

Jörg Bogumil, Stephan Grohs,
Sabine Kuhlmann, Anna K. Ohm

Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell

Eine Bilanz
kommunaler Verwaltungsmodernisierung

edition
sigma



Inhalt

1.	Untersuchungsziel, Konzept und Methoden	11
1.1	Fragestellung des Projekts	11
1.2	Forschungsdesign und Methodik	13
1.3	Aufbau des Buches	21
2.	Konzepte der Verwaltungsmodernisierung	23
2.1	Das Neue Steuerungsmodell	23
2.1.1	Dezentralisierung und Veränderungen der Organisationsstruktur	24
2.1.2	Outputorientierte Steuerung und Kostentransparenz	25
2.1.3	Personalmanagement und Personalentwicklung	26
2.1.4	Veränderungen im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung	27
2.1.5	Veränderungen im Außenverhältnis	28
2.2	Sektorale Reformansätze: Die „Policy-Lücke“ in der Verwaltungsreformforschung	31
2.2.1	Untere Bauaufsicht	32
2.2.2	Kinder- und Jugendhilfe	34
3.	Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells	37
3.1	NSM-Umsetzung im Überblick	37
3.2	Dezentralisierung und outputorientierte Steuerung	42
3.2.1	Dezentralisierung der Organisationsstruktur	42
3.2.1.1	Umsetzungsstand	42
3.2.1.2	Wirkungen der Dezentralisierung der Organisationsstruktur	46
3.2.1.3	Zusammenfassung	48
3.2.2	Outputorientierte Steuerung und Kostentransparenz	49
3.2.2.1	Umsetzungsstand	50

3.2.2.2	Wirkungen outputorientierter Steuerung	56
3.2.2.3	Zusammenfassung	60
3.2.3	Personalmanagement und Personalentwicklung	61
3.2.3.1	Umsetzungsstand	61
3.2.3.2	Wirkungen	62
3.3	Veränderungen im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung	64
3.3.1	Umsetzungsstand	64
3.3.2	Wirkungen der Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung	65
3.4	Außenorientierung	67
3.4.1	Kundenorientierung	67
3.4.1.1	Umsetzungsstand	67
3.4.1.2	Wirkungen der Kundenorientierung	70
3.4.2	Interkommunaler Wettbewerb	72
3.4.3	Ausgliederungen und Privatisierungen	73
3.4.3.1	Umsetzungsstand	73
3.4.3.2	Auswirkungen der Privatisierungen	75
3.4.4	Zusammenfassung	77
3.5	Sektorale Modernisierungsansätze	77
3.5.1	Verfahrensbeschleunigung in der Bauordnung	78
3.5.2	Die Stärkung fachlicher Ansätze in der Jugendhilfe	80
3.5.3	Zusammenfassung	82
4.	Performanzveränderungen	83
4.1	Input-Effekte	83
4.1.1	Wahrgenommene Einsparungen	83
4.1.2	Personalabbau	86
4.1.3	Transaktionskosten	87
4.1.4	Zusammenfassung	89
4.2	Output-Effekte	89

4.3	System- und Kulturveränderungen	91
4.3.1	Gesamtstädtische Steuerung	91
4.3.2	Mitarbeiterzufriedenheit	94
4.4	Zusammenfassung der Performanzwirkungen	95
5.	Erklärungsfaktoren des Modernisierungsstandes	97
5.1	Exogene Erklärungsfaktoren	97
5.1.1	Gemeindegröße	97
5.1.2	Ost-West-Vergleich	99
5.1.3	Haushaltslage	100
5.1.4	Rechtliche Restriktionen	103
5.2	Endogene Erklärungsfaktoren	103
5.2.1	Meinungsführerschaften und Advocacy Coalitions	104
5.2.2	Projektorganisation	108
5.2.3	Beteiligung der Personalvertretung	109
5.2.4	Beteiligung der Politik	116
5.3	Multivariate Analyse	116
5.4	Zusammenfassung	120
6.	Verwaltungsmodernisierung mit und ohne NSM: Fallstudien aus drei Städten	121
6.1	Radikale NSM-Reform: die Stadt Ehrenreuth in NRW	125
6.1.1	Ausgangssituation und Reformverlauf	125
6.1.2	Performanzveränderungen	127
6.1.2.1	Input-Veränderungen	127
6.1.2.2	Output-Veränderungen	138
6.1.3	System- und Kulturveränderungen	150
6.1.3.1	Abschaffung von Hierarchieebenen?	151
6.1.3.2	Übergang zur Ergebnis- und Produktsteuerung?	153
6.1.3.3	Steigerung der Kosten- und Leistungsorientierung?	156
6.1.3.4	Stärkung der gesamtstädtischen Steuerungskapazität?	158

