

**Transaktionskosten von Verwaltungsreformen:  
ein „missing link“ der Evaluationsforschung**

Sabine Kuhlmann und Hellmut Wollmann

[skuhlman@uni-potsdam.de](mailto:skuhlman@uni-potsdam.de)

[hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de](mailto:hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de)

Erschienen in: Jann, W./ Röber, M./ Wollmann, H. (Hrsg.), 2006: Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: Ed. Sigma, S. 371-390.

## 1. Einführung: Institutionen- und Verwaltungspolitik als Gegenstand von Evaluation und Evaluationsforschung

Wie schon verschiedentlich herausgearbeitet worden ist (vgl. etwa Wollmann 2002), werfen die Evaluation und Evaluationsforschung zu Verlauf und Ergebnis von Institutionen- und Verwaltungspolitik dadurch beträchtliche konzeptionelle und methodische Probleme auf, dass sich Institutionen- und Verwaltungspolitik vielfach als komplexe Politik- und Handlungsprogramme darstellen, in der Ursache-Wirkungsketten von unterschiedlicher Frageweite unterschieden werden können. Um deren unterschiedliche „Reichweiten“ und Fragestellungen in Erinnerung zu bringen:

Unter der „klassischen“ auf Zielerreichung und Wirksamkeit („Effektivität“) gerichteten Fragestellung von Evaluation lassen sich bekanntlich unterscheiden:

- die Frage nach den *institutionellen* Veränderungen, die durch Institutionen- und Verwaltungspolitik intendiert und erreicht werden (sog. *Institutionenevaluation*),
- die Frage nach den intendierten und erreichten Veränderungen im Prozessverhalten von Verwaltungsinstitutionen und -akteuren (*Prozess- oder Performanzevaluation*),
- die Frage nach den intendierten und erreichten Veränderungen in den Ergebnissen (den „outputs“) des Verwaltungshandelns (*Ergebnis- oder Output-Evaluation*) sowie
- die Frage nach darüber hinausreichenden Wirkungen, bezogen auf „dahinter liegende“ Folgen („outcomes“) oder auf das politisch-administrative oder gesellschaftliche Umfeld („system effects“) insgesamt.

Von der auf Wirkungen („Effektivität“) und Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge gerichteten Fragestellung lässt sich jene unterscheiden, die – in der Logik einer Kosten-Nutzen-Rechnung – darauf zielt, die „Effizienz“ der institutionen- und verwaltungspolitischen Maßnahmen insgesamt – als das Verhältnis zwischen den verwaltungspolitischen „Aufwendungen“/Kosten und den erreichten „Erträgen“ – zu ermitteln.

Der Logik der Kosten-Nutzen-Rechnung folgend, würde die Kosten-Nutzen-„Bilanzierung“ einer verwaltungspolitischen Maßnahme eine Triade von analytischen Schritten erfordern:

- Zum einen ginge es hierbei darum, die Aufwendungen und Kosten zu ermitteln, die bei Vorbereitung, Durchführung und laufendem „Betrieb“ der Modernisierungsmaßnahme anfallen. Im Kern gälte es, die gesamten „Kosten“ zu erfassen, die dadurch entstehen, dass die „alten“ Verwaltungsstrukturen und –verfahren in „neue“ überführt („transformiert“) werden. Diese Veränderungs- („Transformations-“) Kosten sollen hier, wie noch zu erläutern ist, als die institutionen- und verwaltungspolitischen „Transaktionskosten“ bezeichnet werden.
- Zum andern würde es erforderlich sein, die (unter Umständen auch „negativen“) Wirkungen und Erträge der Reformmaßnahme zusammenfassend zu ermitteln.
- Schließlich wäre die Kosten-Ertrags-Relation zu bilanzieren.

Die aktuelle Diskussion und Praxis der Evaluation zeigen (national wie international), dass zwar eine Reihe wichtiger Einzeluntersuchungen (mit evaluativer Orientierung) vorliegen (vgl. etwa Kißler u.a. 1997, Jaedicke et al. 2000, Banner 2001, Jann et al. 2004; Kuhlmann 2004a) und inzwischen auch umfassendere Evaluationsuntersuchungen zu den Wirkungen („Effektivität“) von verwaltungspolitischen Maßnahmen vorliegen bzw. in Gang gekommen

sind (siehe dazu der Beitrag von Bogumil/Kuhlmann in diesem Band). Jedoch sind in der bisherigen Diskussion die Kosten von Verwaltungsreformen und eine Bilanzierung von Nutzen und Kosten insgesamt weitgehend ausgeblendet worden. Die Analyse der „Transformations“- oder „Transaktionskosten“ von Verwaltungspolitik stellt mithin weitgehend eine Leerstelle, ein „missing link“, in der verwaltungspolitischen Diskussion und Praxis dar (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2004, Wollmann 2005).

In diesem kurzen Aufsatz soll versucht werden, dieses weitgehend unbekanntes Untersuchungsterrain ein wenig zu erkunden und zu „kartieren“.

## **2. Konzept der „Transaktionskosten“ von Verwaltungspolitik**

### *Konzeptioneller Hintergrund und Begriffsbestimmung*

Indem wir im Folgenden das Konzept der „Transaktionskosten“ für die Evaluation von Verwaltungspolitik fruchtbar zu machen suchen, knüpfen wir an die in der Institutionenökonomie geführte Diskussion an, zu der Coase (1937) und Williamson (1975) maßgebliche Anstöße gaben. Ihnen ist die Erkenntnis zu verdanken, dass „Transaktionskosten (...) keine quantité négligable“ seien (Richter 1994: 5)<sup>1</sup>. In die verwaltungswissenschaftliche Diskussion im engeren Sinne fand das Konzept der Transaktionskosten vor allem im Zusammenhang damit Eingang, dass es in der Diskussion der „Produktionskosten“ von öffentlichen Gütern als heuristisch und analytisch fruchtbar betrachtet wurde, in diese nicht nur die unmittelbaren Sach- und Personalkosten, sondern auch die als „Transaktionskosten“ zu begreifenden Anbahnungs-, Koordinations-, Abwicklungs-, Kontrollkosten etc. einzubeziehen. So verstandene „Transaktionskostenanalysen“ sollten dazu dienen, Entscheidungen über die ökonomisch effizienteste Betriebsform der Aufgabenerbringung und insbesondere darüber anzuleiten, ob eine Aufgabe – je nach „Leistungstiefe“ – weiterhin öffentlich erbracht, ausgelagert oder privatisiert werden sollte (vgl. Wolff/Picot 1994; Naschold/Bogumil: 69 ff.). Hierbei bestand in Teilen der dem New Public Management verpflichteten Diskussion zunächst die Neigung, die „Transaktionskosten“ der traditionellen „hierarchisch-zentralistischen“ Verwaltungsorganisation sehr hoch zu veranschlagen und deren deutliche Senkung von betriebswirtschaftlich-managerialen Instrumenten (dezentrale Strukturen, Kontrakte, Anreize usw.) zu erwarten. Aus solcher (eher normativ-präskriptiv orientierten denn empirisch-analytisch abgesicherten) Perspektive wurden denn NPM-Reformen in der Literatur bevorzugt unter dem Aspekt der Reduzierung von Transaktionskosten abgehandelt (vgl. z.B. Osner 2001: 65 ff.). Christoph Reichard hat dagegen mit Recht darauf aufmerksam gemacht, dass gerade die Institutionenökonomie wichtige Argumente dafür liefert, dass NPM-Reformen an ökonomische Grenzen stoßen können, da sie oft sogar zu erhöhten Transaktionskosten führen (Reichard 2002: 602).

