). Die früheren Querschnittseinheiten (Organisation, Finanzen, Personal) sollen dabei in ihren Macht- und Einflussmöglichkeiten beschnitten und zu Service-Stellen für die Facheinheiten umgewandelt werden, denen die dezentrale Ressourcenverantwortung obliegt.
6. Die *Analyse von Arbeitsablaufprozessen* untersucht die Wertschöpfungsketten in der Produktion der Verwaltung, um Ressourcen zu schonen und die Durchlaufzeiten zu reduzieren. Diese Vorgehensweise ist relativ neu in der Verwaltung, unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten mit dem Ziel der Kostenreduzierung aber unvermeidlich. In ihr steckt ein großes Rationalisierungspotenzial.
7. *Budgetierung* ist die globale Zurverfügungstellung eines finanziellen Rahmens zur Deckung unterschiedlicher Bedarfe einer Organisationseinheit. Angestrebt werden dabei eine hundertprozentige Deckungsfähigkeit aller Ausgabearten und die Übertragbarkeit nicht verausgabter Mittel in das nächste Haushaltsjahr. Einsparungen, die aus Managementleistungen erwachsen sind, sollen als Belohnung dem Budget der nächsten Periode (zumindest teilweise) zugeschlagen werden. Den Organisationseinheiten werden Spielräume bei der Verausgabung der Mittel und die Möglichkeit gegeben, selbst Einnahmen zu erzielen.
8. Die *Kosten- und Leistungsrechnung* (KLR) will über Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger mehr Kostentransparenz und Kostenbewusstsein erreichen und damit die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erhöhen. Es sollen exakte Erkenntnisse über den Ressourcenverbrauch bei der Leistungserstellung erbracht werden. Die KLR wurde in zahlreichen Verwaltungen bereits eingeführt oder ist dabei, die Kameralistik über die Doppik zu ergänzen und letztlich zu ersetzen. Ihre Ergebnisse werden zusammengefasst in einem jährlichen Produkthaushalt.
9. *Controlling* hat als Gegengewicht zur Delegation und Dezentralisierung der Aufgabenerledigung das Ziel, die Führungsebene bei ihren Steuerungsentscheidungen zu unterstützen, sie mit aufbereiteten steuerungsrelevanten Informationen zu versorgen, Abweichungsanalysen zu fertigen, rechtzeitig Risiken aufzuspüren und Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Es bedient sich dabei in erster Linie eines *Berichtswesens*, eines detaillierten Kennzahlensystems sowie Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung. Controllingstellen werden zentral (bei der Betriebsleitung) und/oder dezentral (auf der zweiten Führungsebene: Fachbereichsleiter, Abteilungsleiter) angesiedelt.

Controlling überprüft, ob und in wie weit vereinbarte Ziele verfolgt und erreicht wurden. Dies setzt voraus, dass solche Ziele formuliert und operationalisiert wurden. Unter diesen Konditionen ist das Controlling mit Hilfe des Berichtswesens ein schlagkräftiges Instrument der neuen Verwaltungssteuerung. Im Berichtswesen muss festgelegt werden, wer wen wann mit welchen Inhalten und in welcher Form informiert.

10. Im neuen *Personalmanagement* spielen insbesondere das Mitarbeitergespräch, die Zielvereinbarung und die Leistungsorientierte Bezahlung (LOB) eine Rolle. Das Mitarbeitergespräch soll einmal jährlich zwischen der Führungskraft und jedem Mitarbeiter als persönliches Vier-Augen-Gespräch geführt werden. Themen sind: Art der Zusammenarbeit, Konflikte im Arbeitsalltag, Personalentwicklung u.ä.
11. Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts aus dem Jahre 1997 sieht neue Leistungselemente bei der Bezahlung für Beamte vor. Diese Elemente sind allerdings erst nach vielen Diskussionen im Jahre 2002 mit dem Besoldungsstrukturgesetz in Kraft getreten und von den Ländern auch nur teilweise umgesetzt oder wieder abgeschafft worden. Im Einzelnen geht es um das leistungsabhängige schnellere oder verzögerte Vorrücken im Leistungsstufensystem, die Zahlung von Leistungsprämien oder Leistungszulagen. Nach der neuen Vergütungsstruktur des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) aus dem Jahre 2005 setzt sich das Gehalt eines Beschäftigten (früher Angestellte oder Arbeiter) aus einem Basisgehalt und einem Leistungsentgelt zusammen. Für die Leistungsentgelte, die den monetären Anreiz darstellen, soll im Jahre 2007 1% der gesamten Tarifsumme einer Behörde bereitgestellt werden; dieser Anteil soll sich in den Folgejahren bis auf 8% steigern. Der TVöD sieht in § 18 Abs. 2 Satz 2 verschiedene Formen der monetären Leistungsanreize in Form von Leistungsentgelten vor. Leistungsentgelte sind eine variable und leistungsorientierte Bezahlung, die zusätzlich zum Gehalt nach den Entgeltstufen gezahlt werden kann. Sie werden als Leistungsprämie, Leistungszulage oder Erfolgsprämie gewährt.
12. Das *Benchmarking* will durch Vergleiche der Leistungen verschiedener Verwaltungen mittels Kennzahlen marktähnliche Konkurrenzbeziehungen erzeugen und sowohl damit als auch durch die Imitation von Spitzenleistungen (best practice) die Leistungsfähigkeit einzelner Organisationseinheiten erhöhen.

Gesteuert wird das Unternehmen Verwaltung durch Verwaltungsführung und Politik, also das haupt- und das ehrenamtliche Management. Damit verbunden ist eine neue Rollenverteilung von Politik und Verwaltung: Den vielfältigen Verzahnungen und Abhängigkeiten zwischen Politik und Verwaltung im bürokrati-

schen Steuerungssystem wird eine klare Verantwortungsabgrenzung entgegengesetzt, die häufig mit der plakativen Formel des WAS und des WIE beschrieben wird. Der Schwerpunkt politischer Arbeit soll auf strategischen Entscheidungen liegen; von operativen Entscheidungen, die einzelne Verwaltungsbereiche oder Politikfelder betreffen, soll abgesehen werden (vgl. Möltgen 2001: 124 ff.).

### *3.2 Kritik*

Fast alle Elemente des NSM zielen nach innen; sie sollen eine Verwaltung effektiver und effizienter machen. Die Maßnahmen können eine größere Transparenz der erbrachten Verwaltungsleistungen, der dafür aufgewendeten Ressourcen und der innerbehördlichen Produktionsprozesse bewirken. Der Prozess der Verwaltungsmodernisierung nach dem NSM birgt jedoch die Gefahr, sich durch das selbst begrenzende Eigenverständnis als Dienstleistungsunternehmen und durch die Betonung betriebswirtschaftlicher Elemente der Verantwortung als gestaltende Kraft lokaler oder regionaler Lebensumstände zu entziehen. Bei der Definition des Bürgers als Kunden findet eine Einengung auf die unmittelbare Nachfrage der Kontaktpartner nach öffentlichen Leistungen und eine Effektivierung der dazu notwendigen Produktionsprozesse statt, die Verantwortung für eine lebenswerte Gestaltung für alle Bürger rutscht aus dem eingegengten Focus (Schröter 2007: 174 ff.). Der „schlanke Staat“ bewirkt dann nicht nur eine personell ausgedünnte Verwaltung, sondern über die Aufgabenreduzierung auch einen Verzicht auf politische Handlungsspielräume. Bei der Zuständigkeits- und Arbeitsteilung nach dem NSM zieht letztere den eigenen Einflusshorizont enger (Pippke 2000: 285).

