

# Evaluation des Neuen Steuerungsmodells

Umsetzung und Wirkungen nach zehn Jahren Praxiserfahrungen

Beitrag zur DeGEval Jahrestagung Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Universität Bochum



## Forschungshintergrund

Ergebnisse des Forschungsprojektes

„10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“

Gefördert von der **Hans Böckler Stiftung**

DeGEval Jahrestagung Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

2

## Gliederung

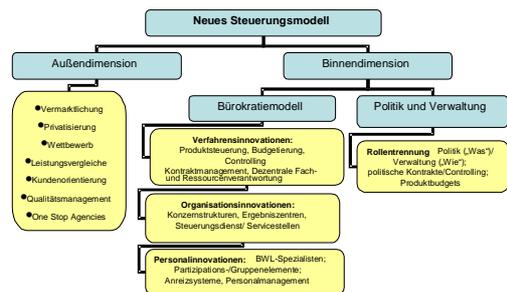
1. Fragestellung, Konzept und Methodik der Untersuchung
2. Reformaktivitäten deutscher Kommunen
3. Reformeffekte in ausgewählten Wirkungsfeldern
  - Dezentralisierung und Hierarchieabbau
  - Ergebnis- und Performanzsteuerung
  - Verhältnis Politik-Verwaltung
  - Gesamtschätzung der Reformaktivität/-wirkungen
4. Fazit und Ausblick

DeGEval Jahrestagung Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

3

## Das Neue Steuerungsmodell



DeGEval Jahrestagung Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

4

## Fragestellung

- Welche Elemente des NSM wurden in den Kommunen umgesetzt?
- Wurden die erklärten Wirkungsziele des NSM erreicht?
- Welche Folgen und Wirkungen hat die Umsetzung des NSM für die Kommunen?
- Welche Faktoren begünstigen die Umsetzung und den Erfolg des NSM?

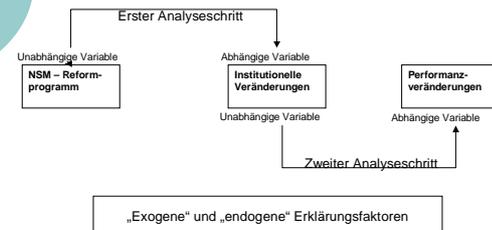
DeGEval Jahrestagung Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

5

## Untersuchungskonzept

Zwei-Schritt-Modell institutioneller Wirkungsanalyse



DeGEval Jahrestagung Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

6

## Methodenmixendes Forschungsdesign

Repräsentative Umfrage	Fallstudien in Kommunen
<ul style="list-style-type: none"> <li>Schriftliche Befragung in 1.565 Kommunen</li> <li>Befragung des BM, PR, Ltr. JA, Ltr. BA</li> <li>Vollerhebung der Städte ab 20 Tsd. EW; ¾ aller Städte von 10-20 Tsd. EW; 2/3 aller Kreise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experteninterviews und Dokumentenanalysen in 4 ausgewählten Städten</li> <li>Zeitvergleich (1995-2005)</li> <li>Quervergleich (Ost-West, NSM-Vorreiter/ -Nachzügler)</li> </ul>

DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

7

## Rücklauf

	Ange-schrieben	Rücklauf Gesamt	Rücklauf West	Rücklauf Ost
Bürgermeister/Landrat <b>BM</b>	1565	870 (55,6)	746 (57,1%)	124 (43,7%)
Personalratsvorsitzende(r) <b>PR</b>	1562	667 (42,7%)	573 (43,9%)	94 (32,0%)
Jugendamt <b>JA</b>	519	240 (46,3%)	199 (47,3%)	41 (45%)
Untere Bauaufsicht <b>BA</b>	782	365 (46,5%)	313 (50,0%)	52 (42,2%)

DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

8

## Modernisierungsaktivitäten

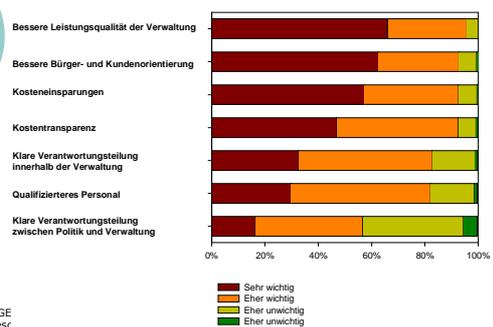
Maßnahmen der Verwaltungs-modernisierung	Kreisfreie Städte	Kreis-ange-hörige Gemein-den	Land-kreise	Ost	West	Gesamt
Insgesamt (NSM und andere Maßnahmen)	97,6% (80)	91,0% (578)	95,4% (145)	93,5% (116)	92,2% (688)	92,4% (804)
Orientierung am NSM als Gesamtkonzept	27,2% (22)	14,7% (85)	15,9% (23)	10,3% (12)	17,1% (118)	<b>16,1%</b> <b>(130)</b>
Orientierung an einzelnen Instrumenten des NSM	65,4% (53)	64,3% (373)	74,5% (108)	63,8% (74)	66,7% (461)	<b>66,3%</b> <b>(535)</b>

DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

9

## Modernisierungsziele



DeGE  
Dresc

10

## NSM - Implementation

NSM-Kernbereiche	Umsetzung in der ganzen Verwaltung	Umsetzung in Teilbereichen
Fachbereichsstrukturen	43,6% (379)	9,3% (81)
Zentrale Steuerungsunterstützung	25,9% (225)	12,4% (108)
Dezentrale Controllingstellen	10,9% (95)	13,6% (118)
Umbau Querschnittsbereiche zu Servicestellen	23,9% (208)	24,7% (215)
Abbau von Hierarchieebenen	34,5% (300)	25,4% (221)
Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung	33,1% (288)	26,2% (228)
Budgetierung	33,1% (288)	34,4% (291)
Produkte	29,0% (252)	9,9% (86)
Kosten- und Leistungsrechnung	12,7% (108)	33,0% (287)
Berichtswesen	22,1% (192)	20,7% (180)
	<b>Eingeführt</b>	
Kontrakte Politik-Verwaltung	14,8% (129)	*
Kontrakte Verwaltungsspitze-Verwaltung	24,3% (211)	*

## Zwischenfazit

- Trotz reger Reformrhetorik und -aktivität besteht eine große Implementationslücke
- Orientierung an Einzelinstrumenten dominiert
- Starkes West- Ost-Gefälle und Großstadtbias
- Gelegenheitsfenster für „klassische“ Reformfelder (z.B. Verfahrensoptimierungen, Bürgerämter in 57% der Kommunen)

DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

12

## NSM-Effekte in ausgewählten Wirkungsfeldern

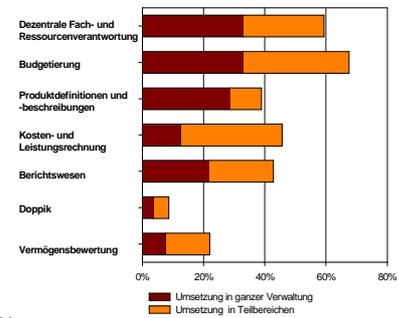
1. Ergebnis- und Performanzsteuerung
2. Dezentralisierung und Hierarchieabbau
3. Verhältnis Politik-Verwaltung

DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

13

## Umsetzung betriebswirtschaftlicher Instrumente

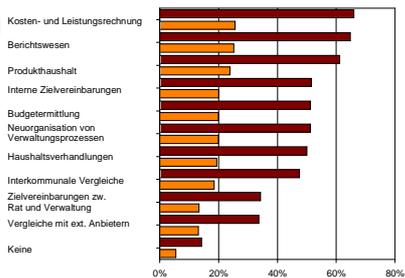


DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Ruhr-Uni Bochum

14

## Verwendung der Produkte

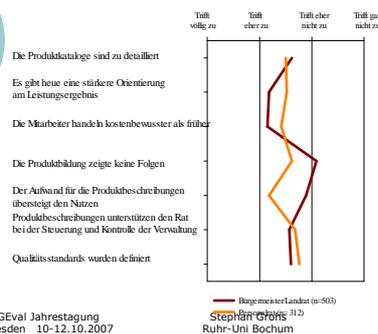


DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

15

## Wirkung von Produktbeschreibungen

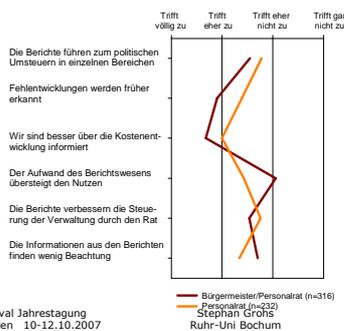


DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

16

## Wirkungen des Berichtswesens



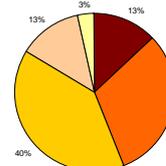
DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