Wie erwähnt, ist in den bisherigen Diskussionen um Transaktionskosten in der Verwaltungspolitik die Frage nach den Kosten von Verwaltungsreformen weitgehend ausgeblendet worden. Um diese Frage aufzugreifen und zu verfolgen, kann zunächst an die wichtige Erkenntnis der Neuen Institutionenökonomie angeknüpft werden, wonach sich die Kosten von institutionellem Handeln nicht nur an den reinen „Produktionskosten“ ablesen lassen, sondern darüber hinaus an den wesentlich schwieriger zu quantifizierenden Kosten von „Austauschbeziehungen“ („Transaktionen“) innerhalb und zwischen Organisationen festzumachen sind (vgl. Reichard 2002: 587 f.). Bei der Evaluation von Transaktionskosten der Verwaltungsmodernisierung können solche „Austauschkosten“ in verschiedenen

---

<sup>1</sup> Für moderne Marktwirtschaften wurden sie in den späten 1980er Jahren auf ca. 55% des Bruttozialprodukts, inzwischen sogar auf 70-80% geschätzt (Richter 1994: 9).

Dimensionen und mit unterschiedlicher Reichweite konzeptionell und empirisch festgemacht werden.

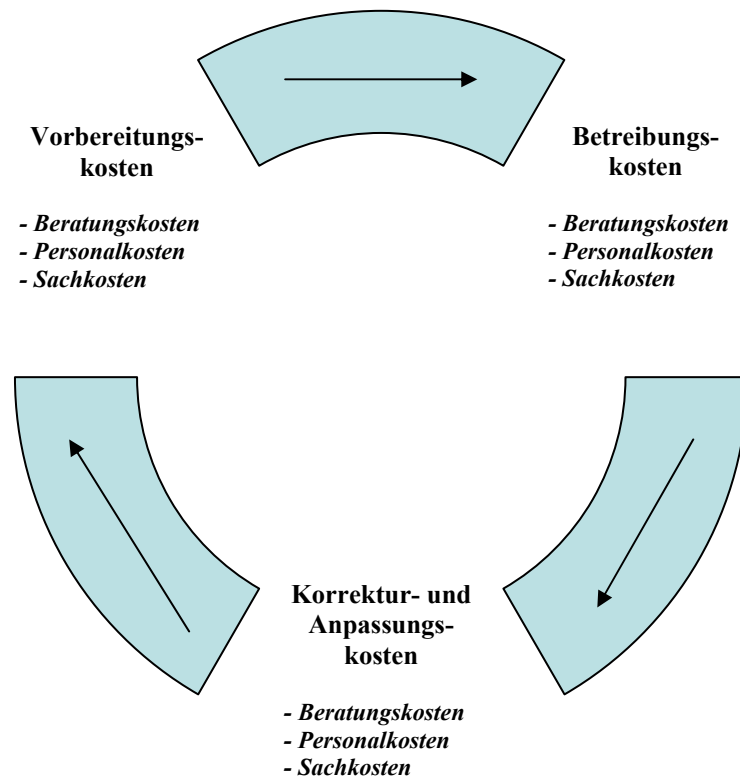
- Zum einen sind die Kosten zu berücksichtigen, die für die Anbahnung, Vorbereitung Konzipierung und „Ersteinrichtung“ der Reformmaßnahmen anfallen. Dies sind in erster Linie „reale“ Personal- und Sachausgaben (EDV hardware und software usw.). Bei differenzierter Betrachtung wären auch die „*Opportunitätskosten*“ in Rechnung zu stellen, die dadurch entstehen, dass personelle, organisatorische und finanzielle Ressourcen zur Vorbereitung der Modernisierungsmaßnahme „abgezogen“ werden und somit für anderweitige „laufende“ Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen. Die dadurch entstehenden „Ausfälle“ an Leistungen usw. verursachen wiederum (zusätzliche) Kosten, welche als „Opportunitätskosten“ bezeichnet werden.
- Zum andern sind die laufenden Kosten in Rechnung zu stellen, die für den „Betrieb“ von Modernisierungsinstrumenten anfallen („Betriebskosten“). Hierbei wären auch und gerade jene „Transaktionskosten“ (im engeren Sinne) zu ermitteln, die durch den Einsatz der spezifischen Instrumente und Verfahren der „modernisierten“ Verwaltung (z.B. Aushandlung und Monitoring von Zielvereinbarungen, Controllingverfahren, „Berichtswesen“ usw.) ausgelöst werden.
- Nicht zuletzt sollten auch „nicht-beabsichtigte Kosten“ (unintended consequences) identifiziert werden. Hierzu rechnen die verschiedentlich (sprachlich zugespitzt) als „fatal remedies“ („verhängnisvolle Heilmittel“, vgl. Sieber 1981, Hood 1995, James 2001: 17) bezeichneten möglichen Folgewirkungen, die sich daraus ergeben können, dass sich ein Reform-„heilmittel“ („remedy“) als schädlich erweist und entsprechende Kosten (im buchstäblichen Sinne: versenkte Kosten, sunk costs) hinterlässt. Hierzu können „Datenfriedhöfe“ ebenso zählen wie der Frust und Motivationsverlust von Mitarbeitern als Folge fehlerhaft konzipierter („false theory“, „falsche Theorie“) oder fehlgeschlagener („bad implementation“, „schlechte Implementation“) Reformenläufe.

In einem weiterreichenden verwaltungspolitischen Evaluationskonzept und -modell wäre die konzipierte „Transaktionskostenanalyse“ von verwaltungspolitischen Modernisierungsmaßnahmen als erster maßgeblicher Analyseschritt in eine umfassende Kosten-Nutzen-Bilanzierung einzubringen. Erst eine solche Bilanzierung würde Aussagen darüber erlauben, ob und in welchem Umfang sich die aktuelle Modernisierung (als „Transformation“ aus dem „alten“ in das „neue“ Verwaltungssystem und -regime) „gelohnt hat“.