## **4 New Public Management und Demokratisierung: Konzeptionelle Grundlagen und theoretische Analyse**

### *4.1 Übersicht*

Zur Vorbereitung der Untersuchung, ob das NSM die Demokratisierung in und um die öffentliche Verwaltung in Deutschland gefördert hat, geben wir eine stichwortartige grobe Einschätzung darüber, welche Elemente plausibler Weise überhaupt einen Einfluss haben können und von welchen dies nicht anzunehmen ist. Eine detaillierte Begründung wird im folgenden Abschnitt gegeben.

- *Aufgabenkritik*: Auslagerung von Verwaltungsleistungen in GmbHs, Anstalten öffentlichen Rechts, Stiftungen usw. – damit verbunden Reduktion politischer Kontrollmöglichkeiten.
- *Produkte*: Beteiligung der Mitarbeiter an der Definition der Produkte, Verantwortung für einzelne Produkte oder Produktbereiche.
- *Leitbild*: Beteiligung aller Mitarbeiter an der Erstellung und Umsetzung im Bottom-up-Verfahren; Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei Entwicklung von Städteleitbildern.
- *Kontraktmanagement*: Globalkontrakt zwischen Politik und Verwaltung; Absprachen mit Mitarbeitern über Zielsetzungen und ihre Erreichung.
- *Neue Aufbauorganisation*: Enthierarchisierung.
- *Prozessanalysen, Ablauforganisation*: Beteiligung der Mitarbeiter bei der Neugestaltung möglich.
- *Budgetierung*: Handlungsspielräume bei der Mittelverausgabung.
- *Kostenrechnung*: kein Bezug.
- *Produkthaushalt*: formelle Beteiligung der demokratisch gewählten Gremien.
- *Controlling*: Berichterstattung an den Rat oder einzelne Ausschüsse, Eingriffsmöglichkeiten.
- *Personalmanagement*: mehr Selbständigkeit und Verantwortung für die Mitarbeiter.
- *Leistungsanreize*: mehr Selbständigkeit und Verantwortung für die Mitarbeiter.
- *Wettbewerb, Benchmarking*: kein direkter Bezug.

#### 4.2 Argumente pro Demokratisierung

Wie bereits erwähnt, begann der Wandel von der input- zur outputgesteuerten Verwaltung in vielen Fällen mit der Definition der erzeugten Produkte. Diese Sichtweise - weg von der innengerichteten Sicht auf die gestellten Aufgaben hin zu den Ergebnissen des beruflichen Handelns - war für die öffentliche Verwaltung neu, und sie tat sich entsprechend schwer damit. Die *Definition von Produkten* wurde vielfach den Mitarbeitern übertragen, die aber auch nur vage Vorstellungen von dieser Neuerung hatten. Schulungen konnten diese Unsicherheiten teilweise auffangen, dennoch waren die Ergebnisse insgesamt diffus und uneinheitlich, sowohl was die Inhalte als auch die Anzahl betraf. Es folgte ein jahrelanger Lernprozess für die Verwaltung, bis es zu handhabbaren Produktkatalogen kam, die für interne Leistungsverrechnung, eine Kosten-Leistungs-Rech-

nung und einen Produkthaushalt brauchbar waren. In Nordrhein-Westfalen wurde mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) ein Produktrahmen für die Kommunen vorgegeben, den sie nach eigenen Bedürfnissen ausfüllen konnten.

Die Überlegungen und Vorschläge der Mitarbeiter zu den Produktdefinitionen gingen mehr oder weniger in die endgültigen Produktkataloge ein, sie zwangen sie aber auch, sich intensiv mit den Ergebnissen der eigenen Arbeit auseinander zu setzen und sie kritisch zu reflektieren. Die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung haben somit einen Beitrag zur Gestaltung des NSM in Deutschland geleistet, indem sie mit neuer Sichtweise die Ergebnisse ihres Berufshandelns beschrieben. Sie haben sich in großer Zahl partizipativ am Prozess der Produkterfassung in ihrer Behörde beteiligt und Verantwortung für die Produkte übernommen.

Damit *Leitbilder* ihre Funktionen erfüllen können, müssen sie von den Organisationsmitgliedern akzeptiert werden. Eine solche Akzeptanz ist nicht dadurch zu erreichen, dass die Verwaltungsleitung im stillen Kämmerlein ein Leitbild ausheckt und es der Belegschaft verkündet wie Moses die zehn Gebote am Berg Sinai. Akzeptanz und Identifikation erfordern die Beteiligung möglichst vieler Organisationsmitglieder. Generell kann man beim Prozess der Leitbildgewinnung folgende Wege unterscheiden:

- Nur Top-down: Der Behördenchef ordnet das Leitbild per Verfügung an.
- Nur Bottom-up: Alle Mitarbeiter werden aufgefordert, Ziele zu benennen, die in das Leitbild einfließen sollen. Diese werden auf der jeweils höheren Ebene gesammelt und verdichtet.
- Top-down und danach im Gegenstromprinzip Bottom-up: Die Behördenspitze bekennt sich zu einem bestimmten Leitbild. Dieses wird auf jeder nachfolgenden Hierarchiestufe diskutiert, ggf. verändert und dort für den eigenen Bereich konkretisiert.
- Bottom-up und danach im Gegenstromprinzip Top-down: Alle Mitarbeiter suchen zunächst nach Zielen auf ihrer Arbeitsebene, sie werden auf der jeweils höheren Ebene verdichtet. In der zweiten Phase sollen die so gewonnenen obersten Ziele von Hierarchiestufe zu -stufe herunter gebrochen und durch Zielvereinbarungen konkretisiert werden.

Je nachdem, nach welchem Verfahren in den Behörden Leitbilder entwickelt wurden, war eine Beteiligung der Mitarbeiter mehr oder weniger erfolgreich. Der beste Weg, akzeptierte Leitbilder zu finden, ist der zuletzt genannte.

In vielen Städten wurden neben verwaltungsinternen Leitbildern auch Leitbilder für die eigene Stadt oder die Stadtentwicklung unter breiter Beteiligung

der Bürger entwickelt. Die Formulierungen fanden in Findungs- und Diskussionsprozessen in Workshops, Zukunftswerkstätten, Zukunftsforen, Visionswerkstätten und Ähnlichem statt. Wie bei der Darstellung der Leitbilder für die Verwaltung war die Beteiligung der Bürger am Leitbild für ihre Stadt ein einmaliger Prozess, Wiederholungen und Weiterungen hat es in aller Regel nicht gegeben. Ein Bewusstsein für die Möglichkeiten demokratischer Partizipation in einer Stadt ist vermutlich nur sehr begrenzt entstanden.

