

Claus Oliver Stickler

Veränderungsprozesse in der Kommunalverwaltung

Ziele, Inhalte und Methoden

Claus Stickler

Veränderungsprozesse in der Kommunalverwaltung

DW Wirtschaftswissenschaft

Claus Stickler

Veränderungsprozesse in der Kommunalverwaltung

Ziele, Inhalte und Methoden

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

1. Auflage Oktober 2000

Alle Rechte vorbehalten

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2000

Ursprünglich erschienen bei Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2000

Lektorat: Ute Wrasmann / Gereon Roeseling



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.duv.de

Höchste inhaltliche und technische Qualität unserer Produkte ist unser Ziel. Bei der Produktion und Verbreitung unserer Bücher wollen wir die Umwelt schonen. Dieses Buch ist deshalb auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt. Die Einschweißfolie besteht aus Polyäthylen und damit aus organischen Grundstoffen, die weder bei der Herstellung noch bei der Verbrennung Schadstoffe freisetzen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

ISBN 978-3-8244-0527-5

ISBN 978-3-322-99261-1 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-99261-1

Meinen Eltern

Vorwort

In Zeiten knapper öffentlicher Mittel werden die Forderungen nach einer umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung immer lauter. Hintergrund dieser Forderungen ist die Überzeugung, daß nur eine effiziente und effektive Verwaltung in der Lage ist, den gewachsenen Anforderungen der Bürger und Unternehmen zu genügen.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich anhand der Kommunalverwaltung mit den Zielen, Inhalten und Methoden der Verwaltungsmodernisierung. Sie wurde im Frühjahr 2000 von der Universität Freiburg als Dissertation angenommen und entstand im Rahmen des McKinsey Fellowship-Programms, welches die akademische Arbeit mit praktischen Erfahrungen in Beratungsprojekten verbindet.

An dieser Stelle möchte ich all denjenigen meinen herzlichen Dank aussprechen, die in unterschiedlichsten Funktionen zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Zunächst gilt mein Dank meinem Doktorvater Prof. Dr. Siegfried Hauser für die hervorragende Mischung aus Freiraum und Unterstützung. Er hat mich früh gelehrt, keine Sache zu ernst zu nehmen, sie aber ernsthaft zu betreiben. Herrn Prof. Dr. Gerolf Blümle danke ich für die freundliche Übernahme des Zweitgutachtens und für seine immer konstruktiven Hinweise.

Meine Kollegen bei McKinsey & Company – namentlich vor allem Dr. Jürgen Schrader, Dr. Wolfgang Hüffer, Fritz Oidtmann, Dr. Michael Feldhoff und Dr. Arno Roth - haben als „Sparrings“-Partner wichtige Unterstützung für diese Arbeit gegeben.

Mein besonderer Dank gilt auch den Klienten, die ich in zahlreichen Projekten im öffentlichem Bereich betreuen durfte und von denen ich wichtige Einblicke in die Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung erhalten habe.

Ulla Glatter, Christoph Hofmann, Dr. Peter Fischer und Dr. Johannes Kratzheller standen mir mit fachlichem Rat und sorgfältigem Korrekturlesen zur Seite.

Mein herzlicher Dank für die moralische Unterstützung und das Verständnis für die zeitliche Belastung durch Beruf und Promotion gilt meiner Frau Susanne. Zu größtem Dank bin ich meinen Eltern verpflichtet, die mir von frühest Kindheit an jegliche Unterstützung gegeben haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Claus Stickler

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XV
1 Einleitung	1
1.1 Relevanz und Aktualität	1
1.2 Zu dieser Arbeit	2
1.2.1 Zielsetzung und Vorgehen	2
1.2.2 Themeneingrenzung und methodischer Ansatz	4
2 Ausgangslage	7
2.1 Herausforderungen der Kommunen	7
2.1.1 Finanzlücke	7
2.1.1.1 Entwicklung der kommunalen Finanzen	7
2.1.1.2 Ursachen	12
2.1.1.3 Konsequenzen	15
2.1.2 Akzeptanzlücke	17
2.1.2.1 Attraktivitätslücke	17
2.1.2.2 Legitimationslücke	19
2.1.3 Modernisierungslücke	20
2.1.3.1 Traditionelle Verwaltungspraxis	20
2.1.3.2 Traditionelle Reformpraxis	29
2.1.3.2.1 Auslagerungen	29
2.1.3.2.2 Haushaltskonsolidierung	30
2.2 Reformansätze im Überblick	39
2.2.1 Konzeptionelle Grundlagen	39
2.2.1.1 New Public Management	41
2.2.1.2 Das Neue Steuerungsmodell der KGSt	43
2.2.1.3 Kritische Würdigung	46

2.2.2	Reformumfeld	53
2.2.2.1	Politische Rahmenbedingungen	54
2.2.2.2	Rechtliche Rahmenbedingungen	56
2.2.2.3	Personelle Rahmenbedingungen	57
2.2.2.4	Technologische Rahmenbedingungen	60
2.2.3	Praxisbeispiele	61
2.2.3.1	Umfrageergebnisse	61
2.2.3.2	Beispiele von Reformkommunen	65
2.2.4	Schwierigkeiten bei der bisherigen Verwaltungsmodernisierung	73
3	Grundzüge eines kommunalen Veränderungsmanagements	81
3.1	Anforderungen an ein kommunales Veränderungsmanagement	81
3.1.1	Ziele und Aufgaben des kommunalen Veränderungsmanagements	81
3.1.2	Konzeptionelle Grundlagen	83
3.1.2.1	Zielsetzung	83
3.1.2.2	Inhaltliche Gesichtspunkte	83
3.1.2.3	Methodische Gesichtspunkte	86
3.2	Zielsetzung	88
3.2.1	Zielbildung in der Kommunalverwaltung	88
3.2.2	Zielkatalog	91
3.2.2.1	Inhaltliche Ziele	91
3.2.2.1.1	Gemeinwohlorientierung	91
3.2.2.1.2	Demokratische Legitimation	93
3.2.2.1.3	Wirtschaftlichkeit	94
3.2.2.1.4	Qualität	99
3.2.2.2	Methodische Ziele	104
3.2.3	Zum Verhältnis der einzelnen Ziele	106
3.3	Inhaltliche Gesichtspunkte	109
3.3.1	Reorientierung	109
3.3.1.1	Ergebnisorientierung	109
3.3.1.2	Neues Aufgabenverständnis	115
3.3.2	Restrukturierung	122

3.3.3	Revitalisierung	128
3.3.3.1	Einführung eines Kontraktmanagements	128
3.3.3.1.1	Neue Verantwortungsabgrenzung	129
3.3.3.1.2	Aufbau eines Verwaltungscontrolling	140
3.3.3.2	Aufbau eines systematischen Personalmanagements	148
3.3.3.3	Schaffung von Wettbewerbsstrukturen	165
3.3.3.3.1	Offener Wettbewerb	166
3.3.3.3.2	Latenter Wettbewerb durch interne Quasi-Märkte	169
3.3.3.3.3	Interkommunale Leistungsvergleiche	169
3.3.4	Remodellierung	176
3.4	Methodische Gesichtspunkte	183
3.4.1	Organisation des Veränderungsprozesses	183
3.4.1.1	Grundsätzliche organisatorische Optionen	183
3.4.1.2	Gestaltung des Projektmanagements	184
3.4.1.3	Einrichtung der Projektorganisation	189
3.4.2	Beteiligung der kommunalen Akteure	192
3.4.2.1	Zur Bedeutung der Beteiligung	192
3.4.2.2	Formen der Beteiligung	198
3.4.2.3	Beteiligung der einzelnen Akteure	200
3.4.2.3.1	Bürger	200
3.4.2.3.2	Aufsichtsbehörden	202
3.4.2.3.3	Vertretungsorgan	202
3.4.2.3.4	Führungskräfte	204
3.4.2.3.5	Mitarbeiter	206
3.4.2.3.6	Berater	208
3.4.3	Umfang	213
3.4.4	Zeithorizont	214
3.4.4.1	Vorgehen in Phasen	215
3.4.4.2	Modernisierungspfade	218
3.4.4.2.1	Zur Bedeutung der Modernisierungspfade	218
3.4.4.2.2	Inkrementales Vorgehen	219
3.4.4.2.3	Radikales Vorgehen	220
3.4.4.2.4	Evolutionäres Vorgehen	221
3.4.4.2.5	Kombination von Modernisierungspfaden	223
3.4.4.3	Geschwindigkeit des Modernisierungsprozesses	224

4 Der Integrative Ansatz als mögliche Reformstrategie	227
4.1 Charakterisierung des Integrativen Ansatzes	227
4.1.1 Zielsetzung	227
4.1.1.1 Inhaltliche Ziele	227
4.1.1.2 Methodische Ziele	231
4.1.2 Inhaltliche Gesichtspunkte	231
4.1.3 Methodische Gesichtspunkte	235
4.2 Mögliche Ausgestaltung des Integrativen Ansatzes	242
4.2.1 Die Module des Integrativen Ansatzes im Überblick	242
4.2.2 Modul 1: Konstituierung	244
4.2.3 Modul 2: Erarbeitung eines übergreifenden Führungskonzepts	247
4.2.3.1 Ziele	247
4.2.3.2 Vorgehen	248
4.2.4 Modul 3: Optimierung der einzelnen Organisationseinheiten	251
4.2.4.1 Ziele	251
4.2.4.2 Vorgehen	252
4.2.5 Modul 4: Einleitung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses	258
4.3 Der Integrative Ansatz in Abgrenzung zu anderen Reformstrategien	259
5 Fazit und Ausblick	264
Literaturverzeichnis	267

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Finanzierungssalden der deutschen Kommunen (1980 - 1998, in Mrd. DM)	8
Abbildung 2:	Wichtige Finanzkennzahlen einzelner Städte	11
Abbildung 3:	Einnahmen und Ausgaben westdeutscher Gemeinden von 1980 bis 1998 (in Mrd. DM, nominal)	13
Abbildung 4:	Entwicklung einzelner Ausgabenarten westdeutscher Gemeinden 1980 bis 1998 (Index 1986 = 100, nominal)	13
Abbildung 5:	Ausgaben- und Einnahmenstruktur der westdeutschen Gemeinden 1980 und 1995 im Vergleich (in % des Gesamtvolumens)	14
Abbildung 6:	Exemplarische fremd- und eigenbestimmte Einflußfaktoren auf die kommunale Haushaltssituation	31
Abbildung 7:	Grundzüge des New Public Management	43
Abbildung 8:	Schwierigkeiten bei der Verwaltungsmodernisierung	80
Abbildung 9:	Gründe für die Mängel im kommunalen Zielsystem	89
Abbildung 10:	Rollen der Bürger und daraus resultierende Zielsetzungen der Kommunalverwaltung	92
Abbildung 11:	3-E-Konzept zur Definition des Wirtschaftlichkeitsziels	96
Abbildung 12:	Qualitätsziele in der Kommunalverwaltung	101
Abbildung 13:	Exemplarische Qualitätsindikatoren	102
Abbildung 14:	Hierarchischer Aufbau eines Produktplans (Beispiel Sozialwesen)	112
Abbildung 15:	Ansatzpunkte bei der Prozeßoptimierung	126
Abbildung 16:	Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung	133
Abbildung 17:	Erforderliche Qualifikationen von Führungskräften	161
Abbildung 18:	Beispiel eines interkommunalen Leistungsvergleichs (Personenstandswesen)	173

Abbildung 19:	Leitbild des Kreises SOEST	180
Abbildung 20:	Leitbild der Stadtverwaltung LUDWIGSHAFEN und des Fachbereichs Kultur	180
Abbildung 21:	Haupterfolgskriterien von Teamarbeit	188
Abbildung 22:	Anforderungen an Projektleiter	190
Abbildung 23:	Widerstandsformen	195
Abbildung 24:	Beispielhafte Beteiligungsformen	198
Abbildung 25:	Wichtige Kriterien zur Beraterauswahl	210
Abbildung 26:	Phasenmodell	217
Abbildung 27:	Alternative Modernisierungspfade	219
Abbildung 28:	Zeithorizont der Verwaltungsmodernisierung	226
Abbildung 29:	Modernisierungsthemen im Integrativen Ansatz und wichtige Interdependenzen	235
Abbildung 30:	Zentrale Merkmale des Integrativen Ansatzes	242
Abbildung 31:	Module des Integrativen Ansatzes im Überblick	243
Abbildung 32:	Teilprojekte des übergreifenden Führungskonzeptes	250
Abbildung 33:	Ideenbaum zur Maßnahmendetaillierung	255
Abbildung 34:	Gegenüberstellung des Business Reengineering und der Organisationsentwicklung	262

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
Bd.	Band
BR	Business Reengineering
diff.	differenziert
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
(E)DV	(Elektronische) Datenverarbeitung
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HO	Haushaltsordnung
i.d.R.	in der Regel
insb.	insbesondere
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle (für Verwaltungsvereinfachung)
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozeß
Lgn.	Leistungen
lin.	linear
MittKGSt	Mitteilungen der KGSt (Zeitschrift)
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
OE	Organisationsentwicklung
o.J.	Ohne Jahresangabe
o.O.	Ohne Ortsangabe

TQM	Total Quality Management
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VOP	Verwaltung - Organisation - Personal (Zeitschrift)
zfo	Zeitschrift Führung Organisation

1 Einleitung

1.1 RELEVANZ UND AKTUALITÄT

Als Produzent und Gewährleister institutioneller Rahmenbedingungen sowie als Anbieter öffentlicher Leistungen erfüllt die öffentliche Verwaltung eine wichtige Funktion für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Gesellschaft. Denn "dort, wo die öffentliche Verwaltung fehlt, wo die Infrastrukturen nicht tragfähig sind oder wo Willkür und Korruption den Alltag bestimmen, dort kann sich auch keine blühende Wirtschaft und kein Sozialwesen entwickeln, in dem es sich leben läßt."¹

Da erst eine funktionierende Verwaltung die Umsetzung demokratisch gefällter Entscheidungen ermöglicht, leistet sie einen wichtigen gesellschaftlichen Beitrag und stellt einen "Dienst am Menschen und einen Dienst an der Gemeinschaft"² dar.

Trotz oder gerade wegen ihrer großen Bedeutung ist die öffentliche Verwaltung jedoch insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion über die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland in Kritik geraten. Zahlreiche Publikationen beklagen ineffiziente und ineffektive Strukturen und Abläufe sowie die mangelnde Ausrichtung der Verwaltung an den Interessen der Bürger und Unternehmen.³

Auf die vielfältig geäußerte Kritik an der öffentlichen Verwaltung haben bislang die Kommunalverwaltungen am deutlichsten reagiert.⁴ Dies liegt zum einen daran, daß die Kommunalverwaltung die für den Bürger "unmittelbarste" Verwaltung darstellt. Denn "nirgendwo sonst sind politische Entscheidungen direkter und erfahrbarer, nirgendwo sonst greifen sie unmit-

¹ Wolff (1993): 185

² Kirchschläger (1995): 196

³ vgl. exemplarisch Lipphardt (1994), Metzen (1994), Bösenberg/Hauser (1994), Bund der Steuerzahler (1993) sowie zahlreiche Berichte in Magazinen, wie z.B. Sirleschtov (1996) oder Siering u.a. (1996). Der Satz, wonach der öffentliche Dienst nicht öffentlich, sondern maximal halböffentlich sei, da er sich zur einen Hälfte mit sich selbst beschäftige, unterstreicht die kritische Haltung gegenüber der öffentlichen Verwaltung. In diesem Zusammenhang sei auch an ein Zitat Ciceros erinnert, der bereits auf dieses Problem verwies: „Der Staatsdienst muß zum Nutzen derer geführt werden, die ihm anvertraut sind, nicht zum Nutzen derer, denen er anvertraut ist.“

⁴ Eine Darstellung der im Vergleich zu den Kommunalverwaltungen üblicherweise nicht so umfassenden Reformbemühungen einzelner Bundesländer findet sich in Hill/Klages (Hrsg.) (1997b). Exemplarische Reformaktivitäten des Bundes werden von Kanther (1996) beschrieben. Zur Arbeit und Ergebnissen des Sachverständigenrates "Schlanker Staat" vgl. Sachverständigenrat "Schlanker Staat" (Hrsg.) (1997a), (1997b) (1997c); Hofmann, H. (1996): 32ff. .

telbarer in das persönliche Lebensumfeld ein“⁵. Deshalb ist die Kommunalverwaltung sehr viel stärker direkter Kritik - sei es durch unmittelbare Rückmeldungen der Bürger oder durch die lokale Presse - ausgesetzt als die Verwaltungen der Länder oder des Bundes. Zum anderen schafft die seit mehreren Jahren angespannte Kassenlage der Kommunen erheblichen Handlungsdruck, da die drastische Finanzkrise eine ernsthafte Gefährdung der politischen und wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit der Kommunen darstellt.

Soll die seit fast 200 Jahren bestehende und grundgesetzlich (Art. 28.2 GG) verankerte kommunale Selbstverwaltung mit ihrem Grundgedanken, alle Angelegenheiten des örtlichen Wirkungsbereichs unter starker bürgerschaftlicher Beteiligung dezentral und eigenverantwortlich zu regeln⁶, auch in Zukunft erhalten und gestärkt werden, bedarf es einer umfassenden Modernisierung der Kommunalverwaltung hin zu einer bürgerorientierten, effizienten und effektiven Verwaltung.

Unter unterschiedlichen Stichworten, wie z.B. “New Public Management”, “Neues Steuerungsmodell”, oder “Dienstleistungsunternehmen Stadtverwaltung” werden seit Beginn der 90er Jahre intensiv die Reformfordernisse und -bemühungen in Wissenschaft und Praxis erörtert und schrittweise verwirklicht. So haben zahlreiche Kommunen in den letzten Jahren Reformen, zum Teil mit guten Ergebnissen, eingeleitet.⁷

1.2 ZU DIESER ARBEIT

1.2.1 Zielsetzung und Vorgehen

Die vorliegende Arbeit verfolgt drei Zielsetzungen, mit denen sich jeweils ein Kapitel beschäftigt:

- Darstellung des kommunalen Handlungsbedarfs und der bisherigen Reformansätze (Kapitel 2)
- Entwicklung der Grundzüge eines kommunalen Veränderungsmanagements (Kapitel 3)
- Entwurf einer möglichen Reformstrategie (Kapitel 4)

⁵ Herzog (1995): 417

⁶ vgl. Schöneich (1996): 1; Grömig (1996): 15

Zur kommunalen Selbstverwaltung vgl. ausführlich Vogelgesang/Lübking/Jahn (1997), 29ff., Gisevius (1992): 23ff., Jourdan/Jürgenliemk (1991): 10f.

⁷ vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.2.3

Darstellung des kommunalen Handlungsbedarfs und der bisherigen Reformansätze. Das zweite Kapitel dient dazu, mit der Darstellung des enormen Handlungsbedarfs die Notwendigkeit der kommunalen Modernisierung zu begründen und einen Überblick über die bereits erfolgten Reformaktivitäten zu geben. Dazu werden zunächst die grundlegenden Herausforderungen der deutschen Kommunen analysiert, nämlich die Finanz-, Akzeptanz- und Modernisierungslücken. Anschließend werden die konzeptionellen Grundlagen, das Umfeld sowie die Praxis der vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen entwickelten Reformansätze im Überblick dargestellt. Das Kapitel schließt mit einer Diskussion der Schwierigkeiten bei der bisherigen Verwaltungsmodernisierung.

Entwicklung der Grundzüge eines systematischen kommunalen Veränderungsmanagements. Viele Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung sind von ausgeprägten Umsetzungsdefiziten gekennzeichnet, wie JANN sehr pointiert zum Ausdruck bringt⁸:

„Der entscheidende Engpaß der bisherigen Reformbemühungen war weder ein Mangel an Analysen der Defizite der herkömmlichen Verwaltung, noch ein Mangel an Ideen für Reformvorschläge und Alternativen, sondern der entscheidende Engpaß liegt in der Umsetzung dieser Analysen und Vorschläge. Anders gewendet: Das Problem der Verwaltungsreform ist nicht die Wissensebene, sondern die Handlungsebene.“

In eine ähnliche Richtung argumentieren NASCHOLD, der eine „weitgehende Hilflosigkeit bei der Umsetzung der Reformkonzeptionen“⁹ konstatiert, und SCHÖNEICH, der darauf hinweist, daß „die Notwendigkeit der Verwaltungsmodernisierung zu begründen leichter fällt, als erfolgreich deren Umsetzung zu betreiben.“¹⁰ Die Analyse der Ursachen dieser Umsetzungsdefizite weist auf die Notwendigkeit hin, ein systematisches kommunales Veränderungsmanagement zu entwickeln, das die Kommunen bei der Gestaltung ihrer Veränderungsprozesse unterstützen kann.

In Kapitel 3 werden die Grundzüge eines solchen kommunalen Veränderungsmanagements entwickelt. Dazu werden zunächst Anforderungen definiert und konzeptionelle Grundlagen des kommunalen Veränderungsmanagements dargestellt. Auf dieser Basis folgt dann die Diskussion der Ziele des kommunalen Veränderungsmanagements sowie dessen inhaltliche und methodische Gesichtspunkte.

Diese umfassende Perspektive ist von zentraler Bedeutung, da die Schwierigkeiten der Reformpraxis eindrücklich zeigen, daß neben dem bisherigen Schwerpunkt, der sehr stark auf

⁸ Jann (1993): 78

⁹ Naschold (1995a): 248

inhaltlichen Aspekten lag, stärker Überlegungen zur Zielsetzung und zum methodischen „Wie“ des Modernisierungsprozesses bei der Gestaltung von Veränderungsprozessen Berücksichtigung finden müssen. Dabei muß den Besonderheiten der Kommunalverwaltung Rechnung getragen werden und unbedingt vermieden werden, der Kommunalverwaltung existierende Konzepte unreflektiert „überzustülpen“.

Entwurf einer möglichen Reformstrategie. In Kapitel 4 werden mit dem sogenannten Integrativen Ansatz die Umriss einer möglichen Reformstrategie entworfen. Nach einer kurzen Charakterisierung des Ansatzes, die sich an Struktur und Inhalt des dritten Kapitels orientiert, erfolgt die Beschreibung einer möglichen Ausgestaltung sowie eine kurze Einordnung des Integrativen Ansatzes in das Umfeld anderer Reformstrategien. Da jede Verwaltung aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Voraussetzungen und Zielsetzungen ihren Modernisierungsprozeß selbst entwickeln muß, kann und will der Integrative Ansatz kein „Patentrezept“ für die Verwaltungsmodernisierung sein.

Mit diesen drei Zielsetzungen will die vorliegende Arbeit einen Beitrag dazu leisten, die Diskussion in Wissenschaft und kommunaler Praxis noch stärker auf die Umsetzungsaspekte der Verwaltungsmodernisierung zu richten. Darüber hinaus soll sie durch die systematische Darstellung der Ziele, Inhalte und Methoden kommunaler Veränderungsprozesse und durch den Entwurf eines konkreten Reformansatzes dazu beitragen, eine Heuristik zu entwickeln, welche die Grundlage für die individuelle Gestaltung von Veränderungsprozessen in der Verwaltung bilden kann.¹¹ Die Aufgabe einer derartigen Praxistheorie besteht darin, den Reformkommunen Unterstützung und Anregung für die Verwaltungsmodernisierung zu bieten, und dadurch die Erfolgchancen der Modernisierungsbemühungen, die im abschließenden Kapitel 5 diskutiert werden, zu erhöhen.

1.2.2 Themeneingrenzung und methodischer Ansatz

Im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform bestehen Handlungsmöglichkeiten in der Veränderung der Produktionsformen, des Güter- und Leistungsangebots und der Regulierungsformen.¹² Die vorliegende Arbeit konzentriert sich stark auf die erste Dimension und beschäftigt sich mit der Frage, wie die kommunale Leistungsfähigkeit durch eine Veränderung der Produktionsformen gesteigert werden kann. Der Begriff der Produktionsformen wird hierbei ausgesprochen weit interpretiert und bezieht neben strukturellen Themen (z.B. Aufbau- und Ablauforganisation) auch Steuerungsinstrumente und die Verwaltungskultur ein.

¹⁰ Schöneich (1996): 14

¹¹ vgl. Barthel (1994a): 547

¹² vgl. Naschold (1994): 369

Darüber hinaus werden nicht nur die verwaltungsinternen Produktionsformen, sondern auch die Schnittstellen nach außen (zur Kommunalpolitik und den Bürgern bzw. Unternehmen) betrachtet. Mit der Fokussierung auf Produktionsformen wird die Überzeugung zum Ausdruck gebracht, daß unabhängig davon, in welchem Maß kommunales Engagement politisch gewünscht ist, die Leistungen der Kommune zielgerichtet (d.h. wirtschaftlich und qualitativ hochwertig) und demokratisch legitimiert angeboten werden müssen und die Kommune allein dem Gemeinwohl verpflichtet ist.

Aspekte der zweiten Dimension fließen insofern in die Untersuchung ein, als im Sinne eines zielorientierten kommunalen Handelns das Leistungsangebot ständig dahingehend überprüft werden muß, ob die jeweiligen Leistungen die entsprechenden Zielbeiträge liefern. Außerdem wird im Zusammenhang eines veränderten Aufgabenverständnisses diskutiert, inwieweit sich eine differenzierte Betrachtung von Leistungsangebot und Leistungserstellung¹³ positiv auf die kommunale Leistungsfähigkeit auswirkt. Gesichtspunkte, die vor allem Gegenstand der umfangreichen und teilweise sehr ideologisch geführten Privatisierungs- bzw. Deregulierungsdebatte sind, werden nicht thematisiert.

Da sich die Arbeit mit den Bedingungen einer Kommunalreform „aus eigener Kraft“ beschäftigt¹⁴, werden die Kommunalverfassungen, die Einbettung der Kommunalverwaltung in die staatliche Aufgabenteilung sowie die zahlreichen Vorschriften von Bund und Ländern, welche die Arbeit der Kommunalverwaltung beeinflussen, als gegeben angenommen. Gleichwohl werden Hinweise auf Bestimmungen gegeben, welche die Kommunalreform erschweren.

Aufgrund der bereits sehr umfangreichen Literatur zu ausländischen Reformkommunen sowie aus Komplexitätsgründen beschäftigt sich die Arbeit mit der Modernisierung *deutscher* Kommunen¹⁵, so daß ausländische Reformansätze und Beispiele nur sehr selektiv einbezogen werden.

Die Themeneingrenzung sieht ferner vor, die Optimierung kommunaler Beteiligungsunternehmen (z.B. Ver- und Entsorgungsbetriebe und öffentlicher Nahverkehr) nicht in die Untersuchung aufzunehmen sowie die Arbeit auf mikroökonomische Themen der Verwal-

¹³ So kann das Leistungsangebot nach wie vor durch die Kommune gewährleistet werden. Die Leistungserstellung wird jedoch von Dritten übernommen.

¹⁴ Bisweilen wird die Auffassung vertreten, den Kommunen wären so stark die Hände gebunden, daß Kommunalreformen nur dann möglich bzw. sinnvoll wären, wenn Bund und Länder in Vorlage treten würden (vgl. exemplarisch Kühnlein/Wohlfahrt (1994): 4). Diese Auffassung wird den tatsächlich bestehenden Reformmöglichkeiten (wie auch die kommunale Praxis anschaulich verdeutlicht) nicht gerecht und dient häufig als Vorwand, keine Reformschritte einleiten zu müssen.

¹⁵ Der Begriff der Kommune beinhaltet Städte, Gemeinden und Kreise. Implizit steht jedoch die Reform von Verwaltungen größerer *Städte* aufgrund des dort besonders virulenten Handlungsbedarfs im Vordergrund.

tungsmodernisierung zu fokussieren und makroökonomische Effekte nicht zu berücksichtigen.

Zur Erstellung dieser Arbeit wurde zum Thema der Verwaltungsreform sowie zum Veränderungsmanagement umfangreiche Literatur aus Wissenschaft und Praxis analysiert. Darüber hinaus wurde auf veröffentlichte Finanzdaten und auf Ergebnisse von Umfragen (v.a. des Deutschen Städtetages) zurückgegriffen. Schließlich flossen in die Arbeit Erfahrungen ein, die der Autor als externer Berater in zahlreichen Projekten (v.a. im öffentlichen Sektor, so z.B. bei der Stadtverwaltung LUDWIGSHAFEN) sammelte.

2 Ausgangslage

2.1 HERAUSFORDERUNGEN DER KOMMUNEN

2.1.1 Finanzlücke

Die deutschen Kommunen befinden sich in einer tiefgreifenden und langanhaltenden Finanzkrise. Immer mehr Städte sind entgegen der Regelungen des kommunalen Haushaltsrechts außerstande, die laufenden Personal-, Sach- und Sozialausgaben sowie den Schuldendienst aus laufenden Mitteln zu erwirtschaften.¹⁶ Die daraus resultierenden defizitären Verwaltungshaushalte bewirken eine immer stärkere Einflußnahme der Länder, "die über ihre Aufsichtsbehörden dann darüber entscheiden, ob der kommunale Haushalt so umgesetzt werden kann oder einer Änderung bedarf."¹⁷ Diese Einflußnahme der Länder stellt eine ernsthafte Gefährdung der politischen und wirtschaftlichen Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Kommunen und damit der kommunalen Selbstverwaltung dar.¹⁸

2.1.1.1 Entwicklung der kommunalen Finanzen

Nach einigen Jahren mit positiver finanzieller Entwicklung, weisen die Kommunalhaushalte seit 1990 negative Finanzierungssalden¹⁹ auf (siehe Abbildung 1). Im Gegensatz zu früheren Finanzkrisen (wie beispielsweise zu Beginn der 80er Jahre) deutet dabei das lange Anhalten der Finanzkrise (auch über den "Vereinigungsboom" hinweg) sowie die Tatsache, daß

¹⁶ vgl. Deutscher Städtetag (1996a): 521

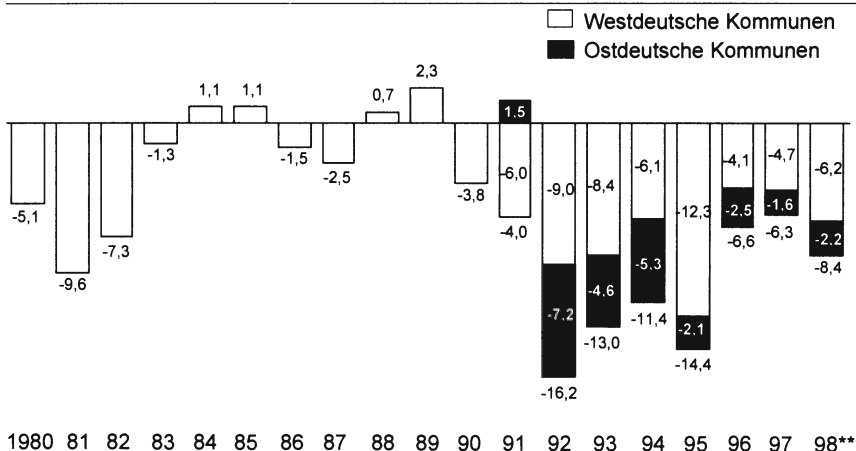
¹⁷ Brückmann/Walther (1994): 209

¹⁸ Deutliche Parallelen zwischen der gegenwärtigen Situation und der Lage der (Groß-)Städte während der Weimarer Republik beschreibt RUDLOFF. Nach der Inflationsphase 1923/24 führte eine ehrgeizige Modernisierungspolitik der städtischen Infrastruktur zu einer hohen Neuverschuldung. Während der Weltwirtschaftskrise öffnete sich die Schere der Ausgaben und Einnahmen dramatisch. Vor allem die Sozialausgaben stiegen sehr stark, mit der Folge, daß trotz eines rigorosen Sparkurses zahlreiche Gemeinden finanziell zusammenbrachen. Nur acht der 89 größten Städte gelang es 1932 noch, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. In Preußen kamen mehr als 600 Kommunalverwaltungen unter die Kuratel eines Staatskommissars: die kommunale Selbstverwaltung war in einer tiefen Krise (vgl. Rudloff (1993)).

¹⁹ Als Finanzierungssaldo wird hier die Differenz aus den sogenannten bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben verstanden. Die Bereinigungen umfassen die "besonderen Finanzierungsvorgänge" (auf der Einnahmenseite: Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, innere Darlehen sowie Entnahmen aus Rücklagen, auf der Ausgabenseite: Tilgungen am Kreditmarkt, Rückzahlung innerer Darlehen, Abwicklung von Fehlbeträgen aus den Vorjahren, Zuführungen an Rücklagen). Im Finanzierungssaldo ist der Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen enthalten (vgl. Karrenberg/Münstermann (1997): 196).

mittlerweile sehr viele Kommunen betroffen sind²⁰, auf eine nicht nur konjunkturelle, sondern v.a. strukturelle Krise hin.

**Abbildung 1: Finanzierungssalden der deutschen Kommunen
(1980 - 1998, in Mrd. DM)**



1980 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98**

* Gemeinden und Gemeindeverbände (Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen)

** geschätzt

Quelle: Karrenberg/Münstermann (1998): 216ff.

Nach den Jahren 1992 bis 1995 mit sehr hohen Fehlbeträgen zeigen die Zahlen der Jahre 1996 und 1997 zwar eine gewisse finanzielle Entspannung, die v.a. auf gesunkene Sozialausgaben infolge der Einführung der Pflegeversicherung und der Neuregelung des Kindergeldes und eine weiter rückläufige Investitionstätigkeit zurückzuführen ist. Dennoch kann vor dem Hintergrund der ungeklärten zukünftigen Entwicklung der Kommunalhaushalte noch nicht von einer finanziellen Entwarnung gesprochen werden. Auf der Ausgabenseite werden strukturelle Effekte bei den Personalausgaben²¹ und vor allem das starke Anwachsen der Beamtenpensionen für Belastungen sorgen, die bislang in den meisten Planungen nicht

²⁰ Seit 1992 sind die kumulierten Kommunalhaushalte sowohl in West- als auch in Ostdeutschland defizitär. Außerdem können auch viele süddeutsche Städte, die früher von finanziellen Krisen weniger betroffen waren, keinen ausgeglichenen Haushalt mehr vorlegen bzw. erreichen nur durch den Rückgriff auf die Rücklagen und andere Vermögenswerte den Haushaltsausgleich (vgl. Reidenbach (1996): 37).

²¹ Durch die Dienstaltersstufenregelung steigen die Personalausgaben auch ohne Tarifiersteigerungen regelmäßig an.

berücksichtigt werden.²² Offen ist ferner die Entwicklung der Sozialausgaben, da sie sehr stark von der Entwicklung der Arbeitsmarktes sowie den arbeitsmarktpolitischen Regelungen abhängig ist.²³

Um die drastische Finanzsituation zu verdeutlichen, zeigt die Abbildung 2 exemplarisch die Finanzkennzahlen einzelner Städte.²⁴ Als Indikatoren für die Finanzsituation werden Fehlbedarfe im Verwaltungshaushalt sowie die sogenannte „erwirtschaftete Investitionsrate“ verwendet.²⁵ Der Fehlbedarf zeigt, "in welchem Maß eine Stadt nicht in der Lage ist, die laufenden Ausgaben und die Pflichtzuführung zum Vermögenshaushalt, die in den meisten Ländern in Höhe der ordentlichen Schuldentilgung vorgeschrieben ist, aus laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushalts zu finanzieren.²⁶ Die „erwirtschaftete Investitionsrate“ gibt an, inwieweit Mittel vom Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt zugeführt werden, die über die Pflichtzuführung hinausgehen und zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen. Diese auch als „Freie Spitze“²⁷ bezeichnete Kennzahl weist in vielen Städten inzwischen negative Vorzeichen auf. Dies bedeutet, daß zur Deckung der laufenden Ausgaben im Verwaltungshaushalt der Rückgriff auf den Vermögenshaushalt (z.B. durch Vermögensveräußerungen oder die Auflösung von Rücklagen) notwendig ist. Die negativen Investitionsraten haben damit ebenfalls den Charakter von Defiziten in den Verwaltungshaushalten und müssen deshalb bei der Beurteilung der finanziellen Situation einer Kommune berücksichtigt werden. Die Abbildung zeigt ferner die Höhe der Vorjahresfehlbeträge²⁸ sowie einen "modifizierten Periodenfehlbedarf", der Auskunft über den Fehlbedarf gibt, der im Jahr

²² vgl. Lüder (1996b): 94. Nach einer Projektion von FÄRBER wird der Anteil der Pensionen und Beihilfen aller Beamten am Bruttoinlandsprodukt von 1,75 % in 1995 auf 2,16 % in 2005 bzw. 2,80 % in 2015 steigen (vgl. Färber (1995): 109).

²³ Bezüglich der Einnahmenseite sei hier exemplarisch an die ungeklärte Zukunft der Gewerbesteuer erinnert.

²⁴ Diese Übersicht basiert auf einer Umfrage bei unmittelbaren Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages, die im Gemeindefinanzbericht 1998 veröffentlicht wurde. Sie ist vorläufigen Charakters, da einige Städte bis zum Stichtag noch keine Angaben über das voraussichtliche Defizit ihres Verwaltungshaushalts machen konnten und die vorliegenden Daten nur einen vorläufigen Planungsstand wiedergeben, der sich im Zuge der Haushaltsberatungen bis zur Verabschiedung des Haushalts und beim Haushaltsvollzug ändern kann (vgl. Karrenberg/Münstermann (1998): 184ff.). In Abbildung 2 wurden solche Städte aufgenommen, bei denen der relative Fehlbedarf 15 % übersteigt oder die einen hohen absoluten Fehlbedarf (> 200 Mio. DM) aufweisen.

²⁵ vgl. Karrenberg/Münstermann (1998): 184ff.

²⁶ Karrenberg/Münstermann (1997): 169

²⁷ vgl. Schwarting (1993): 153, ausführlich 116f. und 272

²⁸ Nach den Regeln des kommunalen Haushaltsrechts müssen Altfehlbeträge spätestens im übernächsten Jahr abgedeckt werden (vgl. Schwarting (1993): 158, Depiereux (1982): 69). Wenn beispielsweise in der Haushaltsrechnung 1996 ein Fehlbetrag von 50 Mio. DM festgestellt wurde, muß im Haushaltsplan 1998 ein Periodenüberschuß von 50 Mio. DM vorgesehen werden, um zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen. Der Vorjahresfehlbetrag ist in den Zahlen des absoluten und relativen Fehlbetrages enthalten.

1998 neu entstünde (also ohne Berücksichtigung von Altfehlbeträgen), wenn nicht auf den Vermögenshaushalt zurückgegriffen würde.

Abbildung 2: Wichtige Finanzkennzahlen einzelner Städte

Stadt (Stand: 1998) in Mio. DM	Relativer Fehlbedarf (1)	Fehlbedarf	Vorjah- resfehl- betrag	Erwirt- schaftete Investi- tionsrate	Modifizierter Perioden- fehlbedarf (2)
Offenbach	42,5%	317,0	235,8	-1,0	82,2
Kassel	38,9%	609,3	486,6	-4,5	127,2
Zweibrücken	35,4%	46,6	10,9	-0,7	36,4
Wilhelmshaven	33,4%	140,1	119,4	0,2	20,5
Cuxhaven	33,1%	81,6	39,2	0,0	42,4
Saarbrücken	31,3%	337,1	227,9	0,0	109,2
Salzgitter	30,3%	178,0	105,2	0,0	72,8
Witten	29,6%	143,0	135,0	-11,2	19,2
Remscheid	23,2%	113,6	58,2	-9,5	64,9
Oberhausen	22,1%	229,4	103,3	-0,7	126,8
Mainz	20,8%	162,0	89,0	-3,3	76,3
Kaiserslautern	20,4%	90,7	50,5	-4,8	45,0
Pirmasens	20,0%	39,0	15,8	-4,8	28,0
Speyer	16,6%	28,1	13,0	-0,8	15,9
Hanau	16,4%	65,4	28,4	-1,9	38,9
Emden	16,3%	43,8	24,8	0,0	19,0
Worms	16,0%	43,2	21,4	-1,6	23,4
Göttingen	15,9%	109,0	58,1	0,0	50,9
Gera	15,2%	54,4	0,0	0,0	54,4
Gelsenkirchen	13,8%	166,0	83,6	-10,9	93,3
Braunschweig	13,2%	141,3	100,2	0,0	41,1
Wuppertal	12,9%	218,6	72,5	-3,4	149,5
Oldenburg	12,4%	82,3	40,2	0,0	42,1
Frankfurt	12,2%	691,1	0,0	-29,8	720,9
Hildesheim	11,0%	58,2	27,8	0,0	30,4
Trier	11,0%	43,4	34,1	-4,7	14,0
Lünen	10,8%	34,8	17,9	-6,2	23,1
Herne	10,4%	80,0	36,0	0,0	44,0
Wiesbaden	8,7%	121,2	69,0	-68,3	120,5
Hannover	7,8%	214,7	132,6	0,4	82,5
Dortmund	3,9%	110,4	72,5	-73,7	111,6
Essen	3,3%	107,8	371,2	-350,2	86,8
Duisburg	0,0%	0,0	565,0	-781,9	216,9

Quelle: Karrenberg/Münstermann (1998): 185, eigene Berechnungen

(1) Fehlbedarf bezogen auf die Summe aus Einnahmen des Verwaltungshaushalts und dem Fehlbedarf.

- (2) Fehlbedarf des Jahres 1998 abzüglich der Deckung der Vorjahresfehlbeträge zuzüglich der Investitionsrate. Zum Beispiel weist die Stadt Zweibrücken für 1998 einen Fehlbedarf von 46,6 Mio. DM aus. Darin enthalten sind 10,9 Mio. DM als Deckung der Altfehlbeträge, so daß sich ein Periodendefizit von 35,7 Mio. DM ergibt. Da der Vermögenshaushalt mit 0,7 Mio. DM in Anspruch genommen wurden, beträgt der "modifizierte Periodenfehlbedarf" 36,4 Mio. DM.

Die Abbildung veranschaulicht vor allem anhand der relativen Höhe der Fehlbedarfe die Dramatik der Situation vieler deutscher Kommunen. Außerdem zeigt sich, daß viele Städte nicht nur Altfehlbeträge "vor sich her schieben", sondern daß auch für das Jahr 1998 neue Defizite erwartet werden, die den finanziellen Spielraum der Städte weiter einschränken.

Aufgrund dieser Zahlen wird deutlich, daß die Haushaltskonsolidierung auch mittelfristig ein Thema von großer Bedeutung für die Kommunen bleibt. Dies belegen auch die Umfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik, in deren neueren Ergebnissen nach mehreren Jahren mit geringer Bedeutung das Thema Haushaltskonsolidierung in Verbindung mit dem Thema Verwaltungsreform wieder mit großem Abstand als das wichtigste Problem der Kommunen bezeichnet wird.²⁹

2.1.1.2 Ursachen

Generell können Finanzierungsdefizite von Kommunen zwei verschiedene Ursachen haben. Zum einen bewirken hohe Investitionen, denen auf der Finanzierungsseite keine entsprechenden Einnahmen gegenüberstehen, Finanzierungsdefizite. Zum anderen - und dies ist gegenwärtig der vorherrschende Grund für die stark negativen Finanzierungssalden - führen nur geringe Überschüsse oder gar Defizite in den Verwaltungshaushalten dazu, daß selbst bei geringer Investitionstätigkeit ein negativer Finanzierungssaldo entsteht.³⁰

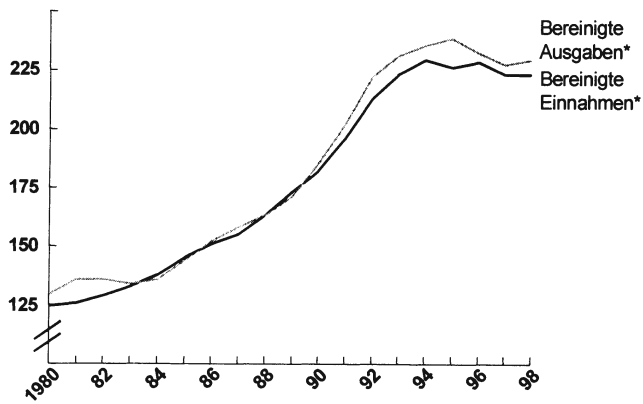
Wie beschrieben, geht in Westdeutschland seit 1990 die Schere zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben auseinander (siehe Abbildung 3). Haupttreiber dieser Entwicklung sind die Sozialausgaben, die insbesondere durch den rasanten Anstieg der von den Kommunen finanzierten Sozialhilfe sehr viel stärker gestiegen sind als die anderen Ausgabearten bzw. die Ausgaben insgesamt (siehe Abbildung 4).³¹ Eine Übersicht über absolute Höhe und die strukturellen Verschiebungen der kommunalen Ausgaben und Einnahmen zeigt Abbildung 5.

²⁹ vgl. Mäding (1996a): 215

³⁰ vgl. Reidenbach (1996): 29

³¹ Die Ursachen für den Anstieg der Sozialhilfeausgaben liegen vor allem in der hohen Arbeitslosigkeit (v.a. der Dauerarbeitslosigkeit), in der großen Zahl von Aus- und Übersiedlern und von Flüchtlingen sowie im Anstieg der sogenannten "Hilfe in besonderen Lebenslagen", z.B. für Behinderte und Pflegebedürftige (vgl. Vesper (1996): 54).

Abbildung 3: Einnahmen und Ausgaben westdeutscher Gemeinden von 1980 bis 1998 (in Mrd. DM, nominal)



* Bereinigte Größen ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahmen/-tilgungen, innere Darlehen, Rücklagenentnahmen/-zuführungen, Abwicklung von Fehlbeträgen)

Quelle: Für die Daten bis 1993: Karrenberg/Münstermann (1995): 183; für die Daten ab 1993:

Karrenberg/Münstermann (1998): 216 (Daten für 1996 und 1997 vorläufig, für 1998 geschätzt)

Abbildung 4: Entwicklung einzelner Ausgabenarten westdeutscher Gemeinden 1980 bis 1998 (Index 1986 = 100, nominal)

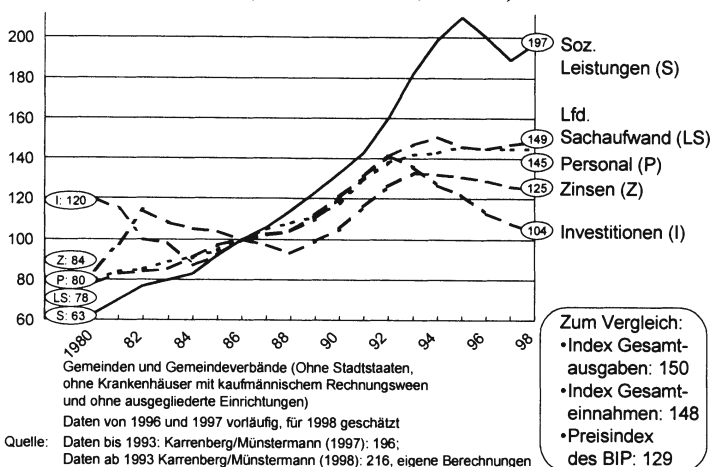


Abbildung 5: Ausgaben- und Einnahmenstruktur der westdeutschen Gemeinden 1980 und 1995 im Vergleich (in % des Gesamtvolumens)

Ausgaben		130,2 Mrd. DM	228,9 Mrd. DM	Einnahmen		125,08 Mrd. DM	222,7 Mrd. DM
				Veräußerungs- erlöse		3	5
			15	Gebühren		11	14
Investitionen	30		6				
			4				
Zahlung an öff. Bereich	3			Steuern (netto)	38		37
Zinsen	5		21				
Soz. Leistungen	12						
			18				
Lfd. Sachaufwand	17			Zahlungen von Bund und Land**	32		27
Personal	26		27				
Sonstiges	7		9	Sonstiges	16		15
		1980	1998*			1980	1998*

* Daten für 1998 Schätzung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

** einschließlich Investitionszahlungen

Quelle: Karrenberg/Münstermann (1998): 216; eigene Berechnungen

Von besonderer Bedeutung für die Finanzsituation der Kommunen sind auch eine Reihe von Zusatzbelastungen durch Bund und Länder. Allein der bedarfsgerechte Ausbau des Platzangebots in Kindergärten aufgrund des im Schwangeren- und Familienhilfegesetz des Bundes festgeschriebenen Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz belastet die westdeutschen Kommunen mit zusätzlichen Betriebskosten von über 4 Mrd. DM pro Jahr sowie mit Investitionskosten von 21 Mrd. DM.³² BÖHME verweist in diesem Zusammenhang ferner auf gesetzliche Änderungen bei der Gewerbesteuer, die durch Anhebungen der Freibeträge zu Einnahmeausfällen bei den Kommunen geführt haben, auf hohe Baustandards durch Vorschriften des Bundes und der Länder, die kommunale Investitionen verteuern und auf die Regionalisierung des ÖPNV ohne ausreichende Finanzmittelzuweisung an die Länder und Kommunen.³³ Hinzu kommt die vor allem in den letzten Jahren beobachtbare Tendenz der Länder, eigene Finanzprobleme durch einen restriktiven Zuweisungskurs gegenüber den

³² vgl. Karrenberg (1994): 33

³³ vgl. Böhme (1995): 27

Kommunen zu mildern. Seit 1995 bestehen weitere Belastungen durch den Beitrag der westdeutschen Kommunen an den Transferleistungen zugunsten von Ostdeutschland.³⁴

So bedeutsam diese externen, überwiegend außerhalb des kommunalen Einflusses liegenden Ursachen für die Finanzkrise sind, dürfen bei aller Vehemenz, mit der auf diese Entwicklungen von kommunalen Vertretern verwiesen wird³⁵, die internen, also innerhalb des kommunalen Einflusses liegenden Gründe für die finanziellen Probleme nicht ignoriert werden können.³⁶ Neben der gravierenden Modernisierungslücke³⁷ ist hier vor allem die Tatsache zu nennen, daß sich die Kommunen in den Jahren mit guter Finanzausstattung zu "Rundumversorgern" entwickelt haben und heute einen historisch gewachsenen, hochkomplexen Aufgabenumfang aufweisen, der mit entsprechenden Personal- und Sachausgaben verbunden ist.³⁸ Sicherlich müssen die Länder und der Bund, die durch vielfältige Regelungen viele kommunale Ausgaben mitverursachen, zur Lösung der kommunalen Finanzprobleme herangezogen werden, doch sind in erster Linie die Kommunen selbst gefordert, einen Beitrag zur Sicherung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu leisten.

2.1.1.3 Konsequenzen

Die tiefgreifende Finanzlücke führt zu Konsequenzen, die v.a. in den folgenden drei Bereichen liegen:

- Wachsende Verschuldung
- Ausgabensenkungsprogramme
- Bemühungen zur Modernisierung der Verwaltung

Wachsende Verschuldung. Da in den meisten Städten die liquiden Rücklagen im wesentlichen aufgezehrt sind und Vermögensveräußerungen bislang einen eher geringen Stellenwert besitzen, ist seit 1991 ein Anstieg der kommunalen Verschuldung festzustellen³⁹, so daß der

³⁴ vgl. Mäding (1996b): 82. In den neuen Bundesländern sind die Kommunen aufgrund ihrer geringen Steuerkraft sehr stark von den Zuweisungen der Länder abhängig. Außerdem bewirken die Kostenremanenz im Personalbereich und ein hoher Investitionsbedarf zur Erneuerung und zum Ausbau der kommunalen Infrastruktur einen hohen Finanzbedarf.

³⁵ vgl. dazu v.a. die Publikationen des Deutschen Städtetages, insbesondere die Gemeindefinanzberichte (vgl. Karrenberg/Münstermann (1993), (1994), (1995), (1996), (1997)).

³⁶ vgl. Mäding (1996b): 83

³⁷ vgl. Kapitel 2.1.3

³⁸ In diesem Zusammenhang sind auch die Folgekosten kommunaler Investitionen bedeutsam, die bei der Investitionsentscheidung oftmals nicht berücksichtigt wurden, aber heute den Handlungsspielraum massiv einschränken.

³⁹ Die zunehmende Verschuldung der Kommunen bedingt einen Anstieg der Zinsausgaben, der jedoch infolge des niedrigen Zinsniveaus moderat ausfällt. Bei steigenden Zinsen würde der hohe Schuldenstand die kommunale Handlungsfähigkeit weiter einschränken.

Schuldenstand der west- und ostdeutschen Kommunen zum Jahresende 1997 rund 202 Mrd. DM betrug.⁴⁰

Da der kompensatorischen Verschuldung aufgrund des kommunalen Haushaltsrechts allerdings enge Grenzen gesetzt sind und die Einnahmesteigerungsmöglichkeiten relativ begrenzt sind, müssen die Kommunen mit Einsparungen reagieren, die bislang aufgrund ihrer hohen finanzwirtschaftlichen Disponibilität vor allem bei den Investitionen Wirkung zeigten.

Ausgabensenkungsprogramme. Eine weitere Konsequenz besteht darin, daß aufgrund der hohen kommunalen Defizite viele Länder dem Beispiel Nordrhein-Westfalens gefolgt sind, die Kommunen bei defizitären Haushalten zu verpflichten, sogenannte "Haushaltssicherungskonzepte" aufzustellen. Mit dieser Verpflichtung verfolgen die Länder eine "Politik der gesteuerten Selbstverantwortung"⁴¹, die von den Prämissen ausgeht, daß die Aufsichtsmaßnahmen so wenig wie möglich in die kommunale Gestaltungsfreiheit eingreifen sollen und die Bemühungen der Gemeinden um die Wiedergewinnung des Haushaltsausgleichs durch finanzielle Hilfen des Landes unterstützt werden. Die Haushaltssicherungskonzepte müssen Maßnahmen zur Entlastung sowohl des Verwaltungs- als auch des Vermögenshaushaltes umfassen und auf plausiblen Annahmen beruhen, die von der Kommunalaufsicht hinterfragt werden.

Zur Durchsetzung der Haushaltskonsolidierung wurden den staatlichen Aufsichtsbehörden besondere Weisungsrechte eingeräumt. Sie reichen von der Möglichkeit, Anordnungen im Einzelfall zu treffen bis hin zur Bestellung eines Beauftragten für den Haushalt ("Sparkommissar"). Diese Form eines "Notrechts" zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit stellt eine Art "ultima ratio" dar.⁴²

Die Haushaltssicherungskonzepte haben sich nach HELD als notwendige und geeignete Instrumente bewährt.⁴³ Allerdings sind die Konzepte nur dann hilfreich, wenn die Kommune das Konzept tatsächlich auch als Planungs- und Steuerungsinstrument einsetzt und nicht nur als "lästige Pflichtübung" versteht. An ihre Grenzen geraten die Haushaltssicherungskonzepte bei sehr hohen Defiziten, da dann der üblicherweise vorgesehene Konsolidierungszeitraum

⁴⁰ Der kommunale Anteil an den gesamten Staatsschulden hat sich jedoch seit 1980 aufgrund der rascheren Verschuldung von Bund und Ländern etwa halbiert (auf etwa 9 %). In diesem Zusammenhang ist der Hinweis von REIDENBACH von besonderer Relevanz, wonach "die Kommunen immer noch zwei Drittel der Sachinvestitionen erbringen", insbesondere vor dem Hintergrund, daß Investitionen zumeist schuldenfinanziert werden (Reidenbach (1996): 35).

Zu den statistischen Daten vgl. Deutsche Bundesbank (1999): 58.

⁴¹ Held (1995): 58ff.

⁴² vgl. Held (1995): 63

⁴³ vgl. Held (1995): 66

von fünf Jahren nicht ausreicht und das zeitliche, inhaltliche und finanzielle Nachhalten des Konsolidierungskonzeptes durch die Kommunalaufsicht schwierig wird.⁴⁴

Bemühungen zur Modernisierung der Verwaltung. Eine weitere Konsequenz der Finanzlücke ist besonders bedeutsam: Aufgrund der mit der Finanzlücke verbundenen Einschränkung der politischen und wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit ist die Finanzkrise ein wichtiger, wenn nicht der wichtigste Auslöser und Motor der gegenwärtigen Modernisierungsbemühungen im kommunalen Bereich.⁴⁵

2.1.2 Akzeptanzlücke

Die Kommunalverwaltung befindet sich nicht nur in einer Finanz- sondern auch in einer Akzeptanzkrise, die sich sowohl in einer Attraktivitäts- als auch in einer Legitimationslücke manifestiert.

2.1.2.1 Attraktivitätslücke

Die Attraktivität der Kommunalverwaltungen gegenüber den Bürgern⁴⁶ und Unternehmen als ihren Adressaten ist stark in Kritik geraten. So schneiden die Stadt- und Kreisverwaltungen im Kundenbarometer der Deutschen Marketing-Vereinigung in der Gesamtbewertung ("Globalzufriedenheit") als zweitschlechtester von 39 untersuchten Bereichen ab. In dieser Umfrage werden insbesondere die ungünstigen Öffnungszeiten und langen Bearbeitungszeiten heftig kritisiert.⁴⁷ Weitere Kritikpunkte an der Kommunalverwaltung bestehen darin, daß

⁴⁴ GRÖMIG, ein Mitarbeiter des Deutschen Städtetags, bemerkt angesichts der dramatischen Haushaltssituation zahlreicher Städte sarkastisch: "Wenn die Kommunalaufsicht nicht selber ratlos wäre, müßten in vielen Rathäusern Staatskommissare sitzen und als Zuchtmeister und Aufseher den dann entmündigten Räten und Verwaltung sagen, wo gespart werden und wie es weitergehen soll." (Vgl. Grömig (1995): 162)

FREUDENBERG argumentiert in eine ähnliche Richtung und weist in diesem Zusammenhang auf die Schwächen des kameralen Rechnungswesens in der öffentlichen Verwaltung hin, das eine Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nahezu unmöglich macht (vgl. Freudenberg (1994): 256ff.).

⁴⁵ NASCHOLD u.a. kommen allerdings in einer Untersuchung von Innovationspionieren im kommunalen Bereich zu dem Ergebnis, daß die Ressourcenlage lediglich in diffuser Weise das Umfeld der Modernisierung prägt und sich der finanzielle "Leidensdruck" nicht als auslösender Mechanismus für die Initiierung und noch weniger für die Selektion von Modernisierungsstrategien bestätigen läßt (vgl. Naschold u.a. (1996): 146). Dieses auf internationalen Vergleichen beruhende Ergebnis könnte darauf zurückzuführen sein, daß Innovationspioniere eine andere Motivationsstruktur aufweisen als die große Zahl der "Follower", deren Modernisierungsbemühungen sehr stark durch die Finanzkrise ausgelöst werden.

⁴⁶ Im Grunde sollte sich die Kommunalverwaltung nicht nur an den Bedürfnissen der *Bürger*, sondern an ihrer gesamten *Einwohnerschaft* und den Unternehmen ausrichten. Die Einwohnerschaft umfaßt alle Personen, die im Gemeindegebiet einen Wohnsitz haben, also neben den wahlberechtigten Bürgern auch Ausländer und nicht-wahlberechtigte Personen (vgl. Vogelgesang/Lübking/Jahn (1997): 71). Aus Vereinfachungsgründen wird jedoch im folgenden der Begriff des Bürgers verwendet.

⁴⁷ vgl. Meyer/Dornach (1996): 18ff. und 125; o.V. (1996b): 6

Ansprechpartner häufig unklar sind und die kommunalen Leistungen nicht adressaten- und damit extern orientiert, sondern an den organisatorischen Gegebenheiten der Kommunalverwaltung und somit binnenorientiert angeboten werden.

Aber nicht nur bei den Bürgern, sondern auch auf seiten der Unternehmen besteht ein großes "Verdrußpotential gegenüber der öffentlichen Verwaltung"⁴⁸, dessen Bedeutung angesichts des interkommunalen und internationalen Standortwettbewerbs immer weiter steigt. Attraktivitätsminderungen bewirken nach RÖTHIG zum einen Belastungen im Vorfeld einer (gesetzlichen) Regelung, die beispielsweise durch unklare Rahmenbedingungen oder unklare Verabschiedungstermine entstehen und so die Flexibilität des Unternehmens einschränken, Informationskosten verursachen und u.U. Investitionen verhindern. Zum anderen entstehen durch den Vollzug einer bestehenden Regelung Kosten oder „psychische Belastungen“ für die Unternehmen.⁴⁹

Nun liegt es im Charakter der Kommunalverwaltung, daß sie Ordnungsmaßnahmen anwenden muß, die persönliche Interessen des einzelnen zugunsten der Allgemeinheit beschneiden und damit als Leistungen nicht freiwillig nachgefragt werden. Entgegen der häufig vertretenen Auffassung, daß die Zufriedenheit der Adressaten aus diesem Grund zwangsläufig nicht so hoch ausfallen kann, ist gerade bei der Erstellung der hoheitlichen Leistungen der kommunalen Eingriffs- und Ordnungsverwaltung darauf zu achten, daß trotz ihres Zwangscharakters so wenig Belastungen wie möglich für die Bürger und Unternehmen entstehen.

Eine weitere Dimension der Attraktivitätslücke, die allerdings weitaus schwieriger zu überwinden ist als die oben beschriebene Dimension der Art der Leistungserstellung und den damit verbundenen Belastungen, besteht in dem Leistungsangebot der Verwaltung. Seit den 70er Jahren ist das Leistungsspektrum der Kommunalverwaltungen aufgrund gewachsener Ansprüche der Bürger und der regen Bereitschaft der Kommunalpolitik, diesen Ansprüchen stattzugeben, deutlich gestiegen.⁵⁰ Mit der gegenwärtigen Finanzkrise ist nun das Problem verbunden, daß immer mehr Ansprüche nach kommunalen Dienstleistungen nicht mehr erfüllt werden können und so die Attraktivität der Kommunalverwaltung negativ berührt wird.⁵¹

⁴⁸ vgl. Röthig (1992): 12ff.

⁴⁹ vgl. Röthig (1992): 13

⁵⁰ REINERMANN spricht in diesem Zusammenhang auch von einer "sanften Verstaatlichung vieler Lebensbereiche". (Reinermann (1994): 22)

⁵¹ In diesem Zusammenhang ist das zwiespältige Verhältnis vieler Bürger gegenüber dem politischen und administrativen System interessant: Zwar werden von den Bürgern die Kapazität und Kompetenz des politischen und administrativen Systems, die Probleme der Gesellschaft zu lösen, stark angezweifelt, doch unterstellen sie gleichzeitig die Allzuständigkeit des Staates für ungelöste Problemfelder (vgl. Strehl (1995): 139).

2.1.2.2 Legitimationslücke

Eng mit der Attraktivitätslücke verknüpft ist eine wachsende Legitimationslücke. Die Verwaltung gerät immer stärker unter Druck, Rechenschaft über ihre Arbeit ablegen und ihr Verhalten begründen zu müssen.⁵² Die Öffentlichkeit erwartet zunehmend von der Kommunalverwaltung, ihre Dienstleistungen wirtschaftlich, kundenbezogen und in guter Qualität zu erbringen und damit "Value for money" zu garantieren.⁵³

Eine der Ursachen für den gewachsenen Legitimationsdruck liegt in der hohen Abgabenbelastung durch kommunale Leistungen.⁵⁴ Der Druck wird zusätzlich verstärkt durch eine kritische, bisweilen auch undifferenzierte Diskussion in der Öffentlichkeit und in den Medien über die Qualität, Effizienz und Effektivität kommunaler Leistungen, die immer häufiger mit privatwirtschaftlichen Dienstleistungen und deren Servicestandards verglichen werden. Außerdem steigt die Verdrossenheit darüber, daß die getroffenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung häufig Leistungseinschränkungen gegenüber den Bürgern, nicht jedoch verwaltungsinterne Effizienzsteigerungen zur Folge haben. Weiteren Druck bewirkt der in vielen Branchen stattfindende Strukturwandel, da angesichts der tiefgreifenden Veränderungen in der Privatwirtschaft immer weniger Verständnis für den Reformstau im öffentlichen Bereich aufgebracht wird und bei Bürgern und Unternehmen die Bereitschaft sinkt, in dieser Hinsicht eine "Andersartigkeit" der öffentlichen Verwaltung zu akzeptieren.

Die Kommunen werden in Zukunft verstärkt nicht nur um "Geld von Bund und Land, sondern auch um die Akzeptanz ihrer Bürger kämpfen müssen"⁵⁵. Dazu ist neben ausgeprägteren Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger die Schaffung von Transparenz über die Entscheidungsprozesse, den Umfang der Leistungen, die Art ihrer Erstellung und die damit verbundenen Kosten und erzielten Wirkungen notwendig.

⁵² vgl. Hill (1993a): 168, Reichard (1994): 15

⁵³ Eine 1995 durchgeführte Umfrage des Wirtschaftsclubs Rhein-Main e.V. unter 100 Führungskräften aus allen Bereichen der Wirtschaft, demonstriert deutlich die Skepsis, die bezüglich der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung besteht. Auf die Frage, wieviel Prozent der Verwaltungskosten des Staates sich bei konsequenter Anwendung von Lean Administration einsparen lassen würden, gab fast ein Drittel der Befragten an, daß mehr als 40% der Kosteneinsparungen möglich wären. Mehr als die Hälfte schätzt das Einsparungsvolumen auf 20 - 40% (vgl. Necker (1995): 24).

⁵⁴ Die Steigerungen der kommunalen Gebühren für Wasser (+56 %), Abwasserbeseitigung (+110 %) und Müllabfuhr (+161 %) waren von 1985 bis 1995 deutlich höher als die Steigerung des Preisindex für die Lebenshaltung im gleichen Zeitraum mit 25 % (vgl. Statistisches Bundesamt (1993): 660, 662; Statistisches Bundesamt (1996): 626, eigene Berechnungen)

⁵⁵ Huff (1993)

Diese Neudefinition des Verhältnisses zwischen Bürgern bzw. Unternehmen und Verwaltung kann helfen, die häufig konstatierte Politik(er)- und Staatsverdrossenheit⁵⁶ zumindest auf kommunaler Ebene zu überwinden und die wichtige Funktion der Verwaltung als Vermittler zwischen Staat und Gesellschaft zu stärken. Angesichts der Finanzkrise kommt in diesem Zusammenhang der Überwindung des Mißverhältnisses zwischen Ansprüchen und Möglichkeiten besondere Bedeutung zu. BANNER geht davon aus, daß die Bürger bis zu einem gewissen Grad bereit sind, auf gewohnte Leistungen zu verzichten oder gar selbst sich in der Leistungserstellung zu engagieren, wenn die Notwendigkeit hierzu nachvollziehbar begründet wird.⁵⁷

2.1.3 Modernisierungslücke

Die beschriebene drastische Finanz- und die wachsende Akzeptanzlücke der Kommunalverwaltung stellen lediglich einen Reflex tiefgreifender Strukturprobleme dar und weisen damit auf eine Modernisierungslücke hin.⁵⁸ Damit ist eine deutliche Parallele zur Privatwirtschaft gegeben, wo im Zuge der zunehmenden Globalisierung ebenfalls eine externe Strukturkrise auf eine interne prallt.⁵⁹ In der öffentlichen Verwaltung ist diese interne Strukturkrise zum einen auf die Verwaltungs-, zum anderen auf die Reformpraxis zurückzuführen.

2.1.3.1 Traditionelle Verwaltungspraxis

FREUDENBERG beschreibt, daß im 18. Jahrhundert die Privatwirtschaft von den öffentlichen Institutionen "den Rechnungsstil und die Art, einen Wirtschaftsplan aufzustellen" übernahm.⁶⁰ Noch in den 50er Jahren dieses Jahrhunderts gab es Managementkurse für Führungskräfte privater Unternehmen, in denen wichtige Grundsätze des öffentlichen Dienstes, wie z.B. Zuständigkeitsregelungen, Schutz vor Einmischung von außen bei Entscheidungsvorgängen oder das Subsidiaritätsprinzip, als vorbildliche Verfahrensweisen vermittelt wurden.⁶¹

Inzwischen hat die öffentliche Verwaltung ihre Vorreiterrolle verloren. Im Gegenteil: dem öffentlichen Sektor haftet bezüglich seiner Effizienz, Effektivität und Qualität ein sehr

⁵⁶ Teilweise rückläufige Wahlbeteiligungen bei Kommunalwahlen könnten ein Indiz hierfür liefern (vgl. Banner (1993a): 147; Schückhaus (1996): 31).

⁵⁷ Banner (1993a): 147

⁵⁸ vgl. Budäus (1994): 11ff.; Lang (1996): 14; Reichard (1994): 14

⁵⁹ vgl. Weltz (1996): 81

⁶⁰ Freudenberg (1992): 389

⁶¹ vgl. Stratemann/Wottawa (1995): 20

negatives Image an und immer häufiger wird eine deutliche Modernisierungslücke des öffentlichen Sektors gegenüber der Privatwirtschaft konstatiert.

Die deutsche Verwaltung, die lange Zeit vom "Nimbus einer relativ guten Funktionsfähigkeit gelebt hat"⁶², verfügt zwar über einen relativ hohen Stand in der korrekten Rechtsanwendung, über verlässliche Standardprodukte, eine pluralistische und aufgrund des Föderalismus dezentral angelegte Struktur und eine funktionale Fachlichkeit.⁶³ Internationale Vergleiche zwischen öffentlichen Institutionen, wie z.B. der Wettbewerb von Kommunalverwaltungen im Rahmen des Carl-Bertelsmann-Preises 1993⁶⁴, Untersuchungen der OECD auf zentral-staatlicher Ebene⁶⁵ sowie Studien von NASCHOLD am Wissenschaftszentrum Berlin⁶⁶, verdeutlichen jedoch, daß der öffentliche Bereich in Deutschland nicht nur gegenüber dem privaten Sektor, sondern auch gegenüber Spitzenverwaltungen aus dem Ausland einen Modernisierungsrückstand aufweist.⁶⁷ Dieser Rückstand äußert sich vor allem in den ungünstigen Kostenstrukturen, unzureichenden Qualitätsstandards und einer mangelnden Innovationsdynamik.⁶⁸

Die Modernisierungslücke läßt sich sehr stark darauf zurückführen, daß zwar im Leistungsangebot der Übergang von der reinen Eingriffs- zur kombinierten Ordnungs- und Leistungsverwaltung⁶⁹ vollzogen wurde, nicht jedoch in der Steuerung und der Organisation der Verwal-

⁶² Budäus (1994): 11, Fußnote 1

⁶³ vgl. Naschold (1995b): 22

⁶⁴ In diesem internationalen Wettbewerb wurden unter dem Titel "Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung" elf Kommunen von einem Expertengremium miteinander verglichen. Die Kriterien bestanden in: Leistung unter demokratischer Kontrolle, Bürger- und Kundenorientierung, Kooperation zwischen Politik und Verwaltung, dezentrale Führung, Controlling und Berichtswesen, Potentiale der Mitarbeiter, Innovations- und Evolutionsfähigkeit durch Wettbewerb. DUISBURG, das aufgrund seiner im nationalen Vergleich sehr guten Verwaltung als deutscher Vertreter nominiert wurde, kam bei diesem Wettbewerb nur auf den letzten Rang.

Zur Methodik dieses Wettbewerbs vgl. Pröhl (1993), (1994); zum Wettbewerb allgemein vgl. Bertelsmann Stiftung (1993), (1994)

⁶⁵ vgl. dazu exemplarisch OECD (1995), (1997a), (1997b)

⁶⁶ vgl. dazu exemplarisch Naschold (1994), (1995a), (1995b)

⁶⁷ Weitere Literatur zur Entwicklung des öffentlichen Sektors im Ausland findet sich in Banner/Reichard (1993); Damkowski/Precht (1995): 77ff.; Löffler (1998); Naschold/Oppen/Wegener (Hrsg.): (1998); Pröhl (Hrsg.) (1997); Strehl (1993);

⁶⁸ vgl. Naschold (1995b): 22

⁶⁹ Häufig wird von einem "Übergang zur Leistungsverwaltung" gesprochen, was allerdings vernachlässigt, daß die Kommunalverwaltung nach wie vor Eingriffs- und Ordnungsaufgaben wahrnimmt. Nach ARENA besteht die Aufgabe der Ordnungsverwaltung darin, mit Hilfe von Gesetzen Regeln anzuwenden, welche die Tätigkeit anderer Personen beeinflussen (beispielsweise durch Anordnungen, Verbote, Bewilligungen, Kontrollen). Die Leistungsverwaltung hat hingegen die Aufgabe, mit Hilfe von finanziellen, materiellen oder personellen Mitteln Personen mit Gütern oder Dienstleistungen zu versorgen. Die Leistungsverwaltung muß dabei die durch Vorschriften gekennzeichneten Grenzen berücksichtigen. (Vgl. Arena (1993): 21).

tungen.⁷⁰ Diese folgen nach wie vor den traditionellen, auf Max Weber zurückgehenden Kriterien, wie dem hierarchischen Behördenaufbau, der eindeutigen Zuordnung von Kompetenzen, der Arbeitsteilung, der Bindung an allgemeine Regeln sowie formalen, aktenmäßig festgehaltenen Verfahren.⁷¹ Die damit verbundene Fähigkeit, Normen und Programme möglichst professionell, korrekt und originalgetreu umzusetzen, war für den Übergang von "feudalistischen zu demokratischen Verwaltungen" unabdingbar⁷², wird jedoch den heutigen Ansprüchen der Verwaltungsadressaten und der hohen und wachsenden Komplexität und Dynamik nicht mehr gerecht. Dies bedeutet nicht, daß den von WEBER intendierten Werten der Berechenbarkeit, Stetigkeit, Verlässlichkeit, Rechtmäßigkeit und Unbestechlichkeit keine Bedeutung mehr zukommt. Aber diese traditionellen Werte müssen ergänzt werden um Ziele, die dem Übergang zur kombinierten Ordnungs- und Leistungsverwaltung Rechnung tragen..

Als Folge dieses Übergangs erbringt die Kommune zu einem Großteil keine behörden-typischen Leistungen mehr⁷³, sondern *Dienstleistungen*, wie sie beispielsweise in Kultur-, Bildungs-, Jugend-, Sport- und Sozialeinrichtungen erbracht werden. Weitere Dienstleistungen bestehen im Bau von Sozialwohnungen sowie in vielfältigen Leistungen im Bereich der Ver- und Entsorgung. Die Übernahme dieser Dienstleistungen führte zu einem Aufgabenspektrum, das hinsichtlich seiner Heterogenität und seines Umfangs das Leistungsspektrum von Privatunternehmen weit übersteigt.⁷⁴ Bei der Steuerung und Durchführung dieses komplexen Leistungsspektrums bestehen gravierende Management- und Führungsdefizite⁷⁵, die sowohl kulturelle als auch strukturelle und instrumentelle Aspekte umfassen.

Kulturelle Aspekte

Während bei der Eingriffs- bzw. Ordnungsverwaltung die korrekte Anwendung von Normen das oberste Ziel darstellt, umfaßt der Zielkatalog der Leistungsverwaltung weitere Dimensionen:

- Adressatendimension
- Innovationsdimension
- Wirkungsdimension

⁷⁰ vgl. Reinermann (1994): 11

⁷¹ vgl. Hill (1993a): 168

⁷² Reinermann (1994): 8

⁷³ Nach BANNER erzeugt die Kommunalverwaltung zu 90 % keinen behördentypischen Output mehr. (Vgl. Banner 1993b: 57)

⁷⁴ BLUME-BEYERLE spricht von 60-70 stark heterogenen Geschäftsbereichen, die dennoch unter einem Dach nach gleichen Regeln geführt werden sollen (vgl. Blume-Beyerle (1996): 134).

⁷⁵ vgl. Adamaschek (1994): 58

- Wirtschaftlichkeitsdimension

Adressatendimension. Die Bürger und Unternehmen als Adressaten der Verwaltung wollen verstärkt als Mitentscheider, Partner und Kunden und nicht mehr nur als "betreutes Verwaltungsobjekt"⁷⁶ und Zahlungspflichtige verstanden werden.⁷⁷ Dem entsprechend ist eine stärkere Ausrichtung an den Bedürfnissen der Adressaten unbedingt notwendig.⁷⁸

Innovationsdimension. Die hohe Dynamik vieler Lebensbereiche führt dazu, daß Zeiträume, die sich durch weitgehende Konstanz der Lebensverhältnisse auszeichnen und deshalb als Gegenwart bezeichnet werden, immer kürzer werden.⁷⁹ Dieses von LÜBBE als "Gegenwartsschrumpfung"⁸⁰ bezeichnete Phänomen erschwert generelle Regeln nach Art des WEBERschen Bürokratiemodells mit der Absicht langer Gültigkeit aufzustellen. Deshalb muß die Kultur der Verwaltung, die bislang sehr stark auf Beständigkeit fußt, um Elemente der Flexibilität und Innovation ergänzt werden. REINERMANN faßt diese Zielsetzung sehr eindrücklich zusammen⁸¹:

"Eine Verwaltung muß heute nicht, konditional programmiert, nur Vorgesdachtes verläßlich realisieren, sondern selbst final neue Programme entwerfen und laufende Programme immer wieder neu interpretieren oder an geänderte Umweltbedingungen anpassen. Mit dem technisch guten Produkt, mit dem juristisch einwandfrei subsumierten Bescheid kann es seine Bewandnis nicht haben, vielmehr müssen die Prämissen immer wieder überprüft werden."

Wirkungsdimension. Die Wirkungsdimension fordert, die mit dem Verwaltungshandeln intendierten und erzielten Ergebnisse und Wirkungen stärker zu berücksichtigen. Im Interesse einer effektiven und effizienten Leistungserbringung ist dringend die Überwindung der reinen Inputorientierung und eine konsequente Orientierung an den Outputs (Ergebnissen) bzw. Outcomes (Wirkungen) des Verwaltungshandelns notwendig. Die damit verbundene Art der Steuerung "vom Adressaten her" ist sowohl für die Akte der Eingriffs- und Ordnungsverwaltung als auch für die *Dienstleistungen* der Leistungsverwaltung relevant.

⁷⁶ In Anlehnung an BANNER, der von einem betreuten Verwaltungs**subjekt** spricht, was allerdings der zugewiesenen passiven Rolle des Bürgers nicht ganz gerecht wird (Banner (1993a): 147).

⁷⁷ "Der Wertewandel hat zu einem Staatsbürgertypus geführt, der skeptischer und widerspruchsgeneigter ist, der überzeugt und beteiligt sein will; und zu Verwaltungskunden mit hohen Erwartungen an Dienstleistungsqualität und Effizienz der Behörden." (Reinermann (1994): 11)

⁷⁸ Mit der Einrichtung von Bürgerämtern, die eine breite Palette an Dienstleistungen anbieten und so beim Bürger Wege- und Wartezeiten reduzieren, sowie von One-Stop-Agencies als zentrale Anlaufstelle gegenüber Investoren, wurde in einigen Städten ein Schritt in Richtung Adressatenorientierung und ein verstärktes Stadt-Marketing getan.

⁷⁹ vgl. Reinermann (1994): 10f.

⁸⁰ Lübke (1993): 10

⁸¹ Reinermann (1994): 11

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Inputsteuerung besteht darin, daß sie eine demokratisch kaum zu rechtfertigende Handlungsfreiheit für die Verwaltung schafft⁸², welche die vom Vertretungsorgan beschlossenen Programme weitgehend selbständig konkretisieren kann⁸³ und damit an der Grundintention politisch-administrativen Handelns vorbeigeht, wonach die zentralen Entscheidungen der Kommunalpolitik vom Vertretungsorgan getroffen werden müssen.⁸⁴

Wirtschaftlichkeitsdimension. Im Gegensatz zur Wirkungsdimension, die sich mit der Effektivität des Verwaltungshandelns beschäftigt, zielt die Wirtschaftlichkeitsdimension auf die Effizienz, also das Verhältnis von Output zu Input. Zwar hat die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im öffentlichen Dienst Gesetzesrang⁸⁵, jedoch ist die Annahme, daß eine gesetzliche Anordnung genüge, um wirtschaftliches Verhalten zu erreichen, realitätsfern.⁸⁶ Dies gilt insbesondere deshalb, weil das traditionelle kameralistische Rechnungswesen, das allein die Ausgaben und Einnahmen, nicht jedoch den tatsächlichen Ressourcenverbrauch, geschweige denn die mit den eingesetzten Ressourcen erbrachten Ergebnisse bzw. Wirkungen erfaßt, gar nicht die Informationen liefert, die zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit notwendig wären.⁸⁷

Strukturelle Aspekte

Bürokratische Organisationen können durch fünf Gestaltungselemente charakterisiert werden⁸⁸

1. Partikularisierung
2. Standardisierung
3. Spezialisierung
4. Hierarchisierung
5. Formalisierung

⁸² vgl. KGSt (1993-5): 20

⁸³ vgl. KGSt (1991-12): 13

⁸⁴ Unterstützung findet die bestehende Inputsteuerung allerdings durch den Charakter der öffentlichen Diskussion, in der nur sehr selten Ergebnisse und Wirkungen von öffentlichen Leistungen erörtert werden, während die stark inputorientierten Haushaltsberatungen eine breite Aufnahme in Medien und Öffentlichkeit finden.

⁸⁵ vgl. Art. 114, Abs. 2 GG; § 6 HGrG, § 7 HO

⁸⁶ vgl. Reinermann (1996):37; Staib (1996): 72f.

⁸⁷ vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.2.2.1.3 sowie 3.3.3.1.2

⁸⁸ vgl. Barthel (1994b): 297ff.

Die **Partikularisierung** der Aufgabenerbringung in kleinteilige Elemente entspricht dem mechanistischen Bild einer "Verwaltungsmaschine"⁸⁹ und soll durch die Nutzung von Skalenvorteilen eine effiziente Abwicklung der Aufgaben ermöglichen sowie die Beherrschbarkeit, Vorhersehbarkeit und Planung der Organisation gewährleisten. Durch die Partikularisierung werden jedoch die Steuerung und die Integration der Leistungsprozesse erschwert, da mehrere Mitarbeiter jeweils einzelne Ausschnitte der gleichen Aufgabe bearbeiten. Die dadurch häufig entstehenden Reibungsverluste bedingen lange Bearbeitungszeiten, eine schlechte Produktqualität und Unzufriedenheit bei den Adressaten. Für die Mitarbeiter hat der partikularisierte Arbeitsprozeß ebenfalls negative Folgen, da für sie die Gesamtleistung nicht erkennbar wird und sich daher Entfremdungserscheinungen einstellen können.

Die **Standardisierung** manifestiert sich in exakt ausgearbeiteten Normen zur Festlegung der "richtigen" Arbeitsweise und stellt eine komplementäre Ergänzung zur Partikularisierung dar. Die exzessive Anwendung dieser beiden Gestaltungselemente führt zu einer Übersteuerung⁹⁰, zu mangelnder Flexibilität an sich verändernde Anforderungen und häufig auch zu fehlender Adressatenorientierung, die sich in dem Satz "dafür sind wir nicht zuständig" äußert. Die intensive Standardisierung schränkt zudem die Kreativitäts- und Gestaltungsspielräume der Mitarbeiter massiv ein und zieht Belastungen in geistiger, seelischer und körperlicher Hinsicht nach sich.⁹¹

Die **Spezialisierung** als Folge der partikularisierten und standardisierten Arbeitsprozesse, zielt auf "konditionierte Spezialfähigkeiten, Wissensbestände und Handlungsrouinen"⁹² und fördert zwischen den einzelnen hochspezialisierten Abteilungen das Ressortdenken und bewirkt eine strikte Trennung von Planung, Ausführung und Kontrolle. Die damit entstehenden Spezialfertigkeiten sind zwar teilweise notwendig (beispielsweise bei komplexen Rechtssachverhalten), doch verstellt die oft undifferenzierte und mangelhaft koordinierte Spezialisierung durch die "Aufspaltung der Organisation"⁹³ die Möglichkeit zur Lösung übergreifender Probleme und damit die in der Leistungsverwaltung geforderte ganzheitliche Betreuung der Verwaltungsadressaten.

Die **Hierarchisierung** als vorherrschendes Koordinationsprinzip in bürokratischen Organisationen spiegelt die Grundüberzeugung wider, wonach Menschen und Kommunikationspro-

⁸⁹ In diesem Zusammenhang sei an den Begriff "Verwaltungsapparat" erinnert.

⁹⁰ vgl. hierzu auch die Ausführungen zu den instrumentellen Aspekten im nächsten Abschnitt.

⁹¹ vgl. Frieling/Sonntag (1987): 96f.

⁹² Barthel (1994b): 298

⁹³ vgl. Balck (1996): 1035

zesse allein durch Kontrolle und Außensteuerung koordiniert werden können.⁹⁴ Zwar kann die Hierarchie einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Widerspruchsfreiheit von Anweisungen leisten, doch bedingt sie in ihrer strikten Anwendung, daß die Mitarbeiter keinerlei Dispositions- und Entscheidungsmöglichkeiten besitzen und dadurch die Verantwortung für das Arbeitsergebnis mit allen damit verbundenen negativen Konsequenzen auf die Qualität und Wirtschaftlichkeit allein beim Vorgesetzten liegt.

Die **Formalisierung** als fünftes Gestaltungselement bürokratischer Organisationen reflektiert in ihrem Streben nach expliziter Festlegung aller Strukturen und Prozesse den "Machbarkeitsglauben" der Verwaltung, der von der unbedingten Wirksamkeit von detaillierten Vorgaben und Anweisungen ausgeht und den Einfluß informaler, kultureller Elemente verkennt. Außerdem führt die entschiedene Formalisierung mit ihrer Neigung zum "Regelritualismus"⁹⁵ zu einer fast "panischen Immunisierung gegen Veränderung, Unvorhergesehenes und Kontingenz"⁹⁶.

So sehr diese fünf Gestaltungsmuster der bürokratischen Organisation gegenüber früheren Verwaltungspraktiken einen eindeutigen Fortschritt darstellten, indem sie die Vorgesetztenwillkür zurückdrängten und für Rechtmäßigkeit und Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns sorgten⁹⁷, so greifbar sind nach dem Übergang zur kombinierten Ordnungs- und Leistungsverwaltung die Schwächen dieses Systems.

Instrumentelle Aspekte

Das traditionelle Instrumentarium der Kommunalverwaltung ist gleichzeitig durch eine Übersteuerung in Routinegeschäften innerhalb der Kernverwaltung⁹⁸ und durch eine Untersteuerung im strategischen Bereich⁹⁹ und gegenüber den kommunalen Beteiligungsunternehmen¹⁰⁰ gekennzeichnet.

Die Übersteuerung äußert sich in zahlreichen Einzeleingriffen auf Detailebene durch das Vertretungsorgan (z.B. Stadtrat), die Verwaltungsspitze oder die Zentralbereiche¹⁰¹ sowie in der Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Während die Fachbereiche die

⁹⁴ vgl. Barthel (1994b): 299

⁹⁵ Grandke (1994b): 94

⁹⁶ Barthel (1994b): 300

⁹⁷ vgl. Banner (1994a): 7

⁹⁸ vgl. Banner (1993b): 59

⁹⁹ vgl. Reichard (1994): 15

¹⁰⁰ vgl. KGSt (1993-5): 11 sowie Banner (1993b): 58

Das kommunale Beteiligungsmanagement ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Vgl. dazu ausführlich exemplarisch Neumann (1996).

¹⁰¹ Die Beschaffungsrichtlinien in vielen Verwaltungen sind dafür ein prägnantes Beispiel.

Fachverantwortung für die erstellten Leistungen tragen, werden die dafür benötigten Ressourcen (Personal, Finanzen, Organisation) durch die zentralen Querschnittsbereiche (Personalamt, Kämmerei, Hauptamt) minutiös festgelegt, bereitgestellt und verantwortet. Daraus ergibt sich ein System, das keine klaren Leistungs- und Ergebnisverantwortlichkeiten schafft und von BANNER zu Recht als "System der organisierten Unverantwortlichkeit"¹⁰² bezeichnet wird. Dieses System hat zu "chaotischen Auswirkungen auf die Führungskultur, das Aufgaben- und Leistungsverständnis des einzelnen Mitarbeiters sowie auf Kommunikations- und Kooperationsverhältnisse"¹⁰³ geführt.

Neben dieser Übersteuerung des Tagesgeschäfts besteht eine Untersteuerung in strategischen Feldern. Zwar greifen, wie beschrieben, das Vertretungsorgan und die Verwaltungsspitze punktuell in operative Tätigkeiten ein, jedoch verfügt die traditionelle Kommunalverwaltung nicht über ein strategisches Steuerungskonzept, das einen organisatorischen, personal- und finanzwirtschaftlichen Rahmen für einen an einer Gesamtzielsetzung orientierten Aufgabenvollzug schafft, indem den Fachämtern operational definierte Ziele vorgegeben, die dafür einzusetzenden Ressourcen bereitgestellt und durch das Vertretungsorgan die Kosten sowie die erzielten Ergebnisse und Wirkungen kontrolliert werden und gegebenenfalls nachgesteuert wird.¹⁰⁴ Dieses Problem wird noch dadurch verstärkt, daß das gegenwärtige Steuerungssystem kein wirksames Berichtssystem über die Leistungserstellung anhand von Finanz- und Leistungszielen aufweist. Gerade die Schaffung von Transparenz über die Leistungen, deren Kosten und Wirkungen wäre aber zur fundierten Planung, Durchführung und Kontrolle der kommunalen Aufgaben dringend notwendig.¹⁰⁵

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit den traditionellen Steuerungsinstrumenten besteht in den fehlenden bzw. dysfunktionalen Anreizmechanismen zu einer qualitativ hochwertigen und wirtschaftlichen Verwaltung. Beispielsweise bestraft das herkömmliche Haushaltswesen denjenigen Bereich, der z.B. aufgrund von Effizienzsteigerungen unter dem Haushaltsansatz bleibt, in dem als Folge künftige Haushaltsansätze gekürzt werden. Werden die Haushaltsmittel jedoch vollständig aufgebraucht (Stichwort "Dezemberfieber"), bleiben aufgrund der Fortschreibungsgewohnheiten bei der Haushaltsplanaufstellung die Ansätze meist unverändert. Diese innovationsfeindlichen Regelungen erschweren ein Denken in "Produktlebenszyklen" und bewirken somit, daß manche Leistungen, die nicht mehr den

¹⁰² Banner (1991): 7

¹⁰³ Barthel (1994a): 546

¹⁰⁴ vgl. KGSt (1991-12): 13

JANN konstatiert in diesem Zusammenhang "ein Übermaß an Rechts- und einen Mangel an Ergebniskontrollen." (Jann (1993): 87)

¹⁰⁵ vgl. Göbel (1996): 2

Bedürfnissen der Adressaten entsprechen, weiterhin angeboten werden und damit das Angebot von aktuell wichtigeren Leistungen verhindern.¹⁰⁶

Erfolgsfaktor in einem derartigen System ist nicht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, sondern eine glückliche Hand im "Ressourcenbeantragungsspiel"¹⁰⁷. Die Aufstellung des Haushaltsplanes als zentraler kommunaler Planungsprozeß ist oftmals dadurch geprägt, daß keine Schwerpunktbildungen und keine Umschichtungen in der Haushaltsaufstellung vorgenommen werden, sondern lediglich der Status quo fortgeschrieben wird: ein Verfahren, das angesichts immer knapper werdender Mittel immer problematischer wird.

Die fehlenden bzw. dysfunktionalen Anreizmechanismen beziehen sich jedoch nicht nur auf das Haushaltssystem, sondern auch auf den Personalbereich, der mit seiner sich eher an Alter und Familienstand als an der Leistung orientierten Bezahlung und der häufig angewendeten Beförderungspraxis nach dem Senioritätsprinzip nicht-leistungsbezogene Kriterien in den Vordergrund stellt. Doch nicht nur bei materiellen, sondern auch bei immateriellen Leistungsanreizen besteht ein erheblicher Nachholbedarf.¹⁰⁸

Generell stellt die Steuerung der personellen Ressourcen einen wesentlichen Kritikpunkt an der traditionellen Verwaltungspraxis dar. Obwohl die Personalausgaben den größten Einzelposten in den kommunalen Haushalten darstellen und immer wieder betont wird, daß das Personal die wichtigste Ressource der Kommunalverwaltung ist, ähnelt die Steuerung des Personals bislang eher "einer Art menschlicher Stückgutverwaltung"¹⁰⁹ als einem systematischen Personalmanagement. Die Defizite im Personalmanagement beziehen sich dabei sowohl auf die Personalverwaltung, bei der eine schlechte Informationsbasis und zentralisierte Strukturen die wichtigsten Probleme darstellen, als auch auf die Personalentwicklung, die bislang nur unzureichend die Potentiale der Mitarbeiter erschließt. Hinzu kommen teilweise eklatante Führungsprobleme, die neben den erwähnten Schwächen der Steuerungssysteme daraus resultieren, daß die Führungskräfte häufig nicht aufgrund ihrer (erwarteten) Führungsqualität, sondern aufgrund ihrer Fachkenntnis ausgewählt werden.¹¹⁰

¹⁰⁶ vgl. KGSt (1993-5): 13 sowie KGSt (1976-25): 6

¹⁰⁷ Banner (1991): 7

¹⁰⁸ Die Mitarbeiterführung orientiert sich immer noch an den "hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums", die quasi automatisch ein besonderes "Beamtenethos" bei allen Mitarbeitern voraussetzen (vgl. Reichard (1994): 15).

¹⁰⁹ Paul (1994): 118

¹¹⁰ vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.3.3.2

Hinzu kommt, daß insbesondere bei exponierten Stellen, wie Amtsleiter- oder Dezernentenpositionen, häufig nicht-fachbezogene Kriterien, wie z.B. die Mitgliedschaft bei einer bestimmten Partei oder Gewerkschaft, über die Besetzung mitbestimmen (vgl. KGSt (1991-12):30).

Diese Defizite werden durch den erhöhten Führungsbedarf angesichts des enormen Problemdrucks und die wachsenden Anforderungen der Mitarbeiter an die Führungsqualität verstärkt. Die Anforderungen der Mitarbeiter zielen auf mehr Mitsprache, stärkere Autonomie, ganzheitlichere Arbeit sowie Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten¹¹¹ und reflektieren den gesellschaftlichen Wertewandel, der sich mit der Formel "von Pflicht- und Akzeptanzwerten zu Selbstentfaltungswerten"¹¹² beschreiben läßt.

Soll die Kommunalverwaltung ihre Attraktivität als Arbeitgeber für qualifizierte und motivierte Mitarbeiter nicht verlieren, stellt der Aufbau eines systematischen Personalmanagements eine große Herausforderung an die Steuerungsinstrumente der Kommunalverwaltung dar.

2.1.3.2 Traditionelle Reformpraxis

In den letzten Jahrzehnten wurde eine Reihe von Reformansätzen für die öffentliche Verwaltung konzipiert und teilweise auch umgesetzt.¹¹³ Dennoch besteht ein Modernisierungsrückstand, dessen Auswirkungen nun aufgrund der Intensität, des zeitlichen Ausmaßes und der Gleichzeitigkeit der zu bewältigenden Herausforderungen spürbar werden.¹¹⁴

Die traditionelle Reformpraxis auf kommunaler Ebene¹¹⁵ war in den letzten Jahren vor dem Hintergrund der Finanzkrise vor allem durch die Tendenz, immer mehr Bereiche aus der eigentlichen Verwaltung in Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften auszulagern und durch Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, gekennzeichnet. Deshalb werden im folgenden diese beiden Ansätze der traditionellen Reformpraxis näher diskutiert.

2.1.3.2.1 Auslagerungen

In den letzten Jahren wurden immer mehr organisatorische Einheiten, vor allem im technischen Bereich, aber auch in Bereichen der freiwilligen Aufgaben, wie z.B. im Kulturbereich, aus der eigentlichen Kernverwaltung in Eigenbetriebe und Eigengesellschaften ausgelagert. Diese Entwicklung würde dann eine sinnvolle Lösung darstellen, wenn sie zu höherer Wirtschaftlichkeit und Qualität in der Leistungserbringung führen würde. Da jedoch das

¹¹¹ vgl. Kobi (1994): 17

¹¹² Dollenbacher (1995): 352

¹¹³ vgl. dazu ausführlich Brinckmann (1994): 178ff. sowie Laux (1995): 16

¹¹⁴ Die im Vergleich zu anderen Ländern günstige Finanzlage während der 80er und zu Beginn der 90er Jahre hat in Deutschland dazu geführt, daß innovative Entwicklungen im öffentlichen Sektor nicht wahrgenommen wurden.

¹¹⁵ Auf Ebene des Bundes und Länder standen Initiativen zum Abbau der Regelungsdichte und zur Reform des öffentlichen Dienstrechtes im Vordergrund.

Beteiligungsmanagement der Kommunen, von wenigen Ausnahmen abgesehen¹¹⁶, ausgesprochen unterentwickelt ist, sind die Steuerungsdefizite gegenüber den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften häufig noch eklatanter als innerhalb der Kernverwaltung und heben so die Vorteile durch die höhere Flexibilität der ausgelagerten Bereiche wieder teilweise auf. Die Auslagerungen stellen nicht selten lediglich "Haushaltskosmetik" dar und führen teilweise zu "parasitären Kostensteigerungen"¹¹⁷, die Gebührensteigerungen für die Bürger und Unternehmen nach sich ziehen oder durch höhere Verlustausgleiche bzw. unzureichende Gewinnabführungen zur Auszehrung des Kommunalhaushalts beitragen.

2.1.3.2.2 Haushaltskonsolidierung

Viele der traditionellen Reformbemühungen der Kommunalverwaltung lassen sich unter dem Begriff Haushaltskonsolidierung subsumieren. Unter Haushaltskonsolidierung soll dabei der "Abbau der Differenz zwischen 'ordentlichen', 'laufenden' Einnahmen und allen Ausgaben in öffentlichen Haushalten"¹¹⁸ verstanden werden. Grundsätzlich können damit Einnahmen erhöht und/oder Ausgaben gesenkt werden. Sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite muß zwischen fremd- und eigenbestimmten Faktoren unterschieden werden¹¹⁹, wobei sich die kommunale Konsolidierungspolitik naturgemäß auf die eigenbestimmten Faktoren konzentrieren muß.¹²⁰ Die Sparpolitik bezieht sich auf die ausgabeseitigen Faktoren der Konsolidierungspolitik (siehe Abbildung 6).

¹¹⁶ Ein systematisches Beteiligungsmanagement wird beispielsweise aus LEIPZIG und DETMOLD berichtet (vgl. Bremeier/Weber (1996): 34ff.; Weeke (1996) (1998))

¹¹⁷ Banner (1991): 7

¹¹⁸ Mäding (1994): 43

¹¹⁹ vgl. Mäding (1996a): 219

¹²⁰ Gleichwohl können und müssen die kommunalen Spitzenverbände auf (Fehl-)Entwicklungen bei den fremdbestimmten Faktoren hinweisen und auf Lösungen hinwirken.

Abbildung 6: Exemplarische fremd- und eigenbestimmte Einflußfaktoren auf die kommunale Haushaltssituation

	Fremdbestimmte Faktoren	Eigenbestimmte Faktoren	
Einnahmen- seite	• Wirtschaftliche Entwicklung • Steuerpolitik des Bundes • Zuweisungspolitik der Länder	• Gestaltung der "Preiskomponente" (z.B. durch Hebesätze, Gebührensätze etc.) • Gestaltung der Mengenkomponekte (z.B. durch Wirtschaftsförderung, Attraktivität der Leistungen) • Nutzung des kommunalen Vermögens	
Ausgaben- seite	• Wirtschaftliche Entwicklung (z.B. Arbeitslosigkeit) • Vorgabe von Leistungsstandards durch Bund und Länder • Zusatzbelastungen durch Bund und Länder (z.B. Rechtsgarantie auf einen Kundengartenplatz) • Transferleistungen im Zuge der deutschen Einheit	• Zweckkritik (Leistungsangebot) • Vollzugskritik (Leistungserstellung)	Sparpolitik Konsolidierungspolitik

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Mäding (1996a), 219

Einnahmenseite

Bei einer Analyse der Optionen kommunaler Konsolidierungspolitik zeigt sich, daß die Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahmensituation zwar begrenzt, gleichwohl aber vorhanden sind. Da mit der Erhöhung der Preiskomponente (Steigerung von Hebesätzen bei den Realsteuern und Erhöhung von Gebühren und Entgelten) häufig Zielkonflikte in sozialer oder fachpolitischer Art¹²¹ verbunden sind und bei der Anhebung von Gebühren rechtliche Grenzen bestehen, sollte einer Ausdehnung der Mengenkomponekte Vorrang gegeben werden, sofern dadurch positive Deckungsbeiträge realisiert werden. In diesem Zusammenhang sind Attraktivitätssteigerungen, z.B. durch eine systematische Wirtschaftsförderung oder durch Qualitätssteigerungen bei den Leistungen in kommunalen Einrichtungen (beispielsweise durch geänderte Öffnungszeiten und attraktivere Programme) relevant. Derartige

¹²¹ Hier sind insbesondere bei der Erhöhung der Hebesätze Einflüsse auf die Standortattraktivität bedeutsam. Eine Erhöhung der Eintrittspreise in kommunalen Einrichtungen kann neben unerwünschten sozialen Effekten negative Konsequenzen auf Ziele der kommunalen Sport- und Kulturförderung haben. Die tatsächliche Wirkungen der Variation der Preiskomponente ist darüber hinaus von den jeweiligen Elastizitäten abhängig.

Maßnahmen eines "Stadtmarketings"¹²² können wichtige, allerdings häufig nur mittelfristig wirksame Konsolidierungsbeiträge leisten.

Weitere Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung auf der Einnahmenseite bestehen in einer intensiveren Nutzung des kommunalen Vermögens, durch die zum Teil erhebliche Konsolidierungspotentiale erschlossen werden können. Die Grundintention besteht dabei in einem "kaufmännischeren" Umgang mit städtischem Vermögen, d.h. der "Bewirtschaftung der Vermögenswerte unter Berücksichtigung einer angemessenen Rendite des eingesetzten Kapitals - selbstverständlich unter dem Primat der kommunalen Aufgabenerfüllung"¹²³.

Konkrete Potentiale bestehen nach RICHTER¹²⁴

- in der Veräußerung von städtischen Liegenschaften sowie von städtischen Unternehmen oder Anteilen daran,
- durch höhere Gewinnabführungen der städtischen Beteiligungen bzw. durch eine Reduzierung von Zuschüssen,
- durch eine Privatisierung von Anlagen zur Reduzierung der kommunalen Gesamtbelastungen aus Finanzierungs- und Betriebsführungskosten, beispielsweise bei Anlagen in den Bereichen EDV, Telekommunikation sowie Ver- und Entsorgung,
- durch einen rationaleren Ressourceneinsatz im "Konzernverbund" sowie
- durch eine stärkere Beteiligung Dritter an Betriebsverlusten und Investitionskosten städtischer Beteiligungsgesellschaften.

Die Realisierung dieser Potentiale gestaltet sich allerdings problematisch, da die Umsetzung aus kommunalpolitischen, aber auch aus steuer-, gesellschafts- und kommunalrechtlichen Gründen schwierig ist. Insbesondere die unterausgeprägte Steuerung durch die Aufsichtsgremien und die damit verbundene „Steuerungslosigkeit“ der Beteiligungsunternehmen, sowie die häufig ideologisch motivierte bzw. interessengetriebene Privatisierungsdiskussion stellen die größten Schwierigkeiten zu einer intensiveren Nutzung des kommunalen Vermögens dar.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß auf der Einnahmenseite zwar Konsolidierungspotentiale bestehen, diese jedoch weitgehend entweder nur mittelfristig wirksam werden oder ihre Realisierung mit erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten verbunden ist.

¹²² vgl. hierzu beispielsweise Töpfer (1991), (1992)

¹²³ Richter (1995): 73

¹²⁴ vgl. Richter (1995): 73

Ausgabenseite

Die Optionen kommunaler Konsolidierungspolitik auf der Ausgabenseite können unter dem Stichwort Aufgabenkritik zusammengefaßt werden, die in ihrer weiten Definition sowohl die Zweckkritik als die Reduzierung kommunaler Leistungen bei gegebener Effizienz als auch die Vollzugskritik, welche die Erhöhung der Effizienz bei gegebenem Leistungsumfang beinhaltet, umfaßt¹²⁵.

Die Zweckkritik impliziert sowohl den völligen Wegfall der Leistung als auch die Senkung intensitäts- und qualitätsmäßiger Leistungsstandards und fordert aufgrund der mit ihr verbundenen Leistungseinschränkungen für die Bürger insgesamt bzw. einzelner Interessengruppen den Widerstand der Fachpolitiker heraus.¹²⁶ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß sich die Zweckkritik häufig auf die freiwilligen Aufgaben der Kommune bezieht, deren Gewährung als zentrales Element der kommunalen Selbstverwaltung angesehen wird und deshalb eine "Aufgabe der lokalen Kultur- und Sozialpolitik materiell einer Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung" ¹²⁷ gleichkommt.

Pflichtaufgaben, Auftragsangelegenheiten und Ausgaben im Bereich der Finanzwirtschaft werden häufig von der Zweckkritik mit der Begründung ausgenommen, daß in diesen Feldern v.a. aufgrund von Standards von Bund und Ländern keine Spielräume vorhanden wären.¹²⁸ Aufgabe einer systematischen Konsolidierungspolitik ist jedoch, gerade diese Standards zu hinterfragen und die kommunale Verwaltungspraxis daran zu messen.¹²⁹ Denn häufig werden vorgegebene Standards überinterpretiert und damit Leistungsstandards bewirkt, die über das von Bund und Ländern verlangte Maß hinausgehen.¹³⁰

Die Vollzugskritik nimmt den Umfang des Leistungsangebots als gegeben an und beschäftigt sich mit der Art der Leistungserstellung. Sie zielt auf die Erschließung von Konsolidierungs-

¹²⁵ In einer engeren Definition werden nur Elemente der Zweckkritik unter diesem Begriff verstanden.

¹²⁶ vgl. Mäding (1994): 45

¹²⁷ Mäding (1996a): 221

¹²⁸ Diese wurden jedoch in letzter Zeit durch eine befristete Aufhebung sowie die Einräumung von Experimentierklauseln, allerdings nur in begrenztem Umfang, erweitert (vgl. Mäding (1996a): 220). Allerdings beziehen sich die Experimentierklauseln nur auf Landes- nicht aber auf Bundesvorschriften.

¹²⁹ Konkrete Konsolidierungspotentiale bestehen beispielsweise durch einen verstärkten Rückersatz von nicht rechtmäßig gewährter Sozialhilfe. Im finanzwirtschaftlichen Bereich lassen sich u.U. durch eine Überprüfung der Zahlungen an den öffentlichen Bereich sowie durch ein systematisches Debt management Konsolidierungspotentiale erschließen.

¹³⁰ BANNER weist darauf hin, daß der Spielraum der Kommunen auch darin bestehe, "bloße Übungen, die lange Zeit praktiziert und deshalb irgendwann als rechtliche Bindung wahrgenommen wurden", zu hinterfragen (vgl. Banner (1993a): 166).

potentialen durch die Optimierung der Leistungsprozesse, z.B. mit Hilfe eines verstärkten EDV-Einsatzes.¹³¹

Da sich die Modernisierungslücke sowohl auf das Leistungsangebot als auch die Leistungserstellung bezieht, müssen Zweck- und Vollzugskritik als eine Einheit betrachtet werden. Denn nur so können auf Basis gegebener Finanzmittel Rationalisierungspotentiale erschlossen und die Leistungen auf die Bedürfnisse der Adressaten angepaßt werden. Insofern ist Aufgabenkritik keine reine Sparstrategie, sondern eigentlich unabhängig von der Haushaltskonsolidierung eine Daueraufgabe¹³², die der Verhinderung von Modernisierungslücken dienen soll. Allerdings findet sie bei angespannter Finanzlage eine breitere Anwendung.