#### *Analyse der verwaltungspolitischen „Transaktionskosten“ in drei Schritten*

Aus diesen Vorüberlegungen ergibt sich ein dreistufiges Analysemodell, in welchem – in konzeptioneller Anlehnung an den „klassischen“ Politikzyklus – Transaktionskosten von Verwaltungsreformen in drei aufeinander folgenden (faktisch sich natürlich überschneidenden) Phasen der Verwaltungsreform untersucht werden können: 1. „Vorbereitungsphase“, 2. „Betriebsphase“, 3. „Korrektur- und Anpassungsphase“. Dabei fallen in jeder der drei Phasen in jeweils unterschiedlichem Ausmaß folgende Kosten an: a) *Beraterkosten* (z.B. für Organisationsuntersuchungen, Entwicklung/Implementation von Reformkonzepten, Moderation von Fortbildung); b) *Personalkosten* (Mann/Frau-Monate bei der Vorbereitung, Einführung, Weiterentwicklung, Anpassung, Fortschreibung etc. von Reforminstrumenten, z.B. im Rahmen von Projektgruppen- und Qualitätszirkelarbeit, Leistungsaufschreibungen, Multiplikatorentätigkeit); c) *Sachkosten* (z.B. Anschaffung, Nachrüstung, externes Servicing/Administration usw. von IuK; Neu- und Umbau von Räumlichkeiten; Auflösung von Dienststellen). Vereinfacht ergibt sich folgendes Modell:

**Abbildung 1: Drei-Phasen-Modell zur Analyse der Transaktionskosten von Verwaltungsreformen**



Quelle: eigene Darstellung

### *Methodische Probleme*

Für die empirische Erhebung von Transaktionskosten der Verwaltungsmodernisierung treten jene konzeptionellen und methodischen Schwierigkeiten und Fallstricke, die für die Evaluation von Verwaltungspolitik gelten (siehe hierzu Wollmann 2002), in noch verschärfter Weise zutage. Sieht man einmal von den (ohnedies dornigen) Problemen der Konzipierung („Operationalisierung“) der interessierenden Wirkungs- (und „Nutzen“-) Dimensionen ab, stellt sich diesem notwendigerweise in das Innenleben – um nicht zu sagen in die „Intimsphäre“ – von Verwaltung vordringenden Frage- und Untersuchungsansatz vielfach das Problem, dass Informationen über die Kosten von Reformmaßnahmen nur selten verwaltungsintern systematisch erhoben und dokumentiert werden. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die Reformprotagonisten offensichtlich wenig Interesse daran haben, nach außen sichtbar und nachvollziehbar zu machen, wieviel Aufwand in Reformprojekte gesteckt wird, ohne dass der Nutzen als gesichert angesehen werden kann. Zum andern ist das Informationsdefizit daraus zu erklären, dass die Kosten von Reformen für die Betroffenen erst dann erkennbar oder kalkulierbar werden, wenn allgemeine Reformziele in konkrete Pläne und Maßnahmen umgesetzt worden sind (Benz 2004: 26). Für die Evaluation der Transaktionskosten bedeutet dies, dass die offiziell in Berichten, Dokumentationen und Handreichungen enthaltenen Kosten, die bisweilen am Beginn der Maßnahmen „verlautbart“ werden, nur selten mit den tatsächlich anfallenden Kosten übereinstimmen.

Drittens gibt es das Problem, dass für die Kosten-Nutzen-Analyse unterschiedliche zeitliche Kontexte zugrunde gelegt werden müssen, was ebenfalls die Datensammlung erschwert.

Während für die Kostenevaluation eine „historische Perspektive“ eingenommen und streng genommen die gesamte Laufzeit – von der Planung über die Konzipierung bis zur Umsetzung und In-Betriebnahme – einbezogen werden muss (ongoing-Evaluation), konzentriert sich die Nutzevaluation vorrangig auf die zum Zeitpunkt t+1 erreichten Wirkungen der Reform und erfolgt somit eher als ex post-Evaluation. Beide Perspektiven in der empirischen Untersuchung miteinander zu verknüpfen, stellt sowohl an den Evaluator als auch an den Evaluierten erhebliche analytische Anforderungen.

### **3. Stand der Evaluation von Transaktionskosten im nationalen und internationalen Kontext**

Untersuchungen zu den „Transaktionskosten“ von Institutionen- und Verwaltungspolitik – als entscheidender erster Schritt für eine Effizienz-Analyse und „Nutzen-Kosten-Bilanzierung“ von Institutionen- und Verwaltungspolitik – stellen im nationalen wie auch internationalen Kontext weithin eine eklatante Leerstelle und ein „missing link“ in der Evaluationsforschung dar (für eine Übersicht vgl. Wollmann 2002: 86 ff.). Jedoch lassen sich aus vorliegenden Untersuchungen zu Verwaltungsreformen im nationalen wie internationalen Kontext erste empirische Hinweise und Befunde gewinnen, die für die Evaluation von Transaktionskosten der Verwaltungsmodernisierung genutzt werden können.

#### **3.1. Transaktionskosten von Verwaltungsreformen in Deutschland**

Die Reformdiskussion und -praxis war in den 1990er Jahren vor allem durch das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM, vgl. KGSt 1993) geprägt, das sich in den deutschen Kommunen über viele Jahre als übergreifendes Reformleitbild etabliert hatte. Christoph Reichard war einer der ersten, die sich mit dieser Reformbewegung wissenschaftlich auseinandergesetzt haben. Nach seinen Beobachtungen hatte sich zu Beginn der 1990er Jahre in Deutschland geradezu eine Reformeuphorie entfacht, in der sich das NSM (zumindest in Westdeutschland) sprichwörtlich „wie ein Buschfeuer“ verbreitete (Reichard 1994: 7). Wirft man aus heutiger Sicht einen näheren Blick nicht nur auf die Reformaktivitäten, sondern auch auf die bislang weitgehend vernachlässigten Transaktionskosten, die mit der NSM-Modernisierung in den Kommunalverwaltungen verbunden waren, und setzt man diese ins Verhältnis zum erreichten Nutzen, so ergibt sich jedoch ein teilweise recht ernüchterndes Bild<sup>2</sup>.

##### *a) Vorbereitungskosten*

In der Vorbereitungs- und Implementationsphase fallen zum einen die teilweise gigantischen Kosten für externe Beratung, Coaching, Schulung und Moderation ins Gewicht, auf die es vereinzelte und verstreute Hinweise gibt. So zahlte die Stadt Wuppertal 4,2 Mio. DM an die Fa. Technopart für eine 20 monatige Beratungs- und Begleittätigkeit (vgl. Kießler u.a. 1997). Die Stadt Ludwigshafen hat die Fa. McKinsey für ihre Beratungstätigkeit mit 10,6 Mio. DM entgolten (Grunow 1998: 2). Im Landkreis Ludwigslust wurden im Haushalt von 1996 insgesamt 540.000 DM für die NSM-Reform im Landratsamt veranschlagt, wovon in den Jahren 1996-1998 jährlich 120.000 DM an die Beratungsfirma IPMI gezahlt wurden (Kuhlmann 1998: 259). Spitzenreiter ist die Bundeshauptstadt Berlin, die allein bis 1994/95 insgesamt ca. 20 Mio. DM für Beratungsleistungen investiert hatte (Wollmann 1998: 220). Auch im Rahmen des „Brandenburger Modellkommunenprojekts“, in welchem zwischen

<sup>2</sup> Im Folgenden werden neben den angegebenen „Fundstellen“ auch Zwischenergebnisse des bereits erwähnten HBS-geförderten Evaluationsprojekts „Zehn Jahre Verwaltungsmodernisierung: Ergebnisse und Wirkungen in deutschen Kommunen“ genutzt.

1995 und 1998 die NSM-Projekte von 8 Kommunen in Brandenburg<sup>3</sup> durch das Innenministerium finanziell bezuschusst wurden, investierten 7 Kommunen diese Landesförderung zumindest teilweise in externe Beratung (hierzu Maaß/ Reichard 1998). In einer dieser Modellkommunen, dem Landkreis Barnim, lagen die Kosten für Beratungsleistungen beispielsweise bei 420.000 DM (Kuhlmann 1998: 259).