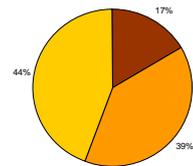
17

## Realität der Budgetierung

### Übertragbarkeit von Restmitteln



### Verknüpfung mit Ziel- bzw. Leistungsvorgaben



DeG  
Dres

ian Grohs  
Ini Bochum

18

## Bilanz der Outputsteuerung

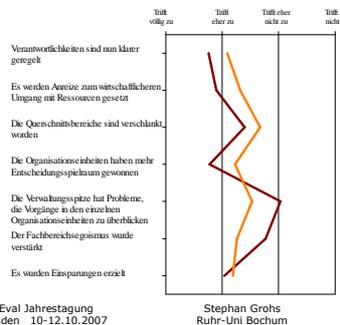
- Implementierung der outputorientierten Verfahren angesichts der Euphorie Mitte der 90er nur bescheiden
- Erheblicher Aufwand im Prozess der Produktbeschreibung führt zu hohen Transaktionskosten und Reformmüdigkeit
- Teilweise nur formale Einführung der Instrumente ohne Nutzung zur Steuerung
- Mangelnde Rückkopplung betriebswirtschaftlicher Ergebnisse an Output-Steuerung/Anreizsysteme (z.B. reine Input-Budgetierung) → Ziel ergebnisorientierter Steuerungsmechanismen wird selten erreicht

DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

19

## Wirkungen dezentraler Ressourcenverantwortung 1

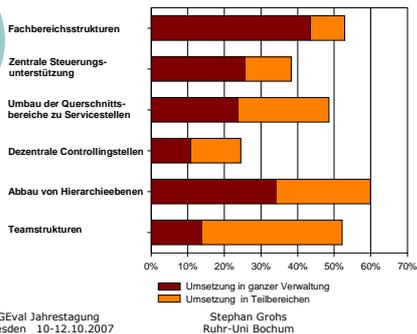


DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

20

## Umbau der Organisationsstruktur



DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

21

## Verhältnis zentral-dezentral in der „dezentralisierten Kommune“

- Institutionelle Abschottung der Fachbereiche (Ressortegoismen)
- Fachbereiche entziehen sich zentralen Vorgaben („liefern“ keine Informationen)
- Kontrollverlust der „Zentrale“ gegenüber den „quasi-autonomen“ dezentralen Einheiten
- Zentrales/ strategisches Controlling wird nicht ernst genommen („Controller-Verschleiß“)
- Dezentrale Abwicklung von Vorgängen (z.B. Beschaffung) ist teuer und schafft „Grauzonen“
- Gesamtstädtischer Steuerungs- und Kontrollverlust
- Fazit: „Wir haben das Verhältnis zentral-dezentral nicht im Griff – mit den absurdesten Folgen“ (Herr N., Stadt E., 19.8.2004)

DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

22

## Politik und Verwaltung: Umsetzung Kontraktmanagement

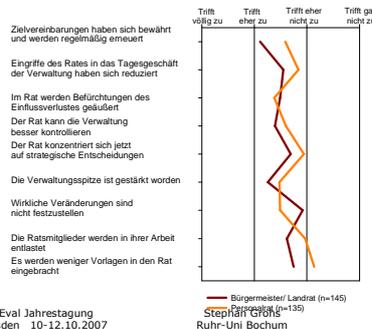


DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

23

## Wirkungen Kontraktmanagement Rat - Verwaltung



DeGEval Jahrestagung  
Dresden 10-12.10.2007

Stephan Grohs  
Ruhr-Uni Bochum

24

## Wirkungen der „Politikreform“

### Untergeordnete Rolle der „Politikreform“

- Kaum politisches Controlling und Kontraktmanagement
- Keine Entflechtung von Politik und Verwaltung
- Keine Verringerung politischer Detailsteuerung
- Zunahme politisch-parlamentarischer Steuerungsdefizite

### Gründe:

- Kein Interesse der Politiker an „Rollenbeschränkung“
- Detailsteuerung zur politischen Profilierung
- „Kleine Nachfrage“ als Form politischer Kontrolle
- Eindeutige/ messbare Politikziele unmöglich und unerwünscht
- KLR/ Produktkataloge ohne politikrelevante Informationen

## Dimensionen und Indikatoren der „Performanzevaluation“

Veränderungsdimension	Evaluationsindikatoren
Input-Veränderungen (Ressourcen, Finanzen, Personal, Zeit)	Kosteneinsparungen; Personalreduzierung; Ressourcenverbrauch (Ausgaben, Kosten); Zeitaufwand pro „Verwaltungsakt“; Transaktionskosten
Output-Veränderungen (Leistungen, Aktivitäten, Ergebnisse, Qualität, Menge)	Servicequalität; Rechtliche Qualität; Kundenfreundlichkeit, Geschwindigkeit von Vorgängen; Responsivität des Verwaltungshandelns; Wirksamkeit/ Zielerreichungsgrad von Maßnahmen (Effektivität)
System- und Kulturveränderungen (Politische Steuerung, Mitarbeiterorientierungen, Verwaltungskultur)	Ausprägung von nicht-hierarchischer Koordination; politische Steuerung „auf Abstand“; ökonomisch-managierelle Handlungsorientierungen und Verhaltensmuster; Teamgeist und Leistungsdenken; Eigenverantwortlichkeit des Entscheidens; Ergebnisorientierung und Kostenbewusstsein