Als methodische Differenzierungsoptionen der Sparpolitik bieten sich neben der beschriebenen Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Arten der Aufgabenkritik, die Differenzierung nach den angewendeten Verfahren, den betroffenen Organisationseinheiten oder den untersuchten Ausgabenarten an.

Angewendete Verfahren

In verfahrenstechnischer Hinsicht existieren im wesentlichen zwei Optionen der traditionellen Sparpolitik: die lineare Kürzung der Haushaltsansätze und das flexibilitätsorientierte Sparen.

Die häufig verbreiteten linearen Kürzungen der Haushaltsansätze sind aufgrund der "Opfersymmetrie"¹³³ politisch am einfachsten durchzusetzen und weniger sach- als machtpolitisch zu begründen. Sie bewirken aufgrund der Konstanz der relativen Positionierung keinen Statusverlust und sind damit für alle Beteiligten sozial akzeptabel, minimieren Konflikte und Entscheidungskosten und erfüllen STANs "law of equal dissatisfaction".¹³⁴ Dieses Verfahren, das häufig auch als "Rasenmäher-Prinzip" bezeichnet wird, steht jedoch heftig in der Kritik.¹³⁵ So ist bei häufigerer Anwendung mit Wirkungseinbußen zu rechnen, da optimale Größenstrukturen unterschritten werden. Außerdem werden unterschiedliche Bedürfnisdringlichkeiten und frühere Sparbemühungen der einzelnen Organisationseinheiten nicht berücksichtigt. Unter strategischen Gesichtspunkten sind mit diesem Verfahren durch das Fehlen jeglicher politischer Prioritäten massive Nachteile verbunden.

¹³¹ Da sie den Leistungsumfang gegenüber dem Bürger unberührt läßt, ist die Vollzugskritik normativ der Zweckkritik vorzuziehen (vgl. Deubel (1995): 160; Mäding (1994): 46).

¹³² vgl. Dieckmann, R. (1995): 95

¹³³ Schedler (1994): 191

¹³⁴ vgl. Mäding (1994): 47

¹³⁵ vgl. Schedler (1994): 191; Mäding (1994): 47

Beim flexibilitätsorientierten Sparen¹³⁶ werden die Einsparungen von der momentanen Flexibilität der Ausgaben abhängig gemacht. Dadurch erfolgen im Gegensatz zum linearen Sparen Strukturverschiebungen, die allerdings nicht politische Prioritäten, sondern lediglich die aktuellen Einsparungsspielräume in den einzelnen Bereichen widerspiegeln. Dieses Verfahren ist ebenfalls mit einer Reihe von Nachteilen verbunden, die vor allem darin gründen, daß freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, z.B. im kulturellen, sozialen oder sportlichen Bereich, stärker betroffen sind als Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten. Außerdem werden Investitionen und Unterhaltsausgaben entsprechend ihrer größeren technisch-vertraglichen Flexibilität und ihrer geringeren Sichtbarkeit und Relevanz für die Mitarbeiter stärker betroffen als die Personalausgaben.¹³⁷ Mit der massiven Reduktion von Investitionen und Unterhaltungsausgaben können jedoch "Sparschäden" ausgelöst werden, die u.U. mittel- bis langfristig die Einsparungseffekte überkompensieren. Schließlich besteht bei diesem Verfahren die Gefahr, daß klientelschwache Ausgaben (z.B. Sozialausgaben) stärker reduziert werden als solche, die den Widerstand von starken Interessengruppen provozieren.

Ein (reziproker) Sonderfall des flexibilitätsorientierten Sparens besteht in der sogenannten "Druckerzeugungsstrategie", bei der ein betroffener Bereich solche Einsparungsmöglichkeiten vorschlägt, bei denen der höchste Widerstand gegen die Kürzungen zu erwarten ist. Gelingt dieses Vorhaben, kommt der Bereich relativ unbeschadet durch die Konsolidierungsrunde. Mit dieser Umgehungsstrategie, bei der die Zielsetzung nicht darin besteht, bessere oder günstigere Leistungen anzubieten, sondern Besitzstände zu verteidigen, sind „hohe finanzielle und moralische Schäden“ für das gesamte System verbunden.¹³⁸

Betroffene Bereiche

Im Zusammenhang mit der Sparpolitik ist ferner die Frage zu beantworten, welche Bereiche zur Konsolidierung herangezogen werden sollen. Häufig werden die kostenrechnenden Einheiten bzw. Eigenbetriebe, die sich kostendeckend über Gebühren finanzieren, nicht erfaßt. Ein derartiges Vorgehen ist jedoch unter dem Gesichtspunkt der Entlastung der Bürger von übermäßigen Gebühren ausgesprochen problematisch.¹³⁹ Außerdem ist häufig die Stadtverwaltung selbst der größte Kunde der kostenrechnenden Einheiten bzw. Eigenbetriebe (z.B. beim Abwasser oder beim Bauhof), so daß Einsparungen bei diesen Einrichtungen auch den kommunalen Haushalt entlasten würden.

¹³⁶ vgl. Mäding (1994): 48f.

¹³⁷ vgl. Mäding (1994): 49

¹³⁸ Schedler (1994): 191

¹³⁹ vgl. Dieckmann, R. (1995): 96

Betroffene Ausgabearten

Schließlich ist mit den Sparbemühungen zur Konsolidierung der Haushalte die Frage verbunden, welche Ausgabearten in die Konsolidierung einbezogen werden sollen. Wie beschrieben besteht generell eine Tendenz zur Kürzung von Investitionen und Unterhaltsausgaben mit den u.U. negativen Begleiterscheinungen. Dagegen werden Ausgaben für Pflichtaufgaben häufig trotz bestehender Potentiale von der Konsolidierung ausgenommen. Im Bereich der Sachausgaben beziehen sich häufig die Konsolidierungsbemühungen lediglich auf eine Einschränkung der Mengenkomponente (z.B. Reduktion des Beschaffungsvolumens), seltener jedoch auf eine Senkung der Preiskomponente durch eine veränderte Beschaffungspolitik bzw. durch eine Variation der Leistungstiefe.

Besondere Anforderungen an die Sparstrategien stellen die Personalausgaben. Schon seit einiger Zeit versuchen die Kommunen durch Einstellungsstopps, begrenzte Wiederbesetzungssperren, Beförderungssperren sowie Überprüfungen der Stellenbemessungen und -bewertungen im Rahmen von Organisationsuntersuchungen¹⁴⁰ den Anstieg der Personalausgaben zu bremsen bzw. die Personalausgaben zu senken. Die Erfolge waren jedoch lediglich kurzfristiger Natur.¹⁴¹ Eine Reduktion der Personalausgaben ist aufgrund der Unkündbarkeit vieler Beschäftigten und dem Verzicht fast aller Städte auf betriebsbedingte Kündigungen nur mittelfristig durch einen Einstellungsstopp und die Nutzung der Fluktuation möglich.¹⁴² Um die mehr oder minder zufällige Verteilung der Fluktuation auszugleichen und den Dienstbetrieb auch in den Bereichen mit hoher Fluktuation aufrechterhalten zu können, ist der Aufbau eines internen Stellenmarktes unbedingt notwendig. Andernfalls sind externe Besetzungen nicht vermeidbar und Abschöpfung der Fluktuationsgewinne unmöglich.¹⁴³ Zur Funktionsfähigkeit des internen Stellenmarktes und um ein "Austrocknen" der Verwaltung aufgrund des Einstellungsstopps zu verhindern ist jedoch eine intensivere Personalentwicklung, v.a. im Bereich der Fort- und Weiterbildung, dringend erforderlich.

¹⁴⁰ vgl. Wenner (1995): 46

¹⁴¹ vgl. Meyer-Pries (1995): 51

¹⁴² Wird auf einen völligen Einstellungsstopp verzichtet und die Fluktuation nur teilweise genutzt, verläuft die Reduzierung der Personalausgaben entsprechend langsamer. Zur Reduzierung des Beschäftigungsvolumens sind neben der Nutzung der Fluktuation die Einführung von Teilzeinitiativen sowie von Arbeitszeitkonten zur Vermeidung von (saisonbedingten) Überstunden denkbar (vgl. Löhr (1995): 53). Diese Instrumente senken aber nur dann das Beschäftigungsvolumen, wenn dafür keine Neueinstellungen vorgenommen werden.

¹⁴³ Da bestimmte Qualifikationen, z.B. im Kindertagesstättenbereich, in der Verwaltung nicht vorhanden sind und eine entsprechende Anpassungsfortbildung nicht möglich ist, müssen bei Bedarf solche Kräfte extern rekrutiert werden.

Kritik an der traditionellen Haushaltskonsolidierung

Über die beschriebene Kritik an den einzelnen Verfahren hinaus besteht bezüglich der traditionellen Haushaltskonsolidierung eine Reihe von Kritikpunkten, die vor allem darauf gründen, daß keine strukturellen Veränderungen erreicht werden und damit von den Konsolidierungsbemühungen auch keine nachhaltige Wirkung ausgeht.

Die Haushaltskonsolidierung traditioneller Prägung ist dadurch gekennzeichnet, daß durch eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen (z.B. Stellenstreichungen, Schließung von Einrichtungen, Organisationsgutachten) in den Verwaltungsbetrieb eingegriffen wird. Dadurch werden zwar Teilerfolge erzielt, die jedoch kaum geeignet sind, die Führungskrise grundsätzlich zu beheben.¹⁴⁴ Da ein schlüssiges Gesamtkonzept häufig fehlt¹⁴⁵, handelt es sich bei den Maßnahmen eher um "Reparaturmaßnahmen"¹⁴⁶ als um eine systematischen Bekämpfung der strukturellen Ursachen für die Finanz-, Akzeptanz- und Modernisierungslücke der Kommunalverwaltungen. Selten sind mit den Reformbemühungen klare Zielsetzungen verbunden, deren Realisierung über geeignete Indikatoren im Zeitablauf gemessen wird.¹⁴⁷ Dagegen werden häufig die Konsolidierungsvolumina von Jahr zu Jahr neu festgelegt und in Vorgaben von beispielsweise 3 % Einsparung für die betroffenen Bereiche übertragen, anstatt eine mittelfristige Perspektive zu entwickeln, die beispielsweise über einen Zeitraum von fünf Jahren auf eine Einsparung von 15 % zielt. Dadurch werden lediglich kurzfristig wirksame, inkrementale Konsolidierungsmaßnahmen erarbeitet, während die zugrundeliegenden Qualitäts- und Innovationsprobleme¹⁴⁸, das Steuerungssystem mit seinen Über- und Untersteuerungstendenzen und den fehlenden bzw. dysfunktionalen Anreizstrukturen sowie die Verwaltungsstruktur und -kultur¹⁴⁹ unangetastet bleiben.

Außerdem wird die Vernetzung der einzelnen Bereiche und Themen nicht genügend berücksichtigt. Strukturelle Reformen sind aber nur dann möglich, wenn der "Vernetzung von Problemen und auch der ihrer Lösungen entsprochen wird"¹⁵⁰. Konsequenzen dieser Art von Konsolidierung¹⁵¹ liegen in oft unbeabsichtigten Qualitätseinbußen auf der Leistungsseite, welche die Akzeptanzkrise weiter verschärfen und in einem nicht zur Kenntnis genommenen, aber sich zur Zeitbombe entwickelnden Substanzverzehr aufgrund der massiven Einschränkung der Investitionen und Unterhaltungsausgaben. Außerdem werden die Mitarbeiter

¹⁴⁴ vgl. Adamaschek (1994): 58

¹⁴⁵ vgl. Paul (1994): 22

¹⁴⁶ KGSt (1993-5): 8

¹⁴⁷ vgl. Borins (1994): 35

¹⁴⁸ vgl. Naschold (1995b): 24

¹⁴⁹ vgl. Schedler (1996): 14

¹⁵⁰ Dearing (1992): 305

¹⁵¹ vgl. KGSt (1996-10): 15

demotiviert, die feststellen müssen, daß zwar Einsparungen und Stellenkürzungen vorgenommen werden, sich die Arbeitsweise und das Steuerungssystem jedoch nicht grundsätzlich ändern.¹⁵²

So wenig das "Mehr-desselben-Prinzip" durch die immer weitere Ausdehnung der Verwaltung in der Lage ist, die wachsende Komplexität durch zusätzliche Leistungsangebote zu bewältigen¹⁵³, ist das "Weniger-desselben-Prinzip" der Haushaltskonsolidierung geeignet, eine umfassende Modernisierung der Kommunalverwaltung zu bewältigen.

Weitere Kritikpunkte an der traditionellen Haushaltskonsolidierung beziehen sich darauf, daß keine nachhaltige Wirkungen erzielt werden und eklatante Umsetzungsdefizite bestehen. Dies liegt zum einen daran, daß die Konsolidierungsmaßnahmen oft zentral "von oben" durch die Kämmerei bzw. das Hauptamt erarbeitet werden oder "von außen" durch externe Gutachter in die Organisation als "fertige Konzepte" hineingetragen werden. Dabei zeigt sich, daß diese Methode die in den betroffenen Bereichen vorhandene Kreativität und Kompetenz für die Erklärung gebunden wird, warum diese Vorschläge unrealistisch oder auch kontraproduktiv sind, die Erarbeitung von Lösungen vernachlässigt wird. Falls die Konsolidierungsmaßnahmen dann dennoch umgesetzt werden, ruft dies nicht selten einen "Gandhi-artigen Widerstand"¹⁵⁴ hervor. Das Wissen und die Motivation der Betroffenen wird demnach nicht genügend einbezogen und damit zu wenig investiert, um die Fähigkeit der Mitarbeiter zu fördern, ihre Probleme selbst zu lösen¹⁵⁵ bzw. an einer Problemlösung mitzuarbeiten. Der Anweisungsscharakter vieler Konsolidierungsprogramme beseitigt nicht die grundlegenden Schwächen in der Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltung¹⁵⁶, sondern lähmen eher die Kreativität in den einzelnen Bereichen.

Ein weiteres Problem der traditionellen Haushaltskonsolidierung besteht darin, daß der Stadtrat nicht genügend in die Konsolidierungsbemühungen einbezogen und dadurch die erforderliche Prioritätensetzung auch politisch vertreten wird. Insbesondere die Fachpolitiker sind häufig auf Expansion eingestellt, worin sie durch die Fachverwaltungen und die öffentliche Diskussion unterstützt werden, die den Erfolg eines Fachpolitikers häufig an der Größe

¹⁵² Dieser Effekt wird noch verstärkt durch die Tendenz, daß sich die Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich vor allem auf Arbeiter- und Angestelltenstellen der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen konzentrieren (vgl. Dieckmann, R. (1995): 95).

¹⁵³ Ein sehr eindrückliches Beispiel des Scheiterns des "Mehr-desselben-Prinzips" beschreibt WATZ-LAWICK: Bei dem Bau des "Cape Kennedy Space Center" wurde die Bauweise eines Flugzeughangars für die Unterbringung von Raketen in der Größe "maximiert". In der Folge entwickelte die Halle ein eigenes Klima mit statischen Entladungen und Regengüssen. Dies führte gerade zu jenen Bedingungen, vor denen der Bau eigentlich schützen sollte (vgl. Bleicher (1995): 14).

¹⁵⁴ Jann (1993): 78

¹⁵⁵ vgl. Paul (1994): 22; Petry (1995): 139

¹⁵⁶ vgl. dazu ausführlich Weltz (1996): 83

des entsprechenden Budgets bzw. der erfolgreichen Abwendung von Konsolidierungsmaßnahmen bemessen, nicht jedoch an den erzielten Ergebnissen der Fachpolitik. Ohne die klare politische Unterstützung ist aber eine zielorientierte Reform undenkbar.¹⁵⁷ Erforderlich ist deshalb eine "deutlich sichtbare, zielgerichtete und kohärente Verwaltungspolitik"¹⁵⁸, aus der alle Beteiligten erkennen können, welche längerfristigen Ziele die Politik verfolgt. Dabei ist insbesondere der Übergang von der reinen Inputorientierung auf eine kombinierte Betrachtung von Inputs und den mit ihnen erzielten Wirkungen von besonderer Bedeutung.

Schließlich behindert die kurzfristige Orientierung der Konsolidierungsbemühungen und die Tendenz zu einer "Ankündigungspolitik", die nach einem oft medienwirksamen Beginn der eigentlichen Reform nicht mehr genügend Aufmerksamkeit der Verantwortlichen einräumt, eine nachhaltige Wirkung der Reformbemühungen. JANN weist zu Recht darauf hin, daß für jeden Reformprozeß Stehvermögen und langer Atem erforderlich ist.¹⁵⁹ Das WEBERSche Wort, wonach Politik "das starke und langsame Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich"¹⁶⁰ sei, gilt in einem besonderen Maß auch bei der Reform der Kommunalverwaltung.

2.2 REFORMANSÄTZE IM ÜBERBLICK

2.2.1 Konzeptionelle Grundlagen

Bis vor einigen Jahren wurden die beschriebenen Defizite von dem der kommunalen Selbstverwaltung innewohnenden Entwicklungspotential relativ mühelos überspielt.¹⁶¹ Inzwischen wird jedoch die Frage, ob die mit der traditionellen Reformpraxis verbundenen inkrementalen Veränderungen ausreichen oder ob nicht eine umfassende Reform notwendig ist, um den vielfältigen und anspruchsvollen Herausforderungen zu begegnen, sehr kontrovers diskutiert. Während auf der einen Seite die Auffassung vertreten wird, daß die Verwaltungs- und Reformpraxis keiner grundlegenden Erneuerung bedürfe, da "von einem Modernisierungsrückstand oder von mangelndem Modernisierungswillen der öffentlichen Verwaltung keine Rede sein kann"¹⁶², wird von vielen Autoren die grundlegende Erneuerung der Verwaltung

¹⁵⁷ vgl. Jann (1993): 80

¹⁵⁸ Jann (1993): 79

¹⁵⁹ vgl. Jann (1993): 80

¹⁶⁰ Weber (1973): 185

¹⁶¹ vgl. Banner (1991): 7

¹⁶² Laux (1995): 16

angemahnt.¹⁶³ So vertritt BANNER die Auffassung, daß sich Strukturmängel nicht durch eine Flut von Einzeleingriffen, sondern nur durch einen Strukturumbau beheben lassen.¹⁶⁴ HILL argumentiert in eine ähnliche Richtung, in dem er darauf hinweist, daß sich die Reform nicht "wie viele Entbürokratisierungskommissionen darin erschöpfen darf, einzelne abgeschaffte Paragraphen zu zählen und zufällige Einzelmaßnahmen"¹⁶⁵ zusammenzufassen, sondern daß eine grundlegende Neukonzeption der Verwaltung dringend geboten ist.

Angesichts der Intensität, des zeitlichen Ausmaßes und der Gleichzeitigkeit der zu bewältigenden Herausforderungen ist die Argumentation der Vertreter einer umfassenden Reform nachvollziehbar. Ein "Weitermachen-wie-bisher" würde den kommunalen Handlungsspielraum immer weiter einengen und einer Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung gleichkommen. Deshalb muß eine umfassende Reform der Kommunalverwaltung deutlich über das Maß der in den letzten Jahrzehnten durchgeführten inkrementalen Reformschritte hinausgehen.

Ziel dieser Reform ist - auf eine einfache Formel gebracht - eine Kommunalverwaltung, die unter demokratischer Steuerung und Kontrolle ihre Leistungen wirtschaftlich und qualitativ hochwertig erbringt und in der Lage ist, flexibel und innovativ zu handeln. Da dieser Anspruch umfangreich und vielfältig ist, wird bisweilen auch von einem neuen "Paradigma"¹⁶⁶ für die Verwaltung gesprochen.

Auf der inhaltlichen Ebene wird daher ein System angestrebt, das unter Beibehaltung der Stärken des bürokratischen Systems, wie z.B. der korrekten Rechtsanwendung, stärker als bisher Wirtschaftlichkeits-, Qualitäts- und Innovationsansprüchen gerecht wird und die Position der Bürger stärkt.

Methodisch gilt es, einen effizienten und effektiven Reformprozeß zu initiieren und durchzuführen. Insbesondere vor dem Hintergrund früherer Erfahrungen ist dabei eine konsequente Umsetzungsorientierung der Reform notwendig. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, bedarf es eines „aktiven Veränderungsmanagements“¹⁶⁷, das gleichermaßen die Ziele wie auch die inhaltlichen und methodischen Fragen unter Berücksichtigung der relevanten Rahmenbedingungen integriert.¹⁶⁸

¹⁶³ vgl. beispielsweise Banner (1991): 6ff.; Hill (1995a): 16; Naschold (1995b): 28f.

¹⁶⁴ vgl. Banner (1991): 7

¹⁶⁵ Hill (1995b): 133

¹⁶⁶ Reinermann (1993)

¹⁶⁷ vgl. Reinermann (1996): 38

¹⁶⁸ vgl. dazu ausführlich das Kapitel 2.2.2

Die konzeptionellen Grundlagen der Reformbemühungen im öffentlichen Sektor bildet auf internationaler Ebene das New Public Management. Auf nationaler Ebene stellt das Neue Steuerungsmodell (NSM) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) als Übertragung der Entwicklungen im New Public Management auf die deutsche Kommunalverwaltung zumeist die Basis der Reformüberlegungen dar.

2.2.1.1 New Public Management

Seit etwa 1980 hat sich ausgehend von Problemlagen, die mit der Situation der deutschen Kommunen vergleichbar sind, jedoch im Ausland wesentlich früher sichtbar wurden, in verschiedenen Industrieländern ein Verständnis vom Management öffentlicher Institutionen herausgebildet, das unter dem Überbegriff "New Public Management" (NPM) zusammengefaßt werden kann.¹⁶⁹

Das NPM beschäftigt sich im Kern mit zwei strategischen Problemansätzen.¹⁷⁰ Zum einen geht es um die Neubestimmung des Verhältnisses von demokratischer Gesellschaft und der öffentlichen Verwaltung. Zum anderen wird die Frage nach der Rebalancierung zwischen der ökonomischen Rationalität und den traditionellen Konstruktionsprinzipien des öffentlichen Sektors thematisiert. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Orientierung an Managementkonzepten aus der Privatwirtschaft anstelle der traditionellen bürokratischen Organisationsprinzipien sowie die Betonung des Wettbewerbs als effizienzförderndes Koordinationsprinzip bedeutsam.

Diese strategischen Problemansätze können sehr anschaulich an den Schlüsselbegriffen der Verwaltungsmodernisierung der neuseeländischen Stadt CHRISTCHURCH¹⁷¹ verdeutlicht werden, die in der Verantwortlichkeit ("*Accountability*") insbesondere gegenüber den Bürgern, in der Schaffung von Klarheit ("*Transparency*") über die Kosten und Leistungen der Verwaltung sowie in der Wettbewerbsfähigkeit ("*Contestability*") der Kommunalverwaltung mit dem privaten Sektor in bezug auf Qualität und Wirtschaftlichkeit liegen.¹⁷²

Die Entwicklung von NPM-Ansätzen wurde durch politisch-ideologische Strömungen unterschiedlichster Provenienz unterstützt. Trieb in Großbritannien und in den USA die neo-konservative Liberalisierungspolitik die Reformen im öffentlichen Sektor an, wurden die

¹⁶⁹ vgl. dazu ausführlich Budäus (1994); Budäus/Conrad/Schreyögg (Hrsg.) (1998); Damkowski/Precht (1995); Damkowski/Precht (Hrsg.) (1998); Gore (1993); Hill (1993a): 172ff.; Hood (1991); Jann (1995); König (1995): 352ff., (1997); Naschold (1993): 48ff.; (1994): 365ff., (1995a); OECD (1995); Osborne/Gaebler (1992); Reichard (1993), (1996); Schedler (1995a); Stewart/Welsh (1992)

¹⁷⁰ vgl. Naschold (1994): 366

¹⁷¹ Die Stadt CHRISTCHURCH war neben dem amerikanischen PHOENIX Gewinnerin des Carl-Bertelsmann-Preises 1993 "Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung"

Modernisierungsbemühungen in Australien und Neuseeland von Labour-Regierungen initiiert, während in Schweden und Deutschland NPM-Ansätze von allen Parteien aufgegriffen werden.¹⁷³

Eine theoretische Fundierung¹⁷⁴ finden die NPM-Ansätze zum einen in der Public-Choice-Theorie, die für die Bürger neben dem Wahlrecht eine weitreichende Wahlfreiheit bei Dienstleistungen des öffentlichen Sektors fordert. Diese "Konsumentenfreiheit" soll durch die Einrichtung dezentraler, kleiner Einheiten anstelle von Großbürokratien, durch eine plurale Struktur sich im Wettbewerb befindlicher öffentlicher und privater Anbieter und - daraus resultierend - durch Finanzierungsinstrumente, die eher auf Gebühren, Entgelte und Preise als auf nichtzweckgebundene Steuern setzen, erreicht werden. Damit verbunden ist ein klarer Rechenschaftszwang der Verwaltung für die Effizienz, Effektivität und Qualität der erbrachten Leistungen.

Zum anderen bildet der "Managerialismus" ein zweites theoretisches Fundament des NPM. Dieser Ansatz geht von universell gültigen Gestaltungsprinzipien von Management aus, die - auf die spezifischen Bedingungen angepaßt - auch im öffentlichen Bereich Anwendung finden sollen. Im Unterschied zur Public-Choice-Theorie geht es beim Managerialismus nicht um eine Änderung des gesamten politischen-administrativen Systems, sondern um eine systemimmanente Reform des öffentlichen Managements nach dem Vorbild privater Institutionen.

Bei aller Heterogenität der unterschiedlichen Ansätze lassen sich Grundzüge des New Public Management ausmachen, die in Abbildung 7 tabellarisch zusammengefaßt sind. Die Darstellung differenziert dabei zwischen drei Wirkungsebenen zur Beeinflussung des öffentlichen Sektors: dem Gesamtumfang der staatlichen Aktivität/Rolle des Staates sowie der Gesamt- bzw. der Binnenstruktur der Verwaltung.¹⁷⁵

Die konkreten Inhalte des NPM werden anschließend anhand des Neuen Steuerungsmodells der KGSt kurz erläutert.¹⁷⁶

¹⁷² vgl. Brückmann/Walther (1994): 35

¹⁷³ vgl. Banner (1993a): 149, Reichard (1996): 245

¹⁷⁴ vgl. Banner (1993a): 148; Reichard (1996): 246f.

¹⁷⁵ vgl. Naschold (1994): 385

¹⁷⁶ Eine ausführliche Diskussion der einzelnen Inhalte erfolgt in Kapitel 3.3

Abbildung 7: Grundzüge des New Public Management

	Inhalte
Gesamtumfang/ Rolle	• Rückbau des Staates - Konzentration auf Kernaufgaben - Privatisierung • Abbau von Regelungen - Deregulierung - Entbürokratisierung
Gesamtstruktur	• Fortsetzung von Demokratisierungsbestrebungen (Erhöhung der Partizipationschancen der Bürger) • Reorganisation auf Makroebene: Fortsetzung der Kommunalisierung (Verlagerung von Aufgaben auf kommunale Ebene, Neudefinition der Beziehung zwischen Zentral- und Kommunalebene) • Ausgeprägtere Adressaten- und Ergebnisorientierung • Stärkere Marktorientierung durch wettbewerbsorientierte Ausschreibungen, Public Private Partnerships, Verselbständigungen etc.
Binnenstruktur	• Strategisches Management (Leitbildorientierung) • Einsatz von Managementinstrumenten - Dezentralisierung von Verantwortung - Aufbau von Controllingsystemen zur Erhöhung der Transparenz - Verbesserung des Finanzmanagements - Aufbau eines systematischen Personalmanagements - Schaffung von Anreizmechanismen • Reorganisation der Aufbau- und Ablauforganisation

Quelle: in Anlehnung an Reichard (1993): 3f.; Reichard (1996): 243ff.

2.2.1.2 Das Neue Steuerungsmodell der KGSt

Das Neue Steuerungsmodell (NSM), das seit 1991 von der KGSt in seinen Grundzügen entwickelt¹⁷⁷ und in der jüngsten Vergangenheit weiter detailliert und in einer wachsenden Zahl von Städten eingeführt wird, stellt die Übertragung und Weiterentwicklung der Ansätze des NPM auf die Verhältnisse der deutschen Kommunalverwaltung dar.

Ogbleich das NSM noch kein geschlossenes Verwaltungsmodell darstellt, mit dem den Herausforderungen heute in ähnlicher Weise begegnet werden kann, wie dies anfangs des Jahrhunderts mit dem WEBERschen Bürokratiemodell gelang¹⁷⁸, sind die Umriss inzwi- schen doch relativ klar.¹⁷⁹ Der Anspruch des NSM besteht darin, die demokratische und zugleich wirtschaftliche, effektive und adressatenorientierte Steuerung aller kommunalen Aufgaben nach einheitlichen Grundsätzen zu ermöglichen.¹⁸⁰

Ausgangspunkt des NSM bildet das Leitbild eines "Dienstleistungsunternehmens Kommunal- verwaltung", mit dem eine konsequente Markt-, Adressaten- und Produktorientierung angestrebt wird. Im Kern geht es darum, die traditionelle Steuerung über Regeln, Anwei- sungen und Inputs durch eine Ergebnissteuerung¹⁸¹ zu ersetzen und die Binnenorientierung der Verwaltung zu überwinden, die sich v.a. in unklaren Zielgruppenfestlegungen, undefi- nierten Servicestandards, nicht an den Erfordernissen der Adressaten ausgerichteten Lei- stungskörben und einer auf juristische Aspekte reduzierten Qualitätssicherung äußert.¹⁸²

Das NSM zielt darüber hinaus auf eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, in der sich die Politik tendenziell um das "Was", also das Leistungsangebot, und die Verwaltung um das "Wie" der Leistungserstellung kümmert. Die ineffiziente Steuerung durch Einzeleingriffe soll durch ein System von Zielvereinbarungen ("Kontraktmanagement") abgelöst und dadurch eine effektive und effiziente Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung erreicht werden.

Außerdem soll eine konzernähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur aufgebaut werden, welche die traditionelle Trennung der Fach-, Ressourcen- und Ergebnis- verantwortung aufhebt und klare Verantwortlichkeiten auf Ebene der dezentralen Fachbe- reiche innerhalb eines vorgegebenen Handlungsrahmens schafft. Im Gegenzug zur Dezentra- lisierung sollen Controllingsysteme eingeführt werden, die Transparenz über das Leistungs- angebot und die Leistungserstellung bezüglich der damit verbundenen Kosten, der Qualität, der Adressaten und den erzielten Wirkungen schaffen und dadurch einen Regelkreis aus Planung, Durchführung und Kontrolle ermöglichen. Gleichzeitig sollen die zentralen Bereiche

¹⁷⁷ vgl. KGSt (1991-12), Banner (1991)

¹⁷⁸ vgl. Reinermann (1994): 14

¹⁷⁹ vgl. dazu exemplarisch KGSt (1991-12), (1992-19), (1993-5), (1994-8), (1995-10); Banner (1991), (1993b), (1994a), (1994b); Blume (1994); Brückmann (1995); Brückmann/Walther (1994), Damkowski/Precht (1994), (1995); Deckert/Wind (1996); Diehl (1996); Hill (1995a); Jann (1995): 153ff.; Reichard (1994); Reinermann (1994), (1996); Schückhaus (Hrsg.) (1996)

¹⁸⁰ vgl. Banner (1993b): 61, KGSt (1993-5): 15

¹⁸¹ Der hier verwendete Begriff der Ergebnissteuerung umfaßt sowohl Inputgrößen als auch Output- bzw. Wirkungsgrößen.

¹⁸² vgl. Heinrich (1993): 289ff.

zu wirkungsvollen Steuerungs- und Serviceeinheiten umgebaut werden, die eine wichtige Klammerfunktion innerhalb des "Konzerns Kommunalverwaltung" wahrnehmen.

Außerdem sollen sogenannte Leistungsverstärker eine Mobilisierung der Kommunalverwaltung bewirken.¹⁸³ In diesem Zusammenhang kommt den Bürgern und Unternehmen als Adressaten eine besondere Bedeutung zu. Daneben wird versucht, über die Schaffung wettbewerbsähnlicher Strukturen Verbesserungspotentiale hinsichtlich der Effizienz, der Qualität und der Innovationsfähigkeit zu erschließen. Durch externe Ausschreibungen von "marktfähigen" Leistungen¹⁸⁴ der Kommunalverwaltung sollen die internen Stellen einem Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden. Bei nicht-marktfähigen Leistungen sollen "Quasi-Märkte", wie z.B. interkommunale Leistungsvergleiche oder Wettbewerbe zwischen Kommunen, die innovationsfördernden und effizienzsteigernden Wirkungen des Marktes simulieren.

Die Verwirklichung des NSM ist mit weitreichenden Veränderungen der kommunalen Verwaltungspraxis verbunden. Anstelle eines Selbstverständnisses, das davon ausgeht, daß die Verwaltung am besten weiß, was für den Bürger gut ist¹⁸⁵, und den Bürger als "Leistungsminderer und Kostentreiber"¹⁸⁶ betrachtet, tritt mit der adressatenorientierten Ergebnissteuerung ein Verständnis, das Bürgernähe und das Angebot wirtschaftlicher und qualitativ hochwertiger Leistungen in den Mittelpunkt stellt.

Außerdem erfordert Ergebnissteuerung und Kontraktmanagement Klarheit über die erstellten Leistungen, die Adressaten und die intendierten Wirkungen.¹⁸⁷ Dazu ist der Aufbau leistungsfähiger Controllingsysteme erforderlich, die neben der Ressourcenerfassung eine Leistungs- bzw. Wirkungsmessung ermöglichen und dadurch die für eine zielorientierte Steuerung und Priorisierung notwendige Transparenz schaffen.¹⁸⁸

Der Aufbau einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur bedingt die grundlegende Überarbeitung der bislang ausgesprochen zentralistischen Instrumente zur Steuerung der finanziellen und personellen Ressourcen. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Einführung der sogenannten Budgetierung, die durch die Möglichkeit der sachlichen und zeitlichen Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln Flexibilität im

¹⁸³ vgl. Banner (1995): 286, KGSt (1995-10): 11f.

¹⁸⁴ Dies gilt sowohl für Leistungen, die unmittelbar für den Bürger erstellt werden, als auch für interne Vorleistungen wie z.B. Fuhrparkleistungen, Kopierdienste, Leistungen des Bauhofs etc. .

¹⁸⁵ vgl. KGSt (1995-10): 16

¹⁸⁶ KGSt (1995-10): 11

¹⁸⁷ vgl. Schöneich (1996): 5

¹⁸⁸ JANN bezeichnet die Schaffung von Transparenz als eine wichtige Voraussetzung von Demokratie (vgl. Jann (1993): 86). Ähnlich argumentiert WOLTERS, ein Vertreter der niederländischen Reformstadt Tilburg (vgl. Wolters (1994): 85).

Haushaltsvollzug und Anreize für Einsparungen schafft, sowie der Aufbau eines systematischen Personalmanagements.

Im Sinne einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung ist jedoch nicht nur die Anpassung der Steuerungssysteme notwendig, sondern auch eine Überarbeitung der Aufbau- und Ablauforganisation nach adressatenorientierten Gesichtspunkten.

Im Gegensatz zum traditionellen Verständnis, das von einer extrem hohen Fertigungstiefe innerhalb der Kommunalverwaltung ausgeht, impliziert das NSM zudem ein neues Aufgabenverständnis. Nicht mehr die *Leistungserstellung* durch die Kommunalverwaltung, sondern die *Gewährleistung* bzw. *Ermöglichung des Leistungsangebots* unter der Beteiligung von privaten Unternehmen, Institutionen aus dem Non-Profit-Bereich, Public-Private-Partnerships bzw. der Bürger selbst, steht im Vordergrund. Dies hat zur Folge, daß Leistungen nur dann von der Kommunalverwaltung selbst erstellt werden, wenn die Leistungserstellung wirtschaftlicher und qualitativ hochwertiger erfolgt bzw. es sich um hoheitliche Leistungen handelt; andernfalls erfolgt eine Fremdvergabe.

Die Einführung des NSM, das auf den geschilderten Schwächen des bisherigen Systems anknüpft, stellt hohe Anforderungen an alle kommunalen Akteure sowohl innerhalb (Rat, Führungskräfte, Mitarbeiter) als auch außerhalb (Bürger, Unternehmen, Aufsichtsbehörde) der Verwaltung, da die Reform Konsequenzen sowohl auf "harte Faktoren" wie die Organisation und die Steuerungsinstrumente sowie auf "weiche Faktoren" wie das Selbstverständnis und der Führungsstil, als auch auf das Verhältnis zwischen den einzelnen kommunalen Akteuren haben wird. Insbesondere die begrenzte Kompatibilität zur bestehenden Verwaltungskultur¹⁸⁹ stellt eine große Herausforderung an das Veränderungsmanagement dar.

2.2.1.3 Kritische Würdigung

Die Kritik am NPM bzw. NSM¹⁹⁰ bezieht sich vor allem auf drei Aspekte.¹⁹¹

- Das NPM/NSM bringt nichts tatsächlich Neues und wird die Erwartungen nicht erfüllen, da es Steuerungsaspekte überschätzt und Umsetzungsprobleme zu wenig berücksichtigt
- Das Leitbild des "Dienstleistungsunternehmens öffentliche Verwaltung" ist für die öffentliche Verwaltung ungeeignet, da Konzepte aus der Privatwirtschaft nur sehr bedingt auf den öffentlichen Sektor übertragbar sind.

¹⁸⁹ vgl. Schedler (1996): 14

¹⁹⁰ Die kritische Würdigung der Ansätze des NPM bzw. NSM erfolgt hier aufgrund der großen Ähnlichkeiten parallel.

¹⁹¹ vgl. exemplarisch Laux (1993), (1995); Naser (1995); Jann (1995): 156, Reichard (1996): 248f.

- Die ausländischen Erfahrungen in der Anwendung von Elementen des NPM können nicht auf die deutsche Verwaltungspraxis übertragen werden

Der erste Kritikpunkt bezieht sich zum einen auf die Reformrhetorik, mit der die Inhalte des NPM einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.¹⁹² Besonders in der Kritik stehen dabei vor allem prominente Vertreter des NPM, wie OSBORNE/GAEBLER und GORE¹⁹³ aus den USA bzw. deutsche populärwissenschaftliche Autoren, wie z.B. METZEN und BÖSENBERG/HAUSER¹⁹⁴. Kritiker vermissen klare Anleitungen und Konzepte und konstatieren ein "Festival der Visionen", "Fast management food" und "Snacks aus Zeitungen".¹⁹⁵

Sicherlich handelt es sich bei einigen bekannten Publikationen des NPM um vereinfachende, teilweise übertreibende Darstellungen der Verwaltungswirklichkeit und von entsprechenden Verbesserungsvorschlägen. Aber gerade im Interesse einer breiten Diskussion scheint die symbolhafte, bisweilen auch provokative¹⁹⁶ Sprache, die eine stärkere Resonanz in den Medien und der Öffentlichkeit ermöglicht, gerechtfertigt.

Zum anderen wird bemängelt, daß viele Komponenten des NPM bzw. NSM bereits in früheren Reformansätzen enthalten waren. Außerdem wird der "erstaunlich mechanistische"¹⁹⁷ Aufbau des NSM mit seiner starken Fokussierung auf Steuerungsaspekte kritisiert und darauf verwiesen, daß "Organisation nicht nur aus Steuerung"¹⁹⁸ bestehe. BRÜCKMANN/WALTHER weisen zu Recht darauf hin, daß die instrumentelle Seite des NSM nicht überschätzt werden darf und viele Einzelansätze bereits früher vorgeschlagen wurden.¹⁹⁹ Neu ist jedoch, daß die aktuellen Reformansätze die teilweise bekannten Managementbausteine kombinieren, wie REICHARD zum Ausdruck bringt²⁰⁰:

"Die Bausteine passen zusammen, erscheinen 'richtig gemischt' und beziehen sich auf ein Gesamtziel von Verwaltungshandeln: Verwaltungsleistungen sollen wirksam und bürgerorientiert in dezentralen Strukturen bei hoher Eigenverantwortung im Wettbewerb mit anderen Leistungsanbietern erbracht werden."

¹⁹² vgl. Reichard (1996): 248

Das NSM der KGSt sieht sich dieser Kritik - zumindest in der Literatur - nicht so stark ausgesetzt.

¹⁹³ vgl. Osborne/Gaebler (1992); Gore (1993)

¹⁹⁴ vgl. Metzen (1994); Bösenberg/Hauser (1994)

¹⁹⁵ zitiert nach Jann (1995): 156

¹⁹⁶ In diesem Zusammenhang sei an den Titel der Publikation von Osborne/Gaebler "Reinventing Government" erinnert.

¹⁹⁷ Laux (1995): 17

¹⁹⁸ Laux (1995): 17

¹⁹⁹ vgl. Brückmann/Walther (1994): 209

²⁰⁰ Reichard (1996): 248

Die Kritik an der Fokussierung des NSM auf Steuerungsaspekte ist dann berechtigt, wenn die Einführung des NSM eine Vernachlässigung anderer Gesichtspunkte, wie z.B. der Politikentwicklung oder der Verwaltungskultur, bewirken würde und dadurch die Kommunalverwaltung und -politik auf Steuerungsthemen reduziert werden würde. Aufgrund der eklatanten Steuerungsdefizite der Kommunalverwaltung scheint aber eine Fokussierung auf Steuerungsthemen im Sinne einer Priorisierung angebracht.

Der Vorwurf des mechanistischen Aufbaus des NSM läßt sich insofern relativieren, als das NSM in seinem generischen Modellansatz einzelne Ursache-Wirkungs-Beziehungen vereinfachend darstellen muß. Diese Methode der Komplexitätsreduktion erscheint notwendig und gerechtfertigt, zumal das NSM die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Verwaltungsbereichen und -aufgaben aufzeigt und somit die Vernetzung im System der Kommunalverwaltung und damit die Unzulänglichkeit inkrementaler, isolierter Reformschritte verdeutlicht.

Schwerer wiegt der Einwand, daß umfassende Modelle wie das NSM fast immer an der Problemfülle der Praxis und der Geschwindigkeit der Änderungen scheitern. So wird mit der Einführung des NSM die Sorge verbunden, daß die Umsetzung fehlschlägt und Reformruinen hinterläßt²⁰¹, die auf Jahre hinaus weitere Reformansätze lähmen. Da sich die Arbeiten am NSM bislang stärker mit inhaltlichen Fragen als mit methodischen Aspekten beschäftigt haben, sind die Hinweise auf die gewaltigen Umsetzungshindernisse und die Warnungen vor übertriebenen Hoffnungen durchaus berechtigt und daher die Auseinandersetzung mit den Kritikern einer umfassenden Reform der Kommunalverwaltung dringend geboten. Ergebnis dieser Auseinandersetzung sollte sein, das zur Bewältigung komplexer Veränderungsprozesse notwendige Know-How zu entwickeln, um die kommunalen Akteure in die Lage zu versetzen, den geschilderten aktuellen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Darüber hinaus müssen die Kommunalverwaltungen angesichts der weiter wachsenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Dynamik zur Verhinderung weiterer Reformstaus die Fähigkeit entwickeln, ihre Leistungsfähigkeit im Sinne eines "kontinuierlichen Verbesserungsprozesses" permanent anzupassen und zu verbessern.

Das NSM stellt hierfür ein wichtiges konzeptionell-inhaltliches Instrumentarium bereit, das zum einen als Kompaß und Meßlatte, zum anderen als Koordinierungshilfe in der Abstimmung der einzelnen Reformmaßnahmen dienen kann.²⁰² Um jedoch zu einem umfassenden, umsetzungsorientierten Veränderungsmanagement zu gelangen, muß das NSM mit methodischen Aspekten verknüpft werden.

²⁰¹ vgl. Laux (1995): 17

²⁰² vgl. KGSt (1993-5): 15ff.

Der zweite Kritikpunkt setzt am Managementaspekt des NPM an. Das Leitbild eines Dienstleistungsunternehmens erscheint den Kritikern nicht geeignet, um den Anforderungen einer Behörde gerecht zu werden, die dem Gemeinwohl verpflichtet ist.²⁰³ Die politischen Gemeinwesen sind im Gegensatz zu privaten Unternehmen gegenüber ihren Einwohnern für die Durchsetzung spezifisch öffentlicher Zwecke verantwortlich, wie z.B. den Interessenausgleich, den inneren Frieden, einen gerechten Zugang zu bestimmten Grundleistungen, gesunde Lebensbedingungen sowie den Schutz der Schwachen. Dies hat nicht nur Konsequenzen auf das Leistungsangebot, das im wesentlichen aus öffentlichen bzw. meritorischen Gütern besteht und deshalb durch die Politik und nicht durch den Markt gesteuert wird²⁰⁴, sondern auch auf die Leistungserbringung, bei der die Bürger eine gemeinwohlverpflichtete Haltung, beispielsweise in bezug auf die Gleichbehandlung und die besondere Vertrauenswürdigkeit, erwarten.²⁰⁵

Da die Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen sehr viel stärker als traditionelle bürokratische Organisationen der Wirtschaftlichkeit als Ziel verpflichtet ist, wird bisweilen befürchtet, die öffentliche Verwaltung solle mit dem Leitbild des Dienstleistungsunternehmens zu einem gewinnorientierten Unternehmen transformiert werden, das seine Gemeinwohlorientierung und damit eine wichtige Grundlage des demokratischen Rechtsstaates nicht mehr wahrnehme.²⁰⁶ Für die öffentlichen Verwaltung bedeutet Wirtschaftlichkeit jedoch nicht das Streben nach Gewinn, sondern eine wirtschaftlich effiziente Leistungserbringung. In diesem (ökonomischen) Verständnis bedeutet Wirtschaftlichkeit, mit den von der Politik festgelegten Mitteln eine größtmögliche Wirkung zu erzielen und nicht, den Umfang der Verwaltungsleistungen (insbesondere in nicht-kostendeckenden Bereichen, z.B. bei sozialen und kulturellen Aufgaben) zu reduzieren.²⁰⁷ Insbesondere vor dem Hintergrund der Forderung nach einem verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln und enger werdenden finanziellen Spielräumen ist die Zielsetzung der Wirtschaftlichkeit von hoher Relevanz.

Als weiterer Einwand gegenüber dem Leitbild der öffentlichen Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen wird angeführt, daß öffentliche Verwaltungen in ihrer Behördenfunktion das geltende Recht auch gegenüber Widerstrebenden durchsetzen müssen und deshalb per se

²⁰³ vgl. Laux (1993): 523

²⁰⁴ vgl. Lang (1996): 29
Das NPM/NSM versucht, gerade bei öffentlichen bzw. meritorischen Gütern wettbewerbliche oder "quasi"-wettbewerbliche Mechanismen anzuwenden.

²⁰⁵ vgl. KGSt (1993-5): 14; Banner (1995): 285f.

²⁰⁶ vgl. Hill (1995a): 9f.

²⁰⁷ Etwas salopp formuliert, kann diese Einschätzung unter das Motto "Leistungen, die nicht kostendeckend angeboten werden können, dürfen nicht unwirtschaftlich erstellt werden" gefaßt werden. Mit der expliziten Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeitskriterien realisiert die öffentliche Verwaltung, daß auch sie Knappheitskriterien unterworfen ist.

die Vergleichbarkeit zu privatwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen nicht gegeben ist.²⁰⁸ Im Gegensatz zu Privatunternehmen, deren Produkte anhand von Marktanalysen auf die Bedürfnisse der Kunden zugeschnitten werden, müssen Verwaltungen vielfach restriktive Maßnahmen wie Ordnungsverfügungen, ablehnende Leistungsbescheide oder die Erhebung von Steuern oder Gebühren "anbieten", die der Bürger nicht als wünschenswerte Dienstleistung, sondern vielmehr als Eingriff in seine persönliche Freiheit auffaßt.²⁰⁹

Insbesondere in diesem Zusammenhang steht der Begriff des Verwaltungs-"Kunden" in Analogie des Kunden eines Dienstleistungsunternehmens in der Kritik.²¹⁰ In seiner marktwirtschaftlichen "Reinform"²¹¹ umfaßt der Kundenbegriff diejenigen Personen oder Institutionen, die freiwillig eine Leistung nachfragen und dafür bezahlen. Diese Sichtweise wird allerdings der Komplexität des Verhältnisses zwischen der Verwaltung und ihren Adressaten nicht gerecht, da sie die Kunden im öffentlichen Bereich auf die Nutzer der freiwillig nachgefragten Leistungen reduziert, die Leistungsempfänger (z.B. im Sozialbereich) vernachlässigt²¹² und verkennet, daß es sich bei den Zahlungen häufig um zweckungebunde Zwangsabgaben handelt. Außerdem berücksichtigt der enge privatwirtschaftliche Kundenbegriff die externen Effekte nicht, die häufig mit Leistungen der öffentlichen Verwaltung verbunden sind. So ist häufig der Nutznießer der Leistung nicht ein "direkter Kunde", sondern die gesamte Bürgerschaft oder Teile davon. Dies ist beispielsweise bei Ordnungsmaßnahmen (z.B. Verkehrsüberwachung, Verwehrung von Baugenehmigungen, Bekämpfung von Umweltverschmutzungen) genauso der Fall, wie bei Leistungen zur Jugendförderung, die auf eine Reduzierung der Jugendkriminalität zielen und damit sowohl den Jugendlichen selbst als auch die Allgemeinheit als "indirekte Kunde" begünstigen.

Bei allen Unterschieden zwischen Bürgern und Kunden privater Unternehmen kann der Begriff des Verwaltungskunden dennoch helfen, eine stärkere Adressaten- und Dienstleistungsorientierung in die Verwaltung hineinzutragen. Dies gilt auch und gerade bei Ordnungsmaßnahmen der Verwaltung²¹³, bei denen es aufgrund der fehlenden Wahlfreiheit noch sehr viel stärker als bei freiwillig nachgefragten Leistungen auf Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsaspekte, wie beispielsweise Korrektheit und Geschwindigkeit, ankommt. Damit bezieht sich die Kundenorientierung bei Ordnungsmaßnahmen nicht auf das Endprodukt,

²⁰⁸ vgl. Banner (1995): 285f.

²⁰⁹ vgl. Erdtmann/Tost/Knauf (1997): 244

²¹⁰ vgl. Laux (1993): 524; Laux (1994): 169

²¹¹ Schedler (1995b): 158

²¹² vgl. von Bandemer (1995): 203

²¹³ Die quantitative Bedeutung der Ordnungsmaßnahmen ist jedoch insbesondere in der Kommunalverwaltung aufgrund des Übergangs von der Eingriffs- zur kombinierten Eingriffs- und Leistungsverwaltung zurückgegangen.

sondern vor allem auf den Leistungserstellungsprozeß.²¹⁴ Gleichwohl darf mit dem Terminus des Verwaltungskunden der Bürger nicht auf seine Konsumentenrolle reduziert werden.²¹⁵ Vielmehr muß die Verwaltungsmodernisierung bewirken, den Bürger auch in seiner Funktion als Wähler, Partner und Mitakteur und damit als der "eigentliche Träger der politischen Selbstverwaltung"²¹⁶ zu stärken.

Ein "Kundenkonzept" für die öffentliche Verwaltung muß somit der höheren Komplexität hinsichtlich der Beziehungen zwischen den Akteuren gerecht werden. Hierbei kann eine Differenzierung nach direkten und indirekten Kunden und nach externen und internen Kunden²¹⁷ und eine Berücksichtigung von gegenseitigen Wechselwirkungen zwischen den Kunden hilfreich sein.²¹⁸

Ein weiterer Einwand gegenüber den Ansätzen des NPM richtet sich gegen die "naive" Übertragung von privatwirtschaftlichen Managementkonzepten ohne entsprechende Anpassung auf verwaltungsspezifische Erfordernisse. Große Unterschiede zur Privatwirtschaft liegen vor allem in der weitaus höheren Komplexität der Entscheidungsstrukturen im öffentlichen Bereich²¹⁹, die auch darauf zurückzuführen sind, daß die öffentliche Verwaltung ein deutlich komplexeres Netzwerk an Akteuren aufweist als die Privatwirtschaft.²²⁰ Hinzu kommt, daß die Zielsetzungen im politisch-administrativen System unschärfer als in der Privatwirtschaft sind, da eindeutige Renditeziele bzw. Kenngrößen wie beispielsweise der Shareholder Value fehlen und konkrete, operationalisierbare Ziele häufig nur auf Ebene der einzelnen Leistungen, nicht jedoch für das gesamte System festgelegt werden können.²²¹

²¹⁴ vgl. Belzer/Brandel (1995): 165

²¹⁵ Zur Gefahr des "Konsumerismus" vgl. Naschold (1994): 390

²¹⁶ Sehr pointiert bringt LAUX seine Kritik zum Ausdruck: "Ein Rathaus ist kein Kaufhaus." (Laux (1993): 524

²¹⁷ Bei seiner konsequenten Anwendung bezieht sich der Kundenbegriff nicht nur auf verwaltungsexterne Adressaten, sondern auch auf interne Mitglieder der Kommunalverwaltung. So können beispielsweise die vielfältigen Beziehungen zwischen den einzelnen Fachbereichen durch den Aufbau von internen Kunden-/Lieferantenbeziehungen koordiniert und dadurch auch intern die Dienstleistungsphilosophie gestärkt werden.

²¹⁸ vgl. von Bandemer (1995): 205ff.

²¹⁹ Bisweilen werden Analogien formuliert, die den Kunden, Aufsichtsräten und Vorständen privatwirtschaftlicher Unternehmen die Bürger, die Vertretungsorgane (z.B. Stadtrat) und die Verwaltungsspitze gegenüberstellen (vgl. z.B. für amerikanische Verhältnisse Fairbanks/Dumont du Voitel (o.J.): 11). Derartige Überlegungen liegen zwar auf der Hand, werden jedoch den Beziehungen und Funktionen der Akteure in der öffentlichen Verwaltung nicht gerecht und helfen deshalb auch bei der Rollendefinition der einzelnen Akteure nicht weiter (vgl. KGSt (1993-5): 14; ausführlich Golla (1996): 39f.).

²²⁰ vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.2.2.3

²²¹ Eine Weiterentwicklung des privatwirtschaftlichen Konzeptes des "Shareholder Value" könnte in der öffentlichen Verwaltung in einem Konzept zum "Stakeholder Value" bestehen.

Die Kritik an der naiven Übertragung privatwirtschaftlicher Managementkonzepte richtet sich jedoch nicht nur auf Vernachlässigung der komplexen Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung, sondern geht weiter.²²² So stoßen unspezifizierte Outsourcingsstrategien als Element des Lean Management insbesondere bei öffentlichen oder meritorischen Gütern rasch an ihre Grenzen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Aufgabenverlagerung nicht auf Basis strategischer Überlegungen, sondern ausschließlich aufgrund von kurzfristigen und engen Kostenvergleichsrechnungen und ohne Berücksichtigung der Wettbewerbssituation durchgeführt werden.²²³

Ebenfalls problematisch sind einfache Übertragungen von Konzepten aus der Privatwirtschaft auf der instrumentellen Ebene. Beispielsweise werden privatwirtschaftliche Controlling-Konzeptionen der hohen Komplexität der kommunalen Dienstleistungen nicht gerecht.²²⁴ Bei Managementkonzepten zur Steuerung der finanziellen und personellen Ressourcen machen zahlreiche haushalts- und dienstrechtliche Vorschriften sowie politische Rahmenbedingungen Anpassungen der privatwirtschaftlichen Konzepte erforderlich.

Schließlich wenden die Kritiker am NPM ein, daß die im Ausland entwickelten Ansätze nicht auf die deutschen Verwaltungswirklichkeit übertragbar wären, da das deutsche Verwaltungssystem in seinem föderalen Aufbau anders funktioniere als die Verwaltung in anderen Ländern. Zweifellos wäre die unkritische Übertragung der ausländischen Erfahrungen genauso falsch wie die bedingungslose Anwendung privatwirtschaftlicher Managementkonzepte. Dennoch dürfen die spezifischen Besonderheiten des öffentlichen Sektors in Deutschland nicht als Dogma angesehen werden, das ein Lernen aus ausländischen und privatwirtschaftlichen Erfahrungen verhindert.²²⁵

Sehr positiv ist, daß die Bereitschaft wächst, sich mit diesen Konzepten auseinanderzusetzen und daraus zu lernen.²²⁶ Darüber hinaus wäre angesichts der enormen Modernisierungslücke des öffentlichen Sektors in Deutschland u.U. eine "Umkehr der Beweislast" sinnvoll, wonach nicht die Einführung von modernen Management- und Steuerungsmethoden, die im Ausland

²²² vgl. Koetz (1994): 294; Naschold (1995b): 25; Greve (1993): 169

²²³ So ist der Nutzengewinn für die Konsumenten durch eine reine Privatisierung ohne die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen ausgesprochen kritisch zu beurteilen.

²²⁴ So ist die Messung der Leistungen im öffentlichen Bereich weitaus schwieriger als in der Privatwirtschaft, da die Leistungen zumeist nicht-monetäre Ergebnisse aufweisen.

²²⁵ NASCHOLD fordert in diesem Zusammenhang, den Grundsatzstreit zwischen den Verfechtern des Private-Sector-Modells und den Verteidigern des Public-Sector-Modells zu beenden und durch eine pragmatische, jedoch konzeptionell gestützte Debatte über die spezifischen Modernisierungselemente abzulösen (vgl. Naschold (1995a): 250).

²²⁶ vgl. Jann (1993): 84f.; vgl. Banner (1993a): 165

BANNER verweist auf die niederländische Stadt Tilburg, deren Reform der Kommunalverwaltung in Deutschland sehr aufmerksam beobachtet wird (vgl. Banner (1995): 294).

bzw. in der Privatwirtschaft bereits mit gutem Erfolg erprobt wurden, sondern die Beibehaltung der bürokratischen Steuerung gerechtfertigt werden müßte.²²⁷

2.2.2 Reformumfeld

Veränderungsprozesse in der Kommunalverwaltung sind in ein dichtes Netz von Rahmenbedingungen eingebunden²²⁸, die sehr stark das Reformumfeld prägen. Dieses Umfeld ist gegenwärtig verhältnismäßig günstig, da im Gegensatz zu früheren Krisen, wie z.B. Anfang der 80er Jahre, der Widerhall der Modernisierungsdiskussion in den Verwaltungen, aber auch in der Öffentlichkeit aufgrund des höheren Problemdrucks wesentlich größer ist.²²⁹

Bisweilen wird zwar beklagt, daß die Modernisierung der Verwaltung gleichzeitig mit der Konsolidierung der Finanzen stattfinden muß. Jedoch hat gerade die Finanzkrise durch die Angst um die Erhaltung der kommunalen Handlungsspielräume den Leidensdruck geschaffen und die Bereitschaft gefördert, neue Methoden zu probieren und die Verwaltung zu modernisieren.²³⁰ Außerdem hat sich vielerorts die Erkenntnis durchgesetzt, daß ein "Hoffen" auf nachhaltige Einnahmeerhöhungen, sei es durch höhere Steuereinnahmen oder durch höhere Landeszuweisungen aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung in den nächsten Jahren ausgesprochen problematisch ist.

Doch nicht nur bei den wirtschaftlichen Daten, sondern auch bei den Rahmenbedingungen, die

- politische,
- rechtliche,
- personelle und
- technologische

Gesichtspunkte umfassen, zeichnet sich eine Tendenz zu einer Begünstigung der Verwaltungsmodernisierung ab.

²²⁷ vgl. sinngemäß Jann (1995): 160

²²⁸ vgl. exemplarisch Buschor (1991a): 219

²²⁹ vgl. Schöneich (1996): 2, Banner (1995): 294f.

BANNER nennt in diesem Zusammenhang die Bereitschaft der Medien, sich "gründlicher und weniger klischeehaft als bisher mit der öffentlichen Verwaltung zu beschäftigen" (Banner (1994a): 5).

²³⁰ vgl. Brückmann/Walther (1994): 208

2.2.2.1 Politische Rahmenbedingungen

Die politischen Rahmenbedingungen finden ihre Grundlage im wesentlichen in den grundgesetzlichen Bestimmungen, die eine demokratische Willensbildung, das Sozialstaatsprinzip, die Gewaltenteilung sowie die Rechtsstaatlichkeit festlegen.²³¹

Die Willensbildung in der Kommunalverwaltung erfolgt in einem *demokratischen, oftmals parteipolitisch geprägten Entscheidungsprozeß*. Die damit einhergehende Parteienkonkurrenz führt dazu, daß die politische Führung der Kommunalverwaltung auch in bezug auf die Verwaltungsmodernisierung unter Erfolgsdruck steht.²³² Dieser an sich positive Aspekt wird allerdings dadurch relativiert, daß die zeitliche Begrenzung der Wahlperioden relativ kurze Zeithorizonte für die Reform der Kommunalverwaltung vorgibt.²³³ Die damit einhergehende kurzfristige Orientierung verstärkt die Tendenz einer "Ankündigungspolitik", die sich darin äußert, daß stärker die Ankündigung von Initiativen als die Initiative selbst bzw. deren Ergebnis im Mittelpunkt steht.²³⁴ Eng mit diesem Aspekt verknüpft ist die Tatsache, daß sich häufig die Agenda von politischen Führungskräften weniger an der Wichtigkeit der Themen für die gesamtstädtische Entwicklung, sondern an der (medienwirksamen) Aktualität bzw. an klientelistischen Einzelinteressen orientiert.

Glücklicherweise werden die Bemühungen um eine Verwaltungsmodernisierung von allen Parteien unterstützt²³⁵, so daß die Verwaltungsmodernisierung bislang weitgehend unter einem politischen Grundkonsens erfolgt und sich die Profilierung der politischen Akteure nicht ungünstig auf die Verwaltungsreform auswirkt. Dieser Grundkonsens ist unbedingt erforderlich, damit die Verwaltungsmodernisierung, die häufig nicht innerhalb einer Wahlperiode erfolgen kann, nicht zu einem parteipolitisch geprägten Thema wird.

Neben der Tatsache, daß das Thema der Verwaltungsmodernisierung auf absehbare Zeit in der öffentlichen Diskussion positiv belegt sein dürfte und sich deshalb keine Partei der Verwaltungsmodernisierung verschließen wird, liegt die positive Grundeinstellung der Parteien gegenüber der Reformbemühungen daran, daß die Verwaltungsmodernisierung zum gegenwärtigen Stand relativ wenige politische "Angriffspunkte" bietet, da es unabhängig von

²³¹ vgl. Art. 19 GG bzw. Art. 20 GG

²³² vgl. Mai (1995): 92

²³³ Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Wahlperioden für die Vertretungsorgane in der Regel kürzer ist als für die Wahlbeamten.

²³⁴ vgl. Dieckmann (1996): 31

Hinzu kommt, daß die Politik- und Verwaltungsspitze aus Wiederwahlinteressen jede negative Schlagzeile meiden (müssen) und deshalb ausgesprochen risikoavers eingestellt sind. Dies wirkt sich blockierend auf die Reformbemühungen aus und fördert eine Atmosphäre der hierarchischen Kontrolle (vgl. von Bandemer (1995): 226).

²³⁵ vgl. Banner (1993a): 149

politischen Inhalten im wesentlichen um die Verbesserung der Steuerungsfähigkeit geht, die im Interesse aller politischen Akteure liegt. Im Gegenteil: die durch die neuen Steuerungsinstrumente intendierte Transparenz schafft die Grundlage dafür, die politische Gesamtverantwortung wirksamer ausüben zu können.²³⁶ Gleichwohl werden die Konsolidierungserfordernisse Prioritätsentscheidungen erforderlich machen, die sich teilweise auch gegen einzelne Interessengruppen richten. Außerdem bestehen auf Seiten des kommunalen Vertretungsorgans aufgrund des mit der Verwaltungsmodernisierung verbundenen neuen Rollenverständnisses einige Vorbehalte²³⁷, die jedoch durch ein stimmiges Gesamtkonzept und intensive Kommunikation und Partizipation ausgeräumt werden können.

Das **Sozialstaatsprinzip** äußert sich v.a. in der Festlegung des Leistungsangebots der Kommunalverwaltung. In diesem Zusammenhang kann die Verwaltungsmodernisierung helfen, durch mehr Transparenz über die Ziele, die Adressaten, die Leistungen und die Leistungserstellung Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, um damit die Relation zwischen aufgewendeten Ressourcen und erzieltm Ergebnis zu verbessern und so die Grundlage für eine möglichst effiziente Umverteilung zu schaffen. Ferner manifestiert sich das Sozialstaatsprinzip im Selbstverständnis der Kommunalverwaltung als sozialer Arbeitgeber.

Die **Gewaltenteilung** bewirkt eine Begrenzung exekutiver Macht²³⁸, die eine sehr viel stärkere Interaktion der einzelnen Akteure erforderlich macht. Gegenüber den Ländern und dem Bund ist jedoch die Gewaltenteilung in der Kommunalverwaltung insofern modifiziert, als das Vertretungsorgan Teil der Verwaltung, also Bestandteil der Exekutive ist²³⁹, und der Hauptverwaltungsbeamte (in den Städten und Gemeinden (Ober-)Bürgermeister) eine äußerst machtvolle Position einnimmt.²⁴⁰ Allerdings machen das Kommunalrecht sowie die Gemeinde Satzungen aufgrund der vorgeschriebenen Arbeitsteilung eine intensive Abstimmung der einzelnen Organe, auch in Fragen der Verwaltungsmodernisierung, erforderlich.

Die grundgesetzliche Verpflichtung auf die **Rechtsstaatlichkeit** bedingt Konsequenzen sowohl auf das Leistungsangebot als auch die Leistungserstellung. Da die öffentliche

²³⁶ vgl. Banner (1991): 8

²³⁷ So ist mit dem Kontraktmanagement ein weitgehender Verzicht auf Einzeleingriffe verbunden. Die Schaffung von Flexibilität im Haushaltswesen kann u.U. das Budgetrecht der Vertretungskörperschaft aushöhlen, sofern nicht wirksame Controllinginstrumente eingeführt werden.
Vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.3.3.1

²³⁸ vgl. Naschold (1995a): 249

²³⁹ Da auf kommunaler Ebene keine Gesetze erlassen werden dürfen, existiert keine Legislative. Außerdem fehlt die Judikative, die den Ländern bzw. dem Bund vorbehalten ist.

²⁴⁰ Die ursprünglich lediglich im Einflußbereich der süddeutschen Ratsverfassung vorhandene starke Position des (Ober-)Bürgermeisters wird mit Abschaffung der sogenannten "Doppelspitze" aus (Ober-)Bürgermeister und (Ober-)Stadtdirektor auch in anderen Ländern eingeführt.
Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.2.2.3

Verwaltung vielfältigen Bindungen und Kontrollen unterworfen ist, ist das Handeln - wie erwähnt - vielfach von dem Bemühen bestimmt, rechtlich einwandfreie Lösungen zu erarbeiten.²⁴¹ Die besondere Herausforderung der Verwaltungsmodernisierung besteht in diesem Zusammenhang darin, die rechtsstaatliche Ausrichtung mit Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Adressatenorientierung zu verbinden.

2.2.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Kommunalverwaltungen sind aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik in ein dichtes Geflecht von rechtlichen Bestimmungen des Bundes und der Länder eingebunden. Neben den Bestimmungen, die sich auf den Vollzug von Bundes- bzw. Landesgesetzen beziehen²⁴² und häufig umfangreiche Standards für den kommunalen Aufgabenvollzug festlegen²⁴³, sind dabei vor allem die Regelungen des Kommunalrechts (z.B. Gemeindeverfassungen), des Haushaltsrechts (z.B. Haushaltsverordnungen) und des öffentlichen Dienstrechts (z.B. Arbeitsrecht, Beamtenrecht, Bundesangestelltentarifvertrag) relevant.²⁴⁴

Viele Autoren aus Wissenschaft und Praxis konstatieren, daß die rechtlichen Rahmenbedingungen trotz ihrer großen Bedeutung in der Regel kein gewichtiger Hinderungsgrund für den Einstieg in die angestrebten Veränderungen darstellen und der Handlungsspielraum der Kommunen größer ist als zunächst angenommen.²⁴⁵ In der kommunalen Praxis weicht glücklicherweise die Auffassung, eigene Modernisierungsvorhaben von Reformschritten bei Bund und Ländern abhängig zu machen, mehr und mehr der Überzeugung, zunächst innerhalb des von Bund und Ländern gesetzten Rahmens mit der Modernisierung zu beginnen und dann um so glaubhafter die unbedingt notwendigen Hilfestellungen von Bund und Ländern zu fordern.²⁴⁶ ACHTERBERG, ein Verwaltungsspraktiker, bringt diese Auffassung sehr pointiert zum Ausdruck²⁴⁷:

"Wer Erwartungen an andere als Bedingungen für einen Veränderungsprozeß akzeptiert, will diesen Veränderungsprozeß nicht wirklich."

²⁴¹ vgl. Hill (1993c): 14

²⁴² Der Großteil der Bundes- bzw. Landesgesetze werden auf kommunaler Ebene vollzogen.

²⁴³ Eine ausführliche Erörterung zur Problematik von Standards gibt exemplarisch JAKOBS-WOLTERING (vgl. Jakobs-Woltering (1997): 27ff.).

²⁴⁴ vgl. Reichard (1994): 83

²⁴⁵ vgl. Banner (1993a): 166, Cortner (1996): 94, Hauser/Kaufmann (1994): 75, Naschold (1995b): 34, Reichard (1994): 83, ausführlich KGSt (1993-5): 14

²⁴⁶ Im Zuge der fortschreitenden Modernisierung empfinden die Kommunen jedoch die rechtlichen Rahmenbedingungen zunehmend als Hindernis (vgl. Grömig/Thielen (1996): 596; Hill (1997): 28)

²⁴⁷ Achterberg (1996b): 26

Es ist damit zu hoffen, daß das föderale "Schwarze-Peter-Spiel", bei dem sich die Gebietskörperschaften gegenseitig zu Lasten der Bürger blockieren, beendet wird.

Bei der fortschreitenden Verwaltungsmodernisierung wird allerdings sichtbar, daß Rechtsänderungen notwendig werden.²⁴⁸ Zwischenzeitlich haben deshalb einige Bundesländer Experimentier- und Öffnungsklauseln im Kommunal- und Haushaltsrecht eingeführt, die den Kommunen mehr Spielraum geben.²⁴⁹ Außerdem unterstützen einige Länder den Reformprozeß durch die Förderung von Modellprojekten. Im Saarland findet sogar ein vom Land unterstützter Wettbewerb der Kommunalverwaltungen statt.²⁵⁰ Größter Handlungsbedarf besteht jedoch im Bereich des überwiegend vom Bund gestalteten öffentlichen Dienstrechts, da von den bestehenden Regelungen stark demotivierende und attraktivitätsmindernde Effekte ausgehen.²⁵¹

Schließlich ist zu hoffen, daß Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung nicht mehr, wie bislang teilweise geschehen, im föderalen Gefüge als Stärke der Finanzkraft der einzelnen Verwaltung interpretiert und damit als Anlaß genommen wird, Zuweisungen zu kürzen bzw. neue Aufgaben ohne entsprechende Finanzausstattung zu übertragen. Gelingt es nicht, die kommunale Modernisierung durch "Ruhe an dieser Front"²⁵² zu unterstützen, besteht die Gefahr, daß die mühsam errungenen internen Modernisierungs- und Sparerfolge durch externe Belastungen immer wieder aufgezehrt werden und damit die Motivation für weitere Modernisierungsbemühungen gelähmt wird.²⁵³

2.2.2.3 Personelle Rahmenbedingungen

Die Verwaltungsmodernisierung ist in ein Netzwerk eingebunden, das aufgrund einer Vielzahl von organisationsinternen und -externen Akteursgruppen eine hohe Komplexität aufweist.²⁵⁴ Diese wird dadurch noch gesteigert, daß sich die einzelnen Akteursgruppen wiederum in einzelne Teilgruppen aufspalten und sich die Akteure teilweise in unterschiedlichen Rollen gegenüberreten. Die Folge sind aufwendige Entscheidungs-, Steuerungs-, Durchführungs- und Kontrollprozesse.

Organisationsexterne Knoten dieses Akteursnetzes sind die Bürger, die als Wähler, Adressaten und Financiers, aber auch als „Mit-Gestalter“ und „Mit-Anbieter“ von

²⁴⁸ vgl. Schöneich (1996): 13f.

²⁴⁹ vgl. dazu ausführlich Hill/Klages (Hrsg.) (1996); Janning (1996a): 38ff.

²⁵⁰ vgl. Hill (1995b): 132; Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (1996a), (1996b), (1997a), (1997b), (1998)

²⁵¹ vgl. Oechsler (1997): 30ff.; Oechsler/Vaanholt (1997): 329ff.; Reichard (1994): 83; Wichmann/von Hausen/Löhr (1996): 20ff.

²⁵² Mäding (1996b): 83

²⁵³ Der ehemalige Oberstadtdirektor von Hannover FIEDLER spricht in diesem Zusammenhang von einer "Vergeblichkeitsfalle" (o.V. (1995a)).

²⁵⁴ vgl. Naschold u.a. (1996): 144f.

kommunalen Leistungen auftreten. Daneben bilden die Unternehmen, die mit Ausnahme der Wählerfunktion eine mit den Bürgern vergleichbare Rolle einnehmen, die jedoch durch die Arbeitgeberfunktion um einen wichtigen wirtschaftlichen Aspekt ergänzt wird, einen weiteren externen Knoten. Teile beider Gruppen nehmen durch die Organisation in Interessengruppen weiteren Einfluß auf die Kommunalpolitik. Ein anderer organisationsexterner Knoten besteht in anderen Gebietskörperschaften bzw. Verwaltungseinheiten, die entweder als Geldgeber, Regulator bzw. Aufsichtsbehörde oder aber als Partner (z.B. in Zweckverbänden) bzw. Anbieter von Leistungen fungieren.

Organisationsintern weisen die Kommunen eine Struktur auf, die auf der einen Seite das Vertretungsorgan (Rat), auf der anderen Seite das Verwaltungssystem beinhaltet. Das Vertretungsorgan bzw. seine Fachausschüsse bestehen aus gewählten, ehrenamtlichen Mandatsträgern, die sich zumeist in (parteipolitischen) Fraktionen organisieren. Häufig gibt es neben dem gesamtstädtischen Vertretungsorgan und seinen Ausschüssen noch stadtteilbezogene Beiräte, die in bestimmten Fragen gehört werden müssen.

An der Spitze des dreistufig aufgebauten Verwaltungssystems der Städte und Gemeinden²⁵⁵ steht in den meisten Bundesländern²⁵⁶ der (Ober-)Bürgermeister als Hauptverwaltungsbeamter. Er besitzt eine außerordentlich starke Stellung, da er in seinem Amt drei wichtige Funktionen vereinigt: Er ist gleichzeitig Vorsitzender des Gemeinderats, Leiter der Verwaltung und Vertreter der Gemeinde mit uneingeschränkter Vertretungsvollmacht.²⁵⁷ Die zweite Ebene im Verwaltungsaufbau bilden die Dezernate, die, sofern nicht vom Bürgermeister selbst, von einem Beigeordneten geleitet werden, der in der Regel Wahlbeamter auf Zeit ist und vom Vertretungsorgan bestimmt wird.²⁵⁸ Die operative Arbeit wird von berufsmäßigen, i.d.R. spezialisierten Mitarbeitern²⁵⁹ auf Ebene der Ämter erbracht. Die Qualifikation der Verwaltungsangehörigen als wichtige personelle Rahmenbedingung

²⁵⁵ vgl. Vogelgesang/Lübking/Jahn (1997): 102. Neben den Städten und Gemeinden stellen die Landkreise ebenfalls Kommunalverwaltungen dar, deren Strukturen zwar Unterschiede zu den Städten und Gemeinden aufweisen, jedoch prinzipiell vergleichbar sind.

²⁵⁶ Eine Ausnahme bilden die Gemeinden mit Magistratsverfassung, die in Hessen und in den schleswig-holsteinischen Städten Anwendung findet und die ein Kollegialorgan an die Spitze der Verwaltung stellt. Niedersachsen (bis längstens 2001) und Nordrhein-Westfalen (bis längstens 1999) werden von der norddeutschen Ratsverfassung zu einer an die süddeutsche Ratsverfassung angepaßte modifizierte Bürgermeisterverfassung übergehen. Bislang sieht deren Kommunalverfassung neben dem Gemeinderat und dem Bürgermeister, der im wesentlichen eine Repräsentationsfunktion einnimmt, noch den Gemeindegeldgeber als Leiter der Verwaltung vor (vgl. Vogelgesang/Lübking/Jahn (1997): 104f.).

²⁵⁷ vgl. Vogelgesang/Lübking/Jahn (1997): 105

²⁵⁸ Diese unter demokratischen Gesichtspunkten sicherlich zu begrüßende Regelung wird allerdings – wie erwähnt – häufig mit der Sorge verbunden, daß weniger die Qualifikation der Bewerber als vielmehr das "richtige Parteibuch" über die Besetzung von Führungsfunktionen in der Kommunalverwaltung entscheide (vgl. beispielsweise Golla (1996): 40 sowie Kapitel 2.1.3.1).

wird in fachlichen Belangen als gut eingeschätzt. Allerdings wird die Motivation der Verwaltungsmitarbeiter aufgrund fehlender bzw. dysfunktionaler Anreizsysteme häufig nicht genügend erschlossen bzw. genutzt. Außerdem wird die mangelnde Dienstleistungsorientierung der Mitarbeiter bemängelt, die jedoch weniger auf persönliche als auf organisatorische Ursachen zurückzuführen ist. Aus diesen Gründen kommt einer Änderung der Organisation und der Anreizsysteme eine zentrale Bedeutung zu.

Um trotz der oftmals konstatierten Änderungsresistenz öffentlicher Verwaltungen, dem ausgeprägten Besitzstandsdenken sowie der Unsicherheit gegenüber den Änderungen und der fehlenden Erfahrung in der Gestaltung, Steuerung und Durchführung von komplexen Veränderungsprozessen²⁶⁰ zu verhindern, daß die Modernisierung fehlschlägt, bedarf es intensiver Qualifizierungs- und Informationsmaßnahmen, die nicht nur die Verwaltungsmitarbeiter, sondern auch die Mandatsträger erreichen müssen. Ziel dieser Maßnahmen ist, die Bereitschaft und Fähigkeit der kommunalen Akteure zur Verwaltungsmodernisierung zu fördern. Während es früher bei einsetzenden Reformen galt zu "überwintern", sollen derartige Maßnahmen zu einer aktiven Mitarbeit motivieren und qualifizieren.²⁶¹

Eine wichtige personelle Rahmenbedingung für die Verwaltungsmodernisierung besteht darin, daß die Mitarbeiter dem öffentlichen Dienstrecht (v.a. teilweise Unkündbarkeit, Besitzstandswahrung etc.) unterliegen und durch einen Personalrat vertreten werden, dessen Einflußmöglichkeiten die eines Betriebsrats in der Privatwirtschaft übertrifft.²⁶²

Um die Mitarbeiter bzw. den Personalrat für die Reform zu gewinnen, wurden in vielen Städten Dienstvereinbarungen zwischen der Verwaltungsspitze und dem Personalrat geschlossen, welche die Grundprinzipien der Verwaltungsmodernisierung regeln.²⁶³ In diesen Vereinbarungen werden üblicherweise der Schutz der Mitarbeiter vor betriebsbedingten Kündigungen, Bedingungen für eventuelle Privatisierungen, Personalentwicklungsmaßnahmen sowie die Form der Zusammenarbeit im Modernisierungsprozeß festgelegt. Derartige Dienstvereinbarungen stoßen auf ein geteiltes Echo. Während auf der einen Seite vor weitreichenden Absprachen gewarnt wird, welche die Flexibilität des

²⁵⁹ Die Informationsasymmetrie zwischen ehrenamtlichen Mandatsträgern und vollamtlichen Verwaltungsmitarbeitern stellt eine besondere Herausforderung für die Verwaltungsmodernisierung dar.

²⁶⁰ vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.2.4

²⁶¹ vgl. Banner (1993a): 165

²⁶² Das Personalvertretungsrecht könnte sich für den Modernisierungsprozeß als problematisch erweisen, da es zahlreiche Frist- und Formerfordernisse beinhaltet (vgl. Grömig (1996): 24).

²⁶³ GOLLA geht ausführlich auf die Dienstvereinbarung in der Stadtverwaltung Düsseldorf ein (vgl. Golla (1996): 49ff.). Vgl. dazu ferner Kelling/von Mutius (1996a): 23

Modernisierungsprozesses stark hemmen²⁶⁴, wird auf der anderen Seite die Auffassung vertreten, daß die Dienstvereinbarungen als vertrauensbildende Maßnahme ein unverzichtbares Element für die Verwaltungsmodernisierung darstellen. Außerdem sollte die Bereitschaft der Gewerkschaften, aktiv an den Reformen mitzuwirken, genutzt werden.²⁶⁵ Im Interesse einer konstruktiven Mitarbeit des Personalrats und der Mitarbeiter sind die Dienstvereinbarungen insgesamt positiv zu beurteilen, zumal Veränderungen in der Kommunalverwaltung ohne die Beteiligung des Personalrats und der Mitarbeiter insbesondere aufgrund des öffentlichen Dienstrechts nicht bzw. in nur sehr eingeschränktem Umfang möglich sind. Um den Handlungsrahmen und die Flexibilität nicht zu stark einzuschränken, sollten die Vereinbarungen jedoch nicht zu viele inhaltliche und methodische Aspekte festschreiben.

Das komplexe Akteursnetz macht die Modernisierungsprozesse schwer steuer- und planbar und im Vergleich zur Privatwirtschaft besonders aufwendig und langwierig.²⁶⁶ Ein kommunales Veränderungsmanagement muß deshalb die Zielsetzungen und Interessen der einzelnen Akteure, ihre Rollen, die Interaktion zu anderen Akteuren und die jeweiligen Machtpositionen berücksichtigen. Dabei ist von besonderer Bedeutung, daß die Akteure sich teilweise in multiplen Rollen gegenüberreten. So kann beispielsweise ein Oberbürgermeister dem Personalratsvorsitzenden gleichzeitig als oberster Dienstherr und damit der Arbeitgeber und als Mitglied derselben Partei oder derselben Gewerkschaft gegenüberreten.

2.2.2.4 Technologische Rahmenbedingungen

Da die Verwaltungsmodernisierung auf einen effektiveren und effizienteren Ressourceneinsatz zielt, besitzen die verfügbaren Fertigungs-, Informations- und Kommunikationstechnologien und die Art ihres Einsatzes hohe Relevanz. Trotz hoher Investitionen in den letzten Jahren haben viele Kommunalverwaltungen, insbesondere im Bereich der EDV, technologisch noch nicht mit privaten Dienstleistungsunternehmen aufgeschlossen. Dies liegt einerseits daran, daß lange Zeit nicht an strukturellen Veränderungen gearbeitet wurde so die Ablösung der manuellen durch die technik-unterstützten Bearbeitung in vielen Bereichen noch nicht vollzogen wurde. Zum anderen führten die häufig proprietären Verfahren, die über Jahre und Jahrzehnte in den einzelnen Verwaltungen immer weiter entwickelt wurden, zu EDV-Landschaften, die den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht werden und deren Ausstiegskosten extrem hoch sind.

²⁶⁴ vgl. Schöneich (1996): 14

²⁶⁵ vgl. Diehl (1996): 42

²⁶⁶ vgl. Naschold u.a. (1996): 145

Gegenwärtig setzt sich bei den Kommunen immer mehr die Erkenntnis durch, daß eine wirtschaftliche und qualitativ hochwertige Leistungserbringung nur durch eine konsequente EDV-Unterstützung erreicht werden kann. Da durch die bessere Verfügbarkeit von Informationen bei den Mitarbeitern vor Ort sowie die Integration von Informationen die Bedeutung von Skalenerträgen deutlich zurückgeht²⁶⁷, eröffnet der verstärkte EDV-Einsatz die Möglichkeit, die traditionell binnenorientierte, auf Spezialisierungsvorteilen basierende Organisation durch eine adressatenorientierte und gleichzeitig wirtschaftliche sowie qualitativ hochwertige Arbeitsorganisation zu ersetzen.

Der verstärkte Einsatz der EDV besitzt demnach zwei wichtige Funktionen im Modernisierungsprozeß: als "Ermöglicher" werden die technologischen Voraussetzungen für die Verwaltungsmodernisierung bereitgestellt, als "Beschleuniger" erschließt der EDV-Einsatz enorme Rationalisierungs- und Qualitätssteigerungspotentiale und ermöglicht deren Realisierung.

2.2.3 Praxisbeispiele

2.2.3.1 Umfrageergebnisse

In den letzten Jahren wurden verschiedene Umfragen zum Thema der kommunalen Verwaltungsmodernisierung durchgeführt.²⁶⁸ Den Umfragen des Deutschen Städtetages kommt dabei aufgrund des breiten Themenspektrums, der Tatsache, daß bereits drei weitgehend vergleichbare Umfragen durchgeführt wurden und der relativ hohen Beteiligung²⁶⁹ eine besondere Bedeutung zu. Im folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Umfragen kurz zusammengefaßt.²⁷⁰

Zahl der Reformstädte

Die Breite der kommunalen Reformbewegung wird durch die Zahl der "Reformstädte" verdeutlicht, die im Zeitablauf zugenommen hat. Zum Zeitpunkt der dritten Umfrage fanden

²⁶⁷ vgl. Borins (1994): 40

²⁶⁸ Zu den Umfragen des Deutschen Städtetages vgl. Grömig/Thielen (1996): 596ff., Deutscher Städtetag (1995): 262ff.; Grömig/Gruner (1998): 581ff.. Weitere Umfrageergebnisse zu speziellen Themen der Verwaltungsmodernisierung enthalten zu Fragen der Fortbildung Kühnlein/Wohlfahrt (1994): 9ff., zur Budgetierung Frischmuth (1996)

²⁶⁹ Die Beteiligung bei der drei Umfragen war jeweils sehr hoch: 1. Umfrage (1995): 71 %, 2. Umfrage (1996): 86 %, 3. Umfrage (1998): 85 % (227 von 266 angeschriebenen Mitgliedsstädten)

²⁷⁰ vgl. Grömig/Thielen (1996): 596ff.; Grömig/Gruner (1998): 581ff., Deutscher Städtetag (1995): 262ff.

in 203 Mitgliedsstädten (89 %) Modernisierungsmaßnahmen statt.²⁷¹ Gegenüber der ersten Umfrage, in der erst 140 Reformstädte (72 %) erfaßt wurden, kann damit eine deutliche Erhöhung festgestellt werden.²⁷²

Gründe für den Modernisierungsprozeß

Die akute Finanzkrise wird mit 81 % als der wichtigste Grund für die Modernisierung vor "reformbedürftigen Verwaltungsstrukturen" und der mangelnden Transparenz des Verwaltungshandelns genannt. Während die Bedeutung der Finanzkrise leicht zurückging, stieg die Relevanz beiden letztgenannten Gründe allerdings deutlich (von 48 % über 67 % auf 78 % bzw. von 32 % über 53 % auf 63 %).²⁷³

Vorrangige Ziele des Modernisierungsprozesses

Die vorrangigen Ziele des Modernisierungsprozesses bestehen in der Steigerung der Effizienz und Effektivität der Verwaltung (96 %), der Verbesserung der Bürgerorientierung (77 %) sowie der Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums (74 %).²⁷⁴ Die Stellenwert einer Steigerung der Standortqualität (von 4 % auf 13 %) hat sich zwar deutlich erhöht, ist aber immer noch von untergeordneter Bedeutung. Die Bedeutung der Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums und der Steigerung der Mitarbeitermotivation ist nach einem deutlichen Anstieg von der ersten zur zweiten Umfrage wieder leicht zurückgegangen (von 49 % über 78 % auf 74 % bzw. von 18 % über 35 % auf 31 %). In Verbindung mit der Tatsache, daß die Bedeutung einer verbesserten Bürgerorientierung zugenommen hat, läßt sich damit ein leichter Trend feststellen, bei der Verwaltungsmodernisierung neben der Binnenorientierung auch eine externe Perspektive zu verfolgen.

²⁷¹ Die Prozentangaben beziehen sich immer auf die Zahl der Antworten.

²⁷² Die gestiegene Zahl der Reformstädte könnte auch darauf zurückzuführen sein, daß sich in der ersten Umfrage generell weniger Reformstädte an der Umfrage beteiligten. Dies ist jedoch ausgesprochen unwahrscheinlich, da die Kommunen aus Gründen der Selbstdarstellung in der Regel bereitwillig Auskunft über ihre Reformbemühungen geben.

²⁷³ In den Umfragen waren Mehrfachnennungen möglich, so daß die Summe der Einzelnennungen 100 % überschreiten kann.

²⁷⁴ Leider sind die einzelnen Antwortmöglichkeiten in der Umfrage nicht immer trennscharf formuliert, wie die beiden Ziele "Steigerung der Effizienz und Effektivität der Verwaltung" und die "Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums", die sehr intensive Wechselbeziehungen aufweisen, verdeutlichen. Auch bei den Schwerpunkten der Modernisierungsaktivitäten besteht dieses Problem, wie die Begriffe "Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung" und "Budgetierung", die als ein Element der dezentralen Ressourcenverantwortung aufgefaßt werden kann, zeigen. Dennoch ermöglicht die Umfrage Aussagen über die grobe Modernisierungsrichtung.

Schwerpunkte der Modernisierungsaktivitäten

Die Modernisierungsaktivitäten konzentrieren sich auf die Bereiche Haushalts- und Rechnungswesen, Organisation und Personalentwicklung. Dagegen sind die Themen "Kommunale Beteiligungssteuerung" und "Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung" von geringerer Bedeutung. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang, daß sich 50 % der Städte nicht mit der Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung beschäftigen, obwohl dieses Problem von Wissenschaft und kommunaler Praxis als dringlich eingeschätzt wird und lediglich 6 % der Städte in diesem Feld bereits Reformen vollzogen haben.

Innerhalb der Modernisierungsthemen²⁷⁵ stehen die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (76 %), die Budgetierung (73 %), die Optimierung der Verwaltungsabläufe (70 %), Einführung eines Controlling (69 %) sowie die dezentrale Ressourcenverantwortung (67 %) im Vordergrund.²⁷⁶ Zu einer deutlichen Erhöhung kam es bei dem Thema Bürgerumfragen, deren Bedeutung von 22 % auf 37 % gestiegen ist.

Steuerung des Modernisierungsprozesses

Die Ergebnisse zeigen, daß die Koordination des Modernisierungsprozesses entweder bei einer Steuerungsgruppe (46 %) oder beim Hauptamt (26 %) liegt, wobei festzustellen ist, daß je kleiner die Stadt ist, desto eher die Koordination beim Hauptamt liegt. Die Einbindung des Rats findet vor allem durch regelmäßige Kommunikation statt (66 %). In rund einem Viertel der Städte existieren eigene Ausschüsse für die Verwaltungsmodernisierung bzw. findet eine Mitwirkung des Vertretungsorgans in der Steuerungsgruppe statt. Ein Grundatzbeschuß zur Verwaltungsmodernisierung liegt bei den westdeutschen Städten in 76 %, bei den ostdeutschen Städten in 36 % der Fälle vor.

Stand der Modernisierung

Die Umfragen zeigen deutlich, daß die überwiegende Zahl der Städte die Modernisierung noch nicht abgeschlossen hat. Vielmehr befinden sich viele Modernisierungsmaßnahmen derzeit noch im Aufbau bzw. in einem Planungsstadium.²⁷⁷

Besondere Schwierigkeiten²⁷⁸ bereiten nach Einschätzung der Verwaltung die Vorbehalte aus der Politik und den Reihen der Beschäftigten, die seit der zweiten Umfrage erheblich ange-

²⁷⁵ GRÖMIG/THIELEN sprechen in diesem Zusammenhang von "Methoden der Modernisierung" (vgl. Grömig/Thielen (1996): 598).

²⁷⁶ Die Umfrage ist leider auch bei den Modernisierungsinhalten nicht trennscharf: So ist die Kosten- und Leistungsrechnung ein Bestandteil eines Controllingsystems.

²⁷⁷ Zu diesem Ergebnis kommt auch eine andere Erhebung des Städtetages, welche überblickartig die Modernisierungsbemühungen von 51 Kommunen darstellt (vgl. Olbermann (1996): 25ff.).

stiegen sind (von 29 % auf 37 % bzw. von 37 % auf 51 %). Die Parallelität von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung (64 %) und die starren gesetzlichen Rahmenbedingungen (61 %) stellen weitere Hindernisse bei der Modernisierung dar. Fehlende Erfahrung bei der Verwaltungsmodernisierung gibt rund ein Drittel der Städte als Problem an.

Diese Schwierigkeiten sind auch ursächlich für die skeptische Einschätzung der Städte bezüglich des Zeithorizonts für die Modernisierung. So ist der Anteil der Städte, die den Modernisierungsprozeß innerhalb der nächsten fünf Jahren abschließen wollen, von 48 % auf 37 % gesunken.

VON KODOLITSCH/OLBERMANN kommen in einer anderen Untersuchung des Städtetages²⁷⁹ zu dem Ergebnis, daß die Zahl der fortgeschrittenen Modernisierer nach wie vor eher klein ist und selbst diese Städte das NSM noch nicht integral verwirklicht haben. Hinter dieser Spitzengruppe folgt ein breites "Mittelfeld" von Städten, die mit ersten Teilschritten zur Umsetzung einer Gesamtreform begonnen haben. Daneben gibt es viele Städte, die zu einem Einstieg in die Verwaltungsmodernisierung insofern bereit sind, als sie konkrete Reformpläne entwickeln. Insgesamt zeigt die Untersuchung, daß noch erhebliche konzeptionelle Entwicklungsarbeit zu leisten ist.²⁸⁰

Schlußfolgerungen

Die Kommunalverwaltung ist in Bewegung geraten, jedoch gibt es noch erhebliche Schwierigkeiten bei der Modernisierung. Mit diesem Leitsatz können die Ergebnisse der beiden Umfragen des Städtetages überschrieben werden. Die wachsende Zahl der Städte, die Reformbemühungen eingeleitet haben, gibt Anlaß zur Hoffnung auf eine breite Modernisierung auf Ebene der Kommunalverwaltung.

Dennoch muß eine Beurteilung über den Stand der Verwaltungsmodernisierung nicht nur die bloße Zahl der Reformstädte umfassen, sondern die Inhalte und Methoden und damit die zu erwartenden Ergebnisse der jeweiligen Reformansätze berücksichtigen.²⁸¹ Insgesamt demonstrieren die Umfragen sehr eindrücklich, daß die Modernisierungsthemen als zunehmend wichtiger eingeschätzt werden. Damit zeigt sich, daß immer mehr Städte die Vernetzung der einzelnen Themen erkennen. Gerade diese Vernetzung ist für die enorm hohe inhaltliche Komplexität der Verwaltungsmodernisierung verantwortlich. Der Versuch, isoliert einige

²⁷⁸ vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.2.4

²⁷⁹ vgl. Deutscher Städtetag (1996b)

²⁸⁰ vgl. von Kodolitsch/Olbermann (1996): 14

²⁸¹ Zudem schätzten die Städte in den Befragungen den Status ihrer Reformbemühungen selbst ein.

Elemente "herauszupicken" und zu verwirklichen, führt angesichts dieser Vernetzung entweder zu suboptimalen Lösungen oder aber zum Scheitern.²⁸²

Auf der methodischen Ebene macht die Einschätzung, daß die Modernisierung länger dauern wird als ursprünglich vermutet, die bisherige Unterschätzung von Umsetzungsaspekten deutlich. Dies wird auch an dem erstaunlich geringen Anteil derjenigen Städte, die den Modernisierungsprozeß durch eine Steuerungsgruppe koordinieren, greifbar. Dieses Ergebnis legt nahe, daß viele Städte offensichtlich nach wie vor der Überzeugung sind, die Verwaltungsmodernisierung könne im Rahmen des Tagesgeschäftes "nebenbei" erledigt werden und bedürfe keiner besonderen Aufmerksamkeit durch die Führungsspitze. Ferner ist erstaunlich, daß sich die Beteiligung des Rates zumeist auf Kommunikationsmaßnahmen beschränkt.

2.2.3.2 Beispiele von Reformkommunen

Wie aus den Umfragen des Städtetages ersichtlich wird, haben in den letzten Jahren viele Kommunen die Verwaltungsmodernisierung eingeleitet. Viele Städte orientierten sich dabei am NSM der KGSt, einige zusätzlich an Beispielen ausländischer Reformstädte, wie z.B. Tilburg (Niederlande) Phoenix (USA) oder Christchurch (Neuseeland).

Bei einer Analyse der Reformansätze, die in zahlreichen Zeitschriften- und Buchbeiträgen, in Vorträgen auf Fachkonferenzen und in Broschüren der Kommunen geschildert werden, zeigt sich, daß sich Inhalte und Methoden der einzelnen Kommunen - zum Teil erheblich - unterscheiden, da die jeweiligen Voraussetzungen, Ziele, Rahmenbedingungen und angewendeten Reformstrategien differieren.

Die nachfolgenden Tabellen sollen, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben oder die einzelnen Reformansätze in ihrer Qualität beurteilen zu wollen, einen synoptischen Überblick über verschiedene deutsche Reformkommunen und die Darstellung ihrer Reformansätze in der Literatur geben. Gleichzeitig werden Hinweise auf die einzelnen Modernisierungsschwerpunkte bzw. Besonderheiten in den Reformansätzen gegeben²⁸³. In die Übersicht wurden zum einen Kommunen aufgenommen, die in den seit 1992 stattfindenden Qualitätswettbewerben der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer²⁸⁴ bzw. bei dem Projekt

²⁸² vgl. dazu ausführlich Kapitel 4

²⁸³ Die Darstellung der Modernisierungsschwerpunkte bzw. Besonderheiten orientiert sich im wesentlichen an den aufgeführten Publikationen und an einer Untersuchung des Deutschen Städtetags (vgl. Olbermann (1996): 25ff.).

²⁸⁴ vgl. Hill/Klages (Hrsg.) (1993), Hill/Klages (Hrsg.) (1995); Hill/Klages (Hrsg.) (1997a) Zur Methodik des Speyerer Qualitätswettbewerbs vgl. ausführlich Haubner/Hill/Klages (1993), Klages (1993b), (1995a), (1996)

Neben Kommunalverwaltungen können auch andere öffentliche Verwaltungen an dem Wettbewerb teilnehmen. In der folgenden Aufstellung werden jedoch nur Kommunalverwaltungen berücksichtigt.

"Modern und bürgernah - Saarländische Kommunen im Wettbewerb"²⁸⁵ prämiert wurden. Zum anderen werden Kommunen aufgeführt, deren Reformansätze in der Fachliteratur bzw. der Presse stark rezipiert wurden oder die besondere Modernisierungsschwerpunkte aufweisen, die sie deutlich von anderen Kommunen unterscheiden.

²⁸⁵ vgl. Mürmann (1997): 46

Kommunale Preisträger des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992²⁸⁶

Städte	Schwerpunkte/Besonderheiten	Exemplarische Literatur
Duisburg ²⁸⁷	Umfassende Restrukturierung der Aufbauorganisation, Entwicklung eines Personalentwicklungsprogramms, Aufbau eines Budgetierungs- und Controllingssystems, intensive Pflege der Außenbeziehungen der Kommune, umfassende Maßnahmen im EDV-Bereich	Bensch u.a. (1993); Kuban (1993), (1996a), (1996b), (1997); Steinkamp (1995); Lappé u.a. (1997); Prinz (1997)
Essen	Dezentrale Ressourcenverantwortung, Konzept zur "Mitarbeiterorientierten Personalarbeit"	Schönebeck (1993)
Herzberg a. H.	Einrichtung des BürgerBüros, intensive Bürgerbeteiligung	Behrens, H. (1993),
Mellrichstadt	Einrichtung des "Bürgeramtes Mellrichstadt"	Will (1993)
Nürnberg	Dezentrale Ressourcenverantwortung	Linkenheil (1996a); Plamper (1993); Wambach/Plamper (1996); Trutzel (1997)
Elmshorn		Geisler (1993)
Kreise		
Cottbus-Land	Umfassende Restrukturierung zu einer dienstleistungsorientierten Behörde, starke Mitarbeiter- und Bürgereinbindung in den Reformprozeß, Erarbeitung eines EDV-Konzeptes	Hanisch (1993)

²⁸⁶ Die Kreisverwaltung COTTBUSS-LAND, die Stadt DUISBURG und die Verwaltungsgemeinschaft MELLRICHSTADT erhielten den Speyer-Preis 1992. Die Städte ELMSHORN, ESSEN, HERZBERG AM HARZ, NÜRNBERG, die Kreise KLEVE und LIPPE sowie die Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle des Kreises SIEGEN-WITTGENSTEIN wurden mit der "Speyer-Ehrung 1994" ausgezeichnet.

²⁸⁷ DUISBURG wurde außerdem von einer Expertengruppe als deutscher Bewerber für den Carl-Bertelsmann-Preis 1993 "Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung" nominiert (vgl. Bertelsmann Stiftung (1993), (1994)). In einem Städte-Ranking auf Basis von qualitativen Beschreibungen belegte Duisburg in diesem internationalen Wettbewerb lediglich den letzten Platz (vgl. Naschold (1995a): 197). Zur Methodik der Vergabe des Carl-Bertelsmann-Preises vgl. Pröhl (1993), (1994).

Siegen-Wittgenstein	Reorganisaton der Kfz-Zulassungsstelle	Klein u.a. (1993)
Kleve	Ausbau der EDV	Kersting (1995), (1997); Look (1993)
Lippe	Einführung des NSM, Personalmanagement,	Böke (1993)

Kommunale Preisträger des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1994²⁸⁸

Städte	Schwerpunkte/Besonderheiten	Exemplarische Literatur
Bochum	Einführung des NSM, Personalentwicklung	
Coswig	Umfassende Restrukturierung der Aufbauorganisation, Personalmanagement, Controlling-Konzept	Kroemer/Malsch (1995); Malsch (1997)
Heidelberg	Neue Formen der Bürgerbeteiligung, Einrichtung eines Bürgeramtes, Neuorganisation der Wirtschaftförderung ("One-Stop-Agency"), Einführung des NSM	Haag (1995); Haag/Heiß (1995); Heiß (1995), (1996a), (1996b); Lerche (1995)
Herten	Rasche, komplette Restrukturierung der Aufbauorganisation (5 Fachbereiche anstelle von 34 Ämtern), intensive Mitarbeiterbindung, Einführung des NSM	Bechtel (1995a), (1995b); Brautmeier (1995); Süßkrüb (1998)
Passau	Leitbildorientierung, intensive Bürger- und Mitarbeiterbindung in den Reformprozeß, Einführung des NSM	Linkenheil (1996b); Rosenberger (1995); Tausch (1995)

²⁸⁸ Die Stadtverwaltungen von HEIDELBERG und SAARBRÜCKEN erhielten den "Speyer-Sonderpreis für besonders herausragende Verdienste um die Modernisierung der Verwaltung". Der Kreis SOEST, die Städte BOCHUM, COSWIG, HERTEN und PASSAU sowie die Samtgemeinde WESENDORF wurden mit dem "Speyer-Preis für herausragende Verdienste um die Modernisierung der Verwaltung" ausgezeichnet. Die Gemeinde BOUS, die Kreise PLÖN, NEUWIED und OSNABRÜCK, die Städte WARSTEIN und GELSENKIRCHEN sowie die Verbandsgemeinde HERRSTEIN wurden mit der Speyer-Ehrung für besondere Verdienste um die Modernisierung der Verwaltung prämiert (vgl. Hill/Klages (Hrsg.) (1995): IXff.).

Saarbrücken	Einführung eines Total-Quality-Management-Ansatzes, Anreizkonzept für die Mitarbeiter	Hill/Klages (Hrsg.) (1996); Hirschfelder (1995a), (1995b), (1996), (1998); Hirschfelder/Lessel (1994); Hoffmann u.a. (1996); Jochen/Lessel (1996); Lessel (1998); Engel (1998)
Kreis Soest	"Drei-Säulen-Konzept": <i>Personalentwicklung</i> (z.B. Fortbildung, Mitarbeiterbeteiligung im Reformprozeß), <i>Organisationsentwicklung</i> (z.B. Fachbereichs- anstelle Dezernatsorganisation, Ablaufoptimierung), <i>betriebswirtschaftliche Entwicklung</i> (z.B. Produktdefinition, Einführung des NSM, Controlling)	Cortner (1996), Janning (Hrsg.) (1994); Janning (1994), (1995), (1996a), (1996b); Janning/Helle (1995); Helle (1997); Streich (1995); Böhmer/Streich (1996)
Gemeinde Bous, Samtgemeinde Wesendorf, Verbandsgemeinde Herrstein, Kreis Neuwied, Kreis Osnabrück, Kreis Plön		

Kommunale Preisträger des 3. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1996²⁸⁹

Städte	Schwerpunkte/Besonderheiten	Exemplarische Literatur
Arnsberg ²⁹⁰	Qualitätsmanagement (insb. Beschwerdemanagement), Kundenorientierte Neugestaltung von Geschäftsprozessen, neue Formen der Bürgerbeteiligung	Vogel (1996); Vogel/Voigt/Wisser (1997).

²⁸⁹ BIELEFELD, DETMOLD, OSNABRÜCK, WARSTEIN und WUPPERTAL wurden für ihre überdurchschnittlich innovativen und leistungsfähigen Verwaltungen ausgezeichnet. Die restlichen Kommunen erhielten Projektpreise. HAGEN erhielt einen Projektpreis für die Modernisierung des Arbeitsbereiches Gebäudereinigung. Bekannt wurde HAGEN in der Verwaltungsreformenszene jedoch durch die Einrichtung eines "Bürgerladens", in dem die Bürger viele Verwaltungsleistungen "aus einer Hand" erhalten und damit Warte- und Wegezeiten sparen.

²⁹⁰ Die Stadt ARNSBERG hat 1996 den Verwaltungsmanagement-Award der Zeitschrift "Die innovative Verwaltung" und des Seminarveranstalters "Institut for International Research" erhalten.