Problematisch erscheint rückblickend weniger der Umstand an sich, dass Kommunen externe Berater und Moderatoren hinzuziehen und diese für die erbrachten Beratungsleistungen honorieren als vielmehr die Tatsache, dass die Konzeptionen der Berater nur eine kurze „Überlebensdauer“ haben oder nur zum Teil oder – noch häufiger – gar nicht umgesetzt werden, sei es, weil sie auf die konkreten Bedingungen der Verwaltungspraxis nicht „passen“ (false theory), sei es weil sie sich aufgrund von Widerständen oder auftretenden Implementationsproblemen nicht realisieren lassen (bad implementation). So schätzte man beispielsweise in Wuppertal den Umsetzungsgrad des Consulting-Konzepts auf nur 30% (Kißler et al. 1997). In der Stadt A.<sup>4</sup> hatte man ein beachtliches Beraterhonorar gezahlt und über 2 Jahre erhebliche Personalressourcen (in Form von extern moderierter Projektgruppenarbeit, Workshops, Meetings) für die Konzipierung einer Balanced Score Card mobilisiert, die niemals umgesetzt worden ist. Solche „Fehlinvestitionen“ und der Umstand, dass sich Aufwendungen, die in Reformmaßnahmen gesteckt werden, als teilweise oder komplett „in den Sand gesetzt“ erweisen, sind soweit ersichtlich, kein Ausnahmefall, sondern ein Entwicklungsweg, den so oder ähnlich viele deutsche Städte durchlaufen haben.

In der Planungs-, Vorbereitungs- und Implementationsphase ist ferner der von der Kommune zu leistende Aufwand für die Projektsteuerung und das interne Projektmanagement in Rechnung zu stellen, der in dieser Phase besonders hoch ausfällt. Hier lässt sich eine Vielzahl von empirischen Beispielen finden, von denen an dieser Stelle nur einige herausgegriffen seien. In der Stadt Wuppertal wurden beispielsweise allein 80 sog. „Reengineering-Teams“ (d.h. insgesamt ca. 800 Mitarbeiter; 12% des Gesamtpersonals) für die Erarbeitung von Reformvorschlägen eingesetzt, deren Tätigkeit neben dem „normalen“ Alltagsgeschäft, zeitintensiv und ohne Zusatzentlohnung erfolgte (lediglich Freizeitausgleich, vgl. Kißler et al. 1997). Ein weiteres Beispiel liefert die Arbeit in Qualitätszirkeln (QZ), die darauf zielt, eine kleingruppenorientierte Partizipation der Beschäftigten an der Gestaltung von Reformprozessen zu ermöglichen. Rechnet man am Beispiel der Stadt A. für nur einen Qualitätszirkel die personell-zeitlichen Aufwendungen bezogen auf die gesamte Stadtverwaltung für einen Mindestzeitraum von 2 Jahren hoch<sup>5</sup>, so ergibt sich für das Zirkelwesen in A. eine Gesamtarbeitszeit von ca. 8.900 h oder ca. 1.100 Arbeitstagen, was in etwa dem personellen Aufwand drei Vollzeitstellen oder dem finanziellen Aufwand drei Jahresgehältern entspricht<sup>6</sup>. Da die Qualitätszirkel in der Stadt A. aus heutiger Sicht als gescheitert angesehen werden, kann auch hier von einer „rentablen“ Investition kaum die Rede sein.

<sup>3</sup> Landkreise Barnim und Ostprignitz-Ruppin, Städte Cottbus, Eberswalde, Hennigsdorf, Werder und Ämter Gransee und Michendorf.

<sup>4</sup> Auf Wunsch einiger Kommunen werden deren Namen im vorliegenden Text anonymisiert.

<sup>5</sup> Bei dieser Berechnung gelten die folgenden Werte, die für den QZ „Garten-, Friedhofs- und Wegebetrieb“ vorliegen, als „gegeben“: 1. Teilnehmerzahl in den QZ-Sitzungen: 9 Mitarbeiter und 2 Projektmoderatoren; 2. Sitzungshäufigkeit/-dauer im ersten Halbjahr 1994: insgesamt 9 à zwei bis drei Stunden. Hypothetisch wird darüber hinaus von folgenden Annahmen ausgegangen: 1. Ein QZ pro FB, d.h. insgesamt 9 für Detmold; 2. Laufzeit 2 Jahre; 3. Teilnehmerzahl, Sitzungsdauer und -häufigkeit für alle QZ der Stadt analog wie QZ „Garten-, Friedhofs- und Wegebetrieb“ und gleichbleibend über die Zeit.

<sup>6</sup> Berechnungsformel (nach Angaben gemäß FN 7): Durchschnittliche Sitzungsdauer (2,5 h) x halbjährliche Sitzungszahl (9) x 4 (vier halbe Jahre bei angenommener Gesamtlaufrzeit von 2 Jahren) x Teilnehmerzahl (11) x 9 (Fachbereiche) = 8.910 h.

Eine herausragende Rolle im lokalen Reformprozess spielten bekanntlich Produktbeschreibungen und die Erstellung von Produktkatalogen, die teils über längere Zeiträume hinweg erhebliche personelle Ressourcen banden. Christoph Reichard hat auf die Probleme eines überzogen technokratischen und neo-tayloristischen Produktverständnisses in den Kommunen schon frühzeitig hingewiesen. Er war zudem einer der ersten, die auf das Transaktionskostenproblem von Produktbeschreibungen und Produktkatalogen aufmerksam gemacht und eine stärker pragmatische, an die Verwaltungsrealität angepasste Vorgehensweise gefordert haben (Reichard 1998: 88 ff.):

*„Insgesamt ist festzustellen, dass der Zeit- und damit Personalaufwand beträchtlich ist, der in den Kommunen bei der Ausarbeitung der Produktkataloge geleistet wurde. Selbst in kleineren Gemeinden dauerte die Produktbildung im Allgemeinen ein halbes Jahr und es wurde erhebliche Personalkapazität gebunden“ (Reichard 1998: 89).*

Auch hier seien einige Beispiele zur Illustration angeführt. In der Stadt Detmold beispielsweise, wo schon im Jahr 1993 mit Produktbeschreibungen begonnen wurde und diese mit dem zeitlichen Aufwand von einem Jahr flächendeckend durchgeführt worden sind, kam man zu der Einschätzung, dass die „Transaktionskosten eines derartigen Verfahrens (...) enorm hoch (sind)“ (Osner 2001: 132). Eigens für die Durchführung der Produktdefinitionen (154 Produkte) waren für die Dauer von drei Jahren eine externe Unternehmensberatung mit der Moderation und Unterstützung der Produktentwicklung in der Stadtverwaltung beauftragt und ein hauptamtlicher Projektkoordinator eingesetzt worden. Ähnlich war die Situation in anderen Kommunen, wie etwa in Magdeburg, wo sich Ende 1995 sechs Projektgruppen mit einer flächendeckenden Produktbeschreibung befassen (Kuhlmann 1998); in Frankfurt/Oder, wo der Hauptdezernent 1995 zu 25% für die „Reformarbeit“ freigestellt wurde; in Halberstadt, wo ein Mitarbeiter des Hauptamtes für die Reformkoordination von seinen Aufgaben teilweise freigestellt worden war (Wind 1998: 310) oder im Landkreis Ludwigslust, wo der Sachgebietsleiter Organisation komplett für die Projektarbeit freigestellt und außerdem ab 1996 pro Jahr 60.000 DM für eine neu geschaffene BAT-O-VIb Stelle veranschlagt wurden, die eigens für die NSM-Projektkoordination und -dokumentation eingerichtet worden war. Zusätzlich war in Ludwigslust die Freistellung von zwei Mitarbeitern nur für Produktbeschreibungen geplant (Wegrich u.a. 1997: 148). Besonders ambivalent erscheinen „reformbegleitende“ Freistellungen von Mitarbeitern dann, wenn zugleich ein massiver Stellenabbau in „Kernbereichen“ der Verwaltung stattfindet, wie etwa in der „Brandenburger Modellkommune“ (siehe oben), dem Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Dort wurden Mitte der 1990er Jahre drei Mitarbeiter für „Reformaufgaben“ in der Stabsstelle „NSM“ freigestellt, während sich zugleich die Haushaltslage dramatisch verschlechterte und ein einschneidender Stellenabbau stattfand (Kuhlmann 1998: 259)<sup>7</sup>.