Im Binnenverhältnis ist das *Kontraktmanagement* über Zielvereinbarungen untrennbar mit der Delegation von Aufgaben, Zuständigkeiten, Unterschriftenbefugnissen und Verantwortung auf nachgeordnete Stellen bzw. Mitarbeiter verbunden (Pippke 1997). Es soll bewirken, dass die nachgeordneten Organisationseinheiten bzw. Mitarbeiter weitgehend selbständig das vereinbarte Ziel verfolgen, weil sie ja auch verantwortlich für die Ergebnisse sind. Dies bedingt aber zwangsläufig, dass die Vereinbarung auch von der vorgesetzten Stelle eingehalten werden muss: keine Einzeleingriffe in den Arbeitsvollzug des Mitarbeiters; keine kleinlichen Kontrollen, sondern lediglich Ergebnisabstimmung; Betreuung mit Sonderaufgaben oder zusätzlicher Arbeit nur, wenn eine neue Vereinbarung getroffen wird (Zielkorrektur). Ziele sollen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern vereinbart werden. Sie können demnach nicht direktiv von oben verordnet werden, sondern sollen partnerschaftlich im gegenseitigen Meinungsaustausch formuliert werden. Zielvereinbarungen sind eine Führung „auf Abstand“. Sie sind daher ohne eine Delegation von Kompetenzen nicht sinnvoll. Sie erhöhen damit die Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Mitarbeiter.

Die *Umorganisation des Verwaltungsaufbaus* nach Produkten hatte unter anderen zum Ziel, eine hierarchische Ebene zu streichen. Dies verringert im Zuge der Haushaltssanierung zwar die Zahl der Leitungsstellen, reduziert aber auch durch deren Wegfall die Aufstiegschancen der Mitarbeiter auf eine höhere Position. Zwangsläufig erhöht sich mit der Hierarchieabflachung die Leitungsspanne für die Führungskräfte, was den Mitarbeitern tendenziell größere Handlungsspielräume eröffnet. So werden durch den Verwaltungsumbau die Eigenständigkeit und Entscheidungsmöglichkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst vergrößert.

Bei der *Neugestaltung der Geschäftsprozesse* und der *Budgetierung* ist eine positive Auswirkung auf die Demokratisierung nur dann gegeben, wenn den Mitarbeitern in einer Organisationseinheit die Möglichkeit eingeräumt wird, über die Verteilung der Budgets mitzubestimmen. Die damit verbundenen Aushandlungsprozesse sind als partizipatives Geschehen innerhalb der Verwaltung zu verstehen und sind damit ein Beitrag zu einer innerbehördlichen Demokratisierung. Eine Nichtbeteiligung der Mitarbeiter an der Budgetgestaltung ist hingegen

keine Verschlechterung gegenüber dem Status quo der Finanzwirtschaft innerhalb einer Behörde.

Die produkt- bzw. outputorientierte Aufstellung des jährlichen Haushalts (die also nicht mehr wie herkömmlich aufgabenorientiert erfolgt), soll die Transparenz der kommunalen Finanzen für die Ratsmitglieder, die abschließend über einen Haushalt entscheiden, deutlich verbessern. Würden *Produkthaushalte* in dieser Weise konsequent umgesetzt, könnten Rat und Ausschüsse bzw. die legislativen Kräfte der staatlichen Verwaltung tatsächlich ihre Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen besser erfüllen.

Das *Controlling* ist als neues Kontroll- und Überwachungsinstrument üblicherweise innerbehördlich verankert, entweder als strategisches Controlling bei der Verwaltungsleitung angesiedelt oder als operatives Controlling einzelnen Organisationseinheiten, in der Regel auf der Ebene der Fachbereiche, zugeordnet. Dort hat es nach unserer Einschätzung keine Auswirkung auf die Demokratisierung, eher kann es in seiner Funktion als ständig aktives, latentes Kontrollinstrument einschränkend wirken. Es wäre allerdings in der Hand des Rates oder einer staatlichen Legislative ein geeignetes Instrument, die Folgen eigener Entscheidungen oder des Verwaltungshandelns zu verfolgen, politisch zu begleiten und korrigierend einzugreifen. Es würde demnach die Rolle der demokratisch gewählten Gremien stärken, weil ihr Handeln und das der Verwaltung durch Kennzahlen und Indikatoren transparenter würden und die Effektivität des Verwaltungshandelns leichter zu überprüfen wäre.

*Monetäre Leistungsanreize* in Organisationen entsprechen alle folgendem Denkschema: Eine hypothetisch leistungsfördernde Maßnahme bewirkt durch ihren Vollzug oder durch die Inaussichtstellung einer Belohnung bei den Mitarbeitern einen kognitiven Impuls, sich in dem Bereich, für den eine Belohnung gewährt oder in Aussicht gestellt wird, mehr anzustrengen bzw. höhere Leistungen zu erbringen, um diese Belohnung zu erhalten. Dies setzt voraus, dass die Belohnung für die Mitarbeiter einen Wert hat und somit erstrebenswert ist, dass sie die Erlangung durch eigenes Verhalten für wahrscheinlich halten und dass die Belohnung auch im Zusammenhang mit diesem Verhalten tatsächlich erfolgt.

*Leistungsabhängige Gehaltsbestandteile* sollen die Arbeitsmotivation der Mitarbeiter verstärken. Sie sollen auch die Einkommensgerechtigkeit erhöhen, indem leistungswillige und -fähige Mitarbeiter mehr Gehalt erhalten als solche mit durchschnittlichen oder unterdurchschnittlichen Arbeitsergebnissen. Im Interesse der Organisation sollen dadurch letztlich Effektivität, Effizienz und Qualität gesteigert werden. Die Eigenständigkeit der Mitarbeiter wird gestärkt, weil sie selbst entscheiden können, ob sie sich dem Anreizsystem unterwerfen oder nicht.

### 4.3 Argumente gegen die Demokratisierung

Verbunden mit der *Aufgabenkritik*, der Konzentration auf die Kerngeschäfte, der Orientierung an Effizienz und Effektivität und dem Ziel der Kostensenkung sollte im Rahmen der Einführung des NSM in vielen Kommunen und auf staatlicher Ebene geprüft werden, welche Aufgaben besser von Privaten erfüllt werden könnten. Privatisierung, Outsourcing, PPPs haben keine zwingenden Auswirkungen auf die innerbetriebliche Demokratisierung in der öffentlichen Verwaltung, sie haben aber erhebliche Auswirkungen auf die Kontrollmöglichkeiten demokratisch gewählter Gremien. Verwaltungsaufgaben wie Baubetriebshöfe, Stadtwerke, Theater, Schwimmbäder, Wirtschaftsförderung, Volkshochschulen usw. sind mit der Absicht, ihnen mehr Entscheidungsmöglichkeiten zu geben, sie wirtschaftlicher zu machen und ihre Handlungsfähigkeit zu beschleunigen, in GmbHs, Anstalten öffentlichen Rechts und andere privatrechtliche Unternehmensformen verlagert worden. Zwar ist die Stadt oft alleiniger Gesellschafter oder Träger einer solchen Rechtsform und sind einzelne Ratsmitglieder in den Aufsichtsräten dieser Betriebe vertreten, die Geschäftsführer handeln aber mit großen Gestaltungsspielräumen, die Sitzungen sind überwiegend oder ausschließlich nicht-öffentlich, die Aufsichtsratsmitglieder werden zwar über wichtige Entscheidungen informiert, aber wenig beteiligt, es findet kein öffentlicher Diskurs in einem Rat oder einem seiner Ausschüsse statt, die öffentlichen Kontrollmöglichkeiten sind deutlich verringert.<sup>2</sup>

Die Verabschiedung von Globalhaushalten, die Budgetierung innerhalb der Verwaltung und Führung auf Abstand führen zu Steuerungsverlusten der Räte, Kreistage und der staatlichen Legislative, weil die demokratisch gewählten Gremien auf Einflussmöglichkeiten zugunsten der nachgeordneten Ebenen innerhalb einer Verwaltung verzichten.