Bielefeld	Flächendeckende Definition von Produkten, produktorientierte Steuerung, Einführung eines Finanzberichtswesens, umfassende Reorganisation (Einrichtung von "Produktzentren" anstelle der Ämterstruktur in einem Dezernat)	Enderle (1995); Hille/Jalaß (1997); Maas (1995), (1997)
Detmold	Flächendeckende Definition von Produkten, produktorientierte Steuerung, umfassende Reorganisaton (9 Fachbereiche und einen Steuerungsdienst anstelle von 28 Ämtern, Hierarchieabflachung, Einführung von Produktverantwortlichen), Controllingsystem	Horstmann (1996); Osner (1997a), (1997b); Weeke (1996), (1998); Hibbeler (1998)
Hagen	Einrichtung eines "Bürgerladens", Modernisierung der Gebäudereinigung	Bald (1997); Bogumil/Kißler (1994); Fromme (1995); Kißler (1994); Kißler/Bogumil (1995); Thieser (1998); Greifenstein/Wiechmann (1998); Speil (1998)
Viernheim	Engagement für eine umweltgerechte Stadtentwicklung	Hofmann, N. (1996); Fleischer/Granzow (1997)
Warstein	Flächendeckende Definition von Produkten, produktorientierte Steuerung, flächendeckende Budgetierung, Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung	Sander (1995); Werner (1997)
Wuppertal	Umfassende Reorganisation, innovative Lösungen für Gemeinschaftsaufgaben	Cornelius (1997a) (1997b); Kaminski (1996); Ecker- mann (1997); Rothgang/Schauerte (1997); Hiebel (1998); Schauerte (1998); Rau (1998)
Kreis Osnabrück	Aufbau eines Kennzahlensystems, Einführung eines Qualitätsmanagements	Heuer (1997); Holl (1997)

Preisträger des Projektes "Modern und bürgernah - Saarländische Kommunen im Wettbewerb"²⁹¹

	Schwerpunkte/Besonderheiten
Gemeinde Eppelborn	Einbeziehung der kommunalen Akteure in den Reformprozeß (Mitarbeiter, Rat); Kundenorientierung
Stadt Bexbach	Einrichtung eines Bürgerbüros, Einführung eines Controllingsystems und eines verwaltungsinternen Informationssystems
Kreis Saarlouis	Dezentrale Führung, Budgetierung

Weitere Reformkommunen

Städte	Schwerpunkte/Besonderheiten	Exemplarische Literatur
Bad Oldesloe	Qualitätsmanagement, Geschäftsprozeßoptimierung	Achterberg (1996a), (1996b)
Bornheim	Einführung des NSM, Controlling, Optimierung der Ablauforganisation	Ahlers (1996a) (1996b), Ahlers/Rehbann/Stumpf (1995)
Castrop-Rauxel	Einführung des NSM	Stach (1994)
Dortmund	Einführung des NSM, Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung, Aufgabenkritik	Hillebrandt (1996); Koch, H.G. (1996); Koch, W. (1995)
Düsseldorf	Einführung des NSM	Golla (1996), Potthast (1996), (1998)
Hannover	Einführung des NSM	Richter (1996); Richter/Dreyer (1998); Schmalstieg (1996)
Kerpen	Einführung des NSM, Geschäftsprozeßoptimierung	Wind (1995), (1996), (1997)
Kiel	Einführung des NSM (insb. Kontraktmanagement, Berichtswesen), Neuordnung der Arbeitsstrukturen	Kelling/v. Mutius (1996a), (1996b)

²⁹¹ vgl. Mürmann (1997): 46, grundsätzlich zum Wettbewerb vgl. Läßle (1997): 9ff., Michels (1997): 12ff.

Köln	Einführung des NSM, Controlling (einschl. Kosten- und Leistungsrechnung), Materielle und immaterielle Leistungsanreize für Mitarbeiter	Christmann (1996); Gleitze/Böllinger (1993); Kölmel (1996); Petry (1995); Stephan (1992); Steidle (1997)
Ludwigshafen	Leitbildorientierung; Einführung des NSM; flächendeckendes Programm zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Qualität; umfassende Reorganisation (10 Fachbereiche anstelle von 46 Ämtern), intensive Mitarbeitereinbindung	Schulte/Wiechers (1995); Wiechers (1996a), (1996b), (1997)
Mannheim	Produktdefinition, Personalkostenbudgetierung, Einstieg in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozeß	Reinhardt (1994), (1996); Schnabel/Pott (1995); Schramm (1997); Gebler/Bentz (1998)
M'gladbach	Einführung des NSM	Semmler (1997)
München	Einführung des NSM, Budgetierung	Blume-Beyerle (1996), Mahnkopf (1996)
Oberhausen	Umfassende Restrukturierung zu einer unternehmensähnlichen Institution ("Rathaus ohne Ämter")	Drescher/Dellwig (1996a), (1996b)
Offenbach	Ausgliederung von Verwaltungsbereichen, die keine Behördenfunktion haben, in Eigenbetriebe; Reduzierung des Personals von 2.550 auf 1.200 binnen 5 Jahren; dezentrale Ressourcenverantwortung; materielle Leistungsanreize	Barthel (1994a), (1994b); Grandke (1993), (1994a), (1994b), (1995); Walther/Brückmann (1996)
Osnabrück	Einführung des NSM	Schulze (1995)
Pforzheim	Einführung des NSM	Staib (1996)
Rheine	Einführung des NSM, insb. Budgetierung	Gravemann (1993), (1996)
Trier	Einführung des NSM	Schröer (1996), (1997a)
Main-Kinzig-Kreis	Einführung des NSM	Mai (1995); Schweitzer (1994); Eyerkauf (1996), (1997), (1998); Ehemann (1997)

Bei aller Dominanz der Modernisierungsbemühungen auf Ebene der einzelnen Kommunalverwaltung gibt es eine Reihe von Initiativen, die über die Reformansätze der einzelnen Kommunen hinausgehen. So entwickelt die KGSt das NSM gegenwärtig in zahlreichen Einzelprojekten unter intensiver Beteiligung von kommunalen Vertretern weiter. Daneben baut die KGSt in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung das "IKO-Netz" auf, das interkommunale Leistungsvergleiche ermöglichen und erleichtern soll. Außerdem haben sich vielerorts Kommunen in Zirkeln zusammengeschlossen, um die Erfahrungen mit der Verwaltungsmodernisierung zu diskutieren und gemeinsam Lösungen zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Innovationsringe an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, das Projekt der Bertelsmann Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung"²⁹² sowie die "Produktbörse Baden-Württemberg"²⁹³, aber auch kleinere, zumeist regionale Initiativen²⁹⁴, zu erwähnen.

Neben der Begleitung der Reformmaßnahmen in den einzelnen Kommunalverwaltungen beschäftigt sich die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ötv) insbesondere im Rahmen eines Projekts unter dem Titel "Zukunft durch öffentliche Dienste"²⁹⁵ intensiv mit der Verwaltungsmodernisierung. Dieses Projekt soll auf Basis der Bedürfnisse und Ansprüche der Bürger Verbesserungen und Neuerungen bei den öffentlichen Diensten erschließen. Dabei geht es um die Erarbeitung von konkreten Gestaltungsschritten unter Berücksichtigung der Arbeitsbedingungen, der Qualifizierungsbedarfe und der Bezahlung der öffentlichen Beschäftigten. Durch die Übernahme einer aktiven Rolle versuchen die Gewerkschaften, einerseits Einfluß auf den Modernisierungsprozeß nehmen zu können und andererseits durch die Modernisierung der Verwaltung (weitere) Privatisierungen überflüssig zu machen und so den gewerkschaftlichen Einfluß zu sichern.

2.2.4 Schwierigkeiten bei der bisherigen Verwaltungsmodernisierung

Die Überzeugung, daß der eingeschlagene Reformweg zwar anstrengend ist, aber ein "Weitermachen-wie-bisher" einer Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung gleichkäme, leitete in vielen Kommunen eine Reformbewegung ein, deren erste Ergebnisse greifbar werden. Damit demonstrieren nicht nur die Erfolge der Reformen in ausländischen Städten²⁹⁶,

²⁹² vgl. Adamaschek (1995): 25ff., Staib (1996): 65ff.

²⁹³ vgl. Klein/Rothgängel (1995): 20ff.

²⁹⁴ So existieren beispielsweise ein Vergleichsring von neun württembergischen Ordnungsämtern (vgl. Kimmelmann (1996): 21ff.), das "Städtenetz Lahn-Sieg-Dill", das an das Projekt der Bertelsmann Stiftung angeschlossen ist und der Städtevergleichsring Offenbach (vgl. Möller (1996): 15).

²⁹⁵ vgl. Wulf-Mathies (1994): 343, Beyer/Brinckmann (1990)

²⁹⁶ vgl. Naschold (1997): 5

sondern auch die Zwischenergebnisse der deutschen Modernisierungsbemühungen die Machbarkeit der Veränderungen.

In einer Zwischenbilanz zeigt die KGSt, daß das NSM dabei als Basis für die Verwaltungsmodernisierung fungieren kann²⁹⁷:

Beim NSM handelt es sich "nicht um eine Utopie, sondern um ein Nachholen der Entwicklung in anderen Ländern, der Privatwirtschaft, aber auch in manchen Bereichen der öffentlichen Hand. Ebenso geht es um ein Hereinholen betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse, um Effizienz und Effektivität zum Erfolg zu verhelfen"

Dennoch zeigt sich - wie auch die Umfragen des Deutschen Städtetages belegen - nach einer anfänglichen Reformeuphorie inzwischen eine mitunter deutliche Ernüchterung bei vielen Kommunen.²⁹⁸ Diese Ernüchterung, welche die Gefahr birgt, daß der eingeschlagene Modernisierungsweg nicht zu Ende geführt wird, ist im wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen:²⁹⁹

- Teilweise unklare Zielsetzungen der Verwaltungsmodernisierung
- Unterschätzung der inhaltlichen Komplexität
- Schwächen in der methodischen Gestaltung des Modernisierungsprozesses

Teilweise unklare Zielsetzungen der Verwaltungsmodernisierung

Viele Reformbemühungen weisen zwar generelle Zielsetzungen auf, wie z.B. die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und der Qualität. Diese werden jedoch häufig nicht näher spezifiziert bzw. operationalisiert. Außerdem werden oft die teilweise konfliktären Zielsetzungen nicht ausreichend priorisiert. Somit können die Ziele nicht ihre wichtige Orientierungsfunktion im Rahmen des Modernisierungsprozesses einnehmen und nur unzureichend zur Steuerung und Kontrolle des Reformprozesses eingesetzt werden.

Weitere Schwierigkeiten entstehen durch die zeitliche Parallelität von Haushaltskonsolidierung und Modernisierungsprozeß. Obwohl anerkannt wird, daß die Verwaltungsmodernisierung unter der Bedingung der Haushaltskonsolidierung steht, wird von vielen Autoren aus Wissenschaft und Praxis eine Verknüpfung der beiden Aufgaben mit Hinweis auf die unterschiedlichen Zielsetzungen abgelehnt.³⁰⁰ Nach ihrer Ansicht werden bei einer Verknüpfung

²⁹⁷ KGSt (1995-10): 8

²⁹⁸ vgl. Hein (1998): 3; Kißler (1998): 11

²⁹⁹ Einen Überblick über die Schwierigkeiten bei der Verwaltungsreform geben Blume (1994): 4ff.; KGSt (1995-10): 7ff.; Richter (1996): 35ff.; Schedler (1995a): 250ff.; Wolf (1998): 16ff.

³⁰⁰ vgl. exemplarisch Unterlehnberg (1994): 85; Kißler (1998): 16ff.; Bogumil (1998): 138

fung der beiden Themen die eigentlichen Modernisierungsthemen von den „harten“ Konsolidierungsmaßnahmen überlagert und in ihrer Wirksamkeit stark beeinträchtigt. Da bei den Beteiligten „der Glaube an die in Aussicht gestellte Verwaltungsreform nachläßt und sie sich nur noch als Opfer einer Sparkampagne fühlen“³⁰¹ ist ihre Motivation für den Modernisierungsprozeß stark eingeschränkt. BOGUMIL spricht in diesem Zusammenhang von einer „Rationalisierungsfalle“ und verweist auf ein typisches Problem³⁰²:

„Ein prägnantes Beispiel ist der Widerspruch zwischen zentralen Budgetierungsvorgaben zur Einsparung von Personalkosten und dem Versprechen einer dezentralen Ressourcenverantwortung auch im Personalbereich. Da die dezentralisierten Einheiten nicht genügend einsparen, wird ihnen von außen die Personalhoheit in der Regel bis jetzt verwehrt, ganz abgesehen von dem Problem, welchen Wert eine Ressourcenverantwortung mit stark reduzierten Mitteln noch hat. Auch bleibt den Beschäftigten die hohe Bedeutung, die der Kostensenkung im Modernisierungsprozeß eingeräumt wird, nicht verborgen.“

Sicherlich ist die Wechselbeziehung von Modernisierung und Konsolidierung problematisch. Dennoch wäre es fatal, die Modernisierung und die Konsolidierung voneinander zu trennen, da die Notwendigkeit zur Konsolidierung gleichzeitig Auslöser und Rahmenbedingung der Verwaltungsmodernisierung darstellt. Eine Modernisierung, welche die Konsolidierungserfordernisse außer acht läßt, stünde in der Gefahr, als „Schönwetter-Veranstaltung“ dem kommunalen Handlungsbedarf, der sowohl finanzielle als auch qualitative Leistungssteigerungen umfaßt, nicht gerecht werden. Das kommunale Veränderungsmanagement muß zur Entschärfung des Spannungsverhältnisses zwischen Modernisierung und Konsolidierung beitragen, indem es die Konsolidierung - wie erwähnt - als "conditio-sine-qua-non" der Modernisierung begreift und gleichzeitig den multidimensionalen Charakter der Verwaltungsmodernisierung in dem Veränderungsprozeß verankert. Dadurch kann verhindert werden, daß die Verwaltungsreform eine "Haushaltskonsolidierung unter neuem Etikett"³⁰³ darstellt, welche nicht in der Lage ist, die kommunalen Akteure zur einer aktiven Partizipation bei der Modernisierung zu motivieren. In diesem Zusammenhang ist von zentraler Bedeutung, eine

³⁰¹ vgl. KGSt (1995-10): 13

Zur Dominanz der Kostensenkungsstrategien gegenüber einer Verwaltungsmodernisierung, die auch Qualitäts- und Innovationsaspekte berücksichtigt, vgl. Naschold (1995b): 31

Um die Position der Verwaltungsmodernisierung gegenüber der Haushaltskonsolidierung zu stärken, fordert die KGSt die "gedankliche Trennung" der beiden Elemente (vgl. KGSt (1995-10): 7).

³⁰² Bogumil (1998): 138

³⁰³ KGSt (1995-10): 7

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß ein ausgeglichener Haushalt als Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht unbedingt auf die Realisierung von Wirtschaftlichkeit als ein Ziel der Verwaltungsmodernisierung hindeutet. Auch bei einem ausgeglichenen Haushalt können Leistungen unwirtschaftlich erbracht werden (et vice versa). Vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.2.2.1.3.

sinnvolle Abstimmung zwischen den kurzfristig wirksamen Konsolidierungsmaßnahmen und den eher mittel- bis langfristig wirkenden Modernisierungsschritten vorzunehmen.

Unterschätzung der inhaltlichen Komplexität

Die bisherigen Reformbemühungen konzentrieren sich mit der isolierten Anwendung organisationsinterner und betriebswirtschaftlicher Instrumente sehr stark auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung.³⁰⁴ Um eine adressatenorientierte Reform zu realisieren, müssen künftig die unterschiedlichen Ansätze stärker als bisher miteinander vernetzt und der Reformansatz weiter verbreitert werden.³⁰⁵ Dabei spielen die Entwicklung und Einführung von Instrumenten zur stärkeren Bürgerorientierung und -einbindung eine besondere Rolle. Zudem müssen das kommunale Leistungsangebot und die Leistungserstellung stärker als bislang nach adressatenorientierten Gesichtspunkten erfolgen.

Außerdem muß eine tragfähige Lösung zum Verhältnis von Politik und Verwaltung erarbeitet werden.³⁰⁶ In der Praxis ist die beabsichtigte Trennung zwischen der eher strategisch orientierten, auf das Leistungsangebot ausgerichteten Einflußsphäre der Politik und der auf die Leistungserstellung bezogene Verantwortung der Verwaltung aufgrund zahlreicher Interdependenzen und der asymmetrischen Information zugunsten der Verwaltung mit Schwierigkeiten verbunden.³⁰⁷ Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung wird in vielen Reformkommunen zusätzlich dadurch belastet, daß das Vertretungsorgan der Verwaltung zusätzliche Handlungsspielräume (z.B. durch die Schaffung von Globalbudgets) eingeräumt hat, jedoch die angekündigten Instrumente für eine wirksamere Steuerung durch das Vertretungsorgan (z.B. durch Controllingsysteme) noch nicht umgesetzt sind.³⁰⁸

Stärkere Berücksichtigung als bisher muß auch die ergebnisorientierte Steuerung der Kommunalverwaltung finden.³⁰⁹ Dazu ist neben dem raschen Aufbau von Produktkatalogen und von Controlling- und Kennzahlensystemen, die über den Ressourcenverbrauch und die Ergebnisse des Verwaltungshandelns Auskunft geben, notwendig, das kommunale Handeln weniger an den Inputs als an den intendierten Ergebnissen auszurichten.

Darüber hinaus wird gefordert, Wettbewerbselemente als Leistungsverstärker intensiver einzusetzen. Zur Zeit werden „einige leistungsverstärkende Instrumente (z.B. Leistungs- und

³⁰⁴ vgl. Banner (1993a): 156
KIBLER spricht in diesem Zusammenhang von einer „Nabelschau“ (Kibler (1998): 11).

³⁰⁵ vgl. Naschold (1997): 14

³⁰⁶ vgl. Banner (1994a): 6 (Fußnote 7)

³⁰⁷ vgl. Steidle (1997): 12ff.

³⁰⁸ vgl. KGSt (1995-10): 13

³⁰⁹ vgl. KGSt (1995-10): 8; Banner (1994a): 6 (Fußnote 7)

Kostenvergleiche) unzureichend, andere (z.B. Qualitätsversprechen, Ausschreibung auch selbsterstellter Leistungen, Abschaffung interner Abnahmeverpflichtungen) kaum und wieder andere (z.B. Steuerung der kommunalen Leistungen durch kommunale Mandatsträger) falsch genutzt."³¹⁰

Ferner sind aufgrund der beschriebenen Defizite im Personalmanagement und wegen der hohen Anforderungen, welche die Verwaltungsmodernisierung an die Mitarbeiter stellt, umfangreiche Personalentwicklungsmaßnahmen notwendig, die jedoch bislang nur von wenigen Kommunen in die Wege geleitet wurden.³¹¹ Besondere Herausforderungen für den Modernisierungsprozeß stellt die Veränderung der Verwaltungskultur, da gegenwärtig noch vielerorts der Behörden- den Dienstleistungscharakter deutlich überwiegt.

Weitere Schwierigkeiten der Verwaltungsmodernisierung entstehen dadurch, daß die Rahmenbedingungen teilweise in ihrer Komplexität unterschätzt wurden bzw. sich im fortlaufenden Modernisierungsprozeß als hinderlich erweisen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die teilweise unangepaßte Übernahme von privatwirtschaftlichen Konzepten³¹² und der rechtliche Rahmen, in dem sich die Verwaltungsmodernisierung bewegt³¹³, zu nennen.

Schwächen in der methodischen Gestaltung des Modernisierungsprozesses

Die methodische Gestaltung des Modernisierungsprozesses stellt die größten Anforderungen an die Reformkommunen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die kommunalen Akteure noch nicht über ausreichende Erfahrungen in der Bewältigung von Veränderungsprozessen verfügen und die Kommunen insbesondere das Verständnis für die Prozeßhaftigkeit der Verwaltungsmodernisierung erst aufbauen müssen.³¹⁴

³¹⁰ Banner (1995): 288

³¹¹ vgl. Naschold (1995b): 31

³¹² Insbesondere die beim Outsourcing von Leistungen erforderlichen Verhandlungs-, Steuerungs- und Kontrollfähigkeiten sind in vielen Kommunen noch unterentwickelt. Die Folge ist, daß bei einer Fremdvergabe von Leistungen die Rationalisierungspotentiale teilweise nicht realisiert werden bzw. sogar Mehrausgaben entstehen. Dies gilt vor allem dann, wenn intern noch Kapazitäten vorgehalten, die Leistungen jedoch extern vergeben werden.

³¹³ Der Deutsche Städtetag sieht die eingeführten Experimentierklauseln als Beitrag zur Lösung an, die jedoch aber bei weitem nicht ausreichen, da sie nur für Landesrecht, nicht aber für das Bundesrecht gelten. Der Deutsche Städtetag fordert eine Senkung der kommunalen Bürokratiekosten durch Bund und Land, indem Standards sowie Anzeige-, Melde-, Berichts- und Nachweispflichten reduziert, Leistungen, die detaillierte Nachweise der zweckentsprechenden Verwendung von Mitteln erfordern, pauschaliert und das Haushaltsrecht reformiert werden (Deutscher Städtetag (1996a): 523f.). Außerdem wird immer deutlicher, daß insbesondere im Dienstrecht Änderungen notwendig werden (vgl. exemplarisch KGSt (1995-10):7).

³¹⁴ Die Verwaltungsmodernisierung stellt kein plötzliches Ereignis ("Reform per Verfügung"), sondern einen zeitlichen Prozeß dar (vgl. dazu Schöneich (1996): 17, Jann (1993): 90).

Als zentraler Kritikpunkt im Zusammenhang mit den methodischen Aspekten ist die unterausgeprägte Umsetzungsorientierung vieler Ansätze zu nennen.³¹⁵ Die detaillierte Ausarbeitung von Konzepten³¹⁶ ("Suche nach perfekten Lösungen"), deren Umsetzung dann allerdings in der Praxis scheitert, wirft ebenso Probleme auf wie das Verständnis, die Umsetzung stelle lediglich die letzte, sich quasi automatisch ergebende Phase in einem Veränderungsprozeß dar.³¹⁷ Eine pragmatisch geprägte Umsetzungsorientierung hingegen muß den gesamten Prozeß durchdringen und ist damit in jeder Phase des Prozesses von hoher Relevanz.³¹⁸

Die Umsetzungsschwierigkeiten werden dadurch verschärft, daß ein systematischer Austausch der Reform Erfahrungen zwischen den einzelnen Kommunen erst in Ansätzen gepflegt wird. Zwar haben die Kommunalverwaltungen „nicht zuletzt im Rahmen interkommunaler Qualitäts- und Leistungsvergleiche erstaunlich gute Selbstdarstellungsfähigkeiten entwickelt“³¹⁹. Eine offene Diskussion über die Probleme bei der Verwaltungsmodernisierung und Ansätze zur ihrer Überwindung findet jedoch noch nicht umfassend statt. Deshalb ist zu wünschen, daß die im Aufbau befindlichen Foren (z.B. im Rahmen der KGSt, der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung) in Zukunft stärker für einen systematischen Erfahrungsaustausch genutzt werden.³²⁰

Bezüglich der Strukturen, in denen der Veränderungsprozeß ablaufen soll, besteht die Schwierigkeit, daß die Schnittstellen zwischen Modernisierungs- und Tagesgeschäft nicht hinreichend definiert sind. Außerdem werden häufig nicht ausreichend Ressourcen für den Reformprozeß zur Verfügung gestellt.

Die Reformbemühungen stoßen teilweise auf enorme Widerstände, weil den einzelnen kommunalen Akteursgruppen nicht genügend Möglichkeiten für eine konstruktive Mitarbeit

³¹⁵ vgl. Schöneich (1996): 14

³¹⁶ NASCHOLD weist in diesem Zusammenhang auf die "deutsche Vorliebe für Konzeptdiskussionen" hin und bemängelt, daß die konzeptionellen Absichtserklärungen gegenüber den realisierten Reformvorhaben überwiegen (vgl. Naschold (1997): 14).

³¹⁷ CLAUSS differenziert in diesem Zusammenhang zwischen einer "gedrängten" und einer "gestreckten" Implementierung, die sich darin unterscheiden, ob die Implementierung lediglich die letzte Phase des Veränderungsprozesses darstellt oder aber den Veränderungsprozeß gesamthaft prägt (vgl. Clauss (1989): 195f., 272f.).

³¹⁸ vgl. Bullinger/Stiefel (1997): 138

³¹⁹ Kißler (1998): 13

³²⁰ vgl. dazu ausführlich Mezger (1998): 21ff.

MEZGER verweist auf die von der Bertelsmann Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt getragenen und von dem Deutschen Städtetag, der Gewerkschaft ötv und dem Kommunalen Arbeitgeberverband unterstützten Initiative „Kommunen der Zukunft“, die einen gemeinsamen Erfahrungsaustausch und ein wechselseitiges Lernen von Reformkommunen erleichtern soll.

Darüber hinaus baut die KGSt mit KIKOS (Kommunales Informations- und Kommunikationssystem) ein DV-gestütztes System zum Erfahrungsaustausch auf (vgl. KGSt (1998): S. 89ff.).

im Reformprozeß eingeräumt wird und durch eine unzureichende Kommunikation über den Veränderungsprozeß Raum für Mißverständnisse und Gerüchte entsteht. Die besonderen personellen Rahmenbedingungen von Veränderungsprozessen in der Kommunalverwaltung machen jedoch eine intensive Einbindung aller kommunalen Akteure unbedingt notwendig. Diese Partizipation ist insbesondere deshalb von besonderer Relevanz, weil die Umsetzung von Modernisierungsprogrammen in der öffentlichen Verwaltung bislang häufig daran gescheitert sind, daß sie keine kontinuierliche Unterstützung durch die politische Führung erhalten haben und sich nicht auf Protagonisten innerhalb der Institutionen stützen konnten.³²¹

Weiter wird kritisiert, daß bei der Durchführung der Modernisierungsprozesse häufig eine transparente Analyse der Ausgangslage fehlt und damit die Erarbeitung von problemadäquaten Lösungen an der Unkenntnis des tatsächlichen Problems scheitert. Außerdem ist der Zeithorizont des Veränderungsprozesses häufig nicht genügend spezifiziert bzw. auf sehr lange Zeiträume gerichtet³²² und der Prozeß selbst keinem Controlling im Sinne einer Prozeßsteuerung unterworfen. Zwar werden sich immer mehr Reformkommunen bewußt, "daß der Reformprozeß steckenbleibt, wenn es nicht gelingt, das Veränderungstempo beizubehalten, wenn nicht zu erhöhen und erste Erfolge schnell flächendeckend umzusetzen."³²³ Diese Erkenntnis wird jedoch nur in Ausnahmefällen in der Planung und Durchführung der Modernisierungsprozesses umgesetzt.

Die Bewältigung der aus diesen Schwierigkeiten resultierenden Gefährdungen der Verwaltungsreform ist gerade deshalb von zentraler Bedeutung, weil ein Scheitern der gegenwärtigen Bemühungen die Möglichkeiten einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung für viele Jahre blockieren würde.³²⁴ Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß die Reformverantwortlichen aus "politischen und taktischen Gründen zum Erfolg verdammt"³²⁵ sind, und eine kritische Reflexion des notwendigerweise fehlerbehafteten Reformprozesses und seiner Gefährdungen nicht bzw. kaum stattfindet.³²⁶ Deshalb ist der Aufbau eines systematischen Veränderungsmanagements für die Kommunen unerlässlich.

³²¹ vgl. von Bandemer (1995): 226

³²² NASCHOLD kritisiert das langsame, inkrementale Vorgehen in vielen deutschen Kommunen und weist darauf hin, daß sich das Reformtempo im Ausland eher noch beschleunigt, mit der Folge, daß sich der Modernisierungsrückstand vieler deutscher Kommunen gegenüber dem Ausland weiter vergrößert. Er fordert deshalb "Veränderungsstrategien eines zeitverdichteten, integrierten Reengineering" (vgl. Naschold (1997): 15).

³²³ KGSt (1995-10): 13

³²⁴ vgl. Richter (1996): 35

³²⁵ Richter (1996): 35

³²⁶ Dies zeigt sich auch daran, daß die Berichte der einzelnen Kommunen über ihre Reformaktivitäten, häufig eher Beiträgen zur Öffentlichkeitsarbeit ähneln als einer fundierten, auch selbstkritischen Darstellung der Reformbemühungen (vgl. von Kodolitsch/Olbermann (1996): 7).

Abbildung 8 faßt überblickartig die Schwierigkeiten bei der Verwaltungsmodernisierung zusammen.

Abbildung 8: Schwierigkeiten bei der Verwaltungsmodernisierung

Zielsetzung	Inhaltliche Komplexität	Methodische Komplexität
• Ungenügende Operationalisierung • Unzureichende Priorisierung • Häufig Trennung von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung	• Interdependenzen zwischen den einzelnen Themen nicht hinreichend berücksichtigt • Starke Fokussierung auf Binnenmodernisierung - Perspektive der Adressaten nicht genügend berücksichtigt - Verhältnis von Politik und Verwaltung nicht ausreichend geklärt - Wettbewerbselemente nur unzureichend eingeführt - Ergebnisorientierte Instrumente noch unterausgeprägt • Personalentwicklung (auch im Bereich der Führungskräfte) unbefriedigend • Kulturwandel noch nicht vollzogen • Teilweise unkritische Übernahme von (privatwirtschaftlichen) Konzepten • Bei fortschreitender Modernisierung zunehmend rechtliche Hürden	• Mangelnde Erfahrung im Management komplexer Veränderungsprozesse • Geringe Umsetzungsorientierung • Unsystematischer Erfahrungsaustausch zwischen Reformkommunen • Unzureichende Strukturen/Ressourcen - Unklare Schnittstellen zwischen Modernisierung und Tagesgeschäft - Nicht ausreichende Ressourcen für den Reformprozeß • Ungenügende Einbindung der kommunalen Akteure - Zu geringes Engagement der Führungskräfte - Unzureichende Information/Kommunikation - Nicht ausreichende Mitwirkungsmöglichkeiten im Reformprozeß • Unklare Durchführung - Fehlende Ausgangsanalyse - Unspezifizierter bzw. langer Zeithorizont - Unzureichendes Prozeß-Controlling

Quelle: Eigene Darstellung

3 Grundzüge eines kommunalen Veränderungsmanagements

3.1 ANFORDERUNGEN AN EIN KOMMUNALES VERÄNDERUNGSMANAGEMENT

3.1.1 Ziele und Aufgaben des kommunalen Veränderungsmanagements

Für die kommunale Verwaltungsmodernisierung, die angesichts ihrer enormen Komplexität mit "dem Umbau eines Schiffes auf hoher See bei voller Fahrt"³²⁷ vergleichbar ist, gibt es keinen Königsweg im Sinne eines in jeder Kommune anwendbaren Reformrezeptes.³²⁸ Vielmehr muß jede Verwaltung die für ihre Ziele, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen adäquate Reformstrategie definieren.

Angesichts der fehlenden Erfahrung der Kommunalverwaltungen mit der Gestaltung und Durchführung von Veränderungsprozessen kann jedoch die Entwicklung eines kommunalen Veränderungsmanagements wichtige Hilfestellungen für die Kommunen liefern, indem im Sinne einer vom Einzelfall unabhängigen Heuristik zentrale Fragen der Reformstrategie systematisch diskutiert werden und so die Grundlage für die spezifische Konzeption und Durchführung einer Reform in der einzelnen Kommune gelegt wird. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, das von der KGSt konstatierte Problem zu überwinden, wonach "das 'Fangen-wir-einfach-an' vieler Kommunen auf Dauer nicht ausreicht, um die Reform zum Erfolg zu führen"³²⁹. Ein derartiges kommunales Veränderungsmanagement stellt damit den Versuch dar, durch die Verbindung der neuen Instrumente und Konzepte zum Veränderungsmanagement sowie den Erfahrungen mit Veränderungsprozessen aus der Privatwirtschaft und der Reformpioniere in der Kommunalverwaltung eine "Praxistheorie" der Verwaltungsmodernisierung zu bilden.³³⁰

³²⁷ Kraus (1996): 175

³²⁸ vgl. Grömig (1996): 22; Naschold (1997): 13; Naschold u.a. (1996): 146, König (1995): 356

³²⁹ KGSt (1995-10): 13f.

³³⁰ vgl. Barthel (1994a): 547

Bei der Entwicklung einer derartigen "Praxistheorie" kommt dem intensiven Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Reformkommunen eine besondere Bedeutung zu (vgl. Grömig (1996): 22).

Das kommunale Veränderungsmanagement zielt auf die Optimierung der Effektivität³³¹ (Zielerreichungsgrad) und der Ressourcen- bzw. Zeiteffizienz (Verhältnis von Modernisierungsergebnis zu den eingesetzten Ressourcen bzw. zur benötigten Zeit) des Reformprozesses.

Um den hohen Anforderungen der kommunalen Reformprozesse gerecht zu werden, ist bei der Entwicklung des kommunalen Veränderungsmanagements ein breiter Ansatz erforderlich, der sowohl die Zielsetzung als auch die Inhalte und Methoden des Reformprozesses unter Berücksichtigung der relevanten Rahmenbedingungen beinhaltet. Diese Elemente determinieren gleichermaßen die Qualität und die Akzeptanz des Veränderungsprozesses und damit den Erfolg des Reformprozesses.³³²

Die Aufgabe des kommunalen Veränderungsmanagements besteht wie erwähnt darin, die Kommune im Aufbau einer "Veränderungskompetenz" zu unterstützen, um so das Umsetzungsdefizit kommunaler Reformansätze zu überwinden. Dazu ist notwendig, ein Instrumentarium zu entwickeln und bereitzustellen, das die Kommunen in die Lage versetzt,

- ihren spezifischen Handlungsbedarf zu definieren,
- problemadäquate Konzepte und Einzelmaßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit zu erarbeiten und
- diese zu implementieren.

Definition des Handlungsbedarfs. Wichtige Grundlage eines jeden Reformprozesses bildet die Festlegung des Handlungsbedarfs durch die Gegenüberstellung von Zielsetzung und Ist-Situation. Das kommunale Veränderungsmanagement kann hierbei durch die Bereitstellung entsprechender Analyseinstrumente wichtige Hilfestellungen leisten. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Schaffung von Transparenz über den Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen sowie über die erreichten und intendierten Ergebnisse des Verwaltungshandelns.

Erarbeitung von Konzepten und Einzelmaßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit. Um dem Handlungsbedarf wirkungsvoll begegnen zu können, ist die zielorientierte Erarbeitung von Konzepten und Einzelmaßnahmen notwendig. Aufgabe des kommunalen Veränderungsmanagements ist dabei, Verfahren zur Findung, Beschreibung und Strukturierung von Veränderungsmaßnahmen bereitzustellen und die Beurteilung ihrer Wirkungen und Interdependenzen zu ermöglichen.

³³¹ NASCHOLD formuliert sehr pointiert: "Reformkonzepte sind nur so gut wie die Effektivität der Instrumente ihrer Umsetzung." (Naschold (1995b): 30)

³³² vgl. ter Braak (1994): 75

Implementierung der Konzepte und Einzelmaßnahmen. Schließlich muß das kommunale Veränderungsmanagement die Umsetzung der beschlossenen Verbesserungsmaßnahmen unterstützen. Dazu müssen die erforderlichen Voraussetzungen systematisch untersucht und verwirklicht, Informations- und Schulungsmaßnahmen durchgeführt und ein konsequentes Umsetzungscontrolling eingeführt werden.

3.1.2 Konzeptionelle Grundlagen

3.1.2.1 Zielsetzung

Als Ausgangspunkt für den Reformprozeß muß die Zielsetzung im Sinne des Anspruchsniveaus festgelegt werden. Hierbei befindet sich die Kommune in einem Spannungsfeld zwischen einer Überforderung durch unrealistische Erwartungen und einem zu geringem Anspruchsniveau, das den bestehenden Herausforderungen nicht gerecht wird und nicht die erforderliche Motivation für die Verwaltungsmodernisierung schafft. Bei der Festlegung der Zielsetzung kann das kommunale Veränderungsmanagement insofern helfen, als die Bedeutung von operationalisierten Zielen für den Reformprozeß erörtert und ein mögliches Zielsystem entwickelt wird. Dieses Zielsystem sollte eine vollständige Aufstellung der kommunalen Ziele (einschließlich aller relevanter Subziele), Aussagen über die möglichen Beziehungen (indifferent, komplementär, konkurrierend) der einzelnen Ziele sowie über die zugrundeliegenden Wirkungsannahmen enthalten.³³³

3.1.2.2 Inhaltliche Gesichtspunkte

Auf der inhaltlichen Ebene gilt es, das Themenspektrum festzulegen, das im Rahmen des Modernisierungsprozesses bearbeitet werden soll. Hierbei geht es vor allem um die Frage, wie tief der Veränderungsprozeß in das bestehende System eingreifen soll. In Anlehnung an eine Differenzierung von KRÜGER³³⁴ kann in diesem Zusammenhang unterschieden werden zwischen Themen zur

- Reorientierung
- Restrukturierung
- Revitalisierung
- Remodellierung

³³³ in Anlehnung an Theuvsen (1997): 118ff.

³³⁴ vgl. Krüger (1994b): 199f.

Die **Reorientierung** impliziert die Transformation der traditionell input- und binnenorientierten Behörde zu einer ergebnis- und adressatenorientierten, demokratisch legitimierten Dienstleistungsinstitution. Mit der Ergebnisorientierung eng verbunden ist ein verändertes Aufgabenverständnis. Anstelle der traditionellen Sichtweise, wonach Leistungsabgebot und -erstellung als eine Einheit betrachtet und deshalb die überwiegende Zahl aller angebotenen Leistungen von der Kommunalverwaltung selbst erbracht werden, tritt ein Verständnis, wonach die Verwaltung als "Ermöglicher" und "Garant" von Leistungen, nicht aber notwendigerweise als "Produzent" fungiert. Dieses neue Aufgabenverständnis hat nicht nur Konsequenzen auf die interne Organisation der Verwaltung, sondern auch auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und privaten Haushalten bzw. Institutionen.

Unter **Restrukturierung** soll hier die Veränderung der Ablauf- und Aufbauorganisation und den zugehörigen materiellen Systemen (z.B. EDV-Systeme) verstanden werden. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Aufbau einer adressatenorientierten Organisation der Kommunalverwaltung anstelle der heute vorherrschenden Strukturierung nach binnenorientierten Gesichtspunkten. Dazu ist eine Perspektive notwendig, die anstelle der traditionellen Dominanz von Strukturen in den Mittelpunkt den Wertschöpfungsprozess rückt.³³⁵

Während es sich bei dem Themenkomplex der Restrukturierung tendenziell um die Veränderung der "Hardware" handelt, zielt die **Revitalisierung** auf eine Veränderung der instrumentellen "Software". Grundidee der Revitalisierung ist, durch ein verändertes Führungskonzept die Voraussetzungen für ein zieladäquates Verwaltungshandeln zu schaffen und dieses durch Anreizstrukturen instrumentell abzusichern. Innerhalb dieses Themenkomplexes spielen das sogenannte Kontraktmanagement, das die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung, die Dezentralisierung von Verantwortung und den Aufbau eines Verwaltungscontrollings umfaßt, sowie die Einrichtung eines systematischen Personalmanagements (einschließlich der entsprechenden Führungsqualifikationen) eine zentrale Rolle. Außerdem kommt der Schaffung von Wettbewerbsmechanismen zur Dynamisierung der Kommunalverwaltung eine besondere Bedeutung zu.

Die **Remodellierung** geht über die Veränderung der grundsätzlichen Orientierung, der Struktur und der Führungsinstrumente der Kommunalverwaltung hinaus und zielt auf eine Veränderung der Wertvorstellungen der kommunalen Akteure und damit der Verwaltungskultur. Das Ausmaß der angestrebten Veränderungen³³⁶ und die Tatsache, daß gerade die

³³⁵ vgl. Fischer (1997): 21f.

³³⁶ Nach BULLINGER/STIEFEL ist die Notwendigkeit kultureller Veränderungen vom Ausmaß der angestrebten Reform abhängig: Je größer das Spannungsverhältnis zwischen dem Istzustand und dem

traditionelle Verwaltungskultur ein wesentlicher Grund für die Modernisierungslücke darstellt, legen die Notwendigkeit kultureller Veränderungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung nahe.

Die besondere Schwierigkeit bei der spezifischen Festlegung des Themenkatalogs in der einzelnen Kommune besteht darin, einerseits die Verwaltung nicht durch zu viele oder zu anspruchsvolle Reformthemen zu überlasten.³³⁷ Andererseits wird eine isolierte Bearbeitung einzelner Themen der hohen inhaltlichen Komplexität und den zahlreichen Interdependenzen nicht gerecht.³³⁸ Darüber hinaus kann mit der Ausblendung einzelner Themen das Problem verbunden sein, daß nicht alle Handlungsalternativen analysiert werden und dadurch nicht die optimale Lösung erarbeitet wird.³³⁹ Gerade im politischen Umfeld der Kommunalverwaltung besteht die Gefahr, die positiven Wirkungen von Konzepten durch "Kompromisse zwischen unverträglichen Systemansätzen"³⁴⁰ zu konterkarieren und damit für alle Beteiligten zu ungünstigeren Ergebnissen zu kommen als bei einer Realisierung der in sich stimmigen Alternativen.

Angesichts der enormen Themenfülle und der Tatsache, daß nach den Erfahrungen der Reformkommunen nicht einzelne Themen und Instrumente, sondern der richtige "Mix" an Themen den Erfolg der Verwaltungsmodernisierung ausmacht³⁴¹, besteht die inhaltliche Aufgabe des kommunalen Veränderungsmanagements in

- der Beschreibung der einzelnen Themen,
- der "Orchestrierung" der einzelnen Reformthemen (insbesondere zwischen „harten“, wie z.B. Veränderungen in der Organisationsstruktur und "weichen" Faktoren der Verwaltungskultur³⁴²) sowie
- der Analyse von Interdependenzen und Wirkungen der Instrumente und Konzepte.

angestrebten Zielzustand ist, desto notwendiger wird eine Veränderung der Organisationskultur im Zuge des Reformprozesses (vgl. Bullinger/Stiefel (1997): 143)

337 JANN warnt in diesem Zusammenhang nachdrücklich vor dem Versuch einer "Jahrhundertreform" (vgl. Jann (1993): 90).

338 So setzt beispielsweise ein konsequentes Kontraktmanagement Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation voraus. Daneben erfordert der Aufbau eines Controllingsystems eine klare Ergebnisorientierung.

Vgl. dazu ausführlich Kapitel 4

339 vgl. Theuvsen (1997): 118

340 Stratemann/Wottawa (1995): 58

341 vgl. Brückmann/Walther (1994): 209; Achterberg (1996b): 25

342 vgl. Cortner (1996): 94; Banner (1994a): 6.

Generell zur Verzahnung von "harten" und "weichen" Faktoren vgl. Bullinger/Stiefel (1997): 145; Dürscheid (1994): 40; Greipel (1995): 46; Klages (1997a), (1998)

3.1.2.3 Methodische Gesichtspunkte

Im methodischen Bereich des kommunalen Veränderungsmanagements geht es um die Frage, *wie* die inhaltlichen Elemente der Verwaltungsmodernisierung erfolgreich in der Kommunalverwaltung verankert werden.

Ziel ist, die methodischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, qualitativ hochwertige, d.h. problem- und kontextgerechte³⁴³ Lösungen zu erarbeiten, die über eine möglichst hohe Akzeptanz der kommunalen Akteure verfügen.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnis, daß frühere Verwaltungsreformprojekte weniger an nicht ausreichend vorhandenen Konzepten, sondern vielmehr an zahlreichen Umsetzungshindernissen scheiterten³⁴⁴, setzt sich inzwischen immer stärker die Auffassung durch, daß die Gestaltung der methodischen Gesichtspunkte eine mindestens ebenso wichtige Rolle spielt wie die inhaltlichen Elemente.³⁴⁵ BLUME vertritt sogar die Ansicht, daß "die Gestaltung des Veränderungsprozesses selbst für den Erfolge der Verwaltungsmodernisierung zunächst viel wichtiger ist als eine präzise Beschreibung der 'endgültigen' Organisationsstrukturen und Instrumente am noch nicht absehbaren Ende des Prozesses"³⁴⁶.

Die methodische Aufgabe des kommunalen Veränderungsmanagements besteht darin, die einzelnen methodischen Instrumente derart zu kombinieren, daß eine auf die spezifischen Verhältnisse der jeweiligen Kommunen zugeschnittene Reformstrategie optimal durchgeführt werden kann. Im Mittelpunkt stehen dabei die Fragen nach

- der Organisation des Veränderungsprozesses,
- der Einbeziehung der kommunalen Akteure,
- dem Umfang und
- der zeitlichen Dimension des Veränderungsprozesses.

Organisation des Veränderungsprozesses. Unter methodischen Gesichtspunkten muß im Rahmen des kommunalen Veränderungsmanagements zunächst die Organisationsform geklärt werden, in der die Verwaltungsmodernisierung ablaufen soll. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, den Veränderungsprozeß entweder innerhalb der Primärorganisation (Linienorganisation) oder in einer Sekundärorganisation (z.B. Projektorganisation) durchzuführen.³⁴⁷

³⁴³ vgl. Reiß (1995c): 292 und 294

³⁴⁴ vgl. hierzu exemplarisch Naschold u.a. (1996): 141, Schmid (1990): 278

³⁴⁵ Diese Tendenz ist nicht nur im Bereich der öffentlichen Verwaltung, sondern auch in der Privatwirtschaft feststellbar.

³⁴⁶ Blume (1994): 3

³⁴⁷ Denkbar sind jedoch auch Mischformen zwischen beiden Organisationsformen.

In beiden Fällen ist sicherzustellen, daß gemäß der Zielsetzung des kommunalen Veränderungsmanagements die Effektivität und die Effizienz des Reformprozesses durch entsprechende organisatorische Maßnahmen optimiert wird.

Beteiligte und deren Rollen. Aufgrund der komplexen personellen Rahmenbedingungen³⁴⁸ stellt die Frage, in welchem Maß und auf welche Weise die kommunalen Akteure in den Reformprozeß eingebunden werden sollen, einen besonderen Schwerpunkt des kommunalen Veränderungsmanagements dar.

In diesem Zusammenhang kommt der Schaffung der notwendigen Veränderungsfähigkeit und –bereitschaft der kommunalen Akteure eine besondere Bedeutung zu. Dazu gehören neben Maßnahmen zur Schaffung einer Informationsbasis (“Kennen”), die Vermittlung von entsprechenden Qualifikationen (“Können”), die Zuordnung bzw. Einräumung einer Rolle im Veränderungsprozeß (“Sollen”) sowie die Aufgabe, die kommunalen Akteure von der Notwendigkeit der Reform und ihren Inhalten zu überzeugen sowie Hindernissen und Widerständen zu überwinden (“Wollen”).³⁴⁹

Angesichts der im Vergleich zur Privatwirtschaft deutlich mehr heterogenen Anspruchsgruppen, die auf der externen Seite die Bürger und Unternehmen sowie die Aufsichtsorgane umfassen und auf der internen Seite von den Fraktionen des Vertretungsorgans über die Verwaltungsspitze und Führungskräften bis hin zu den Mitarbeitern und deren Vertretung reichen, stellt dabei die Koordination der unterschiedlichen Interessenlagen eine besondere Herausforderung für das kommunale Veränderungsmanagement dar. Diese Koordinationsaufgabe umfaßt zum einen die Festlegung der Rolle der einzelnen Akteure im Veränderungsprozeß³⁵⁰, zum anderen die Gestaltung der Kommunikationskanäle und der Entscheidungsprozeduren.

Eng mit dieser Koordinationsaufgabe verknüpft ist auch die Frage, welche grundsätzliche Orientierung der Veränderungsprozeß haben soll. Generell kann hierbei zwischen sogenannten Top-down-Prozessen, die von der Führungsebene her geprägt werden, und Bottom-up-Prozessen, die von der Basis ausgehen, unterschieden werden. Zu diskutieren sind allerdings auch Zwischenformen zwischen beiden Extrempositionen in Form eines Gegenstroms aus Top-down- und Bottom-up-Orientierung.

Umfang des Veränderungsprozesses. Im Rahmen des kommunalen Veränderungsmanagements muß weiter geklärt werden, welchem Umfang die Verwaltungsmodernisierung haben

³⁴⁸ vgl. Kapitel 2.2.2.3

³⁴⁹ in Anlehnung an Reiß (1993a): 552

³⁵⁰ Hier bietet sich ein Spektrum der Partizipation von einer eher beobachtenden bis hin zu einer aktiven Gestaltungsrolle.

soll. Dies gilt sowohl unter organisatorischen Gesichtspunkten, wo festgelegt werden muß, ob die Verwaltungsmodernisierung flächendeckend oder auf einzelne Organisationseinheiten beschränkt erfolgen soll, als auch für den untersuchten Aufgabenumfang. Hier ist zu definieren, ob alle kommunalen Aufgaben in die Modernisierung einbezogen werden oder einzelne Aufgaben (z.B. Pflichtaufgaben oder bestimmte Aufgaben im Sozialbereich) nicht in den Untersuchungsumfang aufgenommen werden sollen.

Zeitliche Dimension. Bezüglich der zeitlichen Dimension des kommunalen Veränderungsprozesses stehen drei Fragen im Vordergrund:

- Wie kann der Gesamtprozeß in einzelne Abschnitte gegliedert werden (Definition von Phasen)?
- Wie werden die einzelnen Themen und Bereiche in die Modernisierung integriert (Festlegung des Modernisierungspfades)?
- Wieviel Zeit soll der Modernisierungsprozeß in Anspruch nehmen (Festlegung der Geschwindigkeit durch Taktung der Projektphasen)?

3.2 ZIELSETZUNG

3.2.1 Zielbildung in der Kommunalverwaltung

Für Kommunalverwaltungen stellen die Gemeinwohlorientierung und die Wirtschaftlichkeit formaljuristisch definierte und rechtlich bindende Grundsätze des Verwaltungshandelns dar.³⁵¹ Allerdings werden diese grundsätzlichen Zielsetzungen weder in den entsprechenden Gesetzen noch in der gängigen Verwaltungspraxis ausreichend konkretisiert bzw. ihre Interdependenzen erfaßt.

Gleichwohl stellt ein klares Zielsystem eine unverzichtbare Grundlage erfolgreichen Verwaltungshandelns dar, da nur anhand des Vergleichs zwischen den gesetzten Zielen und den erzielten Wirkungen die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung beurteilt und gegebenenfalls der notwendige Handlungsbedarf festgestellt werden kann.

Diese Mängel hinsichtlich des Zielsystems, sind auf mehrere Gründe zurückzuführen, die in Abbildung 9 kurz dargestellt sind.

³⁵¹ vgl. Budäus/Buchholtz (1997): S. 323f.

Abbildung 9: Gründe für die Mängel im kommunalen Zielsystem

- Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Zielsetzungen, wie Renditezielen und dem Shareholder Value, sind die oftmals politisch geprägten Ziele der Kommunalverwaltung weitaus heterogener und von vielschichtigen Wechselbeziehungen geprägt.
- Die kommunalen Ziele entziehen sich häufig aufgrund unklarer Zweck-Mittel- und Ursache-Wirkungsbeziehungen einer unmittelbaren Meßbarkeit.
- Zahlreiche Akteursgruppen sind an der Zielbildung beteiligt. Deshalb überlagern sich häufig persönliche, Gruppen- und Gemeinwohlinteressen.
- Bisweilen wird auch auf klare Zielsetzungen verzichtet, da die damit verbundene Transparenz nicht gewünscht ist.³⁵²
- Klare, offen kommunizierte Zielsetzungen üben im Unterschied zu diffusen Absichtserklärungen einerseits einen erheblichen Leistungsdruck aus und bergen andererseits die Gefahr des Scheiterns, das dem jeweiligen Akteur im politischen Wettbewerb Nachteile bringen kann.

Quelle: Eigene Darstellung

Diese Schwierigkeiten bei der Zielbildung führen dazu, daß in der Praxis die Zielfestlegung lediglich über die Bereitstellung von Ressourcen bzw. durch die Zuweisung von Aufgaben, nicht jedoch auf Ebene der Ergebnisse des Verwaltungshandelns erfolgt. Dadurch kann zwar von den jeweiligen Akteuren der Wille zur Problemlösung demonstriert werden, die Problemlösung selbst wird dadurch jedoch nur unzureichend unterstützt. Angesichts der kommunalen Finanz- und Akzeptanzkrise, die einerseits sehr einschneidend die Ressourcenknappheit, andererseits das Drängen der Bürger und Unternehmen nach "Value for money" demonstriert, werden diese Mängel im kommunalen Zielsystem gegenwärtig besonders deutlich.

Soll die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung nachhaltig erhöht und damit dem kommunalen Herausforderungen wirksam begegnet werden, ist die Aufstellung eines klaren Zielsystems dringend geboten. Ein derartiges Zielsystem muß eine Hierarchisierung der Ziele im Sinne von Zweck-Mittel-Relationen umfassen und die Ziele in den einzelnen Aufgabefeldern operationalisieren. Dazu müssen Zielmaßstäbe festgelegt werden, welche die quantitative Erfassung und die Kontrolle der Zielinhalte ermöglichen. Hierbei muß sowohl auf objektive, d.h. auf Messungen und Zählungen beruhenden, als auch auf subjektive, z.B. durch Befragungen ermittelte Kriterien zurückgegriffen werden.³⁵³

³⁵² So können unklare Zielformulierungen darauf zurückgeführt werden, daß es z.B. im Pflichtaufgabenbereich um unerwünschte bzw. in der Öffentlichkeit kaum akzeptierte Ziele geht, wie beispielsweise fiskalische Ziele bei Bußgeldern (vgl. Potthast (1996): 602).

³⁵³ vgl. Deckert/Wind (1996): 44

Für diese Zielmaßstäbe müssen die jeweiligen Zielgrößen festgelegt werden, indem für einen bestimmten Zielmaßstab ein konkreter Wert vorgegeben wird.³⁵⁴ Generell bestehen zu dieser Zielgrößendefinition, die häufig nur auf Ebene der einzelnen Leistung erfolgen kann, zwei grundsätzliche Ansatzpunkte. Zum einen kann die Definition der Zielwerte auf der Basis der gegenwärtigen Ist-Werte erfolgen.³⁵⁵ Zum anderen können die Zielgrößen auf Basis von Vergleichen definiert werden. In diesem Fall erfolgt die Zielgrößendefinition anhand von Best-practice-Werten vergleichbarer Institutionen, die sowohl aus dem öffentlichen als auch dem privaten Sektor stammen können. Diese als **“Benchmarking”** bekannte Methode findet durch den forcierten interkommunalen Leistungsvergleich und die Stärkung des Wettbewerbsgedanken in der Kommunalverwaltung gegenwärtig immer stärkere Verbreitung.³⁵⁶ Eine Sonderform des Benchmarkings ist die Orientierung der Zielgrößen an theoretischen Maximalzielen. Im Gegensatz zum “Best-practice-Ansatz” geht es dabei nicht um die Frage, welche Institution die besten Werte bei einer bestimmten Leistung in der Praxis realisiert und ob bzw. wie diese Werte auf die eigene Kommunalverwaltung anwendbar sind, sondern darum, welcher Wert ein theoretisches Optimum darstellt. Dieser Ansatz kann beispielsweise bei gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen angewendet werden, indem untersucht wird, welche Ausgaben notwendig wären, um die gesetzlichen Vorschriften gerade noch zu erfüllen. Anhand dieses Wertes können dann die über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus erbrachten Leistungen transparent gemacht und die Ziele festgelegt werden.

Schließlich muß das Zielsystem Aussagen über die Beziehungen zwischen den einzelnen Zielen enthalten. Dabei wird zwischen indifferenten, sich ergänzenden (komplementären) und konfliktären Zielsetzungen differenziert. Eine besondere Herausforderung für die Kommunalverwaltung stellt in diesem Zusammenhang die Behandlung konkurrierender Ziele dar, da sie eine klare Prioritätsentscheidung bzw. die Suche nach einem tragfähigen Kompromiß erforderlich machen.

Das Zielsystem besitzt jedoch nicht nur für die Verwaltungspraxis eine eminent wichtige Bedeutung. Auch für den Modernisierungsprozeß sind klare Zielsetzungen unabdingbar, da nur durch den Abgleich von Zielen und Ergebnissen Aussagen über den Stand und den Erfolg des Reformprozesses gemacht werden können. Deshalb ist umso verwunderlicher, daß viele Kommunen ohne klare Zielsetzungen in ihren Modernisierungsprozeß eingestiegen sind.

³⁵⁴ GREVE nennt als Beispiele eine Kostensenkung um 10 %, eine Reduzierung der Vorgangsbearbeitungszeiten um 30 % oder eine Absenkung der Abwesenheitsquote auf 8 % (vgl. Greve (1993): 175).

³⁵⁵ Im Fall der Vorgangsbearbeitungszeiten würden bei dieser Methode die Ist-Werte erfaßt (z.B. die Bearbeitung eines Antrags dauert bislang 7 Tage) und auf dieser Basis das angestrebte Ziel festlegt.

³⁵⁶ vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.3.3.3

3.2.2 Zielkatalog

3.2.2.1 Inhaltliche Ziele

Unter Berücksichtigung kommunaler Besonderheiten kann in Anlehnung an den Zielkatalog des Lean Managements, der die Dimensionen Kosten, Qualität und Zeit umfaßt, ein kommunales Zielsystem entworfen werden, das als Oberziel die Gemeinwohlorientierung und als Subziele demokratische Legitimation, Wirtschaftlichkeit und Qualität beinhaltet.³⁵⁷ Durch dieses breit angelegte Zielsystem wird der hohen Komplexität der Kommunalverwaltung Rechnung getragen und eine (zu) einseitige Betrachtungsweise vermieden.³⁵⁸

3.2.2.1.1 Gemeinwohlorientierung

Kommunalverwaltungen sind als Teil der öffentlichen Verwaltung dem Gemeinwohl verpflichtet. Diese Verpflichtung, deren Interpretation je nach politischem Standpunkt unterschiedlich ausfällt, muß im politischen Wettbewerb näher spezifiziert und in ihren Konsequenzen auf das Verwaltungshandeln konkretisiert werden. Prinzipiell kann aus der Gemeinwohlorientierung eine Zielsetzung für das Verwaltungshandeln abgeleitet werden, wonach alle Verwaltungstätigkeiten konsequent an den Bedürfnissen der Bürger ausgerichtet sein müssen, wobei konstitutive Merkmale öffentlichen Handelns wie die Sicherung des inneren Friedens und gesunder Lebensbedingungen, der gerechte Zugang zu bestimmten Grundleistungen, der Schutz der Schwachen und die Rechts- und Sozialstaatlichkeit berücksichtigt werden müssen.³⁵⁹

Voraussetzung für eine konsequente Gemeinwohlorientierung ist die Analyse der unterschiedlichen Rollen der Bürger in der Kommunalpolitik. Das Rollenspektrum der Bürger umfaßt sehr unterschiedliche Ausprägungen und basiert letztlich auf der Funktion des politischen Auftraggebers. Es reicht von der Rolle als (Mit-)Gestalter kommunaler Leistungen durch die Mitwirkung im politischen Willensbildungs-, Entscheidungs- und Leistungserstel-

³⁵⁷ Die Zeitdimension als wichtige Zielkomponente findet in diesem Zielkatalog ihre Berücksichtigung in der Zieldimension Qualität.

³⁵⁸ NASCHOLD fordert mit Blick auf die herrschende Reformpraxis, die Kostensenkungsstrategien in den Vordergrund stellt, eine "erweiterte Produktivitätsentwicklung", die zum einen an strukturellen Qualitäts- und Innovationsproblemen ansetzt, zum anderen soziale und ökologische Externalitäten ins Modernisierungskalkül einbezieht (vgl. Naschold (1995b): 25).

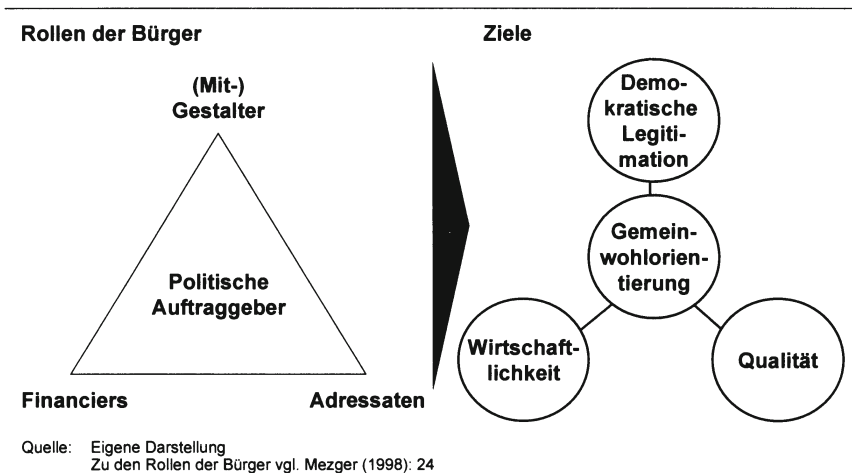
³⁵⁹ vgl. Banner (1993a): 147, Bogumil/Kißler (1995): 30

lungsprozeß³⁶⁰ über die Funktion als Financier durch Steuer-, Gebühren- und sonstigen Zahlungen bis hin zur Rolle des Adressaten der Kommunalverwaltung.³⁶¹

Auf Basis dieser unterschiedlichen Rollen der Bürger können die drei Subziele der Gemeinwohlorientierung abgeleitet werden, wie Abbildung 10 verdeutlicht:

- die demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns,
- die Wirtschaftlichkeit,
- eine hohe Qualität der Kommunalverwaltung, die neben hochqualitativen Leistungen auch die Innovationsfähigkeit und damit die Sicherstellung der "Zukunftsfähigkeit"³⁶² beinhaltet

Abbildung 10: Rollen der Bürger und daraus resultierende Zielsetzungen der Kommunalverwaltung



³⁶⁰ Die Mitwirkung bei der kommunalen Leistungserstellung tangiert auch die Rolle als Financier, da das Bürgerengagement Zeitaufwand und Kosten für den Bürger verursacht.

³⁶¹ Wie erwähnt, wird von den Protagonisten des NPM die "Kundenrolle" des Bürgers mit Blick auf das Leitbild des "Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung" hervorgehoben, die jedoch aufgrund der Gemeinwohlorientierung der Kommunalverwaltung gegenüber der "Kunden"orientierung privatwirtschaftlicher Unternehmen relativiert werden muß. Gleichwohl kann der Kundenbegriff helfen, die Dienstleistungsorientierung sowie die "Responsivität" (Bogumil/Kißler (1995): 89) der Kommunalverwaltung zu erhöhen und damit die Bürgerorientierung insgesamt zu stärken.

³⁶² vgl. Hill (1993a): 179

3.2.2.1.2 Demokratische Legitimation

Ein konstitutiver Unterschied der Kommunalverwaltung im Vergleich zum privatwirtschaftlichen Unternehmen besteht darin, daß das Handeln in der Kommunalverwaltung demokratisch legitimiert sein muß. Dieser Sachverhalt determiniert die Notwendigkeit der Kongruenz von politischem Willen und Verwaltungshandeln und damit ein klares Primat der Politik als "Ort des Ausgleichs gesellschaftlicher Interessenkonflikte"³⁶³ gegenüber der Verwaltung selbst.

Angesichts der Akzeptanzkrise der Kommunalverwaltung ist die Stärkung der demokratischen Legitimation ausgesprochen wichtig. In diesem Zusammenhang kommt dem Ausbau der Information, Integration und Identifikation der Bürger und der Mitglieder des Vertretungsorgans eine besondere Bedeutung zu.

Neben einer verbesserten Arbeitsteilung zwischen Kernverwaltung und dem Vertretungsorgan als gewählte Repräsentanz der Bürger, ist hierfür eine größere Transparenz im Sinne einer systematischen Rechenschaftslegung der Verwaltung über Zielgruppen, Mengen, Qualitäten, Wirkungen und Kosten des Verwaltungshandelns notwendig.³⁶⁴ Diese verstärkte Rechenschaftslegung wird zunächst auf Vorbehalte in Teilen der Verwaltung und der politischen Gremien stoßen, da damit ein höherer Aufwand verbunden ist und die Möglichkeit informeller Absprachen („Mauscheleien“) eingeschränkt wird. Zur Überwindung der konstatierten Akzeptanzkrise gibt es jedoch keine Alternative zur Schaffung von Transparenz, da sie sowohl die Basis für eine zielorientierte Optimierung der kommunalen Leistungsfähigkeit als auch die Voraussetzung für die demokratische Steuerung und Kontrolle der Kommunalverwaltung darstellt.

Neben einer intensiveren Information gehört zum Ziel der demokratischen Legitimation der Ausbau der Möglichkeiten zur stärkeren Integration und Identifikation der Bürger mit dem kommunalen Geschehen. Dazu gehören zum einen neue Möglichkeiten zur Interessenartikulation.³⁶⁵ Diese bestehen beispielsweise im Ausbau von Elementen direkter Demokratie³⁶⁶, in regelmäßig durchgeführten Bürgerumfragen oder in der Einrichtung von Bürgerforen bestehen können, die sich außerhalb der gewählten Vertretungsorgane mit bestimmten Themen beschäftigen (z.B. umfangreiche Bebauungsprojekte, Verkehrsfragen, Projekte im sozialen oder kulturellen Bereich). Zum anderen können von einer verstärkten Einbindung der

³⁶³ Reinermann (1994): 16

³⁶⁴ vgl. Banner (1993b): 60

³⁶⁵ vgl. Bogumil/Kißler (1995): 89

³⁶⁶ Dieser Themenkomplex ist nicht Gegenstand dieser Arbeit.

Bürger in die kommunale Leistungserstellung wichtige Impulse für eine engere Beziehung zwischen Kommunalverwaltung und Bürgern ausgehen.³⁶⁷

Die Stärkung der demokratischen Legitimation als Zielsetzung der Modernisierung impliziert jedoch nicht nur die Notwendigkeit, das Verhältnis der Verwaltung zum Vertretungsorgan und den Bürgern zu überdenken, sondern auch die Erfordernis, die Modernisierung selbst auf die Kommunalpolitik und ihre Akteure auszudehnen. Denn eine Modernisierung der Kommunalverwaltung, die lediglich verwaltungsseitige Themen umfaßt und die Rolle der Politik und der Bürger nicht genügend berücksichtigt, wird nicht genügend Unterstützung durch das Vertretungsorgan und die Bürger erfahren.

Die Zielsetzung der demokratischen Legitimation des kommunalen Handelns ist schwer greifbar. Deshalb muß bei der Konkretisierung auf subjektive Verfahren und Hilfeindikatoren zurückgegriffen werden. Als wichtigstes Verfahren zur subjektiven Erfassung der Bürgerbedürfnisse sind Bürgerumfragen zu nennen, die in einer wachsenden Zahl von Kommunen bereits regelmäßig durchgeführt werden.³⁶⁸ Diese Umfragen bieten zum einen die Möglichkeit, während der Wahlperioden die Bedürfnisse der Bürger zu ermitteln und die Kommunalpolitik entsprechend auszurichten. Zum anderen besteht durch diese Methode die Chance, den Einfluß klientelistischer Interessenvertreter auf die Kommunalpolitik zurückzudrängen, da in den Umfragen systematisch alle Bürger nach ihren Wünschen und Bedürfnissen befragt werden und damit die Politik auf eine breitere Basis gestellt werden kann.³⁶⁹

3.2.2.1.3 Wirtschaftlichkeit

In der Öffentlichkeit und von den Protagonisten des NPM wird vehement gefordert, die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung drastisch zu erhöhen. So einleuchtend diese Forderung angesichts offensichtlicher Defizite der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich des

³⁶⁷ vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.3.1.2

³⁶⁸ Zu methodischen Grundfragen vgl. von Bandemer (1995): 209ff..

In PHOENIX (USA) werden alle zwei Jahre repräsentative Umfragen durchgeführt, in denen alle städtischen Dienstleistungen von den Bürgern bewertet werden. Außerdem werden die Prioritäten der Bürger erfragt, um Anhaltspunkte für die Aufstellung des Haushaltsplanes zu erhalten (vgl. Fairbanks (1995): 106). Auch in den niederländischen Kommunen sind regelmäßige Bürgerumfragen weit verbreitet (vgl. Dieckmann (1996): 30). So wird in DELFT eine umfangreiche Kundenbefragung, das Delfter City Panel, durchgeführt (vgl. Stahlberg (1997): 102). Aber auch in den deutschen Kommunen finden in der jüngeren Vergangenheit verstärkt Bürgerumfragen statt (zu Beispielen aus einzelnen Kommunen vgl. Bick (1994): 94f.; Kertscher (1996): 49ff.).

³⁶⁹ DIECKMANN, geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, weist darauf hin, daß die Bürgerbeteiligung angesichts der Dominanz lautstarker Gruppen immer mehr zu einer "Prämie für die Mutigen und Vorlauten" wurde und fordert die Kommunen auf, auf diejenigen zuzugehen, die (noch) nicht gewohnt sind, ihre Interessen zu erkennen und so in den politischen Willensbildungsprozeß einzubringen (vgl. Dieckmann (1996): 28).

wirtschaftlichen Umgangs mit den zur Verfügung stehenden Mitteln ist, so schwierig erweist sich bei der näheren Analyse die Konkretisierung dieses Ziels.

Üblicherweise wird unter dem Wirtschaftlichkeitsprinzip die Anwendung des Rationalprinzips verstanden, wonach mit gegebenen Mitteln ein maximales Ergebnis bzw. ein gegebenes Ergebnis mit minimalen Mitteln erreicht werden soll. Zwar gilt für die Kommunalverwaltung prinzipiell ebenfalls diese generelle Definition. Sie bedarf jedoch der Spezifizierung, da zwar der Begriff der Mittel, also die Inputseite relativ klar ist, der Begriff des Ergebnisses jedoch unterschiedlich interpretiert werden kann.

Haushaltsausgleich als wirtschaftliches Ziel

Da im traditionellen, stark inputorientierten Verständnis die Ergebnisseite stark vernachlässigt wird, besteht das primäre wirtschaftliche Ziel der traditionellen Kommunalverwaltung nicht in der Wirtschaftlichkeit im Sinne einer optimalen Relation von Ergebnissen und Mitteln, sondern im Haushaltsausgleich. Diese traditionelle Sichtweise greift jedoch zu kurz, da ein ausgeglichener Haushalt lediglich darüber Auskunft gibt, ob zur Verfügung stehenden Einnahmen zur Deckung der Ausgaben ausreichen. Ein ausgeglichener Haushalt sagt jedoch nicht aus, ob die Einnahmen so eingesetzt werden, daß die gewünschten Verwaltungsergebnisse wirtschaftlich erbracht werden.

Die reine Orientierung am Haushaltsausgleich kann aus verschiedenen Gründen unter wirtschaftlichen Aspekten kontraproduktiv sein.³⁷⁰ So können günstige Einnahmeentwicklungen dazu führen, daß relativ unreflektiert Ausgaben getätigt werden, die u.U. mit hohen Folgekosten verbunden sind. Neben diesem, aufgrund der angespannten Einnahmesituation gegenwärtig eher unwahrscheinlichen Fall, besteht die Gefahr, daß das Ziel des Haushaltsausgleichs primär durch Leistungseinschränkungen erreicht werden soll und dadurch die Akzeptanzkrise der Kommunen weiter verschärft wird. Darüber hinaus können durch aktionistische Konsolidierungsbemühungen Sparschäden ausgelöst werden, die im Zeitablauf die Konsolidierungsergebnisse konterkarieren.

Gleichwohl stellt der Haushaltsausgleich ein zentrales Ziel dar, da ein ausgeglichener Haushalt die notwendige Voraussetzung zur Erhaltung der politischen und wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit darstellt.

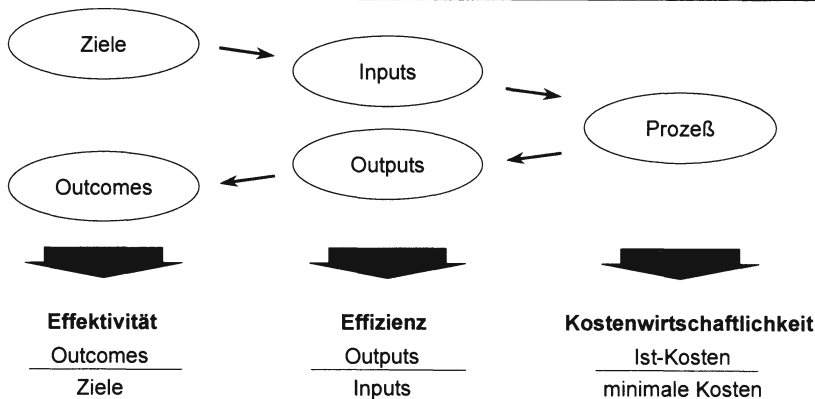
Effektivität, Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit als wirtschaftliche Ziele

Aufgrund der beschriebenen Defizite muß die Definition der Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung über das Ziel des Haushaltsausgleichs hinausreichen. Als konzeptio-

³⁷⁰ vgl. Mäding (1996): 84. Vgl. dazu auch Kapitel 2.1.3.2.2.

neller Rahmen für die Definition des Wirtschaftlichkeitsziels in der Kommunalverwaltung kann das sogenannte "3-E-Konzept" fungieren, das die notwendige Integration von operativer Verwaltungstätigkeit und politischen Programmen zum Gegenstand hat.³⁷¹ Dieses Konzept, das das Wirtschaftlichkeitsziel anhand der Begriffe Effektivität, Effizienz und "Economy" (Kostenwirtschaftlichkeit) konkretisiert, setzt die unterschiedlichen Phasen des kommunalen Handelns miteinander in Beziehung, wie Abbildung 11 verdeutlicht. Ausgehend von den Verwaltungszielen (Phase 1) werden mit den personellen, finanziellen und materiellen Ressourcen die Inputgrößen festgelegt (Phase 2), die im eigentlichen Leistungserstellungsprozeß (Phase 3) miteinander kombiniert werden. Die Ergebnisse des Leistungserstellungsprozesses (Phase 4) stellen die Outputs dar (wie z.B. ausgestellte Bußgeldbescheide, angebotene Kurse in der Volkshochschule oder die Betreuung von Jugendlichen in Jugendhilfeeinrichtungen).³⁷² Die Outcomes beziehen sich auch die Wirkungsebene der kommunalen Leistungen (Phase 5). Generell kann zwischen subjektiven (z.B. Zufriedenheit der Bürger mit der Verkehrsinfrastruktur) und objektiven Wirkungen (z.B. Verkehrssicherheit) öffentlicher Leistungen unterschieden werden.

Abbildung 11: 3-E-Konzept zur Definition des Wirtschaftlichkeitsziels



Quelle: In Anlehnung an Budäus/Buchholtz (1997): 332

Die Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsziels erfolgt dadurch, daß die unterschiedlichen Phasen miteinander in Beziehung gesetzt werden. Dabei beschreibt die Relation zwischen

³⁷¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich v.a. auf Budäus/Buchholtz (1997): 328ff. Vgl. dazu ferner Budäus (1996): 490ff.

³⁷² Bei den Ergebnissen muß zwischen den bereitgestellten und den tatsächlich nachgefragten Kapazitäten differenziert werden.

Zielen und Outcomes die Effektivität und die Beziehung zwischen Inputs und Outputs die Effizienz der Verwaltung. Die Kosteneffizienz bezieht sich auf den eigentlichen (Produktions-)Prozeß.

Die *Effektivität* als Quotient aus Outcomes und Zielen ist eine Meßgröße dafür, inwieweit die Wirkungen des Verwaltungshandelns zur Zielerreichung beigetragen haben (Zielerreichungsgrad). Voraussetzung für die Beurteilung und Optimierung der Effektivität ist die Operationalisierung der Ziele und Wirkungen. Die Operationalisierung stellt ein zentrales Problem dar, da zum einen geeignete Indikatoren bislang weitgehend fehlen und zum anderen mit den öffentlichen Leistungen Nebenwirkungen verbunden sind bzw. Überlagerungen durch andere Effekte stattfinden, so daß eine isolierte (*ceteris-paribus*-)Betrachtung ausgesprochen schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist.

Ein pragmatischer Ausweg besteht möglicherweise darin, keine generellen, übergreifenden Indikatoren zu suchen, sondern im Rahmen von Lernprozessen für die einzelnen Leistungen und Programme konkrete Meßindikatoren zu entwickeln, Zielgrößen durch die Kommunalpolitik festzulegen und die Zielerreichung durch den Vergleich von Wirkungs- und Zielgrößen zu beurteilen. Für den Bereich der Jugendförderung könnte dies beispielsweise bedeuten, daß das Vertretungsorgan als Ziel vorgibt, die Zahl der Schulabbrecher binnen zwei Jahre um 20 % zu reduzieren. Die Effektivität der Maßnahmen zur Jugendförderung kann dann durch den Vergleich der Ist-Werte mit den Soll-Werten beurteilt werden, wobei überlagernde Effekte, soweit möglich, getrennt ausgewiesen werden. Dieses Beispiel macht deutlich, daß die Effektivitätsebene unmittelbar die Zuständigkeit der Kommunalpolitiker für Zielvorgaben und Programme tangiert.³⁷³

Der *Effizienz* als der Relation von Outputs und Inputs besitzt wie die Effektivität einen sehr hohen Stellenwert für die Verwaltungsmodernisierung, da durch eine effiziente Mittelverwendung der auf den Kommunen lastende Akzeptanzdruck abgebaut und die Folgen der Finanzkrise insofern gemildert werden können, als durch verwaltungsinterne Effizienzsteigerungen Leistungseinschränkungen gegenüber dem Bürger (teilweise) vermieden werden können. In der traditionellen Verwaltungspraxis spielt die Effizienz eine nur untergeordnete Rolle, da

- die Beurteilung der Effizienz aufgrund der fehlender systematischen Erfassung der Outputs unmöglich war und
- Effizienzverbesserungen aufgrund fehlenden Drucks bislang auch nicht im Vordergrund gestanden haben.

³⁷³ vgl. Budäus (1996): 491

Beurteilung der Effizienz unmöglich. Da die Outputs der Kommunalverwaltung nicht systematisch erfaßt, sondern - analog zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung - den Inputs gleichgesetzt werden, kann die Effizienz als Quotient aus Output und Input nicht beurteilt werden.³⁷⁴ Die Vernachlässigung der Outputs wird auch im Haushaltsplan als wichtigstem Planungsinstrument der Kommunalverwaltung deutlich. In diesem Plan sind zwar minutiös die Ausgabe- und Einnahmestellen (die sogenannten "Unterabschnitte") und die Ausgabe- und Einnahmearten (die sogenannten "Gruppierungen"), nicht jedoch die mit diesen Ausgaben bzw. Einnahmen verbundenen Leistungen aufgeführt. Im Unterschied zum privatwirtschaftlichen Bereich können im kommunalen Umfeld die Outputs aufgrund der häufig fehlenden Marktfähigkeit nur selten in monetären Größen erfaßt werden können, weshalb bei der Quantifizierung auf Mengengrößen zurückgegriffen werden muß.

Nicht nur auf der Outputseite, sondern auch bezüglich der Inputs bestehen erhebliche Probleme. So werden im kameralen Haushalt die Abschreibung nicht, sowie interne Leistungsverflechtungen meist nur unvollständig im Haushaltswesen abgebildet, so daß die Bestimmung der Inputs und deren Zuordnung zu den entsprechenden Outputs ausgesprochen schwierig ist.³⁷⁵

Effizienzverbesserungen aufgrund fehlenden Drucks bislang nicht im Vordergrund. In der Vergangenheit führten relativ günstige Einnahmenentwicklungen sowie die unterausgeprägten bzw. dysfunktionalen Anreizsysteme dazu, daß ineffiziente Strukturen keinem Erfolgsdruck ausgesetzt waren. Die Folge ist, daß in den Kommunen erhebliche Effizienzsteigerungspotentiale vorhanden sind, deren Erschließung Aufgabe der Verwaltungsmodernisierung ist.³⁷⁶

Bei der **"Economy"** (Kosteneffizienz) als dritte Ebene des 3-E-Konzepts steht nicht wie bei der Effizienz die "Optimierung des Transformationsprozesses von Inputs in Outputs im Vordergrund, sondern die kostenminimale Beschaffung und der kostenminimale Einsatz von

³⁷⁴ Vor dieser rein inputorientierten Sichtweise ist die Aussage RECKERs, wonach mehr öffentliche Aufgaben nur durch mehr Staatsdiener erbracht werden, durchaus verständlich. Die Effizienz wird hierbei jedoch völlig vernachlässigt (vgl. Recker (1994)).

³⁷⁵ An der Bewältigung dieser Probleme wird zur Zeit durch die Erstellung von Produktplänen zur systematischen Erfassung der kommunalen Leistungen und durch die Konzeption und Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung einschließlich einer internen Leistungsverrechnung (vgl. dazu ausführlich KGSt (1998-6); Maly (1997)) in vielen Kommunen gearbeitet.

³⁷⁶ HACK/LATTWEIN schätzen die Produktivitätsreserven im öffentlichen Bereich auf 30-40 % (vgl. Hack/Lattwein (1996): 86). DRESCHER/DELLWIG heben die hohe Bedeutung der Schaffung von Transparenz bei der Realisierung von Effizienzsteigerungspotentialen, die sie auf rund 25 % beziffern, hervor (vgl. Drescher/Dellwig (1996b): 71 ff.). MÄDING verweist auf die Notwendigkeit, "in Tausenden von Gemeinden noch Zehntausende von Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung" zu entdecken (Mädning (1996): 86). KNAUF geht mit Blick auf interkommunale Vergleiche davon aus, „daß in Teilbereichen Leistungssteigerungen von 30-50 % möglich sind. Berücksichtigt man, daß von diesen rechnerischen Potentialen sicherlich in der Realität einige Abstriche zu machen sind, bleiben mit guter Wahrscheinlichkeit immer noch mindestens 10 % Produktivitätssteigerung übrig.“ (Knauf 1997f: 26).

Ressourcen“³⁷⁷ bei vorgegebenen Zielen sowie Prozeß- und Outputbedingungen. Als Kenngröße für die Kosteneffizienz kann die Relation zwischen tatsächlichen Ist-Kosten und minimalen (Soll-)Kosten verwendet werden. Diese Betrachtung läßt jedoch nicht nur die Beurteilung der Kostenposition der jeweiligen Kommunalverwaltung zu, sondern kann helfen, das für den wirtschaftlichen Ressourceneinsatz unbedingt notwendige Kostenbewußtsein innerhalb der Verwaltung zu verankern. Neben den erwähnten Schwächen des kameralen Rechnungswesens besteht bei der Beurteilung der Kosteneffizienz das Problem, relevante Vergleichsmaßstäbe zu finden. In diesen Zusammenhang können die Bemühungen der Bertelsmann Stiftung und der KGSt zum Aufbau interkommunaler Leistungsvergleiche sowie die steigende Bereitschaft in vielen Kommunalverwaltungen, sich auch mit den Leistungen privatwirtschaftlicher Unternehmen zu vergleichen, einen wichtigen Beitrag leisten.

Die Anwendung des 3-E-Konzeptes bietet die Chance, das Ziel der Wirtschaftlichkeit innerhalb der Kommunalverwaltung stärker zu verankern, ohne auf die Erreichung der spezifischen öffentlichen Ziele zu verzichten. Im Gegenteil: erst ein effektives, effizientes und kostenwirtschaftliches Handeln der Kommunalverwaltung schafft angesichts knapper Mittel die Grundlage für die Gemeinwohlorientierung. Die Gemeinwohlorientierung darf nicht als Argument für den Schutz überkommener Strukturen und Besitzstände verwendet werden, sondern erfordert gerade das permanente Hinterfragen des kommunalen Leistungsangebots und der Art der Leistungserstellung.³⁷⁸ PLAMPER faßt die Diskussion um das - häufig vermeintliche - Spannungsverhältnis zwischen Gemeinwohlorientierung und Wirtschaftlichkeit sehr pointiert zusammen:³⁷⁹

“Die ‘Ökonomisierung’ bejahren, gleichzeitig die anderen Wesensmerkmale einer Kommune nicht zu kurz kommen lassen! Jedenfalls steht die kommunale Selbstverwaltung nicht auf dem Spiel, weil man über Produkte und Produktkosten spricht, sondern weil Aufgaben und Finanzausstattung immer weiter auseinanderfallen.”

3.2.2.1.4 Qualität

Neben der demokratischen Legitimität und der Wirtschaftlichkeit stellt die Qualität des Verwaltungshandelns das dritte Subziel der Gemeinwohlorientierung dar.

³⁷⁷ Budäus/Buchholtz (1997): 330

³⁷⁸ Die ehemalige ötv-Vorsitzende WULF-MATHIES betont den gemeinwohlorientierten Charakter der Verwaltung und weist gleichzeitig darauf hin, daß sich aus der Gemeinwohlorientierung kein Recht der Beschäftigten auf Ineffizienz ableiten läßt (vgl. Wulf-Mathies (1994): 341).

³⁷⁹ Plamper (1997): 7

In der traditionellen Sichtweise ist der Qualitätsbegriff - wie bereits erwähnt - stark auf das Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsprinzip reduziert. Diese eingeschränkte Interpretation des Qualitätsbegriffs wird jedoch den vielfältigen Qualitätsanforderungen der Bürger an die Leistungen der Kommunalverwaltung nicht gerecht und vernachlässigt den Charakter der Kommunalverwaltung als kombinierte Ordnungs- **und** Leistungsverwaltung. So entsteht mitunter der Eindruck in der Öffentlichkeit, daß die Erfüllung von rechtlichen Vorgaben nicht als Mittel zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, sondern als "Ziel der Verwaltungstätigkeit angesehen und die Befolgung von Regeln zum Selbstzweck wird"³⁸⁰. Um die Veränderungen in der kommunalen Verwaltungspraxis nachzuvollziehen, ist eine Ergänzung des Qualitätsbegriffs um die Dimensionen Adressatenorientierung und Flexibilität notwendig, ohne freilich das wichtige Ziel der Recht- und Ordnungsmäßigkeit zu vernachlässigen.

Adressatenorientierung. Das Ziel der Adressatenorientierung beschäftigt sich zum einen mit dem Leistungsangebot, das sich an den Bedürfnissen der Adressaten orientieren muß. Zum anderen befaßt es sich mit der Leistungserstellung. In diesem Bereich geht es um die Ziele Transparenz, Bequemlichkeit, Zeitaufwand und Professionalität der Mitarbeiter.

Flexibilität. Das Ziel der Flexibilität als dynamische Komponente des Qualitätsziels unterstreicht die hohe Bedeutung der Innovationsfähigkeit für die Kommunalverwaltung angesichts des immer rascheren Wandels im kommunalen Umfeld. Die hohe gesellschaftliche Dynamik hat dazu geführt, daß die flexible Kunden- und Zielgruppenorientierung wichtige Aufgaben der Kommunalverwaltung geworden sind.³⁸¹ Deshalb stehen bei diesem Ziel die Anpassung des Leistungsangebots³⁸² und der Leistungserstellung an sich verändernde Rahmenbedingungen und die Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit zur Verhinderung von Reformstaus im Vordergrund. Im Gegensatz zur traditionellen, auf Konstanz angelegten Verwaltungspraxis impliziert das Ziel der Flexibilität damit eine Verwaltung, die der zunehmenden Problemkomplexität und Veränderungsdynamik durch eine erhöhte Lern- und Adaptionsfähigkeit begegnet.³⁸³

Abbildung 12 zeigt übersichtsartig die unterschiedlichen Qualitätsziele.

³⁸⁰ Schmidberger (1993): 125

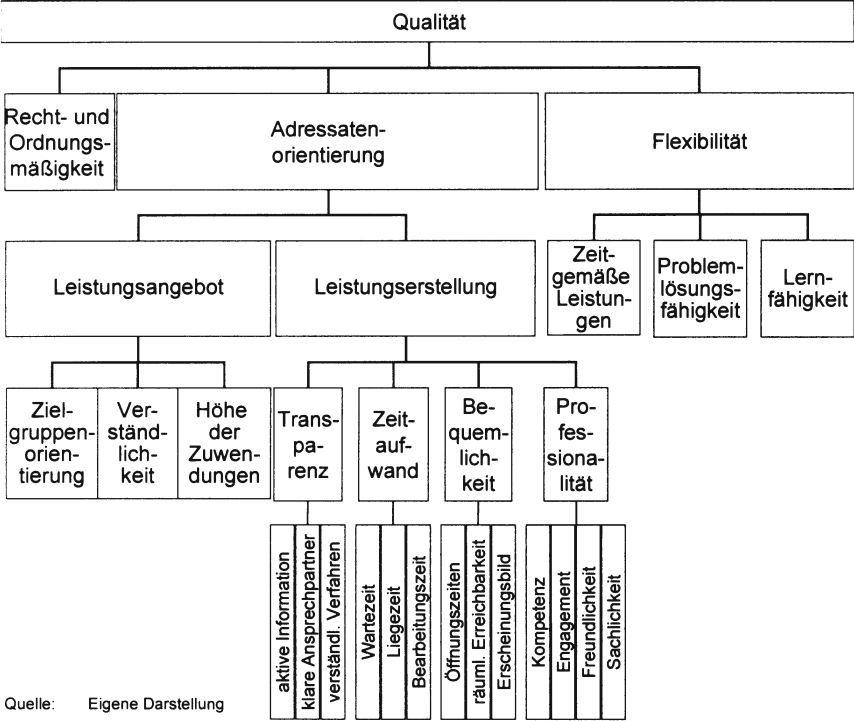
³⁸¹ vgl. Strehl (1995): 139

³⁸² Im Prinzip ist diese Anpassung des Leistungsangebotes mit dem privatwirtschaftlichen Konzept des Denkens in "Produktlebenszyklen" vergleichbar.

³⁸³ vgl. Banner (1994a): 6

REINERMANN hält die Dynamisierung der Verwaltung für relevanter als "die in der öffentlichen Diskussion oft im Vordergrund stehende Verschlinkung der Verwaltung" (Reinermann (1994): 53).

Abbildung 12: Qualitätsziele in der Kommunalverwaltung



Da für die kommunalen Leistungen kein übergreifender Qualitätsindikator existiert, muß die Konkretisierung und Operationalisierung der Qualitätsziele für jede einzelne Leistung bzw. Gruppen von Leistungen erfolgen. Diese Aufgabe ist zwar aufwendig, nach der Einschätzung von KLAGES jedoch inhaltlich und methodisch durchaus zu bewältigen³⁸⁴ und im Sinne einer qualitativ hochwertigen Kommunalverwaltung unbedingt notwendig.

Eine Übersicht über exemplarische Qualitätsindikatoren zeigt Abbildung 13.

³⁸⁴ vgl. Klages (1993a): 45

Abbildung 13: Exemplarische Qualitätsindikatoren

Qualitätsindikator	Ausgestaltung	Mögl. Einsatzfeld
Recht- und Ordnungsmäßigkeit		
• Fehlerquote	max. Fehlerquote von x%	Steuerbescheide
• Widerspruchsquote	max. Widerspruchsquote von x%	Beitragsbescheide
Adressatenorientierung		
Leistungsangebot		
• Zielgruppenorientierung	Anteil von x% an der Zielgruppe wird durch Maßnahme erreicht	Jugendförderung
• Höhe der Zuwendungen	max. Verhältnis von Verwaltungskosten und Zuwendung von x %	Sozialleistungen
Leistungserstellung		
• Wartezeiten	max. Wartezeit von x min.	Kfz-Anmeldung
• Liegezeiten	max. Liegezeit von x Tagen	Anträge, Anfragen
• Bearbeitungsdauer	max. Bearbeitungszeit von x Tagen	Baugenehmigungen
• Zeitliche Erreichbarkeit	Sprech-/Öffnungszeiten von x Stunden	Ämter mit hohem Publikumsverkehr
• Räumliche Erreichbarkeit	max. Entfernung von x km	dto.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Brückmann/Walther (1994): 155, KGSt (1995-6): 14f.

Zur Sicherstellung einer hohen Qualität der kommunalen Leistungen ist der Aufbau eines umfassenden Qualitätsmanagements notwendig.³⁸⁵ Um zu verhindern, daß die Qualitätsstandards durch Verwaltungsmitarbeiter und Kommunalpolitiker auf Basis des (verwaltungs-)technisch Machbaren an den Anforderungen der Adressaten vorbei definiert werden, ist dabei die intensive Einbeziehung der Adressaten dringend geboten. Zur Abfrage der Qualitätsanforderungen bieten sich mehrere Instrumente an³⁸⁶:

- Bürgerumfragen,
- Befragungen der Nutzer bzw. Nichtnutzer von Einrichtungen,
- Kommentarkarten, die in den kommunalen Einrichtungen ausgelegt und in denen Nutzeranforderungen abgefragt werden,
- Gespräche mit den Adressaten und
- die Einrichtung von Fokusgruppen, anhand derer die Bedürfnisse der Adressaten ermittelt werden.

³⁸⁵ vgl. KGSt (1995-6); Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (1995); Bendell (1994); Raulf (1995): 389ff.

³⁸⁶ vgl. Vogel (1996): 6; Stratemann/Wottawa (1995): 87

Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch dem Aufbau eines aktiven Beschwerdemanagements zu, mit dessen Hilfe systematisch Beschwerden als Verbesserungsmöglichkeiten für die Verwaltung genutzt und durch die angestrebte "Beschwerdeprävention"³⁸⁷ die Bürgerzufriedenheit bei gleichzeitiger Kostensenkung gesteigert werden kann.³⁸⁸

Bei der Anwendung der genannten Instrumente ist aus Gründen der Glaubwürdigkeit von zentraler Bedeutung, daß das Qualitätsmanagement nicht bei der Abfrage der Bedürfnisse stehenbleibt, sondern tatsächliche Verbesserungen im Leistungsangebot bzw. der Leistungserstellung erfolgen. In diesem Zusammenhang können extern kommunizierte Qualitätsstandards, zu denen sich die Verwaltung öffentlich bekennt, zu einer Intensivierung der Qualitätsbemühungen beitragen.³⁸⁹ Daß derartige Qualitätsstandards gegenwärtig noch nicht verbreitet sind, ist auf die Scheu der Kommunalpolitiker und der Verwaltungsspitzen, sich auf operationale Ziele festlegen zu lassen und die Probleme, bei der Festlegung von Qualitätsnormen zu einem Konsens zu gelangen, zurückzuführen.³⁹⁰

Neben der konsequenten Ausrichtung an Anforderungen der Adressaten spielt die Prozeßorientierung beim Aufbau eines kommunalen Qualitätsmanagements eine wichtige Rolle. Die traditionellen Abläufe der Kommunalverwaltung sind im wesentlichen dadurch geprägt, daß die Qualitätssicherung in der Regel durch nachträgliche Kontrollen der arbeitsplatzbezogenen Ordnungsmäßigkeit erfolgt und damit die Wirtschaftlichkeit und die Qualität der Gesamtprozesse, insbesondere hinsichtlich der Qualitätsdimension "Zeit", dabei fast völlig unberücksichtigt bleiben.³⁹¹ Anstelle dieser teuren und oft langwierigen Kontrollen sollten die Prozesse im Sinne eines Total Quality Managements³⁹² so angelegt werden, daß Qualität nicht nachträglich "hineingeprüft" wird, sondern die Qualitätsorientierung den gesamten Leistungserstellungsprozeß prägt. Dazu ist die "Überwindung der einzelfunktionsbezogenen Optimie-

³⁸⁷ vgl. von Bandemer (1995): 212f.

³⁸⁸ Zum Aufbau eines aktiven Beschwerdemanagements am Beispiel der Stadt ARNSBERG vgl. ausführlich Vogel (1996): 7ff.

³⁸⁹ vgl. Hill (1996a): 15

Im Vereinigten Königreich gibt die Regierung in der sogenannten Citizens' Charter eine Qualitätszusage, die so weit geht, daß im Fall der Nichteinhaltung von für verbindlich erklärten Standards staatliche Schadenersatzleistungen in Aussicht gestellt werden (vgl. Klages (1993a): 45; ausführlich zu den britischen Ansätzen vgl. Böke (1993): 31ff.). In eine ähnliche Richtung gehen Garantien für bestimmte Bearbeitungsfristen, welche die Kreisverwaltung SOEST neben Qualitätsstandards für Bürgeranliegen und Anträgen gegenüber den Bürgern macht (vgl. Hill (1996a): 15).

³⁹⁰ vgl. Klages (1993a): 46

³⁹¹ vgl. Koetz (1994): 306

³⁹² vgl. dazu exemplarisch Koppberger (1996); Swiss (1992)

Zu den Bemühungen der Landeshauptstadt Saarbrücken zur Einführung eines Total Quality Managements (TQM) vgl. exemplarisch Hoffmann u.a. (1996); Hirschfelder (1995a), (1996).

rungsstrategien zugunsten einer Totaloptimierung der gesamten Wertschöpfungskette ausgehend vom kundenbezogenen Produkt“³⁹³ notwendig.

Im Bereich der Verwaltungsstruktur stellt die - in vielen Kommunen bereits erfolgte bzw. geplante - Einrichtung von Bürgerämtern einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der Binnenorientierung dar. In diesen Verwaltungseinheiten werden eine Vielzahl von Bürgeranliegen “aus einer Hand” erledigt und damit die Qualität für die Bürger durch eine Reduzierung der Wege- und Wartezeiten erheblich gesteigert.

Da die Qualitätsziele ohne die aktive Mitwirkung der Mitarbeiter nicht erreicht werden können, stellt die Mitarbeiterorientierung neben der Adressaten- und der Prozeßorientierung die dritte Säule eines kommunalen Qualitätsmanagements dar. Diese Mitarbeiterorientierung richtet sich sowohl auf die Sensibilisierung und Qualifizierung der Beschäftigten in qualitätsrelevanten Fragen, als auch auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, v.a. hinsichtlich der technischen Ausstattung, aber auch in führungsmotivatorischen Belangen.

Viele Autoren räumen dem Ziel der Mitarbeiterorientierung aufgrund der hohen Bedeutung der Beschäftigten im “Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung” in der Zielhierarchie den gleichen Stellenwert ein, wie z.B. den Ziele Wirtschaftlichkeit und Qualität.³⁹⁴ Bei allem Verständnis für der zentralen Rolle der Mitarbeiter in der Kommunalverwaltung im allgemeinen und im Modernisierungsprozeß im besonderen, scheint jedoch diese Gleichordnung mit den anderen, adressatenbezogenen Zielen nicht sinnvoll, da die Bereitstellung von attraktiven Arbeitsplätzen für die Kommunalverwaltung keinen Selbstzweck darstellt. Vielmehr handelt es sich bei der Mitarbeiterorientierung um ein wichtiges Instrumentalziel zur Steigerung der demokratischen Legitimität, der Wirtschaftlichkeit und der Qualität als Subziele der Gemeinwohlorientierung.

3.2.2.2 Methodische Ziele

Unter methodischen Gesichtspunkten zielt das kommunale Veränderungsmanagement darauf, den Veränderungsprozeß hinsichtlich der Prozeßeffektivität und der Prozeßeffizienz zu optimieren. Von zentraler Bedeutung ist hierbei, die Festlegung der Ziele, die Erarbeitung

³⁹³ Naschold (1994): 399

NASCHOLD spricht in diesem Zusammenhang auch von einer vertikalen Fragmentierung, die sich sehr eindrücklich an den zahlreichen Bearbeitungsstufen vieler Prozesse in der Kommunalverwaltung zeigt. Diese erstrecken sich vom Sachbearbeiter über den Sachgebiets-, Abteilungs- und Amtsleiter bis hin zum Dezernenten. Dieses Konstruktionsprinzip, dessen ursprüngliche Intention die Qualitätssicherung (v.a. in der Dimension Rechtmäßigkeit) war, führt häufig dazu, daß durch die damit einhergehenden unklaren Verantwortlichkeiten nicht nur die Prozesse verlängert und verteuert werden, sondern auch die Ordnungsmäßigkeit leidet.

zieladäquater Verbesserungsansätze sowie die Implementierung der beschlossenen Maßnahmen in der Verwaltung durch die Kombination von verschiedenen methodischen Instrumenten zu unterstützen.

Den methodischen Instrumenten kommt dabei die Rolle zu, durch die Anpassungen der problemgerechten Konzepte und Maßnahmen an die Verwaltungswirklichkeit (Konzeptanpassung) einerseits und die Anpassung des verwaltungsinternen Kontextes (Kontextanpassung) an die Erfordnisse des Veränderungsprozesses andererseits die Umsetzungswahrscheinlichkeit zu erhöhen.³⁹⁵ Das Hauptproblem besteht dabei darin, einen tragfähigen Kompromiß zwischen Konzept- und Kontextanpassung zu finden. Während eine zu umfangreiche Anpassung des Konzeptes an den Kontext die Gefahr birgt, mit dem Veränderungsprozeß zu kurz zu springen und den Herausforderungen nicht wirksam genug zu begegnen, kann eine zu weitreichende Kontextanpassung die Verwaltung überfordern und massive Widerstände hervorrufen.

Ein weiteres methodisches Ziel besteht darin, die Verwaltungsmodernisierung als Lernprozeß zu begreifen und während des Reformprozesses solche Kompetenzen und Verhaltensweisen zu erlernen, welche die Problemlösungsfähigkeit der Kommunalverwaltung im Sinne einer flexiblen Anpassung an sich verändernde Ziele und Rahmenbedingungen insgesamt erhöhen.³⁹⁶

Darüber hinaus sollte der Modernisierungsprozeß als "Testfall" für die veränderte Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren gelten und damit die Glaubwürdigkeit des gesamten Modernisierungsvorhabens unterstützen.

Analog zu den inhaltlichen Zielen müssen auch für den Reformprozeß selbst die Ziele hinreichend genau festgelegt werden. Bezüglich der Effektivität bedeutet dies, daß die gewünschten Ziele und Wirkungen des Reformprozesses beschrieben und operationalisiert werden. Die Ermittlung des Zielerreichungsgrades erfolgt wie bei der inhaltlichen Dimension des kommunalen Veränderungsmanagements durch die Gegenüberstellung der gesetzten Zielen mit den erzielten Wirkungen. Ähnlich wie bei den inhaltlichen Zielen können dabei insofern Schwierigkeiten auftreten, als die primären Effekte der Verwaltungsreform durch Sekundäreffekte überlagert werden. Deshalb ist wichtig, zwischen Primär- und Sekundäreff-

³⁹⁴ vgl. dazu exemplarisch Adamaschek (1995): 27 und Staib (1996): 75 für das Projekt "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung" der Bertelsmann Stiftung.

³⁹⁵ vgl. Reiß (1995c): 294f.

³⁹⁶ vgl. zum Stichwort des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) ausführlich Kapitel 4.2.5

fekten zu differenzieren und den Reformprozeß genügend flexibel zu halten, um auf Veränderungen der Rahmenbedingungen reagieren zu können.³⁹⁷

Hinsichtlich der Effizienz stehen die Ressourcen- und die Zeiteffizienz im Vordergrund. Deshalb ist für die Beurteilung der Prozeßeffizienz von zentraler Bedeutung, Finanz-, Personal-, und Zeitbudgets vorzugeben. Durch den Vergleich der Outputs des Reformprozesses (z.B. Einführung eines Controllingssystems für die Gesamtverwaltung) mit den dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen bzw. der dafür benötigten Zeit ist dann die Ermittlung der Prozeßeffizienz möglich.³⁹⁸

Die Bestimmung der Effektivität und der Effizienz des Reformprozesses sollte nicht nur am Ende des Reformprozesses, sondern regelmäßig erfolgen, um Fehlentwicklungen begegnen und so den Modernisierungsprozeß optimieren zu können.

3.2.3 *Zum Verhältnis der einzelnen Ziele*

Aufgrund der starken Vernetzung der einzelnen Bereiche und Themen in der Kommunalverwaltung reicht die isolierte Betrachtung der einzelnen Ziele nicht aus. Vielmehr ist zur Einschätzung der Erfolgspotentiale notwendig, die Wirkungen der Veränderungsmaßnahmen auf alle Ziele zu untersuchen. Hierbei muß zum einen die Wirkung einer einzelnen Veränderungsmaßnahme auf die unterschiedlichen Ziele analysiert werden. So kann eine Maßnahme, welche die Optimierung einer bestimmten Zieldimension anstrebt, sich zu den anderen Zieldimensionen neutral (d.h. indifferent), komplementär oder konkurrierend verhalten. Zum anderen muß die Gesamtwirkung aller Veränderungsmaßnahmen auf die einzelnen Ziele untersucht werden, da sich durch die gleichzeitige Implementierung von mehreren Veränderungsmaßnahmen u.U. andere Zielwirkungen ergeben als bei einem isolierten Einsatz.

Generell sollte der Modernisierungsprozeß nach der gleichzeitigen Optimierung aller Zieldimensionen streben³⁹⁹, zunächst also von einer Indifferenz bzw. Komplementarität der Zielwirkungen ausgehen. Diese Annahme ist angesichts zahlreicher Praxisberichte zu

³⁹⁷ Dies gilt insbesondere für die Haushaltskonsolidierung, die in vielen Kommunen eine notwendige Nebenbedingung des Modernisierungsprozesses darstellt. So können konjunkturelle Effekte, die Einnahmeausfälle bzw. Mehrausgaben bedingen, den Konsolidierungsbemühungen zuwiderlaufen und deren Effekte womöglich überkompensieren. Um die Effektivität des Modernisierungsprozesses zu beurteilen, wäre in diesem Fall einerseits die Gegenüberstellung der Konsolidierungswirkungen zu den ursprünglichen Zielen notwendig. Andererseits müssen bei nachhaltigen Haushaltsverschlechterungen die Ziele angepaßt und die Konsolidierungsbemühungen erhöht werden.

³⁹⁸ Eine Vorgabe für den Modernisierungsprozeß kann auch lauten, daß sich die Reformmaßnahmen innerhalb einer bestimmten Zeit amortisieren müssen. In KIEL beträgt die Amortisationszeit fünf Jahre (vgl. Kelling/v. Mutius (1996a): 21).

³⁹⁹ vgl. sinngemäß Greve (1993): 173

verschiedenen Zielharmonien durchaus legitim. So zeigt sich in vielen Reformprozessen, daß der vermeintliche Zielkonflikt zwischen Qualitätssteigerungen und der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit in vielen Fällen nicht existiert, wie am Beispiel der Reduzierung von Qualitätskosten gezeigt werden kann.⁴⁰⁰ Durch ein verbessertes Qualitätsmanagement können die Kosten für mangelhafte Qualität, wie Nachbesserungen, Beschwerdenbehandlung⁴⁰¹, Überstunden etc., deutlich reduziert und damit die Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung gesteigert werden. Als weiteres Beispiel für Zielharmonien läßt sich die Einführung der sogenannten Ganzheitsfall- oder Einheitssachbearbeitung nennen, bei der ein Vorgang von einem anstelle einer Vielzahl von Mitarbeitern gesamthaft bearbeitet wird. Durch dieses Vorgehen werden, insbesondere durch die Reduzierung von Schnittstellen, die Abläufe, deutlich vereinfacht. Die Folge sind verkürzte Durchlaufzeiten (und damit Qualitätserhöhungen für den Adressaten), eine höhere Wirtschaftlichkeit durch weniger Doppelarbeiten und eine Steigerung der Mitarbeitermotivation durch interessantere, abwechslungsreichere Tätigkeiten.