Problematisch scheint auch hier wiederum die Bilanzierung von Kosten und Nutzen, denn zwischenzeitlich hat sich die „Produkteuphorie“ gelegt (siehe auch hierzu Reichard 1998) und ist diese teilweise in „Produktphobie“ umgeschlagen. Zwar haben die Möglichkeiten, für ausgewählte Angebote und Leistungen die Kosten genauer zu beziffern, zugenommen und es werden beachtliche Fortschritte bei der Implementierung der Kosten- und Leistungsrechnung konstatiert (Budäus 2002: 29). Jedoch waren gegen Ende der 90er Jahre zunehmend kritische Stimmen hinsichtlich des Produktansatzes zu vernehmen und begannen die Kommunen, mehr und mehr sich von diesem Reformkonzept zu distanzieren, so dass der geleistete

---

<sup>7</sup> Es kann hier nur gemutmaßt werden, dass diese freigestellten Mitarbeiter ohnehin von den Stellenkürzungen betroffen waren und man sie auf diese Weise anderweitig „untergebracht“ hat.



Reformaufwand im Verhältnis zum Ergebnis aus heutiger Sicht ausgesprochen prekär erscheint.

In der Vorbereitungs- und Umsetzungsphase von Verwaltungsreformen fallen darüber hinaus organisatorische und personelle Anpassungskosten an, die z.B. durch Arbeitsplatzwechsel, Schulungsmaßnahmen etc. im Zuge der NSM-Modernisierung entstehen: Folgende Beispiele seien nur kurz angetippt:

- Wuppertal: 2,1 Mio. DM für externe Schulungs-, Trainings-, Coachingmaßnahmen; Arbeitsplatzwechsel von 30% der Beschäftigten (Kißler et al. 1997)
- Detmold: Schulung von (allein bis 1996) 351 Personen an 1258 Teilnehmertagen zu Themen, wie Controlling, Teamentwicklung, Moderation, Personalführung, EDV, Arbeitstechniken etc.
- Berlin: 5,3 Mio. DM für reformbegleitende Mitarbeiterqualifizierung (Wollmann 1998); Schulung von mindestens 35.000 Mitarbeitern im Rahmen der Berliner Qualifizierungsoffensive (1995 ff.) durch Multiplikatoren, die ihrerseits (schätzungsweise) 20% ihrer jährlichen Gesamtarbeitszeit für die Schulung ihrer Kollegen aufwenden mussten (Kuhlmann 1995)

*b) „Betreibungskosten“ und „Anpassungskosten“*

Sind die Reforminstrumente konzipiert und erste Maßnahmen implementiert, so fallen in teilweise erheblichem Umfang weiterhin „Betreibungs-“, Anpassungs- oder ggf. – wenn Reforminstrumente (nicht selten aus politischen Gründen) wieder beseitigt werden – auch „Zerstörungskosten“ an. Ein anschauliches Beispiel für Betriebs- und Anpassungskosten bietet der interkommunale Leistungsvergleich in Deutschland, der unter anderem von der Bertelsmann Stiftung, dem KGSt IKO-Netz und einigen privaten Anbietern moderiert und als ein Teilelement der NSM-Reform verfolgt worden ist (vgl. KGSt 1993). Leistungsvergleiche setzen nicht nur voraus, dass Kennzahlen einmalig definiert und Vergleichsdaten punktuell erhoben werden, sondern auch dass die Kennzahlenwerte fortlaufend aktualisiert, Kennzahlensets angepasst und Vergleichsergebnisse regelmäßig dokumentiert (möglichst auch veröffentlicht) werden. Auch hier war es ein besonderes Verdienst von Christoph Reichard, diese Reformanläufe kritisch zu durchleuchten und nachdrücklich auch auf das Transaktionskostenproblem aufmerksam zu machen (vgl. Reichard 2004: 350 ff.). Nach Schätzungen einer befragten Fachbereichsleiterin in einer mittelgroßen Stadt mit ca. 27.000 Einwohnern, die sich über zwei Jahre am interkommunalen Leistungsvergleich im Bereich des Sozialwesens beteiligte (vgl. Kuhlmann 2004b), belaufen sich die Personalkosten, die für interkommunale „Vergleichsarbeit“ erforderlich sind, jährlich auf gut ein Jahresgehalt für eine Vollzeitstelle im gehobenen bis mittleren Verwaltungsdienst. Hochgerechnet auf zwei Jahre und exemplarisch bezogen auf ein städtisches Sozialamt mit 10 Mitarbeitern ergibt dies eine Gesamtsumme von ca. 45.500 Euro<sup>8</sup>, die als Personalkosten in einem Aufgabenbereich des Leistungsvergleichs anfallen. Viele Städte hatten damit einen beachtlichen zusätzlichen Aufwand zu bewältigen und dadurch häufig mit schwindender Mitarbeitermotivation bis hin zu „Burn Out Syndromen“ zu kämpfen (vgl. Anke et al 1999: 43), ohne dass der Nutzen entsprechend sichtbar wurde. Kein Einzelfall dürfte die ernüchternde Einschätzung eines Amtsleiters sein, der nach mehreren Jahren „Vergleichsarbeit“ bilanzierte, dass

<sup>8</sup> Hier beispielhaft berechnet als Bruttoeinkommen für die Vergütungsgruppe Vb (Stufe 5, Angestellte der Gemeinden/West) und bezogen auf 13 Monatsgehälter im Jahr (ohne Ortszuschlag und sonstige Zulagen; vgl. ÖTV Hamburg, Angestellte Gemeinden (West), Tabelle der Vergütung, 1. September 2001 - 31. Oktober 2002. Internetseite: [http://www.oetv-hamburg.de/tarif/tabellen/tab\\_ang\\_gem01htm](http://www.oetv-hamburg.de/tarif/tabellen/tab_ang_gem01htm), 2002).