### 4.4 Gegenüberstellung und Ansätze zur Weiterentwicklung

Zwar tauchen in der Gegenüberstellung von Pro- und Contra-Aspekten mehr Argumente auf der Pro-Seite auf, das Argument der Abnahme politischer Kontrollen auf der Contra-Seite wiegt unserer Ansicht nach aber schwerer. Durch die Privatisierung öffentlicher Leistungen sind die Einfluss-, Aufsichts- und Eingriffsmöglichkeiten politischer Entscheidungsträger deutlich eingeschränkt worden.

---

<sup>2</sup> Vgl. die Fundamentalkritik aus demokratietheoretischer Sicht von Schröter (2007).

Einen entscheidenden, zukunftsweisenden Beitrag zur Demokratisierung kann die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland nach unserer theoretischen Analyse nur schwerlich leisten. NPM und NSM sind in erster Linie betriebswirtschaftlich ausgerichtet. Zwar haben die Definition von Produkten und die Diskussion um verwaltungsinterne Leitbilder die Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung zur Beteiligung angeregt, diese Form der Partizipation ist aber zeitlich und inhaltlich begrenzt, ihre nachhaltige Wirkung ist fraglich.

Lediglich in den erweiterten Handlungsspielräumen der Mitarbeiter durch die Verflachung organisatorischer Strukturen, des Kontraktmanagements mit Zielvereinbarungen und der Personalführung auf Distanz sehen wir mehr Eigenständigkeit und Selbstverantwortung bei den Mitarbeitern in den öffentlichen Verwaltungen. Ob dies tatsächlich so eintritt, hängt aber von der konkreten Ausgestaltung vor Ort ab. Die genannten Elemente beinhalten aber zumindest Chancen für eine größere Mitwirkung der Mitarbeiter und damit Ansätze zu einer verstärkten Demokratisierung innerhalb der Verwaltung.

Eine Außenwirkung in Richtung von mehr Bürgerbeteiligung hat vereinzelt im Zusammenhang mit der Formulierung von städtischen Leitbildern in Zukunftswerkstätten und ähnlichem stattgefunden. Die Mitwirkungsmöglichkeiten sind aber nur zeitlich punktuell wie z.B. die Beteiligung von Bürgern in so genannten Planungszellen (Dienel 1997). Nach den Vorstellungen einer „Bürgerkommune“, in der Verwaltung und Bürger langfristig kooperieren, sind regelmäßig stattfindende Gesprächsrunden, „Runde Tische“, oder Bürgerpanels nach dem britischen Modell des *Citizen's Panel* eher geeignet, die Demokratisierung einer regionalen oder lokalen Einheit dauerhaft zu fördern und zu einer neuen politischen Kultur zu gelangen (Klages u.a. 2008). Solche Instrumente oder Vorgehensweisen sind aber nicht zwingend Bestandteile des NSM.

Die Kritik am NSM hat seit einiger Zeit zu einem Unbehagen an seinen Ergebnissen geführt. Es mehren sich die Forderungen, vom Output zum *Outcome* fort zu schreiten, das Verwaltungshandeln auf seinen Wirkungsgehalt hin zu untersuchen, die Ergebnisse auf ihre Nachhaltigkeit zu prüfen oder gar einem neuen paradigmatischen Ansatz, der „Bürgerkommune“, zu folgen. Alle Ansätze stellen die Frage, welche (ggf. nachhaltigen) gesellschaftlichen, ökonomischen, ökologischen, sozialen, finanziellen usw. Folgen die Handlungen der Verwaltung haben. In diesem Bereich scheint das NSM bislang am wenigsten erfolgreich zu sein (Buschhoff/Mosiek: 2008). In der Weiterentwicklung des NSM hin zur Beachtung des Outcome, der gesellschaftlichen Wirkung des Verwaltungshandelns, liegen allerdings Chancen zur weiteren Demokratisierung der Gesellschaft, falls die Bürger bei der Ausprägung des Outcome Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten.

Seit der Jahrhundertwende wird in der Verwaltungspolitik zunehmend über „strategische Ziele“ und über „strategische Steuerung“ diskutiert, die jeweils sowohl zeitlich als auch inhaltlich einen viel weiteren Horizont haben als das Neue Steuerungsmodell (KGSt 2000). Strategisches Management zielt auf die langfristig angelegte und nachhaltige politische Steuerung einer Verwaltung. Grundlage ist ein strategisches Berichtswesen, das Aufschluss über das Erreichen der angestrebten Ziele gibt, die sich Legislative, Verwaltung und Bürgerschaft gesetzt haben. Die Verstärkung der Diskussion strategischer Ziele in den parlamentarischen Gremien bietet politischen Entscheidungsträgern und Bürgern neue Chancen der Mitgestaltung des gesellschaftlichen Umfeldes und der zukünftigen Entwicklung desselben.

Selbstverständlich ist die Verwaltung einer Kommune oder einer größeren Region nicht allein zuständig und verantwortlich für das Gemeinwohl in ihrem Wirkungsbereich. Besonders das Engagement der Bürger spielt im Zusammenhang mit der Diskussion um die *Bürgerkommune* eine wachsende Rolle (Pfreundschuh 1999). Die verwaisten Räume politischer Gestaltung, die durch den Rückzug des Staates und die Selbstbeschränkung staatlichen Handelns entstehen, können durch die Aktivitäten von Verbänden, Initiativen, Vereinen, Arbeitsgruppen usw. gefüllt werden. Der Begriff der Bürgerkommune folgt der in den USA verbreiteten Idee des Kommunitarismus. Im Mittelpunkt steht die Gemeinschaft der Bürger, die in sozialen Netzen (Nachbarschaften, NROs (= Nicht-Regierungsorganisationen), Initiativen) gemeinsame Interessen verfolgt. Der Staat bzw. die örtliche Verwaltung haben nur eine nachrangige Funktion: Moderator, Vermittler, Mediator, Makler u.Ä. Alle betroffenen Bürger werden zur Mitarbeit aufgerufen, sollen für ihre örtlichen Belange aktiv werden und das Gemeinwohl in gemeinsamer Verantwortung verfolgen und stärken. Die intensive Beteiligung von Bürgern bei Planungsangelegenheiten, der so genannte Bürgerhaushalt oder Visionswerkstätten mit Bürgern sind erste Schritte auf diesem Weg.