Zwar besteht eine Vielzahl von Fällen, in denen Zielharmonien bzw. –komplementaritäten auftreten. Dennoch werden während des Reformprozesses Zielkonflikte sichtbar werden, die eine klare Prioritätsentscheidung der politischen Organe zugunsten eines und zu Lasten eines anderen Ziels bzw. innerhalb eines Ziels zugunsten bzw. zu Lasten einer bestimmten Leistung erforderlich machen.⁴⁰² Um die Diskussion auf eine sachliche Grundlage zu stellen, sollten diese Prioritätsentscheidungen auf Basis konkreter Rahmenvorgaben bzw. anhand des Einzelfalls erfolgen.⁴⁰³ So können beispielsweise die Kosten für alternative Qualitätsniveaus (z.B. Wartezeiten in der Kfz-Zulassungsstelle) ermittelt und durch die Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen das Qualitätsniveau für die spezifische Leistung definiert werden.⁴⁰⁴

⁴⁰⁰ vgl. dazu exemplarisch Walsh (1995): 23

⁴⁰¹ Verschiedene Autoren schätzen den Anteil der Kosten für die Bearbeitung von Beschwerden auf 10 bis 20% der Verwaltungskosten. Wenngleich dieser Anteil sicherlich in den einzelnen Behörden unterschiedlich ist und aufgrund des Eingriffscharakters vieler kommunaler Leistungen und der damit verbundenen Neigung der "Kunden", gegen unerwünschte Eingriffe Einsprüche einzulegen, Beschwerden auch nicht ganz vermieden werden können, zeigt diese Schätzung ein enormes Potential zur Erhöhung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit, das durch ein aktives Beschwerdemanagement erschlossen werden kann.

⁴⁰² Gegenwärtig bestehen in vielen Vertretungsorganen Vorbehalte gegenüber klaren Prioritätsentscheidungen, da sie zum einen noch nicht die finanziellen Zwänge erfaßt haben und deshalb die Notwendigkeit der Prioritätenbildung verkennen. Zum anderen würden teilweise durch die Prioritätensetzung gut organisierte Lobbies negativ betroffen, so daß entsprechende Gegenmaßnahmen befürchtet werden. Im Interesse einer gemeinwohlorientierten Kommunalpolitik, die sich an alle Bürger richtet und deshalb auf eine Reduzierung des klientelistischen Einflusses zielt, ist aber eine derartige Prioritätensetzung dringend geboten.

⁴⁰³ Bei der Fremdvergabe von kommunalen Leistungen, beispielsweise im Reinigungsbereich, werden in vielen Kommunen als Grundlage für die Entscheidung bestimmte Rahmenvorgaben, wie z.B. das Verbot der Beschäftigung sozialversicherungsfreier Mitarbeiter, gesetzt.

⁴⁰⁴ Dabei ist von zentraler Bedeutung, daß häufig die Grenzkosten ab einem bestimmten Qualitätsniveau überproportional ansteigen (vgl. sinngemäß Brinckmann (1994): 177).

Voraussetzung für eine sachlich fundierte Prioritätsentscheidung ist, daß Transparenz über die Rahmenbedingungen, die Leistungen und den damit verbundenen Ressourcenverbrauch herrscht. Dabei ist darauf zu achten, daß die "harten", verhältnismäßig einfach zu ermittelnden Meßgrößen (z.B. Mengen- und Kostengrößen) nicht gegenüber den "weichen", tendenziell schwieriger festzustellenden Größen (z.B. für Qualität und demokratische Legitimation) die Oberhand gewinnen.⁴⁰⁵

Hinsichtlich der methodischen Ziele gilt es - analog zu den inhaltlichen Zielen - die Wirkungen der verschiedenen methodischen Instrumente auf die Prozeßeffektivität und die Prozeßeffizienz abzuschätzen und ein Optimum aus beiden Zielsetzungen zu erreichen. In diesem Zusammenhang ist von zentraler Bedeutung, die bislang - auch im privatwirtschaftlichen Bereich - vorherrschende Dominanz der Prozeßeffektivität gegenüber der Effizienz zugunsten einer Gleichberechtigung von Effektivitäts- und Effizienzkriterien zu überwinden.⁴⁰⁶ Sofern eine gleichzeitige Optimierung beider Zieldimension nicht möglich ist, werden auch hier Prioritätenentscheidung erforderlich. Beispielsweise wird die Intensität der Einbindung von kommunalen Akteuren in den Reformprozeß unter Effizienzgesichtspunkten anders (nämlich durch eine möglichst geringe Intensität), beurteilt werden als unter Effektivitätsaspekten, wonach eine intensive Einbindung die Gefahr von "Abstoßungsreaktionen" reduziert und damit den Zielerreichungsgrad der Reform erhöht.⁴⁰⁷ Dieses Beispiel verdeutlicht die Notwendigkeit, die Entscheidung über die Reformstrategie mit Blick auf den gesamten Reformprozeß, quasi über den gesamten "Lebenszyklus"⁴⁰⁸ und nicht nur auf Basis kurzfristiger Überlegungen zu treffen. Eine kurzfristige Optimierung der Effizienzdimension könnte durch eine mangelhafte Effektivität der Modernisierungsbemühungen und später notwendig werdenden Kosten zur Sicherstellung der Akzeptanz überkompensiert werden.

⁴⁰⁵ vgl. Klages (1993a): 45; vgl. eine Analogie aus dem privatwirtschaftlichen Bereich bei v. Werder (1996): 216

⁴⁰⁶ vgl. Reiß (1995b): 279

⁴⁰⁷ in Anlehnung an Bullinger/Stiefel (1997): 141

⁴⁰⁸ Reiß (1995b): 282

3.3 INHALTLICHE GESICHTSPUNKTE

3.3.1 Reorientierung

3.3.1.1 Ergebnisorientierung

Die traditionelle Steuerung der Kommunalverwaltung erfolgt üblicherweise nicht über die gewünschten bzw. erzielten Ergebnisse des Verwaltungshandelns, sondern über die Zuweisung von Mitteln (sogenannte Inputsteuerung). Diese Praxis unterstellt eine positive Korrelation zwischen Input und Outputs/Outcomes, die zwar zunächst intuitiv nachvollziehbar ist. In vielen Fällen erweist sie sich jedoch als problematisch. Diese Probleme sollen im folgenden kurz dargestellt werden.⁴⁰⁹

Die Inputsteuerung und die damit verbundene Fortschreibungspraxis⁴¹⁰ in den Haushalts- und Aufgabengliederungsplänen bringt mit sich, daß die öffentlichen Leistungen im Zeitablauf nicht systematisch bezüglich ihrer Notwendigkeit und ihrer Ergebnisse hinterfragt werden. Deshalb besteht zum einen das Problem, daß nicht in „Produktzyklen“⁴¹¹ gedacht wird und somit u.U. Leistungen angeboten werden, die nicht mehr den Anforderungen der Adressaten entsprechen bzw. bei denen die ursprüngliche Begründung weggefallen ist. Zum anderen ist damit die Gefahr verbunden, daß bei neuen Aufgabenbedarfen nicht zunächst die Möglichkeit der Mittelumschichtung geprüft wird, sondern der Haushalt weiter ausgedehnt wird. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß in einer inputgesteuerten Kommunalverwaltung der Erfolg eines Fachpolitikers verwaltungsintern, aber auch in der Öffentlichkeit häufig danach beurteilt wird, welches Budget er in den Haushaltsberatungen durchsetzen konnte. In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Problem zu nennen, daß darin besteht, Probleme durch die Schaffung von Stellen bzw. Institutionen lösen zu wollen, ohne jedoch die für eine ergebnisorientierte Arbeit notwendigen Voraussetzungen zu schaffen (z.B. organisatorische Vorkehrungen, adäquate Anreizmechanismen etc.). Ein möglicher Grund für dieses Verhalten besteht darin, daß sich sowohl die politische als auch die öffentliche Diskussion sehr häufig an Aktivitäten anstatt an den intendierten bzw. tatsächlichen Ergebnissen orientiert. Exemplarisch für diese Praxis sei an dieser Stelle auf die Einrichtung von zahlreichen „Beauftragten“-Stellen (z.B. Datenschutz-, Umweltschutzbeauftragte etc.) verwiesen, die häufig - nicht zuletzt durch eine unzureichende Verankerung in der jeweiligen Organisation - in ihrer

⁴⁰⁹ vgl. dazu auch Lang (1996): 36; Schedler (1994): 191f.

⁴¹⁰ Unter Fortschreibungspraxis wird hier das häufig praktizierte Verfahren bei der Planaufstellung verstanden, wonach die Daten des folgenden Jahres durch eine Fortschreibung der Werte des laufenden Jahres (evtl. unter Berücksichtigung von Korrekturfaktoren) ermittelt werden.

⁴¹¹ vgl. Banner (1991): 7

(ergebnisorientierten) Aufgabenwahrnehmung gehindert sind und deshalb oftmals lediglich als politisches "Feigenblatt" dienen.

Darüber hinaus impliziert wie erwähnt die Inputsteuerung, daß unwirtschaftliche Mittelverwendungen verdeckt bleiben, da die Wirtschaftlichkeit als das Verhältnis von Ergebnis zum Einsatz nicht beurteilt werden kann. Zudem bewirkt die Inputsteuerung unklare Verantwortlichkeiten, da die traditionellen Aufgabengliederungspläne und Stellenbeschreibungen verrichtungsorientiert aufgebaut sind und damit Tätigkeiten, nicht aber adressatenorientierte Ergebnisse im Vordergrund stehen.⁴¹² Die Folge davon ist eine Organisation, die nicht nach adressaten-, sondern nach binnenorientierten Gesichtspunkten strukturiert ist und bei der die Zuordnung der Ergebnisverantwortung nicht geklärt ist.

Um diese Probleme zu überwinden und zielorientierte Entscheidungen beim Einsatz der stets knappen Ressourcen zu ermöglichen, ist im Rahmen der kommunalen Reorientierung eine Steuerungspraxis notwendig, welche sowohl die Leistungen als auch die eingesetzten Mittel berücksichtigt, statt sich allein auf den Mitteleinsatz zu konzentrieren. TER BRAAK charakterisiert diese, hier als Ergebnisorientierung⁴¹³ bezeichnete, neue Steuerungspraxis sehr eingängig:⁴¹⁴

"Mittel dürfen nicht das Ziel sein. Aktivitäten müssen wertsteigernd, Leistungen fruchtbar und Wirkungen näher an das Ziel heranzuführen."

Um eine instrumentelle Grundlage für die Ergebnisorientierung zu legen, haben die KGSt und zahlreiche Kommunalverwaltungen begonnen, sogenannte *Produktpläne* zu erarbeiten. Derartige Produktpläne sollen als "Träger aller für Planung, Vollzug und Rechenschaftslegung relevanter Informationen"⁴¹⁵ fungieren.

Ihre Grundlage bildet das *Produkt* als eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die von verwaltungsinternen oder -externen Stellen außerhalb des jeweils betrachteten Fachbereichs benötigt werden.⁴¹⁶

⁴¹² vgl. Wambach/Plamper (1996): 147. FLUHR nennt als eindruckliches Beispiel hierfür eine Stellenbeschreibung, die extrem detailliert auf 12 Seiten mit rund 120 Einzelpositionen zwar die Tätigkeiten des entsprechenden Mitarbeiters erläutert, jedoch kaum auf die gewünschten Ergebnisse des Handelns eingeht (vgl. Fluhr (1995): 17).

⁴¹³ Häufig ist von einer Ablösung der Input- durch eine Outputsteuerung die Rede. Es geht jedoch nicht um eine Ablösung, sondern um eine Ergänzung, da die Inputs weiterhin als entscheidungsrelevante Parameter berücksichtigt werden müssen. Deshalb wird der Begriff Ergebnisorientierung verwendet, der sowohl Input-, als auch Output- bzw. Outcomegrößen integriert.

⁴¹⁴ ter Braak (1994): 77

⁴¹⁵ Blönnigen/Kassner (1996): 513

⁴¹⁶ Eigentlich könnte jedes Arbeitsergebnis, das außerhalb eines Fachbereichs nachgefragt wird, als Produkt definiert werden. Aufgrund der großen Zahl an Einzelleistungen ist dies jedoch unter Steuerungsaspekten

Angesichts der hohen Komplexität der Kommunalverwaltung mit Hunderten von verschiedenen Leistungen empfiehlt es sich, die Produktpläne hierarchisch aufzubauen. Die KGSt schlägt vor, die einzelnen Leistungen zu **Produkten**, die Produkte zu **Produktgruppen** und diese schließlich zu **Produktbereichen** zusammenzufassen.⁴¹⁷ Mit Hilfe dieser unterschiedlichen Aggregationsstufen, die exemplarisch in Abbildung 14 dargestellt sind, kann den unterschiedlichen Informationsbedürfnissen der einzelnen Akteure Rechnung getragen und die Steuerbarkeit entsprechend erhöht werden. So ist beispielsweise möglich, das Vertretungsorgan routinemäßig nur über die Ergebnisse der Produktbereiche zu informieren, während die einzelnen Fachbereiche zur operativen Steuerung Informationen auf Ebene der Produkte erhalten.⁴¹⁸

nicht zweckmäßig. Deshalb ist gegebenenfalls die Zusammenfassung verschiedener Leistungen zu einem Produkt sinnvoll (vgl. KGSt (1994-8): 11).

⁴¹⁷ vgl. KGSt (1994-8): 13

⁴¹⁸ Bei Bedarf kann jede Steuerungsebene detaillierte Informationen erhalten.

Abbildung 14: Hierarchischer Aufbau eines Produktplans (Beispiel Sozialwesen)

Produktbereich	Produktgruppe	Produkt
• Hilfe in Notlagen	• Hilfe bei Krankheit, Behinderung, Pflegebedürftigkeit	• Leistungen (Lgn.) bei Krankheit • Lgn. Bei Behinderung • Lgn. Bei Pflegebedürftigkeit
	• Hilfe bei Einkommensdefiziten/Geldproblemen/-Entschädigungen	• Hilfe zum Lebensunterhalt • Lgn. Der Kriegsopferfürsorge • ...
	• Flüchtlingshilfen	• Betreuung • Geld- und Sachlgn. • Plätze in Einrichtungen, Übergangswohnungen etc.
	• Aussiedlerhilfen	• Betreuung • Geld- und Sachlgn. • ...
	• Hilfen bei Wohnproblemen	• Hilfen zum Erhalt der Wohnung • Hilfen zur Erlangung einer Wohnung • ...
	• Hilfen bei Erwerbslosigkeit	• Vermittlung in Erwerbstätigkeit • Angebot von Arbeit und Qualifizierung • Existenzgründungshilfen
• Soziale Förderung	• Offene Ausländerarbeit	• Offene Ausländerarbeit in Einrichtungen (z.B. Begegnungsstätten) • Veranstaltungen der offenen Ausländerarbeit
	• Offene Altenarbeit	• Offene Altenarbeit in Einrichtungen • Veranstaltungen der offenen Altenarbeit
	• Sonstige integrative Maßnahmen	• Soziale Betreuung • Soziale Vergünstigungen (z.B. Familienpässe)

Quelle: in Anlehnung an KGSt (1995): 75

Von zentraler Bedeutung für die Erhöhung der Steuerbarkeit ist es, die Produkte adressatenorientiert zu definieren, die Leistungen vollständig zu erfassen und die Leistungen eindeutig einzelnen Fachbereichen zuzuordnen, um so eine klare Verantwortlichkeit zu gewährleisten. Außerdem ist wichtig, eine sinnvolle Balance aus Detaillierungsgrad der Erfassung auf der einen Seite und einer überschaubaren Anzahl von Produkten auf der anderen Seite herzustellen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß die Produktpläne entweder aufgrund ihres hohen Abstraktionsgrades oder - wie beispielsweise in einem abgelehnten Entwurf des Produktplans für das Land Berlin - wegen der unüberschaubaren Zahl von Produkten⁴¹⁹ das ursprüngliche Ziel einer Erhöhung der Steuerungsfähigkeit verfehlen.

Um eine ergebnisorientierte Steuerung zu gewährleisten, reicht es jedoch nicht aus, die kommunalen Leistungen - wie beschrieben - systematisch zu erfassen und Produkten, Produktgruppen bzw. -bereichen zuzuordnen. Vielmehr müssen die Produktpläne den Zusammenhang zwischen kommunalen Zielen, den erbrachten Leistungen und dem geplanten bzw. tatsächlichen Ressourcenaufwand herstellen. Dazu ist notwendig,

- auf Basis der definierten und operationalisierten Ziele der Kommunalverwaltung geeignete Kenngrößen zur Erfassung der kommunalen Outputs bzw. Outcomes festzulegen,
- die Produktpläne mit dem (inputorientierten) Haushaltsplan zu verknüpfen, um dieses gesetzlich vorgeschriebene Planungs- und Steuerungsinstrument in die Ergebnissteuerung zu integrieren,
- ein Berichtswesen (einschließlich einer Kostenträgerrechnung, die den Ressourcenverzehr produktbezogen erfaßt) aufzubauen, das die erforderlichen Informationen erfaßt und verdichtet sowie deren Weitergabe regelt sowie
- Implikationen für die Prozeß- und Aufbauorganisation der Kommunalverwaltung abzuleiten und so eine effiziente und effektive Leistungserstellung zu ermöglichen. Als Grundsatz kann hierbei gelten, daß "die Prozesse den Produkten, die Strukturen den Prozessen"⁴²⁰ folgen sollen.

Alle vier Themenbereiche erweisen sich in der kommunalen Reformpraxis als problematisch.⁴²¹ Dennoch gibt es mittlerweile einige hoffnungsvolle praktische Ansätze, die gemein-

⁴¹⁹ Der Entwurf wies 65 Produktbereiche, 395 Produktgruppen, 1565 Produkte und 8741 Leistungen auf und wurde wegen dieses unüberschaubaren Umfangs von dem Lenkungsgremium als untauglich zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit befunden (vgl. o.V. (1995b): 16).

Eine andere Differenzierung findet sich in dem Produktkatalog der Stadt RÜSSELSHEIM, der zwischen Leistungen, Leistungstypen, operativen Produkten und strategischen Produkten unterscheidet (vgl. Scholtysik u.a. (1997): 724f.)

⁴²⁰ Hilbertz (1996): 243

⁴²¹ So kritisiert BUDÄUS zu Recht, daß sich zwar viele Kommunen mit der Erarbeitung von Produktplänen beschäftigt haben, der Aufbau einer Kostenrechnung jedoch oftmals deutlich hinterherhinkt. (vgl. Budäus (1996): 494).

sam mit einigen theoretischen Überlegungen Hinweise für den Einstieg in die ergebnisorientierte Steuerung geben können.⁴²² So zeigt sich, daß bei der Einführung ein konzeptionell durchdachter, pragmatischer Weg eher zum Ziel führt als ein überperfektioniertes Konzept.

Hinsichtlich der Frage, ob eine reformwillige Kommune bei der Erarbeitung der Produktpläne einen eigenen Weg einschlagen oder auf die Ergebnisse von Pilotkommunen zurückgreifen soll, erweist sich eine Kombination aus beiden Ansätzen als sinnvoll. Ein Zurückgreifen auf Erfahrungen anderer Kommunen reduziert den Aufwand erheblich und ermöglicht interkommunale Vergleiche⁴²³. Dennoch sollte nicht auf eigene Ansätze verzichtet werden, da zum einen ein „Standard-Produktp lan“ dem Geist der kommunalen Selbstverwaltung widerspräche und neue Regularien aufstellen würde. Zum anderen sind bereits die Diskussionen im Zuge der Erstellung der Produktp läne selbst ein wichtiges Element zur Ergebnisorientierung, so daß nicht auf sie verzichtet werden sollte. Von zentraler Bedeutung ist, daß die Erfassung der gegenwärtigen Leistungen nicht zu detailliert erfolgt und nicht zu sehr die vorhandene Organisations- und Stellenstruktur abbildet und damit die konsequente Adressatenorientierung gefährdet wird.⁴²⁴

Es ist zu wünschen, daß die Ergebnisorientierung in der kommunalen Reformpraxis rasch einen ähnlich hohen Stellenwert einnehmen wird, wie z.B. das Thema der dezentralen Finanzverantwortung. Denn erst die ergebnisorientierte Steuerung legt die Grundlage für eine konsequente Ausrichtung an den Bedürfnissen der Adressaten, indem sie eine systematische Evaluation der kommunalen Leistungen ermöglicht.⁴²⁵ Sie gibt damit wichtige Hinweise sowohl für die Planung des Leistungsangebots als auch für die Organisation der Leistungserstellung. Allerdings muß im Interesse der Steuerungsfähigkeit darauf geachtet werden, daß die Produktp läne regelmäßig fortgeschrieben werden.

⁴²² vgl. Klages/Masser (1995): 33

⁴²³ vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.3.3.3

⁴²⁴ vgl. dazu ausführlich Budäus (1996): 495.

BUDÄUS schreibt eindringlich: „Es [ist] durchaus denkbar, daß bestimmte Produkte erst als Folge vorhandener Kapazitäten, vorhandenen Personals etc. auftauchen. Es kann nicht darum gehen, vorhandene Produkte und Leistungen aufgrund vorhandener Strukturen und Abläufe zu legitimieren. Vielmehr steht die Notwendigkeit im Vordergrund, Produkte aus übergeordneten Zielen, politischen Programmen und/oder Rechtsnormen abzuleiten und - sofern die Produkte notwendig sind - kostengünstige Strukturen und Prozesse für deren Realisation zu entwickeln. Nur so läßt sich das Problem der Effektivität, Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit integrativ handhaben.“

⁴²⁵ vgl. Bussmann (1996): 132. Zum Thema der Evaluationen vgl. ferner Klöti/Widmer (1996): 135ff.; Mader (1996): 138ff.; Buschor (1996): 141ff.

3.3.1.2 Neues Aufgabenverständnis

Die Kommunalverwaltungen weisen ein breit gefächertes, historisch gewachsenes Aufgabenspektrum auf, das zum einen eine hohe Komplexität bewirkt, zum anderen mittlerweile an die Grenzen der Finanzierbarkeit gelangt. Hinzu kommt, daß in vielen Kommunalverwaltungen das Leistungsangebot und die Leistungserstellung als eine geschlossene Einheit betrachtet werden und deshalb fast alle von der Kommune angebotenen Leistungen auch selbst erstellt werden.⁴²⁶ Die Folge ist eine sehr hohe Fertigungstiefe, welche die Komplexität weiter erhöht und häufig mit Ineffizienzen verbunden ist.

Angesichts dieser Schwierigkeiten muß deshalb im Rahmen der kommunalen Reorientierung ein neues Aufgabenkonzept entwickelt werden, dessen Aufgabe darin besteht, die kommunalen Aufgaben hinsichtlich Angebot und Erstellung systematisch zu hinterfragen und darauf aufbauend Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. In diesem Zusammenhang geht es vor allem darum, das in Anlehnung an das privatwirtschaftliche „Lean management“ häufig formulierte Schlagwort der **Konzentration auf Kernaufgaben** zu diskutieren und zu konkretisieren.

Konkret müssen im Rahmen des Aufgabenkonzeptes der Umfang und die Leistungsstandards des kommunales **Leistungsangebot** definiert und Voraussetzungen der **Leistungserstellung** so geschaffen werden, daß die kommunalen Ziele unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen und der intendierten Ziele verwirklicht werden können.

Da es - vor allem auf Detailebene - „keine universelle wie plausible Aufgabentheorie“⁴²⁷ gibt, im Sinne der modernen Staatsdiskussion der „Staat keine überhöhte, sittliche Gestalt ist und daß es kein ‚a priori‘ zu erkennendes und dann einfach durchzusetzendes Gemeinwohl gibt“⁴²⁸, muß - insbesondere vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung - jede Kommunalverwaltung auf Grundlage ihrer Zielsetzungen ihr eigenes Aufgabenkonzept definieren.⁴²⁹ Die letztliche Entscheidung über das Aufgabenkonzept kann nur demokratisch, d.h. nach intensiver öffentlicher Diskussion mit dem Vertretungsorgan und den Bürgern, getroffen werden.⁴³⁰ Dabei ist, vor allem wenn mit dem neuen Aufgabenkonzept Einsparungen realisiert werden sollen, eine mittelfristige Perspektive notwendig, da aufgrund vertraglicher Bindungen und der Kostenremanenz im Personalbereich die Haushaltsentlastungen erst

⁴²⁶ Dies gilt nicht nur für externe Leistungen, sondern auch für interne Unterstützungsleistungen (wie z.B. EDV, Fahrdienste etc.).

⁴²⁷ vgl. Naschold (1994): 41

⁴²⁸ Naschold u.a. (1996): 57f.

⁴²⁹ Wobei der Vergleich mit anderen Kommunen sicherlich hilfreich sein kann.

⁴³⁰ KLÜTZOW schreibt mit Blick auf niederländische Erfahrungen: „Was genau die Kernaufgaben sind, kann letztendlich nur die Politik bestimmen.“ (Klützow (1996): 101)

mittelfristig greifen. Umso wichtiger ist jedoch, frühzeitig innerhalb des Modernisierungsprozesses in die Aufgabendiskussion einzusteigen.

Im folgenden werden Fragen des Leistungsangebotes und der Leistungserstellung die Elemente eines neuen Aufgabenkonzeptes diskutiert. Beide Themen hängen miteinander zusammen, so daß bei der Erstellung des Aufgabenkonzeptes die beiden Themen nicht isoliert voneinander, sondern in einem iterativen Prozeß behandelt werden müssen.

Leistungsangebot

Jede externe und interne Leistung muß hinsichtlich ihres Zielbeitrages auf ihre Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und ihren Umfang überprüft werden. Um die Diskussion anzuregen und das Leistungsspektrum nicht nur „alibimäßig“ auf den Prüfstand zu stellen, kann es sinnvoll sein, entgegen der üblichen Praxis der Aufgabenkritik nicht den möglichen Wegfall von Leistungen zu begründen, sondern „Zero base“ einen neuen Aufgabenkatalog zu entwickeln, in dem für jede Leistung nachgewiesen werden muß, warum sie in dem vorgeschlagenen Umfang von der Kommune angeboten werden soll und welchen Zielbeitrag sie leistet.⁴³¹

In einem Vergleich zwischen dem neuen Leistungskatalog und dem bestehenden Leistungsspektrum wird ermittelt, welche Leistungen

- ersatzlos entfallen,
- in ihrer Intensität eingeschränkt,
- beibehalten oder
- neu wahrgenommen werden.

Bei der spezifischen Entscheidung über das Aufgabenspektrum können Kriterien, nach denen in anderen Städten die Aufgabendefinition entschieden wurde, Orientierung geben. Im niederländischen Haarlemmermeer wurden Aufgaben dann beendet bzw. in ihrer Intensität eingeschränkt, wenn⁴³²

- gesellschaftliche Probleme, auf die die Aufgabe ausgerichtet war, nicht mehr existierten, sich verändert haben oder nicht mehr konkret zu benennen waren,
- die Zielgruppen unzufrieden oder kaum zu identifizieren waren,
- die Aufgabe ihre Priorität verlor,

⁴³¹ Auch wenn die Wirkung der Zero-Base-Planung nicht überschätzt werden darf – häufig sind die kommunalen Akteure zu sehr in dem bestehenden Aufgabenspektrum verhaftet – kann darin eine Methode liegen, intensiv und systematisch über die kommunalen Aufgaben nachzudenken. Zum Zero-base-Ansatz vgl. ausführlich Volz (1987a), (1987b).

⁴³² vgl. Klützow (1996): 104

- die Erfüllung der Aufgabe erhebliche negative Nebeneffekte auf andere Ziele der Kommune hatte,
- die Kosten im Verhältnis zum Nutzen hoch waren⁴³³,
- der Aufgabe kein deutlicher Ratsbeschluß zugrunde lag.

Diese Kriterien verdeutlichen die Wichtigkeit einer klaren Zielsetzung, einer konsequenten Ergebnisorientierung und des Aufbaus eines Berichtswesens, das neben Wirtschaftlichkeitsgrößen auch Qualitätskennzahlen erfaßt, da andernfalls der Erfolg kommunaler Aufgaben nicht beurteilt werden kann und damit die Steuerungsfähigkeit im Sinne einer Prioritätensetzung nicht gewährleistet ist.

Da die ersatzlose Streichung und (in abgeschwächter Form) die intensitätsmäßige Einschränkung bei Kommunalpolitikern und Bürgern auf Kritik stößt, sollten vor einem Abbau der Leistungen alle Alternativen ausgeschöpft werden, „die Leistungen schärfer auf die Zielgruppen zu fokussieren, sie inhaltlich an veränderte Bedarfe anzupassen, sie weniger aufwendig zu erbringen oder durch Dritte erbringen zu lassen.“⁴³⁴ Ist eine Streichung bzw. Einschränkung unausweichlich, muß der Rückzug vorbereitet werden. Dabei ist neben der Information der betroffenen Zielgruppen und Mitarbeiter insbesondere zu klären, wann die Streichung bzw. Einschränkung erfolgt und wie die Mitarbeiter künftig eingesetzt werden.

Bei den Leistungen, die auch künftig beibehalten werden, gilt es, alle Möglichkeiten zur Optimierung der Leistungserstellung auszuloten. Bei den neuen Leistungen sind darüber hinaus die Finanzierbarkeit und ihr Beitrag zur kommunalen Zielerreichung zu klären.

Leistungserstellung

Die Diskussion der Leistungserstellung behandelt die Bestimmung der optimalen Leistungstiefe der Kommunalverwaltung, also die Frage, in welchem Maß die angebotenen Leistungen durch die Kommune selbst erstellt werden sollen.⁴³⁵ Die Beantwortung dieser Frage ist von zentraler Bedeutung für die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung, da sich die Kommunalverwaltung mit einer zu großen Leistungstiefe Chancen zur Erhöhung der Effizienz vergibt. Auf der anderen Seite kann eine zu geringe Leistungstiefe (z.B. durch Outsourcing von Leistungen oder Verlagerung in kommunale Eigengesellschaften) zu einer „Aushöhlung“ der Kommunalverwaltung führen, in dem die öffentliche

⁴³³ In diesem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, mögliche Kostensenkungen zu eruieren (vgl. nachfolgende Ausführungen zur Optimierung der Leistungserstellung)

⁴³⁴ Banner (1994a): 10

⁴³⁵ Erfolgt die Leistungserstellung innerhalb der Kommune, stellt sich die Frage nach der aufbau- und ablauforganisatorischen Gestaltung (vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.3.2).

Kontrolle über Ausgestaltung, Finanzierung und Wahrnehmung der Leistungen nicht mehr gewährleistet werden kann.⁴³⁶

Entgegen der traditionellen Praxis, Leistungsangebot und -erstellung weitgehend als Einheit in kommunaler Hand zu betrachten, wird in Theorie und Praxis zunehmend ein Konzept favorisiert, das Differenzierungen vornimmt.⁴³⁷ Danach kann eine öffentliche Einrichtung

- die **Gewährleistungs**verantwortung für die dauerhafte Erbringung einer Aufgaben übernehmen,
- zusätzlich die **Finanzierungs**verantwortung im Zusammenhang mit der betreffenden Aufgabe tragen und
- zusätzlich die **Vollzugs**verantwortung für die öffentliche Durchführung der betreffenden Aufgabe ausüben.⁴³⁸

Mit Ausnahme hoheitlicher Aufgaben, bei denen Gewährleistung, Finanzierung und Vollzug eine Einheit bilden müssen, ist nach diesem abgestuften Konzept durchaus möglich, daß die Kommunalverwaltung die Gewährleistungsverantwortung für eine Aufgabe übernimmt, ohne zwangsläufig für deren Finanzierung oder Vollzug zuständig zu sein.

Diese Denkweise, die das Bild der Kommunalverwaltung als „Rundumversorger“ in das eines „Ermöglichers“ lenkt, schafft breite Möglichkeiten zur Optimierung der Leistungserstellung, da im Rahmen der Optimierung nicht nur über eine verwaltungsinterne Restrukturierung, sondern über eine Verlagerung der Vollzugsverantwortung auf Dritte nachgedacht werden kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn nicht nur ganze Aufgabenblöcke, sondern auch über einzelne Schritte der Leistungserstellung (z.B. interne Dienstleistungen wie Fuhrpark, EDV etc.) in die Verlagerungsdiskussion miteinbezogen werden.⁴³⁹ Als externe Leistungsersteller kommen andere öffentliche Einrichtungen, private Unternehmen, Bürger oder Non-Profit-Organisationen in Frage.⁴⁴⁰

Wie erwähnt, können mit der Verlagerung der Leistungserstellung für die Kommune erhebliche Vorteile (v.a. Erhöhung der Effizienz), aber auch Risiken (v.a. Minderung der Steuereffizienz) verbunden sein. Deshalb kann keine generelle Empfehlung ausgesprochen

⁴³⁶ vgl. Naschold u.a. (1996): 53

⁴³⁷ vgl. exemplarisch Naschold (1994): 384; Reiner mann (1996): 26; Reichard (1994): 39ff.

⁴³⁸ vgl. Reichard (1994): 40f.

⁴³⁹ vgl. Naschold u.a. (1996): 39

⁴⁴⁰ Eine Variante, die zunehmend diskutiert wird, ist die sogenannte Public-Private-Partnership, in deren vielfältigen Ausprägungen Kommunalverwaltung und private Unternehmen zumeist in einer gemeinsamen Gesellschaft die Leistungserstellung übernehmen. Ein weitere Möglichkeit besteht in der intensiveren Zusammenarbeit öffentlicher Stellen, beispielsweise beim Betrieb von Rechenzentren (sogenannte Public-Public-Partnerships).

werden, ob die Leistungserstellung verlagert werden soll. Vielmehr muß die Entscheidung über die Leistungserstellung anhand des Einzelfalls situativ erfolgen und darf nicht auf ideologischen Orientierungen oder zu kurz greifenden Kostenargumenten basieren. Vielmehr muß sie auf Grundlage der „strategischen Relevanz der Aufgaben und dem Grad der Eigenkompetenz des öffentlichen Sektors vor dem Hintergrund seiner Zielsetzungen vollzogen werden.“⁴⁴¹

Aufgrund ihrer Bedeutung in den gegenwärtigen Reformbemühungen werden im folgenden die Übertragung der Leistungserstellung an private Unternehmen (sogenanntes Outsourcing) sowie an Bürger diskutiert.⁴⁴²

Outsourcing

Unter Outsourcing wird die Verlagerung von Aktivitäten, die bislang intern vorgenommen wurden, an den externen Markt verstanden.⁴⁴³ Mit Hilfe dieser Verlagerung der Leistungserstellung können erhebliche Effizienzvorteile realisiert werden. Dies liegt vor allem an der Nutzung von Größen- und Spezialisierungsvorteilen⁴⁴⁴ sowie an dem vor allem im unteren Einkommensbereich häufig niedrigeren Lohnniveau privater Unternehmen gegenüber öffentlichen Verwaltungen. Ein weiterer wichtiger Grund für die Effizienzvorteile bei Fremdvergabe besteht darin, daß sich die privaten Unternehmen im Wettbewerb befinden und so zu ständigen Anpassungen gezwungen sind, um ihre Leistungen wirtschaftlich und qualitativ hochwertig anbieten zu können.⁴⁴⁵

Diese Effizienzvorteile lassen sich jedoch nur dann realisieren, wenn der Wettbewerb tatsächlich gewährleistet ist und wenn zusätzlich anfallende Transaktionskosten die Kostenvorteile der Fremdproduktion nicht wieder aufzehren.⁴⁴⁶ Der Transaktionsaufwand, der in den Kosten der Anbahnung, des Abschlusses und der Abwicklung von Verträgen besteht, wird

⁴⁴¹ Naschold (1994): 394; vgl. dazu ausführlich Naschold u.a. (1996): 45ff., sowie 63ff.

⁴⁴² Die umfangreiche Diskussion zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung und Privatisierung sind nicht Gegenstand der Arbeit.

⁴⁴³ vgl. Theuvsen (1997): 107. Ein Beispiel für die strategische Konzeption des Outsourcing im EDV-Bereich findet sich bei Schwarze (1995a), (1995b).

⁴⁴⁴ Diese Größen- und Spezialisierungsvorteile beziehen sich sowohl auf Leistungen, die extern vergeben werden als auch auf Leistungen, die weiterhin intern erbracht werden, da sich die Kommunalverwaltung auf weniger Aufgaben konzentrieren und durch die Komplexitätsreduktion u.U. Effizienzgewinne realisieren kann.

⁴⁴⁵ Aus diesem Grund wird im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung versucht, Wettbewerbsmechanismen für die Kommunalverwaltungen zu nutzen (vgl. Kapitel 3.3.3.3). Der generelle Nachweis, daß privatwirtschaftliche Unternehmen generell effizienter sind als öffentliche Institutionen wurde bislang nicht erbracht, auch wenn beispielsweise die ausgeprägteren systemimmanenten Anreizsysteme (z.B. Konkursrisiko, Interessen der Anteilseigner) sicherlich effizienz erhöhend wirken (vgl. Majj (1997): 171f.).

⁴⁴⁶ vgl. Lüder (1996b): 96f., Naschold (1994): 396

häufig unterschätzt. Um ein „contractual slack“⁴⁴⁷ zu verhindern, ist unbedingt notwendig, daß die Kommunalverwaltung das Know-How aufbaut, kompetent Leistungsstandards zu definieren, Ausschreibungen durchzuführen⁴⁴⁸, Verträge auszuhandeln, abzuschließen und zu verwalten sowie die Vertragserfüllung zu überwachen.⁴⁴⁹ Andernfalls besteht Gefahr, daß die erwarteten Effizienzvorteile nicht realisiert werden (bzw. sogar Mehrkosten durch die Fremdvergabe entstehen⁴⁵⁰) und Steuerungsmöglichkeiten verloren gehen. Gelingt es, ein wirksames Vertragsmanagement aufzubauen, kann damit auch ein wichtiger Beitrag zum Abbau der verwaltungsinternen Vorbehalte gegenüber der Fremdvergabe von Leistungen geleistet werden.

Einbindung von Bürgern

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung wird - v.a. im Ausland, aber auch in Deutschland - eine stärkere Einbindung der Bürger in kommunale Entscheidungsprozesse, aber auch in die kommunale Leistungserstellung diskutiert. Durch die Stärkung der Partizipation soll im Sinne des sogenannten Kommunitarismus die Rolle der Bürger als Entscheider und als aktive Mitglieder der Kommune gestärkt und damit die Rolle des „Kunden“ kommunaler Dienstleistungen, die der „Managerialismus“⁴⁵¹ im Rahmen des New Public Management vertritt, ergänzt werden.⁴⁵²

Zahlreiche Gründe sprechen für eine stärkere Partizipation der Bürger.⁴⁵³ So lassen sich durch stärkeres bürgerschaftliches Engagement die Folgen des im Zuge der Finanzkrise notwendig gewordenen Abbaus kommunaler Leistungen mindern. Die Bürger können sich eher mit der Politik und Verwaltung identifizieren, weil sie an der Entscheidungsfindung bzw. der kommunalen Leistungserbringung stärker beteiligt sind. Gleichzeitig wird der Wert kommunaler Leistungen deutlich, da ein eigener aktiver Beitrag eingebracht wird. Durch stärkere Partizipation der Bürger bauen die Kommunen einen Bestand an „Sozialem Kapital“ sowie an informellen und vertrauensschaffenden Verbindungen auf, die eine ähnliche Funktion wie

⁴⁴⁷ Lüder (1996b): 97

⁴⁴⁸ Sollen bei dem Outsourcing „unerwünschte personal-soziale Nebenwirkungen“ vermieden werden, müssen die entsprechenden Bedingungen in der Ausschreibung und in den Verträgen festgehalten werden (vgl. Krönes (1997): 31).

⁴⁴⁹ vgl. Dumont du Voitet (1994): 100f. NASCHOLD spricht in diesem Zusammenhang von der Fähigkeit eines „Smart buyer“ (vgl. Naschold (1997): 11f.).

⁴⁵⁰ vgl. Hill (1996a): 10
Ein weiteres Problem kann dadurch entstehen, daß verwaltungsinterne Fixkosten nicht in dem Maße abgebaut werden können, wie Fremdvergabe ausgedehnt wird und dadurch Mehrkosten entstehen.

⁴⁵¹ vgl. Kapitel 2.2.1.1

⁴⁵² Zu einer Gegenüberstellung der unterschiedlichen Rollen der Bürger in den verschiedenen Reformansätzen vgl. Stahlberg (1997): 91f. . Eine ausführliche Darstellung des Kommunitarismus findet sich bei Etzioni (1995).

Haushaltsrücklagen einnehmen. BANNER verbindet mit den unterschiedlichen Formen der Bürgereinbindung die Hoffnung, daß die Kommune die Chance erhält, die von der „Betreuungskommune“ erzeugte Forderungsmentalität zu reduzieren und stattdessen Initiative und Solidarität zu stärken.⁴⁵⁴

Daß das Bild des aktiven Bürgers „keine Utopie“⁴⁵⁵ ist, verdeutlichen zahlreiche Beispiele. So werden in der amerikanischen Stadt PHOENIX die Bürger durch umfangreiche Information, Mitwirkungsmöglichkeiten in der Verkehrs-, Entwicklungs-, Bebauungs- und Stadtteilplanung und aktive Mitwirkung bei der Leistungserstellung (z.B. in der Nachbarschaftshilfe, der Kriminalitätsbekämpfung und im sozialen Bereich) sehr intensiv beteiligt.⁴⁵⁶ In Deutschland gibt es ebenso eine Reihe von Initiativen zur Stärkung der Bürgerpartizipation sowohl im Entscheidungsprozeß als auch in der Leistungserstellung. In Heidelberg wurden beispielsweise „runde Tische“ als Gesprächsforen für zentrale Themen, wie z.B. Energie oder Verkehr, eingerichtet, um so die Bürger frühzeitig in Entscheidungsprozesse einzubinden. Als Beispiel für die Beteiligung der Bürger in der Leistungserstellung sei - stellvertretend für viele andere - die 1200-Jahr-Feier der Stadt Münster genannt, die mit wenig finanziellem Aufwand, aber großem bürgerschaftlichen Engagement durchgeführt wurde.⁴⁵⁷

Diese Beispiele zeigen, daß eine stärkere Partizipation der Bürger im kommunalen Entscheidungsprozeß und in der Leistungserstellung einen Beitrag zur Überwindung der kommunalen Herausforderungen leisten kann. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob es gelingt, das Spannungsverhältnis aus größer werdendem Individualismus und Politikverdrossenheit auf der einen Seite und der latenten Bereitschaft und Fähigkeit zum Engagement⁴⁵⁸ und der anderen Seite zu bewältigen, um die Einzelbeispiele zu einer breiten Bewegung ausdehnen zu können.

Wichtige Hebel zu einer Überwindung dieses Spannungsverhältnisses liegen in der Auswahl der Themen für ein verstärktes bürgerschaftliches Engagement sowie in einem veränderten Rollenverständnis der Bürger und der Kommunalverwaltung. STAHLBERG zeigt an den

⁴⁵³ vgl. dazu ausführlich KGSt (1996-10): 40

⁴⁵⁴ vgl. Banner (1994a): 11

⁴⁵⁵ vgl. Banner (1993a): 147

⁴⁵⁶ vgl. Stahlberg (1997): 106f. STAHLBERG nennt in seinem Artikel weitere Ansätze zur Erhöhung der Partizipationsmöglichkeiten, die in den übrigen Städten des International Network for Better Local Government (Braintree, Großbritannien; Christchurch, Neuseeland; Delft, Niederlande; Duisburg, Deutschland; Farum, Dänemark; Haemeenlinna, Finnland; Neuchatel, Schweiz; Quebec, Kanada; Tilburg, Niederlande) erprobt werden (vgl. Stahlberg (1997): 100ff.)

⁴⁵⁷ vgl. KGSt (1996-10): 40

Weitere Beispiele aus der Stadt MÜNSTER finden sich bei Tüns (1998): 8ff. .

⁴⁵⁸ Aufgrund Arbeitszeitverkürzungen, (Vor-)Ruhestand und Arbeitslosigkeit haben immer mehr Bürger neben großen Fähigkeiten auch Zeit für gesellschaftliches Engagement.

Beispielen der Teilnehmerstädte des *International Network for better local government*⁴⁵⁹, daß die Bürger umso leichter zur aktiven Mitwirkung zu motivieren sind, je abgegrenzter die Themen sind, wobei sich die Abgrenzung auf einen bestimmten Bezirk, eine bestimmte Nutzergruppe oder auf ein einmaliges Projekt (z.B. Stadtjubiläum) beziehen kann. Eine besondere Chance zu mehr Partizipation liegt auch in der frühen Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen von Großprojekten.

Ein verändertes Rollenverständnis von Bürgern und Verwaltung setzt voraus, daß die Bürger umfassend informiert, aber auch intensiv über ihre Wünsche und Ansichten befragt sowie Mitwirkungsmöglichkeiten in Entscheidungsprozessen eingeräumt werden. Gleichzeitig müssen aber auch die Bürger bereit sein, die neu geschaffenen Möglichkeiten zu nutzen.⁴⁶⁰ Vielleicht kann durch einen Wandel im Rollenverständnis der Kommunalverwaltung vom Rundumversorger in Richtung Anreger, Moderator, Anschubfinanzierer und Zuschußgeber⁴⁶¹ helfen, die Mitwirkungsbereitschaft der Bürger zu wecken und so nach Jahren weitreichender öffentlicher Leistungserfüllung (z.B. im Sozial- und Kulturbereich) ein „Crowding-In“ privaten Engagements zu bewirken.

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Erschließung bürgerschaftlicher Aktivitäten besteht in der Gestaltung und Durchführung der Verwaltungsmodernisierung. So sollten die Bürger an der Reform beteiligt werden und die Reform so konzipiert werden, daß Verbesserungen nicht nur intern, sondern gerade gegenüber den Bürgern deutlich werden. Außerdem sollte deutlich werden, daß die Verwaltung selbst alle Möglichkeiten zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit ausschöpft und die Partizipationsmöglichkeiten somit nicht aus Alibigründen geschaffen werden, sondern Elemente einer umfassenden Modernisierung der Kommunalverwaltung zur Erhöhung der demokratischer Legitimation, Wirtschaftlichkeit und Qualität darstellen.

3.3.2 Restrukturierung

Einer der herausragenden Kritikpunkte an der bisherigen Verwaltungspraxis betrifft die häufig binnen-, statt adressatenorientierten Verwaltungsstrukturen sowie die oft komplizierten und deshalb zeit- und ressourcenaufwendigen Verwaltungsabläufe. Deshalb stellt die Restrukturierung des Verwaltungsaufbaus und der Verwaltungsabläufe einen wichtigen Bestandteil der kommunalen Reformbemühungen dar.

⁴⁵⁹ vgl. Stahlberg (1997): 87f.

⁴⁶⁰ Berichte aus ausländischen Reformkommunen zeigen, daß üblicherweise die Kommune die Initiative zur stärkeren Bürgerpartizipation ergreifen muß.

⁴⁶¹ vgl. Banner (1994a): 10.

Ausgangspunkt vieler Reformansätze in Theorie und Praxis bildet dabei die "Kundenorientierung als Organisationsprinzip"⁴⁶². Durch die konsequente Ausrichtung an den Anforderungen der Adressaten werden positive Zielbeiträge sowohl hinsichtlich der demokratischen Legitimation als auch bezüglich der Wirtschaftlichkeit und der Qualität erwartet.

Die Anwendung des veränderten Organisationsprinzips birgt umfangreiche Konsequenzen sowohl für die Aufbau- als auch die Ablauforganisation. Für den Verwaltungsaufbau impliziert der Grundsatz der Adressatenorientierung, daß die organisatorischen Einheiten anstatt nach dem Verrichtungs- und Fachprinzip nach objekt- bzw. aufgabenorientierten Gesichtspunkten gebildet werden.⁴⁶³ Die Ganzheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung innerhalb einer Organisationseinheit, welche die Integration möglichst aller Teilaufgaben in die jeweilige Organisationseinheit beinhaltet, reduziert drastisch die Zahl der Schnittstellen und führt die oft zersplitterten (Mehrfach-)Zuständigkeiten zusammen.⁴⁶⁴ Durch die Bündelung der Aufgaben in einer Organisationseinheit kann die Leitlinie des "One-face-to-the-customer" realisiert werden. Durch die Bündelung bislang zersplitterter kommunaler Leistungen in Bürgerämtern, in denen der Bürger "aus einer Hand" die wichtigsten kommunalen Leistungen erhält⁴⁶⁵, lassen sich, wie zahlreiche Beispiele bestätigen, nicht nur die Qualität für die Bürger, sondern - bei konsequentem EDV-Einsatz und einer Neugestaltung der Leistungserstellungsprozesse - auch die Wirtschaftlichkeit erhöhen. Darüber hinaus kann durch die ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung die Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter gesteigert werden. Allerdings muß bei der Aufgabenbündelung, insbesondere bei der Integration von Teilaufgaben, darauf geachtet werden, nicht auf Spezialisierungsvorteile (z.B. bei Unterstützungsaufgaben, wie der Personalverwaltung oder bei schwierigen juristischen Problemen) zu verzichten und die Steuerung und Koordination bereichsübergreifender Aufgaben (z.B. Stadtentwicklung) zu vernachlässigen. Deshalb muß im Rahmen der Restrukturierung geklärt werden, welche (Teil-)Aufgaben in den Facheinheiten gebündelt werden, und welche in Steuerungs- und Servicebereichen zusammengefaßt werden.

⁴⁶² Dieckmann (1996): 29

⁴⁶³ Die Organisation folgt damit dem Grundsatz, wonach nicht die Strukturen die Aufgaben bestimmen, sondern die Aufgaben die Strukturen (vgl. von Bandemer (1995): 207).

⁴⁶⁴ vgl. Reinermann (1996): 34; Reinermann (1994): 30

⁴⁶⁵ Zahlreiche Autoren (v.a. aus der kommunalen Praxis) beschäftigen sich mit der Konzeption und Einführung von Bürgerämtern (in den einzelnen Kommunen werden die jeweiligen Organisationseinheiten unterschiedlich genannt, z.B. Bürgerladen, Bürgerbüro, Bürgerservice etc.). Generelle Ausführungen zu diesen Thema finden sich bei Bucker-Gärtner (1994); Lenk/Irps (1993): 164ff. Kißler (1994); Bogumil/Kißler (1995) (mit Beispielen aus der Stadtverwaltung HAGEN);

Für weitere Beispiele exemplarisch

Stadtverwaltung BAUNATAL: vgl. Grenacher (1996): 43ff.

Stadtverwaltung HAGEN: vgl. Fromme (1995); Kißler/Bogumil (1995): 65ff.

Stadtverwaltung HEIDELBERG: vgl. Haag (1995), Lerche (1995)

Verbandsgemeinde MELLRICHTSTADT: vgl. Räder (1996): 215ff.; Will (1993): 151ff.

Der Grundsatz der Aufgabenbündelung sollte nicht auf die Einrichtung von Bürgerämtern beschränkt bleiben, sondern als generelles Prinzip zur Bildung von Organisationseinheiten in der gesamten Verwaltung Anwendung finden.⁴⁶⁶ Verschiedene Kommunen haben deshalb die häufig zersplitterte Ämterstruktur durch eine sogenannte Fachbereichsorganisation abgelöst und dadurch sachlich zusammenhängende Aufgabenbereiche zusammengefaßt. Darüber hinaus wurden in manchen Kommunen Dezernate zusammengelegt und die Zahl der Hierarchieebenen, die in der traditionellen Kommunalverwaltung vier Stufen (Dezernat, Amt, Abteilung, Sachgebiet) umfaßt, reduziert. In HERTEN wurden beispielsweise die Organisationsebenen Dezernat und Amt zugunsten von Fachbereichen abgeschafft. Dabei wurden 34 Ämter in fünf Dezernaten zu fünf Fachbereichen mit sachlich zusammenhängenden Aufgaben zusammengefaßt. Die verbliebenen zwei Beigeordneten sind nicht mehr für einzelne Bereiche, sondern für bestimmte Funktionen zuständig.⁴⁶⁷

Durch derartige Maßnahmen wird die Zahl von Leitungsstellen zum Teil erheblich vermindert, wie WIECHERS anhand des Beispiels der Stadtverwaltung LUDWIGSHAFEN eindrücklich beschreibt: Durch die Restrukturierung reduzierte sich die Zahl der Leitungsstellen von 375 auf rund 175.⁴⁶⁸ So wichtig eine Reduzierung der Leitungsstellen auch als Signal an die Mitarbeiter ist, wonach im Zuge der Effizienzerhöhungen nicht nur auf nachgeordneten Ebenen, sondern auch im Führungsbereich Stellenkürzungen durchgeführt werden, wirft diese Reduzierung die Frage nach der künftigen Funktion der bisherigen Führungskräfte auf.

Eine (eher theoretische) Möglichkeit besteht darin, die Neustrukturierung von der personellen Situation auf Ebene der Führungskräfte abhängig zu machen und immer dann Veränderungen vorzunehmen, wenn eine Führungskraft ausscheidet bzw. eine andere Funktion übernimmt. Abgesehen davon, daß dieses Vorgehen den Grundsatz, Organisationen nicht "ad personam", sondern "ad rem" zu gestalten, massiv verletzt, wird dieser Ansatz angesichts des dafür erforderlichen Zeithorizonts nicht der Zielsetzung einer möglichst raschen Reform gerecht.

⁴⁶⁶ So können beispielsweise durch die Bündelung von Aufgaben, die sich mit der Wirtschaftsförderung und dem Immobilienmanagement beschäftigen, erhebliche Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitspotentiale erschlossen werden. In HEIDELBERG und OFFENBACH wurden in Anlehnung an die Einrichtung des Bürgeramtes eine "One-stop-agency" als zentrale Anlaufstelle für die Wirtschaft und als Koordinationsstelle für die Stadtverwaltung eingerichtet. (vgl. Plate (1994): 109ff.; Stargardt (1994): 94). Ein interessanter Ansatz zur Bewältigung von Aufgaben, die in der gesamten Verwaltung zu bewältigen sind, stammt aus WUPPERTAL. Dort wurde das Umweltamt aufgelöst, das als Spezialistenorganisation für die Belange des Umweltschutzes zuständig war und in dieser Funktion zahlreiche Schnittstellen zu den einzelnen Bereichen aufwies. Alle Geschäftsbereiche sind jetzt verpflichtet, im Rahmen ihrer Aufgaben (Stichwort: Aufgabenbündelung) in eigener Zuständigkeit die Erfordernisse des Umweltschutzes zu beachten. Zur Anregung und Koordinierung der Umweltschutztätigkeiten wurde ein Managementteam gebildet, das sich aus Vertretern aller Geschäftsbereiche und einem hauptamtlichen Teamleiter zusammensetzt (vgl. Cornelius (1997b): 14).

⁴⁶⁷ vgl. Bechtel (1995b): 14f.

⁴⁶⁸ vgl. Wiechers (1997): 320

Ein anderer, weitaus zielführenderer Ansatz besteht darin, das tradierte Führungsverständnis innerhalb der Kommunalverwaltung, das häufig Führung mit Personalverantwortung gleichsetzt, weiterzuentwickeln, in dem zusätzlich zur Funktionshierarchie eine Kompetenzhierarchie verankert wird.⁴⁶⁹ Dieser Ansatz bietet die Möglichkeit, individuelle Erfahrungen und Kenntnisse zu nutzen, (beispielsweise in Projekten, zur Steuerung von Prozessen und als Experte zu bestimmten fachlichen Themen), ohne daß notwendigerweise Personalführungsfunktionen bereitgestellt werden.⁴⁷⁰

Generelle Aussagen darüber, ob die Einführung einer Fachbereichsorganisation notwendig ist, um eine zieladäquate Verwaltungsstruktur zu erreichen, oder ob durch Änderungen in der bestehenden Ämterstruktur dieselben Effekte erzielt werden können, sind nicht zu treffen. Vielmehr ist eine an den spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Kommunalverwaltung orientierte Entscheidung über die Verwaltungsstruktur notwendig.⁴⁷¹ Als Entscheidungskriterien können die Möglichkeit eines ganzheitlichen, adressatenorientierten Leistungsangebots, die Größe der Organisationseinheiten (minimale bzw. maximale Größe) sowie die Möglichkeit der Nutzung von Synergiepotentialen fungieren. Außerdem sind methodische Aspekte (z.B. mögliche Widerstände) zu berücksichtigen.

Die Veränderungen der Aufbauorganisation müssen im Rahmen der Restrukturierung durch Anpassungen der Ablauforganisation flankiert werden. Andernfalls besteht die Gefahr, daß lediglich neue Organigramme festgelegt, die intendierten Wirkungen jedoch nicht erzielt werden, da in den "neuen" Organisationseinheiten die "alten" Verfahren angewendet werden. Gerade aus diesem Grund hat die Neugestaltung der Ablauforganisation - auch im privatwirtschaftlichen Bereich - eine deutliche Aufwertung erfahren.⁴⁷²

Die Grundidee bei der Optimierung der Ablauforganisation besteht darin, die Verwaltungsabläufe als Wertschöpfungsprozesse zu betrachten und sie ausgehend vom Adressaten der Leistung über alle Bearbeitungsstufen hinweg zu optimieren.⁴⁷³ Für dieses - häufig als

⁴⁶⁹ vgl. Henn (1995): 310ff.

⁴⁷⁰ Bei dem genannten Beispiel der Stadtverwaltung WUPPERTAL wurden Elemente dieses Ansatzes, teilweise jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten, umgesetzt. Das Hauptproblem bei der Implementierung besteht darin, daß Zweifel an der Gleichwertigkeit von Stellen der Funktions- und der Kompetenzhierarchie nicht ausgeräumt werden konnten und deshalb die Leitungsfunktionen weiterhin am begehrtesten sind (vgl. Kaminski (1996): 29f.).

⁴⁷¹ Dies gilt auch für die Ausgliederung von Verwaltungseinheiten in Eigenbetriebe bzw. -gesellschaften und die Zusammenfassung der gewerblichen Bereiche (z.B. Bauhof, Grünflächen, Abwasser) zu einer Einheit. Ein wichtiges Entscheidungskriterium besteht bei dieser Frage in der Erhöhung der Steuerbarkeit und der Steigerung der Flexibilität dieser Organisationseinheiten.

⁴⁷² vgl. dazu ausführlich KGSt (1998-8); Scheer (1995): 320

⁴⁷³ vgl. Reinermann (1993): 17

Geschäftsprozessoptimierung⁴⁷⁴ bezeichnete - Verfahren gibt es mehrere Ansatzpunkte, die in Abbildung 15 dargestellt sind.

Abbildung 15: Ansatzpunkte bei der Prozessoptimierung

- Einführung von Prozessverantwortlichen
- Minimierung von Schnittstellen
- Abbau von Hierarchiestufen innerhalb eines Prozesses
- Minimierung von Umwegen/Kreiseln
- Beschleunigung durch Parallel-, statt Sequentialbearbeitung
- Kapazitätsausgleich zwischen einzelnen Bearbeitungsschritten zum Abbau von Engpässen bzw. Überkapazitäten
- Integration von Kontrollmechanismen anstelle nachträglicher Kontrolle
- Konsequente DV-Unterstützung
- Überwindung von Medienbrüchen*

* Beispielsweise zwischen Papier und DV-Datenträger bzw. zwischen inkompatiblen DV-Systemen
 Quelle: Eigene Darstellung

Aus zahlreichen Kommunen gibt es Beispiele, wie Verwaltungsabläufe unter Berücksichtigung dieser Ansatzpunkte sowohl innerhalb von Organisationseinheiten als auch über mehrere Stellen hinweg, optimiert wurden.⁴⁷⁵

Neben der Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation sollte im Rahmen der Restrukturierung die Einführung alternativer Organisationsformen geprüft werden. In diesem Zusammenhang ist der Aufbau von Projektstrukturen für zeitlich begrenzte, übergreifende Aufgaben

Bei bestimmten Abläufen kann es sinnvoll sein, nicht nur die verwaltungsinternen Stellen, sondern auch externe Bearbeitungsstufen (z.B. bei anderen Behörden oder bei Privaten) mit in die Optimierung einzubeziehen (in Anlehnung an Bullinger (1995): 782f.)

⁴⁷⁴ vgl. exemplarisch Chrobok/Tiemeyer (1996): 165ff.; Frisch/Wendler (1998): 44ff.; Hammer/Champy (1995); KGSt (1998-8); Krämer/Felix (1994): 243ff.; Osterloh/Hunziker (1998): 10ff.; Schinnerl (1998): 40ff.; Wagner/Fuchs (1995): 149ff.; Wind (1995): 18ff.

⁴⁷⁵ So konnten in LUDWIGSHAFEN durch die Einführung einer parallel arbeitenden Bauantragskonferenz anstelle der bestehenden Sequentiellbearbeitung in den einzelnen Ämtern die Bearbeitungszeiten für Bauanträge etwa halbiert und die Kosten um rund 25% gesenkt werden (vgl. Wiechers (1996b): 508f.). Ein weiteres Beispiel stammt aus der Stadtverwaltung KERPEN. Dort bewirkte eine frühzeitige Information der Bürger, daß mittlerweile Ausweise rechtzeitig verlängert werden und dadurch der Mehraufwand für vorläufige Ausweise drastisch reduziert wurde (vgl. Schmithals (1996): 23).

(z.B. Durchführung von Wahlen, große Bauprojekte etc.) von besonderer Bedeutung.⁴⁷⁶ Durch Projektstrukturen kann die Koordination der übergreifenden Aufgaben verbessert und einer statischen Verwaltungsstruktur entgegengewirkt werden.

Darüber hinaus sind die Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Behörden bzw. privaten Einrichtungen zu prüfen. So werden in HERZBERG AM HARZ Personalausweise, Lohnsteuerkarten und amtliche Beglaubigungen auch in der Postfiliale ausgegeben, während die Stadtverwaltung im Gegenzug dafür Telegramme entgegennimmt und Briefmarken verkauft.⁴⁷⁷

Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Restrukturierung der Kommunalverwaltung muß eine systematische Leistungserfassung Klarheit über die kommunalen Leistungen und die mit ihnen intendierten Wirkungen sowie über die Zielgruppen schaffen. Außerdem muß der Zeit- und Ressourcenaufwand der wichtigsten Leistungsprozesse über alle Bearbeitungsstufen hinweg erfaßt werden. Darüber hinaus ist die Erfassung der Anforderungen der Adressaten an die Kommunalverwaltung sinnvoll.

Insgesamt stellt die Restrukturierung der Kommunalverwaltung v.a. deshalb hohe Anforderungen an die Beteiligten im Reformprozeß, weil durch die notwendigen Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation sowohl die Interessen der Führungskräfte und Mitarbeiter als auch der Verwaltungsadressaten betroffen sind. Um dem hochsensiblen Thema gerecht zu werden, kommt deshalb der methodischen Gestaltung des Veränderungsprozesses eine besondere Bedeutung zu.⁴⁷⁸ In diesem Zusammenhang ist die offene Kommunikation über die Ziele der Restrukturierung besonders wichtig, die BANNER pointiert zusammenfaßt:⁴⁷⁹

“Die Kommunalverwaltung tritt aus der organisationszentrierten Selbstbezogenheit behördlicher Eingriffs- und Betreuungsapparatur heraus und mutiert zu einer umwelt- und marktoffenen Problemlösungseinrichtung, einem ‘joint venture mit dem Bürger’.”

⁴⁷⁶ vgl. exemplarisch Ewert u.a. (1996)

⁴⁷⁷ vgl. Behrens (1993): 125

⁴⁷⁸ vgl. Kapitel 3.4

⁴⁷⁹ Banner (1993a): 149

3.3.3 Revitalisierung

3.3.3.1 Einführung eines Kontraktmanagements

Das Kontraktmanagement⁴⁸⁰ wird von der KGSt mit Blick auf das Fallbeispiel der niederländischen Stadt TILBURG, die sehr stark an der Entwicklung dieses Konzepts beteiligt war, wie folgt definiert:⁴⁸¹

"Kontraktmanagement ist ein Steuerungs-, Planungs- und Controllinginstrument, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und dem Management einer niedrigeren hierarchischen Ebene verbindliche Absprachen über einen bestimmten Zeitraum getroffen werden. Die Absprache über die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel und die Art der Berichterstattung über das Ergebnis und evtl. Abweichungen werden so konkret wie möglich in einem jährlichen Dienstplan auf der Basis der Konzernhaushaltsplans festgelegt. Nach Zustimmung des Kollegiums ist der Dienstdirektor verantwortlich für die Umsetzung der Vereinbarungen und die Ausführung der Leistungen."

Kontraktmanagement hat somit zwei wichtige Komponenten:

- Neue Regelungen zur Verantwortungsabgrenzung
- Aufbau eines Verwaltungscontrolling

Neue Regelungen zur Verantwortungsabgrenzung. Die Verantwortungsregelungen, die sich sowohl auf das Verhältnis zwischen Vertretungsorgan und Verwaltung als auch auf die Beziehung zwischen den Hierarchieebenen innerhalb der Verwaltung beziehen, erfolgen im Konzept des Kontraktmanagements nicht mehr über detaillierte Einzeleingriffe, sondern über globale Vereinbarungen ("Kontrakte") von Zielen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Mit dieser Art der Verantwortungsabgrenzung, die sehr stark vom Dezentralisierungsgedanken geprägt ist, wird zum einen die Steuerungsfunktion des Vertretungsorgans bzw. der Verwaltungsspitze gestärkt, da sich diese Stellen im Gegensatz zur traditionellen Verwaltungspraxis weniger mit Details als vielmehr mit den grundsätzlichen (steuerungsrelevanten) Fragen beschäftigen.⁴⁸² Zum anderen erhalten die Verwaltung als Ganzes bzw. die

⁴⁸⁰ Eine Übersicht über das Thema Kontraktmanagement bietet KGSt (1998-4).

⁴⁸¹ KGSt (1992-19): 42

Zur Erläuterung: Der "Konzern Stadt Tilburg" ist in sogenannte "Dienste" aufgeteilt, die sich jeweils mit einem größeren Aufgabengebiet beschäftigen und von "Dienstdirektoren" geleitet werden. Das "Kollegium" entspricht der Verwaltungsspitze aus Oberbürgermeister und Dezernenten.

⁴⁸² OSBORNE/GAEBLER fassen die Stärkung der Steuerungsfunktion plakativ mit dem Satz "Steuern, statt rudern" zusammen (vgl. Osborne/Gaebler (1997): 33).

dezentralen Einheiten größere Handlungsspielräume in der Aufgabenwahrnehmung, da sie im Rahmen der Ziel- und Ressourcenvereinbarungen eigenverantwortlich handeln können. Durch die größere Handlungsfreiheit wird die Flexibilität der Verwaltung deutlich gesteigert und die Potentiale der Mitarbeiter (Erfahrungen, Know-How, Engagement) mobilisiert.⁴⁸³

Aufbau eines Verwaltungscontrolling. Um die Steuerbarkeit der Verwaltung zu erhöhen und ein Auseinanderdriften der Verwaltung durch die Dezentralisierung zu verhindern, ist parallel zur Neugestaltung der Verantwortungsabgrenzung der Aufbau eines Controlling notwendig. Aufgabe dieses Verwaltungscontrolling ist, durch die Schaffung von Transparenz über die Leistungserbringung und den dafür erforderlichen Ressourcenaufwand Entscheidungsgrundlagen für die Planung, Durchführung und Kontrolle des Verwaltungshandelns bereitzustellen.⁴⁸⁴

Das Kontraktmanagement zielt auf eine Überwindung der Untersteuerung in strategischen Themen und der Übersteuerung in Detailfragen.⁴⁸⁵ Wichtigste Voraussetzung für ein funktionierende Kontraktmanagement ist eine Änderung des Führungsverständnisses bei Ratsmitgliedern, Verwaltungsspitze und Mitarbeitern. Nicht mehr der detaillierte Eingriff in das Verwaltungshandeln, sondern die Definition und Vereinbarung sowie das Nachhalten von Zielen und Ressourcen steht im Vordergrund der Führungsarbeit.

3.3.3.1.1 Neue Verantwortungsabgrenzung

Die neue Verantwortungsabgrenzung auf Grundlage des Kontraktmanagement bezieht sich, wie beschrieben, zum einen auf das Verhältnis zwischen Vertretungsorgan und Verwaltung und zum anderen auf die Beziehung zwischen den Verwaltungseinheiten.

Verantwortungsabgrenzung zwischen Vertretungsorgan und Verwaltung

Soll die Verwaltungsmodernisierung das nach Ansicht zahlreicher Autoren belastete Verhältnis zwischen Vertretungsorgan und Verwaltung⁴⁸⁶ verbessern, ist eine Analyse der Ursachen für die Unzufriedenheiten auf beiden Seiten notwendig. Neben der "Unzufriedenheit der Politik mit sich selbst"⁴⁸⁷, die sich auf den sehr großen Zeitaufwand, eine geringe Effektivität und Effizienz in der Gremienarbeit und einen schwindenden Gestaltungsspielraum der Kommunalpolitik zurückführen läßt, besteht eine Unzufriedenheit der Kommunalpolitiker

⁴⁸³ vgl. Adamaschek (1994): 60f.; Reinermann (1994): 2

⁴⁸⁴ Controlling geht also weit über die reine Kontrollfunktion hinaus.

⁴⁸⁵ vgl. KGSt (1996-10): 16; Kapitel 2.1.3.1.

⁴⁸⁶ vgl. Dieckmann (1996): 21ff.; Golla (1996): 39f.; Grömig (1996): 20; KGSt (1996-10): 12ff.; Schückhaus (1996): 21

⁴⁸⁷ Dieckmann (1996): 22

gegenüber der Verwaltung. Diese resultiert sehr stark aus der asymmetrischen Verteilung der Information zugunsten der hauptamtlich tätigen Verwaltung und zu Lasten der ehrenamtlichen Ratsmitglieder, aufgrund derer sich viele Kommunalpolitiker der Verwaltung "ausgeliefert" fühlen.⁴⁸⁸ Da die Ratsmitglieder dennoch gegenüber den Wählern ihre Fähigkeit zur Lösung örtlicher Probleme nachweisen müssen, versuchen sie durch Personalentscheidungen, zahlreiche Anfragen an die Verwaltung bzw. punktuelle Eingriffe in das Verwaltungshandeln ihren Einfluß auf die Kommunalpolitik deutlich zu machen.⁴⁸⁹ Diese durch Detailsteuerung statt durch eine globale Steuerung geprägte Einflußnahme ist wiederum die Ursache für die verwaltungsseitige Unzufriedenheit, die sich in "Attentismus und Opportunismus" anstelle von Engagement und Verantwortungsbereitschaft ausdrückt.⁴⁹⁰

Es wird somit deutlich, daß sich die Unzufriedenheit auf beiden Seiten einander bedingt und sich im wesentlichen auf zwei Kernursachen zurückführen läßt: das Informationsdefizit des Vertretungsorgans sowie die fehlende Aufgabenabgrenzung zwischen Rat und Verwaltung. Beide Ursachen verhindern gleichermaßen eine tatsächliche Steuerung der Kommunalverwaltung im Sinne der Vorgabe von Zielen und der Überprüfung der Zielerreichung.⁴⁹¹

Ausgehend von der Überzeugung, daß angesichts der hohen Komplexität die Steuerung der Kommunalverwaltung durch Einzeleingriffe ehrenamtlicher Ratsmitglieder zum Scheitern verurteilt ist⁴⁹², geht es bei der Neuabstimmung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung darum, das Vertretungsorgan durch eine veränderte Aufgabenteilung in die Lage zu versetzen, seine Aufgaben als politische Vertretung besser als bisher wahrzunehmen. Diese liegen in der Festlegung von Grundsätzen der Kommunalpolitik, in der Überwachung der Beschlußumsetzung und in der Beseitigung von Mißständen.⁴⁹³

Anstelle von detaillierten Eingriffen soll der Rat durch die Vereinbarung und das Nachhalten von "Kontrakten", welche quantitative und qualitative Leistungsabsprachen, bereitgestellte

⁴⁸⁸ vgl. KGSt (1996-10): 12. Dies gilt in noch stärkerem Maße für die Minderheitsfraktionen im Rat, da diese in weit geringerem Umfang über ein informelles Informationsnetzwerk in der Verwaltung verfügen (vgl. Schückhaus (1996): 28).

⁴⁸⁹ vgl. Schückhaus (1996): 21; KGSt (1996-10): 12

⁴⁹⁰ Banner (1991): 7; vgl. dazu ferner Schückhaus (1996): 21

⁴⁹¹ ROMMEL, ehemaliger Oberbürgermeister von STUTTGART, beschreibt die Zuständigkeiten von Rat und Verwaltung so: "Im Moment ist die Politik für alles zuständig und die Verwaltung ist auch für alles zuständig." (Zitiert nach KGSt (1996-10): 16). Diese unbefriedigende Situation ist keineswegs neu. So weist DIECKMANN darauf hin, daß die "Unbestimmtheit der Grenzen der Befugnis des Magistrats und der Stadtverordneten" bereits Gegenstand eines Artikels von FREIHERR VOM STEIN aus dem Jahre 1829 war (vgl. Dieckmann (1996): 19).

⁴⁹² vgl. Banner (1991): 7

⁴⁹³ vgl. Schückhaus (1996): 21

Ressourcen und allgemeine Regeln⁴⁹⁴ festlegen, seine Steuerungsaufgaben wahrnehmen. Grundidee dabei ist, durch eine Trennung von strategischen Funktionen, die beim Rat angesiedelt werden, und den operativen Funktionen, die von der Verwaltung wahrgenommen werden, beide Funktionen zu stärken.

Vereinfacht ausgedrückt, soll sich der Rat mit der Festlegung des "Was" (Ziele, Zielerreichung, falls notwendig Korrekturmaßnahmen) beschäftigen, während die Verwaltung das "Wie" der Aufgabenerbringung spezifiziert und schließlich wahrnimmt.⁴⁹⁵

Durch diesen Grundsatz wird zwar die Richtung der neuen Aufgabenabgrenzung deutlich; notwendig ist jedoch eine weitere Spezifizierung, zumal in der Praxis durch zahlreiche Interdependenzen zwischen dem "Was" und dem "Wie" Probleme in der Abgrenzung auftreten.⁴⁹⁶ Die spezifische Festlegung der Kontrakte sollte sich an dem Grundsatz der Trennung von strategischen und operativen Funktionen orientieren, ohne jedoch diese Abgrenzung dogmatisch zu verfolgen.⁴⁹⁷ Dabei sollte sich das Kontraktmanagement an den konkreten Ziele der Kommunalpolitik, den daraus resultierenden Aufgaben und den zur Verfügung stehenden Ressourcen ausrichten. Damit wird deutlich, daß ein funktionierendes Kontraktmanagement klare, operationalisierte Ziele sowie Transparenz über die Leistungen und den Ressourcenverbrauch voraussetzt, da andernfalls die Vereinbarungen nicht festgelegt, geschweige denn ihre Einhaltung überprüft werden kann. Von zentraler Bedeutung für das Gelingen des Kontraktmanagements ist außerdem, daß die Zuständigkeiten der politischen Gremien der neuen Kompetenzverteilung angepaßt wird.⁴⁹⁸ Außerdem muß die neue Kompetenzverteilung nicht nur im Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung, sondern auch gegenüber den Bürgern deutlich werden, indem die Kommunalpolitik die Grundlinien ihres politischen Wollens, die von ihr gesetzten Rahmenbedingungen und die damit verfolgten politischen Ziele vertritt, während die Verwaltung ihre Zuständig- und Verantwortlichkeiten darstellt.⁴⁹⁹

Verbunden mit der Einführung von Kontraktmanagement wird zuweilen die Befürchtung geäußert, daß der Rat durch seine "Selbstbeschränkung auf grundsätzliche Fragen" gegenüber

⁴⁹⁴ Diese Regeln sind allerdings nicht rechtlich verbindlich, da die im Kommunalrecht verankerte Allzuständigkeit des Rates nicht in Frage gestellt wird (vgl. Potthast (1996): 601)

⁴⁹⁵ vgl. KGSt (1993-5): 16f.

⁴⁹⁶ SCHEDLER stellt beispielsweise fest, daß eine klare Trennung von politischen Zielsetzungen und operativer Verantwortung zwar propagiert, deren Realisierbarkeit jedoch stark angezweifelt wird (vgl. Schedler (1995b): 162).

⁴⁹⁷ vgl. Horstmann (1996): 170

⁴⁹⁸ In verschiedenen Kommunen wurde die Hauptsatzung entsprechend der neuen Kompetenzverteilung von Rat und Verwaltung (insb. Höhe von Wertgrenzen, Verfahren bei Personalentscheidungen, Strukturierung der Ratsausschüsse) angepaßt (vgl. dazu KGSt (1996-10): 27; Kaminski (1996): 30).

⁴⁹⁹ vgl. KGSt (1996-10): 10

der Verwaltung zurückgedrängt werde.⁵⁰⁰ Dieser Befürchtung kann entgegengehalten werden, daß durch das Kontraktmanagement der Rat "nicht entmachtet, sondern seine Macht modernisiert"⁵⁰¹ werden soll. Dies soll insbesondere durch verbesserte Entscheidungsgrundlagen aufgrund der höheren Transparenz sowie durch wirksamere, wenn auch globalere Steuerungsmöglichkeiten erfolgen. Darüber hinaus kann der Rat aufgrund seiner kommunalrechtlich verankerten Allzuständigkeit jederzeit die Zugeständnisse gegenüber der Verwaltung widerrufen.⁵⁰²

Soll durch das Kontraktmanagement die Rolle des Rates gestärkt werden, sind neben dem Aufbau eines aussagekräftigen Informationssystems Veränderungen im Selbstverständnis der Akteure notwendig. Auf Seite der Verwaltung impliziert dieses veränderte Selbstverständnis, das Primat der Politik anzuerkennen und gleichzeitig die Verantwortung für die Art der Aufgabenerbringung zu übernehmen. Von den Kommunalpolitikern wird hingegen die Bereitschaft erwartet, sich stärker als bisher auf die Rolle der Planer, Entscheider und Kontrolleure zu konzentrieren.⁵⁰³ Die Entwicklung dieses neuen Selbstverständnisses sollte durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen für Verwaltung und Vertretungsorgan unterstützt werden.

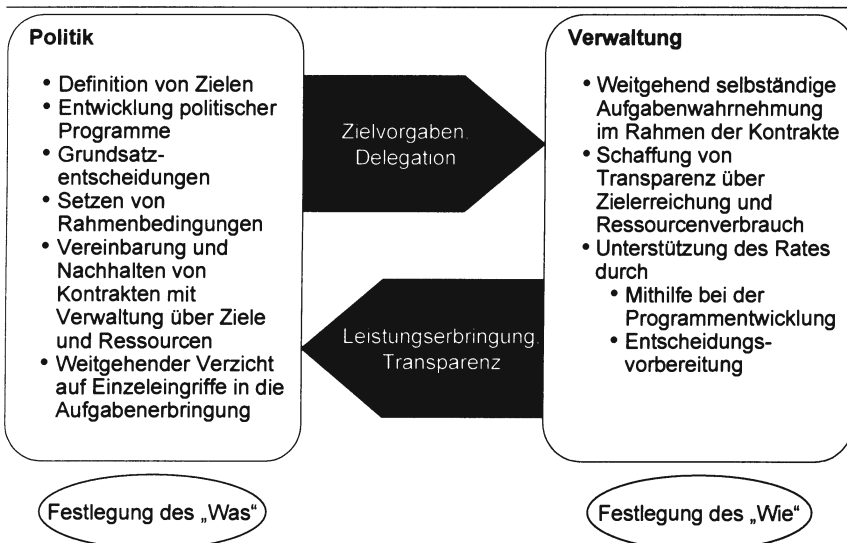
Abbildung 16 faßt die zentralen Gesichtspunkte der Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung zusammen.

⁵⁰⁰ vgl. exemplarisch Lüder (1996b): 95f.

⁵⁰¹ vgl. Dieckmann (1996): 27

⁵⁰² vgl. KGSt (1996-10): 26; Dieckmann (1996): 27

⁵⁰³ Eine ausschließliche Wahrnehmung von Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollaufgaben und der völlige Verzicht auf Eingriffe in das operative Verwaltungshandeln ist jedoch aufgrund der Tatsache, daß sich die Ratsmitglieder als Interessenvertreter (z.B. für ihren Bezirk oder bestimmte Gruppierungen) verstehen, nicht realistisch. Sie ist auch für ein funktionierendes Kontraktmanagement nicht unbedingt notwendig, sofern der Grundsatz der Konzentration auf Steuerungsaufgaben beachtet wird.

Abbildung 16: Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung

Quelle: Eigene Darstellung

In der Reformpraxis ist die Neubestimmung der Verhältnisse zwischen Rat und Verwaltung noch nicht sehr verbreitet⁵⁰⁴, da die Kommunalreform - wie erwähnt - bislang häufig als Binnenmodernisierung der Verwaltung verstanden wird. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Vertretungsorgans und mit Blick auf das Ziel der demokratischen Legitimation ist jedoch die Ausdehnung der Reformaktivitäten auf die Kommunalpolitik dringend geboten.

Verantwortungsabgrenzung innerhalb der Verwaltung

Das Kontraktmanagement bezieht sich nicht nur auf das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung, sondern auch auf die Beziehungen zwischen den einzelnen Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung. Wie bereits im Zusammenhang mit der Kritik an der bisherigen Verwaltungspraxis erläutert⁵⁰⁵, führt die Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortung zu einem System, in dem - überspitzt formuliert - die Fachbereiche⁵⁰⁶ auf der einen Seite ihre Aufgaben unter fachlichen Aspekten optimieren, ohne die dafür benötigten

⁵⁰⁴ vgl. v. Kodolitsch/Olbermann (1996): 10. HILL bezeichnet das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung als „eines der noch ungelösten Probleme des Neuen Steuerungsmodells“ (Hill (1998): 20).

⁵⁰⁵ vgl. Kapitel 2.1.3.1

⁵⁰⁶ Der Begriff Fachbereich wird im folgenden synonym zur Bezeichnung Amt verwendet.

Ressourcen ins Kalkül zu ziehen, während die Querschnittsbereiche (i.d.R. Haupt- und Personalamt sowie Kämmerei) auf der anderen Seite die Ressourcen verwalten und deren Einsatz kontrollieren, ohne gezwungen zu sein, sich mit deren Adäquanz für die Fachabteilungen auseinanderzusetzen.⁵⁰⁷ Die Folge ist, daß die Zuweisung einer klaren Leistungs- und Ergebnisverantwortung nicht möglich ist, da sich bei auftretenden Problemen jede Seite mit Hinweis auf die Schwächen der jeweils anderen Seite zu exkulpieren sucht. Verschärft wird dieses Problem dadurch, daß von diesem zentralistischen System keine bzw. sogar dysfunktionale Anreize für ein qualitativ hochwertiges und wirtschaftliches Verhalten der einzelnen Bereiche ausgeht. Darüber hinaus wirkt die Verflechtung der Entscheidungsstrukturen innovationshemmend, da Veränderungsinitiativen durch die zahlreichen Zustimmungsnöwendigkeiten behindert werden.⁵⁰⁸

Angesichts dieser Probleme, die symptomatisch für zentralistische "Command-and-control-Systeme"⁵⁰⁹ sind, haben viele Kommunen - oft in Anlehnung an das Neue Steuerungsmodell der KGSt - begonnen, die Verantwortungsabgrenzung zwischen den dezentralen Fach- und den zentralen Querschnittsbereichen neu zu ordnen.

Ausgangspunkt dieser Neuordnung ist das Kongruenzprinzip, demzufolge "diejenige Stelle in einer Organisation, die eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen hat, auch über die erforderlichen Kompetenzen verfügen und die aus der Ausübung dieser Kompetenzen resultierende Verantwortung übernehmen soll"⁵¹⁰. In seiner Anwendung in der Kommunalverwaltung führt das Kongruenzprinzip zur Zusammenführung der Fach-, der Ressourcen- und der Ergebnisverantwortung auf Ebene der Fachbereiche mit dem Ziel, die Flexibilität und das Reaktionsvermögen der Verwaltung zu steigern sowie die Potentiale der Mitarbeiter durch größere Handlungsspielräume und neue Anreizstrukturen zu erschließen.⁵¹¹ Außerdem soll die Dezentralisierung von Verantwortung durch die Reduzierung von Mitwirkungsbefugnissen zentraler Stellen in der Erfüllung von Fachaufgaben dazu beitragen, den Komplexitäts- und Bürokratisierungsgrad in der Kommunalverwaltung zu reduzieren.⁵¹²

In Anwendung der Grundsätze für die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Vertretungsorgan und Verwaltung werden bei der Zuständigkeitsregelung zwischen zentralen und dezentralen Bereichen der Verwaltung ebenfalls Kontrakte über die Ressourcen- und Ergebnisziele vereinbart, deren Einhaltung durch ein Controllingsystem überwacht wird. Werden

⁵⁰⁷ vgl. Reinermann (1994): 31

⁵⁰⁸ vgl. Stöbe (1995b): 186

⁵⁰⁹ Dies gilt auch für privatwirtschaftliche Unternehmen (vgl. Horvath (1995): 4).

⁵¹⁰ Reichard (1987): 385

⁵¹¹ vgl. Adamaschek (1994): 60f.; Reinermann (1994): 2

⁵¹² vgl. Budäus (1994): 55

negative Abweichungen zwischen gesetzten und erreichten Zielen festgestellt, können Sanktionen gegenüber dem jeweiligen Fachbereich ergriffen werden.⁵¹³ Die Dezentralisierung bedeutet also keinesfalls ein "Laissez-faire" gegenüber den Fachbereichen.⁵¹⁴

Organisatorisch führt die Zusammenführung der Fach-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung zu einer konzernähnlichen Struktur der Kommunalverwaltung.⁵¹⁵ Den Kern dieser Konzernstruktur bilden die weitgehend autonomen, in ihrer Leistungserbringung lediglich an die Vereinbarungen mit der Verwaltungsspitze bzw. dem Rat gebundenen Fachbereiche. Sie sind sowohl für die kontraktgemäße Erfüllung der Fachaufgaben als auch für die Ressourceneinsatz (Personal, Finanzen, Organisation) verantwortlich. Diese an kleine, selbstständige Betriebe erinnernde Struktur soll die Mobilisierung verwaltungsinterner "Intrapreneure"⁵¹⁶ unterstützen. Diese Mobilisierung kann zusätzlich dadurch lanciert werden, daß die Delegation nicht auf Ebene der Fachbereiche haltmacht, sondern auch als bestimmendes Prinzip der fachbereichsinternen Organisation realisiert wird und damit der Kompetenz- und Verantwortungsbereich des einzelnen Mitarbeiters ausgeweitet wird.

Um ein Auseinanderdriften der Verwaltung angesichts der gestärkten dezentralen Einheiten und den ihnen innewohnenden "Zentrifugalkräfte"⁵¹⁷ zu verhindern und so die Einheitlichkeit der Verwaltung sicherzustellen, ist parallel zu den Dezentralisierungsbemühungen der Aufbau einer leistungsfähigen Einheit zur Steuerungsunterstützung der Verwaltungsspitze und des Vertretungsorgans notwendig.⁵¹⁸ Deren Aufgaben umfassen neben der Unterstützung der Kommunalorgane in Angelegenheiten der Gemeindeverfassung die Initiierung und Koordination sektoraler Planungen, die Erarbeitung von Konzepten zur Steuerung der Gesamtverwaltung sowie die Definition eines Handlungsrahmens für die Fachbereiche und die Abwicklung des Kontraktmanagements.⁵¹⁹ Die Rolle der Steuerungsunterstützung gegenüber den Fachbereichen besteht damit im Unterschied zu den klassischen Querschnittsämtern nicht mehr in der detaillierten Zuweisung von Ressourcen, sondern in der Festlegung und in der Überprüfung der Einhaltung von Rahmenbedingungen. Als Ausdruck eines konsequenten "Binnenföderalismus"⁵²⁰, sollte die Aufgabenabgrenzung zwischen Steuerungsunterstützung und Fachbereichen dem Grundsatz folgen, so wenig zentrale Vorgaben wie notwendig und so

⁵¹³ Diese Sanktionen können beispielsweise von einer Reduzierung des Budgets bis hin zur Aussetzung der dezentralen Entscheidungsbefugnisse reichen (vgl. Blume-Beyerle (1996). 131).

⁵¹⁴ vgl. Stöbe (1995a): 132

⁵¹⁵ vgl. Wolters (1994): 86;

⁵¹⁶ vgl. Dürscheid (1994): 39; Naschold (1994): 388

⁵¹⁷ vgl. Naschold (1997): 8

⁵¹⁸ vgl. dazu ausführlich KGSt (1996-11):

⁵¹⁹ vgl. dazu ausführlich Hill (1996c): 233, Wolters (1994): 86; KGSt (1996-11): 11

⁵²⁰ vgl. Reinermann (1994): 28

viel dezentrale Steuerung wie möglich zu realisieren.⁵²¹ Andernfalls besteht die Gefahr, daß zu starke Einflüsse des Zentralbereichs die selbständige Aufgabenwahrnehmung der dezentralen Fachbereiche behindern und die geschilderten Vorteile nicht wirksam werden.

Erfahrungsgemäß bereitet die Festlegung des optimalen Dezentralisierungsgrades große Schwierigkeiten. Einerseits kommt es bisweilen zu einer „Dezentralisierungseuphorie“, in deren Zusammenhang Synergieeffekte und der „Blick fürs Ganze“ verloren gehen. Dabei werden zentrale Stellen auf Kosten der Effektivität und Effizienz zerschlagen und häufig mit unterkritischer Größe den dezentralen Einheiten zugeschlagen. Andererseits versuchen die Querschnittsbereiche, aufgrund ihres Informations- und Erfahrungsvorsprungs ihren Einfluß weiterhin aufrecht zu halten und konterkarieren den Dezentralisierungsprozeß. Obgleich jede einzelne Kommune den für sie optimalen Dezentralisierungsgrad bestimmen muß, kann als Hypothese für den Modernisierungsprozeß der Grundsatz formuliert werden, wonach die Aufgabenwahrnehmung prinzipiell in den dezentralen Einheiten erfolgt, sofern nicht die zentralen Bereiche ihre Wertschöpfung (z.B. durch die Nutzung von Größen- und Spezialisierungsvorteilen oder die Wahrnehmung übergreifender Steuerungsaufgaben etc.) nachweisen können.

Auf der instrumentellen Ebene muß zwischen den Instrumenten zur Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung einerseits, bei denen die sogenannte Budgetierung sowie die Übertragung der Personal- und Organisationskompetenzen im Vordergrund stehen, und der Dezentralisierung der Ergebnisverantwortung andererseits, die instrumentell sehr stark mit dem Aufbau eines Berichtswesens in Verbindung steht, unterschieden werden.

In der Verwaltungswissenschaft und der kommunalen Reformpraxis kommt auf instrumenteller Ebene der sogenannten Budgetierung eine besondere Rolle bei der Diskussion um die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung zu.⁵²² Ziel der Budgetierung ist, durch eine Erhöhung der Flexibilität und die Schaffung von Anreizen Impulse für ein zieladäquates Verhalten der Fachbereiche zu geben. Den Kern des Budgetierungskonzeptes bilden Veränderungen im Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplanes, im Haushaltsvollzug und in der Behandlung der Budgetergebnisse.⁵²³ Im Gegensatz zur traditionellen Haushaltsplanaufstellung, bei der die Fachbereiche den Mittelbedarf für die Planungsperiode beim Kämmerer

⁵²¹ vgl. Wolters (1994): 86

⁵²² Die Budgetierungskonzepte der einzelnen Kommunen unterscheiden sich z.T. erheblich. Hier werden lediglich die Grundzüge erläutert. Zu den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage unter deutschen Kommunen zum Thema „Budgetierung“ vgl. Frischmuth (1996)
Vgl. zu dem Thema ferner Adamaschek (1987): 381ff.; Gleitze/Böllinger (1993): 218ff.; Gravemann (1996): 53ff.; KGSt (1993-6); KGSt (1995-13); Kuban (1993): 147ff.; Kuban (1996b): 13ff.; Mahnkopf (1996): 87ff.; Mensch (1993): 819ff.; Plamper (1993): 163ff.

⁵²³ Diese Veränderungen bewegen sich in der Regel im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts bzw. werden durch Experimentierklauseln der Länder ermöglicht.

anmelden und dieser dann den angemeldeten Bedarf an die zur Verfügung stehenden Mitteln angepaßt, erfolgt im neuen System zunächst die Feststellung der zur Verfügung stehenden Mittel und daran anschließend die Zuweisung der Mittel an die einzelnen Einheiten auf Grundlage kommunalpolitischer Entscheidungen. Das Mittelanmeldungsverfahren wird damit grundlegend verändert. An seine Stelle tritt ein Entscheidungsverfahren, in dem die kommunalpolitischen Prioritäten zum Ausdruck kommen. Bei der Budgetfestlegung ist zu klären, welcher Ebene (Dezernat, Amt/Fachbereich, Abteilung) die Mittel zuwiesen werden und welche Haushaltspositionen in die Budgetierung aufgenommen werden sollen.⁵²⁴ Eine wichtige Änderung beim Haushaltsvollzug besteht darin, daß die Fachbereiche in der Verwendung der Mittel nicht mehr an die einzelnen, sehr detaillierten Haushaltsstellen gebunden sind. Stattdessen erhalten sie ein sogenanntes Globalbudget, über das sie im Rahmen der Kontrakte frei verfügen können. Dadurch steigt die Flexibilität der Fachbereiche in der Aufgabenerbringung erheblich. Bei der Behandlung der Budgetergebnisse gibt es gegenüber der traditionellen Haushaltspraxis ebenfalls erhebliche Änderungen, da im neuen System die (teilweise) Übertragung eingesparter Mittel bzw. von Mehreinnahmen in die nächste Periode ermöglicht wird. Dies bedeutet, daß bei einem Fachbereich, der beispielsweise durch Rationalisierungen in der Leistungserstellung unter dem Haushaltsansatz bleibt, die realisierte Haushaltsverbesserung zumindest zu einem Teil in das nächste Haushaltsjahr übernommen wird.⁵²⁵ Dadurch entstehen Anreize für die Fachbereiche, selbständig Maßnahmen zur Haushaltsentlastung zu erschließen.⁵²⁶

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument der Budgetierung sind in der überwiegenden Zahl der Kommune positiv.⁵²⁷ Insbesondere das gesteigerte Kostenbewußtsein, Motivationssteigerungen bei den Mitarbeitern und eine spürbar einfachere Steuerung der Haushaltsprozesses werden positiv beurteilt. Außerdem werden mit der Budgetierung neue Konsolidierungspotentiale erschlossen, wenngleich sich die Budgetierung weniger als Instrument für den

⁵²⁴ Während die Frage nach der organisatorischen Ebene nur fallweise entschieden werden kann (z.B. in Abhängigkeit der Größe der Kommunalverwaltung), kann bei der Frage nach den budgetierten Haushaltspositionen eine Tendenzaussage getroffen werden: Im Interesse einer möglichst umfassenden Dezentralisierung der Finanzverantwortung sollte die Steuerung der Fachbereiche über eine Zuschußbudgetierung erfolgen, die sowohl bereichseigene Einnahmen als auch Ausgabenpositionen (Sach- und Personalausgaben) umfaßt. Der bisweilen geäußerten Befürchtung, die budgetierten Bereiche würden dann ihr Budget mit kommunalpolitisch unerwünschten Maßnahmen (z.B. durch Gebührenerhöhungen oder die Schließung von Einrichtungen) entlasten, kann durch entsprechende Vorgaben entgegengewirkt werden.

⁵²⁵ Der Anteil der übertragbaren Haushaltsverbesserung variiert zwischen den Kommunen sehr stark. Er sollte so festgelegt werden, daß einerseits genügend Anreizeffekte ausgelöst werden und andererseits die Konsolidierungsbemühungen der Gesamtkommune unterstützt werden.

⁵²⁶ Für Budgetüberschreitungen gilt dies vice versa.

In der Budgetbehandlung muß zwischen extern beeinflussten und managementbedingten Entwicklungen unterschieden werden. Lediglich die managementbedingten Entwicklungen werden bei der Übertragung in das nächste Jahr berücksichtigt.

⁵²⁷ vgl. Frischmuth (1996): 7

kurzfristigen Haushaltsausgleich als vielmehr für eine "mittelfristige Sicherung bzw. Schaffung kommunalpolitischer Handlungsspielräume"⁵²⁸ eignet.

Obwohl die deutschen Kommunen in ihren Reformaktivitäten im Bereich der Budgetierung am weitesten fortgeschritten sind, stehen insbesondere mit dem Übergang von der bislang vorherrschenden Inputbudgetierung auf die Outputbudgetierung weitere Aufgaben an.⁵²⁹ Bei der Outputbudgetierung, welche die Basis für die Dezentralisierung der Ergebnisverantwortung bildet, werden die Budgets auf Basis der von den Organisationseinheiten erstellten Leistungen und nicht mehr auf Grundlage der in einem Bereich eingesetzten Ressourcen gebildet.

Da die Ressourcenverantwortung nicht nur die finanziellen Ressourcen, sondern auch die Personal- sowie die Organisationsverantwortung umfaßt, muß im Rahmen der Dezentralisierungsbemühungen geklärt werden, ob und inwieweit die Personal- und Organisationsverantwortung ebenfalls dezentralisiert werden. Während die Dezentralisierung der Organisationsverantwortung⁵³⁰ relativ unumstritten ist, zumal die einzelnen Organisationseinheiten bei einem budgetierten Haushalt Anreize besitzen, ihre Organisation zu optimieren, bestehen im Personalbereich aufgrund des komplexen Dienstrechts und der damit verbundenen Gefahr von Fehlentscheidungen der dezentralen Bereiche Vorbehalte gegenüber einer weitreichenden Dezentralisierung.

Um dennoch die Vorteile der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung zu nutzen, könnte ein möglicher Ausweg in diesem Zusammenhang darin bestehen, daß die dezentralen Fachbereiche zwar die Entscheidungskompetenz (und damit auch die Verantwortung) über Personalauswahl, -einsatz, und -entwicklung übertragen bekommen, sich jedoch von Personalexperten der Zentrale beraten lassen (müssen).⁵³¹ An einer derartigen Beratung hat auch die jeweilige Organisationseinheit ein vitales Interesse, da Fehlentscheidungen ihr Budget nachhaltig belasten würden.

Das primäre Ziel der Dezentralisierung der Ressourcen- und Ergebnisverantwortung ist damit die Verlagerung der Entscheidungshoheit und nicht die Wahrnehmung aller Teilaufgaben, die mit der Erfüllung der Fachaufgaben verbunden sind.⁵³² Deshalb muß anhand von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätskriterien entschieden werden, ob die Fachbereiche z.B. für die Personalabrechnung, die Beschaffung, Druckaufträge oder auch Beratung in organisato-

⁵²⁸ Gleitze/Böllinger (1993): 213

⁵²⁹ vgl. Blume (1994): 5; Frischmuth (1996): 10

⁵³⁰ Die Organisationsverantwortung bezieht sich auf die Möglichkeit, im Rahmen von Vorgaben die Aufbau- und Ablauforganisation frei zu bestimmen.

⁵³¹ Die Zentrale hat allerdings kein Vetorecht.

⁵³² vgl. Baier (1998): 16

rischen Fragen eigene Kapazitäten aufbauen oder sich verwaltungsinterner bzw. -externer „Zulieferer“ bedienen.

Die bloße Einführung der neuen Instrumente zur Dezentralisierung der Verantwortung wird nicht ausreichen, die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung nachhaltig zu verbessern. Vielmehr müssen eine Reihe von flankierenden Maßnahmen ergriffen werden. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang Schulungsmaßnahmen, welche die einzelnen Organisationseinheiten auf ihre neuen Rollen vorbereiten. Auf Ebene der dezentralen Einheiten betrifft dies sowohl den Umgang mit den neuen Instrumenten als auch die wachsende Verantwortung der Führungskräfte und der Mitarbeiter.⁵³³ Bei den Querschnittsbereichen ist die sorgfältige Vorbereitung von besonderer Relevanz, da dort die Dezentralisierung der Verantwortung sehr einschneidende Veränderungen bewirkt, die häufig mit Existenzängsten verbunden sind.⁵³⁴ Diese Veränderungen bestehen im wesentlichen darin, daß sich die Rolle der Querschnittsbereiche vom Entscheider zum Unterstützer wandelt: sei es in der Funktion der Steuerungsunterstützung, sei es in der Rolle als interner Dienstleister (z.B. für das Kassenwesen, die Beschaffung oder als interner Berater für Personal- und Organisationsangelegenheiten).

Die Dezentralisierungsbemühungen erfordern jedoch nicht nur vorbereitende (Schulungs-) Maßnahmen für die dezentralen und zentralen Bereiche, sondern auch für die Verwaltungsspitze und die Mitglieder des Vertretungsorgans. Für die Verwaltungsspitze ist von besonderer Bedeutung, ein Auseinanderdriften der dezentralisierten Verwaltung zu verhindern und die Steuerung der Verwaltung nach gesamtkommunalen Gesichtspunkten sicherzustellen.⁵³⁵ Die Mitglieder des Rates müssen durch Schulungsmaßnahmen mit den neuen Instrumenten zur Ressourcensteuerung vertraut gemacht werden. Außerdem ist zu prüfen, ob die Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung verbessert werden kann, indem die Organisation der Ausschüsse mit der neu geschaffenen Struktur der Verwaltung abgestimmt werden. So sind beispielsweise mehrere Kommunen dazu übergegangen, die Querschnittsausschüsse (v.a. Personal- und Finanzausschuß) abzuschaffen und deren Kompetenzen - analog zu den

⁵³³ Insbesondere die Führungskräfte müssen auf ihre neue „Managementfunktion“ vorbereitet werden (vgl. Kölmel (1996): 131).

⁵³⁴ Im Zusammenhang mit der Dezentralisierung wird immer wieder behauptet, die Querschnittsbereiche würden überflüssig werden. Dies ist keineswegs der Fall, da übergreifende Querschnittsaufgaben auch und gerade in einer dezentralisierten Verwaltung bestehen.

⁵³⁵ In CHRISTCHURCH, Neuseeland, erfolgt dies dadurch, daß sich das Managementteam zur Hälfte seiner Zeit mit übergreifenden Themen beschäftigt. Außerdem werden übergreifende strategische Ressourcen- und Zielplanungen erarbeitet, in denen Alternativprioritäten entwickelt und zur Abstimmung vorgelegt werden. Dadurch kann die Tendenz zur Fortschreibung sektoraler Programme und ihrer „Fachbruderschaften“ aufgebrochen werden. Beispielsweise zeigte sich bei einer übergreifenden Zielplanung im Bereich Straßenbau, daß die Bürger ein erheblich geringeres Qualitätsniveau akzeptieren als dies dem seit

Dezentalisierungsbemühungen innerhalb der Verwaltung - an die jeweiligen Fachausschüsse zu übertragen.⁵³⁶

Wie die Frage nach der Neustrukturierung der Ratsausschüsse zeigt, bestehen intensive Wechselbeziehungen zwischen den Themen Restrukturierung und Dezentalisierung.⁵³⁷ So erfordert auf der einen Seite die Dezentalisierung der Verantwortung an ergebnisverantwortliche Facheinheiten ebenso wie die Umgestaltung der Querschnittsbereiche zu Steuerungsunterstützern bzw. internen Serviceeinheiten entsprechende Restrukturierungsmaßnahmen. Auf der anderen Seite ermöglicht die konsequente, auch fachbereichinterne Delegation von Verantwortung flachere Organisationsstrukturen.

3.3.3.1.2 Aufbau eines Verwaltungscontrolling

Steuerungsfähigkeit setzt Informationen über den Ressourcenverbrauch und die erzielten Ergebnisse voraus. Deshalb bildet der Aufbau eines kommunalen Controllingsystems neben der Dezentalisierung der Ressourcen- und Ergebnisverantwortung einen integralen Bestandteil des Kontraktmanagements.

Das traditionelle Informationssystem, das im wesentlichen im kameralen Haushalts- und Rechnungswesen besteht, stellt die steuerungsrelevanten Informationen nicht oder nur zum Teil bereit⁵³⁸, so daß - nicht erst mit den aktuellen Dezentalisierungsbemühungen und ihrer immanenten Gefahr des Auseinanderdriftens der einzelnen Bereiche - die Genügsamkeit der kommunalen Akteure in informationeller Hinsicht erstaunlich anmutet.⁵³⁹

Die unterentwickelte Informationsbasis hat negative Konsequenzen auf die Planung, die Durchführung und Kontrolle und damit auf den gesamten Steuerungsprozeß des kommunalen Handelns.

Jahrzehnten gewachsenen professionellen Selbstverständnis der Straßenbauingenieure entspricht (vgl. Naschold (1997): 8).

⁵³⁶ vgl. Hack (1996): 144; Potthast (1996): 601; v. Kodolitsch/Olbermann (1996): 10

⁵³⁷ vgl. Slaby (1995): 132

⁵³⁸ vgl. zur intensiven Diskussion bezüglich des öffentlichen Rechnungswesens (Kameralistik versus Doppik) ausführlich Blönnigen/Kassner (1996): 511ff.; Brede/Buschor (Hrsg.) (1993); Buschor (1991a): 220, (1991b): 308ff., (1994): 33ff.; Eichhorn (Hrsg.) (1987); KGSt (1995-1); Lüder (1997): 171. Inzwischen bildet sich eine Tendenz zur Ablösung des kameralen Systems durch die kaufmännische Buchführung ab, die auch von der KGSt unterstützt wird.

⁵³⁹ Das Fehlen einer systematischen Informationsinfrastruktur deutet darauf hin, daß entweder der Bedarf an steuerungsrelevanten Informationen (noch) nicht erkannt wurde oder informelle Kanäle existieren, über die sich die kommunalen Entscheidungsträger informieren. Beide mögliche Ursachen für das unterentwickelte Informationswesen sind ausgesprochen kritisch zu beurteilen, da die Intransparenz sachgerechte Entscheidungen und die demokratische Kontrolle erschwert, wenn nicht gar verhindert.

Unter **Planungsgesichtspunkten** bewirkt insbesondere die unübersichtliche, nur Fachleuten verständliche Darstellung des Haushaltsplanes sowie die fehlende Berücksichtigung der Leistungsseite besondere Schwierigkeiten.⁵⁴⁰ Ein weiteres Problem besteht unter Planungsgesichtspunkten darin, daß aufgrund der ausgeprägten Jährlichkeit des Haushaltsverfahrens längerfristige, strategische Gesichtspunkte kaum erörtert werden. Zwar sind die Kommunen verpflichtet, rollierende mittelfristige Finanzplanungen mit einem Zeithorizont von fünf Jahren zu erstellen, doch werden diese selten als Planungsinstrument verwendet.⁵⁴¹

Bei der **Durchführung** der kommunalen Leistungserstellung als zweiter Phase des Steuerungsprozesses, wirkt sich das Informationsdefizit insofern negativ aus, als eine ergebnisorientierte Optimierung der Leistungserstellung auf Basis des kamerale, inputorientierten Rechnungswesens nicht möglich ist, da dieses keine Informationen über die Kosten und Wirkungen der kommunalen Leistungen bereitstellt. Das kamerale Rechnungswesen ist dadurch gekennzeichnet, daß es sich am Geldverbrauch, nicht jedoch am Ressourcenverbrauch orientiert.⁵⁴² Zwar werden sämtliche Ausgaben und Einnahmen einer Periode erfaßt, Abschreibungen, kalkulatorische Kosten und periodenfremde Aufwendungen werden jedoch nur begrenzt berücksichtigt. Dadurch ist die Bestimmung der Kosten im Sinne eines "aufgabenbedingten Werteverzehr in einer betrachteten Rechnungsperiode"⁵⁴³ innerhalb des kamerale Systems nicht bzw. schwer möglich. Da dies gleichermaßen für die Kostenarten⁵⁴⁴, die Kostenstellen (z.B. einen einzelnen Fachbereich) und die Kostenträger (z.B. eine spezifische kommunale Leistung) gilt, wird die Steuerungsfähigkeit massiv eingeschränkt. Leistungsbezogene Vergleiche mit anderen öffentlichen und privaten Institutionen, sei es zur eigenen Standortbestimmung und als Lernmöglichkeit oder sei es als Grundlage für Entscheidungen über eine mögliche Fremdvergabe von Aufgaben, werden deutlich erschwert.