„es viel Aufwand (war) und wir nichts geschafft (haben)“ (Telefoninterview, Stadt F., Stadtplanungsamt, 15.1.2003)

Kritisch sind auch die Aufwendungen zu bewerten, die im Zusammenhang mit dem „Produktaktionismus“ in vielen Kommunen getätigt wurden und die sich – rückblickend betrachtet – nur bedingt „gelohnt“ haben. Hier zeigte sich, dass nicht nur die Kosten für die Erstellung der Produktkataloge zu Buche schlugen, sondern vor allem der Aufwand erheblich war, um weiterhin Änderungen und Anpassungen vorzunehmen, so dass viele Kommunen sogar dazu übergingen, eine Art „Revisions- und Änderungsdienst“ für Produktkataloge zu installieren. „Vor allem in den Großstädten hat sich gezeigt, dass auch dieser Änderungsdienst aufwendig und langwierig ist“ (Reichard 1998: 89).

Anknüpfend an die Produktbeschreibungen richteten viele Kommunen – dem NSM-Konzept folgend – ein internes Berichtswesen ein. In der Stadt A. sind beispielsweise flächendeckend Quartals- und Jahresberichte eingeführt worden. Diese Berichte umfassen ein Gesamtvolumen von zwischen 50 und 100 A4-Seiten pro Fachbereich und Quartal, also grob gerechnet in der Gesamtverwaltung von jährlich knapp 2.700 Seiten, die ja nicht nur geschrieben, sondern – gemäß der Berichtssystematik – jeweils von mindestens zwei Personen (Verwaltungsvorstand, Fachausschuss) auch gelesen werden müssen. Nimmt man – grob vereinfachend – einmal an, dass mindestens eine Arbeitswoche nötig ist, um einen Quartals-/Jahresbericht zu verfassen (Datenerhebung und -bereinigung nicht mitgerechnet!), so ergibt sich für die Stadt A. seit 1996 ein Gesamtaufwand von 324 Arbeitswochen, d.h. es ist bis heute etwa der finanzielle Aufwand von 6 Jahresgehältern nur für das hausinterne Berichtswesen angefallen. Oder anders gesagt, ist ein Verwaltungsmitarbeiter in A. theoretisch über 6 Jahre hinweg in Vollzeit nur mit dem Verfassen von Berichten beschäftigt gewesen. Dieser Aufwand könnte ja – ein entsprechender Nutzen vorausgesetzt – als durchaus angemessen erscheinen. Da aber in A. der Nutzen des Berichtswesens inzwischen von vielen als außerordentlich gering eingeschätzt wird und die Berichte, vor allem von Seiten der Politik, kaum gelesen werden, ergeben sich erhebliche Probleme und Unzufriedenheiten, die schon den Ruf nach der vollständigen Abschaffung des überdimensionierten und zugleich wenig nutzbringenden Berichtswesens laut werden lassen. Die (häufig aus politiktaktischen Gründen verfolgte) Beibehaltung von einmal eingeführten Reformelementen, die nicht funktionieren und in der praktischen Anwendung mehr Kosten als Nutzen verursachen, wird somit häufig zum zusätzlichen Kostentreiber, was angesichts des programmatischen NSM-Ziels, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu erhöhen, besonders absurd erscheinen muss.

Des Weiteren stiegen die Transaktionskosten in vielen Kommunalverwaltungen in der „Betriebsphase“ des NSM dadurch, dass ehemalige Querschnittsaufgaben dezentralisiert und nun in jedem einzelnen Fachbereich solche Querschnittsverantwortlichkeiten aufgebaut sowie entsprechende Ressourcen mobilisiert wurden. So stieg der Personalaufwand nicht selten dadurch, dass dezentrale Controller eingestellt wurden, in A. beispielsweise pro Fachbereich bis zu drei Personen (wenn auch durch hausinterne Umsetzung). Jedoch sind die Querschnittsbereiche oft nicht in gleichem (oder, wie erwartet werden müsste, in höherem) Maße personell zurückgebaut worden<sup>9</sup>, so dass sich die Personalausgaben in A. im Zuge der NSM-Reform auch nicht reduziert, sondern sogar weiter (1997-2002 um über 10%) gesteigert haben. Als prekär ist umgekehrt auch der Umstand zu werten, dass teilweise durch

<sup>9</sup> In A. umfasst der heutige „Zentralbereich“ in der Verwaltung, zu welchem, neben dem Verwaltungsvorstand, die „Steuerungsunterstützung“ und der Bereich „zentrale Aufgaben“ zu zählen sind, nach wie vor 76 Vollzeitstellen, was noch immer 10% der Gesamtstellenzahl der Verwaltung sind.

Reformmaßnahmen (etwa Wegfall von Hierarchieebenen) Führungspersonal „überflüssig“ wurde, dieses dann aber auf zweifelhaften Posten weiterbeschäftigt worden ist. Dies war beispielsweise in der Stadt Wuppertal der Fall, wo die freigesetzten Führungskräfte – in einzelnen Verwaltungsbereichen (z.B. Baudezernat) bis zu 50% – zeitweise in sog. Parallelaufbahnen weiterbeschäftigt wurden, deren Aufgabenprofil vollkommen unklar war. Dadurch sind fortlaufend Personalkosten angefallen, denen eine äquivalente Arbeitsleistung nur bedingt gegenüberstand. Ferner sind mit der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung oftmals wichtige Größenvorteile (etwa Rabatte etc.) der Stadtverwaltungen nicht mehr genutzt worden. Bisweilen werden auch nach außen wirksame Verträge nunmehr dezentral „gemanagt“ und können externe Vertragsbeziehungen von der „Verwaltungszentrale“ nicht mehr überblickt, geschweige denn koordiniert und abgestimmt werden, was nicht nur erhebliche Kosten verursacht, sondern auch „Grauzonen“ administrativen Handelns schafft, die als problematisch zu bewerten sind. In A. schließt beispielsweise jeder Fachbereich selbständig Handy-Verträge ab, so dass es nun in der Verwaltung eine Vielzahl unterschiedlicher Verträge und Vertragsbedingungen gibt, was die Sachkosten in die Höhe treibt und zudem von niemandem mehr übergreifend zu überblicken und zu kontrollieren ist.

Abschließend sei noch auf das Problem der „Motivationskosten“ – im Sinne von „unintended consequences“ – hingewiesen. Die Transaktionskosten der Verwaltungsreform, die oft vor allem für die „einfachen“ Mitarbeiter am spürbarsten sind, haben teilweise zu bedenklichen Einbrüchen in der Mitarbeitermotivation geführt. Dies gilt nicht nur für die Mehrarbeit infolge von Berichts- und Kennzahlenwesen, Leistungsvergleichen, Qualitätszirkel- und Projektgruppen-Arbeit, sondern auch für jene Reformmaßnahmen, die oft (vermeintlich) als besonders „motivationsfördernd“ dargestellt werden. So ist beispielsweise mit der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung und mit dem Übergang zur „Teamsteuerung“ für die Mitarbeiter häufig ein Verantwortungszuwachs (etwa Zeichnungsbefugnis, Führungsaufgaben) verbunden, der sich aber selten in deren Gehalt niederschlägt. Des Weiteren führt die Hierarchieabflachung zum Wegbrechen attraktiver Karriereperspektiven vor allem im mittleren Führungsbereich, der gerade für Frauen inzwischen interessante Aufstiegschancen geboten hatte, was ebenfalls für Motivationsverluste sorgt und unter Gender-Aspekten sogar als „fatal remedy“ („verhängnisvolles Heilmittel“ im pointierten Verständnis von Seiber 1981) anzusehen ist. Und schließlich sei auch daran erinnert, dass Reformen häufig als reine Rationalisierungsmaßnahmen wahrgenommen werden (und dies praktisch auch vielfach sind), so dass die Angst der Beschäftigten, zumal wenn betriebsbedingte Kündigungen immer häufiger nicht ausgeschlossen werden, vor dem Verlust des eigenen Arbeitsplatzes zunimmt.