Die Theorie des Governance will diese Entwicklung erfassen und konzeptionell weiterentwickeln. Öffentliche Leistungen sind danach nicht zwangsläufig von einer bestimmten Institution zu erbringen, sondern können sowohl staatlich als auch privat als auch in einer Public-Private-Partnership (PPP), sowohl staatlich oder privat finanziert als auch ehrenamtlich, sowohl gegen Entgelt als auch ohne Entgelt angeboten werden. Institutionen, die solche Leistungen erbringen, können sein: Verwaltungseinheiten, Verbände, Vereine, NROs, Bürgerinitiativen, Privatunternehmen, Nachbarschaften, einzelne Bürger (Treutner 1998: 36 ff.). Die Idee der Governance erfordert eine Neubesinnung der Rolle des Staates in der Zivilgesellschaft: Er soll sich auf seine Kernaufgaben beschränken und gesellschaftlich unverzichtbare und wichtige Aufgaben in Kooperation mit den

gesellschaftlichen Akteuren angehen. Die Institutionen und der Staat arbeiten nicht isoliert, sondern zunehmend in Netzwerken. Solche Netzwerke sind besonders im kulturellen, im sozialen und im ökologischen Bereich zu finden, exemplarisch etwa in Lokalen Agenda 21-Prozessen. Hier arbeiten vielfach staatliche Institutionen oder einzelne Verwaltungsbereiche mit Bürgergruppierungen zusammen, tauschen sich aus und ergänzen sich.

In all den hier kurz beschriebenen Weiterentwicklungen des NPM bzw. NSM (vom Output zum Outcome, strategische Zielsetzung, Bürgerkommune, Governance) ist konzeptionell eine verstärkte Beteiligung der Bürger vorgesehen und damit eine Demokratisierung im oben genannten Sinn gegeben.

## **5 New Public Management und Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung: Empirische Ergebnisse und ihre Bewertung**

Nach fast zwei Jahrzehnten Erfahrungen mit der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, insbesondere mit dem NSM auf kommunaler Ebene, wird in Wissenschaft und Praxis die Frage nach den Ergebnissen und Wirkungen dieses umfassenden Reformprojektes gestellt und die Notwendigkeit einer systematischen Analyse der Reformfolge und -hemmnisse betont. Hintergrund ist eine zunehmende Ernüchterung bei den Reformern. Zwar hat das NSM das Reformklima insgesamt begünstigt und haben zahlreiche Verwaltungen Module aus dem NSM eingeführt, vielerorts hat sich in den letzten Jahren jedoch Reformmüdigkeit breit gemacht, einzelne Reformen wurden gar zurück genommen. (Jann u.a. 2004; Klages 2003; Bogumil/Kuhlmann 2006; König 2006: 29-30; KGSt 2007; Bogumil u.a. 2007).

Ergänzend zu der theoretischen Bewertung des NSM im 4. Kapitel dieses Beitrages wird daher zunächst ein Überblick zum Stand der Verwaltungsreform in Deutschland auf der Grundlage neuerer empirischer Erhebungen gegeben. Ferner werden diese Erhebungen daraufhin überprüft, ob empirische Belege dafür existieren, dass das NSM einen Beitrag zur Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung in Richtung der Mitarbeiter, „der Politik“ und/oder der Bürger leisten konnte. Da die reformbezogene Evaluationsforschung nach wie vor lückenhaft ist und sich auf die kommunale Ebene konzentriert, beziehen wir uns bei unserer Analyse auf folgende Untersuchungen:

a) *Die Umfrage des Deutschen Städtetages (DST) und des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in den deutschen Städten* (Difu 2005). Mit der Befragung, die der DST und das Difu im Jahr 2004 durchgeführt haben, wurde an eine Reihe von Befragungen angeknüpft, die der DST zwischen 1995 und 2000 vorgenommen hat. Befragt wurden

neben den 226 Mitgliedsstädten des DST 17 Zuwenderstädte des Difu, die nicht zu den unmittelbaren Mitgliedstädten des DST gehören. Die Rücklaufquote lag bei 69%.

b) *Die Ergebnisse des Forschungsprojektes „10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“* (Bogumil/Kuhlmann 2006: 349-370; Bogumil u.a. 2006: 151-184; Bogumil u.a. 2007). Das Forschungsprojekt wurde von den Universitäten Konstanz bzw. Bochum, Berlin und Potsdam in den Jahren 2004-2006 bearbeitet und von der KGSt und der Hans-Böckler-Stiftung unterstützt bzw. gefördert. Neben einer Auswertung bestehender Forschungsberichte und empirischer Studien wurde eine schriftliche Befragung unter Bürgermeistern bzw. Landräten und den Personalratsvorsitzenden aller Kommunen über 20.000 Einwohner vorgenommen. Zudem wurden qualitative Fallstudien in vier ausgewählten Städten durchgeführt. Die Rücklaufquoten von 55,6% (Bürgermeister) und 42,7% (Personalräte) lassen repräsentative Aussagen zu.

### 5.1 Überblick

Das NSM stellt nach wie vor das Reformleitbild der überwiegenden Mehrheit der Kommunen dar: Über 82% der Reformkommunen orientieren sich am NSM. Bei der Umsetzung stehen dagegen einzelne Elemente des NSM im Mittelpunkt, hier folgen nur 16,1% der Kommunen dem Gesamtkonzept des NSM (vgl. Bogumil u.a. 2006: 157). Insgesamt wird deutlich, dass sich eine teilweise Umsetzung und Modifizierung einzelner Elemente des Neuen Steuerungsmodells durchgesetzt hat und die Reform als Folge dessen den Charakter einer ganzheitlichen Modernisierung verloren hat (Difu 2005: 8). Der aktuelle Stand der Reformen lässt sich wie folgt zusammen fassen:

Als wesentlicher *Reformerfolg* hat sich die verbesserte Bürgerorientierung heraus kristallisiert, die durch mehr Serviceorientierung, verkürzte Durchlaufzeiten, die Einrichtung von Bürgerbüros und erweiterte Öffnungszeiten realisiert werden konnte (vgl. Bogumil u.a. 2006: 168 ff.; Difu 2005: 38 ff.). Auch im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens konnten positive Effekte erzielt werden, z.B. durch mehr Flexibilität bei der Mittelverwendung, Kostentransparenz, ein gestiegenes Kostenbewusstsein sowie Einsparungen (Difu 2005: 23 ff.). Zudem haben strukturelle Änderungen, insbesondere die Einrichtung von Fachbereichsstrukturen, dazu geführt, dass Hierarchien abgebaut, Entscheidungsspielräume der Mitarbeiter ausgeweitet und „markante Output-Verbesserungen“ (Bogumil u.a. 2006: 168) realisiert werden konnten.

*Negativ* muss dagegen bewertet werden, dass nur sehr wenige Kommunalverwaltungen das NSM in Gänze eingeführt haben und bisher kein Kernelement des NSM in deutschen Kommunen in der gesamten Verwaltung implementiert wurde (Bogumil u.a. 2006: 158). Auch im Verhältnis von Politik und Verwaltung sind in nur wenigen Kommunen grundlegende Änderungen vollzogen worden (Bogumil u.a. 2006: 162; Difu 2005: 42). Insgesamt ist eine Konzentration der Reform auf die instrumentelle und/oder operative Ebene zu konstatieren, während die strategische Dimension der Modernisierung (strategische Zieldiskussionen, strategisches Management) nach wie vor vernachlässigt wird (KGSt 2007: 29 f.). Hinzu kommt, dass bei der Implementierung einzelner Elemente, wie beispielsweise im Bereich der Produkte, der KLR und des Controlling, häufig neue Formen der Bürokratisierung geschaffen wurden. Auch die Folgen einzelner Elemente des NSM für die Verwaltungsorganisationen sind z.T. nicht berücksichtigt worden. So ist beispielsweise die Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung oder die Ausgliederung von Verwaltungseinheiten nicht immer durch den Aufbau eines aussagefähigen Berichtswesens „ausgeglichen“ worden, so dass sich die gesamtstädtischen Steuerungsdefizite in einigen Kommunen verschärft haben (Bogumil/Kuhlmann 2004: 54).