## Inputdimension: Sparerfolge?

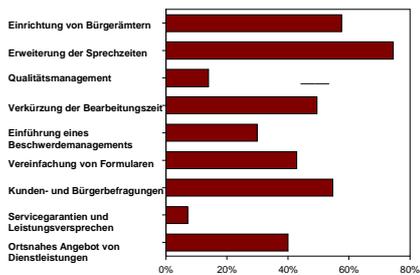
### Ambivalente Bilanz:

- Positive Wirkungseinschätzungen:
  - „Einsparungen konnten erzielt werden“: BM: 85%; PR: 70%
  - „Mitarbeiter handeln kostenbewusster“: dito
- Verlautbarung von „Managementgewinne in Millionenhöhe“ Andererseits
- Kein NSM-bedingter gesamtkommunaler Spareffekt (Ausgaben, Personal) nachweisbar
- Teils nur scheinbare „Managementgewinne“ (z.B. Budgetierung durch Planfortschreibung)
- Intern erwirtschaftete Teil-Einsparungen absorbiert durch (extern bedingten) Ausgabenzuwachs/ Einnahmenwegfall
- Problem: hohe NSM-Kosten (Transaktionskosten der Reform)

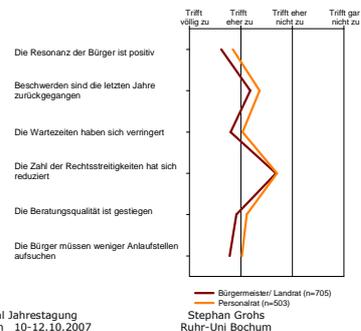
## Outputdimension: Leistungsverbesserungen?

- Performanzverbesserungen in wichtigen Leistungsparametern (Servicequalität, Bürgerfreundlichkeit, Verfahrensgeschwindigkeit)
- Klassisch-sektorale Reformmaßnahmen mit hohem „impact“ (Jugendhilfe, Bauaufsicht)
- Positive Wirkungseinschätzung (insbesondere Bürgerämter/ „kundenorientierte“ Maßnahmen)

## Ausbau der Bürger- und Kundenorientierung



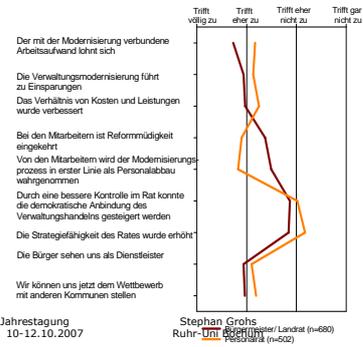
## Wirkungen der Kundenorientierung



## System- und Kulturveränderungen

- Mitarbeiter: mehr Bürgerorientierung, Eigenverantwortung, Wirtschaftlichkeitsdenken, Output-Orientierung → „managerielle Kultur“?
- Gleichzeitig aber deutliche Reformmüdigkeit, insbesondere bei gleichzeitigem Personalabbau
- Politische Steuerung: Kein Wandel im kommunalen Steuerungsverhalten: Fortbestehen der Detailsteuerung und der Rollenverflechtung
- Gleichzeitig neue Steuerungsdefizite durch zunehmende Fragmentierung und Kontrollverluste durch Ausgliederungen und dezentrale Verantwortungsstrukturen

## Gesamteinschätzung des Modernisierungsprozesses



## Fazit 1

- Kommunen als Vorreiter der NSM-Reform („Ausstrahlung“ auf andere Ebenen)
- NSM als übergreifendes Reformleitbild
- Performanzverbesserungen in wichtigen Leistungsparametern (Servicequalität, Bürgerfreundlichkeit, Verfahrensgeschwindigkeit)
- „Window of opportunity“ für klassische Reformmaßnahmen (Bsp. Bürgerämter, Baugenehmigungen)

## Fazit 2

- Hohe „Transaktionskosten“ der Reform
- Finanzkrise vs. Reform → Rückkehr zu hierarchischer Steuerung
- Personalabbau vs. Reform → Motivationsprobleme
- NSM teils als „false theory“? (Politik-Verwaltung; Produkteuphorie; hierarchielose Verwaltung)
- Mancherorts „NSM-Phobie“/ Diskreditierung des Modells