Die **Kontrolle** als drittes Element des Steuerungskreislaufs wird durch das Informationsdefizit - wie bereits erwähnt - insofern negativ tangiert, als umfassende Wirtschaftlichkeitsanalysen im Sinne der Überprüfung der Effizienz und der Effektivität kommunaler Leistungen durch die fehlenden Informationen über die Leistungsseite zumindest auf Basis des Rechnungswesens nicht möglich sind. Deshalb beschränkt sich die Kontrollfunktion häufig auf die Überprüfung des ordnungsgemäßen Vollzugs von Vorschriften und des Haushaltsplans.

⁵⁴⁰ vgl. Reichmann/Haiber (1994): 186

⁵⁴¹ Häufig werden die Finanzplanungen, vor allem im Bereich des Vermögenshaushalts, als Instrument genutzt, um die im entsprechenden Haushaltsjahr nicht realisierbaren Projekte als "Wunschposten" aufzuführen und damit die Ratsmitglieder bzw. bestimmte Interessengruppen zu trösten.

⁵⁴² Dieses für das kamerale System konstitutive Merkmal erschwert nicht nur die Durchführung, sondern auch Planung und Kontrolle und damit den gesamten Steuerungsprozeß.

⁵⁴³ Reinermann (1994): 49

⁵⁴⁴ So werden beispielsweise im Personalbereich die periodenfremden Pensionszahlungen für Beamte nicht berücksichtigt.

Erschwert wird die Kontrollfunktion auch dadurch, daß die notwendigen Informationen erst relativ spät bereitstehen und deshalb die Kontrolle häufig eher den Charakter einer "nachträglichen Aufarbeitung des Verwaltungshandelns"⁵⁴⁵, denn als Instrument zur Verbesserung der Planung und Durchführung der kommunalen Leistungen aufweist.⁵⁴⁶

Um die genannten Schwächen des traditionellen Rechnungswesens zu überwinden, ist der Aufbau eines kommunalen Controlling notwendig.⁵⁴⁷ Dessen Ziel besteht darin, das Vertretungsorgan und die Verwaltungsspitze in ihrer Steuerungsfunktion zu unterstützen und dadurch die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung hinsichtlich der Effektivität und der Effizienz zu erhöhen.⁵⁴⁸ Um dieses Ziel realisieren zu können, muß das kommunale Controlling drei Kernfunktionen erfüllen⁵⁴⁹:

- Schaffung von Transparenz über die Kosten und Ergebnisse des kommunalen Handelns (Informationsfunktion),
- Sicherstellung der Koordination aller Aktivitäten innerhalb der Kommunalverwaltung (Kordinationsfunktion)
- Ermöglichen eines Steuerungsregelkreises aus Planung, Durchführung und Kontrolle (Steuerungsfunktion).

⁵⁴⁵ Fluhr (1995): 77

⁵⁴⁶ vgl. Schückhaus (1996): 26f.

⁵⁴⁷ vgl. zu diesem Thema ausführlich Andree (1994); Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.) (1996b); Braun (1990); Brückmann/Walther (1994): 159ff.; Brüggemeier (1991); Budäus/Buchholtz (1997): 322ff.; Bunde/Postleb (Hrsg.) (1994); Buschor (1991b): 306ff.; Hill (1996c): 232ff.; Horvath/Becker (1995): 34ff.; Keller (1995): 380ff.; KGSt (1994-15); König (1994): 158ff.; Lüder (1993): 265ff.; Nüttgens/Zimmermann/Hack (1994): 243ff.; Potthast (1996): 600ff.; Promberger (1993): 93ff.; Reichmann/Haiber (1994): 184ff.; Schedler/Mäder (1991): 387ff.; Schmidberger (1993); Spohr (1996): 346ff.; Weber/Tylkowsky (1991)

Praxisbeispiele aus verschiedenen Kommunen finden sich u.a. bei

Böhmer/Streich (1996): 105ff.

Landkreis SOEST

Heiß (1996a): 59ff.

Stadt HEIDELBERG

Hilbertz (1996): 238ff.

Landeshauptstadt STUTTGART

Steinbrenner (1995): 288ff.

Landkreis PINNEBERG

Stephan (1992): 187ff.

Stadt KÖLN

Walther/Brückmann (1996): 23ff.

Stadt OFFENBACH

Weeke (1996): 38ff.

Stadt DETMOLD

Wiechers (1996a): 45ff.

Stadt LUDWIGSHAFEN

⁵⁴⁸ Häufig stehen bei den gegenwärtigen Bemühungen zur Einführung eines kommunalen Controlling Effizienz- gegenüber Effektivitätsgesichtspunkten im Vordergrund. Damit ist die Gefahr verbunden, daß das Controlling lediglich zur Verwaltungssteuerung, nicht jedoch zur politischen Steuerung eingesetzt wird und damit "nicht das Regieren, sondern das Verwalten immer mehr in den Vordergrund gerät" (Budäus (1996): 496).

⁵⁴⁹ vgl. exemplarisch Schmidberger (1993): 111ff.; Rembor (1996): 3

Die **Informationsfunktion** impliziert die Bereitstellung, Verdichtung und Auswertung von Informationen⁵⁵⁰, um die Transparenz des Verwaltungshandelns zu erhöhen und dadurch die Entscheidungsgrundlagen zu verbessern. Dabei ist von zentraler Bedeutung, eine Infrastruktur aufzubauen, die einfach, verständlich und zeitnah die relevanten Informationen bereitstellt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß bislang in der Kommunalverwaltung an „Kennzahlen ein Mangel im Überfluß“⁵⁵¹ herrscht.

Der **Koordinationsfunktion** kommt deshalb in der Kommunalverwaltung eine besondere Bedeutung zu, weil der Markt als Koordinationsinstrument weitgehend fehlt und die traditionellen Koordinationsinstrumente (hierarchische Anweisungen und inputorientierte Mittelzuweisungen) stark problembehaftet sind.⁵⁵² Da die Dezentralisierungsbemühungen in den Kommunen die immanente Gefahr des Auseinanderdriftens der einzelnen Bereiche bergen, kommt dem Controlling unter Koordinationsaspekten außerdem eine Klammerfunktion zu.

Die **Steuerungsfunktion** des Controlling zielt auf die Einrichtung eines Regelkreises aus Planung, Durchführung und Kontrolle, um eine bessere Abstimmung zwischen kommunalem Zielsystem, zur Verfügung stehenden Ressourcen, Leistungserbringung und deren Kontrolle zu ermöglichen. Dadurch leistet das Controlling einen wichtigen Beitrag für das Kontraktmanagement.⁵⁵³ In diesem Zusammenhang ist von entscheidender Wichtigkeit, das Controlling nicht als zusätzliches Instrument der Kontrolle, sondern als steuerungsorientierte Führungsunterstützung zu begreifen. Außerdem darf sich das Controlling nicht auf Inputgrößen beschränken, sondern muß den Inputs die entsprechenden Verwaltungsergebnisse gegenüberstellen.⁵⁵⁴

Generell kann beim Controlling nach strategischen und operativen Aufgaben differenziert werden. Durch das strategische Controlling soll das „politisch-administrative System in die Lage versetzt werden, gesellschaftliche Entwicklungen systematisch zu erfassen, um politische Zielsetzungen, Programme und Planungen gegebenenfalls frühzeitig an neue oder veränderte Bedingungen anpassen zu können“⁵⁵⁵. Damit beschäftigt sich das strategische Controlling mit den längerfristigen Aspekten des kommunalen Handelns. Dabei kommt der adressatenorientierten Erarbeitung klarer, an längerfristigen Rahmenbedingungen orientierten Leistungs- und Finanzzielen, der Konzeption von kommunalpolitischen Programmen zur

⁵⁵⁰ vgl. Budäus (1996): 489

⁵⁵¹ Hilbertz (1996): 245

⁵⁵² vgl. Budäus (1996): 498

⁵⁵³ vgl. Rembor (1996): 9

⁵⁵⁴ Als Orientierung können die Fragen gelten: Welche Leistung wird erbracht, wen erreicht sie, welche Wirkung erzielt sie bei wem, was kostet die Leistung, wer hat zu diesen Kosten beigetragen? (in Anlehnung an Reiner mann (1994): 47)

⁵⁵⁵ Hill (1996c): 232

Realisierung dieser Ziele sowie der "Produktkonzeption"⁵⁵⁶, also der Frage, mit welchen Leistungen kommunalpolitische Programme konkretisiert werden sollen, besondere Bedeutung zu.⁵⁵⁷

Die sich daran anschließenden Fragen, von wem bzw. wie die kommunalen Leistungen erstellt werden sollen, leiten zum operativen Controlling über, das bei den gegenwärtigen Reformbemühungen im Vordergrund steht. Dieses beschäftigt sich mit den kurz- und mittelfristigen Aspekten des kommunalen Handelns und geht der Frage nach, wie die Leistungserbringung innerhalb der gesetzten Ziele optimiert werden kann.⁵⁵⁸

Kern des operativen Controlling bildet ein systematisches Berichtswesen, das sowohl Kosten- als auch Leistungsdaten umfassen sollte. Deshalb sind der Aufbau einer systematischen Kostenarten-, Kostenstellen und Kostenträgerrechnung⁵⁵⁹ sowie von Kennzahlensystemen, die Auskunft über quantitative und qualitative Aspekte der kommunalen Leistungen geben, Elemente eines kommunalen Berichtswesens.⁵⁶⁰ Aufgrund des häufig meritorischen Charakters kommunaler Leistungen (z.B. im Sozial- bzw. Kulturbereich) ist die Verknüpfung von Kosten- und Leistungsdaten äußerst wichtig, da andernfalls die Gefahr besteht, die Sichtweise zu sehr auf die Kostendimension zu verengen bzw. die Leistungen unter fachlichen Gesichtspunkte ohne Blick auf die damit verbundenen Kosten zu optimieren. Darüber hinaus sollte das Controlling wichtige Kennzahlen im Bereich des Personals (z.B. Personaleinsatz, -struktur, Fortbildung, Krankheitsquote etc.) umfassen.⁵⁶¹

Das Berichtswesen sollte sich nicht nur auf das "Tagesgeschäft" der Kernverwaltung beschränken, sondern auch Investitionen (z.B. Bauinvestitionen)⁵⁶², umfangreiche Projekte (z.B. Einführung eines neuen EDV-Systems) sowie die kommunalen Beteiligungsunternehmen einbeziehen.⁵⁶³

⁵⁵⁶ Rembor (1996): 6

⁵⁵⁷ Darüber hinaus können "Frühwarnsysteme", die über bestimmte Entwicklungen in der Kommune (z.B. Veränderung in der Sozialstruktur) Auskunft geben, wichtige Impulse für die längerfristige Politik geben (vgl. Parodi-Neef (1993): 72).

⁵⁵⁸ BRÜCKMANN/WALTHER definieren den Unterschied zwischen strategischem und operativem Controlling ausgesprochen prägnant: "Operatives Controlling bemüht sich darum, die Dinge richtig (effizient) zu tun, strategisches Controlling stellt auf die Frage ab, die richtigen Dinge zu tun (Brückmann/Walther (1994): 118).

⁵⁵⁹ vgl. dazu ausführlich Bals (1989): Sp. 826ff.; Fiebig (1995); Finken (1999); Homann (1995); Lüder (1996a) sowie das Sonderheft der VOP 1/1998: In 10 Schritten zur Kosten- und Leistungsrechnung

⁵⁶⁰ vgl. exemplarisch Petry (1995): 140ff. (Konzeption der Kosten- und Leistungsrechnung der Stadtverwaltung KÖLN) sowie Weeke (1996): 38ff. (Konzeption des Berichtswesens der Stadt DETMOLD)

⁵⁶¹ vgl. Schedler (1994): 194; Deckert/Wind (1996): 58

⁵⁶² vgl. Spohr (1996): 347

⁵⁶³ vgl. Schmidberger (1993): 332ff. und 348ff.

Die Aufgaben des operativen Controlling übersteigen die reine Datensammlung erheblich. Vielmehr müssen die Daten aufbereitet, interpretiert und weitergegeben werden. Bei der **Aufbereitung** der Daten geht es vor allem darum, die Informationen aus den einzelnen Bereichen vergleichbar zu machen sowie die Berichtsempfänger, -formate und -häufigkeiten festzulegen. Die **Interpretation** der Informationen impliziert die Durchführung von Vergleichen (Soll-Ist-Analysen, Zeitreihenvergleiche, Vergleich mit anderen öffentlichen und privaten Institutionen im Sinne eines Benchmarking), eine Ursachenanalyse möglicher Abweichungen sowie ggf. Vorschläge zur Optimierung der Leistungserbringung.⁵⁶⁴ Bezüglich der **Weitergabe** der Informationen ist darauf zu achten, daß die Informationen klar an Erfordernissen der Adressaten ausgerichtet sind; das Berichtswesen darf keinen Selbstzweck darstellen.

Um eine möglichst hohe Effektivität und Effizienz des Controllingsystems sicherzustellen, sind mehrere Voraussetzungen zu erfüllen:⁵⁶⁵

- Klare Ziele
- Konzentration auf das Wesentliche
- Pragmatisches Vorgehen
- Flächendeckung
- Modularer Aufbau
- Konsequente EDV-Unterstützung
- Kombination aus zentralem und dezentralem Controlling
- Entwicklungsfähigkeit
- Bereitschaft und Qualifikation der Beteiligten

Klare Ziele. Damit die Steuerung über Einzel Eingriffe durch eine zielorientierte, vom Controlling unterstützte Steuerung ersetzt werden kann, müssen klare, operationalisierte Ziele vorhanden sein, Zielhierarchien abgestimmt und ggf. Prioritäten zwischen den einzelnen Zielen gesetzt werden.

⁵⁶⁴ Diese Analysen sollten nicht nur die kommunalen Leistungen (Produkte), sondern auch die Leistungserstellungsprozesse einbeziehen (vgl. Budäus (1996): 496).

⁵⁶⁵ vgl. Buschor (1991a): 243f.

Konzentration auf das Wesentliche. Um die Adressaten nicht mit einer Flut an Informationen zu überlasten, sollte sich das Controllingsystem auf steuerungsrelevante Informationen beschränken.

Pragmatisches Vorgehen. Schnelle Ergebnisse mit (abschätzbaren) Fehlern sind vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache, daß immer mehr Vertretungsorgane ihre weitere Zustimmung und Mitwirkung an den Verwaltungsreform von der Schaffung von Transparenz mittels eines Controllingsystems abhängig machen, besser als ein überzogener Perfektionismus. Dieser brächte zum einen lange Vorlaufzeiten mit sich, zum anderen birgt er die Gefahr, die durch die Dezentralisierung der Verantwortung gewonnenen Freiräume für die Fachbereiche dadurch wieder aufzuheben, daß ein zu feines Controlling-Netz über sie gelegt wird.⁵⁶⁶ Das pragmatische Vorgehen ist sowohl für die Erarbeitung von Produktkatalogen, die eine wichtige Ausgangsbasis für das ergebnisorientierte Berichtswesen bilden, als auch für den Aufbau der Kostenrechnung und der Kennzahlensysteme relevant.

Flächendeckung. Aufgrund der Notwendigkeit, in allen Bereichen Transparenz über die Kosten und Ergebnisse des Verwaltungshandelns zu schaffen, sollte das Controlling flächendeckend eingeführt werden, wobei allerdings in einer Übergangszeit Schwerpunktbereiche gebildet werden können.

Modularer Aufbau. Das Berichtswesen muß den Informationsbedürfnissen der unterschiedlichen Anwender (Sachbearbeiter, Fachbereichsleitung, Verwaltungsspitze, Politik, Öffentlichkeit) gerecht werden. Deshalb sollte es modular mit unterschiedlichen Aggregations-ebenen aufgebaut sein.

Konsequente EDV-Unterstützung. Angesichts der Fülle an Daten ist im Interesse eines effizienten Controlling eine konsequente EDV-Unterstützung notwendig. Gegenwärtig werden von verschiedenen Anbietern entsprechende Programme gemeinsam mit Pilotkommunen entwickelt und erprobt (z.B. die Branchenlösung Public Sector von SAP, das auf dem in der Privatwirtschaft verbreiteten SAP-Produkt R/3 basiert).⁵⁶⁷ Solange noch keine umfassenden EDV-Systeme zur Verfügung stehen, können die Berichte mit Hilfe von Standard-Software (z.B. Tabellenkalkulationsprogrammen) erstellt werden.

Kombination aus zentralem und dezentralem Controlling. Eine besondere Herausforderung stellt die organisatorische Angliederung des Controlling dar. Um zu verhindern, daß das

⁵⁶⁶ vgl. Reinermann (1994): 47

⁵⁶⁷ Beispielsweise soll bei der Stadtverwaltung RÜSSELSHEIM ein ergebnisorientiertes, DV-gestütztes Managementinformationssystem auf SAP-Basis, das die Grundlage für einen produktorientierten Haushalt bilden wird, zum Einsatz kommen (vgl. Scholtysik u.a. (1997): 726ff.).

Controlling eine "Nebenhierarchie" ⁵⁶⁸ bildet, sollte es direkt bei den zentralen bzw. dezentralen Führungskräften angesiedelt werden. Das zentrale Controlling sollte sich dabei mit der Vorgabe von Standards zur Durchführung des dezentralen Controlling, der Koordination der dezentralen Controllingaktivitäten, Hilfestellungen beim Aufbau der Kostenrechnung und der Kennzahlensysteme sowie der Aggregation und Auswertung der dezentralen Berichte beschäftigen. ⁵⁶⁹ Darüber hinaus ist es für das strategische Controlling in bereichsübergreifenden Fragen zuständig. Das dezentrale Controlling, das im Sinne der dezentralen Fach-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung den dezentralen Fachbereichsleitern und nicht dem zentralen Controlling unterstellt sein sollte, führt die Vor- und Nachkalkulationen, Analysen der Leistungskennzahlen und Abweichungs- und Wirtschaftlichkeitsanalysen durch, erstellt die dezentralen Berichte und erarbeitet ggf. Verbesserungsvorschläge. Ein wichtiger Vorteil der dezentralen Ansiedlung des Controlling besteht neben der Kompatibilität zu der dezentralen Entscheidungsstruktur in operativen Belangen darin, daß den Fachexperten in den einzelnen Bereichen "Wirtschaftlichkeitsexperten mit annähernd gleicher Machtposition" ⁵⁷⁰ gegenübergestellt werden und somit neben der fachlichen Perspektive Wirtschaftlichkeitsaspekte stärkere Berücksichtigung finden. Insgesamt sollte darauf geachtet werden, mit dem Controlling keine neue Bürokratisierung auszulösen, sondern effiziente Strukturen zur Steuerungsunterstützung aufzubauen. ⁵⁷¹

Entwicklungsfähigkeit. Angesichts der hohen Komplexität wird es nicht möglich sein, ein komplettes Controllingssystem in einem Schritt in allen Bereichen einzuführen. Deshalb muß das System so angelegt werden, daß es jederzeit erweiterbar ist.

Bereitschaft und Qualifikation der Beteiligten. Das kommunale Controlling kann nur dann seine Funktion als Instrument zur Steuerungsunterstützung entfalten, wenn alle Beteiligten bereit sind, die neu geschaffene Transparenz auch zu nutzen und Konsequenzen für die Planung und Durchführung kommunaler Leistungen zu ziehen. Diese Bereitschaft impliziert außerdem, Controlling nicht als Instrument für zusätzliche Kontrolle sowie zur Einengung von Spielräumen und fachlichen Gesichtspunkten ⁵⁷² zu begreifen, sondern als Instrument zur

⁵⁶⁸ Reinermann (1994): 46

⁵⁶⁹ vgl. Spohr (1996): 347

⁵⁷⁰ Lüder (1993): 266

⁵⁷¹ vgl. Hilbertz (1996): 241

⁵⁷² Bisweilen wird mit der Einführung von Controlling die Sorge verbunden, daß Wirtschaftlichkeitsaspekte fachliche Gesichtspunkte in den Hintergrund drängen und als Konsequenz bestimmte Leistungen, z.B. im Sozialbereich, gegenüber wirtschaftlich tragfähigeren Leistungen reduziert werden. WOLTERS, ein Vertreter der niederländischen Stadt TILBURG, geht in einem Interview auf dieses Problem ein: "Diese Gefahr besteht nur dann, wenn politisch zu kurz gedacht wird. Man kann mit der Kostenrechnung einsparen oder es auch sein lassen. Sie ist ein Instrument zur Abwägung politischer Entscheidungen. Man kann damit die Black Box transparent machen und rational über Möglichkeiten reden. Wenn manche sagen

Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Kommunalverwaltung im Interesse des Gemeinwohls.⁵⁷³ Darüber hinaus ist unbedingt erforderlich, durch entsprechende Schulungsmaßnahmen die Beteiligten mit den Controlling-Instrumenten vertraut zu machen, um eine konsequente Nutzung sicherzustellen.

3.3.3.2 Aufbau eines systematischen Personalmanagements

Der Aufbau eines systematischen Personalmanagements⁵⁷⁴ bildet einen weiteren wichtigen Baustein zur Revitalisierung der Kommunalverwaltung, da der Qualifikation und Motivation des Personals im "Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung" eine besondere Bedeutung zukommt. Nach Ansicht zahlreicher Vertreter aus Wissenschaft und kommunaler Praxis bestehen hinsichtlich des Personalmanagements in der Kommunalverwaltung zahlreiche Schwachstellen im Personalmanagement, angesichts deren Ausmaß KOETZ konstatiert, daß das Personal zwar den teuersten, zugleich jedoch den am schlechtesten gemanagten Produktionsfaktor der Kommunalverwaltung darstellt.⁵⁷⁵

Die Schwachstellen des kommunalen Personalmanagements⁵⁷⁶ lassen sich vier Kategorien zuordnen:

- Zielorientierung
- Motivation
- Qualifikation
- Arbeitszufriedenheit

Zielorientierung

Wie die Kommunalverwaltung als Ganzes leidet das kommunale Personalmanagement an einer unzureichenden Zielorientierung. Dies äußert sich darin, daß zumeist eine klare Personalpolitik, in der die wichtigsten Ziele und Leitlinien zur Personalarbeit festgelegt sind, eine systematische Planung des quantitativen und qualitativen Personalbedarfs sowie eine klare Perspektive für die Entwicklung von Mitarbeitern fehlen. Anstelle von klaren, operatio-

,wir können das nicht', dann meinen sie wohl eher ,wir wollen das nicht.' Sie haben Angst vor Transparenz." (Hartkemeyer (1996)).

⁵⁷³ Zu möglichen Befürchtungen des Vertretungsorgans, der Verwaltungsführung und der Mitarbeiter gegenüber dem Controlling vgl. Brüggemeier (1991): 111.

⁵⁷⁴ vgl. dazu exemplarisch Becker/Hansen (1997); KGSt (1996-6); Klages (1991); Klotz/Mauch (1994a), (1994b), (1994c), (1995a), (1995b), (1995c); Korintenberg (1997); Vaanholt (1997); Wald (1996); Wunderer (1994)

⁵⁷⁵ vgl. Koetz (1994): 303

⁵⁷⁶ vgl. exemplarisch Gnam (1995): 12; Lang (1996): 41f.; Reichard (1990): 58

nalisierten Zielsetzungen für die gesamte Personalarbeit wie auch für die einzelnen Mitarbeiter treten - wenn überhaupt - formale Regeln bzw. Vorschriften, deren Einhaltung das wichtigste Kriterium für Vorgesetzte und Mitarbeiter darstellt.⁵⁷⁷ Konsequenz dieses „Normenperfektionismus“⁵⁷⁸ ist zum einen die oftmals ausgeprägte Mißtrauens- und Absicherungskultur, die sich in detaillierten, für alle Eventualitäten ausgerichteten Verhaltensmustern, intensiver Kontrolle, Informationsdefiziten und Kompetenzbeschränkungen äußert.⁵⁷⁹ Zum anderen besteht beim einzelnen Mitarbeiter die Tendenz, der Fehlervermeidung deutlichen Vorrang gegenüber persönlichem Engagement zu geben.

Motivation

Trotz der formalen Existenz (Art. 33, Abs. 5 GG) des Leistungsprinzips sind die Anreizstrukturen⁵⁸⁰, welche die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter entscheidend mitprägen, in der kommunalen Personalwirtschaft unterausgeprägt bzw. sogar dysfunktional. So erschweren starre besoldungsrechtliche Regelungen - auch nach der Dienstrechtsreform⁵⁸¹ - die leistungsbezogene Bezahlung erheblich. Weitere dienstrechtliche Regelungen (z.B. starre Laufbahnen, Stellenobergrenzenverordnungen) erschweren leistungsorientierte Beförderungen bzw. Höhergruppierungen, die zudem oftmals nicht nach dem Leistungs- sondern nach dem Senioritätsprinzip erfolgen. Zusätzliche demotivierende Effekte gehen von der (nicht unbedingt sachorientierten) Einflußnahme von Politikern und Personalräten auf Personalentscheidungen aus.⁵⁸² Erschwerend kommt hinzu, daß angesichts der angespannten Finanzlage ein erheblicher „Beförderungsstau“ besteht, der für viele Nachwuchskräfte demotivierend wirkt. Aber nicht nur bei der Förderung besonders leistungsbereiter und -fähiger Mitarbeiter, sondern auch bei der Sanktionierung von Leistungsunwilligen bestehen erhebliche Schwierigkeiten.⁵⁸³

Von besonderer Bedeutung ist neben den Anreizstrukturen der große Nachholbedarf im Bereich der Personalführung, der sich vor allem darin manifestiert, daß Führungsaufgaben

⁵⁷⁷ HACK/LATTWEIN sprechen in diesem Zusammenhang von der Dienstweg-, Vorgesetzten- und Vorschriftenkonformität als wichtigstem Beurteilungskriterium (vgl. Hack/Lattwein (1996): 80f.).

⁵⁷⁸ Reichard (1990): 58

⁵⁷⁹ Ein Indiz für die Mißtrauens- und Absicherungskultur besteht in der gängigen Praxis, auch für kleinere Belange längere Aktennotizen mit größeren Verteilern (häufig vom Sachbearbeiter über alle Hierarchieebenen hinweg bis hin zum Dezernenten) anzufertigen (vgl. Perich (1994): 36).

⁵⁸⁰ vgl. dazu ausführlich Schedler (1993)

⁵⁸¹ vgl. dazu ausführlich Oechsler (1997): 30ff.; Oechsler/Vaanholt (1997): 529ff.

⁵⁸² vgl. Reichard (1990): 58f.

⁵⁸³ GOLLA, selbst Personalratsvorsitzender, verweist darauf, daß „viele Beschäftigten im öffentlichen Dienst meinen, daß es nahezu Selbstzweck ihres Arbeitgebers sei, Menschen zu beschäftigen und zu bezahlen. Das Verständnis, daß der Arbeitgeber eine Gegenleistung für die Bezahlung erwarten darf, fehlt vielfach. [...]

häufig nicht mit oberster Priorität behandelt werden.⁵⁸⁴ Dies liegt zum einen daran, daß die Führungskräfteauswahl bislang weniger nach den (erwarteten) Führungsqualitäten des Bewerbers als vielmehr nach anderen Kriterien, wie z.B. der Seniorität, der Qualität als Sachbearbeiter oder der Parteizugehörigkeit, erfolgt. Zum anderen werden die Führungskräfte nicht genügend auf ihre Führungsfunktion vorbereitet und betreiben als Konsequenz davon Sachbearbeitung auf hohem Niveau („der beste Sachbearbeiter wird zum ersten Sachbearbeiter“) anstelle von Mitarbeiterführung im Sinne von Motivation, Information, Aufgabenverteilung, Zielvorgabe und -überwachung sowie dem fachlichen, methodischen und persönlichen Coaching.⁵⁸⁵ Wie Führung wahrgenommen wird, hängt häufig von Zufälligkeiten wie der subjektiven Werthaltung und der Einstellung gegenüber Menschen ab.⁵⁸⁶

War und ist diese Praxis bereits in der traditionellen Kommunalverwaltung problematisch, wird das Problem in Zukunft besonders virulent, da sich die Führungsbedingungen in einer Kommunalverwaltung, die von der ziel-, und adressatenorientierten Leistungserbringung durch qualifizierte, weitgehend eigenverantwortliche „Dienst“-Leister geprägt ist, gravierend verändern.

Die besondere Schwierigkeit besteht darin, daß gerade das Führungsverhalten entscheidend die zur Modernisierung der Kommunalverwaltung notwendige Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter prägt.⁵⁸⁷ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Modernisierungsbemühungen bei den Kommunalverwaltungen, die für eine erhebliche Verunsicherung der häufig sicherheitsorientierten Mitarbeiter sorgen und damit sich negativ auf die Motivationslage der Beschäftigten auswirken. Gerade die labile Situation im Zuge der Reformaktivitäten erfordert einen stark erhöhten Führungsbedarf⁵⁸⁸, der jedoch nicht immer erkannt bzw. realisiert wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß weder die Anreizstrukturen noch die Personalführung konsequent und systematisch genug die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter fördern.⁵⁸⁹

Diese bei manchen anzutreffende Grundeinstellung hat verheerende Wechselwirkungen mit der Arbeitszufriedenheit und Motivation der anderen.“ (Golla (1996): 43f.)

⁵⁸⁴ vgl. exemplarisch Eggert (1996): 29, Reichard (1990): 63

⁵⁸⁵ „Der Flurschaden, der durch hervorragende Fachleute, die aber Führung nicht gelernt haben und auch von der persönlichen Mentalität her nicht beherrschen, in Führungspositionen angerichtet wird, ist unübersehbar.“ (Koetz (1996): 221)

⁵⁸⁶ vgl. Dollenbacher (1995): 353

⁵⁸⁷ STRATEMANN/WOTTAWA weisen darauf hin, daß abgesehen von psychischen Problemen, beruflicher Überforderung oder starker Orientierung auf Freizeitinteressen fehlende Motivation kein Mitarbeiter-, sondern ein Führungsproblem darstellt (vgl. Stratemann/Wottawa (1995): 203).

⁵⁸⁸ vgl. Perich, der auf (übertragbare) Erfahrungen im privatwirtschaftlichen Sektor verweist (vgl. Perich (1994): 34).

⁵⁸⁹ So zeigen Mitarbeiterbefragungen, daß sich viele Mitarbeiter eine Mehrbelastung wünschen, was auf eine große unausgeschöpfte Leistungsbereitschaft schließen läßt (vgl. Klages/Gensicke (1997): 31).

Vielmehr ist die vorhandene Motivation der Beschäftigten im wesentlichen auf intrinsische Faktoren und auf vorbildliches Verhalten von einzelnen Individuen auf Arbeits- und Führungsebene zurückzuführen. Deshalb muß - drastisch formuliert - konstatiert werden, daß im heutigen System Leistungsträger („Überzeugungstäter“) bis zum Erreichen der Demotivationsgrenze ausgebeutet werden (oder sich selbst ausbeuten), während Leistungsunwilligen bzw. -unfähigen viele Möglichkeiten für ein geruhames Nischendasein ohne Sanktionen eingeräumt werden.⁵⁹⁰

Qualifikation

Die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sind fachlich sehr gut auf ihre Aufgaben vorbereitet.⁵⁹¹ Allerdings wird die fundierte Ausbildung zu Generalisten durch enge Aufgabenzuschneide, geringe Entscheidungsspielräume und fehlende Entwicklungsmöglichkeiten häufig unzureichend genutzt.⁵⁹² Neben diesem Problem der Nutzung vorhandener Qualifikationen besteht die Schwierigkeit, daß die Ausbildung einen starken Fokus auf fachliche Belange hat, während Methoden-, Sozial- und persönliche Kompetenz nicht die erforderliche Beachtung finden.

Im Bereich der Fort- und Weiterbildung besteht sowohl bezüglich der Quantität als auch der Qualität der Qualifizierungsangebote ebenfalls erheblicher Nachholbedarf. NASCHOLD weist beispielsweise darauf hin, daß trotz der sehr hohen Personalintensität des öffentlichen Dienstes die Ausgaben für Fort- und Weiterbildung mit knapp einem Prozent der Personalausgaben weit unter dem privaten Sektor mit knapp zwei Prozent liegen.⁵⁹³ Wird diese inputorientierte, quantitative Perspektive um qualitative Überlegungen ergänzt (so erfolgt beispielsweise selten eine umfassende Evaluation der Schulungsmaßnahmen und die Anmeldung zur Qualifizierungsmaßnahmen erfolgt häufig erratisch) wird deutlich, daß - gerade angesichts der neuen Aufgaben und Rollen der Mitarbeiter im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells - im Bereich der Fort- und Weiterbildung verstärkte Anstrengungen notwendig sind.

Arbeitszufriedenheit

Probleme bestehen hier neben dem schlechten Image der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber vor allem in fehlenden Handlungsspielräumen und eingeschränkten Entscheidungsbefugnissen aufgrund der sehr zersplitterten, tayloristischen Organisation von Struktu-

⁵⁹⁰ vgl. Koetz (1996): 207

⁵⁹¹ KOETZ weist darauf hin, daß die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes häufig sogar eine bessere formale Qualifikation als vergleichbare Mitarbeiter in der Privatwirtschaft aufweisen (vgl. Koetz (1994): 304).

⁵⁹² vgl. Paul (1994): 19

⁵⁹³ vgl. Naschold (1994): 385

ren und Prozessen, durch die die Spontaneität und die Eigenverantwortlichkeit des einzelnen Mitarbeiters beeinträchtigt werden.⁵⁹⁴ Darüber hinaus wird die Arbeitszufriedenheit negativ durch die oftmals unzureichende Information (auch über den Reformprozeß) tangiert. Eine besondere Herausforderung besteht darin, im Rahmen des Modernisierungsprozesses den Wertewandel in der Arbeitswelt zu berücksichtigen und so die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten zu erhöhen. KLAGES nennt in diesem Zusammenhang eine Ergänzung der traditionellen Pflicht- und Akzeptanzwerte um Selbstentfaltungswerte, die „Schaffung eines Sozialklimas, welches der individuellen Einsatz- und Leistungsbereitschaft zugunsten der Ziele des Betriebs eine von allen anerkannten Bedeutung vermittelt“ Ferner verweist er auf die Möglichkeit, daß die Mitarbeiter stärker als bislang ihre „Persönlichkeit in die Arbeit einbringen und hierbei Bestätigung und Verstärkungen eigener Fähigkeiten und Neigungen zurückempfangen können.“⁵⁹⁵ SCHEDLER spricht mit Blick auf den Wertewandel vom „Complex man“, der weit größere Anforderungen an die Führung und das ihn umgebende System stellt, als „uns dies die relativ einfachen Menschenbilder vor ihm glauben machten“⁵⁹⁶.

Zusammenfassend zeigt sich, daß die genannten Schwierigkeiten im heutigen Personalmanagement meist nicht in der einzelnen Person begründet sind, sondern auf mangelhafte Strukturen und Systeme zurückzuführen sind. Daher gilt es, mit dem Aufbau eines systematischen Personalmanagements die Rahmenbedingungen derart anzupassen, „daß zum richtigen Zeitpunkt die am besten geeignete Person die Aufgabe erfüllt, für die sie fachlich und menschlich am meisten qualifiziert und motiviert ist“⁵⁹⁷ und damit letztlich auch die Arbeitszufriedenheit des einzelnen Mitarbeiters zu erhöhen.

Ein derartiges Personalmanagement muß folgende Komponenten umfassen:

- Personalpolitik- und planung
- Personalgewinnung und -auswahl
- Personaleinsatz
- Personalentwicklung
- Personalführung
- Personalverwaltung

⁵⁹⁴ vgl Kapitel 2.1.3.1

⁵⁹⁵ Klages (1991): 1157

⁵⁹⁶ Schedler (1994): 195

⁵⁹⁷ Steinbrenner (1995): 289

Personalpolitik und -planung

Ein systematisches Personalmanagement setzt eine Personalpolitik, in der die wichtigsten personellen Leitlinien festgelegt sind, sowie eine funktionierende Personalplanung voraus. Hierzu zählen alle Planungsbereiche, „die die Struktur und die Zusammensetzung des Personals bestimmen, die Ermittlung des Personalbedarfs sowie alle mit der Personalbeschaffung, der Erhaltung, dem Einsatz und der Verwaltung von Mitarbeitern zusammenhängenden Teilgebiete.“⁵⁹⁸

Während die Personalpolitik und die übergreifende Personalplanung (z.B. Festlegung von Personalbudgets) Aufgabe zentraler Stellen sind, stellt die Personalplanung der einzelnen Bereiche im Zuge der Dezentralisierungsbemühungen und der damit verbundenen dezentralen Entscheidungskompetenz für die Besetzung von Stellen eine dezentrale Aufgabe dar, die von den dezentralen Führungskräften wahrgenommen werden muß.

Personalgewinnung und -auswahl

Die dezentralen Einheiten erhalten im Neuen Steuerungsmodell nicht nur die Entscheidungskompetenz, ob eine Stelle überhaupt besetzt wird, sondern auch über die Auswahl der Bewerber. Diese „neue Freiheit“ wird allerdings dadurch eingeschränkt, daß viele Kommunen aufgrund ihrer Finanznot Einstellungsstopps verhängt wurden, die zur Konsequenz haben, daß die Besetzungen durch interne Kräfte erfolgen und damit dem internen Stellenmarkt eine besondere Bedeutung zukommt, während der externe Stellenmarkt an Relevanz einbüßt.⁵⁹⁹ Ein funktionierender interner Stellenmarkt erfordert zum einen Transparenz über die zu besetzenden Stellen und zum anderen eine entsprechende Bereitschaft aller Beteiligten, die Besetzungen intern vorzunehmen. Die erforderliche Transparenz kann dadurch geschaffen werden, daß prinzipiell alle offenen Stellen intern ausgeschrieben werden müssen.⁶⁰⁰ Die Bereitschaft, zu einem funktionierenden internen Stellenmarkt beizutragen, muß sowohl bei den Personalentscheidern als auch bei den potentiellen Bewerbern geweckt werden. Traditionell besteht bei den Entscheidern eine Tendenz zu externen Besetzungen, da die erforderliche Qualifikation häufig innerhalb der Verwaltung nicht exakt vorhanden ist und entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen nicht vorhanden sind. Deshalb ist erforderlich, daß entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden und die Führungsspitze der Verwaltung so weit wie möglich an dem Einstellungsstopp festhält. Auf der Bewerberseite muß die Bereitschaft zu einem Stellenwechsel gefördert werden, um zu verhindern, daß ein Personalbedarf

⁵⁹⁸ Wald (1996): 62

⁵⁹⁹ Ausnahmen bilden lediglich einige wenige hochspezialisierte Funktionen, für die in der Verwaltung nicht die erforderlichen Personen zur Verfügung stehen. Gleichwohl sollte der externe Stellenmarkt insbesondere für die Besetzung von herausragenden Positionen nicht vernachlässigt werden.

⁶⁰⁰ vgl. Schröder (1997a): 10

in einem bestimmten Bereich trotz vorhandener Personalüberhänge in anderen Bereichen nicht gedeckt werden kann. Deshalb sollte die Verwaltungsspitze aktiv bei den Mitarbeitern für den Stellenwechsel werben und gegebenenfalls Anreize für einen Wechsel schaffen, in dem beispielsweise die Aussicht auf weitere Beförderungen bzw. Höhergruppierungen von der Bereitschaft zu einem Stellenwechsel abhängig gemacht wird.

Von zentraler Bedeutung für das Funktionieren des internen Stellenmarktes ist, daß sich möglichst alle Mitarbeiter im internen Stellenmarkt befinden und kein „Pool“ gebildet wird, der lediglich Mitarbeiter aus dem Personalüberhang umfaßt.⁶⁰¹ Andernfalls besteht die Gefahr, daß der interne Stellenmarkt ein negatives Image bekommt und dadurch die Bereitschaft zu internen Wechselln sowohl auf Entscheider- als auch auf Bewerberseite sinkt.

Neben der Einrichtung des internen Stellenmarktes muß sichergestellt werden, daß das Stellenbesetzungsverfahren kompetent durchgeführt wird. Dazu gehört v.a. das Anfertigen eines Anforderungsprofils und der Stellenausschreibung, die Betreuung der Bewerber, die Durchführung der Vorstellungsgespräche, die Auswahlentscheidung sowie der Abschluß des Arbeitsvertrages.⁶⁰²

Sowohl bei der Einrichtung und dem Betrieb des internen Stellenmarktes als auch bei der Durchführung des Stellenbesetzungsverfahrens kommt dem zentralen Personalbereich eine wichtige Servicefunktion zu (Durchführungskompetenz), wenngleich die Entscheidungskompetenz in den dezentralen Einheiten liegt.

Personaleinsatz

Der Einsatz des Personals determiniert sehr stark die Leistungsbereitschaft und -fähigkeit sowie die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter. Die gegenwärtigen Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung bieten die Gelegenheit, den Personaleinsatz zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren, um eine leistungsmindernde Über- bzw. Unterforderung der Mitarbeiter zu vermeiden. Zum einen wird mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells und der damit einhergehenden dezentralen Fach-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung eine wichtige Grundlage für einen effektiveren, effizienteren und letztlich auch stärker mitarbeiterorientierten Personaleinsatz geschaffen, da nicht mehr von zentralen Stellen, sondern vor Ort über die Arbeitsprozesse und den Personaleinsatz entschieden wird. Diese größere Autonomie der dezentralen Einheiten bietet höhere Identifikationsmöglichkeiten für die

⁶⁰¹ Es ist jedoch sinnvoll, daß Personen im Personalüberhang sich automatisch in einem ihrer Qualifikation entsprechenden oder verwandten Stellenbesetzungsverfahren befinden. Dies kann auch für Personen, deren Leistungsfähigkeit stark eingeschränkt ist (sogenannte „Leistungsveränderte“) gelten, die mit Hilfe des internen Stellenmarktes – unter Besitzstandswahrung – eine weniger anspruchsvolle Tätigkeit übernehmen können (vgl. Schröder (1997a): 10f.).

Mitarbeiter, da der Grad der Fremdbestimmung abnimmt und die Ergebnisse ihrer Arbeit deutlicher spürbar werden. Außerdem besteht im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung die Möglichkeit, eine umfassendere und damit stärker sinnstiftende Sachbearbeitung anstelle des bislang verbreiteten Spezialistentums einzuführen sowie die zahlreichen Vorschriften, die den Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Mitarbeiter einengen, auf den Prüfstand zu stellen. Darüber hinaus bietet der Abbau von Hierarchieebenen die Möglichkeit, die Aufgaben der einzelnen Mitarbeiter interessanter und verantwortungsvoller sowie die Kommunikationsstrukturen einfacher zu gestalten.⁶⁰³

Diese Maßnahmen zum „Job enrichment“, also der qualitativen Anreicherung von Tätigkeiten durch neue oder veränderte Aufgaben, können durch ein „Job enlargement“ im Sinne einer besseren Auslastung der Mitarbeiter mit bestehenden Aufgaben ergänzt werden. Um zu verhindern, daß die Leitungen der dezentralen Einheiten aus Budgetgründen die Mitarbeiter überfordern, sollten diese Maßnahmen durch zentrale Stellen (z.B. Personalbereich) überwacht werden.

Eine weitere Möglichkeit zur Optimierung des Arbeitseinsatzes und der Vermeidung lährender Routine besteht in der Einführung von „Job rotation“. Hier wechseln Mitarbeiter in gewissen Abständen ihre Stelle, um so neue Erfahrungen zu sammeln, ihren Horizont zu erweitern sowie ihr fachliches und methodisches Know-How zu verbreitern. Diese Maßnahmen eignen sich insbesondere für (Nachwuchs-)Führungskräfte, da an sie besondere Anforderungen hinsichtlich Know-How und Flexibilität gestellt werden.

Der Modernisierungsprozeß selbst stellt ebenfalls eine gute Gelegenheit dar, die Motivation, Qualifikation und die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter zu erhöhen, indem sie an dem Reformprozeß aktiv mitwirken und so die Möglichkeit haben, ihren Arbeitsplatz und das Arbeitsumfeld mitzugestalten sowie wichtige Qualifikationen (z.B. Projektarbeit) zu erwerben.

Personalentwicklung

Die Personalentwicklung als „Summe und das Zusammenwirken aller derjenigen Maßnahmen, die sowohl zur Qualifizierung wie auch zur beruflichen Förderung und zur Motivierung der Beschäftigten geeignet sind“⁶⁰⁴, ist generell für die Leistungsfähigkeit von Institutionen von herausragender Bedeutung. Im Rahmen des Modernisierungsprozesses der Kommunalverwaltung besitzt sie jedoch einen noch höheren Stellenwert, da durch die Einsparungsnotwendigkeiten die Möglichkeiten, mit externen Kräften neue Qualifikationen und „neuen

⁶⁰² vgl. dazu ausführlich Wald (1996): 91ff.

⁶⁰³ in Anlehnung an Reichard (1990): 64

⁶⁰⁴ Klages (1991): 1150

Schwung“ in die Verwaltung zu bringen, extrem begrenzt sind. Vielmehr müssen die anstehenden Herausforderungen weitgehend mit den vorhandenen Mitarbeitern bewältigt werden, wozu weitreichende Qualifizierungs- und Motivationsmaßnahmen erforderlich sind. Damit stellt die Personalentwicklung entgegen der landläufigen Meinung, wonach sie in erster Linie Geld koste, eine notwendige Bedingung für eine leistungsfähige Kommunalverwaltung und damit eine rentable Investition dar. Allerdings ist notwendig, daß die Maßnahmen in sinnvoller Weise in einem Konzept aufeinander abgestimmt, konsequent implementiert und systematisch evaluiert werden.

Qualifizierung

Bei der Qualifizierung müssen alle Maßnahmen in einem Qualifizierungskonzept zusammengeführt werden, das für die einzelnen Schulungsprogramme Auskunft über Adressaten, Ziele, Inhalte, Dauer, Trainer und Evaluationskriterien gibt. Ein derartiges Konzept bietet die Möglichkeit, die Qualifizierung zu systematisieren und so zu verhindern, daß das Training der Mitarbeiter lediglich punktuell und damit häufig wirkungslos erfolgt.⁶⁰⁵ Von zentraler Bedeutung ist die regelmäßige Evaluation der Maßnahmen, um rechtzeitig auf Fehlentwicklungen reagieren zu können und der Personalentwicklung zum Erfolg zu verhelfen.

Eine wichtige Grundlage bei der Erarbeitung dieses Konzeptes bilden zum einen Anforderungsprofile der einzelnen Stellen, zum anderen eine Trainingsbedarfsanalyse, die gemeinsam mit den Mitarbeitern erstellt wird. Obwohl im Rahmen des Modernisierungsprozesses sicherlich die Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen erhöht werden müssen, ist angesichts des hohen Schulungsbedarfs eine Priorisierung notwendig. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf solche Qualifizierungsmaßnahmen gelegt werden, die den Mitarbeitern erlauben, neue Aufgaben wahrzunehmen und so den Stellenwechsel im Rahmen des internen Stellenmarktes erleichtern.⁶⁰⁶ Von zentraler Bedeutung ist hierbei, daß die neue Rolle und das dazu erforderliche Know-How nicht bloß vermittelt, sondern intensiv eingeübt werden. Einen weiteren Schwerpunkt sollten Maßnahmen zur Verbreiterung der Methoden-, Sozial- und persönlichen Kompetenz bilden.⁶⁰⁷ In diesem Zusammenhang ist eine Erhöhung der Lernfähigkeit („Metallernen“) besonders relevant, um die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit zu stärken.

⁶⁰⁵ vgl. Fischer (1995): 192

⁶⁰⁶ So werden in vielen Kommunalverwaltungen aus Effizienzgründen die zentralen Schreibdienste mit der Folge aufgelöst, daß die vorhandenen Schreibkräfte zu in anderen Bereichen einsetzbaren Sachbearbeitern weitergebildet werden müssen (vgl. Schröder (1997a): 11

⁶⁰⁷ vgl. dazu ausführlich KGSt (1996-6): 14ff.

Anreizstrukturen

Neben der Erarbeitung eines Qualifizierungskonzeptes gilt es, im Rahmen des Personalmanagements die Anreizstrukturen zu optimieren.⁶⁰⁸ Ziel ist, die desolaten bzw. dysfunktionalen Anreizmechanismen durch Systeme abzulösen, die Leistung und zielkonformes Verhalten belohnen bzw. Fehlverhalten sanktionieren, soweit dies rechtlich möglich ist. In diesem Zusammenhang sind materielle und immaterielle Anreize zu berücksichtigen.

Materielle Anreize. In verschiedenen Kommunen wird mit materiellen Anreizen experimentiert. In OFFENBACH wurde ein Modell eingeführt, das den Mitarbeitern die Möglichkeit einräumt, bei freiwerdenden Stellen auf eine Wiederbesetzung zu verzichten und die zusätzliche Arbeit mitzuerledigen. Sie bekommen dafür eine Zulage. Diese Zulage ist auf 30 % der eingesparten Mittel beschränkt und darf 1/12 des Gehaltes der verbleibenden Beschäftigten nicht übersteigen.⁶⁰⁹ Insgesamt ist der Erfolg dieser Programme allerdings begrenzt, was zum einen daran liegt, daß das öffentliche Dienstrecht nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit von materiellen Anreizen bietet und zum anderen die Ansätze häufig isoliert angewendet werden. Zudem stehen aufgrund der Konsolidierungsnotwendigkeiten nur sehr wenige Mittel zur Verfügung. Des weiteren bestehen bei den Personalvertretungen häufig gravierende Vorbehalte gegenüber derartigen Instrumenten.

Immaterielle Anreize. Aufgrund der Schwierigkeiten von materiellen Anreizen sind im Rahmen des Personalmanagements immaterielle Anreize von besonderer Bedeutung. GRÖMIG nennt in diesem Zusammenhang wichtige Motive der Beschäftigten:⁶¹⁰

„Die Beschäftigten sind an sinnhafter Arbeit, positiven Unternehmenszielen, an Anerkennung und der Übernahme von Verantwortung, aber auch an Freiräumen für ihre persönliche Entwicklung interessiert.“

Das Anreizsystem muß diese Aspekte aufgreifen und Maßnahmen einleiten, um im Zuge des Modernisierungsprozesses diese Motivatoren zu realisieren. Dabei wird deutlich, daß die Erarbeitung des Anreizsystems zahlreiche Interdependenzen zu anderen Reformthemen, wie z.B. den Personaleinsatz, die Qualifizierung und die Restrukturierung, aufweist, und deshalb nicht isoliert erfolgen kann.

⁶⁰⁸ Während bei der Einführung des Kontraktmanagements durch die Möglichkeit zur Mittelübertragung Anreize für die einzelnen Bereiche geschaffen werden, geht es bei den Anreizstrukturen im Rahmen des Personalmanagements um Anreize für die einzelnen Mitarbeiter.

⁶⁰⁹ vgl. Müller (1995): 27

⁶¹⁰ Grömig (1996): 19. KLAGES/GENSICKE kamen in zahlreichen Mitarbeiterbefragungen zu vergleichbaren Ergebnissen (vgl. Klages/Gensicke (1997): 32).

Als wichtiges Instrument bei der Erarbeitung eines Anreizsystems empfehlen KLAGES/GENSICKE eine Mitarbeiterbefragung, aus der die Bedürfnisse der Beschäftigten als Basis für das Anreizsystem hervorgehen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß Maßnahmen implementiert werden, die von Mitarbeitern nicht als attraktiv eingeschätzt werden und deshalb wirkungslos oder gar kontraproduktiv sind.⁶¹¹ Zahlreiche Autoren konstatieren, daß das Anreizsystem sich entgegen der landläufigen Meinung nicht zu stark auf materielle Anreize verengen darf, ohne die Möglichkeiten immaterieller Anreize entsprechend zu würdigen⁶¹², zumal deren Wirkung als stärker und dauerhafter eingeschätzt wird als die Wirkung von materiellen Anreizen.⁶¹³ Dieses Phänomen ist darauf zurückzuführen, daß Geld eher als „pacifier“⁶¹⁴ wirkt, während „echte“ Motivatoren, wie z.B. Selbstbestätigung, Anerkennung und Arbeitsaufgabe immaterielle Anreize darstellen.

Gleichwohl wird ein Anreizsystem erst dann seine volle Wirkung entfalten, wenn es sowohl materielle als auch immaterielle Aspekte berücksichtigt, zumal einige Maßnahmen, wie z.B. Beförderungen oder eine konsequente Verwendungsplanung für Nachwuchs-(Führungs-)Kräfte sowohl auf der materiellen als auch auf der immateriellen Dimension wirken. Des weiteren muß das Anreizsystem auch Sanktionen umfassen. Obwohl in der öffentlichen Verwaltung aufgrund des Dienstrechts auch hier Grenzen gesetzt sind, gibt es doch einige Möglichkeiten, die vor allem im Bereich der Intervention der Führungskraft liegen (z.B. Mitarbeitergespräche, Umbesetzungen auf weniger verantwortungsvolle Posten etc.). Voraussetzung ist allerdings, daß die Führungskraft diese meist unangenehmen Maßnahmen ergreift.

Personalbeurteilung

Da die Personalbeurteilung ein wichtiges Element für ein funktionierendes Personalmanagement darstellt, muß im Rahmen des Modernisierungsprozesses ein stringentes Beurteilungs-

⁶¹¹ KLAGES/GENSICKE verweisen darauf, daß mit den Mitarbeiterbefragungen keineswegs die „Büchse der Pandora“ geöffnet wird und die Wünsche der Mitarbeiter ohnehin nicht erfüllt werden können. Vielmehr zeigen zahlreiche Befragungsergebnisse, daß weniger mit dysfunktionalen Wünschen als mit Bedürfnissen nach aktiver beruflicher Selbstentfaltung zu rechnen ist (vgl. Klages/Gensicke (1997): 30). Zum Thema der Mitarbeiterbefragungen vgl. ausführlich Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): (1997); Janning (1996b): 180; Klages (1997b): 34ff.; Klages/Gensicke/Haubner (1994): 322ff.

⁶¹² vgl. Schedler (1994): 194; Grömig (1996): 19; Klages/Gensicke (1997): 30

⁶¹³ vgl. dazu exemplarisch Koetz (1996): 224

⁶¹⁴ Reichard (1990): 62.

KLAGES/GENSICKE verweisen auf Ergebnisse von zahlreichen Mitarbeiterbefragungen, aus denen hervorgeht, daß die Mitarbeiter „nicht vorrangig an die absolute, sondern an die relative Bezahlungshöhe denken. Wie verbale Äußerungen zu diesem Punkt belegen, geht es primär um subjektiv als belastend empfundene Gerechtigkeitsprobleme.“ Derartige Probleme werden darin gesehen, daß beispielsweise keine ausreichende Entsprechung zwischen der abgeforderten Leistung und der Wertigkeit der Stelle besteht bzw. unterschiedliche Stelleneinstufungen bei gleichen Anforderungen vorliegen (vgl. Klages/Gensicke (1997): 32f.)

system entwickelt werden. Die Personalbeurteilung nimmt innerhalb des kommunalen Personalmanagements eine wichtige Rolle ein, da sie zum einen der persönlichen Standortbestimmung jedes einzelnen Mitarbeiters dient, zum anderen die Voraussetzung schafft, die Instrumente der Personalentwicklung, wie z.B. Qualifizierungsmaßnahmen oder Beförderungen, sinnvoll einzusetzen.

In der kommunalen Praxis spielt die Personalbeurteilung bislang eine eher untergeordnete Rolle.⁶¹⁵ So ergab eine unsystematische Befragung von Kommunalverwaltungen in Hessen⁶¹⁶, daß Beurteilungen, wenn überhaupt, nur zum besonderen Anlaß, z.B. bei Beförderungen, vorgenommen wurden. Die gesetzlich vorgeschriebene Mindestfrist von fünf Jahren, in denen ein Mitarbeiter einer Regelbeurteilung unterzogen werden sollte, wurde ebenfalls nicht eingehalten. Zudem wurden teilweise Beurteilungssysteme verwendet, die mehrere Jahrzehnte alt waren. Außerdem waren Beurteilungsgespräche nach durchgeführter Beurteilung keine gängige Praxis.

Ein Beurteilungssystem muß neben den auf den Anforderungsprofilen der einzelnen Stelle basierenden Beurteilungskriterien die entsprechenden Leistungsstufen beinhalten. Außerdem müssen die Beurteilungszeiträume und der Modus der Beurteilung (schriftlich und/oder mündlich) festgelegt werden.

Erfolgskritisch ist, daß das Beurteilungssystem stringent angewendet wird. Dies bedeutet, daß für alle Mitarbeiter in allen Bereichen des Personalmanagements (also von der Personalauswahl über die Entscheidung bezüglich Qualifizierungsmaßnahmen bis hin zu Beförderungen) dieselben Kriterien zugrundegelegt werden und entsprechende Konsequenzen in den Personalentscheidungen gezogen werden.⁶¹⁷

Personalführung

Sowohl in den bisher behandelten Feldern des Personalmanagements als auch in vielen weiteren Bereichen (z.B. aufgrund der Dezentralisierung von Verantwortung) werden hohe und veränderte Anforderungen an die Führungskräfte gestellt. Waren in der Vergangenheit die Führungskräfte in der Kommunalverwaltung eher auf fachliche Aufgaben fokussiert, treten künftig stärker Managementaufgaben in den Vordergrund, da organisatorische, personelle und finanzielle Angelegenheiten des Bereichs eigenverantwortlich zu steuern sind. Die neue Rolle einer Führungskraft wird überwiegend darin bestehen, „die Steuerung durch

⁶¹⁵ GOLLA beschreibt die Praxis der kommunalen Personalbeurteilung pointiert: „Konsequenzen werden nur dann gezogen, wenn die Beurteilungen negativ sind. Und weil das begründet werden muß, gibt man lieber Gefälligkeitsbeurteilungen, man will ja keinen Ärger.“ (Golla (1996): 45)

⁶¹⁶ vgl. Friedrich (1998): 32

⁶¹⁷ vgl. Klages (1991): 1160

Leistungsabsprachen sowohl mit der Verwaltungsführung als auch mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im eigenen Bereichen zu erreichen.“⁶¹⁸

Aufgrund dieser Aufgabenverschiebung muß im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung ein besonderes Augenmerk auf die Qualifikation der Führungskräfte gerichtet werden, zumal von dem Verhalten der Führungskräfte eine hohe Signalwirkung auf das Verhalten der Mitarbeiter ausgeht. Dies gilt sowohl im Umgang mit Bürgern und Mitarbeitern der Verwaltung⁶¹⁹, als auch für den Reformprozeß, den die Mitarbeiter nur dann als glaubwürdig anerkennen, „wenn ihre jeweiligen Vorgesetzten die Ziele des Prozesses auch selbst ‚vorleben‘.“⁶²⁰

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung muß die Verbesserung der Personalführung sowohl bei der Besetzung neuer Führungspositionen als auch bei vorhandenen Führungspositionen Berücksichtigung finden.

Besetzung neuer Führungspositionen. Aufgrund der mit der Modernisierung verbundenen Restrukturierungen die Möglichkeit, Führungspositionen neu auszuschreiben.⁶²¹ Neben dem Vorteil, daß sich die Kandidaten im Bewerbungsverfahren zu den Zielen der Verwaltungsreform erklären müssen, können besonders führungskompetente Personen in der mit Personalverantwortung verbundenen Funktionshierarchie eingesetzt werden, während eher auf Fachkompetenz ausgerichtete Kräfte Aufgaben in der „Kompetenzhierarchie“⁶²² (z.B. als Spezialisten für Rechtsfragen) übernehmen. Unabhängig von ihrem Einsatzgebiet müssen die neuen Führungskräfte intensiv auf ihre neue Rolle vorbereitet werden.

Qualifizierung bereits vorhandener Führungskräfte. Die vorhandenen Führungskräfte müssen weitergebildet und auf die neuen Aufgaben, die beispielsweise aus der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung resultieren, vorbereitet werden.

Abbildung 17 gibt einen exemplarischen Überblick über die erforderlichen Qualifikationen von Führungskräften.

⁶¹⁸ KGSt (1996-6): 13

⁶¹⁹ STRATEMANN/WOTTAWA verweisen darauf, daß viele Mitarbeiter deshalb unzufrieden werden, weil von ihnen verlangt wird, daß sie sich gegenüber Kunden nach bestimmten Qualitätsstandards zu verhalten haben, die jedoch von Führungskräften gegenüber den Mitarbeitern nicht eingehalten werden (vgl. Stratemann/Wottawa (1995): 94).

⁶²⁰ Janning (1996b): 177

⁶²¹ So wurden beispielsweise in LUDWIGSHAFEN die neu eingerichteten Stellen der Fachbereichsleiter ausgeschrieben und deutlich gemacht, daß von den Stelleninhabern eine aktive Unterstützung des Reformprozesses erwartet wird.

⁶²² Henn (1995): 310ff.

Abbildung 17: Erforderliche Qualifikationen von Führungskräften

Sozialkompetenz	Methodenkompetenz
• Prozeßsteuerungsfähigkeit • Mitarbeiterinformation und –beteiligung • Konfliktfähigkeit • Fähigkeit, motivationsbehindernde Faktoren zu beseitigen • Fähigkeit, Personalentwicklungs- und Lernprozesse zu gestalten • Vertrauen schaffen	• Zielvereinbarungstechniken • Managementtechniken (z.B. Projektmanagement) • Handlungsfolgen abschätzen und bewerten • Qualitätsmanagementfähigkeiten
Persönliche Kompetenz	Fachkompetenz
• Ganzheitliches und konzeptionelles Denkvermögen • Kooperations- und Teamfähigkeit • Verantwortungs- und Leistungsbereitschaft • Eigenverantwortung und Selbstkontrolle • Persönliche Integrität • Risikobereitschaft	• Grundkenntnisse des Neuen Steuerungsmodells • betriebswirtschaftliche Grundkenntnisse • Fachwissen in Anhängigkeit der jeweiligen Aufgabenstellung • Grundkenntnisse aus den bisherigen Querschnittsbereichen

Quelle: KGSt (1996-6): 14

Hinsichtlich der Qualifizierungsansätze weist die KGSt darauf hin, daß es neben der Vermittlung der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenzen vorrangig darum geht, Schlüsselqualifikationen zu vermitteln sowie das Lernen am Arbeitsplatz und die kritische Selbstreflexion zu verstärken. Dies kann beispielsweise durch eine gegenseitige Betreuung von Führungskräften (als kollegiale Beratung), durch Qualifizierungsmaßnahmen in der Prozeßberatung und –gestaltung oder durch Supervision als Reflexion und Veränderung von beruflichen Schwierigkeiten und beruflichem Handeln erfolgen.⁶²³

⁶²³ vgl. KGSt (1996-6): 14 und 37

In einigen Verwaltungen werden im Rahmen des Reformprozesses sogenannte Führungsleitlinien erarbeitet, in denen die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Führungskräften und ihren Mitarbeitern kodifiziert werden.⁶²⁴ Wenngleich die Wirkung derartiger Leitlinien nicht sofort greifbar ist und immer die Gefahr besteht, diese als vage Absichtserklärungen zu belassen, können sie helfen, das Verhalten der Organisationsmitglieder verlässlicher zu machen, die Arbeitsmotivation und die Identifikation mit der Institution zu erhöhen und Führungsprozesse transparenter zu gestalten.⁶²⁵

Obwohl ihre Voraussetzungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung aufgrund der greifbareren Gelegenheiten und des höheren Handlungsbedarfs günstiger sind als in der gängigen kommunalen Praxis, bleibt die Optimierung des Führungsverhaltens ausgesprochen schwierig. Zum einen ist mit einer „Änderungsresistenz“⁶²⁶ einiger Führungskräfte zu rechnen, zum anderen werden die politischen Gremien ihr Abstimmungsverhalten nicht unbedingt an den Führungskompetenzen der Kandidaten, sondern weiterhin nach politischem Kalkül ausrichten wollen. Dennoch kann dieses Thema aufgrund seiner großen Relevanz nicht ignoriert werden.

Personalverwaltung

Die Personalverwaltung umfaßt traditionell alle mit dem Personalwesen verbundenen administrativen Aufgaben.⁶²⁷ Diese Aufgaben können nach Beratungsaufgaben (z.B. beim Abschluß von Dienstvereinbarungen zwischen Verwaltungsspitze und Personalrat), Richtlinienfunktionen (z.B. Ausarbeit von Richtlinien zum Arbeitsschutz) und Serviceaufgaben (z.B. Entgeltabrechnung) unterschieden werden. Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung kommen neue Aufgaben im Bereich der Personalverwaltung hinzu. So erfordert beispielsweise die systematische Personalplanung und die Personalentwicklung im Sinne eines Personalcontrolling fundierte Informationen über die Mitarbeiter, ihre Einsatzgebiete und ihre Qualifikationen, so daß der Aufbau und der Betrieb eines umfassenden, EDV-gestützten Personalinformationssystems eine wichtige Funktion der Personalverwaltung darstellt. Eine weitere Aufgabe der Personalverwaltung besteht darin, die Funktionsfähigkeit des internen Stellenmarktes sicherzustellen.

Um zu verhindern, daß die geschilderten Maßnahmen im Bereich des Personalmanagements im Zeitablauf wirkungslos verpuffen oder andere Reformaktivitäten konterkarieren, müssen

⁶²⁴ vgl. KGSt (1996-6): 38 (Kreisverwaltung SOEST), Wiechers (1997): 325ff. (Stadtverwaltung LUDWIGSHAFEN); Müller-Seitz/Heyer (1994): 422ff. (Amt für Strom- und Hafenbau der Freien und Hansestadt HAMBURG)

⁶²⁵ vgl. Müller-Seitz/Heyer (1994): 422

⁶²⁶ Klages/Gensicke (1996): 35

⁶²⁷ vgl. dazu ausführlich Wald (1996): 365

die einzelnen Maßnahmen miteinander verknüpft und mit den anderen Reformaktivitäten (z.B. der Restrukturierung) abgestimmt werden.⁶²⁸ Zudem ist erforderlich, ein wirkungsvolles Controlling einzuführen. Als wichtiges Instrument können hierfür regelmäßig Mitarbeiterbefragungen dienen, die zum einen als Standortbestimmung bezüglich der Qualität des Personalmanagement, zum anderen als Möglichkeit zur Abfrage von Verbesserungsnotwendigkeiten bzw. -möglichkeiten dienen, durchgeführt werden.

Mit dem Aufbau eines systematischen Personalmanagements wird ein wichtiger Beitrag gelegt, daß die „Früchte der Verwaltungsmodernisierung“⁶²⁹ auch den Mitarbeitern der Kommunalverwaltung zugute kommen. Insofern erfüllt das Personalmanagement ein doppeltes Ziel: Zum einen wird die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung und die Zufriedenheit der einzelnen Mitarbeiter erhöht, zum anderen wird die Bereitschaft der Beschäftigten, den Modernisierungsprozeß zu unterstützen, gesteigert. Trotz dieser wichtigen Zielsetzungen und des hohen Handlungsbedarfs in den meisten Kommunalverwaltungen spielt der Aufbau eines systematischen Personalmanagements bislang gegenüber anderen Reformthemen eine eher untergeordnete Rolle. Zwar werden vielerorts Maßnahmen insbesondere zur Personalentwicklung erarbeitet, jedoch ist ein Personalmanagementsystem, das die erfolgsnotwendige Verknüpfung der einzelnen Maßnahmen untereinander und der Maßnahmen im Personalbereich mit anderen Themen der Verwaltungsreform (z.B. der Restrukturierung) vornimmt, bislang - von wenigen Beispielen abgesehen⁶³⁰ - nicht realisiert.

Einer der sehr vielschichtigen Gründe für die Schwierigkeiten beim Aufbau eines Personalmanagements besteht in einem bei vielen Veränderungsprozessen beobachtbaren Phänomen, daß „weiche“ Themen, wie die Erarbeitung eines Qualifizierungskonzeptes, nicht mit derselben Konsequenz nachgehalten werden wie „harte“ Maßnahmen (z.B. Restrukturierungen). Darüber hinaus erschwert das öffentliche Dienstrecht in einigen Bereichen (z.B. leistungsbezogene Entlohnung) die Reformbemühungen, wobei bisweilen der Eindruck entsteht, daß dieses Argument eher als Rechtfertigung für die passive Rolle vorgeschoben wird.

Am bedeutsamsten wiegen jedoch Vorbehalte seitens der Personalvertretung sowie einzelner Führungskräfte aus Verwaltung und Politik gegenüber der Anwendung bzw. der Wirkung von Instrumenten des Personalmanagements. So wird vor allem seitens der Personalvertretung bezweifelt, ob die Kommunalverwaltung überhaupt in der Lage ist, verantwortungsvoll mit den vorgeschlagenen Instrumenten umzugehen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die

⁶²⁸ vgl. Klages (1991): 1158

⁶²⁹ Naschold (1997): 11

⁶³⁰ So sind beispielsweise die Stadtverwaltungen DUISBURG und DETMOLD sowie die Kreisverwaltung SOEST im Bereich des Personalmanagements sehr aktiv (vgl. KGSt (1996-6): 38ff.).

Anreizsysteme sowie auf das Beurteilungswesen, bei denen tatsächlich ohne eine entsprechende Qualifizierung und Überwachung der Führungskräfte die Gefahr einer willkürlichen und damit kontraproduktiven Anwendung besteht. Außerdem wird befürchtet, daß durch ein systematisches Personalmanagement eine Kriterienverschiebung zuungunsten der sozialen Aspekte zustandekommt.⁶³¹ Die Beurteilung dieses Argumentes hängt davon ab, inwieweit die gängige Praxis (z.B. die Beförderung nach der Altersliste) als sozial bzw. gerecht empfunden wird oder ob ein leistungsbezogenes System, das gleichwohl durch entsprechende Richtlinien (z.B. für die Beschäftigung Behinderter) den Schutz benachteiligter Personen beinhalten kann, für sinnvoller erachtet wird. Angesichts der Notwendigkeit zu einer drastischen Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung und den negativen Begleiterscheinungen der gängigen Praxis auf die Motivation leistungsbereiter Mitarbeiter scheint jedoch in der gegenwärtigen Situation die Einführung eines systematischen, transparenten Systems angebracht.

Weitere Probleme liegen darin, daß einzelne Führungskräfte in Politik und Verwaltung befürchten, durch ein systematisches Personalmanagement die Möglichkeiten zur Ämterpatronage und zum Einsatz ihres „Fingerspitzengefühls“ bei Personalentscheidungen zu verlieren.⁶³² Diesen Vorbehalten, die allerdings nicht explizit geäußert werden, können nur durch intensive Gespräche mit den entsprechenden Personen begegnet werden. In diesen Gesprächen sollten die Vorteile einer Systematisierung des Personalmanagements erläutert werden und zugleich darauf hingewiesen werden, das keinesfalls auf das „Fingerspitzengefühl“ bei Personalentscheidungen verzichtet werden soll, wenngleich gerade der Schaffung von Transparenz bei Personalentscheidungen eine wichtige Funktion zukommt. Schließlich spielt sicherlich die immer noch in vielen Kommunalverwaltungen in der Tradition des „Beamtenethos“⁶³³ und des Alimentationsprinzips⁶³⁴ vertretene Auffassung eine Rolle, wonach die gut ausgebildeten Mitarbeiter „von sich aus“ leistungsfähig und –bereit sind und deshalb gesonderte Maßnahmen, deren Finanzierung angesichts leerer Kassen ohnehin schwierig ist, nicht notwendig sind.

Diese Schwierigkeiten dürfen die Kommunalverwaltungen nicht davon abhalten, mit dem Aufbau eines systematischen Personalmanagements zu beginnen. Dabei ist von zentraler Bedeutung, daß sich die Verwaltungsspitze stark in diesem Thema engagiert und wegen der

⁶³¹ vgl. Klages (1991): 1160

⁶³² vgl. Klages (1991): 1160

⁶³³ Klages (1991): 1151, Reichard (1990): 58

⁶³⁴ Nach dem Alimentationsprinzip werden in der Besoldung „nicht Gegenleistungen erbracht, sondern ein Unterhalt für eine am angemessene Lebensführung für die prinzipiell zur Verfügung gestellte Arbeitskraft.“ (Koch (1991): 1173)

hohen Signalwirkung mit gutem Beispiel (z.B. im Führungsverhalten) vorangeht. Außerdem ist eine intensive Partizipation der Führungskräfte und Mitarbeiter unbedingt notwendig.⁶³⁵

3.3.3.3 Schaffung von Wettbewerbsstrukturen

Um die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung zu erhöhen, stellt die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen ein wichtiges Element des kommunalen Veränderungsmanagements dar, weil mit Hilfe des Wettbewerbs - in Analogie zur Privatwirtschaft - die Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung erhöht und die Qualität der Leistungen sowie die Innovationsfähigkeit gesteigert werden kann. Zudem sollen die Wettbewerbsstrukturen für eine höhere Transparenz über die Kosten und Leistungen sorgen und damit einen wichtigen Beitrag für die demokratische Legitimation der Kommunalverwaltung leisten. Die Grundidee besteht somit darin, durch die Wettbewerbsmechanismen "Suchprozesse nach Effizienz und Effektivität"⁶³⁶ auszulösen und so im von HAYEKschen Sinne den "Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" zu nutzen, da die herkömmliche bürokratische Steuerung der Verwaltung nicht für ausreichenden intrinsischen Druck zur Suche nach den optimalen Lösungen sorgt. Insofern stellt der Wettbewerb keinen "Selbstzweck", sondern ein Mittel zur Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit dar.⁶³⁷

Traditionell ist die Kommunalverwaltung, abgesehen von dem häufig eher diffus wahrgenommenen Standortwettbewerb zwischen einzelnen Kommunen, weitgehend dem Wettbewerb entzogen. Die Gründe hierfür liegen zum einen in der Spezifität und der Komplexität der kommunalen Leistungen und der dafür häufig notwendigen hohen Investitionen. Sind alternative Anbieter rechtlich zulässig, führen die Informationsasymmetrie zugunsten der (kommunalen) Anbieter und die hohen Einstiegskosten zu einer - wenn überhaupt vorhandenen - geringen Anzahl von Marktteilnehmern.⁶³⁸ Zum anderen wird häufig die Auffassung vertreten, daß in weiten Teilen der Verwaltung (z.B. im Kultur- oder Sozialbereich) Wettbewerbsmechanismen nicht die gewünschten Ergebnisse liefern und deshalb die bürokratischen und demokratischen Steuerungsmechanismen überlegen sind. Außerdem spielt das traditionelle Aufgabenverständnis eine wichtige Rolle, wonach die Kommunalverwaltung als „Rundumanbieter“ die Erstellung der von ihr angebotenen Leistungen auch selbst übernimmt und dabei der Wettbewerb die Möglichkeit zur politischen Profilierung einschränken würde.⁶³⁹

⁶³⁵ vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.4.2

⁶³⁶ Naschold (1994): 389

⁶³⁷ vgl. Stratemann/Wottawa (1995): 75

⁶³⁸ vgl. Lüder (1996b): 98

⁶³⁹ vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.3.1.2

Sollen die positiven Wirkungen des Wettbewerbs genutzt werden, muß eine generelle Bereitschaft der kommunalen Akteure vorhanden sein, sich dem Wettbewerb zu stellen. Diese Bereitschaft umfaßt insbesondere die Schaffung von Transparenz über die Kosten und die Ergebnisse des kommunalen Handelns.

Außerdem muß den o.g. Besonderheiten Rechnung getragen werden. Deshalb ist ein differenziertes Konzept notwendig, das die „vielfältigen Marktunvollkommenheiten“⁶⁴⁰ berücksichtigt und zwischen drei Arten von Wettbewerbs unterscheidet⁶⁴¹:

- **Offener Wettbewerb** verwaltungsinterner Einheiten mit dem externen Leistungsangebot über öffentliche Ausschreibungen.
- **Latenter Wettbewerb** durch interne Quasi-Märkte
- **Interkommunale Leistungsvergleiche**, in denen Kommunen nach festgelegten Methoden im Sinne eines Benchmarking⁶⁴² die Kosten und Ergebnisse ihrer Arbeit miteinander messen, um daraus Lehren für die Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit zu ziehen.

Während sich die ersten beiden Wettbewerbsarten lediglich für prinzipiell marktfähige Leistungen eignen, sind die interkommunalen Leistungsvergleiche sowohl für alle Leistungen tauglich. Obwohl es sich beim latenten Wettbewerb und bei den interkommunalen Leistungsvergleichen um Wettbewerbssurrogate handelt, die den Wettbewerb lediglich simulieren, zeigt die Reformpraxis, daß die Wirkungen der „Als-ob-Wettbewerbe“⁶⁴³ denen des echten Wettbewerbs sehr nahe kommen.

Im folgenden werden die Grundzüge der drei Wettbewerbsarten sowie die Voraussetzungen ihrer erfolgreichen Anwendung beschrieben.

3.3.3.3.1 Offener Wettbewerb

Die Grundidee dieser Wettbewerbsform besteht darin, daß eine Kommune bisher verwaltungsintern erstellte Leistungen öffentlich ausschreibt, wobei an der Ausschreibung interne und externe Anbieter (private oder andere öffentliche Institutionen) teilnehmen können. Die Vergabe der Leistung erfolgt an diejenige Einheit, welche die vorher spezifizierten Leistungen für einen bestimmten Zeitraum am qualitativ hochwertigsten und am kostengün-

⁶⁴⁰ Lüder (1996b): 99

⁶⁴¹ in Anlehnung an Adamaschek/Banner (1997): 210ff.

⁶⁴² Als Benchmarking wird ein kontinuierlicher Prozeß verstanden, „Produkte, Dienstleistungen und Verfahren mit denen der stärksten Konkurrenten oder vergleichbaren Einrichtungen zu messen, um aus diesem Vergleich Maßstäbe und Lehren für die eigene Organisation zu erhalten.“ (Camp, zitiert nach von Bandemer (1995): 220).

⁶⁴³ Koetz (1993), (1994)

stigten erstellen kann. Der mit diesem „Ausschreibungswettbewerb“ verbundene Marktdruck schafft Anreize für die internen Leistungsanbieter, ihre Leistungsfähigkeit mindestens auf das Niveau des Marktes zu erhöhen, da andernfalls ihr Fortbestehen nicht gewährleistet ist. Dieses Verfahren, das seit einigen Jahren erfolgreich in Großbritannien⁶⁴⁴ und verstärkt auch in den USA⁶⁴⁵ angewendet wird, zielt somit nicht auf eine Privatisierung der Leistungserstellung, sondern auf die Herstellung von Konkurrenzfähigkeit zwischen verwaltungsinternen und externen Leistungsanbietern. FAIRBANKS, City Manager der amerikanischen Stadt PHOENIX, beschreibt eindrücklich die Erfahrungen des offenen Wettbewerbs mit privaten Anbietern, der seit Ende der 70er Jahre durchgeführt wird:⁶⁴⁶

„In der Frühphase dieses Wettbewerbsprozesses verlor die Stadt Phoenix bei den meisten Ausschreibungen gegen die privaten Anbieter. Im Laufe der Jahre lernten wir jedoch, wie man den Betrieb strafft, die Kosten senkt, die Ausrüstungen modernisiert und den Mitarbeitern die Möglichkeiten zur optimalen Nutzung ihrer Fähigkeiten bietet. Heute konkurrieren wir im direkten Vergleich mit dem Privatsektor. In rund 50 % der Fälle gewinnen wir dabei. In den anderen Fällen unterliegen wir. Unsere Steuerzahler aber zählen stets zu den Gewinnern, da wir bei unseren Leistungsanforderungen den gleichen Wert auf die Servicequalität wie auf die Kosten legen. Qualität wird bei diesen Verträgen garantiert. Die Stadt konnte während der letzten 13 Jahren mit dieser wettbewerbsorientierten Ausschreibungspraxis nachweislich Einsparungen in Höhe von \$ 24 Mio. erzielen. Unsere städtische Revisionsabteilung verfolgt unsere wettbewerbsorientierte Ausschreibungen sehr genau, um sicherzustellen, daß auch tatsächlich alle direkten und indirekten Kosten aufgeführt sind und die festgelegten Leistungsvorgaben erreicht werden.“

Wie in dem Zitat von FAIRBANKS deutlich wird, setzt eine erfolgreiche Anwendung des „Ausschreibungswettbewerbs“ eine Reihe von Bedingungen voraus.

So muß im Rahmen der **Ausschreibung** entschieden werden, welche Leistungen in das Verfahren einbezogen werden sollen, wobei sich das Verfahren natürlich nur für solche Leistungen eignet, die auf dem Markt erhältlich sind, d.h. vor allem für interne Serviceleistungen, wie z.B. EDV, Hausreinigung oder Kantine oder für externe Dienstleistungen, deren Erstellung nicht gesetzlich durch die Verwaltung selbst vorgeschrieben ist (z.B. Müllentsor-

⁶⁴⁴ vgl. dazu ausführlich Naschold (1994): 383ff., Bölle (1993): 31ff.

⁶⁴⁵ vgl. dazu ausführlich Campbell/Perkins/Fairbanks (1997): 55ff.

⁶⁴⁶ Fairbanks (1994): 121f.; vgl. ferner Fairbanks (1995): 102f.; Campbell/Perkins/Fairbanks(1997): 58ff.

gung).⁶⁴⁷ Diese Leistungen müssen in Ausschreibungen vor allem in qualitativer Hinsicht so spezifiziert werden, daß die Angebote bzw. die Leistungserbringung der Anbieter überprüft werden kann.

Die **Auftragsvergabe** erfordert, daß die Kosten und erwarteten Leistungen vollständig erfaßt werden. Dabei sind bei externer Vergabe neben den direkten Kosten für den externen Anbieter insbesondere die internen Transaktionskosten für die Anbahnung, den Abschluß und die Überwachung der externen Leistungserstellung zu berücksichtigen. Außerdem muß beachtet werden, daß die Kosten der Kommunalverwaltung bei einer Fremdvergabe von Aufträgen deutlich steigen, wenn es nicht gelingt, das bislang für die entsprechenden Aufgaben eingesetzte Personal anderweitig sinnvoll zu beschäftigen⁶⁴⁸ bzw. den Personalbestand durch Nutzung der natürlichen Fluktuation abzubauen. Dies gilt auch für technische Anlagen, die bei einer Fremdvergabe nicht mehr genutzt werden. Um den internen Einheiten im Wettbewerb mit den häufig kostengünstigeren externen Anbietern eine Chance zu geben, kann ihnen eine „Schutzfrist“ eingeräumt werden, um die Lücke zum Wettbewerb zu schließen. Des weiteren besteht die Möglichkeit, Faktoren, die nicht von der einzelnen Einheit beeinflußt werden können (wie z.B. höhere Personalkosten aufgrund höherer Tariflöhne oder ungeeignete technische Ausrüstung wegen Fehlentscheidungen in der Vergangenheit), gesondert darzustellen und nicht in den Vergleich mit den externen Anbietern einzubeziehen.⁶⁴⁹ In jedem Fall muß der Einstieg in den offenen Wettbewerb von Maßnahmen des Personalmanagements flankiert werden, um die Mitarbeiter in ihrer Leistungsfähigkeit und –bereitschaft auf die neue Situation vorzubereiten.

Eine weitere Bedingung besteht darin, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auch im Zeitablauf sicherzustellen, da das Ersetzen eines öffentlichen durch ein privates Monopol keine Wohlfahrtseffekte bringen wird. Um den Wettbewerb aufrechtzuerhalten, sollten daher die Aufträge zeitlich befristet und nach Möglichkeit in einzelnen Losen (die auch zwischen privaten und öffentlichen Anbietern aufgeteilt werden können) vergeben werden. Gleichwohl besteht in der Aufrechterhaltung des Wettbewerbs insbesondere bei größeren Infrastrukturaufgaben eine besondere Herausforderung, da hier die Voraussetzung mehrerer Anbieter nicht immer sichergestellt ist. Deshalb sollte eine Kommunalverwaltung bei einem Einstieg in den „Ausschreibungswettbewerb“ zunächst mit einfacheren Leistungen, für die mehrere Anbieter vorhanden sind, beginnen.

⁶⁴⁷ In diesem Zusammenhang sollte auch geklärt werden, ob den internen Einheiten erlaubt wird, ihre Leistungen extern anzubieten (vgl. Majj (1997): 168).

⁶⁴⁸ vgl. von Bandemer (1995): 225

⁶⁴⁹ Mit diesem Verfahren ist allerdings die Gefahr verbunden, daß eher über die Beeinflußbarkeit von Faktoren als über tatsächliche Verbesserungsmaßnahmen diskutiert wird.

Die **Leistungserstellung** muß regelmäßig unter Qualitäts- und Kostenaspekten mit Hilfe eines leistungsfähigen Berichtswesens überprüft werden, um das in der Ausschreibung festgelegte Serviceniveau auch tatsächlich anbieten zu können.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann der offene Wettbewerb zwischen internen und externen Anbietern zu einer erheblichen Steigerung der kommunalen Leistungsfähigkeit beitragen.

3.3.3.3.2 Latenter Wettbewerb durch interne Quasi-Märkte

Diese Art des Wettbewerb stellt gewissermaßen eine abgeschwächte Form des offenen Wettbewerbs dar. Grundidee ist, durch den Aufbau interner Kunden-Anbieter-Beziehungen auch bei solchen Leistungen Marktkräfte zu nutzen, die aus politischen, strategischen oder praktischen Erwägungen nicht fremdvergeben werden sollen und deshalb der „Ausschreibungswettbewerb“ nicht angewendet werden soll. Der Wettbewerb wird dadurch simuliert, daß das Budget der internen Kunden durch interne Leistungsverrechnung belastet wird. Die internen Kunden sind dann daran interessiert, vom internen Anbieter in bezug auf Preis und Qualität nicht schlechter behandelt zu werden als vom Markt. Deshalb werden die Kunden trotz der Verpflichtung zum internen Bezug von Leistungen versuchen, die Marktkonditionen zu ermitteln und mit den Konditionen der internen Anbieter zu vergleichen und diese gegebenenfalls unter Druck setzen. Wird die Verpflichtung zum internen Bezug von Leistungen aufgegeben, transformiert sich der latente zum offenen Wettbewerb.

Bei der Definition interner Kunden-Anbieter-Beziehungen kommt es darauf an zu vermeiden, daß die internen Wettbewerbsbeziehungen zum Selbstzweck⁶⁵⁰ werden, da andernfalls die Transaktionskosten deutlich steigen und die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung leiden kann.

3.3.3.3.3 Interkommunale Leistungsvergleiche

Kommunalverwaltungen nehmen weitgehend vergleichbare Aufgaben wahr. Allerdings unterscheiden sie sich teilweise erheblich in der Organisation der Leistungserstellung, dem dazu erforderlichen Ressourcenaufwand und in der Qualität der einzelnen Leistungen. Es liegt daher nahe, „die Art und Weise, wie verschiedene Kommunen die gleiche Leistung erbringen, systematisch zu vergleichen, ‘best practice’-Kommunen zu identifizieren, deren Lösungen

⁶⁵⁰ vgl. von Bandemer (1995): 206

allgemein bekannt zu machen und so einen umfassenden Leistungswettbewerb zwischen den Kommunen auszulösen.“⁶⁵¹

Ziel ist, mit Hilfe des interkommunalen Leistungsvergleichs eine Standortbestimmung der einzelnen Kommune zu ermöglichen und Lernmöglichkeiten zu schaffen, die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung hinsichtlich aller Zieldimensionen zu verbessern.

Interkommunale Vergleiche werden seit jeher in der Verwaltungspraxis angewendet. Allerdings erfolgten die Vergleiche zumeist unsystematisch und auf der Basis von Inputgrößen (z.B. Vergleiche von Haushaltskennzahlen) mit der Folge, daß die Interpretation der Daten aus Gründen der mangelnden Vergleichbarkeit schwierig war. Zudem wurden sie in der Regel von Querschnittsämtern (z.B. Kämmerer, Hauptamt) durchgeführt, was die Akzeptanz der Vergleiche deutlich beeinträchtigte.⁶⁵² Seit Anfang der 90er Jahre engagiert sich die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit dem Deutschen Beamtenbund, der KGSt und zahlreichen Reformkommunen sehr aktiv im Bereich der interkommunalen Leistungsvergleiche. Neu an dieser Initiative ist vor allem der breite und systematische Ansatz, der sich nicht mehr allein Input-, sondern auch Leistungsgrößen erfaßt. Mittlerweile liegt ein Instrumentarium vor, das von zahlreichen Städten angewendet wird⁶⁵³ und bereits erste Ergebnisse zeigt.^{654 655}

Der Ansatz der Bertelsmann Stiftung sieht vor, die Ziele und die zu erstellenden Produkte quantitativ genau zu definieren, den Zielerreichungsgrad kontinuierlich zu messen und in Berichten systematisch zu dokumentieren sowie die Leistungen verschiedener Kommunen zusammenzustellen und zu vergleichen. Dadurch wird nach Ansicht des langjährigen Projektleiters ADAMASCHEK die Einschätzung der Verwaltungsleistung im Sinne einer

⁶⁵¹ Adamaschek/Banner (1997): 207

⁶⁵² vgl. Hartmann (1996): 230

⁶⁵³ Ende 1996 nahmen bereits 150 Kommunen an dem interkommunalen Leistungsvergleich teil (vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (1996): 12. Diese Broschüre der Bertelsmann Stiftung gibt einen sehr guten Überblick über die wichtigsten Elemente der interkommunalen Leistungsvergleiche.

⁶⁵⁴ Zur Methodik vgl. ausführlich Adamaschek (Hrsg.) (1997a) sowie Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 1996); zu den Ergebnissen vgl. Adamaschek (Hrsg.) (1997b bis j). In diesen Publikationen werden jeweils für einen der Bereiche der Kommunalverwaltung die interkommunalen Leistungsvergleiche vorgestellt. Eine Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der Leistungsvergleiche gibt Adamaschek (1998): 16ff.

⁶⁵⁵ Es gibt weitere Initiativen im Bereich der interkommunalen Vergleiche. KLAGES/MASSER nennen drei weitere Initiativen, die inhaltlich deutliche Parallelen zum Ansatz der Bertelsmann Stiftung aufweisen, sich jedoch methodisch unterscheiden (vgl. Klages/Masser (1995): 31f). Die Unternehmensberatung BPU GmbH führte eine Umfrage unter Kommunen durch, die die Basis für einen interkommunalen Vergleich und Erfahrungsaustausch bildet und bei der sich 96 Verwaltungen beteiligten (vgl. Knauf (1997a bis f). In dieser Aufsatzserie werden die Methoden und die Ergebnisse der Umfrage und der interkommunalen Vergleiche dargestellt.

Standortbestimmung, die Zielfindung, die politisch-strategische Steuerung, die Schwachstellenanalyse sowie Evolution und Innovation erleichtert.⁶⁵⁶

Methodik der interkommunalen Leistungsvergleiche

Die Methode des interkommunalen Leistungsvergleichs der Bertelsmann Stiftung sieht ein dreistufiges Vorgehen vor:⁶⁵⁷

- **Schaffung von Transparenz:** Datenerhebung, Überprüfung der Daten und Erstellung von Berichten.
- **Stärken-Schwächen-Analyse:** Identifizierung von Unterschieden und Untersuchung der Ursachen für die Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunalverwaltungen
- **Erarbeitung und Realisierung von Verbesserungsmaßnahmen**

Schaffung von Transparenz. Grundlage jeglicher Vergleiche ist die Schaffung von Transparenz. Dazu ist die Erarbeitung von Kennziffern notwendig, die sich nicht allein auf statistische oder datentechnische, sondern insbesondere auf fachlich-konzeptionelle Überlegungen stützen muß.⁶⁵⁸ Wie erwähnt, werden entgegen der früher häufig durchgeführten rein inputorientierten Haushaltsstrukturvergleiche im Ansatz der Bertelsmann Stiftung Ergebnisgrößen miteinander verglichen. Dies hat den Vorteil, daß mit den Output- bzw. Outcomegrößen letztlich das gemessen wird, „was beim Bürger ankommt“. Außerdem können anders als bei inputorientierten Ansätzen Kommunen trotz unterschiedlicher Strukturen miteinander verglichen werden.⁶⁵⁹ Basis bilden detaillierte Produktkataloge, die einen Vergleich kommunaler Leistungen in mehreren Dimensionen ermöglichen. Eine reine Fokussierung auf wirtschaftliche Aspekte wäre angesichts der Gemeinwohlorientierung der Kommunalverwaltung verfehlt.⁶⁶⁰

Die Datenerhebung mittels Verfahren wie der Zeitaufschreibung, Fallzahlermittlung, Kostenberechnung sowie Kunden- und Mitarbeiterbefragungen stellt sicherlich eine erhebliche Belastung für die Kommunalverwaltungen dar, die jedoch durch die positiven Lerneffekte überkompensiert werden können. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, daß bei der Definition der Kennzahlen und der Datenerhebung kein Überperfektionismus betrieben wird. Die

⁶⁵⁶ vgl. Adamaschek (1994): 59f.

⁶⁵⁷ Die folgenden Ausführungen in Anlehnung an Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (1996): 6f..

⁶⁵⁸ vgl. Hartmann (1996): 233

⁶⁵⁹ Die Aussagefähigkeit traditioneller Haushaltsstrukturvergleiche ist durch unterschiedliche Strukturen (z.B. unterschiedliche Zuordnung im Haushaltsplan) immer begrenzt.

⁶⁶⁰ Der Zielkatalog der Bertelsmann Stiftung umfaßt mit Auftragsbefriedigung, Kundenzufriedenheit, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterzufriedenheit vier Dimensionen. Zur ausführlichen Diskussion von Zielkatalogen vgl. Kapitel 3.2.2

Kennzahlen „müssen das Wesentliche treffen und vernachlässigen zwangsläufig Spezialitäten und einzigartige Situationen.“⁶⁶¹

Die Ergebnisse der Datenerhebung werden in standardisierten Berichten zusammengefaßt und an die einzelnen Teilnehmer der sogenannten „Vergleichsringe“ weitergeleitet. Die Verbreitung der Vergleichsergebnisse ist äußerst wichtig, da die Leistungsvergleiche erst durch die Herstellung von Öffentlichkeit „ihren Biß“ erhalten.⁶⁶² Obwohl im Gegensatz zur Praxis der Kommunalvergleiche in Großbritannien, wo die Ergebnisse der breiten Öffentlichkeit vorgestellt werden⁶⁶³, die Verbreitung der deutschen Vergleiche nur unter den teilnehmenden Verwaltungen erfolgt, scheint bisher dieses Maß an Öffentlichkeit auszureichen, um die Verwaltungen zu Verbesserungen zu motivieren. Dennoch wäre auch in Deutschland ein Zwang zur Publikation der kommunalen Leistungen sinnvoll, um zu verhindern, daß unliebsame Ergebnisse „in der Schublade verschwinden.“⁶⁶⁴ Darüber hinaus würde eine Publikationspflicht die Grundlage dafür schaffen, daß nicht nur reformwillige Kommunen, sondern auch andere Verwaltungen an den Vergleichen teilnehmen und so die demokratische Rechenschaftspflicht gegenüber ihren Bürgern intensiver als bisher wahrnehmen.

In diesem Zusammenhang wird häufig die Frage diskutiert, ob in der Teilnahme an den Leistungsvergleichen nicht ein Risiko für die Kommunalverwaltungen besteht, da unter Umständen gravierende Schwächen offengelegt werden, welche die entsprechende Verwaltung als Verlierer abstempeln. Die bisherigen Ergebnisse zeigen jedoch, daß „niemand auf der ganzen Linie Gewinner oder Verlierer ist“⁶⁶⁵. Außerdem besteht durch die Teilnahme an den Vergleichen die Chance, Stärken nachzuweisen und Schwächen systematisch zu bekämpfen.

Abbildung 18 stellt die Ergebnisse eines beispielhaften interkommunalen Leistungsvergleichs dar.

⁶⁶¹ Schmithals (1997): 151

⁶⁶² Banner (1994a): 8

⁶⁶³ vgl. dazu die Ausführungen zu den Citizen's Charter Performance Indicators bei Adamaschek/Banner (1997): 223f.

⁶⁶⁴ Adamaschek/Banner (1997): 228

⁶⁶⁵ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (1996): 12

Abbildung 18: Beispiel eines interkommunalen Leistungsvergleichs (Personenstandswesen)

	Stadt A				12-Mon.-wert	Vergleichsstädte					
	I/95	II/95	III/95	IV/95		B	C	D	E	F	G
Basisdaten											
Einwohnerzahl (in 1000)	64,2		63,3	63,5	63,5	92,2	92,6	85,3	115,7	137,3	80,0
Ausländerquote	5,4				5,4	1,2	10,7	20,1	16,5	2,7	8,2
Ist-Personal im Standesamt (in Vollzeitkräften)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	9,0	5,0	8,8	10,5	11,0	6,0
Zuschußbedarf (in TDM)	-45,3	-56,6	-65,8	-89,0	-256,7	321,2	308,8	-599,0	-557,3	-362,0	-275,6
Ziele und Leistungskriterien											
1. Spezifischer Leistungsauftrag											
<i>Ziel: Korrekte Führung der Personenstandsbücher</i>											
Anteil der Beanstandungen an allen Fällen in %	0,8	1,5	0,8	1,1	1,1	0,9	0,6	0,9	1,9	1,4	0,4
<i>Ziel: Zeitnahe Führung der Personenstandsbücher und des Folgegeschäfts wird produktspezifisch berichtet</i>											
2. Kundengerechte Dienstleistung											
<i>Ziel: Kundennahe Vermittlung</i>											
Öffnungszeiten je Woche	28,0				28,0	23,5	30,5	18,5	24,0	23,0	27,0
durchschn. Wartezeit bis zur Bedienung in Min.	8,0				8,0	9,0	1,6	2,3	11,0	12,0	2,5
<i>Ziel: Zufriedenheit der Kunden</i>											
Besucher*	1,5		1,2		1,4	1,7	1,4	1,7	1,8	1,9	1,4
Anrufer*			1,6		1,6	1,4	1,8	1,4	1,5	1,6	1,5
Institutionelle Nutzer*	1,5				1,5	1,7	1,8	1,6	1,7	2,0	2,0
3. Zufriedenheit der Mitarbeiter											
Zufriedenheit*	2,5				2,5	1,5	2,8	2,7	2,5	2,3	2,8
Krankenstand (in %)	5,9	17,5	6,9	0,1	7,6	10,7	6,1	9,7	1,5	7,6	5,4
4. Wirtschaftlicher Ressourceneinsatz**											
Überschreitung der minimalen Produktionskosten um ...%	56,3	42,9	75,4	58,7	53,8	33,5	32,6	85,9	80,9	35,7	31,0
Kostendeckungsgrad	39,6	29,3	24,8	21,8	28,0	27,4	34,6	25,4	30,2	31,3	26,0
* Bewertungsskala nach Schulnoten											
** Personalausgaben des Amtes. EDV-Kosten											

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (1996): 18 (mit einigen Änderungen in der Darstellung)

Stärken-/Schwächen-Analyse. Diese Phase des interkommunalen Leistungsvergleichs ist von zentraler Bedeutung für den Erfolg der gesamten Bemühungen, da hier die Ursachen für die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommunen als Ansatzpunkte für Verbesserungen untersucht werden. Diese Untersuchung findet sowohl verwaltungsintern als

auch verwaltungsübergreifend statt. In diesem Zusammenhang werden nicht nur Ursachen untersucht, die durch die einzelne Kommune beeinflussbar sind (z.B. organisatorische Aspekte), sondern auch die teilweise in den einzelnen Bundesländern unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen, um auch hier Ansatzpunkte für Verbesserungen zu erhalten.

Erarbeitung und Realisierung von Verbesserungsmaßnahmen. Die interkommunalen Leistungsvergleiche würden zu kurz greifen, wenn sie sich allein auf die Darstellung und Interpretation von Unterschieden zwischen den einzelnen Kommunalverwaltungen beschränken würden. Vielmehr geht es auch darum, Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit zu erarbeiten und zu realisieren.

Grundlage hierzu ist, wie in Kapitel 3.2 dargestellt, Klarheit darüber, welche Ziele erreicht werden sollen. Der Vergleich mit anderen Verwaltungen schafft hierzu eine solide Basis, da anhand der Best-practice-Ergebnisse die Bildung anspruchsvoller, doch realistischer Ziele möglich ist. Eine weitere Möglichkeit zur Zielbildung besteht darin, nicht nur Kommunalverwaltungen miteinander zu vergleichen, sondern auf andere „Benchmarks“ (z.B. aus anderen Branchen) zurückzugreifen. So ist denkbar, bei der Optimierung der Stadtkasse Lehren aus der Buchungspraxis großer Kreditkartenorganisationen zu ziehen.⁶⁶⁶ Ein anderer Ansatz besteht darin, sich bei der Zieldefinition an einem theoretischen Optimum zu orientieren. Hier wären beispielsweise Null-Fehler-Ziele oder sogenannte Kernkosten⁶⁶⁷ mögliche Kenngrößen. Diese in der Privatwirtschaft häufig verbreitete Vorgehen erfordern zwar eine detaillierte Analyse der Übertragbarkeit der Ergebnisse in die Kommunalverwaltung sowie eine intensive Diskussion über den Leistungsstandard der Kommunalverwaltung. Auf der anderen Seite kann damit dem Vorwurf entgegengewirkt werden, interkommunale Vergleiche würden lediglich „Fußkranke mit Fußkranken“⁶⁶⁸ vergleichen und deshalb suboptimale Ergebnisse liefern.

Auf Basis der Zielsetzungen erfolgt die Planung der Verbesserungsmaßnahmen, die sich an den Beispielen der anderen Kommunen (oder an anderen Benchmarks) orientieren können.

⁶⁶⁶ vgl. von Bandemer (1995): 221

⁶⁶⁷ vgl. Diederichs/Frankemölle/Klingenberg (1996)

Als Kernkosten wird – übertragen auf die Kommunalverwaltung – derjenige Ressourcenverbrauch verstanden, der notwendig ist, eine Leistung so zu erbringen, daß gerade noch die gesetzlichen bzw. politischen Anforderungen erfüllt sind.

⁶⁶⁸ Adamaschek/Banner (1997): 225. ADAMASCHEK/BANNER halten den Kritikern entgegen, daß es unter der großen Zahl von Kommunen eines Landes auf jedem einzelnen Fachgebiet Pioniere mit herausragenden Leistungen gibt, sodaß keineswegs von „Fußkranken“ gesprochen werden kann.

Anschließend erfolgt die Umsetzung der Maßnahmen, die eine regelmäßige Kontrolle der Zielerreichung beinhaltet.⁶⁶⁹

Voraussetzungen für den Erfolg interkommunaler Leistungsvergleiche

Mit ihren ersten Ergebnissen zeigen die interkommunalen Leistungsvergleiche ihre Eignung als Instrument zur Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit. Allerdings ist eine Reihe von Voraussetzungen zu erfüllen, um nachhaltig positive Wirkungen zu erzielen⁶⁷⁰ Auf methodischer Ebene ist neben der bereits diskutierten Publizität der Ergebnisse und klaren Zielsetzungen eine weitere Detaillierung der Methodik (z.B. hinsichtlich der Standardisierung der Kosten- und Leistungserfassung) von besonderer Bedeutung.⁶⁷¹ Außerdem ist die breite Einbeziehung aller kommunalen Akteure sowohl innerhalb der Verwaltung (Führungskräfte und Mitarbeiter) als auch in der Kommunalpolitik wichtig, um die hohe Qualität und Akzeptanz der Ergebnisse sicherzustellen.

Auf inhaltlicher Ebene muß sichergestellt werden, daß innerhalb der Verwaltungen die Voraussetzungen vorhanden sind, um die erforderlichen Daten zu erfassen und die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichs auf dezentraler Ebene, z.B. durch organisatorische Änderungen, umzusetzen. Dazu ist erforderlich, den dezentralen Einheiten mehr Entscheidungs-, aber auch mehr Ergebnisverantwortung zu übertragen. Insofern wird deutlich, daß die Etablierung eines Kontraktmanagements mit den beschriebenen Elementen Delegation und Transparenz⁶⁷² eine Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung von Wettbewerbsstrukturen ist.⁶⁷³

Die Erfahrungen zeigen ferner, daß „Meta-Organisationen, die Engagement, Methodenkenntnis, Koordinationsfähigkeit und Finanzierungsmöglichkeiten“ zumindest in den ersten Jahren einbringen, notwendig sind, um einen umfassenden Leistungsvergleich zu initiieren und einheitlich sowie dauerhaft fortzuführen.⁶⁷⁴ Gerade die einheitliche und dauerhafte Anwendung der entwickelten Methodik stellt eine wichtige Voraussetzung dar, daß die interkommunalen Leistungsvergleiche nicht als kurzes „Strohfeuer“, sondern als ständige Quelle von

⁶⁶⁹ vgl. zur Erarbeitung und der Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen ausführlich Kapitel 3.4.1 und 4.2

⁶⁷⁰ vgl. Adamaschek/Banner (1997): 227ff.; KGSt (1996-8): 33

⁶⁷¹ vgl. Schmithals (1997): 152

⁶⁷² vgl. Kapitel 3.3.3.1

⁶⁷³ Die Etablierung eines Kontraktmanagements ist auch für den offenen sowie für den latenten Wettbewerb bedeutsam.

⁶⁷⁴ Zwar ist durch den Einsatz der Bertelsmann Stiftung und der KGSt ein solides Fundament für die Kommunalvergleiche gelegt worden, doch ist eine dauerhafte Finanzierung noch nicht gesichert. Eine Möglichkeit besteht darin, die notwendige Infrastruktur durch (Zwangs-)Mitgliedsbeiträge für den Geschäftsbereich Interkommunale Leistungsvergleiche der KGSt zu finanzieren.

Impulsen für eine Steigerung der kommunalen Leistungsfähigkeit genutzt werden können. Insofern ist das Engagement der Bertelsmann Stiftung und der KGSt sehr zu begrüßen. Die KGSt hat beispielsweise einen Geschäftsbereich zum Thema Interkommunale Leistungsvergleiche gegründet und baut u.a. ein bundesweites Intranet auf, über das die Kommunen „Systematiken abrufen, in ihren Vergleichsringen kommunizieren und Daten austauschen können“.⁶⁷⁵

Als Zwischenfazit kann reformwilligen Kommunen empfohlen werden, sich den Vergleichen mit dem Markt, aber auch mit anderen Kommunen zu stellen.⁶⁷⁶ Andernfalls besteht die Gefahr, daß die Kommunalverwaltung in ihrer täglichen Arbeit, aber auch in ihrer Reformpraxis zu sehr auf sich selbst fokussiert bleibt und so wichtige Lernchancen nicht genutzt werden.

3.3.4 Remodellierung

Für die Leistungsfähigkeit einer Institution sind neben „harten“ Faktoren, wie z.B. die organisatorische Struktur, „weiche“, kulturelle Faktoren bedeutsam.⁶⁷⁷ Aus diesem Grund führen einige Reformkommunen Programme zur Veränderung der Verwaltungskultur als „Gesamtheit der geschriebenen und ungeschriebenen Traditionen, Gesetze und Werte, die das Denken, Fühlen und Handeln der Organisationsmitglieder beeinflussen“⁶⁷⁸ durch und streben damit eine Remodellierung der Verwaltung an.