Als besonders problematisch hat sich die Parallelität von Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung erwiesen, weil durch den Zwang zu Einsparungen einige Elemente des NSM, wie beispielsweise die dezentrale Ressourcenverantwortung, nur bedingt wirksam werden konnten. Auch Motivationsverluste und Vorbehalte bei den Mitarbeitern sind als wesentliche Reformhemmnisse anzuführen (Difu 2005: 12).

## 5.2 Umfrage des Deutschen Städtetages und des Deutschen Instituts für Urbanistik

Die Zielsetzung, die Bürgerorientierung zu verbessern (78,2%) steht neben dem Ziel, die Effizienz zu erhöhen (83,6%), im Mittelpunkt der Reformen. Erst mit deutlichem Abstand folgen nach der Erhebung des DST und des Difu die Verbesserung des finanziellen Handlungsrahmens (52,7%) und die Erhöhung der Effektivität (47,9%). Zu den Schlusslichtern der Reformziele zählt die „Motivation der Mitarbeiter verbessern“ (22,4%) (Difu 2005: 12, 16-17). Ob bzw. inwieweit durch die Verwaltungsreform eine stärkere Teilhabe von Beteiligten und Betroffenen an Verwaltungsentscheidungen erreicht werden sollte, geht aus der Übersicht der vorrangigen Reformziele nicht hervor.

Hinweise auf die Beantwortung unserer Fragestellungen finden sich dennoch. Die Befragung zeigt, dass die *Modernisierung der Ratsarbeit* als Element der

Reform nach wie vor nachrangig ist, bisher lediglich in Ansätzen erfolgt und vorrangig die Informationsversorgung der Mandatsträger betrifft. Zwar gab über die Hälfte der befragten Kommunen an, ein eigenes Ratsinformationssystem eingerichtet zu haben, eine veränderte Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung existiert dagegen in 57,1% der Kommunen nicht (Difu 2005: 42-43).

Nun kann eine verbesserte Information der politischen Vertreter durchaus als Beitrag zur Demokratisierung gewertet werden. Allerdings ist dieser mit Skepsis zu betrachten, weil die Ergebnisse der Befragung einmal mehr den Informationsvorsprung der Verwaltung gegenüber den gewählten politischen Repräsentanten deutlich machen, die Politik auf die passive Rolle des Informationsempfängers beschränkt wird und sich zudem die Fokussierung auf die Binnenmodernisierung bestätigt. Hier zeigt sich unserer Ansicht die nach wie vor bestehende konzeptionelle Schwachstelle des NSM im Hinblick auf die politische Steuerung.

Die Tatsache, dass 53,5% der Kommunen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung Auslagerungen und Verselbständigungen durchgeführt haben (Abbildung Difu 2005: 33), lässt zudem einen Einflussverlust der kommunalen Vertretungskörperschaften vermuten. Auch wenn einzelne Mandatsträger in den Aufsichts- oder Verwaltungsräten vertreten sind, wird die demokratische Teilhabe der gewählten Repräsentanten in der Summe im Zuge der Verselbständigung von Verwaltungsbereichen i.d.R. geschmälert.

Ob sich die Gestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Mitarbeiter im Ergebnis der Reform verbessert haben, ist insbesondere vor dem Hintergrund von Interesse, dass 36% der antwortenden Kommunen angaben, Vorbehalte der Beschäftigten seien derzeit das größte Hindernis bei der Modernisierung der Verwaltung und 31,1% Vorbehalte der Führungskräfte als größtes Reformhindernis nannten (Difu 2005: 20), was grundsätzlich zu einer pessimistischen Einschätzung im Hinblick auf die innere Demokratisierung Anlass gibt. Für eine Demokratisierung sprechen dagegen folgende Befragungsergebnisse:

- Die Budgetierung ist in 54% der Städte für die gesamte Verwaltung eingeführt; 36% gaben an, ein finanzielles Anreizsystem umgesetzt zu haben. Allerdings wird die Akzeptanz der Budgetierung immer wieder durch das Fehlen finanzieller Handlungsspielräume beeinträchtigt (Difu 2005: 23 ff.).
- In 53,9% der Kommunen wurden dezentrale Fachbereiche bzw. Ressorts eingerichtet. Keine Aussagen finden sich zu der Fragestellung, inwieweit diese Umstrukturierung mit einer Übertragung der Verantwortung für die Ressourcen verbunden war (Difu 2005: 33-34).
- Fast die Hälfte der antwortenden Städte führte Zielvereinbarungen ein, weitere 36% der Kommunen planen, dies zukünftig zu tun. Dabei werden die

- bisherigen Erfahrungen im Hinblick auf die Akzeptanz der Mitarbeiter und auf den Zugewinn für die Personalführung positiv bewertet (Difu 2005: 51).
- Unterstützt werden die Zielvereinbarungen durch monetäre Leistungsanreize, die von knapp einem Drittel der antwortenden Städte genutzt und nach ersten Erfahrungen grundsätzlich positiv bewertet werden, sowie zusätzliche Maßnahmen der Motivationsförderung, also immaterielle Anreize (im Einzelnen Difu 2005: 53). Diese Ergebnisse sprechen unserer Ansicht nach eindeutig für die Erweiterung der Handlungsspielräume der Mitarbeiter.
  - Auch im Bereich der Führungskräfte deuten zahlreiche Maßnahmen auf eine Demokratisierung hin. Beispielsweise ist den Führungskräften in knapp 69% die Ergebnisverantwortung, in etwa 67% die Budgetverantwortung übertragen worden (Difu 2005: 55).
  - Schließlich bieten fachbereichsinterne Qualitätszirkel, die in 41,1% der Kommunen durchgeführt werden, die Möglichkeit der Mitwirkung und -gestaltung durch die Mitarbeiter (Difu 2005: 37).

Der letzte hier relevante Untersuchungsbereich betrifft die Bürger. Zu überprüfen ist, ob durch eine verbesserte Bürgerorientierung gleichsam eine stärkere Teilhabe der Bürger an Verwaltungsentscheidungen erreicht werden konnte. Die Befragungsergebnisse zeigen deutlich, dass unter der Kategorie „Bürgerorientierung“ das Dienstleistungsangebot der Verwaltung, die Verwaltungsabläufe und die Erreichbarkeit der Verwaltungseinrichtungen im Mittelpunkt stehen (Difu 2005: 38-39). Dabei können aus der außerordentlich positiven Bewertung der Dienstleistungsqualität vorsichtige Hinweise auf die Demokratisierung gewonnen werden. So führen die Einrichtung von Bürgerämtern (81,5%), die erweiterten Öffnungszeiten, die Abschaffung von Hierarchiestufen und die Einführung von Teamstrukturen grundsätzlich zu mehr Transparenz über das Verwaltungshandeln. Hinzu kommt, dass in einem Großteil der Verwaltungen Bürger- oder Kundenbefragungen (84 von 133 Städten) durchgeführt werden (vgl. Difu 2005: 38, 41). Allerdings wird der Bürger – analog der Philosophie des NSM – primär in seiner Rolle als Kunde der Verwaltung und weniger als Souverän oder aktiver Mitgestalter des örtlichen Gemeinwesens gesehen (vgl. dazu Möltgen 2001: 129 ff.).