Die „Transformation“ der klassisch-hierarchischen Verwaltung in eine dezentral-manageriale NSM-Verwaltung hat somit – zumindest in den Verwaltungen, die einschneidende Reformmaßnahmen durchgeführt haben – nicht nur erhebliche zusätzliche Transaktionskosten im laufenden Verwaltungsbetrieb verursacht, sondern häufig auch (im buchstäblichen Sinne:) „versenkte Kosten“ und „fatale Konsequenzen“ („fatal remedies“) mit sich gebracht, deren längerfristige (Folge-)Kosten noch kaum absehbar sind.

### **3.2 Transaktionskosten von Verwaltungsreformen im internationalen Kontext**

Auch im internationalen Kontext stellen die Diskussion und die Evaluation der „Transaktionskosten“ von verwaltungspolitischen Modernisierungsprogrammen und -maßnahmen ein weithin vernachlässigtes Untersuchungsfeld dar.

Ein auffallendes Beispiel hierfür liefert Großbritannien und das von der New Labour-Regierung seit 2000 eingeführte sog. Best Value Regime (vgl. Stewart 2003: 121 ff, eine Kurzskeizze bei Wollmann 2004: 40 ff.). Dieses ist darauf gerichtet, die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung in der Erbringung von Dienstleistungen dadurch zentral zu steuern und zu kontrollieren, dass die Erreichung und Einhaltung der (teils von der Zentralregierung vorgegebenen, teils von den Kommunen selbst definierten) Leistungsindikatoren laufend überprüft werden. Zur Handhabung dieses zentralstaatlich angeleiteten „Performance-Managements“ ist ein dichtes Geflecht von Kontroll- und Inspektionsinstanzen (zentrale Audit Commission, Inspectorates und beauftragter privatwirtschaftlicher Prüfer, auditors) entstanden. Über die Transaktionskosten, die dieser (von Power 1997 als „audit society“ apostrophierte) „Wildwuchs“ von Inspektions- und Audit-Institutionen nach sich zieht, sind empirisch verlässliche Informationen praktisch nicht verfügbar (vgl. Hood et al. 1999). Obgleich die New Labour-Regierung das Prinzip und die Forderung eines „evidence-based policy making“ auf ihr Banner geschrieben hat und hierbei der umfassenden Evaluation ihrer Politik eine hohen Rang zuweist (vgl. Sanderson 2000), blieb die Frage der „Transaktionskosten“ des Best Value-Regimes auffällig ausgeblendet.

Anhaltspunkte für den beträchtlichen Umfang dieser Kosten sind bislang eher unsystematisch und beiläufig zugänglich. So wurde geschätzt, dass „the direct cost of inspection in local government is 600 million pound per annum. This estimate takes no account of the time taken by officers and councillors who have to prepare the inspections, deal with inspectors and respond to their reports... External inspection including external assessment plays an ever-increasing role in the work of the (local) authorities, occupying the time and attention of both councillors and officers... It is widely felt that the inspection process adds to the burden on (local) authorities. Inspection of reviews has been a costly process in its direct costs and in time taken from other tasks. Inspection can be demotivating for staff, influencing attitudes to best value“ (Stewart 2003: 209, 133 Vgl. auch Hood et al. 1999: 101).

Ähnliches trifft auf die von der Blair-Regierung eingeleitete Reform der politischen Strukturen des local government (Local Government Modernisation Program) zu. Zwar hat die Regierung – getreu ihres Leitspruchs eines „evidence-based policy making“ – ein sehr umfangreiches, bemerkenswert systematisch angelegtes Evaluierungsvorhaben gestartet und eine Vielzahl britischer Sozialwissenschaftler involviert. Jedoch bleibt auch hier die Frage der „Transaktionskosten“ ausgeblendet (hierzu kritisch Bovaird 2004).

#### **4. Ausblick**

Diesem kurzen Aufsatz liegt die These (und das Plädoyer) zugrunde, dass es verwaltungspolitisch wie verwaltungswissenschaftlich dringend geboten sei, das bislang weithin vernachlässigte Untersuchungsterrain der „Transaktionskosten“ von Verwaltungspolitik und deren Einbindung in eine umfassende Kosten-Nutzen-Bilanzierung zu erschließen und für die verwaltungswissenschaftliche Forschung ebenso wie für die verwaltungspolitische Reformarbeit zu nutzen. Dies sollte umso einleuchtender sein, als sich die New Public Management-Bewegung die Schaffung durchgängiger Kosten-Nutzen-Transparenz verwaltungspolitischen Handelns auf die Fahne geschrieben hat. Allerdings sind hierfür, wie in unserem Aufsatz kurz angedeutet, große konzeptionelle, methodische und – last not least – politische Schwierigkeiten und Hürden zu überwinden.

Für eine hinreichend differenzierte Erfassung (und Bilanzierung) von Kosten und Nutzen einer verwaltungspolitischen Reformmaßnahme stellt sich – generell gesagt – jenes bekannte Problem, das verschiedentlich bildhaft als das „Straßenlaternenproblem“ bezeichnet wird:

Demnach sucht und untersucht man Kosten (wie Nutzen) in erster Linie dort, wohin das Licht der Straßenlaterne ausreichend fällt, auch wenn hierbei nur die weniger relevanten Daten erkennbar werden, während die relevanteren Informationen jenseits des prallen Lampenscheins liegen und wesentlich mühsamer aufzuhellen sind. Anders ausgedrückt, sind in einer Evaluation von Modernisierungsmaßnahmen die „Transaktionskosten“ am ehesten und einfachsten dort zu ermitteln, wo es sich um die „realen“ Personal- und Sachausgaben handelt, sei es während der Vorbereitung oder beim „Betrieb“ der „neuen Verwaltungswelt“. Wesentlich schwieriger ist die analytische Aufgabe, die „Opportunitätskosten“ der angefallenen Personal- und Sachausgaben in Rechnung zu stellen oder auch die Kosten zu veranschlagen, die dadurch entstanden sind, dass Reformmaßnahmen stecken geblieben und „Modernisierungsrüinen“ mit buchstäblich „versenkten Kosten“ (sunk costs.) zu beklagen sind. Um die übergreifende (und verwaltungspolitisch eigentlich entscheidende) Frage zu beantworten, ob sich die Reformmaßnahme als Prozess und Ergebnis dessen „gelohnt hat“, dass die „alte“ Verwaltungswelt in eine „neue“ überführt („transformiert“) wurde, stellt sich die konzeptionell und methodisch vollends komplexe Aufgabe, die „Kosten-Nutzen“ Bilanz sowohl der „alten“ Verwaltungswelt als auch der „neuen“ zu ermitteln und miteinander zu vergleichen. Erst eine solche vergleichende Gegenüberstellung würde Aussagen über den Erfolg oder Misserfolg ermöglichen.