Hintergrund dieser Bemühungen ist die Überzeugung, daß die instrumentellen und organisatorischen Veränderungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung nicht ausreichen, um die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung nachhaltig zu erhöhen, sondern zudem eine Einstellungsänderung der kommunalen Akteure notwendig ist.⁶⁷⁹ DOLLENBACHER geht sogar davon aus, daß die Verwaltungsmodernisierung primär einen „Prozeß des Kulturwandels, der Veränderung der geteilten Werte und Normen, der Überzeugungen und Ideale“⁶⁸⁰ darstellt.

⁶⁷⁵ Schmithals (1997): 152

⁶⁷⁶ Neben den interkommunalen Leistungsvergleichen bieten Wettbewerbe unter Kommunalverwaltungen (z.B. der Speyerer Qualitätswettbewerb oder die Aktion „Modern und bürgernah. Saarländische Kommunen im Wettbewerb“) den Kommunalverwaltungen Gelegenheit, sich mit anderen Verwaltungen zu messen.

⁶⁷⁷ Zur Bedeutung der Organisationskultur für die Leistungsfähigkeit einer Institution vgl. ausführlich Wössner (1997): 9ff.

⁶⁷⁸ Doppler/Lauterburg (1994): 76f.

⁶⁷⁹ Die KGSt warnt davor, „im Neuen Steuerungsmodell lediglich einen Instrumentenkoffer zu sehen, aus dem man je nach Bedarf ein geeignetes Instrument herausholt. Eine Einstellungsänderung ist geboten.“ (KGSt (1995-10): 10)

⁶⁸⁰ Dollenbacher (1995): 347

Dieser „kulturelle Wandel in den Köpfen“⁶⁸¹ ist deshalb notwendig, weil die historisch gewachsene Kultur nicht mehr geeignet ist, den Herausforderungen der Kommunalverwaltung zu begegnen.⁶⁸² Vielmehr müssen - wie erwähnt - Werte wie Regel- und Normengebundenheit, um Adressatenorientierung, persönliche Verantwortung sowie Innovationsbereitschaft und -fähigkeit ergänzt werden.⁶⁸³

Als Grundlage für den kulturellen Wandel werden zumeist sogenannte Leitbilder erarbeitet, die in „knapper, thesenhafter Form die zentralen Grundsätze, Ziele und Strukturprinzipien“⁶⁸⁴ eines Soll-Zustandes formulieren. Deren Ziel besteht darin, die Möglichkeiten zur Integration, Identifikation und Informationen auszubauen:

- **Integration.** Das Leitbild soll einen Beitrag leisten, die Einheitlichkeit der Verwaltung in den unterschiedlichen Bereichen sicherzustellen und die verschiedenen kommunalen Akteure trotz teilweise widerstrebender Interessen zusammenzubringen. Außerdem bietet es eine wichtige Koordinationsfunktion, indem es Orientierungsrichtlinien für „richtiges Verhalten“ bereithält.⁶⁸⁵
- **Identifikation.** Das Leitbild soll die Grundlage für ein selbstbewußtes Berufsverständnis bilden und so die Identifikationsmöglichkeiten für die Mitarbeiter erhöhen. Darüber hinaus soll das Leitbild die Möglichkeit schaffen, die Identifikation der Bürger mit „ihrer“ Kommune zu erhöhen.
- **Information.** Das Leitbild soll über den Anspruch und das Selbstverständnis der Verwaltung informieren

Diese Ziele machen deutlich, daß sich das Leitbild sowohl nach außen gegenüber den Bürgern und Unternehmen als auch nach innen gegenüber den Mitarbeitern und den Mitglieder des Vertretungsorgans eine wichtige Orientierungsfunktion besitzt.⁶⁸⁶ Dies gilt sowohl für die tägliche Arbeit der Verwaltung als auch für den Reformprozeß, der gerade in einer tendenziell stabilitätsorientierten Umgebung wie der Kommunalverwaltung erhebliche Ängste auslöst und deshalb besondere Orientierungspunkte notwendig macht. Die Leitbildentwicklung soll verdeutlichen, daß „eine produktive Unruhe zwar gewollt und notwendig ist, es aber für Ängste keinen triftigen Grund gibt.“⁶⁸⁷

681 Radtke (1998): 16

682 vgl. Frey (1997): 12

683 SCHULMEYER fordert beispielsweise mit Blick auf die Veränderung der Organisationskultur eines Großunternehmens eine stärkere Ausprägung der Problemlösungskultur, Lernkultur, Kreativität, konstruktiven Fehlerkultur, positiver Konfliktkultur, Partizipationskultur und Kultur des unternehmerischen Denkens (vgl. Schulmeyer (1994): 218).

684 Schröder (1997b): 208

685 vgl. Frey (1997): 13

686 vgl. Stöbe (1995a): 130

687 Wewer, G. (1995): 130

Gleichwohl lösen Bestrebungen, ein Leitbild zu erarbeiten, vielfach „ein Lächeln und die Assoziation an Hochglanzbroschüren“⁶⁸⁸ aus, deren Umsetzbarkeit als ausgesprochen fraglich eingeschätzt wird. Diese Skepsis gegenüber der Umsetzbarkeit kultureller Veränderungen ist sicherlich ein Grund dafür, daß „zwar allenthalben von der Bedeutung der Verwaltungskultur geredet wird, man aber für ihre Entwicklung noch nicht sehr viel tut.“⁶⁸⁹ Es wäre jedoch verfehlt, aufgrund der (erwarteten) Schwierigkeiten bei der Implementierung auf den Versuch zu verzichten, die Verwaltungskultur weiterzuentwickeln. Vielmehr muß bei der Gestaltung des kommunalen Veränderungsprozesses darauf geachtet werden, optimale Bedingungen für eine Umsetzung der kulturellen Veränderungen zu schaffen und so unter Beweis zu stellen, daß auch „weiche Maßnahmen“ sehr wohl implementierbar sind, wenn sie mit der gleichen Konsequenz verfolgt werden wie Maßnahmen „harter“ Veränderungsthemen.

Obwohl wie bei anderen Reformthemen jede einzelne Reformkommune ihren eigenen Leitbildprozeß entwickeln muß, existieren einige Gesichtspunkte bezüglich der Anforderungen an das Leitbild, seiner Entwicklung sowie seiner Umsetzung, die generell bei der Gestaltung des Veränderungsprozesses hilfreich sein können.

Anforderungen

Unabhängig von der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung sollten Leitbilder einigen generellen Anforderungen genügen, die sich allerdings teilweise in einem Spannungsfeld zueinander befinden.⁶⁹⁰ Sie sollten

- das Gemeinsame hervorheben, das alle Akteure miteinander verbindet, ohne mögliche Konflikte zu verschweigen,
- das Selbstverständnis verdeutlichen und hervorheben, wofür die Organisation insgesamt steht und was sie von anderen unterscheidet,
- den Soll-Zustand als Vision beschreiben und anspruchsvolle, mittel- und längerfristige Ziele vorgeben, die für die Akteure positiv und erstrebenswert sind, ohne jedoch den Blick für die Realisierbarkeit zu verlieren,⁶⁹¹
- die wichtigsten inhaltlichen und organisatorischen Grundsätze verdeutlichen, ohne zu detailliert zu werden,
- Maßstäbe für den Umgang mit den Adressaten der Verwaltung enthalten,

⁶⁸⁸ Stöbe (1995a): 129

⁶⁸⁹ Klages, zitiert nach Frey (1997): 13

⁶⁹⁰ vgl. Wewer (1995): 133; Schröder (1997b): 215ff.

⁶⁹¹ Viele Reformkommunen rekurrieren beispielsweise in ihrem Leitbild auf ein neues Selbstverständnis als „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ und nutzen das Leitbild, um diesen Leitgedanken zu konkretisieren und zu kommunizieren.

- Grundsätze zur Zusammenarbeit von Vertretungsorgan und Verwaltung sowie von Führungskräften und Mitarbeitern festlegen, sowie
- sich auf das Wesentliche beschränken. Die zentralen Aussagen sollten griffig und prägnant sein.

Im Rahmen des Leitbildprozesses muß die einzelne Kommune auf Grundlage ihrer Situation diese Anforderungen auf ihre Vollständigkeit und Relevanz überprüfen und spezifische Inhalte formulieren. Dabei besteht die „Kunst der Leitbildarbeit“⁶⁹² darin, die Spannungsfelder zwischen den einzelnen Anforderungen (insbesondere dem visionären Charakter und der Realisierbarkeit sowie zwischen kurzen, prägnanten Aussagen und zu abstrakten Formulierungen) konstruktiv zu überbrücken. Aus Komplexitätsgründen kann es auch sinnvoll sein, den Leitbildprozeß mehrstufig zu gestalten und die inhaltliche Diskussion thematisch zu trennen. So wurde in LUDWIGSHAFEN zunächst ein stadtweites Leitbild formuliert, das die Grundlage für die Konkretisierung in fachbereichsspezifischen Leitbilder legte.⁶⁹³ Außerdem wurden in einem gesonderten Prozeß „Leitlinien der Zusammenarbeit“ entwickelt, die Grundsätze des Umgangs zwischen Führungskräften und Mitarbeitern festlegen.

Bisweilen wird kritisiert, daß die Leitbilder inhaltlich nur „Selbstverständlichkeiten“ wie z.B. Bürgernähe, Umweltbewußtsein oder Zukunftsorientierung beinhalten und deshalb der große Aufwand zur Erstellung des Leitbildes nicht gerechtfertigt sei. Dieser Position ist entgegenzuhalten, daß das explizite Festhalten derartiger Ziele hilft, um sich über die Ziele im klaren zu werden und die tägliche Arbeit an den Ansprüchen, die in dem Leitbild formuliert wurden, zu messen. Darüber hinaus schafft das Leitbild die Möglichkeit, sich als Verwaltung nach außen und innen verbindlich zu präsentieren.⁶⁹⁴

Exemplarisch sollen hier Leitbilder zweier Kommunen vorgestellt werden, die sich in ihrem Charakter deutlich unterscheiden: das Leitbild des Kreises SOEST und das Leitbild der Stadtverwaltung LUDWIGSHAFEN und ihres Fachbereichs Kultur. Während das Leitbild des Kreises SOEST relativ detailliert auf die einzelnen Inhalte eingeht, haben die Leitbilder der Stadt LUDWIGSHAFEN eher plakativen Charakter.

⁶⁹² Wewer (1995): 134

⁶⁹³ Bei einem derartigen mehrstufigen Prozeß ist von zentraler Bedeutung, daß zunächst das übergreifende Leitbild gewissermaßen als „Klammer“ erarbeitet wird. Andernfalls besteht die Gefahr, daß die Leitbilder der einzelnen Bereiche nicht kompatibel sind (vgl. Wewer (1995): 134).

⁶⁹⁴ vgl. Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (1997b): 13

Abbildung 19: Leitbild des Kreises SOEST

- Unser Ziel ist es, den Bürgern des Kreises Soest sowie den Städten und Gemeinden moderne und ständig weiterzuentwickelnde Dienstleistungen anzubieten
- Dabei müssen Kundenorientierung, effizientes Verwaltungshandeln sowie die Interessen der Mitarbeiter in Einklang gebracht werden
- Die Bindung an Recht- und Gesetzmäßigkeit, Überparteilichkeit und die Beachtung des öffentlichen Interesses sind selbstverständliche und über-geordnete Grundsätze unseres Handelns. Zur Unterstützung dieses Prozesses dient die dezentrale Ressourcenverantwortung
- Im Mittelpunkt steht die Bemühungen um eine ständige Qualitätsverbesserung der Dienstleistungen für die Bürger
- Öffnungszeiten, Bearbeitungsdauer, Bürgerauskünfte usw. Bedürfen einer ständigen Anpassung an sich wandelnde Qualitätsansprüche der Bürger. Der Bürger hat nicht nur Anspruch auf ein rechtlich einwandfreies, sondern auf ein schnelles und kostenbewußtes Verwaltungsverfahren.
- Jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter ist um die Effizienz der von ihm verantworteten Dienstleistung bemüht.
- Der effiziente Einsatz aller Ressourcen ist die Grundlage jeden Handelns
- Die Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeiter ist zu fördern.

Quelle: Janning (1996): 177

Abbildung 20: Leitbild der Stadtverwaltung LUDWIGSHAFEN und des Fachbereichs Kultur

LEITBILD DER STADTVERWALTUNG

Wir gestalten Ludwigshafen

Wir verwirklichen eine moderne, bürgerorientierte Verwaltung
 Wir stellen unsere Leistungsfähigkeit unter Beweis
 Wir bieten günstige Bedingungen für Industrie und Gewerbe
 Wir sorgen für eine lebenswerte Stadt
 Wir fördern Bildung und Kultur
 Wir handeln in sozialer Verantwortung
 Wir gestalten unsere Zukunft

Die Menschen wie die Welt tragen genug gute Zukunft
 - Ernst Bloch -

LEITBILD DES FACHBEREICHES KULTUR

Wir ermöglichen die Teilnahme an der Kultur für Ludwigshafen und die Region
 Wir setzen überregional kulturelle Höhepunkte
 Wir geben dem Oberzentrum Ludwigshafen ein kulturelles Profil:

- Stadt im Aufbruch
- Stadt der Innovation

KULTUR

- Kultur ist Grundbedürfnis
- Kultur ist Investition in die Zukunft
- Kultur ist Gestaltungsspielraum
- Kultur ist Standortfaktor

Quelle: Stadtverwaltung Ludwigshafen

Entwicklung des Leitbildes

Der Erstellung des Leitbildes kommt eine besondere Bedeutung zu, da bereits die Auseinandersetzung mit dem Thema einen wichtigen Schritt zur Veränderung der Verwaltungskultur darstellt.⁶⁹⁵ Völlig verfehlt wäre deshalb, der Verwaltung ein Leitbild „überzustülpen“, in dem Leitbilder anderer Verwaltungen unreflektiert übertragen oder das Leitbild „im stillen Kämmerlein“ durch einige wenige Mitarbeiter bzw. Führungskräfte erarbeitet werden. Die notwendige Akzeptanz kann nur dann erreicht werden, wenn die Betroffenen möglichst breit beim Entwicklungsprozeß beteiligt werden. In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob das Leitbild lediglich innerhalb der Verwaltung oder auch unter Beteiligung des Vertretungsorgans und der Bürgerschaft erarbeitet werden soll. Um eine zu starke Verwaltungsfokussierung zu verhindern, den zahlreichen Berührungspunkten zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Rechnung zu tragen und die Leitbildentwicklung als Gelegenheit zur intensiveren Partizipation der Bürger zu nutzen und so eine stärkere Akzeptanz zu erreichen, scheint eine breite Beteiligung der kommunalen Akteure (d.h. Bürgerschaft, Vertretungsorgan, Führungskräfte, Mitarbeiter und Personalrat) gerechtfertigt, auch wenn dadurch der Aufwand deutlich erhöht wird.

Die Stadt PASSAU, deren Leitbildentwicklungsprozeß als vorbildlich gilt, hat alle kommunalen Akteure sehr intensiv in die Leitbilderarbeitung einbezogen.⁶⁹⁶ So waren insgesamt rund 50 Bürgervertreter, 18 Stadträte und 250 Mitarbeiter der Verwaltung an der Leitbilddiskussion beteiligt.

„Die Leitbilddiskussion wurde in 31 ganztägigen Workshops geführt. Die Teilnehmer wurden gebeten, sich nacheinander zu den Themenbereichen ‚Leben in der Stadt‘, ‚Politik‘ und ‚Verwaltung‘ zu äußern und dabei jeweils die Ist-Situation (unterteilt in positiv und negativ) zu beschreiben sowie die Zukunftsvorstellungen auf einzelnen Karten zu notieren.“

In den Workshops wurden rund 12.000 Einzelmeinungen, Ideen und Vorschläge eingebracht, welche die Grundlage für einen Leitbildentwurf bildeten, der von Führungskräften erarbeitet wurde und allen Beteiligten sowie der breiten Öffentlichkeit über die Lokalzeitung bekanntgemacht wurde. Sie wurden gleichzeitig aufgefordert, Anregungen oder Änderungswünsche einzubringen. Nach eineinhalb Jahren intensiver Diskussion wurde das Leitbild vom Stadtrat mit überwältigender Mehrheit angenommen und bildet die Grundlage für die weiteren Modernisierungsvorhaben der Stadtverwaltung.

⁶⁹⁵ Deshalb ist auch nicht problematisch, daß sich viele Leitbilder inhaltlich ähneln.

⁶⁹⁶ Zur ausführlichen Darstellung des Leitbildentwicklungsprozesses bei der Stadt PASSAU vgl. Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (1997b): 25ff.

Die Erarbeitung eines Leitbildes bietet neben der Möglichkeit, einen inhaltlichen Orientierungspunkt für die Reform und die tägliche Arbeit der Verwaltung zu legen, die Chance, im Rahmen des Entwicklungsprozesses die veränderte Verwaltungskultur gleich einzuüben. Deshalb sollte die Leitbildentwicklung hierarchieübergreifend in Projektgruppen erfolgen, in denen ein Klima für eine freie Diskussion geschaffen werden muß.⁶⁹⁷

Umsetzung des Leitbildes

Bei der Umsetzung zeigt sich, ob der hohe Aufwand bei der Leitbildentwicklung gerechtfertigt war und tatsächlich Verbesserungen realisiert werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß durch die intensive Partizipation der kommunalen Akteure ein entsprechender Erwartungsdruck aufgebaut wurde und sich die Beteiligten wohl kaum ein zweites Mal für eine Leitbildentwicklung mobilisieren lassen.⁶⁹⁸

Deshalb muß nach der Leitbildentwicklung zügig mit konkreten Aktionen und Maßnahmen begonnen werden, um den Anspruch des Leitbildes zu realisieren.⁶⁹⁹ Dazu gehören zum einen die breite Kommunikation des Leitbildes nach innen und außen, zum anderen die rasche Problemlösung von verwaltungsinternen Fragestellungen sowie von übergreifenden Angelegenheiten, die unter Einbindung interner und externer Akteure bearbeitet werden können. Die Grundlage für die Umsetzung sollten - analog zu „harten“ Veränderungsmaßnahmen - detaillierte Maßnahmenpläne bilden, die in themenspezifischen Projektgruppen erarbeitet werden und die einzelnen Schritte, Verantwortliche, Beteiligte und Termin festhalten und damit die Basis für das Umsetzungscontrolling bilden.

Der Umsetzungserfolg sollte regelmäßig evaluiert werden, in dem beispielsweise durch Bürger- bzw. Mitarbeiterbefragungen überprüft wird, ob die Arbeit der Kommunalverwaltung dem Leitbild gerecht wird und wo Korrekturen erforderlich sind.⁷⁰⁰ Derartige Befragungen liefern auch Anregungen für die Fortschreibung des Leitbildes, die notwendig ist, um in einer dynamischen Umwelt bestehen zu können.

Bei der gesamten Leitbildentwicklung und -umsetzung kommt den Führungskräften in Politik und Verwaltung eine zentrale Rolle zu.⁷⁰¹ Sie müssen den Leitbildprozeß initiieren, seine Ziele verdeutlichen, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen, sich inhaltlich

⁶⁹⁷ Zur Arbeit von Projektgruppen vgl. ausführlich Kapitel 3.4.1

⁶⁹⁸ Im Umkehrschluß jedoch auf eine breite Partizipation zu verzichten, um den Erwartungsdruck zu reduzieren, wäre kontraproduktiv. Vielmehr muß die Umsetzung mit der gleichen Energie betrieben werden wie die Leitbildentwicklung selbst.

⁶⁹⁹ vgl. Schröder (1997b): 222

⁷⁰⁰ vgl. Grömmig (1996): 23

⁷⁰¹ vgl. Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (1997b): 15

einbringen und vor allem während des gesamten Prozesses als Vorbilder die neue Verwaltungskultur „vorleben“.

Die Leitbildentwicklung muß mit den anderen Elementen der Verwaltungsmodernisierung verknüpft werden. Eine derartige Verknüpfung schafft die Möglichkeit, das Leitbild als gemeinsame Basis für die Reformarbeit zu nutzen und mit der Abstimmung „harter“ und „weicher“ Reformmaßnahmen die Gefahr zu bannen, daß die Leitbildentwicklung als „gruppendynamische Schönwetter-Veranstaltung“ eingeschätzt wird, die gegenüber anderen Reformthemen eine geringere Priorität hat. Eine derartige Demotivierung der Beteiligten hätte nicht nur ein Fehlschlagen der Remodellierung der Verwaltung zur Folge, sondern auch aufgrund des hohen Signalcharakters negative Konsequenzen für die gesamten Reformbemühungen.

3.4 METHODISCHE GESICHTSPUNKTE

3.4.1 Organisation des Veränderungsprozesses

3.4.1.1 Grundsätzliche organisatorische Optionen

Unter methodischen Gesichtspunkten besteht das Ziel des kommunalen Veränderungsmanagements darin, die Voraussetzungen für eine effiziente und effektive Erarbeitung und Implementierung von qualitativ hochwertigen und breit akzeptierten Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Leistungsfähigkeit zu schaffen.

In diesem Zusammenhang ist zunächst zu klären, in welcher Organisationsform der Veränderungsprozeß ablaufen soll. Prinzipiell kann hierbei zwischen Formen der Primärorganisation (Stabs- und Linienorganisation) und der Sekundärorganisation, die z.B. als Projekt parallel neben der Primärorganisation aufgebaut wird, als grundsätzliche Alternativen unterschieden werden.

Die Sekundärorganisation in ihrer Ausprägung als Projektorganisation ist der Primärorganisation bei der Durchführung des kommunalen Modernisierungsprozesse aus mehreren Gründen überlegen.⁷⁰² Sie sorgt für eine Herauslösung des Veränderungsprozesses aus der alltäglichen Routinearbeit und eröffnet dadurch die Möglichkeit, veränderungsfeindliche Barrieren der - häufig in der Alltagsarbeit verhafteten - Linienorganisation zu überwinden und das in der Verwaltung vorhandene Innovationspotential zu nutzen. Die Projektorganisation

⁷⁰² in Anlehnung an Reiß (1995a): 449ff.; Reiß (1995b): 280; Morsbach (1997): 34

schaft im Unterschied zur Primärorganisation, die durch vertikale Kommunikation und Einhaltung der Dienstwege geprägt ist, sehr viel besser die Voraussetzungen für eine bereichs- und hierarchieübergreifende Zusammenarbeit. Diese intensive Zusammenarbeit, die zumeist in Teams abläuft, ist notwendig, um den zahlreichen Berührungspunkten zwischen den einzelnen Bereichen Rechnung zu tragen und die Erfahrungen und Ideen aller Hierarchieebenen in den Veränderungsprozeß einfließen zu lassen. Die Einrichtung eines Projektes als zeitlich befristete Sonderorganisation wird dem besonderen Charakter der Verwaltungsmodernisierung als zusätzliche Aufgabe neben dem Tagesgeschäft gerecht und schafft eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung, die die Wichtigkeit des Modernisierungsvorhabens unterstreicht. Außerdem besitzt die Projektorganisation den Vorteil, flexibler auf Veränderungen reagieren zu können, weil sie weniger Reglementierungen unterworfen ist als die Primärorganisation.

3.4.1.2 Gestaltung des Projektmanagements

Die Einrichtung einer wirkungsvollen Projektorganisation wird zu Recht als wichtiger Haupterfolgssfaktor bei der Durchführung kommunaler Reformprozesse bezeichnet.⁷⁰³ NASCHOLD hat einer internationalen Untersuchung verschiedener Reformansätze in Schweden, den Niederlanden und den USA sogar festgestellt, daß ohne den Aufbau einer Parallelorganisation zur formellen Hierarchie kein erfolgreicher Innovationsprozeß möglich ist.⁷⁰⁴ Mit Hilfe der Projektorganisation kann „die Energie, die normalerweise im Beklagen von Mißständen nutzlos verpufft, [...] in die konstruktive Gestaltung von Lösungen umgewandelt werden.“⁷⁰⁵

Um Frustrationen zu vermeiden, die durch das Ausbleiben spürbarer Verbesserung aufgrund unkoordinierter Aktivitäten entstehen und die eine Aufbruchstimmung für einen erneuten Versuch einer Verwaltungsmodernisierung für längere Zeit lähmen⁷⁰⁶, ist ein wirkungsvolles Projektmanagement notwendig, das die Projektplanung, den Aufbau von Projektstrukturen und die Etablierung eines Projektcontrolling umfaßt.

Projektplanung

Die Projektplanung ist nach Ansicht von KLAGES ein sehr wichtiger und unverzichtbarer Erfolgsfaktor des kommunalen Veränderungsmanagements.⁷⁰⁷ Zur erfolgreichen Durchfüh-

⁷⁰³ vgl. Sommer (1996): 23

⁷⁰⁴ vgl. Naschold (1994): 407

⁷⁰⁵ Doppler/Lauterburg (1994): 159

⁷⁰⁶ vgl. Sommer (1996): 26

⁷⁰⁷ vgl. Klages (1995b): 9

rung eines Projektes müssen von der obersten Führungsspitze die grundsätzlichen Ziele und Themen geklärt und breit kommuniziert werden. Hierbei kommt dem Hauptverwaltungsbeamten (z.B. Oberbürgermeister) als wichtigstem „Promotor“⁷⁰⁸ des Projektes eine zentrale Bedeutung zu. Des weiteren ist notwendig, Ressourcen für das Projekt bereitzustellen und den zeitlichen Rahmen und den groben Ablauf zu definieren. In diesem Zusammenhang muß auch geklärt werden, ob ein externer Berater eingeschaltet werden soll.⁷⁰⁹

Um eine effektive und effiziente Arbeit zu ermöglichen und Spannungen zwischen den Projektaufgaben und dem Tagesgeschäft zu verhindern, muß die Schnittstelle zwischen Projekt und Primärorganisation definiert werden.⁷¹⁰ Wie erwähnt, sollten sinnvollerweise Themen dann von der Projektorganisation bearbeitet werden, wenn es sich um einmalige, zeitlich befristete, nicht routinisierbare Sonderaufgaben handelt, die einen außergewöhnlich breiten Kompetenzbedarf erfordern.⁷¹¹ Sobald die Projektorganisation keinen signifikanten Beitrag zur Problemlösung mehr leisten kann (z.B. in der Detaillierung von Maßnahmen), sollte die Aufgabe an die Primärorganisation übergeben werden.

In der Regel stoßen umfassende Veränderungsprozesse auf erhebliche Vorbehalte.⁷¹² Dies gilt besonders in der stabilitätsorientierten Kommunalverwaltung. Die Gründe hierfür liegen darin, daß im Rahmen eines Projektes bestehende Aufgaben, Abläufe und Strukturen grundlegend in Frage gestellt, Schwachstellen ermittelt und darauf aufbauend Optimierungsmaßnahmen erarbeitet werden. Außerdem stellt die Projektorganisation durch ihre fachbereichs- und hierarchieübergreifende Arbeit traditionelle Organisationsmuster der Verwaltung in Frage. Dieses Vorgehen wird häufig als Kritik an der bisherigen Praxis verstanden und berührt damit das Selbstverständnis vieler Beschäftigten (insbesondere im Mittelmanagement⁷¹³), aber auch von Mitgliedern des Vertretungsorgans negativ.⁷¹⁴ Sind mit der Verwaltungsmodernisierung auch Konsolidierungsziele verbunden, kommen erschwerend Ängste vor einer Leistungsverdichtung und Überforderung oder gar einem Arbeitsplatzverlust hinzu.

⁷⁰⁸ Kraemer-Fieger (1994): 129ff.

⁷⁰⁹ vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.4.2.3.6

⁷¹⁰ vgl. Thom/Bayard (1997): 162

⁷¹¹ vgl. Reiß (1995a): 449

In diesem Zusammenhang muß verhindert werden, daß das Projekt als „Sammelplatz aller Probleme“ angesehen wird und mit einer Vielzahl unterschiedlicher Themen überlastet wird.

⁷¹² vgl. Morsbach (1997): 33, Barthel (1994b): 310f.

⁷¹³ Führungskräfte auf mittlerer Ebene nehmen in der traditionellen Verwaltung eine wichtige Mittlerfunktion zwischen unterschiedlichen Bereichen ein und befürchten deshalb bei fachbereichsübergreifender Zusammenarbeit Kompetenzverluste. Machtverluste werden aufgrund der hierarchieübergreifenden Besetzung der Teams befürchtet.

⁷¹⁴ Jede Innovation hat immer auch Veränderungen zur Folge, durch die zumindest Teile des alten Wissens entwertet werden. Weil aber gerade die Kommunalverwaltungen auf dem traditionellen Herrschaftsprinzip

Um die für die Modernisierung notwendige Motivation zu schaffen, besteht deshalb eine wichtige Aufgabe bei der Projektplanung darin, diese Vorbehalte aufzugreifen und Maßnahmen zur deren Überwindung zu erarbeiten. Dazu ist notwendig, Klarheit über hemmende und fördernde Einflußfaktoren herzustellen.⁷¹⁵ Dabei muß geklärt werden, wie mögliche Gegner und Befürworter des Projektes verteilt sind, welche „Gewinnerwartungen“ der Befürworter, welche „Verlustängste“ auf seiten der Gegner bestehen und welches Machtpotential die beiden Gruppen für die Durchsetzung ihrer Interessen jeweils mobilisieren können. Auf Basis einer derartigen „Kraftfeldanalyse“⁷¹⁶ müssen Maßnahmen erarbeitet werden, welche die Vorbehalte gegenüber dem Modernisierungsprojekt so weit wie möglich abbauen sollen. Eine wichtige Rolle nehmen in diesem Zusammenhang umfangreiche Informations- und Kommunikationsmaßnahmen im Vorfeld des Projektes ein, in denen die Notwendigkeit, die Ziele und die Inhalte des Modernisierungsprozesses erläutert werden.

In zahlreichen Kommunen wurde im Vorfeld der Verwaltungsmodernisierung eine Dienstvereinbarung zwischen Verwaltungsspitze und Personalrat geschlossen, die betriebsbedingte Kündigungen ausschließt und damit den Beschäftigten die Angst vor einem Arbeitsplatzverlust nimmt. So sinnvoll derartige Dienstvereinbarungen sein können, um eine weitreichende Modernisierung überhaupt starten zu können, muß doch darauf geachtet werden, die Vereinbarung nicht zu eng zu fassen, um das Modernisierungsprojekt nicht zu behindern.⁷¹⁷ Eine weitere wichtige Maßnahme zum Abbau von Vorbehalten besteht in der Sicherstellung einer umfassenden Partizipation aller relevanten Akteure im Zuge des Modernisierungsprozesses. Deshalb muß bei der Einrichtung der Projektstrukturen darauf geachtet werden, daß sowohl Befürworter als auch Gegner der Modernisierung intensiv beteiligt werden.

Projektstrukturen

Mit der entsprechenden Einrichtung von Projektstrukturen kann ein erheblicher Beitrag zum Abbau von Vorbehalten gegenüber dem Modernisierungsprozeß geleistet werden, sofern es gelingt, ausreichend Beteiligungsmöglichkeiten für die kommunalen Akteure zu schaffen und so „Betroffene zu Beteiligten“⁷¹⁸ zu machen. Diese Beteiligungsmöglichkeiten reichen von der umfassenden Information hinsichtlich der Ziele, Inhalte, Methoden und Ergebnisse des Projektes und Befragungen zu Wünschen und Anregungen über eine umfassende Kommunikation bis hin zur aktiven Mitwirkung in Beschlußgremien oder Arbeitsteams. Von besonde-

„Wissen ist Macht“ basieren, tangieren Innovationen das Selbstverständnis der Akteure häufig negativ (vgl. Grömig (1995): 164).

⁷¹⁵ vgl. Kempf (1986): 11f.; Schmid (1990): 279

⁷¹⁶ Doppler/Lauterburg (1994): 95

⁷¹⁷ vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.2.2.3

⁷¹⁸ vgl. dazu exemplarisch Dürscheid (1994): 39; Zuberbühler (1995): 82f..

Zur Einbindung der kommunalen Akteure in den Reformprozeß vgl. ausführlich Kapitel 3.4.2

rer Bedeutung ist dabei, das Spannungsfeld zu überbrücken zwischen der Forderung nach effektiven und effizienten Projektstrukturen, die verhindern sollen, daß die Reform „an ihrer eigenen Bürokratie erstickt“⁷¹⁹ und der Notwendigkeit, möglichst viele Akteure zu beteiligen, um die unterschiedlichen Interessenlagen zu berücksichtigen und das vorhandene Know-How optimal zu nutzen.

Im Zentrum der Projektstrukturen steht der Teamgedanke. Generell kann ein Team als eine kleine Gruppe von Personen verstanden werden, „deren Fähigkeiten einander ergänzen und die sich für eine gemeinsame Sache, gemeinsame Leistungsziele und einen gemeinsamen Arbeitsansatz engagieren und gegenseitig zur Verantwortung ziehen.“⁷²⁰

Diese Definition des Team-Begriffes hat mehrere Implikationen für das Projektmanagement im kommunalen Raum. So müssen die Instanzen im Interesse der Arbeitsfähigkeit zahlenmäßig relativ klein sein und Personen umfassen, die von der Notwendigkeit und den Zielen der Verwaltungsmodernisierung überzeugt sind und bereit sind, sich für diese Ziele zu engagieren. Sind die Voraussetzungen für eine *konstruktive* Zusammenarbeit gegeben, ist es sinnvoll, auch Kritiker in die Projektarbeit einzubinden, um so die Akzeptanz der Projektergebnisse zu erhöhen. Auf jeden Fall ist notwendig, die Personalvertretung in die Projektstrukturen zu integrieren. Insofern ist die „Kleinheit“ der Gruppe zwar eine wichtige Forderung, die jedoch relativiert werden kann, wenn eine Vergrößerung der Gruppe eine größere Akzeptanz bewirkt.

Um qualitativ hochwertige Ergebnisse des Projektes zu erreichen, muß in den einzelnen Projektinstanzen ausreichend konzeptionelles, fachliches und methodisches Know-How vorhanden sein. Zwar wirkt das Projekt erfahrungsgemäß für alle Beteiligten sehr stark als Qualifizierungsprogramm durch intensives „Learning-by-doing“, jedoch sollten gesonderte Qualifizierungsmaßnahmen zu Beginn des Projektes durchgeführt werden, sofern das notwendige Know-How nicht vorhanden ist.⁷²¹

Eine erfolgreiche Teamarbeit setzt voraus, daß die Beteiligten vertrauensvoll miteinander umgehen und sich gegenseitig zur Verantwortung ziehen. Deshalb ist es sinnvoll, zu Beginn Grundsätze zur Projektarbeit zu erarbeiten und zu kommunizieren. Aufgabe dieser Grundsätze ist es, ein geeignetes Umfeld für die Modernisierung zu schaffen und zu verdeutlichen, daß der Modernisierungsprozeß als Lernprozeß für alle Beteiligten zu verstehen ist. Deshalb kommt Werten, wie Offenheit, Pragmatismus und Fehlerfreundlichkeit, im Sinne des

⁷¹⁹ vgl. Rienaß (1998): 12ff.

⁷²⁰ Katzenbach (1993): 70

⁷²¹ Üblicherweise sind insbesondere in den Feldern Projektmanagement, Moderation und Konfliktbewältigung Schulungsbedarfe vorhanden (vgl. Morsbach (1997): 35).

Begreifens von Fehlern als Lernchance und nicht als Gelegenheit zur Sanktion, eine besondere Bedeutung zu.⁷²²

Zusammenfassend sind in Abbildung 21 einige Erfolgsfaktoren von Teamarbeit im Projekt zusammengestellt.

Abbildung 21: Erfolgsfaktoren von Teamarbeit

Gemeinsame Basis	Ergebnisorientierung	Engagement
Schaffung von Voraussetzungen • Auswahl kompetenter Teammitglieder • Festlegung der Teamleitung • Unterstützung durch die Führungskräfte/ Teamleitung • Klarheit über Erwartungen, Rollen und Form der Zusammenarbeit • Offener, konstruktiver, von gegenseitigem Vertrauen geprägter Arbeitsstil • Klärung zu erwartender oder bestehender Konflikte • Gegenseitige Unterstützung bei erkennbaren Lücken/ Schwächen	Gleiches Verständnis von Ziel/Ergebnis und Problemstellung im Team • Durchstrukturierter, realistischer Arbeitsplan • Einhaltung des Arbeitsplans • Kritisches Hinterfragen bestehender Strukturen • Konstruktives Erarbeiten von Lösungen • Kommunikation der (Zwischen-) Ergebnisse	Leistungsbereitschaft des einzelnen • Überzeugung von der Notwendigkeit und vom Nutzen des Projektes • Klarer Wille zur Problemlösung • Berücksichtigung eigener Interessen • Lernbereitschaft/Neugier • Bereitschaft, Kompetenz einzubringen/weiterzuentwickeln • Spaß an der gemeinsamen Arbeit
Quelle: Eigene Darstellung		

Projektcontrolling

Die effektive und effiziente Durchführung von Projekten setzt ein funktionsfähiges Projektcontrolling voraus. Dessen Aufgabe besteht darin, die Ergebnisse des Projektes an den Zielen zu spiegeln, den Zeit- und Ressourcenbedarf zu überwachen und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen einzuleiten, sofern der Projekterfolg gefährdet ist. Im fortgeschrittenen Projektstadium besteht weiter die Aufgabe, die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen zu überwachen.

Die Funktion des Projektcontrolling sollte beim Hauptverwaltungsbeamten als „Auftraggeber“ des Projektes angesiedelt werden.

⁷²² vgl. Hill (1994): 40

3.4.1.3 Einrichtung der Projektorganisation

In den meisten Modernisierungsprojekten findet sich eine drei- bis viergliedrige Projektorganisation, die ein Steuerungsgremium, eine Projektleitung, ein Projektteam sowie gegebenenfalls themenspezifische Subteams umfaßt. Die einzelnen Projektinstanzen werden im folgenden kurz beschrieben.⁷²³

Steuerungsgremium

Die Aufgaben des Steuerungsgremiums⁷²⁴ bestehen darin, klare Projektaufträge vorzugeben, anspruchsvolle, aber realistische Ziele mit den Projektmitarbeitern zu vereinbaren, die (Zwischen)-Ergebnisse zu definieren und zu diskutieren sowie Entscheidungen über die Projektergebnisse und das weitere Vorgehen zu treffen.⁷²⁵ Darüber hinaus ist eine Aufgabe des Steuerungsgremiums, durch den Abbau von Veränderungsbarrieren den Projektfortschritt zu erleichtern und eine einheitliche interne und externe Kommunikation sicherzustellen.

Wie bei allen Projektinstanzen, muß bei der Besetzung des Steuerungsgremiums ein Kompromiß gefunden werden zwischen einer möglichst breiten Beteiligung der relevanten Gruppen einerseits und der Notwendigkeit, die Arbeitsfähigkeit des Gremiums nicht durch eine zu große Zahl von Teilnehmern zu belasten, andererseits. Unbedingt notwendig ist die Beteiligung des Hauptverwaltungsbeamten als Vorsitzenden des Gremiums (z.B. Oberbürgermeister) und der Dezernenten, der Fraktionsvorsitzenden der Ratsfraktionen sowie des Vorsitzenden des Personalsrats, um so die entscheidungsrelevanten Akteure an dem Projekt zu beteiligen und eine möglichst breite Basis für die Veränderungen zu schaffen. Darüber hinaus muß geprüft werden, ob eine Beteiligung der Aufsichtsbehörden und Gewerkschaftsvertreter einen positiven Beitrag für das Projekt leisten kann. Dies kann insbesondere bei Modernisierungsprojekten, die unter erheblichen Konsolidierungserfordernissen ablaufen, der Fall sein.

Bei umfangreichen Modernisierungsprojekten ist es sinnvoll, auf Zwischenebene (z.B. in den Dezernaten) eigene Steuerungsgremien einzurichten, welche die Detailsteuerung des Projektes in dem entsprechenden Bereich übernehmen. Die Gesamtsteuerung muß jedoch trotzdem durch ein bereichsübergreifendes Steuerungsgremium wahrgenommen werden.

⁷²³ Die Namen dieser Projektinstanzen unterscheiden sich zwischen den einzelnen Kommunen.

⁷²⁴ vgl. Berger/Schwenker (1996): 1053; Sommer (1996): 25

⁷²⁵ Die kommunalrechtlich definierten Entscheidungsbefugnisse der kommunalen Organe müssen selbstverständlich berücksichtigt werden. Deshalb haben die Entscheidungen des Steuerungsgremiums teilweise eher den Charakter von Empfehlungen an die rechtlich zuständigen Organe.

Projektleitung

Die Aufgabe der Projektleitung besteht zunächst in der Ausarbeitung eines Projektvorschlags, der die Ziele, Inhalte und Methoden des Projektes umreißt und die Projektstrukturen sowie den Zeit- und Ressourcenbedarf beleuchtet. Ist dieser Projektvorschlag von dem Steuerungsgremium angenommen und das Projekt gestartet, ist die Projektleitung verantwortlich für die termingerechte, qualitativ hochwertige sowie kosteneffiziente Bearbeitung der Projektaufgaben. Sie informiert das Steuerungsgremium über die Ergebnisse des Projektes, moderiert das Projektteam, nimmt gemeinsam mit dem Projektteam Koordinationsaufgaben zwischen den einzelnen Teilaufgaben wahr und stellt die Kommunikation zwischen den Beteiligten sowie die Information aller kommunaler Akteure sicher.⁷²⁶

Aufgrund dieser zentralen Aufgaben hängen Erfolg und Mißerfolg des gesamten Reformprozesses sehr stark von der Projektleitung als Prozeßpromotor ab. Deshalb ist ihrer Auswahl besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die zentralen Anforderungen an Projektleiter sind in Abbildung 22 zusammengefaßt.

Abbildung 22: Anforderungen an Projektleiter

Persönliche Anforderungen	Inhaltlich-methodische Anforderungen
• Identifikation mit den Zielen des Reformprojektes • Hohe Belastbarkeit • Fähigkeit, Menschen zu motivieren und für neue Ideen zu begeistern • Konfliktfähigkeit • Verhandlungsgeschick • Hohe Akzeptanz bei Mitarbeitern und Führungskräften	• Ausreichende Fachkenntnisse, um als Gesprächspartner akzeptiert zu werden • Fähigkeit zu konzeptionellem und innovativem Denken • Organisations- und Koordinationsfähigkeit • Methodenkenntnisse in Teamarbeit, Moderation und Projektmanagement • Teamfähigkeit • Kommunikationsfähigkeit

Quelle: in Anlehnung an Morsbach (1997): 35; Doppler/Lauterburg (1994): 143

⁷²⁶ In verschiedenen Städten werden beispielsweise regelmäßige Mitarbeiterzeitschriften zum Stand des Projektes erstellt.

Projektteam

Die Hauptaufgabe des Projektteams besteht darin, den gesamten Reformprozeß voranzutreiben. Dazu gehört die Konzeption des inhaltlichen und methodischen Gerüsts des Modernisierungsprojektes, die Koordination und die Unterstützung der Projektaktivitäten in den einzelnen Subteams sowie die Vorbereitung der Sitzungen des Steuerungsgremiums. Neben diesen Projektmanagement-Aufgaben übernimmt das Projektteam eigenständige inhaltliche Aufgaben bei übergreifenden Themen, wie z.B. der Leitbildentwicklung oder der Gestaltung der Aufbauorganisation.

Das Projektteam sollte sich aus anerkannten Mitarbeitern mit hoher Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz aus allen Dezernaten sowie aus Vertretern des Personalrats zusammensetzen. Die direkte Einbeziehung des Personalrats in das Team ist deshalb sinnvoll, weil dadurch wesentlich weniger Reibungsverluste aufgrund von Mißverständnissen zu erwarten sind und die Vorstellungen des Personalrats miteinfließen können.

Eine besondere Schwierigkeit bei der Besetzung des Projektteams besteht darin, daß einerseits angesichts der Bedeutung und Fülle an Aufgaben eine weitgehende Freistellung seiner Mitglieder von dem Tagesgeschäft erforderlich ist. Andererseits muß jedoch davon ausgegangen werden, daß gerade die für eine derartig anspruchsvolle Projektaufgabe geeigneten Mitarbeiter für das Tagesgeschäft von zentraler Bedeutung sind, so daß eine Freistellung enorme negative Auswirkungen auf den Verwaltungsalltag hat. Soll eine Überlastung der entsprechenden Mitarbeiter verhindert werden, ist deshalb eine klare Entscheidung der Führungskräfte notwendig, ob die Projekt- oder die Linienaufgaben Priorität haben sollen und zu welchem Anteil ein Mitarbeiter für das Projekt freigestellt wird.

Um die Kontinuität der Projektarbeit sicherzustellen, ist sinnvoll, daß die Mitglieder dem Projektteam während der gesamten Projektdauer angehören.

Subteams

Im Gegensatz zum Projektteam, das während der gesamten Projektdauer besteht und im wesentlichen Koordinationsaufgaben wahrnimmt sowie übergreifende Themen bearbeitet, decken die Subteams zeitlich und inhaltlich nur einen Teil des Projektes ab und beschäftigen sich mit Einzelthemen des Modernisierungsprojektes. Diese Themen können entweder nach Inhalten (z.B. Aufbau eines Personalmanagements) oder nach Bereichen (z.B. Optimierung des Fachbereichs Kultur) differenziert werden. Um als wichtige Erfolgsvoraussetzung eine enge Anbindung der Subteams an das Projektteam einerseits und an den jeweiligen Bereich andererseits zu gewährleisten, sollte die Moderation des Subteams von einem Mitglied des

Projektteams übernommen und die zuständige Führungskraft intensiv eingebunden werden.⁷²⁷ Darüber hinaus sollte die Besetzung der Subteams mit Mitarbeitern erfolgen, die sich auch im Alltagsgeschäft mit dem Thema beschäftigen.⁷²⁸ Derartige „liniennahe“ Subteams können durch die breite Beteiligung der Mitarbeiter typische Probleme der Projektarbeit, wie z.B. die Erhöhung der Komplexität durch eine mangelhafte Koordination zwischen Projekt- und Linienarbeit, Fluktuationskosten beim Wechseln zwischen Alltags- und Projektarbeit und Implementierungsprobleme an der Schnittstelle zwischen Projektbeteiligten und den nicht in die Projektarbeit integrierten Projektbetroffenen⁷²⁹, reduzieren. Außerdem können in den Subteams die Mitarbeiter in Projekt- bzw. Zirkelarbeit geschult werden, um so eine wichtige Voraussetzung für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozeß in den einzelnen Bereichen zu schaffen.

3.4.2 Beteiligung der kommunalen Akteure

3.4.2.1 Zur Bedeutung der Beteiligung

Die Organisation des Veränderungsprozesses als Projekt stellt einen erheblichen Unterschied zur früheren Reformpraxis dar. Traditionell wurden Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung in Form von Untersuchungen der Querschnittsämtner (v.a. Hauptamt) oder durch externe Gutachten verfolgt. Die traditionelle kommunale Reformpraxis war damit analog zur stark hierarchischen Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung meist geprägt durch eine ausgeprägte Top-down-Orientierung: Die Verwaltungsspitze ließ durch die Querschnittsämtner Veränderungsmaßnahmen erarbeiten, die anschließend in den Fachbereichen durchgesetzt werden sollten. Die Mitglieder des Vertretungsorgans waren selten, die Mitarbeiter des betroffenen Bereiches fast nie in das Verfahren einbezogen. Die Folge waren häufig Abstoßungsreaktionen des Vertretungsorgans bzw. des betroffenen Bereichs und damit ein Scheitern der Reformbemühungen.

Als Gegenvorschlag zu der Top-down-Orientierung wurden in den 70er-Jahren mit der sogenannten „Organisationsentwicklung“ Bottom-up-Ansätze entwickelt, die eine starke Einbeziehung der Mitarbeiter in den Modernisierungsprozeß propagieren.⁷³⁰ Diese Ansätze

⁷²⁷ Dabei ist im Einzelfall zu klären, ob die Führungskraft lediglich über die Arbeit des Subteams informiert wird oder aktiv im Team mitarbeitet.

⁷²⁸ In HERTEN und in LUDWIGSHAFEN wurde beispielsweise sogar die Möglichkeit geschaffen, daß die Mitarbeiter des jeweiligen Bereichs in Mitarbeiterversammlungen einzelne Mitglieder der Subteams aus ihrer Mitte wählen (vgl. Bechtel (1995b): 15).

⁷²⁹ vgl. Reiß (1995b): 280

⁷³⁰ vgl. dazu ferner Kapitel 4.3

wurden teilweise in den Kommunen erprobt, scheiterten jedoch häufig an der fehlenden Unterstützung der Führungskräfte sowie der oftmals fehlenden inhaltlichen Stringenz.

Für die gegenwärtige Verwaltungsmodernisierung sind die linearen Top-down-, bzw. Bottom-Up-Ansätze nicht geeignet. Die Top-down-Ansätze vernachlässigen die notwendige Verankerung der Reform bei den kommunalen Akteuren, so daß insbesondere die Akzeptanz der Veränderungen als notwendige Voraussetzung für einen Umsetzungserfolg gefährdet ist. Die Bottom-up-Ansätze sorgen zwar für eine breite Verankerung der Reform bei den Beteiligten. Es ist jedoch fraglich, ob die tendenziell „weichen“ Bottom-up-Ansätze in der Lage sind, die gravierenden Probleme der Kommunalverwaltung - insbesondere im finanziellen Bereich - zu lösen.⁷³¹ Vielmehr bedarf es - auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit rascher Ergebnisse - im kommunalen Veränderungsmanagement eines „Gegenstromprinzips“⁷³², das die Grundzüge der Top-down-Ansätze mit ihrer Betonung des Veränderungswillens der Führungsspitze und deren Bereitschaft, den Prozeß zu initiieren und aktiv zu unterstützen mit der breiten Partizipation einer Bottom-Up-Orientierung verbindet.⁷³³

Grundidee dieses Ansatzes ist, durch die intensive Beteiligung der kommunalen Akteure auf allen Ebenen eine zielorientierte Reform durchzuführen, die qualitativ hochwertige und breit akzeptierte Verbesserungsmaßnahmen umsetzt und gleichzeitig die Qualifikation der Beteiligten erhöht. Durch die intensive Beteiligung der Führungsspitze in Politik und Verwaltung wird versucht, eine klare **Zielorientierung** des Modernisierungsprozesses zu erreichen. In der Vergangenheit scheiterten viele Reformbemühungen daran, daß klare Zielvorgaben fehlten und der Veränderungswille der Führungsspitze und deren Bereitschaft, sich für die Modernisierung zu engagieren, nicht ausreichend genug ausgeprägt waren. Die aktuellen Reformbemühungen erfordern jedoch eine klare Unterstützung der Führung.⁷³⁴ Die **Qualität** der Reformergebnisse soll durch die Ausschöpfung internen Wissens sichergestellt werden. Frühere Ansätze, die von zentralen Stellen bzw. externen Gutachter durchgeführt wurden, bezogen das Fachwissen der einzelnen Bereiche nicht ausreichend in den Reformprozeß ein. Die frühe Einbeziehung und damit die Möglichkeit, eigene Vorstellungen einbringen zu können, erhöht die **Akzeptanz** der Reform bei den relevanten Akteuren. Die „personenbezogene Trennung von Planung und Implementierung“⁷³⁵ als eine wesentliche Hürde für den Erfolg von Modernisierungsbemühungen kann durch die Beteiligung derer, die mit der Umsetzung der Neuerungen befaßt sein werden, überwunden werden. Durch die Mitwirkung

⁷³¹ vgl. Stratemann/Wottawa (1995): 116

⁷³² Linkenheil (1996a), Stratemann/Wottawa (1995)

⁷³³ vgl. Hill (1996b): 13; Reiß (1995b): 278

⁷³⁴ vgl. Stoss (1996): 1057;

vgl. Wolters (1994): 91 mit Blick auf die Reform der niederländischen Stadt TILBURG

⁷³⁵ Strehl (1989): 422

bei der Erarbeitung der Veränderungsmaßnahmen werden sowohl inhaltliche als auch methodische *Qualifikationen* gefördert. Gleichzeitig besteht die Chance zum Aufbau einer teamorientierten Verwaltungskultur.

Ein derartiges Gegenstromprinzip erhöht zwar durch die breite Beteiligung, die teilweise erheblich über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgeht, deutlich die Komplexität des Veränderungsprozesses, stellt aber - salopp formuliert - eine „Investition in den Umsetzungserfolg“ dar, da spätere Widerstände und Änderungswünsche reduziert werden.⁷³⁶

Der Grad der Zustimmung zur Verwaltungsmodernisierung ist unter den einzelnen Akteuren unterschiedlich und reicht von der aktiven Befürwortung über die abwartende Beobachtung bis hin zur vehementen Ablehnung.⁷³⁷ Die breite Beteiligung der kommunalen Akteure soll einen Beitrag leisten, die Befürworter der Modernisierung zu fördern, die abwartenden Beobachter in die positive Richtung zu aktivieren sowie Gegner von der Notwendigkeit der Reform zu überzeugen und zu einer konstruktiven Mitarbeit zu bewegen oder zumindest zu „neutralisieren“.

Daher kommt dem Umgang mit Widerständen eine besondere Bedeutung zu. Dabei ist zu berücksichtigen,

„daß Widerstand eine selbstverständliche Begleiterscheinung von Wandel ist, keinesfalls nur störend und einfach abzubauen. Gewarnt werden muß davor, Widerstand als etwas zu betrachten, das sofort überwunden werden muß. Widerstände sind ein Warnsignal, analog dem Schmerz des menschlichen Organismus. Genauso wie es falsch ist, Schmerz einfach durch Betäubungsmittel zu bekämpfen, anstatt nach der Ursachen zu forschen, wäre es unangemessen, den Widerstand über Disziplinarmaßnahmen zu bekämpfen.“⁷³⁸

Generell kann zwischen aktiven und passiven Widerstandsformen differenziert werden, die von MAYDL sehr plastisch anhand der Einführung eines neuen EDV-Systems erläutert werden (Abbildung 23).

⁷³⁶ vgl. Reiß (1993a): 554

⁷³⁷ STRATEMANN/WOTTAWA unterscheiden hinsichtlich der Verhaltensweisen bei Modernisierungsvorhaben zwischen optimistischen Reformern, abwartenden Optimisten, abwartenden Zweiflern, Saboteuren und offenen Gegnern (vgl. Stratemann/Wottawa (1995): 104).

⁷³⁸ Grömig (1995): 166

Abbildung 23: Widerstandsformen

Aktive Widerstandsformen		
Reaktion	Verhaltensformen	Typische Einstellungen
Gegensteuern	Bewußtes Beibehalten alter (überholter) Verhaltensweisen	„Von Hand geht doch alles besser...“
	Nichtwahrnehmen von Vorteilen des Systems ...	„Ohne Computer kämen wir viel besser klar...“
Obstruktion	Sabotage des Systems (z.B. bewußte Falscheingaben)	„Denen zeig' ich's ...“ „Wollen doch mal sehen, ob ich das System nicht schaffe ...“ ...
	„Kamikaze-Stimmung“	„Bevor ich abgesägt werde, lasse ich noch das ganze System hochgehen“
Passive Widerstandsformen		
Reaktion	Verhaltensformen	Typische Einstellungen
Gleichgültigkeit	Dienst nach Vorschrift	„Ohne mich ...“
	Informationszurückhaltung Unterlassen von Verbesserungsvorschlägen ...	„Geht mich doch nichts an ...“ „Sollen die doch sehen, wie sie ihr System zum Laufen bringen ...“
Resignation	„Innere Kündigung“	„Hat ja doch keinen Sinn ...“
	Einschränkung bzw. Abbau sozialer Kontakte („Einigeln“)	„Auf mich hört man ja ohnehin nicht ...“ „Die machen ja doch, was sie wollen ...“
Flucht	Alkoholkonsum	„Das hält man ja nur besoffen aus.“
	Absentismus Erhöhter Krankenstand „Tagträume“, Ausmalen nicht existenter beruflicher Chancen	... „Dieses System macht mich krank.“

Quelle: Maydl, in Anlehnung an Freimuth/Hoets (1994): 112f.

Widerstände können aus unterschiedlichen Gründen resultieren.⁷³⁹ Neben Unwissenheit, mangelnder Information und fehlender Erfahrung spielen Negativerfahrungen mit früheren Veränderungen, Streben nach Sicherheit, Trägheit und die Befürchtung, auf als positiv empfundene Arbeitsbedingungen verzichten zu müssen, eine Rolle. Eine weitere wichtige Ursache für Widerstand besteht in der Sorge vieler Mitarbeiter, das „Gesicht zu verlieren“, da im Rahmen der Modernisierung zahlreiche Schwächen in der Aufgabenerbringung aufgedeckt werden. In diesem Zusammenhang muß die Führungsspitze verdeutlichen, daß die überwiegende Anzahl der Probleme nicht auf den mangelnden Willen oder ein Fehlverhalten der Beschäftigten, sondern auf systemimmanente Schwächen zurückzuführen sind⁷⁴⁰ und die Modernisierung helfen kann, diese Schwächen zu beseitigen. Darüber hinaus müssen die Mitarbeiter durch Qualifizierungsmaßnahmen auf die veränderte Verwaltungswirklichkeit vorbereitet werden.

Nicht alle Widerstände können durch eine intensive Beteiligung am Reformprozeß überwunden werden, jedoch legt gerade die breite Beteiligung die Basis dafür, daß konstruktiv an deren Bewältigung gearbeitet wird. Zu dieser konstruktiven Bewältigung gehören neben dem Erfassen der Widerstände, die sich häufig nicht direkt, sondern lediglich indirekt äußern, die Arbeit an möglichst konsensorientierten Lösungen und die Festlegung kompensatorischer Maßnahmen für die „Verlierer“ des Modernisierungsprojektes.⁷⁴¹

Trotz dieser Maßnahmen wird es voraussichtlich nicht-veränderungsbereite Angehörige der Kommunalverwaltung geben. STRATEMANN/WOTTAWA weisen darauf hin, daß neben rechtlichen Begrenzungen der Anwendung von Machtmitteln und Drohungen insbesondere deshalb Grenzen gesetzt sind, weil derartige Instrumente gegenüber der angestrebten Verwaltungskultur einen Systembruch darstellen.⁷⁴² Sie schlagen stattdessen vor, gegebenenfalls „Schutzinseln“, in denen die Reform später eingeführt wird, „Reservate“, in denen unter einer bewußten Abwertung des Bereichs auf eine Modernisierung verzichtet wird oder „Museen“ als Sonderbereiche für besonders verdiente Mitarbeiter, die sich jedoch nicht an der Reform beteiligen, einzurichten. Derartige „Sonderkonstruktionen“ dürfen jedoch nur als Ultima ratio verstanden werden, da sie problematische Signale aussenden.⁷⁴³

Aus Gründen der Aufrichtigkeit sollte bereits zu Beginn des Projektes verdeutlicht werden, daß eine umfassende und tiefgreifende Verwaltungsmodernisierung zwangsläufig zu Härten führt und daß die Vorstellung einer „Reform ohne Verlierer“ gerade angesichts der gravieren-

⁷³⁹ vgl. Doppler/Lauterburg (1994): 203; Meindl (1996): 1063ff.; Grömig (1995): 165

⁷⁴⁰ vgl. Deubel (1995): 161

⁷⁴¹ vgl. Reiß (1995c): 295

⁷⁴² vgl. Stratemann/Wottawa (1995): 101f. sowie 230ff.

⁷⁴³ vgl. dazu auch Kapitel 3.4.2.3.4

den finanziellen Probleme, die auch Einsparungen im Personalbereich erfordern, nicht realistisch ist. Von besonderer Bedeutung ist hierbei allerdings, daß den Beteiligten verdeutlicht wird, daß ein Verzicht auf die Modernisierung die Härten nicht verhindern kann, sondern im Gegenteil weitaus größere Nachteile entstünden, da mit der Einschränkung oder dem Verlust der kommunalen Eigenständigkeit die Handlungsmöglichkeiten der Kommune und der einzelnen Akteure stark beschnitten würden.

WENNER spricht in diesem Zusammenhang mit Blick auf die Beschäftigungssituation innerhalb der Kommunalverwaltung von einem

„System auf Abbruch, das der Privatisierung bisher öffentlicher Aufgaben ausgeliefert ist und als solches massiv von Stellenabbau und Beschäftigungsrückgang gekennzeichnet wäre. Personalpolitischer Defätismus, ausgelöst durch Konsolidierungsnotwendigkeiten, ist also fehl am Platz; die personalpolitischen Auswirkungen unterbleibender Konsolidierung wären weit drastischer.“⁷⁴⁴

Eine aktive Beteiligung an dem Modernisierungsprozeß räumt hingegen auch unter schwierigen Rahmenbedingungen Gestaltungsspielräume ein.

Trotz der großen Bedeutung des Umgangs mit Widerständen darf die Förderung der abwartenden Beobachter und der Projektbefürworter nicht vernachlässigt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, daß die positiven Impulse für die Verwaltungsmodernisierung nicht genutzt werden und es auch bei den Befürwortern zu Frustrationen kommt.

In diesem Zusammenhang kommt sogenannten „Early wins“ eine besondere Bedeutung zu. Anhand von besonders erfolgsträchtigen Einzelprojekten sollte so zügig wie möglich dargestellt werden, daß mit der Verwaltungsmodernisierung tatsächliche Verbesserungen möglich sind. Darüber hinaus muß „die Beteiligung an Projekten und die Arbeit in erfolgreich umgestellten Bereichen zu Anerkennung und Prestige führen“⁷⁴⁵ und damit die Projektbefürworter zusätzlich motivieren und die abwartenden Beobachter zur Mitarbeit gewinnen.

Um die Vorteile des Gegenstromprinzips und der breiten Beteiligung zu nutzen und gleichzeitig die Komplexität im Griff zu halten, muß im Interesse eines effektiven und effizienten Veränderungsmanagements geklärt werden, wie die Beteiligung ausgestaltet werden soll und welche Akteure wie in den Reformprozeß eingebunden werden.

⁷⁴⁴ Wenner (1995): 48

⁷⁴⁵ Deubel (1995): 161

3.4.2.2 Formen der Beteiligung

Die Beteiligungsformen, die bei der Gestaltung des kommunalen Veränderungsprozesses zur Verfügung stehen, reichen von (einseitigen) Informationsmaßnahmen, in denen die Notwendigkeit, die Ziele und die Inhalte des Modernisierungsprozesses erläutert werden, über (zweiseitige) Kommunikationsformen, die darüber hinaus die Wünsche und Anregungen der Beteiligten erfassen sollen, bis hin zur aktiven Mitwirkung im Rahmen des Projektes.

Beispielhafte Beteiligungsformen listet Abbildung 24 auf.

Abbildung 24: Beispielhafte Beteiligungsformen

Informationsmaßnahmen	Kommunikationsmaßnahmen	Aktive Mitwirkung im Projekt
Bürger- bzw. Mitarbeiterversammlungen	Diskussionsrunden mit Führungskräften und Projektmitarbeitern	Mitarbeit im Steuerungsgremium
Informationsbriefe	Vertrauenspersonen, die als „Veränderungsbotschafter“ ⁷⁴⁶ fungieren	Mitarbeit in Projekt-/Subteams
Publikationen (z.B. in der Lokal- oder Mitarbeiterzeitung)	Befragungen (mit Rückmeldung an die Befragten)	Gemeinsame Workshops mit Projektmitarbeitern
Projektinformationswand	Projekt-Hotline	
	Kummerkasten (mit Rückmeldung)	

Quelle: Eigene Darstellung

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg aller Beteiligungsformen ist, daß die Partizipation der kommunalen Akteure ernst genommen wird und nicht lediglich Alibi charakter hat. Dies würde von den Betroffenen schnell erkannt werden und den Erfolg des Modernisierungsprojektes nachhaltig negativ beeinflussen, wenn nicht verhindern. Für die Informationsmaßnahmen bedeutet dies, daß ausgewogen über die Verwaltungsreform informiert wird und jede Form von einseitiger Propaganda, die nur auf die Vorzüge der Modernisierung abstellt, verhindert wird.⁷⁴⁷ Die Kommunikationsmaßnahmen sollten nicht isoliert durchgeführt werden, sondern in ein Konzept eingebunden sein. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Gele-

⁷⁴⁶ Lohse (1997): 196

⁷⁴⁷ vgl. Reiß (1993b): 123

genheiten zu einem echten Austausch geschaffen werden. Die Anregungen der Akteure müssen in dem Modernisierungsprojekt berücksichtigt und die Ergebnisse durch eine systematische Rückkopplung an die Beteiligten zurückgespielt werden. Bei der aktiven Mitarbeit der kommunalen Akteure in Workshops, Teams und Entscheidungsgremien als intensivste Form der Beteiligung wäre es dem Projekterfolg besonders abträglich, wenn sich neben den offiziellen Projektstrukturen unter der Beteiligung der unterschiedlichen Akteure inoffizielle oligarchische **Entscheidungsstrukturen** etablieren würden, welche die breite Beteiligung ad absurdum führen.

Die partizipatorische Gestaltung des Veränderungsprozesses setzt eine klare Rollenverteilung voraus. Um Mißverständnisse und Frustration bei den Beteiligten zu vermeiden, sollte bereits zu Beginn des Projektes verdeutlicht werden, daß Partizipation zwar bedeutet, daß die Akteure an der Erarbeitung von Modernisierungsvorschlägen beteiligt sowie ihre Wünsche und Anregungen berücksichtigt werden. Die Verantwortung für die Zielsetzungen der Kommune, die grobe Ausrichtung und die Entscheidungen über die Ergebnisse des Modernisierungsprozesses liegt jedoch weiterhin bei der Führungsspitze in Politik und Verwaltung.⁷⁴⁸

Beispiele aus der kommunalen Reformpraxis veranschaulichen diese Rollenteilung. So standen am Anfang der Reformbemühungen in HERTEN die „Top-down“-Entscheidungen über die Vision und die neue Organisationsstruktur, welche die Basis für den stark partizipatorischen Veränderungsprozeß legten.⁷⁴⁹ DEUBEL beschreibt mit Blick auf den Reformprozeß in SOLINGEN einen „gestuften Top-Down-Ansatz“, nach dem von den jeweiligen Vorgesetzten eine einheitliche Grundkonzeption erarbeitet wird, die mit den Mitarbeitern vertieft und verbessert wird.⁷⁵⁰ In OFFENBACH wurden zunächst alle Organisationseinheiten ohne Beteiligung der Betroffenen von einer zentralen Stelle „durchforstet“ und auf Grundlage dieser Analyse Vorgaben für Stellenstreichungen und organisatorischen Verbesserungen festgelegt. Die einzelnen Bereiche wurden erst in einer späteren Phase des Modernisierungsprozesses bei der Implementierung neuer Steuerungssysteme und bei der Erarbeitung von Einsparvorschlägen beteiligt.⁷⁵¹ Dieses Vorgehen deckt sich mit Erkenntnissen von WELGE/HÜTTERMANN, wonach erfolgreiche Unternehmungen in der Schrumpfung eine hohe Entscheidungscentralisation zu Beginn des Anpassungsprozesse aufweisen, da gerade

⁷⁴⁸ vgl. Stöbe (1995a): 135

⁷⁴⁹ vgl. Bechtel (1995b): 14.

Ein ähnliches Vorgehen wird aus BAD OLDESLOE berichtet, wo die Stadtspitze auf Basis der Vision einen Soll-Zustand entwickelte (vgl. Achterberg (1996b): 28).

⁷⁵⁰ vgl. Deubel (1995): 161

⁷⁵¹ vgl. Grandke (1994b): 95f.

bei Schrumpfungsprozessen oftmals Entscheidungen gegen die Interessen der betroffenen Bereiche zu treffen sind.⁷⁵²

Insbesondere vor dem Hintergrund des finanziellen Drucks und der häufig widerstreitenden Interessen der einzelnen Akteure können eine derartige - allerdings vorübergehende - Entscheidungscentralisierung sowie grundlegende Vorgaben der Führungskräfte durchaus sinnvoll sein.⁷⁵³ Im Interesse einer Balance aus Partizipation einerseits und der Entscheidungsverantwortung der Führungsspitze andererseits müssen jedoch die Führungsentscheidungen für alle Akteure nachvollziehbar sein, klar kommuniziert und konsequent nachgehalten werden. Aus diesen Gründen ist auch in der Frühphase des Projektes eine Beteiligung der Betroffenen sinnvoll, ohne jedoch die Entscheidungskompetenz der Führungsspitze auszuhebeln.

Wie sensibel bei der Gestaltung des kommunalen Veränderungsprozesses mit dem Thema der Beteiligung umgangen werden muß, zeigt ein Beispiel aus DÜSSELDORF. Im Rahmen des Reformprozesses wurde von der Beigeordnetenkonferenz ein Leitbildentwurf vorgelegt, der anschließend von den Beschäftigten diskutiert werden sollte. Die Beschäftigten lehnten jedoch dieses - mit dem HERTENER Verfahren durchaus vergleichbares - Vorgehen ab, weil das Verfahren nicht von vornherein kommuniziert wurde und sie deshalb den Eindruck hatten, den vorgelegten Entwurf ohne entsprechende Einflußmöglichkeiten „im nachhinein absegnen“ zu müssen.⁷⁵⁴

3.4.2.3 Beteiligung der einzelnen Akteure

3.4.2.3.1 Bürger

Die Verwaltungsmodernisierung zielt auf eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung und ist erst dann erfolgreich, wenn nicht nur verwaltungsinterne Belange optimiert werden, sondern auch die Bürger und Unternehmen durch wirtschaftlichere und qualitativ hochwertigere Leistungen oder stärkere Einflußmöglichkeiten von der Reform profitieren. Letztlich hängt der Erfolg der gesamten Reformbemühungen also davon ab, inwieweit die Kommunen nachweisen können, daß die Bürger einen Nutzen von der Verwaltungsmodernisierung haben.⁷⁵⁵

⁷⁵² vgl. Welge/Hüttermann (1994): 58f.

⁷⁵³ Eine anhaltende Entscheidungscentralisation würde dem Geist der dezentralen Fach-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung widersprechen.

⁷⁵⁴ vgl. Golla (1996): 48

⁷⁵⁵ vgl. Grömmig (1996): 22

Wird dieser Anspruch akzeptiert, ist kaum verständlich, daß die überwiegende Anzahl von Modernisierungsvorhaben die Bürger und Unternehmen als Adressaten der Verwaltung kaum einbezieht und sehr stark als „Binnenveranstaltung“ organisiert ist.⁷⁵⁶ Soll diese Binnenorientierung, die auf die Tradition der Kommunalverwaltung als primär autozentrierte Institution zurückgeführt werden kann, überwunden und damit die externe Perspektive der Adressaten im Reformprozeß stärker berücksichtigt werden, muß im kommunalen Veränderungsmanagement der Einbeziehung der Adressaten eine größere Bedeutung zugemessen werden. Diese Einbeziehung kann, wie beschrieben, in Informations- und Kommunikationsmaßnahmen sowie in der aktiven Beteiligung in Arbeitsteams erfolgen. Eine verstärkte Information der Adressaten sowie der kommunikative Austausch über das Verwaltungshandeln und den Reformprozeß schaffen Transparenz und legen die Grundlage für eine stärkere Partizipation im kommunalen Geschehen. Von zentraler Bedeutung ist, daß Notwendigkeit, Ziele und Inhalte der Reform verdeutlicht werden und im Falle von Leistungskürzungen die Betroffenen offen informiert und in die Problemlösung einbezogen werden.⁷⁵⁷ Die direkte Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern kann einen Beitrag dazu leisten, Einzeleingriffe der Politik überflüssig zu machen und so die Möglichkeit schaffen, daß sich die Politik künftig stärker um strategische Fragestellungen kümmert statt sich mit der Behandlung von Beschwerden und Anregungen einzelner Bürger zu beschäftigen.⁷⁵⁸

Bürgerumfragen, wie sie in der jüngeren Vergangenheit in zahlreichen Städten durchgeführt werden, können hierbei eine wichtige Funktion übernehmen. Sie sollten jedoch um weitere Maßnahmen, wie z.B. Publikationen in der Lokalzeitung, Diskussionsrunden zwischen Führungskräften der Verwaltung und Bürgern etc. ergänzt werden. Die (lokalen) Medien nehmen als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgern eine wichtige Funktion ein und sollten deshalb intensiv in die Reformarbeit einbezogen werden.⁷⁵⁹

Eine weitere Form zur Einbindung der Bürger in die Verwaltungsreform ist die Schaffung von aktiven Mitwirkungsmöglichkeiten. Wie beschrieben, wurde das Leitbild der Stadt PASSAU unter breiter Einbeziehung der Bürger in die Projektarbeit entwickelt. Eine derartige Mitarbeit ist auch bei anderen Themen, wie z.B. der Abstimmung zwischen kommunalen und nicht-kommunalen Angeboten im sozialen bzw. kulturellen Bereich oder bei Fragen der Stadtentwicklung, denkbar.

⁷⁵⁶ vgl. Kißler (1998): 11; Hill (1996a): 8; Knudsen/Papenheim-Tockhorn (1998): 28 sowie Kapitel 2.2.4

⁷⁵⁷ Zur Verdeutlichung der Notwendigkeit der Reform vgl. Mäding (1996b): 95
Auf diese Weise kann auch verhindert werden, daß mit den erweiterten Partizipationsmöglichkeiten Erwartungen für neue kommunale Dienstleistungen geweckt werden.

⁷⁵⁸ vgl. Otting (1997): 36

⁷⁵⁹ vgl. Strehl (1989): 413, KGSt (1996-10): 41

Die Einbeziehung der Bürger durch Informations- und Kommunikationsmaßnahmen und die aktive Mitwirkung bei der Problemlösung kann nicht nur dazu beitragen, daß die Bürger die Notwendigkeit der Reform und mit ihr verbundene Härten eher akzeptieren, sondern darüber hinaus selbst für einen zusätzlichen Schub für die Modernisierung sorgen, weil die externen Adressaten weit weniger Verständnis für verwaltungsinterne Ineffizienzen aufbringen als die Verwaltungsangehörigen. Zusätzlich wird mit der Einbeziehung der Bürger in den Reformprozeß eine „Partizipationskultur“⁷⁶⁰ entwickelt, welche die Grundlage für ein stärkeres bürgerschaftliches Engagement auch in der kommunalen Leistungserstellung legen kann.⁷⁶¹

Die Beteiligung der Bürger erhöht zwar durch die wachsende Anzahl der beteiligten Akteure die Komplexität des Veränderungsprozesses, zumal auf eine *breite* Einbeziehung geachtet werden sollte, um eine zu starke Einflußnahme einzelner Interessengruppen zu vermeiden. Dennoch stellt die Einbeziehung ein wichtiges Element zu einer adressatenorientierten, gemeinwohlorientierten Verwaltung dar.

3.4.2.3.2 Aufsichtsbehörden

Die Einbeziehung der Aufsichtsbehörden ist zum einen dann angebracht, wenn ein stark defizitärer Verwaltungshaushalt vorliegt und im Rahmen des Reformprojektes ein Haushalts-sicherungskonzept erarbeitet wird, das von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden muß. Zum anderen erweist sich die frühe Einbeziehung der Aufsichtsbehörde als sinnvoll, wenn zur Realisierung der Projektergebnisse die Einräumung von Experimentierklauseln notwendig ist, über die die Aufsichtsbehörde entscheidet. Eine weitergehende Mitsprache bei der Gestaltung des kommunalen Veränderungsprozesses ist mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung nicht zweckmäßig.

Die Art der Einbeziehung - sei es durch regelmäßige Informationen oder durch die Mitwirkung im Steuerungsgremium - muß im Einzelfall geprüft werden.

3.4.2.3.3 Vertretungsorgan

Eine umfassende Modernisierung der Kommunalverwaltung ist ohne eine entsprechende Einbeziehung des Vertretungsorgans aus mehreren Gründen nicht möglich:

- Das Vertretungsorgan als Entscheidungsgremium muß vielen Projektergebnissen zustimmen und muß deshalb von der Richtigkeit der Lösungen überzeugt sein.

⁷⁶⁰ Otting (1997): 36

⁷⁶¹ vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.3.1.2

- Die Arbeit des Vertretungsorgans wird durch das Modernisierungsprojekt, z.B. durch die Einführung des Kontraktmanagements, tiefgreifend verändert.
- Die Mitglieder des Vertretungsorgans stellen eine wichtige Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgern dar und können die verwaltungsexterne Perspektive im Modernisierungsprozeß stärken.

Erfreulicherweise wird der früher beobachtbare Trend, die „Politik aus der Modernisierungsdebatte weitgehend herauszuhalten“⁷⁶² immer stärker gebrochen. Vielmehr ist die Einbeziehung des Vertretungsorgans in den Veränderungsprozeß als maßgeblicher Erfolgsfaktor erkannt.⁷⁶³ Allerdings tun sich die meisten Kommunen noch schwer, die Politik intensiv in den Reformprozeß einzubeziehen, um so der Unsicherheit vieler Kommunalpolitiker gegenüber der Verwaltungsmodernisierung zu begegnen.

Zwar stoßen Modernisierungsinhalte wie Dienstleistungs- und Bürgerorientierung auf breite Zustimmung in der Kommunalpolitik. Jedoch begegnet diese anderen Reformthemen aus unterschiedlichen Gründen mit deutlicher Skepsis. Zum einen bestehen gegenüber der Einführung des Kontraktmanagements als zentralem Element der gegenwärtigen Reformbemühungen erhebliche Vorbehalte, weil Steuerungs- und Informationsverluste befürchtet werden. Außerdem besteht die Sorge, daß mit dem Verzicht auf Einzeleingriffe für die Kommunalpolitiker Profilierungsmöglichkeiten gegenüber den Wählern verlorengehen, die - vor allem aufgrund fehlender Qualifikationen und Informationen - durch die künftige Konzentration auf konzeptionell-strategische Themen nicht kompensiert werden können. Zum anderen stehen insbesondere diejenigen Kommunalpolitiker der Reform kritisch gegenüber, die im bisherigen System ausgesprochen stark vernetzt sind bzw. sich einer bestimmten Wählergruppe verpflichtet fühlen. Sie befürchten, daß durch die Schaffung von transparenten Strukturen und Abläufen ihre Möglichkeiten für informelle Absprachen („Mauscheleien“) abnehmen.

Möglichkeiten, dieser Skepsis zu begegnen, bestehen in der intensiven Einbeziehung in die Konzeption, Durchführung und Entscheidungsstrukturen des Reformprojektes durch Workshops, Mitarbeit im Steuerungsgremium und in Arbeitsteams sowie in einer inhaltlichen und methodischen Qualifizierung für die neue Rolle des Vertretungsorgans insbesondere im Rahmen des Kontraktmanagements.⁷⁶⁴ Darüber hinaus ist unbedingt notwendig, daß die für den Rat positiven Aspekte der Modernisierung, wie eine stärkere Bürgerorientierung der Verwaltung sowie der Aufbau eines Controllingsystems schnell realisiert werden.

⁷⁶² Hilbert/Brandel (1996): 78

⁷⁶³ vgl. Schückhaus (1996): 19

⁷⁶⁴ Zu den Instrumenten der Politikeinbindung vgl. ausführlich Jakobs-Woltering (1995): 14ff.

Durch den frühzeitigen und dauerhaften Einfluß der Politik auf die Reform sollen folgende Ziele erreicht werden⁷⁶⁵:

- Der Umbau wird zur gemeinsamen Sache von Politik und Verwaltung.
- Politik und Verwaltung einigen sich über Reformziele und –schritte und ziehen am selben Strang.
- Die Politik kann ihre Steuerungsfunktion auch in der Verwaltungsreform wahrnehmen.
- Grundidee, Inhalte und Effekte der Reform werden von seiten der Politik rechtzeitig und umfassend bedacht.
- Die Politik kann sich auf dieser Grundlage von den positiven Effekten der Reform für die Arbeit der Verwaltung aber auch für ihren politischen Alltag überzeugen und Konsequenzen für ihre eigene Arbeit ziehen.
- Das Vertrauen zwischen Politik und Verwaltung wächst.

Ein besonderes Problem bei der Einbeziehung des Vertretungsorgans in den Reformprozeß ist die heterogene Interessenlage zwischen den einzelnen Fraktionen im Vertretungsorgan, aber auch innerhalb der Fraktionen. Aufgrund der in der Bevölkerung weitverbreiteten Auffassung, daß eine Verwaltungsreform notwendig ist, besteht jedoch die Chance auf eine fraktionsübergreifende Zusammenarbeit bei dem Thema der Verwaltungsmodernisierung, da sich keine Gruppierung gegenüber der Modernisierung verschließen kann, ohne Gefahr zu laufen, ihre Akzeptanz bei den Wählern zu verlieren. Aber auch wenn keine fraktionsübergreifende Zusammenarbeit bei der Verwaltungsreform möglich ist, sollten die wesentlichen politischen Akteure aller Fraktionen in die Reformarbeit eingebunden sein - auch die Skeptiker.⁷⁶⁶

3.4.2.3.4 Führungskräfte

Wie erwähnt, ist in der Vergangenheit die Umsetzung von Modernisierungsprogrammen häufig daran gescheitert, daß sie keine ausreichende und kontinuierliche Unterstützung durch die Führung erhalten haben. Auch bei den gegenwärtigen Reformbemühungen besteht die Gefahr, daß die Diskussion um Mitbestimmung und Partizipation die Schlüsselrolle der Führungskräfte im Modernisierungsprozeß überlagert.⁷⁶⁷ Deshalb muß bei der Gestaltung des kommunalen Veränderungsmanagements darauf geachtet werden, daß die Führungskräfte ihrer Bedeutung gemäß in die Verantwortung für den Reformprozeß genommen werden.

⁷⁶⁵ vgl. KGSt (1996-10): 43

⁷⁶⁶ vgl. Potthast (1996): 600, Sommer (1996): 24

⁷⁶⁷ vgl. von Bandemer (1995): 226

Die Führungskräfte müssen den Reformprozeß inhaltlich und methodisch steuern und nehmen eine wichtige Vorbildfunktion ein, da die Mitarbeiter nur dann den Reformprozeß als glaubwürdig anerkennen, wenn ihre jeweiligen Vorgesetzten die Ziele des Prozesses auch selbst vorleben.⁷⁶⁸ Deshalb ist es unbedingt notwendig, daß sich die Führungskräfte der Verwaltung mit dem Umbauprozess identifizieren.⁷⁶⁹ Eine geschlossen handelnde Führungsspitze stellt eine unverzichtbare Voraussetzung für den Erfolg des Reformprojektes dar, da auch geringfügige Auffassungsunterschiede von den nachgeordneten Ebenen stets mit besonderer Sensibilität wahrgenommen werden und immer die Gefahr bergen, daß Versuche zur "Spaltung" unternommen werden.⁷⁷⁰ Insofern müssen die Führungskräfte von der Notwendigkeit der Reform überzeugt werden und einen Konsens über die Eckpunkte der angestrebten Reform erreichen, der anschließend von allen Führungskräften in ihren Bereichen vertreten wird.

Die Erarbeitung dieses Konsenses ist mit einigen Schwierigkeiten behaftet. So gehören die Dezernenten häufig unterschiedlichen Parteien an, was eine Konsensbildung erheblich erschweren kann. Wie jedoch im Zusammenhang mit der Beteiligung des Vertretungsorgans ausgeführt, besteht beim Thema der Verwaltungsreform der Vorteil, das sich kein Akteur ernsthaft diesem Thema verschließen kann, so daß eine konstruktive Zusammenarbeit trotz unterschiedlicher Parteizugehörigkeit - guten Willen der Beteiligten vorausgesetzt - möglich ist.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß viele Führungskräfte nicht die "Bewältigung von Wandel"⁷⁷¹ sondern vielmehr die Bewältigung des Tagesgeschäfts als Hauptaufgabe ansehen und - insbesondere auf der Ebene des mittleren Managements - bisweilen skeptisch gegenüber der Reform eingestellt sind.⁷⁷² Dieser Skepsis, die vor allem auf die Befürchtung eines möglichen Machtverlusts aufgrund der Dezentralisierung der Verantwortung und auf die Sorge um eine Überforderung durch veränderte Aufgaben zurückgeht, sollte durch umfangreiche Kommunikationsmaßnahmen, in denen vor allem auf die Vorteile des neuen Systems eingegangen wird, durch weitgehende Mitgestaltungsmöglichkeiten sowie durch intensive Qualifizierungsprogramme begegnet werden.

⁷⁶⁸ vgl. Janning (1996b): 177; Kobi (1994): 43

⁷⁶⁹ vgl. Cortner (1996): 92f.

⁷⁷⁰ vgl. Stratemann/Wottawa (1995): 112ff.

Diese These wird von vielen Reformpraktikern gestützt. So weist beispielsweise CORNELIUS mit Verweis auf die Erfahrungen in WUPPERTAL auf die zentrale Bedeutung einer geschlossen auftretenden und agierenden Führung hin (vgl. Cornelius (1997b): 13).

⁷⁷¹ vgl. Probst (1994): 297

⁷⁷² vgl. Alpheis (1995): 158

Es ist allerdings zu befürchten, daß trotz dieser Maßnahmen einzelne Führungskräfte den Reformprozeß nicht mittragen werden. Für diesen Fall schlägt ALPHEIS insbesondere vor dem Hintergrund, daß der Versetzung der entsprechenden Führungskräfte aufgrund der Finanzlage der Kommunen enge Grenzen gesetzt sind, vor, stärker auf hierarchieübergreifende Arbeitsformen zu setzen. So sollen die reformunwilligen bzw -unfähigen mittleren Führungskräfte isoliert werden, indem beispielsweise die Führungskräfte des oberen Managements direkt mit der Sachbearbeiterebene zusammenarbeiten.

Ein weiteres Problem bei der Mobilisierung der Führungskräfte besteht darin, daß die politische Führung auf kurzfristige öffentlichkeitswirksame Erfolge angewiesen ist und negative Schlagzeilen meiden muß. „Dies blockiert die Fähigkeit zur Reform und Experimenten und fördert eine Atmosphäre der hierarchischen Kontrolle.“⁷⁷³ Um dieses Problem so weit wie möglich in den Griff zu bekommen, ist eine solide Projektvorbereitung, einer geschickte zeitliche Staffelung der Reformthemen und -ergebnisse sowie eine aktive Einbeziehung der Medien in das Projekt notwendig.

3.4.2.3.5 Mitarbeiter

In der kommunalen Reformlandschaft gilt als unstrittig, daß die breite Einbeziehung der Mitarbeiter, die weit über die gesetzlichen Regelungen der Mitbestimmung hinausgehen⁷⁷⁴, eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung für den Modernisierungsprozeß darstellt.

Aufgrund der zentralen Bedeutung der Mitarbeiterpartizipation sollten alle Möglichkeiten der Einbeziehung von Mitarbeiterbefragungen über Informations- und Kommunikationsmaßnahmen bis hin zur aktiven Mitarbeit in Projektinstanzen genutzt werden. Den Projektpromotoren und den Führungskräften kommt dabei die Aufgabe zu, den Beschäftigten die Notwendigkeit, Ziele und Inhalte des Reformprozesse zu verdeutlichen und sie zur aktiven Mitarbeit zu motivieren.

Angesicht der Vorbehalte, die die Mitarbeiter vielfach der Modernisierung entgegenbringen stellt sich die Frage, wie diese Überzeugungsarbeit erfolgen kann.

Im folgenden werden einige Grundsätze der Mitarbeiterbeteiligung formuliert:

- Transparenz und Aufrichtigkeit
- Gestaltungsmöglichkeit
- Freiwilligkeit

⁷⁷³ vgl. von Bandemer (1995): 226

⁷⁷⁴ vgl. Eggert (1996): 31

- Anreize
- Qualifizierte Moderation

Transparenz und Aufrichtigkeit. Der Reformprozeß sollte als Modellfall für eine neue Verwaltungskultur verstanden werden. Deshalb ist der offene, aufrichtige Umgang zwischen allen Beteiligten essentiell. Dazu gehört einerseits, daß die Änderungsnotwendigkeiten nachvollziehbar dargestellt werden.⁷⁷⁵ Andererseits sollte die Partizipation nicht nur bei „weichen“ Reformthemen, wie z.B. der Leitbildentwicklung und dem Aufbau eines Personalmanagements Anwendung finden, sondern auch bei „harten“ Themen wie der Haushaltskonsolidierung.

Gestaltungsmöglichkeiten. Die Mitarbeiter werden nur dann den Reformprozeß akzeptieren, wenn ihnen tatsächliche Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden und ihre Vorbehalte in der Problemlösung Berücksichtigung finden.

Freiwilligkeit. Die Mitarbeiter sollten freiwillig am Reformprojekt teilnehmen.

Anreize. Die Mitarbeiterbeteiligung sollte mit Anreizen verknüpft werden.⁷⁷⁶ Diese Anreize beziehen sich sowohl auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch die „Schaffung motivationsorientierter Arbeitsplätze“⁷⁷⁷, wie z.B. durch den Abbau von Hierarchien, der Delegation von Verantwortung und Qualifikationsverbesserungen, als auch auf die Mitwirkung beim Reformprozeß. In SAARBRÜCKEN wurde beispielsweise ein Konzept erarbeitet, das Anreize für den einzelnen Mitarbeiter (z.B. durch ein Zertifikat über die Teilnahme), die einzelnen Teams und die betroffenen Organisationseinheiten (durch finanzielle Anreize) beinhaltet.⁷⁷⁸ Zur Schaffung von Anreizen gehört auch, die Konsequenzen veränderungskonformen bzw. nichtkonformen Verhaltens zu verdeutlichen.⁷⁷⁹

Qualifizierte Moderation. Ein wichtiger Erfolgsfaktor bei der breiten Einbindung der Mitarbeiter ist eine qualifizierte Moderation der Arbeitssitzungen, zumal eine umfassende Partizipation über verschiedene Hierarchieebenen hinweg für viele Kommunalverwaltung „methodisches Neuland“ darstellt. Deshalb müssen zu Beginn des Modernisierungsprozesses

⁷⁷⁵ vgl. Schubert (1997): 356f.

⁷⁷⁶ vgl. Reichard (1994): 72

⁷⁷⁷ Mai (1995): 90f.

⁷⁷⁸ vgl. Hirschfelder (1996): 70ff.

Im Gegenzug wird die Mitarbeit im Modernisierungsprojekt nicht durch eine Freistellung für Projektaufgaben oder die Vergütung von Überstunden kompensiert.

⁷⁷⁹ vgl. Schubert (1997): 356f.

Moderatorenschulungen durchgeführt werden bzw. im Verlauf des Projekts externe Moderatoren eingesetzt werden.⁷⁸⁰

Die Bedeutung einer umfassenden Mitarbeiterbindung für den Erfolg von Reformprozessen belegen zahlreiche Beispiele aus der kommunalen Reformpraxis. Dabei ist auffällig, daß die Mitarbeiterbindung gerade auch bei Konsolidierungsthemen erfolgreich ist. In KREFELD wurden in einem partizipatorischen „Suchzirkelverfahren“ nahezu 1.000 Verbesserungsvorschläge von den Mitarbeitern erarbeitet, von denen ein großer Prozentsatz umgesetzt wurde.⁷⁸¹ Mitarbeiter der NÜRNBERGER Stadtverwaltung erarbeiteten rund 2.000 Konsolidierungs- und Modernisierungsvorschläge.⁷⁸² In LUDWIGSHAFEN haben allein im Jahr 1995 mehr als 400 Beschäftigte in über 1.200 Teamsitzungen rund 70.000 Arbeitsstunden investiert, um etwa 1.800 Einzelmaßnahmen zu erarbeiten, welche die Leistungsfähigkeit der Stadtverwaltung deutlich erhöhen. Statt der angestrebten Haushaltsentlastung von 110 Mio. DM p.a. wurden Maßnahmen mit einem Volumen von mehr als 120 Mio. DM p.a. erarbeitet, die in den Folgejahren sukzessive umgesetzt werden.⁷⁸³

3.4.2.3.6 Berater

Im Rahmen des kommunalen Veränderungsmanagements muß nicht nur die Einbindung der kommunalen Akteure geklärt werden, sondern auch die Frage, ob der Reformprozeß durch externe Berater unterstützt werden soll.

Insgesamt ist der Ratereinsatz in der Kommunalverwaltung im Vergleich zum privatwirtschaftlichen Sektor noch vergleichsweise gering. Viele Beratungsunternehmen bauen jedoch seit einigen Jahren ihre Aktivitäten im Bereich der Kommunalverwaltungen aus. Auch wenn die tatsächlichen Umsätze von Beratungsaufträgen im öffentlichen Bereich teilweise hinter den optimistischen Erwartungen der Beratungsunternehmen zurückbleiben, gibt es doch eine Reihe von prominenten Beispielen der Zusammenarbeit von Kommunalverwaltung und Beratungsunternehmen (z.B. Berlin, Wuppertal, Ludwigshafen sowie die Kommunen, die an dem Projekt der Bertelsmann Stiftung „Leistungsfähige Kommunalverwaltung“ teilnehmen).

Für den Einsatz externer Berater sprechen vor allem zwei Gründe:⁷⁸⁴

- Gewinnung zusätzlicher Kapazität

⁷⁸⁰ Ein Praxisbeispiel für die Moderation einer Klausurtagung mit einigen Hinweisen zur erfolgreichen Durchführung findet sich bei Zülsdorf (1998): 25ff.

⁷⁸¹ vgl. Reichard (1994): 72

⁷⁸² vgl. Wambach/Plamper (1996): 146f.

⁷⁸³ vgl. Wiechers (1996b): 505

⁷⁸⁴ vgl. Schmithals (1994): 197

- Berücksichtigung einer anderen Sichtweise

Gewinnung zusätzlicher Kapazität. Der Einsatz von Beratern kann dazu beitragen, quantitative oder qualitative Kapazitätsprobleme zu überwinden. Quantitative Kapazitätsprobleme treten dann auf, wenn die verwaltungsinternen Mitarbeiter durch das Tagesgeschäft so ausgelastet sind, daß sie für den Reformprozeß keine Zeit finden. Unter qualitativen Gesichtspunkten kann ein externer Berater spezifische Fähigkeiten in der Konzeption und Durchführung von komplexen Prozessen einbringen, zumal für ihn im Gegensatz zu verwaltungsinternen Kräften die Projektarbeit eine Routineaufgabe darstellt. Der Berater kann helfen, eine höhere Umsetzungsgeschwindigkeit durchzusetzen, da er sich ausschließlich dem Projekt widmen kann und im Vergleich zu internen Stellen als „Change agent“ oftmals leichteren Zugang zu Entscheidungsträgern erhält.

Berücksichtigung einer anderen Sichtweise. Die neutrale Sicht eines externen Beraters bietet die Gelegenheit, eine mögliche „Betriebsblindheit“ zu überwinden, in dem er Erkenntnisse und Erfahrungen aus anderen Bereichen in das Projekt hineinträgt.⁷⁸⁵ Außerdem kommt dem Berater eine wichtige Funktion im Konfliktmanagement zu⁷⁸⁶, da er als neutraler Dritter die Möglichkeit hat, langandauernde Konflikte zu thematisieren und durch die Vermittlung zwischen den oft völlig zerrütteten Fronten aufzulösen.⁷⁸⁷

Diesen Argumenten für einen Beratereinsatz stehen Problemfelder gegenüber, die bei der Entscheidung über den Beratereinsatz berücksichtigt werden müssen. So muß durch eine straffe Steuerung des Beraters verhindert werden, daß Konzepte auf die Verwaltung übergestülpt werden, welche die jeweiligen Spezifika nicht hinreichend beachten und deshalb nicht umgesetzt werden können.⁷⁸⁸ Des weiteren müssen die Kosten des Beratungsauftrages in Relation zu dem erwarteten Projektnutzen gestellt werden. Schließlich muß berücksichtigt werden, daß innerhalb der Verwaltung häufig hohe psychologische Barrieren gegenüber externen Beratern existieren, denen durch entsprechende Kommunikationsmaßnahmen insbesondere der Verwaltungsführung begegnet werden muß.

⁷⁸⁵ Der direkten Übertragung von Erfahrungen aus der Klientenarbeit sind bei seriösen Beratern aus Vertraulichkeitsgründen enge Grenzen gesetzt. Dennoch verfügen Beratungsunternehmen über einen grundsätzlichen und vom Einzelfall lösgelösten Erfahrungsschatz, den sie in ihre Arbeit einbringen.

⁷⁸⁶ vgl. Petersen (1991): 161,

⁷⁸⁷ Bisweilen werden Berater auch eingesetzt, weil die Politik der eigenen Verwaltung mißtraut oder die Verwaltung hofft, ein bestimmtes Vorhaben gegenüber der Politik besser durchsetzen zu können, wenn das Ergebnis von einem Externen präsentiert wird. Derartige Gründe müssen von dem Berater berücksichtigt werden, um durch das Projekt das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung zu verbessern. Nach Ansicht der KGSt ergeben sich trotz der ungünstigen Ausgangssituation häufig hilfreiche Veränderungsprozesse (vgl. KGSt (1994-3): 10).

⁷⁸⁸ vgl. Schöneich (1996): 16

Die Erfolg des Einsatzes eines externen Beraters hängt im wesentlichen von der qualifizierten Auswahl und dem zielorientierter Einsatz des Beraters ab. Zur **qualifizierten Auswahl** des Beraters gehört, die Einsatzgebiete festzulegen und auf Basis einer Ausschreibung Angebote von Beratungsunternehmen einzuholen, diese zu bewerten und nach einer Präsentation einzelner Beratungsunternehmen die Entscheidung zur Vergabe des Beratungsauftrages zu treffen.⁷⁸⁹ Entscheidend bei der Auswahl des Beraters ist der Grundsatz, wonach „die Qualität der Anfrage letztlich auch die Qualität der Angebote bestimmt“⁷⁹⁰ Wichtige Kriterien zur Beraterauswahl werden in Abbildung 25 tabellarisch dargestellt.

Abbildung 25: Wichtige Kriterien zur Beraterauswahl

Eigenschaften des Beratungsunternehmens

- Solidität
- Beratungsphilosophie
- Erfahrungen, Referenzen bei vergleichbaren Projekten
- Zur Verfügung stehenden Informationsinfrastruktur
- Höhe der Aufwendungen für Qualifizierungsmaßnahmen der Berater

Eigenschaften des Angebots

- Verständlichkeit, logischer Aufbau
- Kundenreagibilität (individuelle Bearbeitung des Problems)
- Ziel- und Umsetzungsorientierung
- Vorgeschlagene Projektorganisation
- Einbeziehung der betroffenen Mitarbeiter aus der Klientenorganisation
- Kosten

Eigenschaften der eingesetzten Berater

- Fachliche, methodische und soziale Kompetenz der Berater
- Zeitliche Verfügbarkeit der Berater
- „Chemie“ zwischen verwaltungsinterner und beraterseitiger Projektleitung

Quelle: In Anlehnung an Merz (1996): 1082, KGSt (1994-3): 23ff., Kreuzberger/Beer (1996): 30

Bei der Auswahl des Beraters ist besonders wichtig, die Entscheidungskriterien nicht auf die Kosten des Beratungsprojektes zu verkürzen, sondern eine umfassende Nutzwertanalyse

⁷⁸⁹ vgl. dazu ausführlich KGSt (1994-3): 20ff.

⁷⁹⁰ KGSt (1994-3): 22

durchzuführen.⁷⁹¹ Obwohl es ausgesprochen schwierig ist, im Vorfeld die Erfolgswahrscheinlichkeit des Projektes beim alternativen Einsatz verschiedener Berater abzuschätzen, sollte doch der Versuch unternommen werden, die unterschiedlichen Kosten der einzelnen Berater den voraussichtlichen Ergebnissen des Projektes gegenüberzustellen.⁷⁹² Wichtige Indikatoren für eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit sind die Professionalität des Beraters, seine bei vergleichbaren Projekten gesammelten Erfahrungen, die fachliche, konzeptionelle und soziale Kompetenz der eingesetzten Berater sowie die Informationsinfrastruktur, die dem Unternehmen zur Verfügung steht.

Der **zielorientierte Einsatz** des Beraters setzt das Vorhandensein von Zielen voraus. Diese tautologisch anmutende Aussage ist relevant angesichts der häufig verbreiteten Praxis, die Ziele nicht hinreichend genau zu definieren und abzustimmen.⁷⁹³ Mit dieser Praxis ist vor allem das Problem verbunden, daß der Berater nicht hinreichend genau gesteuert und der Erfolg des Beratungsauftrages letztlich nicht bestimmt werden kann. Eine weitere Voraussetzung für den zielorientierten Einsatz des Beraters ist die Festlegung der Zusammenarbeit zwischen verwaltungsinternen Mitarbeitern und dem Berater.

Erfreulicherweise ist in den letzten Jahren ein Trend zu verzeichnen, der sich von der Praxis, externe Gutachten - häufig ohne jegliche Umsetzungsorientierung - anfertigen zu lassen⁷⁹⁴, abwendet und eine stärker umsetzungsorientierte Beratung in den Mittelpunkt rückt. Damit wird der bereits geschilderten Tatsache Rechnung getragen, daß Reformbemühungen im öffentlichen Bereich weniger an konzeptionellen Schwächen als an Implementierungsdefiziten scheitern. Der Grundgedanke einer umsetzungsorientierten Beratung besteht darin, daß der Aufwand für das Projekt erst durch den monetären bzw. immateriellen Nutzen der realisierten Vorschläge gerechtfertigt ist.

Dieser Ansatz hat Konsequenzen auf das Beratungsverständnis, auf die Art der Zusammenarbeit zwischen Berater und Kommunalverwaltung und auf die Rolle der obersten Führungskräfte.

Verändertes Beratungsverständnis. Eine umsetzungsorientierte Beratung darf sich nicht nur auf die Problemanalyse und die Konzeption von Verbesserungen beschränken, sondern muß auch die Umsetzungsplanung mit Hilfe von Maßnahmenplänen und eine Umsetzungsbetreu-

⁷⁹¹ Zu einer derartigen Nutzwertanalyse vgl. ausführlich KGSt (1994-3): 26ff., 95f.

⁷⁹² Vereinfacht ausgedrückt, kann es wirtschaftlicher sein, einen Berater einzusetzen, der zwar höhere Kosten verursacht, aber dafür weit höheren Nutzen schafft.

⁷⁹³ vgl. Grömmig/Schöneich (1997): 323

⁷⁹⁴ Diese Praxis ist v.a. in Landes- und Bundesbehörden noch weit verbreitet. Eine ausführliche Beschreibung der Verfahrenspraxis bei Gutachten in der Landesverwaltung Baden-Württemberg findet sich bei Kreuzberger/Beer (1996): 28ff.

ung einschließen. Ein derartiges Beratungsverständnis verbietet den Einsatz des Beraters als reinen externen Sachverständigen genauso wie die Rolle als reiner Prozeßberater, der keine eigenen inhaltlichen Beiträge liefert. Vielmehr muß der Berater sowohl inhaltliche als auch methodische Unterstützung in dem Beratungsprojekt leisten und darauf zielen, einen Prozeß der kontinuierlichen Verbesserung in Gang zu bringen um sich so „selbst überflüssig zu machen.“⁷⁹⁵ Mit dieser Verschiebung des Beratungsschwerpunktes wird neben den analytischen, konzeptionellen und methodischen Fähigkeiten des Beraters sowie seines Branchenverständnisses immer stärker eine hohe Sozialkompetenz notwendig.⁷⁹⁶

Enge Zusammenarbeit zwischen Beratern und Kommunalverwaltung. Das Projekt muß in enger Zusammenarbeit zwischen Beratern und verwaltungsinternen Mitarbeitern durchgeführt werden, um so eine enge Verzahnung der häufig komplementären Kenntnisse und Fähigkeiten sowie einen Know-How-Transfer von Beratern zu den Verwaltungsmitarbeitern (z.B. im Projektmanagement) sicherzustellen.

Aktive Rolle der obersten Führungskräfte. Eine wichtige Erfolgsvoraussetzung eines umsetzungsorientierten Beratungsansatzes besteht in einer aktiven Mitwirkung der Führungskräfte in dem Modernisierungsprojekt. Sie müssen das Projekt mit hoher Priorität ausstatten, sich aktiv an der Problemlösung beteiligen und die erforderlichen Entscheidungen rasch und sachgerecht fällen.

Sind die genannten Voraussetzungen für eine umsetzungsorientierte Beratung gegeben, kann die Vergabe eines externen Beratungsauftrages eine insgesamt rentable Investition sein.⁷⁹⁷ Eine generelle Aussage, ob die Einschaltung eines Beraters sinnvoll ist, kann nicht getroffen werden. Vielmehr muß die Verwaltung im Einzelfall über einen Beraterereinsatz entscheiden. Dabei sollte der Grundsatz gelten, daß die Inanspruchnahme von Beratern nur dann sinnvoll ist, „wenn Probleme oder Aufgaben nicht mit gleichem Nutzen und zu vergleichbaren Kosten bzw. in der vergleichbaren Zeit von den eigenen Mitarbeitern gelöst werden können.“⁷⁹⁸

⁷⁹⁵ vgl. Merz (1996): 1079

Dieses kurzfristig ökonomisch sicherlich unsinnige Verhalten des Beraters kann sich auf mittlere Sicht rasch auszahlen, indem die Wahrscheinlichkeit steigt, daß er weitere Projekte akquirieren kann.

⁷⁹⁶ vgl. Lohse (1997): 190

⁷⁹⁷ vgl. Staib (1996): 73, der mit Blick auf die Modernisierung der Stadtverwaltung PFORZHEIM im Rahmen eines Projektes der Bertelsmann Stiftung auf die wichtige Funktion der Berater bei der Moderation und bei der Erarbeitung von Problemlösungen hinweist.

⁷⁹⁸ vgl. Henzler (1984): 275

3.4.3 Umfang

Unter methodischen Gesichtspunkten ist im Rahmen des kommunalen Veränderungsmanagements zu klären, welche Bereiche und Aufgaben in die Modernisierung einbezogen werden sollten.

Generell besteht die Möglichkeit, entweder alle Bereiche bzw. Aufgaben in den Modernisierungsprozeß einzubeziehen oder die Kommunalverwaltung lediglich selektiv zu reformieren. So ist beispielsweise denkbar, nur diejenigen Bereiche zu modernisieren, die ihre explizite Bereitschaft zum Ausdruck bringen. Außerdem kann der Modernisierungsumfang nach Aufgabearten differenziert werden, indem - mit dem Hinweis auf ihre vermeintliche Zwangsläufigkeit - Pflichtaufgaben oder bestimmte Aufgaben, in denen politische Akzente gesetzt werden sollen, nicht in die Modernisierung einbezogen werden.⁷⁹⁹

Eine derartige Schaffung von „Tabuzonen“ mag zwar in der politischen Diskussion insbesondere zur Befriedigung von klientelistischen Interessen hilfreich sein.⁸⁰⁰ Angesichts des großen Handlungsbedarfs der Kommunalverwaltung als Ganzes ist jedoch eine Aussparung bestimmter Bereiche oder Aufgaben sehr skeptisch zu beurteilen, da sie impliziert, daß in dem bestimmten Feld alle Möglichkeiten zur Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit bereits ausgeschöpft sind.