### 5.3 Forschungsprojekt „Zehn Jahre NSM - Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“

Im Rahmen des Forschungsvorhabens „10 Jahre NSM“ wurden drei Bereiche der *Performanzevaluation*<sup>3</sup> unterschieden: Input-Veränderungen, Veränderungen des Outputs sowie System- oder Kulturveränderungen (Bogumil/Kuhlmann 2006: 356). Bezogen auf die *politische Steuerung* - als einem Bereich der System- oder Kulturveränderungen - wurde gefragt, ob sich diese im Sinne des NSM gewandelt habe. Dabei wurde deutlich, dass die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung mit einem Anteil von knapp 30% der Kommunen der am wenigsten verbreitete Modernisierungsbereich ist (Bogumil/Kuhlmann 2006: 365). Ohne die Idee einer Steuerung der Verwaltung durch die Politik „auf Abstand“ mit der Demokratisierung gleichsetzen zu wollen, lässt hier bereits der instrumentelle Umsetzungsstand an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung vermuten, dass eine Demokratisierung in Richtung der Politik durch das NSM kaum erreicht werden konnte. Dies wird durch die Ergebnisse der Frage nach den Wirkungen des politischen Kontraktmanagements unterstrichen, das lediglich in 15% der Kommunen umgesetzt wurde. Insgesamt kommen die Forscher zu dem Ergebnis, dass sich die „Arbeits- und Verhaltensweisen der Kommunalvertretung durch die Verwaltungsmodernisierung [grundsätzlich] nicht verändert“ (Bogumil/Kuhlmann 2006: 365) haben. Vielmehr zeige sich, dass sich die Handlungsschwäche der Kommunalvertretungen gegenüber den Verwaltungen aufgrund des anhaltenden Konsolidierungsdrucks eher noch verschärft habe und die politischen Steuerungsdefizite angesichts der Delegation von Kompetenzen an die Fachbereiche und der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung zugenommen hätten (Bogumil/Kuhlmann 2004: 57).

Eine stärkere Teilhabe der politischen Vertreter an Verwaltungsentscheidungen konnte durch das NSM also nicht realisiert werden. Dies gilt auch für die politische Beteiligung an der eigentlichen Reform, in der auf eine breite Mitwirkung von Ratsmitgliedern, beispielsweise in entsprechenden Steuerungs- und Arbeitsgruppen, weitgehend verzichtet wurde (Kuhlmann 2004: 382).

Im Hinblick auf die *Mitarbeiter* kommen die Forscher zu einem differenzierteren Ergebnis. So stellen sie einerseits fest, dass die Kommunalverwaltungen ihr Personal als wichtige Ressource entdeckt haben und das Personalmanagement als strategische Herausforderung begreifen. Andererseits habe die Verquickung von Reform und Haushaltskonsolidierung zur Vernachlässigung des Ziels Mitarbeiterorientierung geführt und seien Motivationsverluste bei den Mitarbeitern zu verzeichnen, wenn etwa neue Spielregeln und Verantwortlichkeiten,

---

3 Im Rahmen einer Performanzevaluation werden die Ergebnisse bzw. Wirkungen von Reformen oder Projekten evaluiert.

z.B. die dezentrale Budgetverantwortung, unter dem Druck der leeren Kassen wieder außer Kraft gesetzt würden (Bogumil/Kuhlmann 2004: 55, 58).

Folgende Ergebnisse der Evaluation lassen auf eine „innere Demokratisierung“ als Folge der Verwaltungsreform schließen. Sie bieten grundsätzlich die Möglichkeit, Entscheidungs- und Handlungsspielräume der Mitarbeiter zu erweitern (Bogumil u.a. 2006: 151 ff.):

- In einem Drittel der befragten Kommunen ist die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung ganz und in weiteren 26% teilweise eingeführt (Bogumil u.a. 2006: 159).
- Im Bereich der Budgetierung sprechen Werte von 33,1% der befragten Kommunen, die diese flächendeckend eingeführt haben und weiteren 34,4%, die in Teilbereichen der Verwaltung budgetiert haben, für eine Demokratisierung (Bogumil u.a. 2006: 160).
- Mitwirkungsmöglichkeiten an Entscheidungsprozessen bieten ferner Zielvereinbarungen, die nach der Erhebung in 51,5% der Kommunen, die über Produktkataloge verfügen, geschlossen werden (entspricht etwa 20% aller Kommunen) (Bogumil u.a. 2006: 161).
- In 62% der Kommunen werden Mitarbeitergespräche geführt, womit den Mitarbeitern grundsätzlich eine Möglichkeit der Mitsprache und -gestaltung eingeräumt wird (Bogumil u.a. 2006: 162).
- Ferner kann die gezielte Personalentwicklung, etwa durch Fort- und Weiterbildungsangebote (72,6%), die Einführung ganzheitlicher Sachbearbeitung (50%) oder der Teamarbeit (55%) als Beitrag zur inneren Demokratisierung der Verwaltung gewertet werden (Bogumil u.a. 2006: 184). Allerdings weisen die Forscher darauf hin, dass die angespannte Haushaltslage der Kommunen wenig Spielraum für zusätzliche Maßnahmen der Personalentwicklung und Leistungsanreize lasse.

Auf der instrumentellen Ebene der Verwaltungsreform sind also deutliche Demokratisierungspotenziale in Richtung Mitarbeiter vorhanden. Allerdings macht die Evaluation keine Aussage zur konkreten Ausgestaltung sowie zum Prozess der Einführung der einzelnen Instrumente, der den Grad der Demokratisierung wesentlich beeinflussen dürfte.

In Bezug auf die Demokratisierung „von unten“, also durch die Bürger, finden sich lediglich Hinweise zur Beantwortung unserer Fragestellungen, was bereits dadurch deutlich wird, dass im Rahmen der Evaluation, wie auch bei der Umfrage des DST/Difu, vorrangig die Kundenorientierung untersucht wird. Diese wird insgesamt als wesentlicher Erfolg der Verwaltungsmodernisierung bewertet, wenn sie auch nicht dem Ursprungskonzept des NSM zugeordnet wird,

sondern nach Ansicht der Forscher als zusätzliche „Außendimension“ nachträglich in das so genannte „erweiterte Modell“ (Bogumil u.a. 2006: 152) aufgenommen wurde.