6.1.3.5	Wandel der politischen Steuerung?	162
6.1.3.6	Institutionenpolitische Korrekturen: Re-Hierarchisierung und Re-Zentralisierung	167
6.1.4	Exogene und Endogene Erklärungsfaktoren	170
6.1.4.1	Exogene Erklärungsfaktoren	170
6.1.4.2	Endogene Erklärungsfaktoren	173
6.1.5	Zusammenfassung	178
6.2	NSM-Verzicht: die Stadt Nauenstein in Mecklenburg-Vorpommern	182
6.2.1	Ausgangssituation und Reformverlauf	182
6.2.1.1	„Erste Schleife“: Transformation und Aufbau des (modernen) „Max Weber“schen“ Bürokratiemodells	182
6.2.1.2	„Zweite Schleife“: Verwaltungsumbau und Modernisierung	184
6.2.1.3	„Dritte Schleife“: Rückbau von Reformelementen, Haushaltskonsolidierung und „Konzernmodell“	186
6.2.2	Performanzeffekte	192
6.2.2.1	Input-Veränderungen	193
6.2.2.2	Output-Veränderungen	200
6.2.3	System- und Kulturveränderungen	206
6.2.4	Exogene und Endogene Erklärungsfaktoren	211
6.2.4.1	Exogene Erklärungsfaktoren	211
6.2.4.2	Endogene Erklärungsfaktoren	216
6.2.5	Zusammenfassung	222
6.3	„Aufgeklärte“ NSM-Modernisierung: Die Stadt Arensleben in Baden-Württemberg	224
6.3.1	Ausgangssituation und Reformverlauf	224
6.3.2	Institutionelle Veränderungen	225
6.3.2.1	Abschied vom weberianischen Bürokratiemodell: Dezentralisierung und outputorientierte Steuerung	225
6.3.2.2	Veränderungen im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung	234
6.3.2.3	Die Außendimension: Wettbewerb und Kundenorientierung	235
6.3.3	Performanzveränderungen	237
6.3.3.1	Input-Veränderungen	238
6.3.3.2	Output-Veränderungen	243

6.3.4	Systemveränderungen	249
6.3.5	Exogene und Endogene Erklärungsfaktoren	262
6.3.5.1	Endogene Erklärungsfaktoren	263
6.3.5.2	Exogene Erklärungsfaktoren	269
6.3.6	Zusammenfassung	272
6.4	Restimee: Reformpfade im Vergleich	273
7.	Zehn Jahre lokale Verwaltungsmodernisierung in Deutschland	279
7.1	NSM-Reformdiskurs	279
7.2	Institutionelle Veränderungen	281
7.2.1	Dezentralität und Managementinstrumente	281
7.2.2	NSM-Reichweite und Policy-Bezug	286
7.3	Performanzveränderungen	290
7.3.1	Input-Veränderungen	290
7.3.2	Output-Veränderungen	296
7.4	System- und Kulturveränderungen	300
7.4.1	Dezentralität und gesamtstädtisch-politische Steuerung	300
7.4.2	Ergebnis- und Performanzsteuerung	303
7.4.3	Motivation und Rollenverständnis der Verwaltungsbediensteten	304
7.5	Erklärungsfaktoren	306
7.6	Fazit: Die Bilanz des NSM nach über zehn Jahren Praxistest	315
	Literatur	319
	Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	328
	Anhang	332