Erfahrungen aus der kommunalen Reformpraxis zeigen jedoch, daß in **allen** Bereichen und **allen** Aufgabenfeldern (auch bei den Pflichtaufgaben) in allen Zieldimensionen (demokratische Legitimation, Wirtschaftlichkeit, Qualität) Verbesserungen in der Leistungsfähigkeit möglich sind.⁸⁰¹ Deshalb sollten alle Bereiche und Aufgaben in die Verwaltungsmodernisierung einbezogen werden.

Eine derartige flächendeckende Modernisierung bedeutet freilich nicht, daß überall die gleichen Ziele, Inhalte und Methoden relevant sind und daß alle Bereiche gleichzeitig modernisiert werden. Vielmehr ist im Rahmen des kommunalen Veränderungsmanagements eine Differenzierung notwendig, indem beispielsweise in einem Bereich lediglich Qualitäts-

⁷⁹⁹ In KÖLN wurden beispielsweise die Bereiche Wohnungs-, Kindergarten- und U-Bahn-Bau von der Konsolidierung ausgenommen, weil der Rat auf diesen Feldern Schwerpunkte setzen wollte (vgl. Tartler (1996)).

⁸⁰⁰ Hier könnte das Motto lauten: „Uns ist der Kulturbereich so wichtig, daß wir ihn nicht in die Verwaltungsreform einbeziehen.“

⁸⁰¹ Als Beispiel sei hier auf Ergebnisse einer Untersuchung des Hessischen Rechnungshofes aus dem Sozialhilfereich verwiesen. Danach werden einzelne Elemente dieses Aufgabenfeldes, das oftmals als „von der Kommune nicht beeinflussbar“ eingeschätzt wird, in verschiedenen Kommunen sehr unterschiedlich gehandhabt. Beispielsweise wird in einem Landkreis die Anschaffung einer Waschmaschine mit 350 DM bezuschußt, während in einem anderen Landkreis Zuschüsse von 850 DM gewährt werden (vgl. o.V. (1996a)).

ziele, jedoch keine Konsolidierungsziele verfolgt werden oder einzelne Modernisierungsthemen nur sukzessive die unterschiedlichen Bereiche erfassen.⁸⁰² Durch ein derartiges Vorgehen kann auch dem Vorwurf entgegengewirkt werden, daß bei einer flächendeckenden Reform „Bereiche in Mitleidenschaft gezogen werden, deren Uhren anders gehen als die jener Verwaltungsbereiche, die betriebsähnliche Strukturen gut vertragen.“⁸⁰³

Ein derartiges differenziertes Vorgehen, das die gesamte Verwaltung erfaßt⁸⁰⁴, erhöht zwar die Komplexität des kommunalen Veränderungsprozesses aufgrund der größeren Zahl der einbezogenen Bereiche bzw. Aufgaben. Dieser Nachteil wird jedoch überkompensiert durch die Chance, durch ein umfassendes Vorgehen gleichzeitig die Qualität und die Akzeptanz des Veränderungsprozesses zu erhöhen. Zum einen kann eine Kommune ganzheitlich betrachtet und damit die Interdependenzen zwischen den einzelnen Bereichen berücksichtigt werden. Zum anderen ist es einfacher, die Unterstützung der einzelnen Interessengruppen innerhalb der Kommune zu erlangen. Bei einem selektiven Vorgehen hingegen können die einzelnen Interessengruppen sehr viel leichter die Reform verhindern, indem sie - nach dem Motto „Warum gerade wir?“ - die Notwendigkeit und den Sinn der Reform in ihrem Bereich in Frage stellen und ihre (in der Regel gut organisierten) Anhänger zum Widerstand aktivieren. Bei einem umfassenden Vorgehen sind, insbesondere aufgrund des hohen Signalcharakters in der Öffentlichkeit, die Möglichkeiten einer derartigen Verweigerungshaltung begrenzter, da alle Gruppen gleichermaßen von der Reform erfaßt werden.

Gleichwohl stellt die Mobilisierung der einzelnen Interessengruppen für den Reformprozeß auch bei einem umfassenden Vorgehen eine große Herausforderung des kommunalen Veränderungsmanagements dar, die insbesondere zu Beginn des Prozesses einen hohen Kommunikationsaufwand erfordert, um die Notwendigkeit, Ziele, Inhalte und Methoden zu verdeutlichen.

3.4.4 Zeithorizont

Angesichts des hohen Problemdrucks besteht beim kommunalen Modernisierungsprozeß ein hoher Zeitdruck, zumal die Politik in der Regel sehr kurze Zeithorizonte vorgibt.⁸⁰⁵ Allerdings verkraftet nach REDDIN ein System „zu einem bestimmten Zeitpunkt nur ein bestimmtes Ausmaß an Veränderung, wobei das Problem darin besteht, daß dieses Ausmaß nur

⁸⁰² vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.4.4

⁸⁰³ Lenk (1995): 74

⁸⁰⁴ Die Einbeziehung der kommunalen Beteiligungsunternehmen ist in diesem Zusammenhang ebenfalls zu klären.

⁸⁰⁵ vgl. Hill (1993c): 14; Naschold (1995a): 249

schwierig prognostiziert werden kann“⁸⁰⁶, was für die Kommunalverwaltung als bislang relativ veränderungsresistentes System in besonderem Maße gilt.

Deshalb besteht eine wichtige Aufgabe des kommunalen Veränderungsmanagements darin, den zeitlichen Horizont des Veränderungsprozesses zu definieren. Dazu ist notwendig, zur Komplexitätsreduktion den Modernisierungsprozeß in einzelne Phasen zu gliedern und mit dem „Modernisierungspfad“ die Art festzulegen, wie die einzelnen Themen und Bereiche zeitlich in die Modernisierung einbezogen werden. Schließlich muß das Tempo des Modernisierungsprozesses bestimmt werden, wobei wie erwähnt das Spannungsfeld zu überbrücken ist zwischen einer zu schnellen Reform, mit der das Problem einer möglichen Überforderung verbunden ist, und einer zu langsamen Reform, welche die Gefahr birgt, daß die Modernisierungsbemühungen nicht schnell genug wirken, um dem Handlungsdruck zu begegnen.

3.4.4.1 Vorgehen in Phasen

Aufgrund der hohen inhaltlichen und methodischen Komplexität kann die Verwaltungsmodernisierung nicht „auf einen Schlag“ durchgeführt, sondern muß schrittweise entwickelt werden.⁸⁰⁷ Deshalb muß im Rahmen des kommunalen Veränderungsmanagements ein Prozeßmodell entwickelt werden, in dessen Rahmen die Verwaltungsmodernisierung ablaufen soll. FREIMUTH weist in diesem Zusammenhang auf ein besonderes Problem hin:⁸⁰⁸

„Veränderungen in komplexen Organisationen lassen sich kaum am Reißbrett entwerfen und dann nahtlos umsetzen, weil immer unvorhergesehene, systemimmanente Reaktionen in Rechnung gestellt werden müssen. Auf der anderen Seite kann man die Gestaltung von Wandlungsprozessen nicht vollkommen ad hoc und naturwüchsig verlaufen lassen.“

Die „Kunst“ des kommunalen Veränderungsmanagements besteht darin, ein Prozeßmodell zu entwickeln, das auf der einen Seite genügend Flexibilität läßt, um Unvorhergesehenes berücksichtigen zu können und ausreichende Rückkoppelungsmöglichkeiten beinhaltet, um erworbenes Wissen und Erfahrungen im Laufe des Prozesses nutzbar zu machen und so die Modernisierung als Lernprozeß zu begreifen. Auf der anderen Seite sollte das Prozeßmodell eine ausreichende Struktur bereitstellen, um den Orientierungsbedürfnissen der Beteiligten Rechnung zu tragen und eine zielorientierte Reformarbeit zu gewährleisten. Wichtig ist, daß als Vorbereitung auf die dezentrale Ergebnisverantwortung auch im Rahmen des Modernisierungsprozesses die Autonomie der einzelnen Organisationseinheiten gestärkt wird, indem

⁸⁰⁶ Reddin (1978): 278f., zitiert nach Strehl (1989): 402

⁸⁰⁷ vgl. Banner (1995): 289

⁸⁰⁸ Freimuth (1994): 87

lediglich die Ziele und groben Umrisse des Prozesses vorgegeben werden, die Einheiten selbst jedoch starken Einfluß auf die Modernisierung ihres Bereichs nehmen können.

Ein grundlegendes, bereits in den 40er-Jahren entwickeltes Phasenmodell geht auf LEWIN zurück.⁸⁰⁹ Es unterscheidet zwischen den Phasen Unfreezing, Moving und Refreezing und geht davon aus, daß eine Organisation durch konsequentes Infragestellen des problematischen Ist-Zustandes für Veränderungen sensibilisiert und geöffnet werden muß (*unfreeze*), um danach Veränderungsmaßnahmen zu entwickeln (*moving*), die anschließend in die Routinen integriert werden können (*refreeze*). Werden einige Adaptionen vorgenommen und die Kritik an dem LEWINschen Modell berücksichtigt⁸¹⁰, die sich vor allem auf das mechanistische Verständnis von Organisationen, das Fehlen von Rückkoppelungsprozessen und die der Refreeze-Phase immanenten Gefahr des Aufbaus neuer Modernisierungslücken richtet, stellt dieses Modell eine solide Grundlage zur Entwicklung des Phasenmodells für den kommunalen Veränderungsprozeß dar. Zwar läßt sich kein „feststehendes Gesamtablaufschema des Modernisierungsprozesses aufstellen, das als Standardmodell verwendet werden könnte“⁸¹¹, da die Voraussetzungen in den einzelnen Kommunen zu unterschiedlich sind. Gleichwohl ist unabhängig von den konkreten Themen die Formulierung eines Modells möglich, das die wichtigsten Aktivitäten im Rahmen des Veränderungsprozesses miteinander in Verbindung bringt. Neben den Aktivitäten müssen für die einzelnen Phasen klare Endprodukte festgelegt werden, deren Erarbeitung und Ergebnisse in regelmäßigen Entscheidungssitzungen des Steuerungsgremiums diskutiert und beschlossen werden.⁸¹²

Abbildung 26 gibt einen graphischen Überblick über die einzelnen Phasen, die jeweiligen Aktivitäten und die entsprechenden Endprodukte.

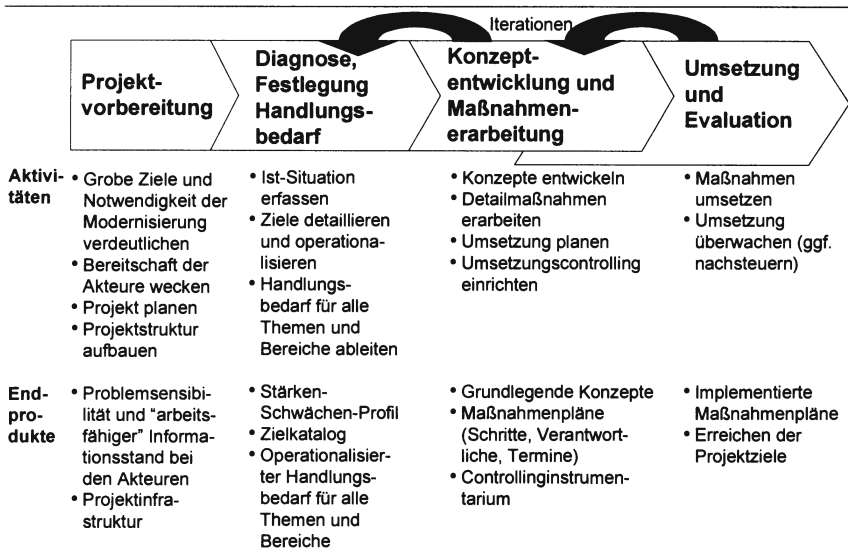
⁸⁰⁹ Vgl. Grandke (1994b): 96ff., der in seiner Arbeit die Anwendung dieses Phasenmodells beim Reformprozeß der Stadt OFFENBACH beschreibt. Vgl. dazu ferner Brückmann/Walther (1994): 193ff. Zur konzeptionellen Beschreibung des LEWIN-Modells vgl. Kraus (1996): 179ff.; Freimuth (1994): 88f.

⁸¹⁰ vgl. Freimuth (1994): 89

⁸¹¹ Klages (1995b): 16

⁸¹² Eine derartige Festlegung von Endprodukten ist trotz der Forderung nach einem „offenen Prozeß“ zweckmäßig, da andernfalls der Modernisierungsprozeß zu diffus werden würde.

Abbildung 26: Phasenmodell



Quelle: Eigene Darstellung

In der kommunalen Reformpraxis sollte dieses generische Ablaufschema sowohl für den Gesamtprozeß als auch für die einzelnen Themenblöcke angewendet werden. Dies hat zur Folge, daß in einem „Multiprojektmanagement“ einzelne Teilprojekte (z.B. Einführung eines Kontraktmanagements, Entwicklung eines Leitbildes etc.) nach diesem Verlaufsschema durchgeführt und in einem übergreifenden Gesamtprojekt zusammengeführt werden.

Wie erwähnt ist generell darauf zu achten, daß allen Beteiligten während des gesamten Prozesses die Aktivitäten und Endprodukte der einzelnen Phasen klar sind, der Prozeß jedoch genügend Flexibilität aufweist, um Raum für situationsspezifische Entscheidungen und pragmatische Lösungen zu lassen und damit die Möglichkeit zu schaffen, den Modernisierungsprozeß als Lernprozeß zu begreifen.

Hervorzuheben ist, daß alle vier Phasen gleichermaßen zum Erfolg des Gesamtprozesses beitragen. In der Praxis wird häufig die hohe Bedeutung der Projektvorbereitung und der Umsetzungsphase verkannt. Ohne eine solide Projektinfrastruktur und eine entsprechende

Sensibilisierung der kommunalen Akteure ist ein guter Start des (Teil-)Projektes nicht möglich und der Erfolg der Reformbemühungen nachhaltig in Frage gestellt.⁸¹³

Da erst die geglückte Implementierung der Verbesserungsmaßnahmen den Erfolg des Modernisierungsprozesses bestimmt, ist die Umsetzungsphase von zentraler Bedeutung. REISS kritisiert - mit Blick auf privatwirtschaftliche Unternehmen - die häufig vertretene Fehleinschätzung, wonach gute Einführungsarbeit ein "automatisch anfallendes Abfallprodukt guter Führungsarbeit" sei ("Wer führen kann, kann auch *ein*führen") und fordert den Aufbau einer "Implementierungskompetenz", die bei der Überwindung der herrschenden Implementierungsdefizite Unterstützung leistet.⁸¹⁴

Wichtig ist in diesem Zusammenhang eine enge Verzahnung zwischen Problemanalyse, Konzeptentwicklung, Maßnahmendetaillierung und Umsetzung sowie der Aufbau eines leistungsfähigen Umsetzungscontrollings. Dessen Aufgabe besteht darin, über den Umsetzungsstatus der einzelnen Maßnahmen Auskunft zu geben und die Führungskräfte in die Lage zu versetzen, gegebenenfalls nachsteuern zu können.

Der Aufwand für die Umsetzung wird häufig unterschätzt. Nach Einschätzung von REISS bündelt die Umsetzungsarbeit bei vielen Modernisierungsprozessen dreimal soviel Personalkapazität, Zeit und Energie wie die inhaltliche Entwurfsarbeit während der Umbauplanung.⁸¹⁵

3.4.4.2 Modernisierungspfade

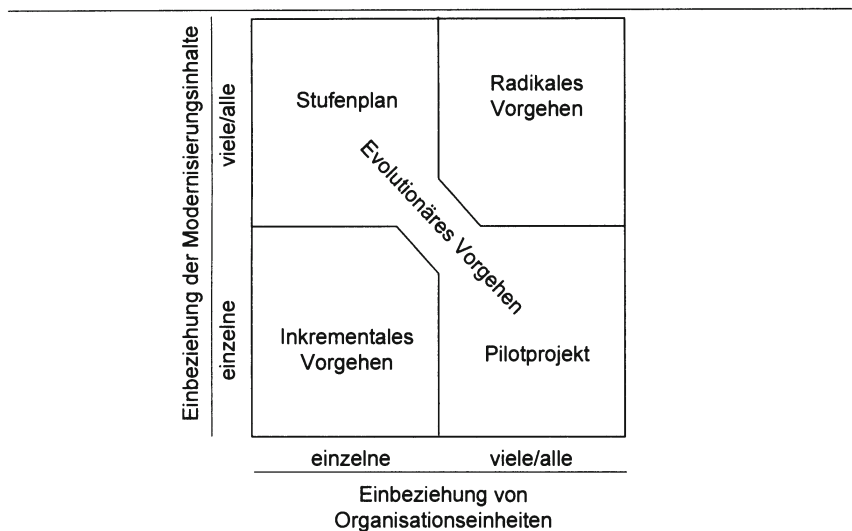
3.4.4.2.1 Zur Bedeutung der Modernisierungspfade

Idealtypisch können Modernisierungspfade in drei grobe Kategorien klassifiziert werden, (vgl. Abbildung 27), wobei sich die Kategorisierung danach richtet, wie die Organisationseinheiten bzw. Inhalte in die Modernisierung einbezogen werden.

⁸¹³ SCHMITHALS formuliert in diesem Zusammenhang sehr pointiert: „Sage mir, wie Dein Projekt beginnt, und ich sage Dir, wie es endet.“ Vgl. Schmithals (1994): 198.

⁸¹⁴ Reiß (1993a): 552

⁸¹⁵ vgl. Reiß (1993a): 551

Abbildung 27: Alternative Modernisierungspfade

Quelle: Eigene Darstellung

Das „inkrementale Vorgehen“ ist dadurch gekennzeichnet, daß sowohl hinsichtlich der Inhalte als auch bezüglich der Organisationseinheiten ein sukzessives Vorgehen gewählt wird. Das „radikale Vorgehen“ als Gegenstück zur inkrementalen Methode führt hingegen alle bzw. eine Vielzahl von Modernisierungsinhalten in allen Bereichen gleichzeitig ein.

In Abgrenzung zum inkrementalen bzw. radikalen Vorgehen ist das evolutionäre Vorgehen dadurch gekennzeichnet, daß jeweils ein Modernisierungsparameter konstant gehalten wird, während der andere Parameter variiert wird. Beim Stufenplan bedeutet dies, daß zwar ein flächendeckendes Vorgehen gewählt wird, jedoch die Inhalte „gestreckt“ von der Modernisierung erfaßt werden. Beim Pilotversuch werden zwar die Modernisierungsinhalte forciert in die Modernisierung einbezogen, jedoch in den einzelnen Bereichen sukzessive eingeführt.

3.4.4.2.2 Inkrementales Vorgehen

Beim inkrementalen Vorgehen, bei dem die Modernisierung in sehr kleinen Schritten erfolgt, ist zwar das Risiko begrenzt, da bei Fehlentwicklungen rechtzeitig gegengesteuert werden kann. Bei diesem Ansatz besteht jedoch die Gefahr, daß die Reformergebnisse nicht schnell genug greifen bzw. aufgrund ihrer geringen Sichtbarkeit und des mit diesem Ansatz verbundenen langsamen Tempos verpuffen.

3.4.4.2.3 Radikales Vorgehen

Im Gegensatz zum evolutionären Vorgehen wird beim radikalen Ansatz die Verwaltungsmodernisierung flächendeckend mit einer breiten Themenpalette verfolgt. Dieses Verfahren, das auf den privatwirtschaftlichen Ansätzen des Business Reengineering basiert⁸¹⁶, weist eine hohe Signalwirkung an die Akteure auf und bietet die Möglichkeit, die Interdependenzen zwischen den einzelnen Themen durch die gleichzeitige Bearbeitung gut zu berücksichtigen. Das rasche Vorgehen beschränkt darüber hinaus die Möglichkeiten der Modernisierungsgegner, den Prozeß zu verhindern. Außerdem findet eine eindeutige Priorisierung der Modernisierungsthemen gegenüber dem Tagesgeschäft statt.⁸¹⁷

Diesen Vorteilen stehen Nachteile gegenüber. Das radikale Vorgehen impliziert ein sehr hohes Risiko für die entsprechende Institution, da die alten Strukturen und Instrumente schlagartig durch neue ersetzt werden. Ist diese Umstellung nicht erfolgreich, wird damit die Leistungsfähigkeit der gesamten Organisation erheblich gefährdet. Das radikale Vorgehen erfordert darüber hinaus einen hohen Planungsaufwand, da nach der schlagartigen Umstellung nur noch sehr schlecht nachgesteuert werden kann. Außerdem sind die Partizipationsmöglichkeiten aufgrund einer starken Top-down-Orientierung und des hohen Zeitdrucks sehr begrenzt. Ein weiteres Problem der radikalen Ansatzes kann darin bestehen, daß durch den relativ kurzen Zeithorizont, der in der Regel aus einem hohen Handlungsdruck resultiert, kurzfristige Verbesserungen zu Lasten von langfristigen Entwicklungen realisiert werden.⁸¹⁸

Angesichts dieser Vor- und Nachteile muß die Anwendbarkeit des radikalen Vorgehens im Einzelfall genau geprüft werden, da mit einer zu leichtfertigen Anwendung dieses Ansatzes erhebliche Risiken verbunden sind, während eine unkritische Ablehnung die Chancen auf eine rasche Modernisierung ungenutzt läßt.⁸¹⁹

Generell kann davon ausgegangen werden, daß ein radikales Vorgehen dann sinnvoll ist, wenn der Handlungsdruck so immens ist, daß eine extrem rasche Implementierung der Modernisierungsmaßnahmen notwendig ist oder wenn zahlreiche Interdependenzen zwischen den Modernisierungsinhalten bestehen. Allerdings sollte trotz des hohen Zeitdrucks nicht auf eine intensive Partizipation der kommunalen Akteure verzichtet werden, da andernfalls eine

⁸¹⁶ vgl. dazu auch Kapitel 4.3 sowie ausführlich Hill (1996b): 10ff.; Lenk (1995): 67; Scheer/Nüttgens/Zimmermann (1996): 12ff.
Kritische Auseinandersetzungen mit diesem Ansatz finden sich bei Kieser (1996): 179ff.; Weltz (1996): 91f.; Homburg/Hocke (1996): 2ff.

⁸¹⁷ vgl. Zeyer (1995): 288

⁸¹⁸ vgl. Krüger (1994a): 218

⁸¹⁹ Zur Entscheidung über den Einführungspfad vgl. den nächsten Abschnitt.

hohe Qualität und die Akzeptanz des Modernisierungsprozesses nicht sichergestellt werden kann.⁸²⁰

Zu einer erfolgreichen Anwendung des radikalen Ansatzes sind zahlreiche Voraussetzungen zu erfüllen.⁸²¹ So muß eine hohe Innovationsbereitschaft und -fähigkeit der beteiligten Akteure vorliegen.⁸²² Des weiteren ist eine starke Unterstützung der obersten Führungskräfte notwendig, ohne die der radikale Ansatz aufgrund seiner starken Top-down-Orientierung zum Scheitern verurteilt ist. Außerdem muß im Rahmen des Projektmanagements eine übergreifende, längerfristige Gesamtplanung vorhanden sein, die einen konsistenten Gesamtablauf sicherstellt. Schließlich muß eine breite Qualifizierungsoffensive gestartet werden, welche die Akteure mit den neuen Strukturen, Prozessen und Instrumenten vertraut macht.

Exponierteste Vertreterin eines radikalen Ansatzes ist die Stadt WUPPERTAL, wo auf Pilotprojekte verzichtet und die Gesamtverwaltung gleichzeitig von der Modernisierung erfaßt wurde.⁸²³

3.4.4.2.4 Evolutionäres Vorgehen

Nahezu alle deutschen Reformkommunen haben sich für ein evolutionäres Vorgehen entschieden. Die Vorteile dieses Ansatzes liegen in einem begrenzten Risiko, dem schrittweisen Heranführen der Organisation an die Veränderungen, in den Lern- und Korrekturchancen sowie in der Möglichkeit, die kommunalen Akteure besser in den Reformprozeß einbinden zu können als bei einem radikalen Vorgehen. KOCH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß insbesondere bei Pilotprojekten ein Schneeballeffekt erzielt werden kann, indem der Einführungsprozeß in den Pilotbereichen von Vertretern derjenigen Bereiche beobachtet wird, die in der nächsten Welle einbezogen werden und die dann auf den Erfahrungen der Pilotbereiche aufbauen können.⁸²⁴ Wird dieses Verfahren mehrmals hintereinander angewendet,

⁸²⁰ Anders als in den privatwirtschaftlichen Anwendungen des BR mit seiner reinen Top-down-Orientierung ohne weitergehende partizipatorische Elemente bezieht sich das radikale Vorgehen in der kommunalen Reformpraxis eher darauf, daß zahlreiche Modernisierungsthemen gleichzeitig bearbeitet und ohne Pilotprojekte eingeführt werden.

⁸²¹ In Anlehnung an eine Übersicht von Voraussetzungen für ein flächendeckendes Vorgehen bei Klages (1995b): 19

⁸²² vgl. Barthel (1994a): 55

Unter Umständen kann der Abbau von Kompetenzdefiziten durch externe Berater unterstützt werden.

⁸²³ Berichten von Vertretern der WUPPERTALER Stadtverwaltung zufolge, ist die Erfolgsbeurteilung dieses Vorgehens ausgesprochen schwierig. Auf der einen Seite bezweifelt KAMINSKI, daß „wir für einen langsamen Umbauprozess den Atem gehabt hätten“ (Kaminski (1996): 30). CORNELIUS weist jedoch darauf hin, daß trotz radikaler Änderungen der Organisation und der Methoden in den Einzelfeldern häufig der Durchbruch zu völlig neuen Verfahren noch nicht geschafft ist, was u.a. auf die (rechtlichen) Rahmenbedingungen zurückzuführen ist (vgl. Cornelius (1997b): 14).

⁸²⁴ vgl. Koch (1996): 19 mit Blick auf die Reform der Stadtverwaltung DORTMUND.

kann relativ rasch und unter einer erheblichen Reduzierung des Risikos eine Flächendeckung erzielt werden.

Diese Vorteile sind angesichts der mangelnden Übung der kommunalen Akteure im Umgang mit komplexen Veränderungsprozessen durchaus bedeutsam. Allerdings dürfen die Nachteile eines evolutionären Vorgehens nicht außer acht gelassen werden. Diese bestehen insgesamt in einem in der Regel höheren Zeitbedarf und einer damit einhergehenden höheren „Liquidierungsgefahr“⁸²⁵. Bei Pilotprojekten besteht das zusätzliche Problem, daß innerhalb der Kommunalverwaltung nebeneinander zwei verschiedene Systeme („traditionell“ operierende Bereiche und Pilotbereiche) bestehen, die den Steuerungsaufwand erheblich erhöhen.⁸²⁶ So sind in zahlreichen Kommunen Pilotprojekte deshalb faktisch gescheitert, weil die Steuerungsprobleme und Reibungsverluste höher als der Erkenntnisgewinn waren.⁸²⁷ Darüber hinaus können sich Probleme dadurch ergeben, daß einzelne Bereiche, die nicht zu den Piloten zählen, ungesteuert die Innovationen bereits einführen bzw. jegliche Probleme darauf zurückführen, daß sie noch nicht in die Modernisierung einbezogen wurden („Innovationsneid“). Andere, gegenüber der Reform skeptisch eingestellte Bereiche können versuchen, ihren Bereich der Modernisierung zu entziehen („Innovationsangst“) oder die Arbeit in den Pilotbereichen zu erschweren, um die Erfolgchancen des Pilotversuchs zu reduzieren.⁸²⁸

Um die Vorteile des evolutionären Ansatzes nutzen zu können und gleichzeitig die Nachteile kontrollierbar zu halten, muß eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein.

Generell ist notwendig, daß das Gesamtkonzept der Reform verdeutlicht und die einzelnen Schritte als Instrumente zur Realisierung des Gesamtkonzeptes begriffen werden. Bleibt der Gesamtkontext unklar, kann dies zu einer „Verinselung“⁸²⁹ führen, welche die Gefahr ein Versandens der Aktivitäten birgt. Deshalb ist notwendig, daß die kommunalen Entscheidungsträger eindeutig klarstellen, daß es trotz des sukzessiven Vorgehens zu einem umfassenden Änderungsprozeß kommen wird.⁸³⁰ In diesem Zusammenhang kommen klaren Zeitplänen, die Auskunft über die Einbeziehung des weiteren Vorgehens geben, eine zentrale Bedeutung zu.

⁸²⁵ Reichard (1994): 71

⁸²⁶ In diesem Zusammenhang sei an ein Bonmot erinnert, das bei Pilotversuchen gerne zitiert wird: „In England wird der Rechtsverkehr eingeführt. Zunächst wird mit den Bussen begonnen!“

⁸²⁷ vgl. Slaby (1995): 136

⁸²⁸ vgl. Klages (1995b): 20

⁸²⁹ Kraus (1996): 189

⁸³⁰ vgl. Kraus (1996): 190

Bei Stufenplänen ist darüber hinaus erforderlich, daß die einzelnen Themen aufeinander aufbauen und sich logisch ergänzen. Sind die Interdependenzen zwischen den einzelnen Themen zu stark, sollte von Anfang an eine simultane Einführung verfolgt werden.

Ein pilotweises Vorgehen erfordert eine sorgfältige Auswahl der Pilotbereiche. Die einbezogenen Organisationseinheiten sollten so bestimmt werden, daß zum einen bedeutsame Verbesserungen möglich sind und zum anderen auf andere Bereiche übertragbare Lernmöglichkeiten bestehen. Dies setzt voraus, daß die Organisationseinheiten eine ausreichende Größe aufweisen, eine wichtige Funktion innerhalb der Verwaltung einnehmen und ihre Aufgaben- und Organisationsstruktur eine gewisse Parallelität zu anderen Einheiten aufweist. Außerdem sollten ein ausreichender Handlungsdruck und eine gewisse Reformbereitschaft vorhanden sein.

Gerade bei der Auswahl von Pilotbereichen zeigt sich, wie ernst die kommunalen Entscheidungsträger die Verwaltungsmodernisierung nehmen. Werden lediglich sehr kleine, periphere und für die übrige Verwaltung untypische Organisationseinheiten als Piloten bestimmt, ist zu vermuten, daß der Veränderungswille der kommunalen Entscheidungsträger begrenzt ist. Der bisweilen formulierte Einwand, daß in derartigen Bereichen die negativen Konsequenzen von Fehlern bei der Modernisierung nicht so ins Gewicht fallen, muß differenziert betrachtet werden. Hinsichtlich der Qualität der Aufgabenerbringung kann dieser Einwand zwar valide sein; bezüglich der Modernisierungsbereitschaft wirken sich jedoch Fehlschläge unabhängig von den ausgesuchten Bereichen immer negativ aus. Wird ferner berücksichtigt, daß die Lernmöglichkeiten bei einer suboptimalen Auswahl der Pilotbereiche erheblich begrenzt sind und dadurch die Gefahr von (künftigen) Fehlern bei der Modernisierung kaum reduziert wird, erweist sich die Auswahl von großen, repräsentativen Bereichen als deutlich überlegen. Gleichwohl muß die Qualität der Aufgabenerbringung auch während der Modernisierungsphase sichergestellt sein.

3.4.4.2.5 Kombination von Modernisierungspfaden

Um die Komplexität und das Risiko des Veränderungsprozesses in Grenzen halten zu können, ist ein differenziertes Vorgehen sinnvoll, das abhängig von den einzelnen Themenblöcken Pilotprojekte, Stufenpläne und radikale Ansätze miteinander kombiniert.⁸³¹ Eine derartige Kombination von Modernisierungspfaden ist deshalb der Anwendung eines idealtypischen Modernisierungspfades für alle Themenblöcke überlegen, da die einzelnen Inhalte auch

⁸³¹ Wie bereits dargestellt, wird der inkrementale Ansatz dem gegenwärtigen hohen Handlungsdruck auf kommunaler Ebene nicht gerecht und stellt deshalb keine problemadäquate Option dar. Gleichwohl eignet sich ein inkrementales Vorgehen nach Durchführung der wichtigsten Reformschritte im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung.

unterschiedliche Zeithorizonte erfordern. In der Reformpraxis wäre beispielsweise denkbar, die Aufbauorganisation der Kommunalverwaltung in einem radikalen Vorgehen zu ändern, um ein Nebeneinander von altem (z.B. Ämterstruktur) und neuem (z.B. Fachbereichsstruktur) Organisationsaufbau zu verhindern.

Die unterschiedlichen Inhalte des Kontraktmanagements können in einem Stufenplan eingeführt werden, um auf der einen Seite eine hohe Signalwirkung durch die Beteiligung aller Organisationseinheiten zu erreichen, ohne auf der anderen Seite die Akteure zu überfordern. Das gleiche gilt für die Leitbildentwicklung, bei der ein radikales Vorgehen dem partizipativen Charakter des Themas zuwiderliefe und bei der die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen nach einem klar getakteten Stufenplan erfolgen sollte, um ein „Versanden“ des Leitbildes zu verhindern.

Die Optimierung der einzelnen Organisationseinheiten nach adressatenorientierten Gesichtspunkten kann in Pilotprojekten erfolgen, um den Prozeß durch Erfahrungen aus den vorge-schalteten Piloten optimieren zu können. Ein weiteres Anwendungsfeld für Pilotprojekte stellt die Einbeziehung der Bürger in Meinungsbildungs-, Entscheidungs- und Leistungserstel-lungsprozesse dar, die im Rahmen aktuell anstehender Projekte weiterentwickelt werden kann.

3.4.4.3 Geschwindigkeit des Modernisierungsprozesses

Neben der Festlegung der Phasen und der Definition der Modernisierungspfade muß zur Festlegung der Modernisierungsgeschwindigkeit - abhängig von der Situation der jeweiligen Kommune - bestimmt werden, wie die Reformschritte getaktet werden. Wichtige Kriterien sind hierbei der Handlungsdruck aufgrund des Ausmaßes der Probleme, die Innovationsbe-reitschaft und -fähigkeit ihrer Führungskräfte, Mitarbeiter und der Mitglieder des Vertre-tungsorgans sowie das Ausmaß der angestrebten Veränderungen.

Angesichts der hohen Sensibilität vieler Reformthemen und der fehlenden Erfahrung der Kommunen im Management komplexer Veränderungsprozesse werden der Modernisie-rungsprozeß häufig sehr behutsam angegangen und die Reformschritte sehr weit getaktet. Bei allem Verständnis für die Notwendigkeit, die Innovationsfähigkeit und -bereitschaft der kommunalen Akteure nicht zu überfordern, verkennt dieser Ansatz jedoch, daß ein zu zögerliches Reformtempo den Reformprozeß erheblich gefährdet.

Zum einen bleiben die Modernisierungsbemühungen unterhalb einer kritischen „Merkbar-keitsschwelle“, wodurch die Ernsthaftigkeit der Reform in Frage gestellt werden kann. Zum anderen werden die Modernisierungsergebnisse nicht greifbar, so daß die Wirkung der Reform in Zweifel gezogen werden kann. Lange Zeitspannen führen somit „sowohl in bezug auf die

Adaption als auch die Implementierung von Projektideen eher dazu, daß diese nicht realisiert werden“, da sich wandelnde Rahmenbedingungen, Interessen und Anforderungen den Kontext der Modernisierung verändern.⁸³²

Angesichte der - insbesondere durch das öffentliche Dienstrecht bedingten - längeren Umsetzungszeiten ist im kommunalen Umfeld noch stärker als bei Veränderungsprozessen in der Privatwirtschaft für den Modernisierungserfolg von zentraler Bedeutung, beherzt in die Reform einzusteigen, sie in einem straffen Zeitplan mit eng getakteten Meilensteinen konsequent durchzuführen und erste Erfolgsbeispiele schnell flächendeckend umzusetzen. Das Ziel ist, daß sich der Prozeß zu einem sich selbst tragenden und sich selbst verstärkenden Prozeß entwickelt⁸³³ und so die Modernisierungsbewegung irreversibel zu machen.⁸³⁴

Eine derartige fokussierte Reformarbeit, die den Faktor Zeit als wichtigen Erfolgsfaktor berücksichtigt, darf nicht mit einer hektischen, konzeptlosen Über-Aktivität in den Reformbemühungen verwechselt werden, die von einigen Protagonisten eines langsames Reformkurses hinter anspruchsvollen Zeitplänen vermutet wird.

Verschiedene Autoren gehen - auch mit Blick auf Reformbeispiele aus der kommunalen Praxis - davon aus, daß die zentralen Elemente der Verwaltungsmodernisierung in etwa zwei bis drei Jahren erarbeitet und in Ansätzen umgesetzt werden können.⁸³⁵

In seinen Umfragen zur Verwaltungsmodernisierung hat der Deutsche Städtetag in den Jahren 1996 und 1998 seine Mitgliedsstädte zum Zeithorizont ihrer Modernisierungsaktivitäten befragt.⁸³⁶ Die Ergebnisse sind in Abbildung 28 dargestellt.

⁸³² Strehl (1989): 400

⁸³³ vgl. Klages (1995b): 21

⁸³⁴ vgl. Kobi (1994): 115

⁸³⁵ vgl. dazu exemplarisch Koch (1994): 28; Klages (1991): 1162

⁸³⁶ vgl. Grömig/Thielen (1996): 596ff.; Grömig/Gruner (1998): 581ff.

Abbildung 28: Zeithorizont der Verwaltungsmodernisierung

Zeithorizont der Reform	Umfrage 1996	Umfrage 1998
Bis 2 Jahre	1 %	0 % ⁸³⁷
Zwischen 2 und 5 Jahren	48 %	36 %
Zwischen 5 und 10 Jahren	36 %	54 %
Über 10 Jahren	4 %	9 %

Quelle: Grömig/Gruner (1998): 587 (gerundete Angaben)

Die Ergebnisse zeigen, daß die Zeitvorstellungen über den Modernisierungsprozeß erheblich pessimistischer geworden sind. Ein wichtiger Grund für diese Einschätzung dürfte darin liegen, daß nach anfänglichen Modernisierungserfolgen die Schwierigkeiten in letzter Zeit deutlich zunehmen.⁸³⁸

POTTHAST kritisiert die langen Zeithorizonte und weist darauf hin, daß die „zeitlichen Perspektiven bis zur gelebten Wirklichkeit der Reformmodelle nur in öffentlich finanzierten Einrichtungen Akzeptanz finden. Ein Reorganisationprozeß von bis zu zehn Jahren würde ein privates Dienstleistungsunternehmen allenfalls zum Konkursrichter führen.“⁸³⁹

Sollen die Ergebnisse der Verwaltungsmodernisierung in absehbarer Zukunft greifbar werden, wird jedoch deutlich, daß eine Beschleunigung der Reform dringend geboten ist. Dazu müssen im Rahmen eines kommunalen Veränderungsmanagements

- auf der Ebene der Innovations**fähigkeit** rasch die Qualifikationen zur Planung und Durchführung komplexer Veränderungsprozesse aufgebaut werden,
- bezüglich der Innovations**bereitschaft** verdeutlicht werden, daß eine Fortführung der traditionellen Verwaltungspraxis zu einer erheblichen Einschränkung, wenn nicht gar einem Verlust der kommunalen Selbstverwaltung führen wird und
- basierend auf der entsprechenden Fähigkeit und Bereitschaft eine beherzte Innovati**onstätigkeit** realisiert werden.

⁸³⁷ 1998 gab lediglich eine von 227 Kommunen (1996: zwei von 230) an, die Reform innerhalb von zwei Jahren zu realisieren.

⁸³⁸ vgl dazu ausführlich Kapitel 2.2.4

⁸³⁹ Potthast (1998): 493

4 Der Integrative Ansatz als mögliche Reformstrategie

4.1 CHARAKTERISIERUNG DES INTEGRATIVEN ANSATZES

Das vorige Kapitel verdeutlichte die Grundzüge des kommunalen Veränderungsmanagements. Im folgenden soll versucht werden, einen Ansatz zu entwerfen, der die spezifischen Möglichkeiten und Bedingungen des kommunalen Veränderungsmanagements berücksichtigt. Dieser Ansatz erhebt keinen Anspruch, ein „Patentrezept“ für kommunale Veränderungen darzustellen: Dazu sind die Bedingungen und Akteure in den einzelnen Kommunen zu unterschiedlich. Vielmehr soll er als eine mögliche Ausprägung eines umfassenden kommunalen Veränderungsmanagements Anregungen für die spezifische Ausgestaltung des Reformprozesses in den einzelnen Kommunen liefern.

Ausgangspunkt eines derartigen Ansatzes bildet eine konsequente Umsetzungsorientierung, da bisher gerade die Umsetzungsdefizite eine signifikante Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit verhinderten. Diese Umsetzungsorientierung impliziert angesichts des gravierenden Handlungsbedarfs sowie der hohen Komplexität die Notwendigkeit, in der Formulierung dieses Ansatzes gleichermaßen Überlegungen zur Zielsetzung, zu Inhalten und zu Methoden einzubeziehen, da andernfalls die zahlreichen Interdependenzen zwischen den einzelnen Aspekten des kommunalen Veränderungsmanagements nicht berücksichtigt werden können. Die gleichzeitige Berücksichtigung von Zielen, Inhalten und Methoden, deren Ausgestaltung im folgenden beschrieben wird, legt die Bezeichnung als „Integrativer Ansatz“ nahe.

4.1.1 Zielsetzung

Grundlage erfolgreicher Veränderungsprozesse sind klare und meßbare Zielsetzungen sowohl in inhaltlicher als auch in methodischer Hinsicht.

4.1.1.1 Inhaltliche Ziele

Um den Besonderheiten des öffentlichen Sektors gerecht zu werden, muß im Rahmen des kommunalen Veränderungsprozesses eine multidimensionale Zielsetzung verfolgt werden. Der integrative Ansatz zielt auf eine Erhöhung der Gemeinwohlorientierung und bezieht neben der Wirtschaftlichkeit die Dimensionen Qualität und demokratische Legitimation ein. Verwaltungsinterne Ziele, wie z.B. die Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit stellen im

Rahmen des integrativen Ansatzes wichtige Instrumentalziele des Modernisierungsprozesses dar, bilden jedoch keine eigenständige Zielsetzung.

So plausibel die Forderung nach klaren Zielsetzungen ist, so problembehaftet ist, wie in Kapitel 3.2 dargestellt, erfahrungsgemäß deren Definition im Rahmen des kommunalen Modernisierungsprozesses. Dies kann im wesentlichen darauf zurückgeführt werden, daß vielen kommunalen Akteuren das Denken in operationalisierten Zielgrößen fremd ist, da sie sich teilweise als reine Ausführungsstellen verstehen (dies gilt tendenziell für die Verwaltungsseite) oder auf seiten der Kommunalpolitik häufig einer gewissen „Ankündigungsmentalität“ erliegen.⁸⁴⁰ Darüber hinaus wird die Definition des Handlungsbedarfs erheblich erschwert, weil die Ziele oftmals auf Basis politischer Kompromisse festgelegt werden, denen nicht notwendigerweise sachliche Kriterien zugrundeliegen.

Eine besondere Herausforderung des kommunalen Veränderungsmanagements besteht somit darin,

- das Denken in Zielgrößen zu unterstützen und
- Hilfestellungen bei der Definition des Handlungsbedarfs zu liefern.

Denken in Zielgrößen. Um das Denken in Zielgrößen zu unterstützen und die Orientierungs- und Kontrollfunktion von Zielen nutzen zu können ist es notwendig, bereits von Beginn des Modernisierungsprozesses an die Bedeutung von Zielen zu verdeutlichen und dies anhand einiger Beispiele aus der kommunalen Praxis greifbar zu machen: Erst durch klare, operationalisierte Zielsetzungen kann der Erfolg der kommunalen Arbeit beurteilt und die Voraussetzung für eine effiziente und effektive Verwendung der stets knappen Mittel gelegt werden. In diesem Zusammenhang ist hilfreich, auf die multidimensionale Ausrichtung des Modernisierungsprozesses hinzuweisen, da von vielen Akteuren - auch vor dem Hintergrund früherer Reformaktivitäten - befürchtet wird, die Verwaltungsmodernisierung diene allein der Haushaltskonsolidierung und gefährde deshalb die Qualität der kommunalen Leistungserbringung oder die Arbeit im Bereich freiwilliger Leistungen (z.B. im Sozial- bzw. Kulturbereich). Entgegen dieser Befürchtung soll die Verwaltungsmodernisierung im Sinne des Rationalprinzips dazu beitragen, mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen mehr bzw. qualitativ hochwertigere Leistungen zu erbringen bzw. den vorhandenen Leistungsstandard mit weniger Ressourcenaufwand zu erstellen.

Diese Aussage kann dadurch unterstützt und in ihrer Glaubwürdigkeit gestärkt werden, in dem für den Reformprozeß der Grundsatz formuliert wird, daß Effizienzerhöhungen der

Verwaltung im Vordergrund stehen und freiwillige Aufgaben nicht bzw. nur im äußersten Notfall abgebaut werden. Ein derartiger Grundsatz trägt - wie beispielsweise in HER-TEN⁸⁴¹ - dazu bei, die Unterstützung der Kommunalpolitik für den Reformprozeß sicherzustellen und darüber hinaus die Skepsis der Mitarbeiter gegenüber der Verwaltungsmodernisierung zu reduzieren. Dadurch wird auch der Erfahrung aus verschiedenen Reformprojekten im privatwirtschaftlichen Sektor Rechnung getragen, wonach Programme, die „unmittelbar auf das Cost-Cutting zusteuern, kaum nachhaltige Spuren“⁸⁴² im Verhalten der Akteure hinterlassen.

Definition des Handlungsbedarfs. Wichtige Unterstützung bei der Festlegung konkreter, anspruchsvoller Zielsetzungen und des entsprechenden Handlungsbedarfs, können Szenariomodelle über die künftige (Haushalts-)Entwicklung liefern. Derartige Modelle können - im Gegensatz zu dem häufig lediglich Experten verständlichen Instrumentarium des Haushaltswesens - allen Akteuren den Handlungsbedarf veranschaulichen und dadurch das Problembewußtsein erhöhen.⁸⁴³

So wurde in NEUMÜNSTER mit Hilfe einer Haushaltssimulation verdeutlicht, daß ab dem Jahr 2000 die Zinszahlungen, nach dem Jahr 2010 die Personalausgaben durch Kredite hätten finanziert werden müssen.⁸⁴⁴

In LUDWIGSHAFEN zeigte ein Prognosemodell, das die wichtigsten Haushaltsdaten in ein einfaches EDV-Programm verdichtete und die kommunalen Akteure in die Lage versetzte, selbst alternative Szenarien über die Entwicklung des Kommunalhaushaltes zu simulieren, erheblichen finanziellen Handlungsbedarf auf. Das Modell bildete die Basis eines einstimmigen Beschlusses des Stadtrates, die Personal- und Sachausgaben um rund 30 % zu reduzieren und gleichzeitig die Investitionen zu halbieren, um mittelfristig einen Haushaltsausgleich zu realisieren und damit die kommunale Handlungsfähigkeit beizubehalten.⁸⁴⁵ Das LUDWIGSHAFENER Beispiel zeigt einen weiteren Aspekt auf, der bei der Formulierung einer Zielsetzung für den Modernisierungsprozeß berücksichtigt werden sollte: Um mit der Verwaltungsmodernisierung substantielle Verbesserungen zu bewirken, ist es hilfreich, in einem „großen Wurf“ Maßnahmen zu entwickeln, die notwendig sind, erhebliche Verbesserungen zu erzielen, anstatt in einem über mehrere Jahre verteilten Prozeß jeweils inkrementale Verbesse-

⁸⁴⁰ So ist im politischen Umfeld bisweilen festzustellen, daß zwischen der öffentlichkeitswirksamen Ankündigung einer Maßnahme und der tatsächlichen Umsetzung eine erhebliche Lücke klafft, da die Realisierung aufgrund aktueller Entwicklungen an politischer Relevanz verliert.

⁸⁴¹ vgl. Bechtel (1995b): 12

⁸⁴² vgl. Kunerth (1994): 90

⁸⁴³ vgl. Doppler/Lauterburg (1994): 81

⁸⁴⁴ vgl. Beukert (1996)

⁸⁴⁵ vgl. Wiechers (1997): 316

rungen anzustreben.⁸⁴⁶ Der „große Wurf“ bietet zum einen den Vorteil, daß nicht nur „kosmetische“, sondern auch tiefgreifende Veränderungen in den Lösungsraum aufgenommen werden. Zum anderen ist aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst eine Umsetzung der Maßnahmen ohnehin nur sukzessive möglich, so daß es sinnvoll ist, sich möglichst früh über den Zielzustand zu verständigen und verbindliche Maßnahmenpläne zu verabschieden.

Die Definition von Wirtschaftlichkeitszielen bezieht sich auch im Rahmen des Integrativen Ansatzes zwangsläufig auf inputorientierte Haushaltsdaten, da das kommunale Rechnungswesen mittelfristig keine praktikablen Daten bereitstellen wird, welche den Ressourcenverbrauch und die Outputs miteinander in Verbindung bringen. Im Rahmen des Integrativen Ansatzes sollte jedoch pragmatisch die Richtung verfolgt werden, den Handlungsbedarf auch ergebnisorientiert zu ermitteln. Hierzu eignen sich interkommunale Leistungsvergleiche oder Kostenvergleiche mit privaten Anbietern. Ein auf diese Weise ermittelter Handlungsbedarf könnte beispielsweise umfassen, bei den wichtigsten kommunalen Leistungen das Kosten- und Leistungsniveau des jeweils besten Anbieters zumindest einzustellen und in einzelnen Bereichen zu überbieten.

Derartige externe Vergleiche eignen sich - neben der Durchführung von Umfragen - auch zur Festlegung von Qualitätszielen (z.B. Bearbeitungszeiten) und hinsichtlich der Steigerung der demokratischen Legitimation der Kommunalverwaltung.

So nützlich diese Instrumente des kommunalen Veränderungsmanagements bei der Zielformulierung sein können, so unverzichtbar ist das Engagement der Führungskräfte in Verwaltung und Kommunalpolitik. Ohne deren aktive Mitarbeit bei der Zieldefinition und dem glaubhaften Bekenntnis zu den festgelegten Zielen, werden die Vorbehalte gegenüber der Verwaltungsmodernisierung nicht zu überwinden sein.

Eine besondere Rolle spielt dabei die Kommunikation der Ziele. Gelingt es, mit der Kommunikation über die Ziele bei möglichst vielen Akteuren die Motivation für eine tiefgreifende Verwaltungsmodernisierung zu wecken und eine Aufbruchstimmung zu erzeugen, um eine Vorreiterrolle in der kommunalen Reformlandschaft zu übernehmen, sind wichtige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Modernisierungsprozeß gegeben.

⁸⁴⁶ Auf eine einfache Formel gebracht, bedeutet dies in dem LUDWIGSHAFENER Beispiel, in einem Zug über eine Verbesserung von 30 % nachzudenken ("1×30 %"), anstatt über 10 Jahre verteilt eine Konsolidierung von jeweils 3 % anzusteuern ("10×3 %").

4.1.1.2 Methodische Ziele

Die wichtigsten methodischen Ziele des Integrativen Ansatzes liegen in der Ressourcen- und Zeiteffizienz des Prozesses. Eine klare Zielsetzung muß deshalb beinhalten, mit welchem Aufwand (Budget, Personaleinsatz etc.) in welcher Zeit welche Ergebnisse erzielt werden sollen. Von zentraler Bedeutung ist, den Modernisierungsprozeß nicht als „Art pour l'art“, sondern als Instrument zur Realisierung kommunaler Ziele zu begreifen. Deshalb muß eine klare Umsetzungsorientierung aller Konzepte und Maßnahmen im Vordergrund stehen. Gleichzeitig sollte der Modernisierungsprozeß als „Muster“ für die intendierte Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Akteuren verstanden und entsprechend gestaltet und verwirklicht werden.

4.1.2 Inhaltliche Gesichtspunkte

Wie bereits ausgeführt, liegen wichtige Gründe für die gegenwärtigen Schwierigkeiten in der kommunalen Reformpraxis darin, daß oftmals die Modernisierung binnenorientiert abläuft und die einzelnen Themen nur isoliert in die Reform einbezogen werden.⁸⁴⁷ Dieses Vorgehen ist zwar vor dem Hintergrund der oftmals fehlenden Erfahrung der kommunalen Akteure mit Veränderungsprozessen nachvollziehbar. Allerdings bleiben bei einem derartigen Ansatz viele wichtige Themen (z.B. Optimierung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung) unbearbeitet und die Interdependenzen zwischen den einzelnen Themen unberücksichtigt.⁸⁴⁸

Der Integrative Ansatz greift die genannten Schwierigkeiten auf und weist eine breite Themenpalette auf, die zwar die Anforderungen an das Veränderungsmanagement erhöht, jedoch dem kommunalen Handlungsbedarf im wesentlichen deshalb wirksam begegnet, weil alle problembehafteten Themen in die Modernisierung einbezogen und Ansätze zu ihrer Lösung entwickelt werden. Die Gewichtung der einzelnen Themen ist jedoch von der spezifischen Situation der Kommune abhängig (themenspezifische Perspektive). Außerdem werden in einer themenübergreifenden Perspektive die für eine konsequente Umsetzung notwendigen Voraussetzungen geschaffen, in dem nicht lediglich punktuelle Veränderungen vorgenommen werden, sondern die zahlreichen Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Themen und der jeweilige Kontext Berücksichtigung finden. POTTHAST, Personal- und Organisationsdezernent der Stadt Düsseldorf, formuliert in diesem Zusammenhang mit einer Analogie zwischen der Verwaltungsmodernisierung und einem Hausbau sehr plastisch:

⁸⁴⁷ vgl. Knauf (1997a): 23 sowie Kapitel 2.2.4

⁸⁴⁸ vgl. Baier (1998): 13

„Wenn es das Ziel ist, ein Wohnhaus nicht durch ein neues zu ersetzen, sondern das Haus von Grund auf zu renovieren, dann kann man nicht nur die Fassade streichen. Die Maßnahmen müssen alle Räume und technischen Einrichtungen erfassen. Wenn das Badezimmer verlegt wird, dann müssen auch die Wasserleitungen dorthin führen.“⁸⁴⁹

Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus sorgt ein breiter Ansatz für eine hohe Signalwirkung, die den Reformprozeß unter motivatorischen Gesichtspunkten unterstützt und die Ernsthaftigkeit der Modernisierungsbemühungen unterstreicht.

Um den Erfolg des Modernisierungsprozesses zu gewährleisten, sind aus inhaltlicher Perspektive mehrere Voraussetzungen zu erfüllen⁸⁵⁰:

- Integration von rein verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Gesichtspunkten
- Integration der Optimierung von Leistungsangebot und –erstellung
- Integration von übergreifenden Themen und Optimierung der einzelnen Organisationseinheiten
- Integration von Konzeption und Erarbeitung von Einzelmaßnahmen
- Integration mentaler, struktureller, instrumenteller und kultureller Aspekte

Integration von rein verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Gesichtspunkten

Angesichts des gewaltigen Handlungsbedarfs muß sich der Modernisierungsprozeß mit der Optimierung der verwaltungsinternen Strukturen, Abläufe und Steuerungsinstrumentarien beschäftigen. Ohne die Einbeziehung einer verwaltungsexternen Perspektive, z.B. durch die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Vertretungsorgan sowie durch die stärkere Einbeziehung der Bürger in Meinungsbildungs-, Entscheidungs- und Leistungserstellungsprozesse läuft die Modernisierung jedoch Gefahr, zu einer reinen „Binnenveranstaltung“ zu werden. Damit würde dem Instrumentalcharakter der Kommunalverwaltung als Mittel zur Förderung des Gemeinwohls nur unzureichend Rechnung getragen, da die Bedürfnisse der Adressaten, beispielsweise in der organisatorischen Gestaltung oder der Festlegung des Leistungsangebots, nicht genügend Berücksichtigung fänden.

Darüber hinaus fördert die Einbeziehung von Themen, die sich mit der Schnittstelle zu Kommunalpolitikern bzw. den Adressaten beschäftigt, deren Bereitschaft zur Mitwirkung am Modernisierungsprozeß mit der Folge, daß von ihnen externer (Modernisierungs-)Druck auf die Verwaltung ausgeübt wird.

⁸⁴⁹ Potthast (1998): 497

Integration der Optimierung von Leistungsangebot und –erstellung

Beim Integrativen Ansatz spielt die Aufgabenkritik im Sinne einer Zweckkritik zwar eine wichtige Rolle, da andernfalls die Gefahr bestünde, „Unsinn zu optimieren“⁸⁵¹, in dem in einem aufwendigen Verfahren die Erstellungsweise einer Leistung überarbeitet wird, die künftig nicht mehr angeboten wird. Im Gegensatz zu früheren Programmen zur Haushaltskonsolidierung steht jedoch im Mittelpunkt eine konsequente Ergebnisperspektive, die zur Verfügung stehende Ressourcen und intendierte Outputs bzw. Outcomes gesamthaft betrachtet und daraus abgeleitet Leistungsangebot **und** Leistungserstellung optimiert. In diesem Zusammenhang wird auch - im Sinne eines veränderten Aufgabenverständnisses - die traditionell vorherrschende Auffassung, Leistungsangebot und –erstellung als nahezu „zwangsläufige“ Einheit in kommunaler Hand zu betrachten, in Frage gestellt und gegebenenfalls Externe als Produzenten kommunal angebotener Leistungen eingeschaltet.

Integration von übergreifenden Themen und Optimierung der einzelnen Organisationseinheiten

Der Integrative Ansatz verbindet die Arbeit an übergreifenden Themen (z.B. Einführung des Kontraktmanagements, Optimierung der gesamtstädtischen Aufbauorganisation) mit der Optimierung der einzelnen Organisationseinheiten (Ämter bzw. Fachbereiche), um auf diese Weise sicherzustellen, daß sowohl hinsichtlich der übergreifenden Steuerungssysteme als auch bezüglich des „Tagesgeschäfts vor Ort“ optimale Voraussetzungen für eine leistungsfähige Kommunalverwaltung geschaffen werden.

Integration von Konzeption und Erarbeitung von Einzelmaßnahmen

Um die Umsetzungschancen der Verbesserungsideen zu erhöhen, umfaßt der Integrative Ansatz sowie die (Weiter-)Entwicklung von Konzepten (v.a. hinsichtlich des Bedarfs, der Zielgruppen und der Nutzung von kommunalen Leistungen, beispielsweise im Sozialbereich) als auch die Erarbeitung von Einzelmaßnahmen zur Optimierung der kommunalen Leistungsfähigkeit. Ohne diese Verbindung besteht die Gefahr, daß die Modernisierung wirkungslos verpufft, da sie in hektische, ziellose Überaktivität mündet (bei fehlenden Konzepten) oder ein theoretisches Konstrukt (bei fehlenden Einzelmaßnahmen) bleibt.

Integration mentaler, struktureller, instrumenteller und kultureller Aspekte

Mit seiner breiten Themenpalette bietet der Integrative Ansatz die Chance, Aspekte der kommunalen Reorientierung, Restrukturierung, Revitalisierung und Remodellierung zusam-

850 Zur methodischen Perspektive vgl. Kapitel 4.1.3

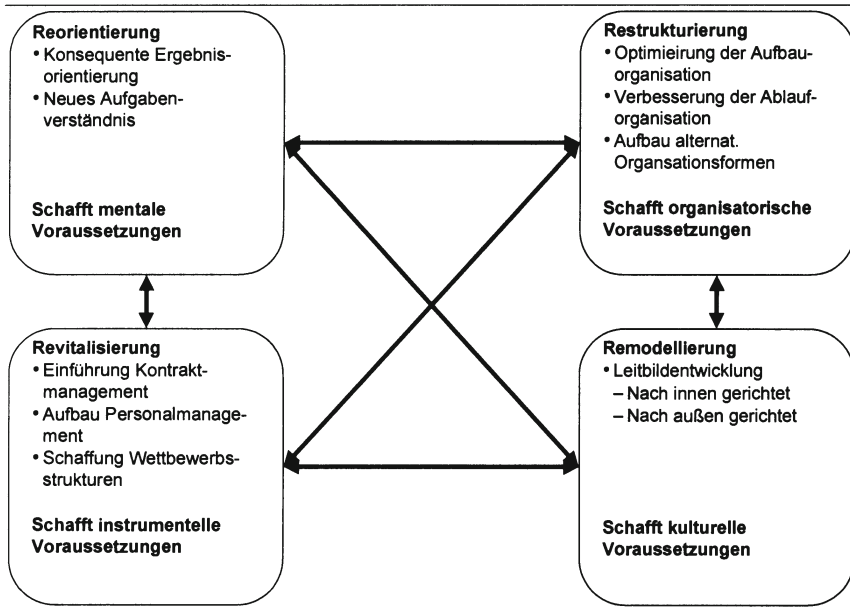
851 von Gall (1997): 13

menzuführen und somit einen substantiellen Wandel herbeizuführen.⁸⁵² Die **Reorientierung** schafft wichtige Voraussetzungen für die Reform, indem eine klare Ergebnisorientierung und ein neues Aufgabenverständnis verankert werden, die als mentale Basis für die übrigen Reformthemen fungieren. Die Aufgabe der **Restrukturierung** besteht darin, durch die Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie den Aufbau alternativer Organisationsformen die organisatorischen Voraussetzungen für eine adressatenorientierte Verwaltung zu bilden. Dabei fließen insbesondere Erkenntnisse der Reorientierung (v.a. hinsichtlich adressatenorientierter Verwaltungsleistungen) ein. Die Restrukturierung bildet durch klare Zuständigkeitsregelungen wiederum eine wichtige Basis für die **Revitalisierung**, bei der die Schaffung der instrumentellen Voraussetzungen für ein zieladäquates kommunales Handeln steht. Die Themen der Revitalisierung wiederum wirken insofern auf die Inhalte der Reorientierung bzw. Restrukturierung, als durch die Schaffung von Anreizsystemen Impulse ausgelöst werden, das Angebot und die Erstellung kommunaler Leistungen ständig zu optimieren. Die **Remodellierung** bildet mit der Formulierung eines kommunalen Leitbildes die kulturelle Basis für die anderen drei Modernisierungsfelder und fungiert gewissermaßen als Meßlatte für die Realisierung einer wirtschaftlichen, qualitativ hochwertigen und demokratisch legitimierten Verwaltung.

Damit werden im Integrierten Ansatz mentale, strukturelle, instrumentelle und kulturelle Aspekte miteinander verbunden und so die Chance für einen grundlegenden und nachhaltigen Wandel eröffnet. Abbildung 29 verdeutlicht Zusammenhänge zwischen Modernisierungsthemen.

⁸⁵² vgl. Kapitel 3.3

Abbildung 29: Modernisierungsthemen im Integrativen Ansatz und wichtige Interdependenzen



Quelle: Eigene Darstellung

4.1.3 Methodische Gesichtspunkte

Unter methodischen Gesichtspunkten ist der Integrative Ansatz durch ein konsequentes Projektmanagement gekennzeichnet, das sich im wesentlichen durch fünf Merkmale charakterisieren lässt:

- Integration von Primär- und Sekundärorganisation
- Integration aller kommunalen Akteure
- Integration aller Organisationseinheiten und Aufgaben
- Integration von Analyse, Konzeption und Umsetzung durch rasches Vorgehen in klar gegliederten Abschnitten und regelmäßige Erfolgskontrolle

Integration von Primär- und Sekundärorganisation

Wie in Kapitel 3.4.1.1 beschrieben, ist die Sekundärorganisation in ihrer Ausprägung als Projektorganisation der Primärorganisation in Linie und Stäben bei der Durchführung des kommunalen Modernisierungsprozesses überlegen. Beim Integrativen Ansatz stellt daher unter methodischen Gesichtspunkten die Einrichtung einer leistungsfähigen Projektorganisation eine zentrale Maßnahme dar. Dabei muß darauf geachtet werden, daß das Projekt eng mit der Linien- bzw. Stabsorganisation verzahnt wird und die Schnittstellen, v.a. hinsichtlich der Aufgabenabgrenzung und der Umsetzung der Projektergebnisse, klar geregelt werden. Andernfalls wird der Modernisierungserfolg dadurch gefährdet, daß Primär- und Sekundärorganisation unabgestimmt nebeneinanderher arbeiten.

Sowohl hinsichtlich der Projektstruktur als auch der Projektplanung und -durchführung gilt es, mehrere Aspekte zu beachten.

Projektstruktur. Das Modernisierungsprojekt kann nur dann erfolgreich ablaufen, wenn die strukturellen Voraussetzungen der großen Tragweite des Vorhabens gerecht werden. Dies bedeutet einerseits, daß das Projekt „hoch aufgehängt“ sein muß und die obersten Führungskräfte aus Verwaltung und Politik die Auftraggeber und Entscheider des Projektes sind. Die obersten Führungskräfte müssen sowohl in der Problemlösung als auch durch rasche, sachgerechte Entscheidungen (v.a. im Steuerungsgremium) engagiert mitarbeiten und dadurch den Prozeß nicht nur unterstützen, sondern aktiv treiben.⁸⁵³ Von zentraler Bedeutung für den Projekterfolg ist die Auswahl der Projektleitung, da sie das Projekt - insbesondere durch die Verantwortung für die operative Planung und Durchführung - sehr stark prägt. Neben der Projektleitung und dem Projektteam, das sich vor allem mit übergreifenden Fragestellungen beschäftigt und mit kompetenten Vertretern möglichst aller Bereiche besetzt sein sollte, sollten bei Bedarf Subteams eingerichtet werden, die sich mit spezifischen Fragestellungen (z.B. Einführung der Budgetierung) oder der Optimierung einer bestimmten Organisationseinheit befassen. Unbedingt erforderlich ist, die für die Projektmitarbeiter notwendigen Mitarbeiter zumindest teilweise von ihren Tagesaufgaben freizustellen und für das Modernisierungsprojekt ein Budget (z.B. für Fortbildungen etc.) bereitzustellen.

⁸⁵³ Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, in dem beispielsweise das Modernisierungsprojekt lediglich auf Amtsleitungsebene angesiedelt ist und der Hauptverwaltungsbeamte, die Dezernenten sowie die Spitzen der Ratsfraktionen nicht beteiligt sind, ist dies häufig ein Indiz dafür, daß die Verwaltungsmodernisierung nicht mit der notwendigen Ernsthaftigkeit betrieben wird, sondern lediglich eine „Alibiveranstaltung“ darstellt.

Im Zusammenhang mit der Festlegung der Projektstruktur muß auch die Entscheidung darüber getroffen werden, ob und in welchem Maße ein externer Berater für das Modernisierungsprojekt hinzugezogen werden soll.⁸⁵⁴

Projektplanung. Die besonderen Herausforderungen hinsichtlich der Projektplanung bestehen beim Integrativen Ansatz darin, trotz der Vielzahl von Themen und Organisationseinheiten die Projektkomplexität in Grenzen zu halten und so ein „Verzetteln“ zu verhindern. Dazu ist unbedingt notwendig, das Projekt in themen- bzw. bereichsspezifische Teilprojekte zu gliedern, die relativ autonom an den jeweiligen Problemlösungen arbeiten. Um ein Auseinanderdriften der einzelnen Teilprojekte zu verhindern, müssen jedoch die Teilprojekte in einem „Mutterprojekt“ zusammengeführt werden und die Ziele, Inhalte, Methoden und Ergebnisse aufeinander abgestimmt werden.⁸⁵⁵ Ein derartiges Multiprojektmanagement stellt zwar hohe Anforderungen an die Akteure, ist jedoch unvermeidbar, da die Alternative eines sukzessiven Vorgehens einerseits zu lange dauern und andererseits den zahlreichen Interdependenzen zwischen den einzelnen Themen und Bereichen nicht gerecht werden würde.⁸⁵⁶

Bei der Projektplanung sollte darauf geachtet werden, das Projekt auf der einen Seite detailliert und spezifisch zu planen, um genügend Orientierungspunkte für den Modernisierungsprozeß zu liefern, ohne auf der anderen Seite die notwendige Flexibilität zu verlieren, die bei der Durchführung eines komplexen Veränderungsprozesses notwendig ist. Hilfestellungen hierfür können Projektpläne für die einzelnen Teilprojekte und Abschnitte liefern, die über die wichtigsten Inhalte, Methoden und Endprodukte sowie die benötigten Ressourcen und den Zeitbedarf Auskunft geben, jedoch hinsichtlich der konkreten Projektarbeit Flexibilität einräumen. In diesem Zusammenhang ist zu hoffen, daß die kommunalen Akteure ausreichenden Mut für ein pragmatisches Vorgehen aufbringen und den Modernisierungsprozeß starten, auch wenn der „Weg noch nicht in alle Einzelheiten klar vor Augen steht“⁸⁵⁷.

Projektdurchführung. Im Unterschied zu der - auch aufgrund der starken Dominanz juristischen Denkens - häufig stark perfektionistisch orientierten Verwaltungspraxis sollte die Projektdurchführung (ebenso wie die Projektplanung) durch eine gewisse Pragmatik gekennzeichnet sein. Ein pragmatisches Vorgehen impliziert keinesfalls mangelnde Sorgfalt bei der Durchführung des Modernisierungsprozesses, sondern vielmehr, die intendierten Ergebnisse

⁸⁵⁴ Wie in Kapitel 3.4.2.3.6 beschrieben, läßt sich keine generelle Empfehlung bezüglich des Berateinsatzes geben.

⁸⁵⁵ Zur zeitlichen Abfolge der einzelnen Teile vgl. Kapitel 4.2

⁸⁵⁶ Erschwerend kommt hinzu, daß erfahrungsgemäß jedes Projekt mit der Zeit Komplexität aufbaut, da die intensive inhaltliche Auseinandersetzung häufig weitere Probleme offenbart, deren Bearbeitung sinnvoll erscheint. Um zu verhindern, daß das Projekt unbeherrschbar wird, sollte bei derartigen Themen geklärt werden, ob sie innerhalb des Modernisierungsprojektes bearbeitet, von der Primärorganisation erledigt oder zeitlich verschoben werden (vgl. Jaspert/Müffelmann (1996): 174).

anstelle des Prozesses selbst in den Mittelpunkt zu rücken und die Zeit- und Ressourceneffizienz zu berücksichtigen.⁸⁵⁷ Ein solches Vorgehen setzt voraus, die Modernisierung explizit als Lernprozeß zu begreifen und damit auch Fehler zuzulassen und sie als Ansätze zur Prozeßoptimierung zu begreifen.

Eine wichtige Hilfestellung bei der Projektdurchführung liegt in dem regelmäßigen Austausch mit anderen Reformkommunen. Neben der Nutzung persönlicher Kontakte bietet sich der Einsatz von KIKOS (Kommunales Informations- und Kommunikationssystem) der KGSt an. Darüber hinaus gehen von interkommunalen Leistungsvergleichen (z.B. im Rahmen des IKO-Netzes der KGSt und der Bertelsmann Stiftung) wichtige Anregungen für Optimierungen des kommunalen Leistungsangebotes und dessen Erstellung aus.

Integration aller kommunalen Akteure

„Was alle angeht, können nur alle lösen.“⁸⁵⁹ Dieser von Dürrenmatt in seinen „21 Punkten zu den Physikern“ formulierte Satz umschreibt sehr pointiert das Prinzip des Integrativen Ansatzes im Hinblick auf die Einbeziehung der kommunalen Akteure in den Reformprozeß: Nur die Beteiligung aller kommunalen Akteure stellt die notwendige Qualität und Akzeptanz der Verwaltungsmodernisierung sicher.

Der integrative Ansatz verbindet deshalb die Top-down-Orientierung klarer Ziele mit der Bottom-Up-Orientierung intensiver Mitarbeit verwaltungsinterner und –externer Akteure bei der Problemanalyse und –lösung. Damit werden sowohl die Führungskräfte in Verwaltung und Politik als auch die Mitarbeiter der Kommune sowie Bürger in den Modernisierungsprozeß einbezogen. Denkbar ist auch, einen Beraterkreis aus Bürgern und Unternehmern aufzubauen, der - wie im Reformprozeß der Stadt REMSCHEID -den Modernisierungsprozeß mitbetreut.⁸⁶⁰

Die Partizipationsformen erstrecken sich auf Maßnahmen zur Information und Kommunikation sowie auf Möglichkeiten zur aktiven Mitarbeit (wie z.B. in Teams). Von zentraler Bedeutung ist zum einen, daß bei der Ausgestaltung der Partizipationsformen eine „echte“ Beteiligung der einzelnen Akteure erreicht wird und nicht lediglich Alibiformen realisiert

⁸⁵⁷ Diehl (1996): 49

⁸⁵⁸ Üblicherweise bindet die Suche nach der (häufig vermeintlich) perfekten Lösung so viele Ressourcen und dauert so lange, daß die rasche Realisierung einer zweitbesten Lösung und die Nutzung der zeitlichen und personellen Ressourcen für die Lösung eines weiteren Problems zweckmäßiger ist.

JASPERT/MÜFFELMANN formulieren mit Blick auf privatwirtschaftliche Veränderungsprozesse ein Motto, das auch im kommunalen Raum Anwendung finden sollte: „Lieber die zweitbeste Lösung rasch realisieren als die perfekte zu spät.“ (Jaspert/Müffelmann (1996): 176)

⁸⁵⁹ Dürrenmatt (1962): 79

⁸⁶⁰ vgl. Ulbrich (1997): 20ff.

werden. Dies bedeutet auch, Autonomie einzuräumen und „selbststeuernde Prozesse zu aktivieren und zu begleiten, so daß Ideen von unten hochkommen.“⁸⁶¹ Zum anderen ist erforderlich, daß die Führungskräfte während des Modernisierungsprozesses ihre Führungsverantwortung in besonderem Maße wahrnehmen und sich nicht mit Blick auf die breite Beteiligung anderer Akteure zurückziehen.

Integration aller Organisationseinheiten und Aufgaben

Im Rahmen der Diskussion über die methodischen Gesichtspunkte eines kommunalen Veränderungsmanagements wurden die Für und Wider einer flächendeckenden Einbeziehung aller Organisationseinheiten und aller Aufgaben in den Modernisierungsprozeß erörtert.⁸⁶² Dabei wurde hergeleitet, daß die Integration aller Organisationseinheiten und Aufgaben zwar die Komplexität des Veränderungsprozesses erhöht, die Schaffung von Tabubereichen jedoch dem Projekterfolg insgesamt abträglich ist. Die Gründe hierfür liegen vor allem darin, daß die Kommune nicht gesamthaft betrachtet wird, die Unterstützung der zu optimierenden Organisationseinheiten schwer zu mobilisieren ist und bei einem selektiven Vorgehen nicht alle Reserven zur Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit genutzt werden.

Deshalb verfolgt der Integrative Ansatz eine Methodik, die alle Organisationseinheiten und Aufgaben in den Modernisierungsprozeß einbezieht, jedoch spezifische Differenzierungen bezüglich der Ziele, Inhalte, Methoden sowie hinsichtlich der zeitlichen Durchführung zuläßt. So ist beispielsweise denkbar, relativ „unproblematische“ Bereiche erst spät in das Projekt einzubinden oder die Vorgaben in den einzelnen Organisationseinheiten unterschiedlich festzulegen.

Integration von Analyse, Konzeption und Umsetzung durch rasches Vorgehen in klar gegliederten Abschnitten und regelmäßige Erfolgskontrolle

Der Integrative Ansatz ist dadurch gekennzeichnet, daß Problemanalyse, Konzeption von Verbesserungsmaßnahmen und Umsetzung integriert werden. Dies bedeutet,

- daß ohne eine detaillierte Problemanalyse keine Verbesserungsmaßnahmen beschlossen werden und
- daß die Umsetzung auf Basis von detaillierten Maßnahmenplänen, die Auskunft über Umsetzungsschritte, Verantwortliche, erwartete Verbesserungen und entsprechende Termine geben, erfolgt sowie
- daß - im Gegensatz zur Praxis früherer Reformansätze - die Umsetzung nicht am Ende des Projektes erfolgt, sondern prozeßbegleitend stattfindet. Dies hat den Vor-

⁸⁶¹ vgl. Kobi (1994): 30

⁸⁶² vgl. Kapitel 3.4.3

teil, daß die Ergebnisse der Verwaltungsmodernisierung schneller greifbar werden und das Risiko, daß die erarbeiteten Lösungen „in der Schublade verschwinden“, reduziert wird.

Voraussetzungen für die funktionierende Integration von Analyse, Konzeption und Umsetzung sind ein Vorgehen in klar definierten Projektabschnitten (Modulen) und eine begleitende Umsetzungs- und Erfolgskontrolle.

Klar definierte Projektabschnitte (Module). Für die einzelnen Projektabschnitte müssen die wichtigsten Inhalte und Methoden, der erforderliche Zeit- und Ressourcenbedarf sowie die erwarteten Endprodukte - im Sinne von Meilensteinen⁸⁶³ - festgelegt werden. Angesichts des hohen Problemdrucks und der Tatsache, daß die Politik kurze Zeithorizonte vorgibt und an schnellen Ergebnissen interessiert ist, verfolgt der Integrative Ansatz eine hohe Reformgeschwindigkeit, zumal ein langsames Vorgehen häufig nicht weniger schmerzhaft, sondern lediglich weniger erfolgreich ist, da das Risiko des Versandens der Reformbemühungen mit wachsender Dauer des Prozesses wächst.

Die Vorteile eines Vorgehens in Modulen liegen vor allem in der Komplexitätsreduktion durch die Abgrenzung spezifischer Fragestellungen, in der Offenheit des Prozesses, die ein Nachsteuern ermöglicht und in einem geringeren Risiko, da beim Mißlingen eines Moduls nicht der gesamte Prozeß scheitert.⁸⁶⁴

Regelmäßige Erfolgskontrolle. Auf Basis der erarbeiteten Maßnahmenpläne wird im Integrativen Ansatz ein - nach Möglichkeit EDV-gestütztes - Umsetzungscontrolling aufgesetzt, das Auskunft über den Realisierungsstand des Modernisierungsprojektes gibt. In regelmäßigen Abständen (z.B. quartalsweise) wird überprüft, ob die vereinbarten Maßnahmen sachlich realisiert und die intendierten Ziele erreicht wurden. Ist dies nicht der Fall, müssen bis zur Zielerreichung in Iterationsschleifen weitere Maßnahmen erarbeitet und implementiert werden. Um die Maßnahmen und Ergebnisse des Modernisierungsprozesses in der Verwaltung zu verankern, sollten die Budget-, Personal- und Leistungsvorgaben an die einzelnen Fachbereiche mit den Maßnahmen des Modernisierungsprojektes verknüpft werden.⁸⁶⁵

Bei der Umsetzung von Maßnahmen, die mit einem Personalabbau verbunden sind, kann das Phänomen auftreten, daß die Maßnahmen zwar sachlich realisiert werden (z.B. Einführung einer EDV-Unterstützung), jedoch ein Personalüberhang entsteht, da das Personal nicht in der

⁸⁶³ vgl. Kobi (1994): 114

⁸⁶⁴ Das folgende Kapitel erläutert die einzelnen Module näher.

⁸⁶⁵ Hat sich beispielsweise eine bestimmte Organisationseinheit in einem Maßnahmenplan dazu verpflichtet, in der nächsten Periode 300.000 DM einzusparen, bedeutet dies, daß das Budget der Organisationseinheit in der nächsten Periode ceteris paribus um den gleichen Betrag reduziert wird.

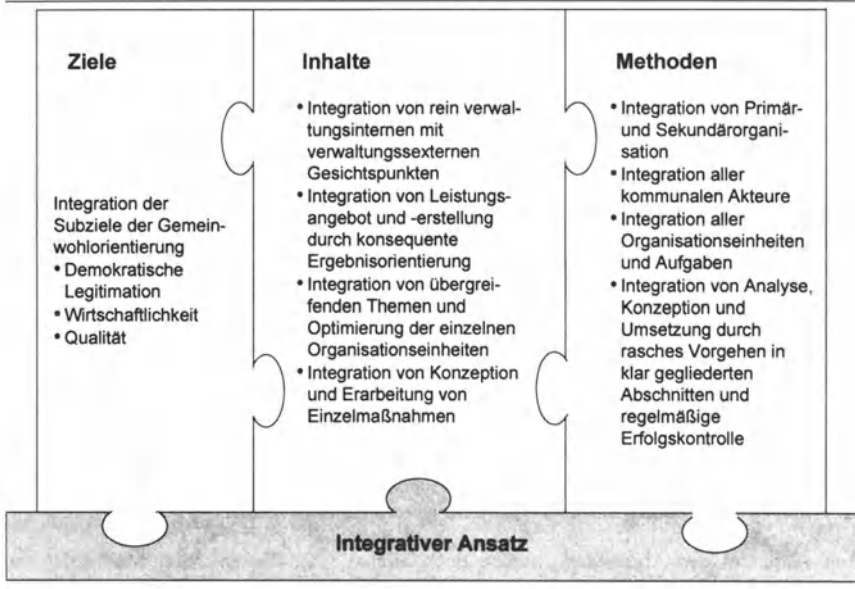
Zur Berücksichtigung von Konsolidierungsmaßnahmen im Haushaltsplan vgl. Bals (1994): 239

gleichen Geschwindigkeit abgebaut wird. Diesem Problem kann dadurch begegnet werden, daß durch einen internen Stellenmarkt die verwaltungsinternen Personalüberhänge und –bedarfe (unter Berücksichtigung der erforderlichen Qualifikationen) möglichst ausgeglichen werden. Darüber hinaus sind vor allem bei Maßnahmen, die sich mit dem Outsourcing von Leistungen (z.B. im technischen Bereich) beschäftigen, entsprechende Zeitpläne erforderlich, welche die Personalfluktuaton bzw. den Einsatz der Mitarbeiter in anderen Organisationseinheiten berücksichtigen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß die Kommune gleichzeitig die Personalkosten für die Mitarbeiter im Personalüberhang und die Kosten des externen Dienstleisters aufwenden muß. Sind trotz eines internen Stellenmarktes und entsprechender Zeitpläne Personalüberhänge nicht zu vermeiden, schlägt KNAUF vor, diese Mitarbeiter nutzbringend für den Bürger (durch intensivere Beratung, kürzere Wartezeiten, Intensivierung der freiwilligen Aufgaben, längere Öffnungszeiten) oder nutzbringend für Verwaltung (durch Reduzierung der Überstunden) einzusetzen.⁸⁶⁶

Die regelmäßige Erfolgskontrolle bezieht sich nicht nur auf die inhaltlichen Ergebnisse des Modernisierungsprojektes, sondern auch auf das Projekt selbst. So werden regelmäßig das Budget, die Termine und die methodischen Ziele überwacht, um die Ressourcen- und Zeiteffizienz nachzuhalten und gegebenenfalls gegensteuern zu können.

Zum Abschluß des Abschnittes werden noch einmal kurz die zentralen Merkmale des Integrativen Ansatzes zusammengefaßt (Abbildung 30).

⁸⁶⁶ vgl. Knauf (1997f): 26

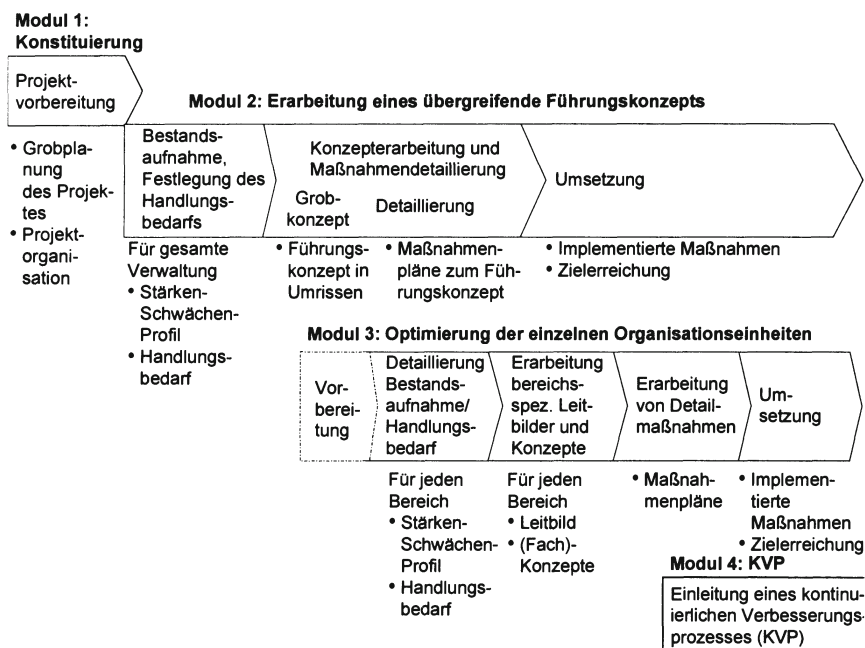
Abbildung 30: Zentrale Merkmale des Integrativen Ansatzes

Quelle: Eigene Darstellung

4.2 MÖGLICHE AUSGESTALTUNG DES INTEGRATIVEN ANSATZES

4.2.1 Die Module des Integrativen Ansatzes im Überblick

Im folgenden wird eine mögliche Ausgestaltung des Integrativen Ansatzes dargestellt, in dem die einzelnen Module grob skizziert werden (Abbildung 31). Da die inhaltlichen und methodischen Aspekte des Modernisierungsprozesses bereits in Kapitel 3 beschrieben wurden, steht bei der Darstellung der einzelnen Module die Erläuterung des Ablaufs im Vordergrund.

Abbildung 31: Module des Integrativen Ansatzes im Überblick

Quelle: Eigene Darstellung

In Modul 1 werden die Grundlagen für die weitere Projektarbeit gelegt, in dem der Veränderungsprozeß entworfen und kommuniziert wird sowie der Aufbau der Projektorganisation erfolgt.

Modul 2 beschäftigt sich mit der Erarbeitung eines übergreifenden Führungskonzeptes. Das Ziel dieses Moduls besteht darin, das Führungssystem der Kommunalverwaltung zu optimieren, in dem ausgehend von einem kommunalen Leitbild das Steuerungsinstrumentarium sowie die gesamtstädtische Aufbauorganisation überarbeitet werden.

In Modul 3 werden die einzelnen Organisationseinheiten optimiert. Dazu werden nach einem strukturierten Verfahren in den einzelnen Einheiten sowohl Anpassungen der Aufbauorganisation als auch Optimierungsmaßnahmen beim Leistungsangebot und der Leistungserstellung (v.a. Prozeßoptimierungen) erarbeitet und implementiert. Modul 3 wird unmittelbar nach Festlegung der Grundzüge des gesamtstädtischen Steuerungskonzeptes gestartet und damit parallel zur Detaillierung des Steuerungskonzeptes durchgeführt. Durch diese zeitliche Staffelung kann bei der Optimierung der einzelnen Organisationseinheiten auf die Ergebnisse

des Moduls 2 (v.a. hinsichtlich der Aufbauorganisation und der Grundzüge des Kontraktmanagements) zurückgegriffen werden. Durch die parallele Arbeit an der Detaillierung des übergreifenden Führungskonzeptes und der Optimierung der einzelnen Organisationseinheiten ist es möglich, die Ziele, Inhalte, Methoden und Ergebnisse der beiden Module wechselseitig aufeinander abzustimmen.

Nach Einleitung der ersten Implementierungsschritte der Module 2 und 3 sollte das Modul 4 gestartet werden, das sich mit der Einrichtung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses beschäftigt und somit von dem Modernisierungsprojekt in das Tagesgeschäft überleitet. Ziel ist, die Voraussetzungen für eine kontinuierliche Anpassung der Kommunalverwaltung an sich verändernde Ziele und Rahmenbedingungen zu schaffen. Dadurch soll das Entstehen weiterer „Reformstaus“ verhindert werden, deren Auflösung erheblich höheren Aufwand bewirken würde als regelmäßige Anpassungen.

Der Ablauf innerhalb der Module 2 bis 3 richtet sich nach dem generischen Phasenmodell, das in Kapitel 3.4.4.1 beschrieben wurde. Nach einer kurzen Vorbereitungsphase wird eine Diagnose durchgeführt und der Handlungsbedarf festgelegt, auf dessen Basis die Konzepterstellung und die Maßnahmendetaillierung erfolgt. Diese Maßnahmen werden implementiert und die Realisierung der Projektergebnisse überwacht. Durch dieses Vorgehen wird der Forderung nach Integration von Analyse, Konzeption und Umsetzung Rechnung getragen.

Der Zeitbedarf für die einzelnen Module hängt von der spezifischen Situation der einzelnen Kommune ab. Dies gilt insbesondere für das Modul 2 sowie für die Umsetzungsphasen, da sich hier die zeitliche Perspektive sehr stark nach der Taktung der Schritte und den gewählten Modernisierungspfaden richtet. Der Zeithorizont des Moduls 3 ist neben der Gesamtzahl der Organisationseinheiten davon abhängig, wieviele Bereiche parallel optimiert werden. Die Optimierung eines Bereichs wird je nach Größe und Komplexität rund zwei bis vier Monate in Anspruch nehmen, sofern ein anspruchsvoller Zeitplan zugrundegelegt wird.

4.2.2 Modul 1: Konstituierung

Für die grundlegende Modernisierung einer Kommunalverwaltung muß ein solides Fundament gelegt werden.⁸⁶⁷ Deshalb besteht das Ziel des ersten Moduls darin, die Basis für die weitere Modernisierungsarbeit zu schaffen. Hierzu zählen

- die Grobdefinition der Ziele, Inhalte und Methoden des Modernisierungsprozesses
- die Diskussion des Grobkonzeptes zum Modernisierungsprozeß mit den kommunalen Akteuren sowie

⁸⁶⁷ vgl. von Kodolitsch/Olbermann (1996): 9

- der Aufbau der Projektorganisation

Grobdefinition der Ziele, Inhalte und Methoden des Modernisierungsprozesses. Zu Beginn des Projektes sollte ein (mehrtägiger) Workshop der obersten Führungskräfte durchgeführt werden, um ein gemeinsames Verständnis über den Modernisierungsprozeß zu entwickeln sowie eine gewisse Geschlossenheit zu erreichen und zu demonstrieren.⁸⁶⁸ In diesem Workshop werden die unterschiedlichen Vorstellungen über den Modernisierungsprozeß diskutiert. Von besonderer Relevanz sind in diesem Zusammenhang die Festlegung der groben Ziele und Inhalte, die Vereinbarung grundsätzlicher Regeln zur Zusammenarbeit und der wichtigsten Methoden, Vorschläge über die beteiligten Personen, die Entscheidung hinsichtlich der Einschaltung eines externen Beraters sowie die Verständigung über die zeitliche Perspektive und das Budget. Ferner sollte im Sinne einer „Kraftfeldanalyse“ identifiziert werden, welche Akteure den Prozeß voraussichtlich aktiv unterstützen, sich neutral verhalten bzw. opponieren werden. Auf Basis dieser Einschätzung sollten dann entsprechende Maßnahmen (z.B. zur Kommunikation, Sensibilisierung, Unterstützung und Qualifizierung) eingeleitet werden.

Das Ergebnis des Workshops wird in einem Entwurf des Modernisierungsprojektes zusammengefaßt. Dieser Entwurf sollte als Vision auch eine grobe Vorstellung über den gewünschten Zielzustand enthalten. Dabei ist wichtig zu verdeutlichen, daß die Vision nicht die Projektergebnisse vorwegnimmt, sondern eine Hypothese darstellt, die unter Einbindung der übrigen Akteure und mit Hilfe entsprechender Analysen überprüft werden muß.

Diskussion des Grobkonzeptes zum Modernisierungsprozeß mit den kommunalen Akteuren. Der Entwurf des Modernisierungsprozesses wird im Vertretungsorgan, in Mitarbeiter(teil)versammlungen sowie in Bürgerveranstaltungen vorgestellt, intensiv diskutiert sowie positive und negative Erwartungen, Ziele und Vorschläge aufgenommen. Darüber hinaus können schriftliche Befragungen der Mitarbeiter und Bürger durchgeführt werden, um weitere Anregungen für die Gestaltung des Modernisierungsprozesses zu erhalten.⁸⁶⁹

Die Anregungen werden soweit wie möglich in die Projektplanung eingearbeitet, so daß am Ende des Moduls 1 ein Entwurf des Modernisierungsprojektes vorliegt, der die wichtigen Ziele, Inhalte und Methoden umreißt und der von einer stabilen Mehrheit der Akteure

⁸⁶⁸ vgl. Stratemann/Wottawa (1995): 114ff.; Kobi (1994): 111ff.; Doppler/Lauterburg (1994): 188ff.

⁸⁶⁹ vgl. dazu ausführlich KGSt (1997-13); Kertscher (1996): 49ff.; Klages (1997b): 34ff.; Klages/Gensicke/Haubner (1994): 322ff.; Wagner/Dominik (1997): 35ff.; Wind (1996): 22ff.;

akzeptiert wird.⁸⁷⁰ Dieser Entwurf sollte formal vom Vertretungsorgan beschlossen und danach breit kommuniziert werden.⁸⁷¹

Bei der Durchführung der Kommunikationsveranstaltungen ist von besonderer Bedeutung, den Handlungsdruck eindrücklich darzustellen und zu verdeutlichen, daß eine Fortführung der bisherigen Verwaltungspraxis die kommunale Selbstverwaltung ernsthaft gefährden würde. Ohne die negativen Konsequenzen zu verschweigen, sollten die Vorteile der Modernisierung deutlich herausgestellt werden und versucht werden, Begeisterung für den Reformprozeß zu schaffen.

Aufbau der Projektorganisation. Der Entwurf des Modernisierungsprojektes dient als Basis für den Aufbau der Projektorganisation. Hierzu wird zunächst der Name des Projektes festgelegt, die Entscheidungsstruktur innerhalb des Projektes sowie gegenüber der Primärorganisation definiert, das Steuerungsgremium gebildet sowie die Projektleitung und die Teams eingerichtet. Außerdem werden Projektpläne für die übrigen Module (einschließlich der Teilprojekte) erarbeitet, die über die Ziele und Aufgaben (auch in Abgrenzung zur Primärorganisation) sowie über die zeitliche Perspektive und den Ressourcen- bzw. Personalbedarf informieren.

Darüber hinaus muß - sofern nicht bereits zu Beginn geschehen - das Projektumfeld geklärt werden. Dazu gehören insbesondere die Regelungen hinsichtlich der Freistellung der Projektmitarbeiter von ihren Aufgaben in der Primärorganisation und gegebenenfalls der Abschluß einer Dienstvereinbarung zwischen Verwaltungsspitze und Personalrat über die Art der Zusammenarbeit während des Projektes und den Umgang mit den Projektergebnissen (z.B. bezüglich Fragen der Besitzstandswahrung bei Versetzungen oder dem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen bei Personalüberhängen).

Wie bei dem Führungskräfte-Workshop und den Kommunikationsveranstaltungen ist beim Aufbau der Projektorganisation eine hohe Professionalität von essentieller Bedeutung für den weiteren Projekterfolg, da von allen Aktionen eine hohe Signalwirkung ausgeht, welche die Einstellung der Akteure zu dem Projekt nachhaltig prägt. Diese Professionalität umfaßt dabei nicht nur eine fundierte inhaltliche und methodische Vorbereitung und Durchführung, sondern auch den Versuch, Enthusiasmus für das Projekt zu wecken und das Modernisierungsprojekt mit positiven Assoziationen und Arbeitsfreude zu verbinden. Wichtige Bausteine hierfür sind eine konstruktive, von Offenheit und Vertrauen geprägte Zusammenarbeit innerhalb der Teams und zwischen Projektleitung und Projektmitarbeitern, gemeinsame Aktionen (z.B.

⁸⁷⁰ Angesichts der sehr heterogenen Interessenlage der unterschiedlichen Akteure ist kein vollständiger Konsens zu erwarten. Es sollte darauf abgezielt werden, die Unterstützung möglichst vieler Akteure einzuholen.

Besuche bei Reformkommunen, Trainings oder auch Teamausflüge) sowie greifbare Projekterfolge.

4.2.3 Modul 2: Erarbeitung eines übergreifenden Führungskonzepts

4.2.3.1 Ziele

Das Ziel des Moduls 2 liegt in der Formulierung und Implementierung eines übergreifenden Führungskonzeptes der Kommunalverwaltung.

Die Aufgaben dieses Konzeptes bestehen darin, die Voraussetzungen für eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit als Ganzes und für die einzelnen Organisationseinheiten zu schaffen. Dazu werden basierend auf einem kommunalen Leitbild die Steuerungsinstrumente sowie die übergreifende Organisation optimiert sowie gesamtkommunale Fachkonzepte (weiter-)entwickelt.

Leitbildentwicklung. Das Leitbild beschreibt in einer knappen, verständlichen Form das Selbstverständnis der Kommune. Es dient der Information, Identifikation und der Integration und unterstützt damit die Remodellierung der Kommunalverwaltung. Das Leitbild besitzt als Orientierungspunkt sowohl für den Reformprozeß als auch für die tägliche Arbeit der Kommunalverwaltung hohe Relevanz.

Optimierung der Steuerungsinstrumente. Mit der Entwicklung eines neuen Steuerungsinstrumentariums werden die Voraussetzungen zur Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit durch eine grundlegende Revitalisierung und eine Reorientierung gelegt. Im Zentrum dieses Themenkomplexes stehen die Erarbeitung eines Konzeptes zur Einführung des Kontraktmanagements, der Aufbau eines systematischen Personalmanagements, die Entwicklung von Produktkatalogen, welche die konsequente Ergebnisorientierung mit einem veränderten Aufgabenverständnis widerspiegeln, sowie die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen innerhalb der Kommunalverwaltung.

Überarbeitung der Organisation. Im diesem Themenfeld geht es darum, die gesamtstädtische Aufbauorganisation unter adressaten- und ergebnisorientierten Gesichtspunkten zu restrukturieren, alternative Organisationsformen aufzubauen (v.a. Projektorganisation beispielsweise bei der Durchführung großer Bauprojekte) und Organisationsprinzipien zur Neugestaltung der dezentralen Organisationseinheiten festzulegen.

871 vgl. Blume (1994): 6

Fachkonzepte. Im Zuge der Erarbeitung des Führungskonzeptes werden bereichsübergreifende Fachkonzepte, wie z.B. das Investitionsmanagement, das Stadtmarketing oder das EDV-Konzept (weiter-)entwickelt, welche die Basis für die erfolgreiche Arbeit in den dezentrale Bereiche legen.

4.2.3.2 Vorgehen

Das Vorgehen in Modul 2 gliedert sich in vier Abschnitte:

- Bestandsaufnahme und Festlegung des Handlungsbedarfs
- Erarbeitung eines Grobkonzeptes
- Detaillierungsphase
- Umsetzung

Bestandsaufnahme und Festlegung des Handlungsbedarfs

Nach einer Auftaktveranstaltung, in der das Modul allen Beteiligten vorgestellt wird, erfolgt eine „kompromißlose“⁸⁷² Bestandsaufnahme mit dem Ziel, die Probleme sowie die Stärken und Schwächen der Verwaltung zu analysieren. Darauf aufbauend werden die Ziele formuliert und der Handlungsbedarf abgeleitet. Die wichtigsten Endprodukte des ersten Moduls sind ein Stärken-/Schwächenprofil der Kommunalverwaltung sowie eine Aufstellung des Handlungsbedarfs, der im Rahmen des Projektes bearbeitet wird. Um ein solides Fundament für die Modernisierungsarbeit zu legen, sollte die Bestandsaufnahme sehr umfassend durchgeführt werden, auch wenn auf einzelne Teile erst in Modul 3 zurückgegriffen wird.

Im einzelnen umfaßt die Bestandsaufnahme

- die Erfassung des Aufgabenumfangs der einzelnen Organisationseinheiten⁸⁷³
- die Analyse der Haushaltssituation,
- die Erfassung der Steuerungsinstrumente und ihrer Wirksamkeit,
- die Untersuchung der Organisationsstruktur, insbesondere im Hinblick auf Zuständigkeitsregelungen, Schnittstellen und mögliche Doppelarbeiten. Darüber hinaus wird versucht, ein Verständnis der kulturellen, informellen Gegebenheiten innerhalb der Kommunalverwaltung mit Hilfe von Interviews mit unterschiedlichen Akteuren zu erhalten.

⁸⁷² Baier (1998): 13

⁸⁷³ Zur Aufgabenanalyse vgl. die Ausführung zu Produktplänen in Kapitel 3.3.1.1 sowie Bürmann (1998): 39ff.

Bereits bei der Bestandsaufnahme ist eine breite Partizipation von zentraler Bedeutung, um eine hohe Qualität und Akzeptanz sicherzustellen.⁸⁷⁴ Dabei sollten nicht nur verwaltungsinterne Akteure, sondern auch Mitglieder des Vertretungsorgans und Bürger beteiligt werden. Dadurch kann auch verhindert werden, daß die Diagnose zu stark nach der Perspektive einer bestimmten Interessengruppe durchgeführt wird.

Eine besondere Herausforderung bei der Bestandsaufnahme besteht darin, das Spannungsfeld zwischen einem zu detaillierten und daher zeitaufwendigen Vorgehen und einem zu stark hypothesengetriebenen und damit mit der Gefahr der selektiven Wahrnehmung verbundenen Praktik zu meistern. Ob der erreichte Detaillierungsgrad ausreicht, kann unter pragmatischen Gesichtspunkten an der Frage beurteilt werden, ob mit Hilfe der durchgeführten Analysen ein optimiertes Konzept erarbeitet und auch gegenüber Kritikern argumentiert werden kann.

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme werden vom Projektteam in themenspezifischen Stärken-Schwächen-Analysen zusammengefaßt und mit Vorschlägen ergänzt, welche themenspezifischen Detailziele im Rahmen des Projektes erreicht werden sollen. Das Steuerungsgremium befindet über die Ergebnisse der Stärken-Schwächen-Analyse, diskutiert die Vorschläge über die Zielsetzungen und stellt den Handlungsbedarf als Differenz aus Ist- und Sollzustand fest. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, daß im Sinne der multidimensionalen Zielsetzung nicht nur Haushaltsziele, sondern auch Ziele hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit, Qualität und demokratische Legitimation festgelegt werden.

Nach DOPPLER/LAUTERBURG besteht die Gefahr, daß innerhalb der Institution nur unzureichend über die Ergebnisse informiert wird und die Daten ausschließlich im Projektteam oder im Management interpretiert werden.⁸⁷⁵ Problembewußtsein und Handlungsdruck lassen sich aber nur erzeugen, wenn die Ziele und der Handlungsbedarf verdeutlicht werden. Deshalb sollten die Ergebnisse der Bestandsaufnahme sehr breit kommuniziert werden.

Erarbeitung eines Grobkonzepts

Unmittelbar nach Feststellung des Handlungsbedarfs durch das Steuerungsgremium wird mit der Erarbeitung eines Grobkonzeptes begonnen. Ziel ist, möglichst rasch die Grundrisse des künftigen Führungskonzeptes zu beschließen. Dadurch soll einerseits verhindert werden, daß zeit- und ressourcenaufwendige Detailarbeit geleistet wird, die anschließend (beispielsweise vom Vertretungsorgan) verworfen wird. Andererseits stellt der Grundriß des künftigen Führungskonzeptes eine wichtige Grundlage für die Durchführung des Moduls 3 dar, da zur Optimierung der einzelnen Organisationseinheiten die gesamtkommunale Aufbauorganisation

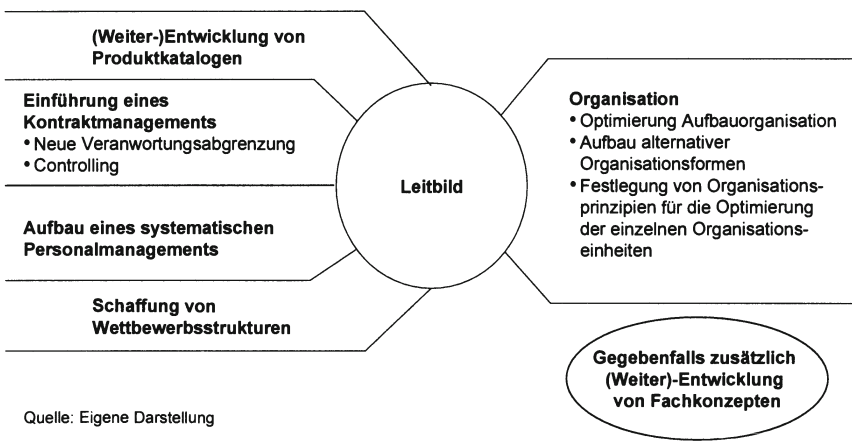
⁸⁷⁴ vgl. Volz (1987a): 872; Zeyer (1995): 264

⁸⁷⁵ vgl. Doppler/Lauterburg (1994): 95

sowie die wichtigsten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (z.B. im Rahmen des Kontraktmanagements) in Umrissen feststehen müssen.

Zur Erarbeitung des übergreifenden Führungskonzeptes sollte das Projekt in sechs Teilprojekte aufgeteilt werden, die von einzelnen Subteams bearbeitet werden.⁸⁷⁶ Um ein Auseinanderdriften der Projektarbeit zu vermeiden, ist eine enge Abstimmung zwischen den einzelnen Teilprojekten unbedingt notwendig. Die Teilprojekte sind in Abbildung 32 dargestellt.

Abbildung 32: Teilprojekte des übergreifenden Führungskonzeptes



Da das Leitbild als Basis für die Entwicklung der übrigen Konzepte dient, sollte die Leitbildentwicklung mit einem zeitlichen Vorlauf gegenüber den anderen Themen gestartet werden.⁸⁷⁷

Aufgrund seiner weitreichenden Konsequenzen sowohl für den Modernisierungsprozeß als auch für die tägliche Arbeit der Kommunalverwaltung muß das Grobkonzept intensiv zwischen allen Beteiligten diskutiert werden. Wichtig ist hierbei, daß die Philosophie des Konzeptes, seine zentralen Elemente und die Konsequenzen für die einzelnen Akteure deutlich werden, ohne sich in Details zu verlieren. Nach der intensiven Diskussion muß das Grobkonzept von den zuständigen Stellen (Vertretungsorgan bzw. Oberbürgermeister, bei

⁸⁷⁶ Für die (Weiter-)Entwicklung der Fachkonzepte werden ebenfalls Subteams eingerichtet.

⁸⁷⁷ Mit der Erarbeitung des Leitbildes sollte wegen der sehr breiten Partizipation und dem damit verbundenen hohen Zeitaufwand bereits parallel zur Bestandsaufnahme begonnen werden.

mitbestimmungspflichtigen Tatbeständen Personalrat) beschlossen werden.⁸⁷⁸ Dieser Beschluß stellt einen wichtigen Meilenstein innerhalb des Modernisierungsprojektes dar.

Detaillierungsphase

Im Anschluß an den Beschluß des Grobkonzeptes beginnt die Detaillierungsphase, in der eine Verfeinerung der Konzepte (z.B. zur Dezentralisierung der Finanz-, Personal- und Organisationsverantwortung und zur Kosten- und Leistungsrechnung) erfolgt und umsetzungsfähige Maßnahmenpläne erarbeitet werden. Hierbei muß entschieden werden, ob die einzelnen Themenblöcke „auf einen Schlag“ flächendeckend, in Stufenplänen oder in Pilotprojekten eingeführt werden sollen.⁸⁷⁹ Eine besondere Bedeutung kommt der Abstimmung und Verbindung der einzelnen Instrumente, wie z.B. der Verknüpfung von Produktplänen und Haushaltsplan im Sinne einer ergebnisorientierten Haushaltsplanung, zu. Die Ergebnisse der Detaillierungsphase werden in einem Beschluß der zuständigen Stellen verabschiedet.