Abgesehen von diesen konzeptionellen und methodischen Problemen, haben die hier skizzierten (und geforderten) Analysen auch mit beträchtlichen Vorbehalten und Widerständen der politischen und administrativen Akteure zu rechnen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn – wie dies auf die Modernisierungsanstrengungen und -projekte der 1990er Jahre vielfach zutrifft – sich Kernelemente der Modernisierungsstrategie (beispielsweise die frühe Akzentuierung, wenn nicht Fixierung auf „Produkte“ als Schlüsselkonzept des Verwaltungsumbaues) als kurzlebige (und kostspielige) Intermezzo und die „Halbwertzeit“ der sich in rascher Folge ablösenden Reformkonzepte insgesamt als kurz erweisen. Die Tatsache, dass die „Modernisierungsbaustellen“ in den einzelnen (Kommunal-) Verwaltungen nicht selten „Reformruinen“ hinterlassen haben (etwa in Gestalt von aufwändigen Daten- und Berichtssystemen, die „nicht leben, aber auch nicht sterben“), ist kaum geeignet, das Interesse der Politik- und Verwaltungsakteure an einer umfassenden evaluativen Bestandsaufnahme und Wirkungs-Kosten-Bilanz zu wecken.

Ungeachtet dieser konzeptionellen, methodischen und vor allem politischen Hürden sollten die Evaluation der „Transaktionskosten“ von Verwaltungspolitik und deren „Kosten-Nutzen-Bilanzierung“ auf die Tagesordnung der verwaltungspolitischen und -wissenschaftlichen Diskussion gesetzt werden. Erst ein solchermaßen umfassend angelegter Evaluationsansatz lässt differenzierte Aussagen zu Erfolg und Misserfolg von Reformpolitik erwarten. Verwaltungspolitisch ist er als wichtiger Beitrag in einem Lernprozess zu sehen, in dem Verwaltungspolitik wohl eher als eine Sequenz von (inkrementalen) Teilschritten denn als „Radikallösung“ zu begreifen ist – in einem Vorgehen von „trial and error“, das der laufenden (und umfassenden) Evaluation, „Rückmeldung“ und Korrektur bedarf.

## **Bibliographie**

Anke, T./Grabowski, J./Wetzel, R., 1999: Interkommunaler Leistungsvergleich – Kritische Erfolgsfaktoren. In: Adamaschek, B./Baitsch, C. (Hrsg.): Interkommunaler Leistungsvergleich – Kritische Erfolgsfaktoren. Gütersloh, S. 19-88.

- Banner, Gerhard, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung. Wie erfolgreich waren die letzten 10 Jahre? In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Opladen: Leske + Budrich, S. 279 ff.
- Benz, A., 2004: Institutionentheorie und Institutionenpolitik. In: Benz, A./Siedentopf, H./Sommermann, K.-P. (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin, S. S. 19-31.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2004: 10 Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. In: Jann, Werner u.a. (2004): Status-report. Verwaltungsreform, Sigma: Berlin, S. 51.
- Bovaird, Tony, 2004: Some reflections on phasing of reform costs. mimeo.
- Efficiency Unit 1988, Improving Management in Government: The Next Steps, London: HMSQ.
- Grunow, D., 1998: Lokale Verwaltungsmodernisierung „in progress“? In: Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 1-24.
- Hood, Christopher/Scott, C./James, Oliver/Jones, George W. and Travers, Tony, 1999: Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze Busters. Oxford. Oxford U Press.
- Jaedicke, W./Thrun, Th./Wollmann, H., 2000: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Stuttgart: Kohlhammer.
- James, Oliver, 2001: New Public Management in the UK: Enduring Legacy or Fatal Remedy? In: International Review of Public Administration, vol. 6,no, 2, pp. 15-38.
- KGSt, 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen. KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke, 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Berlin.
- Kuhlmann (Lorenz), S., 1995: Qualifizierungsoffensive und modernes Personalmanagement in der Berliner Verwaltungsreform: Konzepte, Handlungsstrukturen und Realisierungsschritte. Diplomarbeit am Fachbereich Sozialwiss. der Humboldt-Universität zu Berlin (unveröff. Ms.).
- Kuhlmann (Lorenz), S., 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.
- Kuhlmann, S., 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. In: Verwaltungsarchiv 94 (2003) 1, S. 99-126.
- Kuhlmann, S., 2004a: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. In: PVS 3/2004, S. 370-394.
- Kuhlmann, S., 2004b: Interkommunaler Leistungsvergleich in deutschen Kommunen: zwischen Transparenzgebot und Politikprozess. In: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2004, S. 94-120.

- 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., S. 267-285.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. Reihe Grundwissen Politik, Band 22, Opladen: Leske und Budrich (2. vollständig aktualisierte und stark erweiterte Auflage).
- Osner, A., 2001: Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung. Berlin.
- Picot, A./Wolff, B., 1994: Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: "Lean Management" im öffentlichen Sektor?. In: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Gütersloh, S. 51-120.
- Pollitt, C., 1995: Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management. In: Evaluation (1995)2, S. 133-154.
- Pollitt, Christopher, 2003: Joined-up Government. In: Political Studies Review, vol. 1, no. 1, p. 34-49.
- Prime Minister and Minister for the Cabinet Office 1999, Modernising Government, London: Stationary Office, Cm 4310.
- Reichard, Christoph, 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin.
- Reichard, Christoph, 1998: Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“: von der Euphorie zur Ernüchterung. In: Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 85-102.
- Reichard, Christoph, 2002: Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management. In: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, S. 585-603.
- Reichard, Christoph, 2004: Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen – eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihrer Wirksamkeit. In: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden, S. 341-357.
- Rhodes, R.A.W., 2000: The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's White Hall Programme. In: Public Administration, vol. 78, no. 2, pp. 343-363.
- Richter, R., 1994: Institutionen ökonomisch analysiert. München u.a.
- Sanderson, Ian, 2002: Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making. In: Public Administration, vol. 80, no 1, pp. 1-22.
- Schuster, Ferdinand, 2003: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat. Berlin.
- Seiber, S., 1981: Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention. New York: Plenum.
- Stewart, John, 2003: Modernising British Local Government. Houndmills: Palgrave.
- Wegrich, Kai/Jaedicke, Wolfgang/Lorenz (Kuhlmann), Sabine/Wollmann, Hellmut, 1997: Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland. Basel u. a.

- Wind, M., 1998: Erst die Wende, dann die Reform: Verwaltungsmodernisierung in Halberstadt. In: Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 306-323.
- Wollmann, H., 1998: Licht und Schatten des Berliner Verwaltungsreformprojekts. In: Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 218-242.
- Wollmann, Hellmut, 2002: Verwaltungspolitik und Evaluierung. In: Zeitschrift für Evaluation, vol. 1, no. 1, S. 75 ff.
- Wollmann, Hellmut 2004, Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich. In: Jann, Werner u.a. (2004), Status-report. Verwaltungsreform. Sigma: Berlin, S. 36 ff.
- Wollmann, Hellmut, 2005: In: Fischer, Frank/ Miller, Gerald/ Sidney, Mara (eds.), Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods, New York: Marcel Dekker Publisher (forthcoming).