Als Beitrag zur Demokratisierung der Verwaltung können Kunden- und Bürgerbefragungen gewertet werden, die in knapp 55% der Kommunen durchgeführt werden. Auch die Einführung eines Beschwerdemanagements in fast 30% der Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, spricht für eine stärkere Teilnahme der Bürger an Verwaltungsentscheidungen (Bogumil u.a. 2006: 164). Allerdings ist zu vermuten, dass bei den Kundenbefragungen die Dienstleistungsqualität einzelner Verwaltungsbereiche im Vordergrund steht, so dass sich die Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die von der Verwaltung vorgegebenen Themen und Bereiche konzentrieren und lediglich ein Teil die Möglichkeit erhält, an Verwaltungsentscheidungen teilzuhaben. Hinzu kommt, dass Befragungen noch keine Gewähr dafür bieten, dass die Meinungen der Bürger tatsächlich berücksichtigt werden.

Insgesamt liegt der Schwerpunkt in diesem Bereich deutlich auf der Binnenoptimierung der Verwaltung und nicht in der Demokratisierung von Entscheidungen. Der Bürger wird auf seine Funktion als Abnehmer von Dienstleistungen sowie als „Leistungsverstärker“, der Impulse zur Optimierung des Dienstleistungsunternehmens Verwaltung gibt, reduziert.

## **6 Zusammenfassung und Bewertung**

Sowohl die theoretische Analyse als auch die Auswertung der empirischen Ergebnisse machen deutlich, dass im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung durchaus ein Beitrag zur Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung im oben definierten Sinne geleistet werden konnte. Allerdings konzentriert sich dieser Beitrag wesentlich auf die Mitarbeiter der Verwaltungen. Diese haben insbesondere im Rahmen der Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung an Entscheidungs- und Handlungsspielräumen gewonnen. Ferner bieten Zielvereinbarungs- und Mitarbeitergespräche die Möglichkeit der (Mit-) Gestaltung des Arbeitsumfeldes und der Arbeitsbedingungen. Auch die Etablierung von Teamstrukturen und ganzheitlicher Sachbearbeitung können unter die „Demokratisierung“ im weitesten Sinne gefasst werden. Auf der anderen Seite hat der Wegfall von Verwaltungsebenen und -hierarchien in vielen Verwaltungen die individuellen Aufstiegs- und damit Gestaltungsmöglichkeiten einiger Mitarbeiter begrenzt - vielleicht ein Grund dafür, dass sich zunehmend Motivationsverluste bei den Mitarbeitern abzeichnen.

Deutlich kritischer muss die Demokratisierung in Richtung der politischen Vertreter gewertet werden. Hier haben sich keine wesentlichen Veränderungen im Rollenverständnis und an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung ergeben. Vielmehr haben sich die Steuerungsdefizite verstärkt, so dass ein Verlust an demokratischer Mitwirkung und -gestaltung der Politik konstatiert werden muss. Selbst die KGSt weist in ihrer Bilanz zur Umsetzung des NSM darauf hin, dass sich im Rahmen der Einführung des NSM „die demokratische Bindung der Verwaltung an den Rat nur selten erhöht“ (KGSt 2007: 26) habe.

Die Bürger konnten in ihrer Rolle als Kunden der Verwaltungen zweifellos von der Reform profitieren, die Möglichkeiten demokratischer Mitwirkung und Gestaltung durch die Bürger hat sich durch das NSM dagegen grundsätzlich nicht verändert. Wie bisher beschränkt sich diese im Wesentlichen auf die Wahl der Repräsentanten (die allerdings, wie bereits ausgeführt, an Einfluss verlieren). Als aktiver (Mit-) Gestalter des Gemeinwesens ist der Bürger im NSM nicht ausdrücklich gefragt.

## 7 Literatur

- Bandemer, Stephan von u.a (1998): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen.
- Bertelsmann-Stiftung (2001): Qualitätsfaktor Politische Steuerung, Gütersloh.
- Bogumil, Jörg/ Kuhlmann, Sabine (2006): Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen, in: Werner Jann u.a. (2006): S. 349-370.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37, S. 151-184 (Internetdokument: <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Projekt10JNSM.htm> [28.10.08]).
- Bogumil, Jörg / Grohs, Stephan /Kuhlmann, Sabine / Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.
- Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37, S. 151-184 (Internetdokument: <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Projekt10JNSM.htm> [28.10.08]).
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Werner Jann (Hrsg.) (2004): S. 51-64.
- Budäus, Dietrich (1994): Public Management, Berlin.
- Buschhoff, Christian/ Mosiek, Thomas (2008): Evaluation von Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management 3/2008, S. 122-126.
- Dienel, Peter C. (1997): Die Planungszelle, 4. Aufl., Opladen .
- Difu-Materialien 6/2005 (2005): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – eine Bestandsaufnahme, Berlin.
- Jann, Werner u.a. (2004): Status-Report Verwaltungsreform, Berlin.
- Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (2006): Public Management. Grundlagen, Wirkung und Kritik, Berlin.
- Klages, Helmut.(2003) Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management, 1/2003, S. 4-12.

- Klages, Helmut/ Daramus, Carmen/ Masser, Kai (2008): Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels, Berlin.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle) (2000): Strategisches Management I, KGSt-Bericht 8/2000.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle) (2007): Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, KGSt-Bericht 2/2007.
- König, Klaus (2006): Management in einer legalistischen Verwaltungskultur, in: Werner Jann u.a. (2006) (Hrsg.): S. 23-34.
- König, Klaus/ Reichard, Christoph (Hrsg.) (2007): Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Speyer Forschungsberichte 254, Speyer.
- Kuhlmann, Sabine (2006): Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt?, in: Verwaltung und Management 3/2006, S. 149-152.
- Kuhlmann, Sabine (2004): Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen, in: Politische Vierteljahresschrift, 45. Jg., S. 370-394.
- Möltgen, Katrin (2001): Politik im Neuen Steuerungsmodell. Eine qualitative Analyse zur Rolle des ehrenamtlichen Managements im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Hamburg.
- Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg (1998): Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2002): Kleines Lexikon der Politik, 2. Aufl., München.
- Pfeundschuh, Gerhard (1999): Vom Dienstleistungsunternehmen zur Bürgerkommune, in: Verwaltung und Management 1/1999, S. 218-222.
- Lexikonredaktion des Verlags F.A. Brockhaus (2008): Der Brockhaus - Politik. Ideen, Systeme und Prozesse, Mannheim.
- Pippke, Wolfgang (1997): Zielvereinbarungen, in: Verwaltung und Management 5/1997, S. 290-294.
- Pippke, Wolfgang (2000): Neues Steuerungsmodell, Bürgerkommune und lokale Lebensqualität, in: Verwaltung und Management 5/2000, S. 284-288.
- Pippke, Wolfgang/Gourmelon, Andreas/Meixner, Hanns-Eberhard/Mersmann, Birgit (2007): Organisation, 2. Aufl., Köln.
- Pröhl, Marga (2002): Good Governance für Lebensqualität. Gütersloh.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2003): New Public Management, 2. Aufl., Bern.
- Schröter, Eckhard (2007): Der öffentliche Managerialismus im Lichte der Demokratietheorie – eine kritische Diskussion, in: Klaus König/Christoph Reichard (Hrsg.) (2007): S. 151-186.
- Treutner, Erhard (1998): Kooperativer Rechtsstaat. Das Beispiel Sozialverwaltung, Baden-Baden.