Umsetzung

Die Umsetzung des neugestalteten Führungskonzeptes erfolgt auf Basis der erarbeiteten Maßnahmenpläne. Die sach- und termingerechte Implementierung der Maßnahmen wird regelmäßig durch ein Umsetzungscontrolling überwacht und die Ergebnisse an die zuständigen Stellen weitergeleitet. Sollte es bei der Umsetzung zu Schwierigkeiten kommen, werden die Maßnahmenpläne in den einzelnen Subteams überarbeitet.

4.2.4 Modul 3: Optimierung der einzelnen Organisationseinheiten

4.2.4.1 Ziele

Die Zielsetzung des Moduls 3 besteht in der Erarbeitung und Implementierung von Maßnahmen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit in den einzelnen Organisationseinheiten. Dazu werden in einem strukturierten Prozeß nach einer kurzen Vorbereitungsphase zunächst der Handlungsbedarf detailliert und bereichsspezifische Leitbilder entwickelt. Analog zu Modul 2 dienen diese Leitbilder als Grundlage für die Erarbeitung spezifischer Konzepte und Detailmaßnahmen, die anschließend umgesetzt werden. Die detaillierte Festlegung des Handlungsbedarfs und die Verbindung von Leitbild, Konzept und Detailmaßnahmen stellen eine Abkehr von der traditionellen Reformpraxis mit ihren zahlreichen inkrementalen Einzelmaßnahmen dar und schaffen wichtige Voraussetzungen für eine grundlegende Optimierung.

⁸⁷⁸ Die Zuständigkeiten richten sich nach den kommunalrechtlichen Bestimmungen.

⁸⁷⁹ vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.4.4

4.2.4.2 Vorgehen

Vorbereitung

Zur Durchführung des Moduls 3 muß zunächst geklärt werden, auf welchem organisatorischen Aggregationsniveau die Optimierung durchgeführt werden soll (Dezernat, Fachbereich/Amt, Abteilung). Dabei sollte auf die Regelungen zurückgegriffen werden, die im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der Ressourcen- und Ergebnisverantwortung getroffen wurden. Wurde beispielsweise im Rahmen einer neu geschaffenen Fachbereichsorganisation festgelegt, daß künftig die Fachbereichsleitung die Ressourcen- und Ergebnisverantwortung wahrnimmt, sollte das Modul 3 auch auf Ebene der Fachbereiche durchgeführt werden.

Des weiteren muß die Reihenfolge festgelegt werden, in der die Organisationseinheiten in den strukturierten Prozeß einbezogen werden.

Für jede einzelne Organisationseinheit wird - in der Regel unter Vorsitz des jeweiligen Bereichsverantwortlichen - ein Subteam aus Führungskräften, Mitarbeitern und Vertretern des Projektteams gebildet, das für die Durchführung des Programmes zuständig ist.⁸⁸⁰

Detaillierte Bestandsaufnahme und Festlegung des Handlungsbedarfs

Im Anschluß an eine Auftaktveranstaltung, in der das Programm und die Teams vorgestellt werden, erfolgt die detaillierte Bestandsaufnahme und Festlegung des Handlungsbedarfs. Dazu wird auf die in Modul 2 erarbeiteten Ergebnisse aufgebaut und ein detailliertes Stärken-Schwächen-Profil der einzelnen Bereiche erarbeitet, in dem beispielsweise die Arbeitsabläufe, der Ressourcenverbrauch und die Leistungsergebnisse eingehend analysiert werden.

Zur Detaillierung des in Modul 2 auf gesamtkommunaler Ebene festgelegten Handlungsbedarfs werden die Ziele auf die einzelnen Organisationseinheiten „heruntergebrochen“.

Bei der Festlegung der Wirtschaftlichkeitsziele sind dabei drei Fragen zu beantworten:

- Welches Volumen wird verteilt?
- Nach welchem Schlüssel wird verteilt?
- Welche Art von Konsolidierungsmaßnahmen werden zugelassen?

Volumen. Hier geht es zunächst um die Frage, ob aktuelle oder für die Zukunft prognostizierte Volumina auf die Organisationseinheiten verteilt werden. Angesichts der Zukunfts-

⁸⁸⁰ Bei größeren Organisationseinheiten ist sinnvoll, mehrere Teams zu bilden, die jeweils für einen abgrenzten Bereich (z.B. Abteilung) zuständig sind.

orientierung des Integrativen Ansatzes und der sukzessiven Umsetzung der Maßnahmen sollten für eine mittlere Frist prognostizierte Volumina zugrundegelegt werden. Des weiteren muß geklärt werden, ob die Konsolidierungsvorgaben den tatsächlichen Handlungsbedarf oder höhere Beträge umfassen sollen. Diese Frage läßt sich nur anhand der spezifischen Gegebenheiten in der einzelnen Kommune beantworten. Erfahrungen aus DORTMUND zeigen jedoch, daß die Vorgabe einer „Denkhürde“ in doppelter Höhe des tatsächlichen Handlungsbedarfs, insbesondere bei hohen tatsächlichen Fehlbeträgen, nicht durchsetzbar scheint.⁸⁸¹

Verteilungsschlüssel. Idealerweise sollte der gesamtkommunale Handlungsbedarf nach einem Schlüssel verteilt werden, der die Leistungsfähigkeit der einzelnen Organisationseinheiten zugrundelegt, die beispielsweise durch interkommunale Vergleiche der Produktkosten ermittelt wurde. Bei einem derartigen Verfahren hätten solche Bereiche mit einem hohen Nachholbedarf hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit einen vergleichsweise hohen, leistungsfähige Bereiche einen geringen Zielbeitrag zu leisten.

Da jedoch aufgrund der Schwächen im kommunalen Steuerungssystem und den damit einhergehenden Informationsdefiziten eine derartige ergebnisorientierte Schlüsselung auf mittlere Frist nicht möglich ist, muß bei der Verteilung des Handlungsbedarfs auf inputorientierte Größen zurückgegriffen werden. Dabei stehen prinzipiell zwei Alternativen zur Auswahl: Entweder erfolgt die Schlüsselung linear (z.B. orientiert am bisherigen Ausgabevolumen) oder differenziert (z.B. nach politisch gesetzten Schwerpunkten). Auch wenn bei der ersten Variante bestimmte Anpassungen vorgenommen werden können⁸⁸², bleibt das grundsätzliche Problem, daß Bereiche, die bisher gut gewirtschaftet haben, gegenüber anderen Bereichen benachteiligt werden. In der zweiten Variante besteht insbesondere das Problem, daß eine differenzierte Vorgabe politisch ausgesprochen schwer durchsetzbar ist. Als Kompromißlösung bietet sich ein „gemischtes“ Verfahren an, das auch bei dem Modernisierungsprozeß in LUDWIGSHAFEN Anwendung fand. Hier wurde der Handlungsbedarf in Höhe von 110 Mio. DM zunächst unter den Dezernenten, entsprechend ihrem Anteil an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts, aufgeteilt. Diese gaben ihrerseits die Zielvorgaben an die nächste Hierarchie der Verantwortlichen weiter, wobei ihnen eine abweichende Differenzierung der Verteilung vorbehalten blieb.⁸⁸³

Art der Konsolidierungsmaßnahmen. Schließlich muß festgelegt werden, ob lediglich Kostensenkungsmaßnahmen oder auch Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen zugelassen

⁸⁸¹ vgl. Koch (1995): 342

⁸⁸² So könnten – um den Sozialbereich nicht zu überfordern – beispielsweise Ausgaben für Sozialhilfe nicht berücksichtigt werden.

⁸⁸³ vgl. Wiechers (1996b): 501

werden. Grundsätzlich sollten beide Dimensionen Anwendung finden, jedoch sind bei Einnahmenerhöhungen (ordnungs-)politische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. So muß ausgeschlossen werden, daß Monopolstellungen zur Durchsetzung von Preissteigerungen genutzt werden oder private Anbieter durch das subventionierte Leistungsangebot kommunaler Stellen vom Markt verdrängt werden.

Neben den Wirtschaftlichkeitszielen müssen auf Basis politischer Überzeugungen, Vergleichen mit Externen und Umfragen die Zielsetzungen hinsichtlich der Qualität und der Erhöhung der demokratischen Legitimität festgelegt werden. Insbesondere bei den Qualitätszielen ist wichtig, daß nicht das (maximal) machbare, sondern das von den Adressaten gewünschte und finanzierbare Leistungsniveau festgelegt wird. Die (politischen) Diskussionen über die Qualitätsstandards können durch Szenariorechnungen, die Auskunft über die jeweiligen Kosten und Wirkungen bei alternativen Leistungsstandards geben, unterstützt und versachlicht werden.

Der Handlungsbedarf wird - wie in Modul 2 - in den zuständigen Gremien diskutiert und beschlossen.

Erarbeitung eines bereichsspezifischen Leitbildes

Auf Grundlage des kommunalen Leitbildes, das in Modul 2 entwickelt wurde, erfolgt die Erarbeitung eines bereichsspezifischen Leitbildes, das wiederum als gemeinsame Basis die Arbeit in der bestimmten Organisationseinheit prägen soll.

Erarbeitung bereichsspezifischer Konzepte

Auf Basis der in der Bestandsaufnahme des Moduls 2 entwickelten Projektpläne werden in dieser Phase die Fachkonzepte für die einzelnen Produktbereiche bzw. Produktgruppen erarbeitet bzw. weiterentwickelt. Ziel ist, der Arbeit der Organisationseinheit einen konzeptionellen Rahmen zu geben und im Rahmen der Konzepterstellung die grundsätzlichen Ziele zu reflektieren, zu operationalisieren und darzustellen. Damit wird die Grundlage für eine kritische Analyse der angebotenen Leistungen, ihre Erstellung und ihre Wirksamkeit gelegt. Ausgesprochen sinnvoll ist beispielsweise die Erarbeitung bereichsspezifischer Konzepte in solchen Bereichen, deren Zuschnitt bzw. Leistungsspektrum sich aufgrund der Restrukturierung oder der Einführung des Kontraktmanagements stark verändert haben. Dies gilt beispielsweise für die Querschnittsbereiche, deren Umgestaltung durch die explizite Darstellung ihrer Fachkonzepte (z.B. Personalentwicklungskonzept, Konzept zum Angebot zentraler Serviceleistungen) unterstützt und auf eine solide Basis gestellt werden kann.

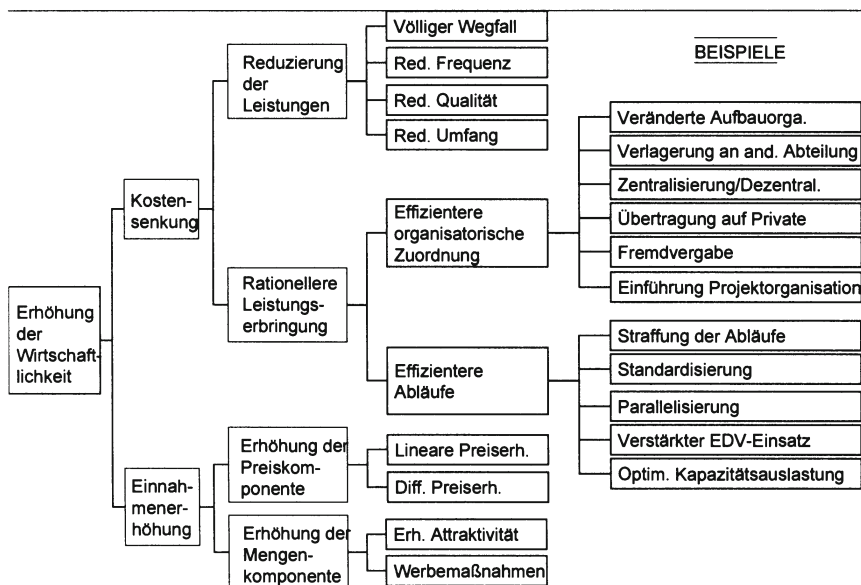
Darüber hinaus sollte im Zuge der Konzepterstellung die Aufbauorganisation des jeweiligen Bereiches auf Basis des jeweiligen Produktkatalogs festgelegt werden.

Erarbeitung von Detailmaßnahmen

Die Erarbeitung von Detailmaßnahmen umfaßt zwei Dimensionen: Zum einen soll das Leistungsangebot, zum anderen die Leistungserstellung in wirtschaftlicher und qualitativer Hinsicht optimiert werden.

Zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit lassen sich prinzipiell Kostensenkungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Einnahmenerhöhung durch Steigerungen in der Preis- oder Mengenkomponte⁸⁸⁴ unterscheiden (Abbildung 33). Im Rahmen der Maßnahmendetaillierung werden Kostensenkungen im Vordergrund stehen, da die Möglichkeiten zur Einnahmenerhöhung (auch aus politischen Gründen) stark begrenzt sind.

Abbildung 33: Ideenbaum zur Maßnahmendetaillierung



Die wichtigsten Kostensenkungsansätze bestehen in einer Reduzierung der Leistungen und in einer rationelleren Leistungserbringung. Eine Reduzierung der Leistung ist insbesondere dann sinnvoll,

⁸⁸⁴ Darüber hinaus können Einnahmen durch Vermögensveräußerungen generiert werden. Von dieser Möglichkeit wird hier jedoch, v.a. aufgrund ihres "Einmal-Charakters", abgesehen.

- wenn die Zielbeiträge der betrachteten Leistung gering sind und sie deshalb keine hohe Priorität aufweist,
- wenn aus ergebnisorientierter Perspektive durch das Angebot einer anderen Leistung mit einem geringeren Aufwand ein vergleichbarer Output erzielt werden kann oder
- wenn der Leistungsstandard sich nicht an den Bedürfnissen der Adressaten, sondern am (maximal) Machbaren orientiert.

Die Ansätze der rationelleren Leistungserbringung bestehen in einer effizienteren organisatorischen Zuordnung, z.B. durch Änderungen der Aufbauorganisation oder durch Fremdvergabe, sowie in einer effizienteren Gestaltung der Abläufe, beispielsweise mit Hilfe einer Geschäftsprozeßoptimierung.⁸⁸⁵ Nach den Erfahrungen vieler Reformkommunen liegen gerade in der Optimierung der Prozesse durch Straffung, Standardisierung, Parallelisierung, verbesserte Kapazitätsauslastung und verstärkten EDV-Einsatz erhebliche Optimierungspotentiale.

Unter qualitativen Gesichtspunkten sollten sich die Maßnahmen sowohl auf das Ziel der Recht- und Ordnungsmäßigkeit (z.B. Reduzierung der erfolgreichen Widersprüche) und auf die Steigerung der Adressatenorientierung (z.B. veränderte Öffnungszeiten, verständliche Formulare etc.) als auch auf die Erhöhung der Flexibilität (z.B. Angebot zeitgemäßer Leistungen) beziehen. Zur Erhöhung der demokratischen Legitimität sollte im Rahmen der Maßnahmendetaillierung intensiv geprüft werden, wie die Bürger stärker in die kommunale Arbeit integriert werden können.

Viele der erarbeiteten Maßnahmen werden Beiträge in mehreren Zieldimensionen liefern (z.B. gleichzeitige Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und der Qualität). Bei Zielkonflikten muß eine Prioritätsentscheidung darüber getroffen werden, ob die entsprechende Maßnahme durchgeführt wird, obwohl eine Zieldimension negativ tangiert wird.

Wichtige Orientierung bei der Optimierung der Organisationseinheiten liefern interkommunale Leistungsvergleiche sowie der Vergleich mit privaten Anbietern vergleichbarer Leistungen.

Unter methodischen Gesichtspunkten kann es sinnvoll sein, bei der Maßnahmendetaillierung einen Zero-Base-Ansatz durchzuführen.⁸⁸⁶ Hierzu wird, ohne auf das bestehende Leistungsspektrum zurückzugreifen, auf Grundlage des Leitbildes und der bereichsspezifischen Konzepte der Frage nachgegangen, welche Leistungen wie erstellt werden müßten, um die Ziele effizient und effektiv zu erreichen. Ein derartiger Ansatz, der gleichsam den betrachteten

⁸⁸⁵ Zu den Ansätzen im Rahmen der Geschäftsprozeßoptimierung sowie weiterführender Literatur vgl. Kapitel 3.3.2.

⁸⁸⁶ vgl. Volz (1987a) (1987b)

Bereich „auf der grünen Wiese“ neu errichtet, hilft, Denkblockaden abzubauen und tradierte Verhaltensweisen zu überwinden.

Von zentraler Bedeutung bei der Erarbeitung der Detailmaßnahmen ist die Zielsetzung, ein „Kaputtsparen“ zu verhindern. Deshalb sollte eine mittelfristige Perspektive bei der Entwicklung der Maßnahmenpläne verfolgt werden und rentable Investitionen, insbesondere in moderne Technik und Fortbildungsmaßnahmen, durchgeführt werden, auch wenn sie kurzfristig das Budget belasten.

Alle Verbesserungsmaßnahmen werden bewertet, priorisiert, auf Umsetzbarkeit überprüft⁸⁸⁷ und - versehen mit der detaillierten Übersicht über die notwendigen Schritte, die Verantwortlichen, Termine und den intendierten Zielbeitrag - in Maßnahmenpläne eingestellt. Sollte die Summe der Maßnahmen nicht ausreichen, den definierten Handlungsbedarf zu erreichen, müssen in einem Iterationsschritt weitere Maßnahmen erarbeitet werden. Die Maßnahmenpläne werden von den zuständigen Stellen beschlossen und zur Umsetzung freigegeben.

Umsetzung

Analog zum Modul 2 erfolgt die Umsetzung der Optimierungsmaßnahmen auf Grundlage der erarbeiteten Maßnahmenpläne. Die Implementierung wird durch ein Umsetzungscontrolling überwacht.⁸⁸⁸ Erweist sich eine Maßnahme als nicht umsetzbar, muß die entsprechende Organisationseinheit weitere Verbesserungsmaßnahmen erarbeiten, sofern durch den Wegfall der nicht umsetzbaren Maßnahme die Zielerreichung nicht mehr sichergestellt ist.⁸⁸⁹

Wie für den gesamten Modernisierungsprozeß, sollten im Modul 3 Anreize geschaffen werden, die gesetzten Ziele zu erreichen. Dazu gehört, daß die projektbezogenen (Konsolidierungs-)Fortschritte unabhängig von neuen Haushaltsbelastungen erfaßt und honoriert werden.⁸⁹⁰ Darüber hinaus sollten Organisationseinheiten, die im Rahmen des Projektes herausragende Leistungen erarbeitet haben, auf materielle oder immaterielle Weise besonders belohnt werden.

⁸⁸⁷ In diesem Zusammenhang ist beispielsweise zu klären, ob und welche Investitionen zu tätigen sind oder ob die Maßnahme mit den rechtlichen Rahmenbedingungen kompatibel ist.

⁸⁸⁸ Angesichts der Vielzahl von unterschiedlichen Maßnahmen ist dazu eine EDV-Unterstützung unbedingt notwendig.

⁸⁸⁹ Wie bereits erwähnt, sollten die Maßnahmen des Modernisierungsprojektes mit der Haushaltsplanung verknüpft werden, um über den Budgetierungsprozeß zusätzliche Anreize für eine konsequente Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen zu setzen.

⁸⁹⁰ vgl. Mäding (1996b): 90

4.2.5 Modul 4: Einleitung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses

Bestand die Aufgabe der Module 2 und 3 darin, in einem „Kraftakt“ die Kommunalverwaltung zu transformieren und ihre Leistungsfähigkeit signifikant zu erhöhen, besteht das Ziel des vierten Moduls darin, einen kontinuierlichen Verbesserungsprozeß (KVP) einzuleiten und damit die Projektarbeit in eine „lernende Organisation“⁸⁹¹ zu überführen. Eine derartige Institution ist dadurch gekennzeichnet, daß sie sich kontinuierlich an veränderte Ziele und Rahmenbedingungen anpaßt, Innovationen verwirklicht sowie ihr institutionelles Wissen nutzt und ausbaut.⁸⁹²

Mit den in den vorangegangenen Modulen entwickelten Verbesserungsmaßnahmen (z.B. Verflachung der Hierarchie), Instrumenten (z.B. durch die Einführung von Anreizkonzepten) und Methoden (z.B. Projektorganisation) wurden wichtige Voraussetzungen für einen selbsttragenden Verbesserungsprozeß gelegt.⁸⁹³ In einem derartigen Prozeß überprüft jeder Bereich kritisch, „ob und was besser, schneller, einfacher ablaufen kann und erarbeitet gleichzeitig Verbesserungsvorschläge zur Beseitigung der Ursachen.“⁸⁹⁴ Zusätzlich wird hinterfragt, ob das Leistungsspektrum angepaßt werden muß, um eine höhere Wirksamkeit und Zielerreichung sicherzustellen.

Die Aufgabe im Rahmen des kommunalen Veränderungsmanagements liegt darin, diesen selbstorganisatorischen Prozeß auf Dauer zu etablieren und zu steuern. Eine derartige Steuerung wird nach BLEICHER dann notwendig, wenn das System Gefahr läuft, entweder in Apathie, Desinteresse, Arroganz und Selbstzufriedenheit zu verharren oder sich in ständiger Selbstverstärkung in „eine Extremsituation mit pathologischen Merkmalen“⁸⁹⁵ begibt. Eine Fremdsteuerung durch das Management ist notwendig, um

- im ersten Fall Impulse zur Erzeugung von Spannungen zu geben, damit zielgerichtete Entwicklungsprozesse stattfinden und

⁸⁹¹ Zu den Begriffen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses bzw. der lernenden Organisation vgl. exemplarisch Al-Ani (1996): 142ff.; Bentz (1996): 24ff.; Brodtrick (1993): 210ff.; Eckel (1995): 25ff.; Gebler/Bentz (1998): 40ff.; Göbel (1997): 9ff.; Hasselmann/König (1997): 30ff.; Hill (1994): 40ff.; Schreyögg/Noss (1995): 169ff.; Wildemann (1995): 1ff.; Zuberbühler (1995): 80ff. Wichtige Aspekte organisationalen Lernens werden ausführlich bei Probst (1994) (insbesondere 301ff.) diskutiert.

⁸⁹² Die Bedeutung institutionellen Wissens verdeutlicht die mit Blick auf die Schwächen der Wissensverwertung in Großunternehmen formulierte Sentenz: „Wenn SIEMENS wüßte, was SIEMENS weiß ...“

⁸⁹³ vgl. Adamaschek (1994): 62
STRATEMANN/WOTTAWA sprechen in diesem Zusammenhang von einem „Prozeß mit Ansteckung“ (Stratemann/Wottawa (1995): 227f.).

⁸⁹⁴ vgl. Erdtmann/Tost/Knauf (1997): 257

⁸⁹⁵ vgl. Bleicher (1995): 15

- im zweiten Fall die Entwicklung durch lenkende Eingriffe und die Gestaltung anderer Erfolgsbedingungen abzufangen und umzukehren.

Die Steuerungsaktivitäten des Managements sollten - im Sinne der neu erarbeiteten Philosophie der Flexibilität und Eigenverantwortung - in der Regel durch Ziele sowie Rahmenvorgaben und nur in Sonderfällen durch Einzeleingriffe erfolgen.

Um mit den Bemühungen zur kontinuierlichen Verbesserungen größere Umsetzungserfolge als bei den - häufig relativ umsetzungsschwachen⁸⁹⁶ - Initiativen im Bereich des betrieblichen Vorschlagswesens oder von Qualitätszirkeln zu erzielen, müssen einige Punkte berücksichtigt werden. So sollten die Projektstrukturen so lange beibehalten werden, bis sich der KVP stabilisiert hat und fest im Steuerungsinstrumentarium verankert ist. In diesem Zusammenhang sollte ein hierarchie- und bereichsübergreifender Erfahrungsaustausch institutionalisiert werden, um individuell bzw. in den Bereichen vorhandenes Wissen in der gesamten Organisation nutzbar zu machen und weiterzuentwickeln. Darüber hinaus müssen durch ein systematisches Benchmarking Anregungen von außen hinzugezogen werden⁸⁹⁷, um zu verhindern, daß sich die Kommunalverwaltung von ihrer Umwelt abkoppelt. Wichtigste Voraussetzung für den Erfolg des KVP ist jedoch die konsequente Umsetzung der in den Modulen 2 und 3 erarbeiteten und beschlossenen Verbesserungsmaßnahmen, ohne die die Motivation der Beteiligten verlorengeht und kein glaubwürdiger KVP initiiert werden kann.

4.3 DER INTEGRATIVE ANSATZ IN ABGRENZUNG ZU ANDEREN REFORMSTRATEGIEN

Nachdem in den vorigen Abschnitten der Integrative Ansatz dargestellt wurde, wird nun der beschriebene Ansatz mit anderen Reformstrategien verglichen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten. Aus der Vielzahl der Reformansätze wurden hierzu zwei sehr konträre Ansätze ausgewählt, welche die Spannweite des Change Managements plastisch verdeutlichen:⁸⁹⁸

- Business Reengineering (BR)
- Organisationsentwicklung (OE)

Business Reengineering (BR). Nach Überzeugung von HAMMER/CHAMPY, die entscheidende Beiträge zur seiner Entwicklung lieferten, ist das BR „ein fundamentales Überdenken und radikales Redesign von Unternehmen oder wesentlichen Unternehmensprozessen. Das

⁸⁹⁶ vgl. Al-Ani (1996): 142

⁸⁹⁷ vgl. Hill (1994): 41

⁸⁹⁸ Die traditionelle Reformpraxis der Kommunalverwaltung wurde bereits in Kapitel 2.1.3.2 dargestellt.

Resultat sind Verbesserungen um Größenordnungen in entscheidenden, heute wichtigen und meßbaren Leistungsgrößen in den Bereichen Kosten, Qualität, Service und Zeit.“⁸⁹⁹

Die Beurteilung dieses Ansatzes ist ausgesprochen konträr. Auf der einen Seite schafft das rasche, „revolutionäre“ Vorgehen die Voraussetzungen dafür, daß Institutionen mit hohem Handlungsdruck in adäquater Zeit Veränderungen erarbeiten können, wie auch Beispiele erfolgreicher Anwender dieses Ansatzes zeigen. Auf der anderen Seite wird erhebliche Kritik am BR geäußert, die sich neben der fehlenden konzeptionellen Tiefe⁹⁰⁰ insbesondere auf die geringe Einbeziehung der Beteiligten (mangelnde Sozialverträglichkeit), die Vernachlässigung „weicher Faktoren“ und auf die Gefahr der Vernachlässigung langfristiger Entwicklungschancen aufgrund der Kurzfristorientierung („Organigrammkosmetik“⁹⁰¹) beziehen.

Organisationsentwicklung (OE). Die Gesellschaft für Organisationsentwicklung versteht Organisationsentwicklung als „einen längerfristig angelegten, organisationsumfassenden Entwicklungs- und Veränderungsprozeß von Organisationen und den in ihr tätigen Menschen. Der Prozeß beruht auf dem Lernen aller Betroffenen durch direkte Mitwirkung und praktische Erfahrungen. Sein Ziel besteht in einer gleichzeitigen Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Organisation und der Qualität des Arbeitslebens.“⁹⁰² Die OE stellt damit die Änderung von Einstellungen, Werten und Verhaltensweisen der Mitglieder eines sozio-ökonomischen Systems in den Vordergrund.

Wie das BR wird dieser Ansatz sehr unterschiedlich beurteilt. Wirken sich die breite Beteiligung der Organisationsmitglieder und die Einbeziehung kultureller Elemente in den Veränderungsprozeß positiv auf dessen Erfolgchancen aus, richtet sich die Kritik auf die oft lange Zeitperspektive und eine Unterschätzung der Machtkomponente, die sich in unzureichenden Möglichkeiten zur Durchsetzung unpopulärer, aber notwendiger Entscheidungen und in unklaren Zielsetzungen äußert.⁹⁰³

Der Integrative Ansatz versucht, eine Synthese der unterschiedlichen Reformstrategien herzustellen, in dem die klare Zielorientierung (Top-down Orientierung) und das rasche Vorgehen des BR mit der breiten Partizipation und der Berücksichtigung von Interdependenzen der OE verbindet. Darüber hinaus bezieht er Erfahrungen aus unterschiedlichen Reform-

⁸⁹⁹ Hammer/Champy (1995): 48

⁹⁰⁰ So fehlen beispielsweise im BR-Konzept Hinweise zur Umsetzung und dem Umgang mit Zielkonflikten (vgl. Linden (1996): 112). KIESER kritisiert, daß das BR-Konzept unklar läßt, was BR im Kern ist und formuliert den „Verdacht“, daß BR eine „Bedeutung suggerierende Sprechblase ist, die beliebig mit Inhalten gefüllt werden kann.“ (Kieser (1996): 180)

⁹⁰¹ Homburg/Hocke (1996): 13

⁹⁰² zitiert nach Eggert (1996): 29, Thom (1995): 873

⁹⁰³ vgl. Thom (1995): 873

kommunen ein. Durch dieses Vorgehen sollen die Vorteile beider Ansätze weitgehend genutzt werden, ohne die teilweise erheblichen Nachteile in Kauf zu nehmen.

Abbildung 34 gibt einen vergleichenden Überblick über die wichtigsten Charakteristika des BR bzw. der OE.

Abbildung 34 Gegenüberstellung des Business Reengineering und der Organisationsentwicklung

Kriterium	Business Reengineering	Organisationsentwicklung
Herkunft des Ansatzes	Ingenieurwissenschaften/-Beratungspraxis (managementorientiert)	Sozialpsychologie/Beratungspraxis (sozialorientiert)
Grundidee	Revolutionärer Wandel von Unternehmungen oder Unternehmensprozessen Tiefgreifender und umfassender Wandel Diskontinuität Veränderung in größeren Schritten	Evolutionärer Wandel von Organisationen und der darin tätigen Menschen Dauerhafter Lern- und Entwicklungsprozeß Kontinuität Veränderungen in kleinen Schritten
Ziele	Erhöhung der Wirtschaftlichkeit	Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und der Humanität
Normative Grundposition	Konsequentes Hinterfragen von Strukturen/Abläufen/Systemen Überzeugte zu Beteiligten machen	Demokratisierung und Enthierarchisierung Betroffene zu Beteiligten machen
Ziele	Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (ökonomische Effizienz)	Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und der Humanität
Zeithorizont	Mittelfristig mit Druck zu raschen Erfolgen (in quantifizierbaren Größen)	Langfristig mit Geduld und Offenheit (z.B. für Eigen-dynamik)
Ansatzpunkte	Prozeßorientierung als Basis zur Neugestaltung der Ablauf- und Aufbauorganisation	Neugestaltung der organisatorischen Strukturen sowie Änderung der Einstellungen und Verhaltensweisen der Menschen

Quelle: In Anlehnung an Thom (1995): 875f.; Krüger (1994a): 218;
Emrich (1996): 55

Wie alle Reformansätze muß sich der Integrative Ansatz der Frage stellen, ob er tatsächlich umsetzbar ist oder lediglich einen (weiteren) eklektizistischen Reformansatz darstellt, der als „eierlegende Wollmilchsau“ an der kommunalen Wirklichkeit scheitert.

Wie in Kapitel 3.1 hergeleitet wurde, muß eine Reformstrategie eine hohe Qualität der Verbesserungsansätze mit einer breiten Akzeptanz kombinieren, um die Voraussetzungen für den Umsetzungserfolg sicherzustellen. Aus dieser Perspektive gibt es eine Reihe von Gründen, die für eine Umsetzbarkeit des Integrativen Ansatzes sprechen. Durch seine Breite schafft er die Basis für eine hohe Qualität, in dem eine umfassende Erfassung und Analyse der kommunalen Probleme sowie für die Entwicklung und Implementierung konsistenter Lösungsansätze ermöglicht werden, wobei die kommunalen Besonderheiten und die Interdependenzen zwischen den einzelnen Modernisierungsfeldern Berücksichtigung finden. Darüber hinaus legt der Integrative Ansatz wichtige Voraussetzungen für eine breite Akzeptanz, da er durch sein konsequentes Projektmanagement eine breite Partizipation der kommunalen Akteure, eine flächendeckende Einbeziehung aller Organisationseinheiten und Aufgaben und ein rasches Vorgehen umfaßt.

Dennoch stellt der Integrative Ansatz, wie bereits erwähnt, kein Patentrezept⁹⁰⁴ für die Gestaltung kommunaler Veränderungsprozesse dar und erhebt deshalb - im Gegensatz zu anderen Reformansätzen - auch keinen „Ausschließlichkeitsanspruch“. Vielmehr sollten die vorgestellten Grundzüge eines kommunalen Veränderungsmanagements und der Integrative Ansatz im Sinne einer Heuristik Anregungen zur spezifischen Gestaltung des Veränderungsprozesses geben. So muß, um die spezifischen Gegebenheiten zu berücksichtigen und eine Überforderung zu vermeiden, jede einzelne Kommune individuell die Ziele, Inhalte und Methoden des Verwaltungsmodernisierung festlegen und priorisieren.⁹⁰⁵

⁹⁰⁴ vgl. KGSt (1995-6)

⁹⁰⁵ Dies zeigen auch die Erfahrungen von Reformkommunen, wie z.B. DETMOLD, HERTEN, LUDWIGSHAFEN, OBERHAUSEN und PASSAU, deren Reformansätze bei der Konzipierung des Integrativen Ansatzes berücksichtigt wurden.

5 Fazit und Ausblick

Um Veränderungsprozesse auszulösen, zu planen, durchzuführen und erfolgreich abzuschließen, sind vier Voraussetzungen zu erfüllen. Zunächst muß ein **Anlaß**, der die Veränderung notwendig macht, vorliegen und erkannt werden. Zweitens muß eine realistische **Möglichkeit** bestehen, durch eigenes Engagement die Situation zu verbessern. Drittens müssen die Akteure über die **Fähigkeit** zur Planung und Durchführung des Modernisierungsprozesses verfügen. Schließlich muß der klare **Veränderungswille** der Beteiligten vorhanden sein.

Um beurteilen zu können, wie groß die Erfolgchancen der kommunalen Modernisierung sind und damit der Frage nachzugehen, ob die erheblichen Leistungsreserven der Kommunalverwaltungen realisiert werden können, werden nun zum Abschluß dieser Arbeit als Fazit und Ausblick zugleich die genannten vier Punkte betrachtet.

Anlaß. Neben der tiefgreifenden und langanhaltenden Finanzkrise sorgen die Akzeptanz- und die Modernisierungslücke für einen enormen Handlungsbedarf und stellen damit ausreichenden Anlaß für eine umfassende Reform der Kommunalverwaltung dar.

Möglichkeit. Die Möglichkeit zur Durchführung des Veränderungsprozesses „aus eigener Kraft“ bezieht sich zum einen auf die extern gesetzten Rahmenbedingungen und zum anderen auf das notwendige Instrumentarium zur Gestaltung der Modernisierung.

Die Rahmenbedingungen der kommunalen Reform sorgen im Vergleich zu Modernisierungen in der Privatwirtschaft sicherlich zu einer höheren Komplexität (z.B. durch die Entscheidungsstrukturen) und bewirken vor allem im rechtlichen Bereich gewisse Restriktionen. Die Erfahrungen zeigen jedoch, daß viele Modernisierungsschritte auch ohne Änderungen der Rahmenbedingungen möglich sind und daher die Forderung nach einer Neugestaltung des externen Rahmen als Bedingung für eine kommunale Modernisierung nicht gerechtfertigt ist. Gleichwohl müssen die staatlichen Stellen den Modernisierungsprozeß unterstützen, indem sie weitere rechtliche Flexibilisierungen zulassen und den Modernisierungsprozeß nicht durch zusätzliche Belastungen der Kommunen konterkarieren.

Hinsichtlich des notwendigen Instrumentariums zur Planung und Durchführung des Modernisierungsprozesses sind zwar mit dem NPM und NSM die konzeptionellen Grundlagen vergleichsweise weit entwickelt. Viele Modernisierungsansätze weisen jedoch noch erhebliche Umsetzungsdefizite auf, so daß die weitere Entwicklung des systematischen kommunalen Veränderungsmanagements, das sich sowohl mit den Zielen, als auch mit den Inhalten und Methoden beschäftigt, dringend geboten ist. Hier sind gleichermaßen Wissenschaft, Kommu-

nalverbände und die kommunale Praxis gefordert, um möglichst rasch das existierende Instrumentarium zu systematisieren und, auch unter Nutzung privatwirtschaftlicher und ausländischer Erfahrungen, weiterzuentwickeln. Die vorliegende Arbeit will durch die Darlegung der Grundzüge eines derartigen kommunalen Veränderungsmanagements und der Vorstellung des Integrativen Ansatzes einen Beitrag zur Entwicklung einer entsprechenden „Praxistheorie“ leisten.

Fähigkeit. Bislang verfügen viele kommunale Akteure noch nicht über ausreichende Erfahrungen in der Planung und Durchführung von komplexen Veränderungsprozessen, so daß gegenwärtig noch Qualifikationsdefizite zu konstatieren sind. Zur Überwindung dieser Defizite kann beitragen, einen systematischen Erfahrungsaustausch zwischen Reformkommunen, aber auch mit privatwirtschaftlichen Organisationen zu institutionalisieren sowie bei Bedarf externe Berater hinzuziehen. Darüber hinaus sollten die kommunalen Akteure (insbesondere die Mitarbeiter) durch Schulungsprogramme und Möglichkeiten der aktiven Mitwirkung beim Veränderungsprozeß weiterqualifiziert werden, um damit ihre Motivation und Entwicklungsfähigkeit zu nutzen.

Wille. Der Modernisierungsbereitschaft kommt von allen vier Voraussetzungen die am meisten erfolgskritische Rolle zu. Ohne den Willen der Akteure, die Probleme wahrzunehmen, das bestehende System in Frage zu stellen, die eigene Rolle zu überdenken, Besitzstände auf den Prüfstand zu stellen und sich aktiv an der Entwicklung und Implementierung von Lösungen zu beteiligen, wird die Reform scheitern. Eine signifikante Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit im Interesse des Gemeinwohls wäre damit nicht realisierbar.

Hinsichtlich des Reformwillens herrschen enorme Unterschiede bei den einzelnen Akteuren, so daß ein differenziertes Vorgehen notwendig ist. Die „Reformer“ sollten aktiv unterstützt werden, wobei eine externe Unterstützung beispielsweise in positiven Presseberichten sowie in Preisverleihungen an besonders innovative Verwaltungen bzw. Organisationseinheiten bestehen könnte. Verwaltungsintern sollten die reformbereiten Mitarbeiter von den neu zu gestaltenden Anreizsystemen besonders profitieren. Die „Neutralen“ sollten durch entsprechende Informationen und erfolgreichen Praxisbeispielen von der Notwendigkeit und der Durchführbarkeit der Reform überzeugt und für eine aktive Mitarbeit gewonnen werden. Gegenüber den „Reformgegnern“ sollte ein Verständnis ihrer Vorbehalte entwickelt werden, um diese bei der Gestaltung des Veränderungsprozesses nach Möglichkeit zu berücksichtigen oder durch entsprechende Kompromißangebote zumindest die Tolerierung des Modernisierungsprozesses zu erreichen. Sollte dies nicht gelingen, müssen die Einflußmöglichkeiten der Reformgegner auf den Modernisierungsprozeß so gering wie möglich gehalten werden.

Angesichts des Handlungsdrucks, der ausreichenden Anlaß für eine umfassende Modernisierung schafft, der existierenden Ansätze, welche die Reformmöglichkeiten aufzeigen, den

Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Fähigkeiten und dem zunehmenden externen Druck, der den Modernisierungswillen der Akteure erhöht, sind die Voraussetzungen für eine tiefgreifende Verwaltungsmodernisierung gegeben. Jedoch sind weitere Anstrengungen notwendig, um den eingeschlagenen Weg zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Den Bürgern und Unternehmen kommt dabei eine zentrale Rolle zu, die sie bislang noch nicht ausgeprägt wahrnehmen und die von den Protagonisten der Verwaltungsmodernisierung kaum unterstützt wird: Wird durch sie als „Auftraggeber“ der Kommunalverwaltung deutlich die Unzufriedenheit mit der traditionellen Verwaltungspraxis sowie die Bereitschaft zur aktiven Mitwirkung artikuliert, können sich Verwaltung und Politik der Modernisierung kaum verschließen.

Bei der künftigen Gestaltung von kommunalen Veränderungsprozessen sollte deshalb den politischen Auftraggebern eine aktivere Rolle zugemessen und dadurch eine wichtige Voraussetzung für eine adressaten- und gemeinwohlorientierte Modernisierung der Kommunalverwaltung geschaffen werden.

Literaturverzeichnis

- Achterberg, G.-M. (1996a): Ergebnisorientierte Steuerung der Stadt Bad Oldesloe, in: Die innovative Verwaltung, 2/1996, S. 10-17
- Achterberg, G.-M. (1996b): Das neue Verwaltungsmodell und der Weg der Reform dorthin - Das "administration-reengineering-Modell" Bad Oldesloe, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, S. 25-36, Stuttgart u.a. 1996
- Adamaschek, B. (1987): Verantwortungsdelegation: Dezentralisierung der Budgetverantwortung, in: Böhrer, C. u.a. (Hrsg.): Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 381-383, Opladen 1987
- Adamaschek, B. (1994): Wettbewerb und Selbststeuerung als Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung. Revolution im Rathaus? Ausweg aus der Finanz- und Führungskrise, in: Dumont du Voitel, R. (Hrsg.): Dienstleistungsunternehmen Stadt, S. 58-62, o.O., o.J. (1994)
- Adamaschek, B. (1995): Zur Produktdiskussion, in: Die innovative Verwaltung, 3/1995, S. 25-30
- Adamaschek, B. (1998): Szenario 2000: Die Zukunft der Leistungsvergleiche, in: VOP, 11/1998, S. 16-19
- Adamaschek, B. (Hrsg.) (1997a): Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb, Gütersloh 1997
- Adamaschek, B. (Hrsg.) (1997b): Interkommunaler Leistungsvergleich. Einwohnerwesen, Gütersloh 1997
- Adamaschek, B. (Hrsg.) (1997c): Interkommunaler Leistungsvergleich. Ausländerwesen, Gütersloh 1997
- Adamaschek, B. (Hrsg.) (1997d): Interkommunaler Leistungsvergleich. Ordnungswesen, Gütersloh 1997
- Adamaschek, B. (Hrsg.) (1997e): Interkommunaler Leistungsvergleich. Personenstandswesen, Gütersloh 1997
- Adamaschek, B. (Hrsg.) (1997f): Interkommunaler Leistungsvergleich. Abgabenwesen, Gütersloh 1997

- Adamaschek, B. (Hrsg.) (1997g): Interkommunaler Leistungsvergleich. Sozialwesen, Gütersloh 1997
- Adamaschek, B. (Hrsg.) (1997h): Interkommunaler Leistungsvergleich. Grünflächenwesen, Gütersloh 1997
- Adamaschek, B. (Hrsg.) (1997i): Interkommunaler Leistungsvergleich. Kfz-Zulassungswesen, Gütersloh 1997
- Adamaschek, B. (Hrsg.) (1997j): Interkommunaler Leistungsvergleich. Berichtswesen, Gütersloh 1997
- Adamaschek, B./ Banner, G. (1997): Bertelsmann Stiftung: Der interkommunale Leistungsvergleich - Eine Form des Wettbewerbs zwischen Kommunalverwaltungen, in: Pröhl, M. (Hrsg.): Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft, S. 205-232, Gütersloh 1997
- Ahlemeyer, H. W./Königswieser, R. (Hrsg.): Komplexität managen. Strategien, Konzepte und Fallbeispiele, Wiesbaden 1997
- Ahlers, H.-J. (1996a): Aktuelles Fallbeispiel: Das Bornheimer Modell, in: VOP, 3-4/1996, S. 48-51
- Ahlers, H.-J. (1996b): Ablauforganisation prozeß- und objektorientiert, in: VOP, 5/1996, S. 46-49
- Ahlers, H.-J./Rehbann, U./Stumpf, G. (1995): Bornheim: Kommunalcontrolling und Infomanagement, in: Die innovative Verwaltung 6/1995, S. 6-8
- Al-Ani, A. (1996): Continuous Improvement als Ergänzung des Business Reengineering, in: zfo 3/1996, S. 142-148
- Alpheis, H. (1995): Haushaltskonsolidierung als Führungs- und Motivationsproblem. Ergebnisse der Arbeitsgruppendifkussion, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 157-159, Berlin 1995
- Andree, U.F.H. (1994): Möglichkeiten und Grenzen des Controlling in Kommunalverwaltungen, Göttingen 1994
- Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (1995): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Eschborn 1995
- Arena, G. (1993): Die zwei Verwaltungen und die Rechte der Bürger, in: VOP, 1/1993, S. 21-25

- Baier, H. (1998): Vorgehensmodell zur Modernisierung, in: VOP, 3/1998, S. 13-16
- Balck, H. (1996): Wandlungsprojekte von Strukturbrüchen zur Polaren Organisation, in: Bullinger, H.J./Warnecke, H.-J. (Hrsg.): Neue Organisationsformen im Unternehmen, S. 1032-1044, Berlin u.a. 1996
- Bald, V. (1997): Das Projekt "Gebäudereinigung" der Stadt Hagen, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen, S. 323-340, Stuttgart u.a. 1997
- Bals, H. (1989): Kostenrechnung öffentlicher Verwaltungen, in: Chmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Sp. 826-838, Stuttgart 1989
- Bals, H. (1994): Notwendige Bedingungen einer erfolgreichen Durchsetzungsstrategie kommunaler Haushaltskonsolidierung, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung, S. 233-242, Berlin 1994
- Bandemer, S. von (1995): Qualitätsmanagement und Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansatzpunkte für eine Verwaltung, die weniger kostet und mehr leistet, in: Behrens, F. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken, S. 199-230, Berlin 1995
- Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: VOP, 1/1991, S. 6-11
- Banner, G. (1993a): Der Carl-Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Bd. 1, S. 147-169, Gütersloh 1993
- Banner, G. (1993b): Konzern Stadt, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, S. 57-67, Baden-Baden 1993
- Banner, G. (1994a): Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP, 1/1994, S. 5-12
- Banner, G. (1994b): Das neue Steuerungsmodell der KGSt, in: Dumont du Voitel, R. (Hrsg.): Dienstleistungsunternehmen Stadt, S. 26-43, o.O., o.J. (1994)
- Banner, G. (1995): Modernisierung der Kommunalverwaltung: Der Rückstand wird aufgeholt, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 2, S. 283-296, Gütersloh 1995
- Banner, G./Reichard, C. (Hrsg.) (1993): Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln 1993

-
- Barthel, C. (1994a): Innovationsmanagement für die Verwaltungsreform in der Stadtverwaltung Offenbach, in: Die Verwaltung 1994, S. 546-556
- Barthel, C. (1994b): Lean production: Ein Organisationsentwicklungskonzept für die Kommunalverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/94, S. 295-316
- Bechtel, K. (1995a): Konzern Stadt Herten, in: Die innovative Verwaltung, 1/1995, S. 6-10
- Bechtel, K. (1995b): Das Modell "Konzern Stadt Herten", in: Verwaltungsorganisation, 3-4/1995, S. 11-17
- Becker, K./Hansen, P. (1997): Die Reform der öffentlichen Verwaltung. Anforderungen an das Personal- und Organisationsmanagement in theoretischer und praktischer Darstellung, Gelnhausen 1997
- Behrens, F. u.a. (Hrsg.) (1995): Den Staat neu denken, Berlin 1995
- Behrens, H. (1993): Stadt Herzberg am Harz, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 119-130, Baden-Baden 1993
- Belzer, V./Brandel, R. (1995): Modernisierung des öffentlichen Sektors: Privatwirtschaft als Vorbild. Privatisierung als Konsequenz?, in: Behrens, F. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken, S. 159-176, Berlin 1995
- Bendell, T. (1994): Implementing quality in the public sector, London 1994
- Bensch, G. u.a. (1993): Verwaltung - Dienstleistung - Konzern. Modernisierungskonzepte einer Großstadtverwaltung im Strukturwandel am Beispiel der Stadt Duisburg, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 91-102, Baden-Baden 1993
- Bentz, A. (1996): "Kaizen" - kontinuierlicher Verbesserungsprozeß, in: VOP, 5/1996, S. 24-26
- Berger, R./Schwenker, B. (1996): Vorgehensplan zum Transformationsprozeß, in: Bullinger, H.J./Warnecke, H.-J. (Hrsg.): Neue Organisationsformen im Unternehmen, S. 1045-1054, Berlin u.a. 1996
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (1993): Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Band 1, Gütersloh 1993
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (1994): Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Band 2, Gütersloh 1994

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (1996): Der interkommunale Leistungsvergleich, Gütersloh 1996
- Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.) (1996a): Kommunales Management in der Praxis. Band 1: Gesamtkonzeption des Wettbewerbs, in: Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.): Veröffentlichungsreihe des Projektes "Modern & bürgernah - Saarländische Kommunen im Wettbewerb", Gütersloh 1996
- Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.) (1996b): Kommunales Management in der Praxis. Band 5: Controlling und Berichtswesen, in: Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.): Veröffentlichungsreihe des Projektes "Modern & bürgernah - Saarländische Kommunen im Wettbewerb", Gütersloh 1996
- Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.) (1997a): Kommunales Management in der Praxis. Band 4: Budgetierung und Dezentrale Ressourcenverantwortung, in: Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.): Veröffentlichungsreihe des Projektes "Modern & bürgernah - Saarländische Kommunen im Wettbewerb", Gütersloh 1997
- Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.) (1997b): Kommunales Management in der Praxis. Band 2: Leitbildentwicklung, in: Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.): Veröffentlichungsreihe des Projektes "Modern & bürgernah - Saarländische Kommunen im Wettbewerb", Gütersloh 1997
- Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.) (1998): Kommunales Management in der Praxis. Band 7: Vertiefungsphase und Abschluß, in: Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.): Veröffentlichungsreihe des Projektes "Modern & bürgernah - Saarländische Kommunen im Wettbewerb", Gütersloh 1998
- Beukert, L. (1996): Nichts ist so konstruktiv wie eine überstandene Krise, in: Handelsblatt vom 12.07.1996, Serie "Kommunen: Wege aus der Krise"
- Beyer, L./Brinckmann, H. (1990): Kommunalverwaltung im Umbruch, in: Wulf-Mathies, M. (Hrsg.): Zukunft durch öffentliche Dienste, Band 2, Köln 1990
- Bick, W. (1994): Haushaltskonsolidierung und Bürgermeinung - Beitrag der kommunalen Umfrageforschung zur Bewertung der Prioritäten kommunaler Aufgaben, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung, S. 89-109, Berlin 1994

- Bick, W./Bretschneider, M. (Hrsg.) (1994): Lebensqualität und städtische Dienstleistungen aus Bürgersicht - Ergebnisse der kommunalen Umfrageforschung aus 14 Städten, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Materialien 6/94, Berlin 1994
- Blanke, B.: Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998
- Bleicher, K. (1995): Organisation als Erfolgsfaktor, in: Gablers Magazin, 9/1995, S. 13-16
- Blönnigen, P./Kassner, U. (1996): Reformen zur Steuerung von Kommunalverwaltungen, in: Scheer, A.-W. (Hrsg.): Rechnungswesen und EDV, S. 511-523, Heidelberg 1996
- Blume, M. (1994): Probleme bei der Einführung eines neuen Steuerungsmodells in der Kommunalverwaltung - kundenbezogenes Qualitätsmanagement als Lösungsansatz, in: Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): 4. Kommunalpolitisches Forum am 3. Mai 1994 in Oberhausen (Tagungsunterlagen), o.O. 1994
- Blume-Beyerle, W. (1996): Das "Neue Steuerungsmodell" in Theorie und Praxis - Der Münchner Ansatz, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, S. 125-142, Stuttgart u.a. 1996
- Bogumil, J. (1998): Implementationsprobleme in fortgeschrittenen Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 131-150, Baden-Baden 1998
- Bogumil, J./Kißler, L. (1994): Vom Modellversuch zum Modernisierungsträger - der Bürgerladen Hagen, in: Fritsch, R./Matschke, J. (Hrsg.): Reformen statt Ruinen, S. 61-70, Stuttgart 1994
- Bogumil, J./Kißler, L. (1995): Vom Untertan zum Kunden?, Berlin 1995
- Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, Baden-Baden 1998
- Böhme, R. (1995): Die Städte in der Finanzkrise, in: Ipsen, Jörn (Hrsg.): Kommunale Aufgabenerfüllung im Zeichen der Finanzkrise, S. 25-32, Baden-Baden 1995
- Böhmer, R./Streich, M. (1996): Das Controlling-Konzept des Kreises Soest, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Controlling im Neuen Steuerungsmodell, S. 105-126, Düsseldorf 1996
- Böhret, C./Klages, H./Reinermann, H./Siedentopf, H. (Hrsg.) (1987): Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, Opladen 1987

- Böke, H. (1993): Kreisverwaltung Lippe auf dem Weg zum Dienstleistungsunternehmen, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 142-150, Baden-Baden 1993
- Bölke, L. (1993): Marktgesetzlichkeiten auch im öffentlichen Dienst, in: VOP, 1/1993, S. 31-36
- Bollmann, D./Bollmann, S. (1997): Mitarbeiterauswahl in der reformierten Verwaltung, in: VOP, 9/1997, S. 36-39
- Borins, S. (1994): "Turnarounds" im öffentlichen Sektor, in: VOP, 1/1994, S. 35-41
- Bösenberg, D./Hauser, R. (1994): Der schlanke Staat. Lean Management statt Staatsbürokratie, Düsseldorf u.a. 1994
- Braak, H.J.M. ter (1994): Organisationserneuerung nach menschlichem Maß in Delft, in: Dumont du Voitel, R. (Hrsg.): Dienstleistungsunternehmen Stadt, S. 73-91, o.O., o.J. (1994)
- Braczyk, H.-J./Ganter, H.-D./Seltz, R. (Hrsg.): Neue Organisationsformen in Dienstleistung und Verwaltung, Stuttgart u.a. 1996
- Braun, G.E. (1990): Controlling im kommunalen Bereich, München 1990
- Brautmeier, P. (1995): Das Modell "Konzern Herten", in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Lernen von Spitzenverwaltungen, S. 179-192, Berlin u.a. 1995
- Brede, H./Buschor, E. (Hrsg.) (1993): Das neue öffentliche Rechnungswesen, Baden-Baden 1993
- Bremeier, W./Weber, M. (1996): Beteiligungsmanagement - das Modell Leipzig, in: VOP, 5/1996, S. 34-38
- Brinckmann, H. (1994): Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, S. 167-242, Gütersloh 1994
- Brodtrick, O. (1993): Die lernende Organisation, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, S. 201-210, Baden-Baden 1993
- Brückmann, F. (1995): Ein neues Steuerungssystem für die Kommunalverwaltung, in: Verwaltungsorganisation 2/1995, S. 18-23
- Brückmann, F./Walther, N. (1994): Ein neues Steuerungssystem für die Kommunalverwaltung, Wettenberg 1994

-
- Brüggemeier, M. (1991): Controlling in der öffentlichen Verwaltung, München 1991
- Bücker-Gärtner, H. (1994): Das technikunterstützte Bürgeramt als zentrales Element einer dienstleistungsorientierten öffentlichen Verwaltung, in: VOP, 4/1994, S. 263-268
- Budäus, D. (1994): Public Management, Berlin 1994
- Budäus, D. (1996): Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: Scheer, A.-W. (Hrsg.): Rechnungswesen und EDV, S. 485-498, Heidelberg 1996
- Budäus, D./Buchholtz, K. (1997): Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: Die Betriebswirtschaft, 3/1997, S. 322-337
- Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.) (1998): New Public Management, Berlin 1998
- Bullinger, H.-J. (1995): Prozeßmanagement, in: Corsten, H./Reiß, M. (Hrsg.): Handbuch Unternehmensführung, S. 779-790, Wiesbaden 1995
- Bullinger, H.-J./Stiefel, K.-P. (1997): Unternehmenskultur und Implementierungsstrategien, in: Nippa, M./Scharfenberg, H. (Hrsg.): Implementierungsmanagement, S. 133-154, Wiesbaden 1997
- Bullinger, H.-J./Warnecke, H.-J. (Hrsg.) (1996): Neue Organisationsformen im Unternehmen, Berlin u.a. 1996
- Bullinger, M. (Hrsg.): Von der bürokratischen Verwaltung zum Verwaltungsmanagement, Baden-Baden 1993
- Bund der Steuerzahler (Hrsg.) (1993): Die öffentliche Verschwendung, Bonn 1993
- Bunde, J./Postleb, R.-D. (Hrsg.) (1994): Controlling in Kommunalverwaltungen, Marburg 1994
- Bürmann, R. (1998): Aufgabenanalyse als Basis der Neuen Steuerung, in: VOP, 10/1998, S. 39-41
- Buschor, E. (1991a): Erfahrungen aus Gestaltungs- und Einführungsprojekten in Österreich und der Schweiz, in: Weber, J./Tylowski, O.: Perspektiven der Controlling-Entwicklung in öffentlichen Institutionen, S. 217-248, Stuttgart 1991
- Buschor, E. (1991b): Controlling als führungsrelevantes Informationssystem, in: Reinermann, H. (Hrsg.): Führung und Information, S. 306-322, Heidelberg 1991

- Buschor, E. (1994): Vom kameralen Budget zum wirkungsorientierten Controlling, in: Dumont du Voitel, R. (Hrsg.): Dienstleistungsunternehmen Stadt, S. 108-119, o.O., o.J. (1994)
- Buschor, E. (1996): Der Beitrag der Evaluationen zur wirksamen Verwaltungsführung, in: Verwaltung und Management, 3/1996, S. 141-143
- Bussmann, W. (1996): Die Lehren aus dem Nationalen Forschungsprogramm "Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen", in: Verwaltung und Management, 3/1996, S. 132-134
- Campbell, H. E./Perkins, S. J./Fairbanks, F. (1997): Phoenix: Alternative Dienstleistungsstrategien, in: Pröhl, M. (Hrsg.): Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft, S. 17-84, Gütersloh 1997
- Chmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart 1989
- Christmann, A. (1996): Das Strategische Informationssystem der Stadt Köln, in: Verwaltung und Management, 2/1996, S. 116-120
- Chrobok, R./Tiemeyer, E. (1996): Geschäftsprozeßorganisation - Vorgehensweise und unterstützende Tools, in: zfo 3/1996, S. 165-173
- Clauss, M. (1989): Die Strategie der Implementierung in der Unternehmung, Pfaffenweiler 1989
- Coenenberg, A. G./Baum, H. G./Heinhold, M./Steiner, M. (Hrsg.) (1997): Controlling öffentlicher Einrichtungen, Stuttgart 1997
- Cornelius, J. (1997a): Reformprozeß nicht ohne Ecken und Kanten, in: VOP, 3/1997, S. 16-19
- Cornelius, J. (1997b): Strukturwandel durch grundlegende Erneuerung, in: VOP 1-2/1997, S. 13-16
- Corsten, H./Reiß, M. (Hrsg.): Handbuch Unternehmensführung, Wiesbaden 1995
- Corsten, H./Will, T. (Hrsg.): Lean Production, Stuttgart u.a. 1993
- Cortner, H. (1996): Eintrittsstrategien in das "Neue Steuerungsmodell" am Beispiel der Kreisverwaltung Soest, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, S. 91-104, Stuttgart u.a. 1996
- Damkowski, W./Precht, C. (1994): Neuere Steuerungsmodelle für die Kommunalverwaltung, in: VOP, 6/1994, S. 412-416

- Damkowski, W./Precht, C. (1995): Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart u.a. 1995
- Damkowski, W./Precht, C. (Hrsg.) (1998): Moderne Verwaltung in Deutschland, Stuttgart 1998
- Dearing, E. (1992): Das Projekt "Verwaltungsmanagement" - Chancen einer Verwaltungsreform in Österreich, in: Die öffentliche Verwaltung, 7/1992, S. 297-305
- Deckert, K./Wind, F. (1996): Das neue Steuerungsmodell. Von der Vision zur Aktion, Köln 1996
- Depiereux, S. (1982): Grundriß des Gemeindehaushaltsrechts, Siegburg 1982
- Dernbach, W.: Prozeß-Engineering, in: Corsten, H./Reiß, M. (Hrsg.): Handbuch Unternehmensführung, S. 791-801, Wiesbaden 1995
- Deubel, I. (1995): Haushaltskonsolidierung als Führungs- und Motivationsproblem, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 160-161, Berlin 1995
- Deutsche Bundesbank (1999): Monatsbericht Januar 1999, Frankfurt 1999
- Deutscher Städtetag (1995): Umfrage zur Verwaltungsmodernisierung, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetages: Folge 11, 8.6.1995, S. 262ff., Köln 1995
- Deutscher Städtetag (1996a): Strukturfragen der finanziellen Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung. Eine Dokumentation zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 24. Juni 1996, in: der städtetag, 8/1996, S. 517-526
- Deutscher Städtetag (1996b): Städte auf dem Reformweg. Materialien zur Verwaltungsreform, in: DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 22, Köln, Berlin 1996
- Deutscher Städtetag: Produkte im Mittelpunkt. Städte auf dem Weg zu besseren Leistungen, in: DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 23; Köln, Berlin 1996
- Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 84. Jahrgang 1997, Köln
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung im Spiegel der Fachliteratur, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Materialien 4/95: Bibliographie 1992-1995, Bearbeitung: Plagemann, S., Berlin 1995
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (1997): Die Mitarbeiterbefragung in der Kommunalverwaltung. Eine Methodenanalyse von Praxisbeispielen, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Materialien 5/97, Bearbeitung: Bretschneider, M., Berlin 1997

- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Dissertationen (Bibliographie), Berlin 1996
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Dissertationen (Bibliographie), Berlin 1997
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Dissertationen (Bibliographie), Berlin 1998
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und Veränderungsmanagement in Kommunen und Staat (Seminarbegleitende Bibliographie), Bearbeitung: Kunert-Schroth, H., Berlin 1998
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Veränderungsmanagement - Organisationsentwicklung - Mitarbeiterbeteiligung (Seminarbegleitende Bibliographie), Bearbeitung: Kunert-Schroth, H., Berlin 1998
- Dieckmann, J. (1996): Bürger, Rat und Verwaltung, in: Schöneich, M. (Hrsg.): Reformen im Rathaus, S. 19-32, Köln 1996
- Dieckmann, R. (1995): Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung. Ergebnisse der Arbeitsgruppendiskussion, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 95-97, Berlin 1995
- Diederichs, R./Frankemölle, H./Klingenberg, C. (1996): Ehrgeizige Ziele und offene Kommunikation, in: Blick durch die Wirtschaft vom 20.9.1996
- Diehl, H. (1996): Dienstleistungsunternehmen Stadt, ein Weg aus der Krise?, in: Scheer, A.-W./Friedrichs, J. (Hrsg.): Innovative Verwaltungen 2000, S. 41-50, Wiesbaden 1996
- Dollenbacher, E. (1995): Verwaltungskultur: Einheit in der Vielfalt, in: Reinermann, H. (Hrsg.): Neubau der Verwaltung, S. 347-359, Heidelberg 1995
- Doppler, K./Lauterburg C. (1994): Change management. Den Unternehmenswandel gestalten, Frankfurt u.a. 1994
- Dreesmann, H./Kraemer-Fieger, S. (Hrsg.): Moving, Wiesbaden 1994
- Drescher, B./Dellwig, M. (1996a): Rathaus ohne Ämter, Frankfurt u.a. 1996
- Drescher, B./Dellwig, M. (1996b): Oberhausen macht sich fit für die Zukunft, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, S. 67-93, Stuttgart 1996
- Dumont du Voitel, R. (1994): "Contracting out" - Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: Dumont du Voitel, R. (Hrsg.): Dienstleistungsunternehmen Stadt, S. 98-107, o.O., o.J. (1994)

- Dumont du Voitel, R. (Hrsg.) (1994): Dienstleistungsunternehmen Stadt, o.O., o.J. (1994)
- Dürrenmatt, F. (1962): Die Physiker, Zürich 1962
- Dürscheid, H.J.K. (1994): Intrapreneuring und Organisationsentwicklung tun not, in: io Management Zeitschrift, 1/1994, S. 38-40
- Eckel, G. (1995): Lernen - ein wichtiges Element im Veränderungsprozeß, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft 3/1995, S. 25-33
- Eckermann, M. (1997): Kommunale Reform in Wuppertal als Gemeinschaftsaufgabe - eine Zwischenbilanz, in: Hill, H./ Klages, H. (Hrsg.): Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen, S. 285-299, Stuttgart u.a. 1997
- Eggert, B. (1996): Neuorganisation von unten, in: Verwaltung und Management, 1/1996, S. 29-32
- Ehemann, H. (1997): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß, S. 243-260, Stuttgart u.a. 1997
- Eichhorn, P. (Hrsg.) (1987): Doppik und Kameralistik, Baden-Baden 1987
- Emrich, C. (1996): Business Process Reengineering: forcierter Unternehmenswandel durch "Revolution" statt "Evolution", in: io Management Zeitschrift, 6/1996, S. 53-56
- Enderle, M. (1995): Gestaltung eines Strukturprojektes bei der Stadt Bielefeld. Entwicklung von Leitungs- und Steuerungsinstrumenten für das Stadtreinigungs- und Wasserschutzamt, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 2, S. 57-64, Gütersloh 1995
- Engel, F. (1998): Das Saarbrücker TQM aus der Sicht des Personalrates, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 93-98, Baden-Baden 1998
- Erdtmann, M./Tost, R./Knauf, J.T. (1997): Die Konzeptphase als kritischer Erfolgsfaktor organisatorischer Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung, in: Nippa, M./Scharfenberg, H. (Hrsg.): Implementierungsmanagement, S. 243-259, Wiesbaden 1997
- Etzioni, A. (1995): Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus, Stuttgart 1995
- Ewert, W. u.a. (1996): Handbuch Projektmanagement Öffentliche Dienste, Bremen 1996
- Eyerkauf, K. (1996): Die Krise als Chance der Strukturreform, in: VOP, 3-4/1996, S. 14 -19

- Eyerkauf, K. (1997): Verwaltungsreform des Main-Kinzig-Kreises, in: Wirtschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hrsg.): Kommunales Management im Wandel, S. 279-294, Bonn u.a. 1997
- Eyerkauf, K. (1998): Ausstieg aus dem Berufsbeamtentum, in: VOP, 3/1998, S. 9-12
- Fairbanks, F. (1994): Verschiedene Aspekte von Leistungsvergleichen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Band 2, S. 115-132, Güterloh 1994
- Fairbanks, F. (1995): Bereitstellung von Dienstleistungen hoher Qualität zu niedrigen Kosten: Das Beispiel der Stadt Phoenix, USA, in: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, S. 99-108, Gütersloh 1995
- Fairbanks, F.A./Dumont du Voitel, R. (o.J.): Phoenix, Arizona. Unternehmenskonzept des kommunalen Managements, Nettetal o.J.
- Färber, G. (1995): Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2040, in: Speyerer Forschungsberichte 110, Speyer 1995
- Fiebig, H. (1995): Kommunale Kostenrechnung und Wirtschaftlichkeitssteuerung. Ziele - Methoden - Ergebnisse, Berlin 1995
- Finken, T. (1999): Projektmanagement - Einführung der Kostenrechnung in der öffentlichen Verwaltung, Wiesbaden 1999
- Fischer, E. (1997): Personal und Organisation als strategische Erfolgsfaktoren, in: KGSt-Info, 10.02.1997, S. 20-23
- Fischer, H. (1995): Das lernende Unternehmen ... mit Konzept!, in: zfo 2/1995, S. 191-192
- Fleischer, M./Granzow, P. (1997): Ökologische Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung in der "Brundtlandstadt" Viernheim, in: Hill, H./ Klages, H.(Hrsg.): Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen, S. 359-380, Stuttgart u.a. 1997
- Fluhr, K. H. (1995): Auch ohne Bürger sind wir sehr beschäftigt, Frankfurt, New York 1995
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. (Hrsg.): Reform der öffentlichen Verwaltung, in: Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Band 23, Frankfurt 1991
- Freimuth, J. (1994): Wie weit sind organisatorische Veränderungsprozesse planbar?, in: Dreesmann, H./Kraemer-Fieger, S. (Hrsg.): Moving, S. 87-105, Wiesbaden 1994

-
- Freimuth, J./Hoets, A. (1994): Umgang mit Widerständen in organisatorischen Veränderungsprozessen, in: Dreesmann, H./Kraemer-Fieger, S. (Hrsg.): Moving, S. 157-193, Wiesbaden 1994
- Freudenberg, D. (1992): Kann eine Bezirksregierung vom Management einer Reifenfirma lernen? (Teil 1), in: VOP, 6/1992, S. 389-395
- Freudenberg, D. (1994): Der Beauftragte für den Haushalt in einer Bezirksregierung als Papiertiger bei der Effizienz- und Effektivitätskontrolle, in: VOP, 4/1994, S. 256-259
- Frey, M. (1997): Wege einer neuen Verwaltungskultur, in: VOP, 12/1997, S. 12-14
- Friedrich, C. (1998): Motivation durch eine neue Personalbeurteilung, in: VOP, 3/1998, S. 32-34
- Frieling, E./Sonntag, K. (1987): Arbeitspsychologie, Bern 1987
- Frisch, C./Wendler, H. (1998): Verwaltungsmodernisierung durch Geschäftsprozeßoptimierung, in: zfo 1/1998, S. 44-48
- Frischmuth, B. (1996): Budgetierung in deutschen Städten. Stand der Einführung: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Aktuelle Information, Januar 1996
- Frischmuth, B. (Hrsg.) (1994): Haushaltskonsolidierung, in: Deutsches Institut für Urbanistik: Materialien 4/94, Berlin 1994
- Frischmuth, B. (Hrsg.) (1995): Sparstrategien, in: Deutsches Institut für Urbanistik: Materialien 14/95, Berlin 1995
- Fritsch, R./Matschke, J. (Hrsg.): Reformen statt Ruinen, Stuttgart 1994
- Fromme, K. (1995): Das Pilotprojekt "Bürgerladen" in Hagen - Erfahrungsbericht aus der Praxis, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 2, S. 79-86, Gütersloh 1995
- Gall, A.W. Frhr. v. (1997): Der lange Weg zum Ziel einer schlanken Verwaltung, in: VOP, 9/1997, S. 13-16
- Gebler, C./Bentz, A. (1998): Auf dem Weg zum Total Quality Management, in: VOP, 9/1998, S. 40-42
- Geisler, K. (1993): Stadt Elmshorn - eine moderne Verwaltung, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 103-112, Baden-Baden 1993

- Gisevius, W. (1992): Leitfaden durch die Kommunalpolitik, Bonn 1992
- Glasl, F. (Hrsg.): Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung. Bern, Stuttgart 1983
- Gleitze, J.-M./Böllinger, W. (1993): Das "Kölner Modell" - Haushalts- und Finanzplanung durch Budgetierung, in: Zeitschrift für Kommunal финанzen, 10/1993, S. 218-223
- Gnam, J. (1995): Neue Organisationsstrukturen in der kommunalen Verwaltung, in: Verwaltungsorganisation 2/1995, S. 10-17
- Göbel, M. (1996): Zwischen Budgetierung und Total Quality Management: Eintrittsstrategien in Theorie und Praxis, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, S. 1-12, Stuttgart u.a. 1996
- Göbel, M. (1997): Speerspitze der Innovation oder organisationale "Lehmschicht"? - Einige Anmerkungen zu Leitbild, mittleren Managern und organisationalem Lernen, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß, S. 9-22, Stuttgart u.a. 1997
- Golembiewski, R.T./Eddy, W.B. (Hrsg.): Organization Development in Public Administration, Part 2: Public Sector Applications for Organization Development Technology, New York 1978
- Golla, B. (1996): Kommunalen Wandel aus Sicht der Beschäftigten, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, S. 37-51, Stuttgart 1996
- Goller, J. u.a. (Hrsg.): Verwaltungsmanagement (Band 1-4), Loseblattausgabe, Stuttgart
- Gomez, P. u.a. (Hrsg.): Unternehmerischer Wandel, Wiesbaden 1994
- Gore, A. (1993): From Red Tape to results - Create a Government that works better and costs less, Washington 1993
- Grandke, G. (1993): Schlanke Verwaltung für ein fettes Stadtsäckel, in: der städtetag 4/1993, S. 264-268
- Grandke, G. (1994a): Radikale Reform, in: Wirtschaftswoche 50/1994, S. 90
- Grandke, G. (1994b): Innovationsmanagement für die Stadtverwaltung Offenbach, in: Dumont du Voitel, R. (Hrsg.): Dienstleistungsunternehmen Stadt, S.92-97, o.O., o.J. (1994)
- Grandke, G. (1995): Innovationsmanagement für die Strukturreform in der Stadtverwaltung Offenbach, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 55-57, Berlin 1995

- Gravemann, K. (1993): Einführung der Budgetierung in Rheine. Praxisbericht aus einer Mittelstadt, in: Der Gemeindehaushalt, 10/1993, S. 217-221
- Gravemann, K. (1996): Rheine auf dem Weg zur dezentralen Ergebnisverantwortung, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, S. 53-64, Stuttgart u.a. 1996
- Greifenstein, R./Wiechmann, E. (1998): Verwaltungsmodernisierung in Hagen aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitforschung, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 47-62, Baden-Baden 1998
- Greipel, P. (1995): Strategische Mobilisierung, in: Gablers Magazin, 6-7/1995, S. 45-49
- Grenacher, H. (1996): BürgerBüro als Service am Kunden, in: VOP, 6-7/1996, S. 43-47
- Greve, G. (1993): High Performance Administration, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, S. 167-181, Baden-Baden 1993
- Grimmeisen, M.: Perspektiven eines Implementierungscontrollings, in: zfo 5/1995, S. 290-296
- Grimmeisen, M.: Controllingunterstützung im Change Management, in: Reiß, M./Rosenstiel, L.v./Lanz, A. (Hrsg.): Change Management, S. 145-158, Stuttgart 1997
- Grömig, E. (1995): Haushaltskonsolidierung als Führungs- und Motivationsproblem, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 162-168, Berlin 1995
- Grömig, E. (1996): Verwaltungsmodernisierung - Rahmenbedingungen, Ziele, Lösungswege, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Städte auf dem Reformweg, S. 15-24; Köln, Berlin 1996
- Grömig, E./Gruner, K. (1998): Reform in den Rathäusern, in: der städtetag, 8/1998, S. 581-587
- Grömig, E./Schöneich, M. (1997): Berater im Rathaus, in: der städtetag 5/1997, S. 323-326
- Grömig, E./Thielen, H. (1996): Städte auf dem Reformweg. Zum Stand der Verwaltungsmodernisierung, in: der städtetag, 9/1996, S. 596-600
- Haag, R. (1995): Verwaltungsreform in Heidelberg: Aufgezeigt am Beispiel des Bürgeramtes, in: Verwaltungsorganisation, 2/1995, S. 6-10
- Haag, R./Heiß, H.-J. (1995): Reformansätze der Stadt Heidelberg, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Lernen von Spitzenverwaltungen, S. 161-178, Berlin u.a. 1995

- Hack, D./Lattwein, R. (1996): Alle Macht dem Team: Dezentralisierung, in: Scheer, A.-W./Friedrichs, J. (Hrsg.): Innovative Verwaltungen 2000, S. 79-92, Wiesbaden 1996
- Hack, H. (1996): Reformmodell Kommunalverwaltung: Perspektiven für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, in: KGSt-Info, 25.09.1996, S. 141-144
- Hammer, M./Champy, J. (1995): Business Reengineering. Die Radikalkur für das Unternehmen, Frankfurt 1995
- Hanisch, C. (1993): Vom Werden und Weg einer Verwaltung - Kreisverwaltung Cottbus-Land 1990 - 1992, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 72-89, Baden-Baden 1993
- Hartkemeyer, J. (1996): Wider das süße Rechthaben der Bedenkenträger. Ein Gespräch mit G.J. Wolters über seine radikale Verwaltungsreform im holländischen Tilburg, in: Süddeutsche Zeitung vom 22./23.6.1996
- Hartmann, H. (1996): Schielen nach dem Klassenbesten - Benchmarking bei Sozialverwaltungen, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, S. 227-237, Stuttgart 1996
- Hasselmann, U./König, R. (1997): Wie läßt sich eine "Lernende Verwaltung" etablieren?, in: Die innovative Verwaltung, 4/97, S. 30-33
- Haubner, O./Hill, H./Klages, H. (1993): 1. Speyerer Qualitätswettbewerb 1992, in: VOP, 1/1993, S. 46-50
- Hauser, A./Neubarth, R./Obermair, W. (Hrsg.): Handbuch soziale Dienstleistungen, Neuwied u.a. 1997
- Hauser, W./Kaufmann, O. (1994): Für rasche Reformen. Plädoyer für die Nutzung der gegebenen Möglichkeiten, in: Morath, K. (Hrsg.): Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, S. 75-83, Bad Homburg 1994
- Hein, U. (1998): Nicht alle Wege führen nach Rom. Beobachtungen zur Verwaltungsreform, in: VOP, 6/1998; VOP Brancheninfo Consulting, S. 3-6
- Heinrich, W. (1993): Drei kritische Erfolgsfaktoren öffentlicher Verwaltung, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, S. 281-300, Berlin 1993
- Heiß, H.-J. (1995): Aufgaben- und Produktanalyse, in: Die innovative Verwaltung, 3/1995, S. 17-19

- Heiß, H.-J. (1996a): Einführung von Controlling bei der Stadt Heidelberg, in: Hill, H./ Klages, H. (Hrsg.): Controlling im Neuen Steuerungsmodell, S. 59-80, Düsseldorf 1996
- Heiß, H.-J. (1996b): Modellprojekt Dezentrale Ressourcenverantwortung der Stadt Heidelberg, in: Hill, H./ Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, S. 105-124, Stuttgart u.a. 1996
- Held, F.W. (1995): Zur Rolle der Länder bei der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme - Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungskonzepten in Nordrhein-Westfalen, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 58-68, Berlin 1995
- Helle, R. (1997): Erfahrungen aus dem Kreis Soest, in: Hill, H./ Klages, H. (Hrsg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß, S. 133-144, Stuttgart u.a. 1997
- Henn, H. (1995): Gestaltung des Wandels von der Funktions- zur Kompetenzhierarchie, in: zfo 5/1995, S. 310-315
- Henzler, H. (1984): Unternehmensberatung, in: Management-Enzyklopädie, S. 272-284, Landsberg 1984
- Herzog, R. (1995): Die Stadt - Hort der Liberalität und Demokratie, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 47, S. 417, 8.6.1995
- Heuer, B. (1997): Neue Steuerung beim Landkreis Osnabrück, in: Hill, H./ Klages, H. (Hrsg.): Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen, S. 249-264, Stuttgart u.a. 1997
- Hibbeler, H. (1998): Einfluß des Personalrates auf die Modernisierung, in: VOP, 10/1998, S. 35-37
- Hiebel, J. (1998): 3 1/2 Reformjahre in Wuppertal. Eine Zwischenbilanz, in: Bogumil, J./ Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 99-110, Baden-Baden 1998
- Hilbert, J./ Brandel, R. (1996): Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, in: Braczyk, H.-J./ Ganter, H.-D./ Seltz, R. (Hrsg.): Neue Organisationsformen in Dienstleistung und Verwaltung, S. 69-80, Stuttgart u.a. 1996
- Hilbertz, H.-J. (1996): Der Stuttgarter Weg. Controlling in der kommunalen Verwaltung, in: Controlling, 4/1996, S. 238-250
- Hill, H. (1993a): Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1993, S. 167-181
- Hill, H. (1993b): Verwaltung neu denken, in: VOP, 1/1993, S. 15-20

- Hill, H. (1993c): Qualität in der öffentlichen Verwaltung - Annäherungen und Zugänge aus juristischer Sicht, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 13-31, Baden-Baden 1993
- Hill, H. (1994): Innovation durch Lernen, in: Gablers Magazin, 12/1994, S. 40-43
- Hill, H. (1995a): Einführung eines neuen Steuerungsmodells, in: Verwaltungsorganisation 1/1995, S. 6-11
- Hill, H. (1995b): Das Management eines Landes, in: Verwaltung und Management, 3/1995, S. 132-137
- Hill, H. (1996a): Vergeßt die Bürger nicht!, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, S. 3-17, Stuttgart 1996
- Hill, H. (1996b): Reengineering hinterfragt bisherige Strukturen, in: VOP, 10-11/1996, S. 10-14
- Hill, H. (1996c): Strategisches Controlling in der Kommunalverwaltung, in: Controlling, 4/1996, S. 232-237
- Hill, H. (1997): Eine moderne Verwaltung erfordert neues Recht, in: VOP, 1-2/1997, S. 28-29
- Hill, H.: Komplexität und Komplexitätsmanagement im öffentlichen Sektor, in: Ahlemeyer, H.W./ Königswieser, R. (Hrsg.): Komplexität managen, S. 329-345, Wiesbaden 1997
- Hill, H.: Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit, in: Die innovative Verwaltung, 4/1997, S. 34-36
- Hill, H. (1998): Einfach politisch - Reformbaustelle Rat, in: VOP, 7-8/1998, S. 20-22
- Hill, H. (Hrsg.): Die kommunikative Organisation. Change management und Vernetzung in öffentlichen Verwaltungen, Köln 1997
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.) (1993): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb. Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992, Baden-Baden 1993
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.) (1995): Lernen von Spitzenverwaltungen. Eine Dokumentation des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1994, Berlin u.a. 1995
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.) (1996): Jenseits der Experimentierklausel. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 6.-8. Dezember 1995, Stuttgart u.a. 1996
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Motor Qualität. Verwaltungsmodernisierung in der Landeshauptstadt Saarbrücken, Düsseldorf 1996

-
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, Stuttgart u.a. 1996
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Controlling im Neuen Steuerungsmodell, Düsseldorf 1996
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß. Anforderungen an ein zukünftiges Prozeßmanagement, Stuttgart u.a. 1997
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.) (1997a): Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen. Eine Dokumentation zum 3. Speyerer Qualitätswettbewerb 1996, Stuttgart u.a. 1997
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.) (1997b): Reform der Landesverwaltung. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 6.-8. März 1996, Stuttgart 1997
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Zwischenbilanz zur Verwaltungsmodernisierung, Stuttgart 1998
- Hille, D./Jalaß, U. (1997): Berichtswesen als Grundlage der Steuerung, in: VOP, 4/1997, S. 25-28
- Hillebrandt, K.-P. (1996): Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung am Beispiel des Hauptamtes der Stadt Dortmund, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, S. 191-204, Stuttgart 1996
- Hirschfelder, R. (1995a): Steuerung durch Qualität - Das Saarbrücker Total Quality Management-Programm, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Lernen von Spitzenverwaltungen, S. 209 - 222, Berlin u.a. 1995
- Hirschfelder, R. (1995b): Das Anreizkonzept im Saarbrücker Total Quality Management-Programm, in: Die innovative Verwaltung, 2/1995, S. 19-21
- Hirschfelder, R. (1996): Das Total Quality Management-Programm der Landeshauptstadt Saarbrücken, in: Scheer, A.-W./Friedrichs, J. (Hrsg.): Innovative Verwaltungen 2000, S. 59-78, Wiesbaden 1996
- Hirschfelder, R. (1998): Verwaltungsreform mit Total Quality Management in Saarbrücken - Zwischenbericht und Ausblick, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 69-86, Baden-Baden 1998
- Hirschfelder, R./Lessel, E. (1994): Steuerung durch Qualität: Das Saarbrücker Total Quality Management-Programm, in: VOP, 5/1994, S. 352-358
- Hoffmann, H. u.a. (1996): Motor Qualität. Verwaltungsmodernisierung in der Landeshauptstadt Saarbrücken, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Motor Qualität, Düsseldorf 1996

- Hofmann, H. (1996): Rückführung auf originäre Aufgaben. Die bisherigen Vorschläge des Sachverständigenrates "Schlanker Staat", in: *Die innovative Verwaltung*, 6/1996, S. 32-34
- Hofmann, N. (1996): "Brundtlandstadt" Viernheim - Bürgeraktivierung in einer Energiesparstadt, in: *Die innovative Verwaltung*, 5/1996, S. 6-11
- Holl, H.-E. (1997): Aufgabe der Produkte innerhalb der Reform, in: *VOP*, 4/1997, S. 12-15
- Homann, K. (1995): *Kommunales Rechnungswesen*, Siegen 1995
- Homburg, C./Hocke, G. (1996): Change management durch Reengineering? - Eine Bestandsaufnahme, in: *Arbeitspapier des Lehrstuhls für BWL, insbesondere Marketing, an der Wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung Koblenz/Vallendar, Koblenz/Vallendar 1996*
- Hood, C. (1991): A public management for all seasons?, in: *Public Administration 1991*, S. 3-19
- Horstmann, A. (1996): Weniger Hierarchie und mehr Verantwortung - Innovation folgt aus Mitarbeiterkompetenz, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): *Kommunen in Not - Wege aus der Krise*, S. 163-174, Stuttgart 1996
- Horvath, P. (1995): Zurück zur Basis - was Reengineering den Controller lehrt, in: Horvath, Peter (Hrsg.): *Kunden und Prozess im Fokus. Controlling und Reengineering*, S. 1-7, Stuttgart 1995
- Horvath, P./Becker, R. (1995): Navigationshilfe Verwaltungscontrolling, in: *Die innovative Verwaltung*, 6/1995, S. 34-38
- Huff, M. W. (1993): Wo es den Bürger hinzieht, in: *FAZ* vom 5.11.1993
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): *Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*. Ausgabe 1998, Köln 1998
- Ipsen, J. (Hrsg.): *Kommunale Aufgabenerfüllung im Zeichen der Finanzkrise*, Baden-Baden 1995
- Jakobs-Woltering, P. (1995): Instrumente der Politikeinbindung und Politikentwicklung, in: *Die innovative Verwaltung*, 5/1995, S. 34-39
- Jakobs-Woltering, P. (1997): Der Staat als moderner Laokoon - im Würgegriff der Standards, in: *Die innovative Verwaltung*, 2/1997, S. 27-32

- Jann, W. (1993): Neue Wege in der öffentlichen Verwaltung, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, S. 77-90, Baden-Baden 1993
- Jann, W. (1995): Al Gore und die Neuerfindung von Regierung und Verwaltung: Lehren für Kontinentaleuropa?, in: Reinermann, H. (Hrsg.): Neubau der Verwaltung, S. 145-160, Heidelberg 1995
- Janning, H. (1994): Rahmenbedingungen neuer Steuerungsmodelle und dezentraler Organisationsstrukturen in der Kommunalverwaltung, in: VOP, 4/1994, S. 239-245
- Janning, H. (1995): Personal- und Organisationsentwicklung in der Kreisverwaltung Soest, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Lernen von Spitzenverwaltungen, S. 85-99, Berlin u.a. 1995
- Janning, H. (1996a): Jenseits der Experimentierklausel - Erfahrungen aus den Kommunen, in: Die innovative Verwaltung 3/1996, S. 38-43
- Janning, H. (1996b): Kreise im Wandel, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, S. 175-188, Stuttgart 1996
- Janning, H. (Hrsg.) (1994): Das Modell Soest. Der Umbau der Kommunalverwaltung auf Kreisebene, Stuttgart 1994
- Janning, H./Helle, R. (1995): Das Soester Modell, in: Verwaltungsorganisation 1/1995, S. 12-16
- Jaspert, T./Müffelman, J. (1996): "... das Team muß nun von der Ideenfindung zur Umsetzung schreiten." Eine Zwischenbilanz der praktischen Erfahrungen beim Business Reengineering, in: zfo, 3/1996, S. 174-178
- Jochen, W./Lessel, E. (1996): Der Weg der Landeshauptstadt Saarbrücken zur Umsetzung des "Neuen Steuerungsmodells", in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, S. 37-52, Stuttgart u.a. 1996
- Jourdan, R./Jürgenliemk, R. (1991): Kommunal 2000: Die Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau und ihr Beitrag zur Marktwirtschaft, Schwäbisch Hall 1991
- Kaminski, C.J. (1996): Verwaltungsreform in der Kritik: Wuppertal, in: Die innovative Verwaltung, 6/1996, S. 28-31
- Kanther, M. (1996): Modernisierung der Bundesverwaltung, in: VOP, 5/1996, S. 6-10

- Karrenberg, H. (1994): Die mittelfristige Haushaltsentwicklung der Kommunen unter den veränderten Bedingungen, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung, S. 26-35, Berlin 1994
- Karrenberg, H./Münstermann, E. (1993): Gemeindefinanzenbericht 1993. Städtische Finanzen '93 - vor dem Kurswechsel, in: der städtetag, 2/1993, S. 60-153
- Karrenberg, H./Münstermann, E. (1994): Gemeindefinanzenbericht 1994. Talfahrt der städtischen Finanzen, in: der städtetag, 3/1994, S. 134-220
- Karrenberg, H./Münstermann, E. (1995): Gemeindefinanzenbericht 1995. Städtische Finanzen '95 - unter staatlichem Druck, in: der städtetag, 3/1995, S. 115-193
- Karrenberg, H./Münstermann, E. (1996): Gemeindefinanzenbericht 1996. Städtische Finanzen '96 - in der Sackgasse, in: der städtetag, 3/1996, S. 119-211
- Karrenberg, H./Münstermann, E. (1997): Gemeindefinanzenbericht 1997. Städtische Finanzen '97 - auf Maastricht-Kurs, in: der städtetag, 3/1997, S. 129-209
- Karrenberg, H./Münstermann, E. (1998): Gemeindefinanzenbericht 1998. Städtische Finanzen '98 - im Zeichen des Steuerverfalls, in: der städtetag, 3/1998, S. 143-233
- Katzenbach, J. R. (1993): Teams. Der Schlüssel zur Hochleistungsorganisation, Wien 1993
- Keller, M. (1995): Kommunal-Controlling, in: VOP, 6/1995, S. 380-388
- Kelling, O./Mutius, A.v. (1996a): Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit sichern. Teil 1: Kieler Reformprojekt soll in vier Phasen umgesetzt werden, in: VOP, 8/1996, S. 21-25
- Kelling, O./Mutius, A.v. (1996b): Vertrauen ist gut - Kontrakte sind besser. Vorstellung des Kieler Reformmodells (Teil 2), in: VOP, 9/1996, S. 19-23
- Kempf, T. (1986): Umsetzung organisatorischer Neuerungen, Berlin 1986
- Kersting, R. (1995): Finanzielle Leistungsanreize in Kommunalverwaltungen am Beispiel der Kreisverwaltung Kleve, in: Die innovative Verwaltung, 2/1995, S. 14-18
- Kersting, R. (1997): Finanzielle Handlungsspielräume durch Neustrukturierung der Verwaltung in Kleve, in: Die innovative Verwaltung, 4/1997, S. 6-8
- Kertscher, K. (1996): Bürgerbefragung als Orientierungshilfe, in: VOP, 8/1996, S. 49-51
- KGSt (1976-25): Verfahren der Aufgabenkritik, in: Bericht Nr. 25/1976, Köln 1976

-
- KGSt (1991-12): Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, in: Bericht Nr. 12/1991, Köln 1991
- KGSt (1992-19): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Das Fallbeispiel Tilburg, in: Bericht Nr. 19/1992, Köln 1992
- KGSt: Bürgernahe Verwaltung in den neuen Bundesländern. Leitbild, in: Bericht Nr. 2/1992, Köln 1992
- KGSt (1993-5): Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, in: Bericht Nr. 5/1993, Köln 1993
- KGSt (1993-6): Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, in: Bericht Nr. 6/1993, Köln 1993
- KGSt (1994-3): Externe Organisationsberatung, in: Bericht Nr. 3/1994, Köln 1994
- KGSt (1994-8): Das neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten , in: Bericht Nr. 8/1994, Köln 1994
- KGSt (1994-14): Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell, in: Bericht Nr. 14/1994, Köln 1994
- KGSt (1994-15): Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, in: Bericht Nr. 15/1994, Köln 1994
- KGSt: Haushaltskonsolidierung und Aufgabenkritik (Mitgliederbericht), in: Bericht Nr. 6/1994, Köln 1994
- KGSt (1995): Produktplan Soziales, in: MittKGSt 1995, S. 75
- KGSt (1995-1): Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept, in: Bericht Nr. 1/1995, Köln 1995
- KGSt (1995-6): Qualitätsmanagement, in: Bericht Nr. 6/1995, Köln 1995
- KGSt (1995-10): Das Neue Steuerungsmodell. Eine Zwischenbilanz, in: Bericht Nr. 10/1995, Köln 1995
- KGSt (1995-13): Personalkostenmanagement. Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung, in: Bericht Nr. 13/1995, Köln 1995
- KGSt: Informationsaustausch zwischen öffentlichen Verwaltungen, in: Bericht Nr. 8/1995, Köln 1995
- KGSt: Kommunales Informationsmodell KIM, in: Bericht Nr. 12/1995, Köln 1995

- KGSt (1996-1): Produktpläne und Produktbeschreibungen für die Kommunalverwaltung. Zwischenbericht Februar 1996, in: Bericht Nr. 1/1996, Köln 1996
- KGSt (1996-6): Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell, in: Bericht Nr. 6/1996, Köln 1996
- KGSt (1996-8): Kommune und Wettbewerb, in: Bericht Nr. 8/1996, Köln 1996
- KGSt (1996-10): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, in: Bericht Nr. 10/1996, Köln 1996
- KGSt (1996-11): Zentrale Steuerungsunterstützung, in: Bericht Nr. 11/1996, Köln 1996
- KGSt: Finanzmanagement im Neuen Steuerungsmodell. Der Wandel der Aufgaben der Kämmerei, in: KGSt-Materialien Nr. 2, Köln 1996
- KGSt: Technikunterstützte Informationsverarbeitung. Die ökonomische Dimension, in: Bericht Nr. 7/1996, Köln 1996
- KGSt (1997-13): Kundenbefragungen - Ein Leitfaden, in: Bericht Nr. 13/1997, Köln 1997
- KGSt (1998): Kommunales Informations- und Kommunikationssystem, in: KGSt-Info 1998, S. 89ff.
- KGSt (1998-4): Kontraktmanagement - Steuerung über Zielvereinbarungen, in: Bericht Nr. 4/1998, Köln 1998
- KGSt (1998-6): Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung, in: Bericht Nr. 6/1998, Köln 1998
- KGSt (1998-8): Geschäftsprozeßoptimierung - eine Wegbeschreibung, in: Bericht Nr. 8/1998, Köln 1998
- Kieser, A. (1996): Business Process Reengineering - neue Kleider für den Kaiser, in: zfo, 3/1996, S. 179-185
- Kimmelman, T. (1996): Acht Ordnungsämter auf dem Prüfstand, in: VOP, 5/1996, S. 21-23
- Kirchschläger, R. (1995): Die Verwaltung - Dienst am Menschen und Dienst an der Gemeinschaft, in: Verwaltung und Management, 4/1995, S. 196-198
- Kirsch, W./Esser, W.-M./Gabele, E.: Das Management des geplanten Wandels von Organisationen, Stuttgart 1979
- Kißler, L. (1994): Das kleine Rathaus, Baden-Baden 1994

- Kißler, L. (1998): Stillstand auf der "Baustelle"? Plädoyer für einen Erkenntnis- und Erfahrungsaustausch zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 11-20, Baden-Baden 1998
- Kißler, L./Bogumil, J. (1995): Der Bürgerladen Hagen - Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch mehr Arbeitsqualität, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 2, S. 65-78, Gütersloh 1995
- Klages, H. (1991): Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, in: Schanz, G. (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung, S. 1147-1166, Stuttgart 1991
- Klages, H. : Vernetzung als Qualitätsmerkmal der Personalentwicklung, in: VOP, 4/1992, S. 206-210
- Klages, H. (1993a): Möglichkeiten der Qualitätsmessung und -bewertung in der öffentlichen Verwaltung, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, S. 38-55, Baden-Baden 1993
- Klages, H. (1993b): Methodenfragen des Verwaltungswettbewerbs, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 32-47, Baden-Baden 1993
- Klages, H. (1995a): 2. Speyerer Qualitätswettbewerb 1994 - Konzept und Verlauf, in: Hill, H./ Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 27-37, Berlin u.a. 1995
- Klages, H. (1995b): Modernisierung als Prozeß, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Reform der Landesverwaltung, S. 7-24, Berlin u.a. 1995
- Klages, H. (1996): Konzept und Verlauf des 3. Speyerer Qualitätswettbewerbs, in: Hill, H./Klages, H.: Start zum 3. Speyerer Qualitätswettbewerb, S. 70-77, Speyer 1996
- Klages, H. (1997a): Verwaltungsmodernisierung: "harte" und "weiche" Aspekte, in: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.): Speyerer Forschungsberichte Nr. 172, Speyer 1997
- Klages, H. (1997b): Funktionswert von Mitarbeiterbefragungen, in: VOP, 1-2/1997, S. 34-38
- Klages, H. (1998): Verwaltungsmodernisierung: "harte" und "weiche" Aspekte II, in: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.): Speyerer Forschungsberichte Nr. 181, Speyer 1998
- Klages, H./Gensicke, T. (1996): Führungsstil der Verwaltung im Wandel, in: VOP, 8/1996, S. 34-39

- Klages, H./Gensicke, T. (1997): Mit immateriellen Anreizen motivieren, in: *Die innovative Verwaltung*, 5/1997, S. 30-33
- Klages, H./Gensicke, T./Haubner, O. (1994): Die Mitarbeiterbefragung, in: *VOP*, 5/1994, S. 322-327
- Klages, H./Masser, K. (1995): Zur Produktdiskussion, in: *Die innovative Verwaltung*, 3/1995, S. 30-33
- Klein, G./Rothgängel, F. (1995): Produktbörse Baden-Württemberg, in: *Die innovative Verwaltung*, 3/1995, S. 20-25
- Klein, S. u.a. (1993): Kreis Siegen-Wittgenstein - Kraftfahrzeugzulassungsstelle, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): *Spitzenverwaltungen im Wettbewerb*, S. 172-178, Baden-Baden 1993
- Kliensch, H.-G. (1995): Identifikation und Beurteilung der bestimmenden Einflüsse auf Reorganisationen, in: *zfo*, 2/1995, S. 100-105
- Klöti, U./Widmer, T. (1996): Anforderungen an die Evaluationsforschung, in: *Verwaltung und Management*, 3/1996, S. 135-137
- Klotz, E./Mauch, S. (1994a): Personalmanagement in Baden-Württemberg (Teil 1), in: *VOP*, 4/1994, S. 232-238
- Klotz, E./Mauch, S. (1994b): Personalmanagement in Baden-Württemberg (Teil 2), in: *VOP*, 5/1994, S. 336-346
- Klotz, E./Mauch, S. (1994c): Personalmanagement in Baden-Württemberg (Teil 3), in: *VOP*, 6/1994, S. 431-434
- Klotz, E./Mauch, S. (1995a): Personalmanagement in Baden-Württemberg (Teil 4), in: *VOP*, 1/1995, S. 28-31
- Klotz, E./Mauch, S. (1995b): Personalmanagement in Baden-Württemberg (Teil 5), in: *VOP*, 2/1995, S. 116-119
- Klotz, E./Mauch, S. (1995c): Personalmanagement in Baden-Württemberg (Teil 6), in: *VOP*, 3/1995, S. 179-181
- Klützw, F. (1996): Von der Not und der Tugend des Arbeitens unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten in niederländischen Kommunen, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): *Kommunen in Not - Wege aus der Krise*, S. 95-111, Stuttgart 1996
- Knauf, J.T. (1997a): Benchmarking - das Lernen vom Besten, in: *VOP*, 1-2/1997, S. 23-25

- Knauf, J.T. (1997b): Methode der Studie und Kennzahlentypologie, in: VOP, 3/1997, S. 20-21
- Knauf, J.T. (1997c): Einflußgrößen der Verwaltungsproduktivität, in: VOP, 4/1997, S. 20-21
- Knauf, J.T. (1997d): Benchmarking, in: VOP, 5/1997, S. 22-23
- Knauf, J.T. (1997e): Interkommunales Lernen aus vergleichenden Analysen, in: VOP, 7/1997, S. 28-29
- Knauf, J.T. (1997f): Reorganisationsansatz für die Modernisierung, in: VOP, 8/1997, S. 26-27
- Knudtsen, J./Papenheim-Tockhorn, H. (1998): Modernisierung zum Nutzen der Bürger, in: VOP, 3/1998, S. 28-31
- Kobi, J.-M. (1994): Management des Wandels, Bern u.a. 1994
- Koch, H.G. (1996): Reform braucht Behutsamkeit und Zeit, in: VOP, 8/1996, S. 17-20
- Koch, R. (1982): Management von Organisationsänderungen in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1982
- Koch, R. (1991): Leistungsorientierte Mitarbeiterführung in der öffentlichen Verwaltung, in: Schanz, G. (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung, S. 1167-1185, Stuttgart 1991
- Koch, W. (1995): Systematische Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung, in: Verwaltung und Management, 6/1995, S. 342-346
- Kodolitsch, P.v./Olbermann, S. (1996): Porträts zur Verwaltungsmodernisierung in den Städten, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Städte auf dem Reformweg, S. 7-14, Köln, Berlin 1996
- Koetz, A. G. (1993): Auf dem Weg zum "Als-ob"-Wettbewerb, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, S. 145-166, Baden-Baden 1993
- Koetz, A. G. (1994): Von der "organisierten Unverantwortung" zum "Als-ob"-Wettbewerb, in: Dreesmann, H./Kraemer-Fieger, S. (Hrsg.): Moving, S. 289-316, Wiesbaden 1994
- Koetz, A.G. (1996): Motivation im öffentlichen Dienst, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, S. 205-225, Stuttgart 1996

- Kölmel, H. (1996): Der Wandel der Aufgaben in den Querschnittsämtern am Beispiel der Stadt Köln, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, S. 115-137, Stuttgart 1996
- König, H. (1994): Controlling in der öffentlichen Verwaltung?, in: VOP, 3/1994, S. 158-162
- König, K. (1995): "Neue" Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, in: Die öffentliche Verwaltung, 9/1995, S. 349-358
- König, K. (1997): Modernisierung in Staat und Verwaltung. Zum neuen öffentlichen Management, Baden-Baden 1997
- Kopperger, G. (1996): Total Quality Management und Lean Management als Grundlage zur Entwicklung von Leistungsverwaltungen, in: Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.): Modernes Verwaltungsmanagement, S. 48-64, Stuttgart u.a. 1996
- Korintenberg, W. (1997): Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung. Erfolgs- und Mißerfolgskriterien im Reformprozeß, Wiesbaden 1997
- Kraemer, W./Felix, B. (1994): Erschließung von Kostensenkungspotentialen durch Gemeinkostenwertanalyse und Geschäftsprozeßoptimierung, in: Scheer, A.-W. (Hrsg.): Rechnungswesen und EDV, S. 243-264, Heidelberg 1994
- Kraemer-Fieger, S. (1994): Promotoren des Wandels: die Moving-Manager, in: Dreesmann, H./Kraemer-Fieger, S. (Hrsg.): Moving, S. 129-155, Wiesbaden 1994
- Kraus, W. (1996): Veränderungsstrategien für die Kommunalverwaltung: Das Konzept der Organisationsentwicklung, in: Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.): Modernes Verwaltungsmanagement, S. 173-191, Stuttgart u.a. 1996
- Kreuzberger, J./Beer, R. (1996): Unterstützung statt politischer Rechtfertigung, in: VOP, 9/1996, S. 28-33
- Kroemer, B./Malsch, B. (1995): Übergang zu einer neuen Steuerung der Stadtverwaltung Coswig, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Lernen von Spitzenverwaltungen, S. 133-160, Berlin u.a. 1995
- Krönes, G. (1997): Outsourcing von öffentlichen Leistungen, in: VOP, 6-7/1997, S. 30-34
- Krüger, W. (1994a): Transformations-Management. Grundlagen, Strategien, Anforderungen, in: Gomez, P. u.a. (Hrsg.): Unternehmerischer Wandel, S. 199-228, Wiesbaden 1994

- Krüger, W. (1994b): Umsetzung neuer Organisationsstrategien: Das Implementierungsproblem, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Sonderheft 33/1994, S. 197-221
- Kuban, M. (1993): Abschied vom Rasenmäher? - Neue Strategien der Haushaltskonsolidierung durch Budgetierung, in: Zeitschrift für Kommunal финанzen, 7/1993, S. 146-149
- Kuban, M. (1996a): Konzern Stadt - Die Steuerung der Beteiligungen, in: Schöneich, M. (Hrsg.): Reformen im Rathaus. Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, S. 99-128, Köln 1996
- Kuban, M. (1996b): Budgetierung als Eintrittsstrategie in das "Neue Steuerungsmodell", in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, S. 13-24, Stuttgart u.a. 1996
- Kuban, M. (1997): Modernisierung der Verwaltungsaufgaben in der Stadt Duisburg, in: Wirtschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hrsg.): Kommunales Management im Wandel, S. 179-190, Bonn u.a. 1997
- Kühnlein, G./Wohlfahrt, N. (1994): Lean administration/lean government - ein neues Leitbild für die öffentlichen Verwaltungen?, in: Arbeit, 1/1994, S. 3-18
- Kunerth, W. (1994): top - das Programm von Siemens zur umfassenden weltweiten Steuerung von Produktivität und Innovation, in: Horvath, Peter (Hrsg.): Kunden und Prozesse im Fokus, S. 81-91, Stuttgart 1994
- Lang, E. (1996): Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.): Modernes Verwaltungsmanagement, S. 13-47, Stuttgart u.a. 1996
- Lappe, W. u.a. (1997): Duisburg: Human Resources Management, in: Pröhl, M. (Hrsg.): Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft, S. 457-499, Gütersloh 1997
- Läpple, F. (1997): Der saarländische Weg zur Kommunalreform, in: VOP, 3/1997, S. 9-11
- Laux, E. (1993): Randbemerkung. Unternehmen Stadt?, in: Die öffentliche Verwaltung, 12/1993, S. 523-524
- Laux, E.: Vom Verwalten: Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen, Baden-Baden 1993
- Laux, E. (1994): Die Privatisierung des öffentlichen Dienstes. Brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung?, in: Der Gemeindehaushalt, 8/1994, S. 169-174

- Laux, E.: Randbemerkung. Die Mär von der "Großen Vision", in: Die öffentliche Verwaltung, 9/1994, S. 777-778
- Laux, E. (1995): Pro und Contra: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Die innovative Verwaltung, 1/1995, S. 15-18
- Lenk, K. (1995): Business Process Reengineering: Sind die Ansätze der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar?, in: online, 2/1995, S. 67-75
- Lenk, K./Irrs, R. (1993): Mehr Dienstleistungsqualität im ländlichen Raum durch BürgerBüros, in: VOP, 3/1993, S. 164-169
- Lerche, R. (1995): Verwaltung als Dienstleistung: Das Bürgeramt Heidelberg, in: Die innovative Verwaltung, 3/1995, S. 48-51
- Lessel, E. (1998): Verwaltungsmodernisierung bei der Landeshauptstadt Saarbrücken aus der Beratersicht, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 87-92, Baden-Baden 1998
- Linden, F.A. (1996): Traurige Bilanz, in: manager magazin, August 1996, S. 112-113
- Linkenheil, R. (1996a): Nürnberg verteilt die Verantwortung, in: Handelsblatt vom 25.06.1996, Serie "Kommunen: Wege aus der Krise"
- Linkenheil, R. (1996b): Personal in Passau verlangt Reformen, in: Handelsblatt vom 16.07.1996, Serie "Kommunen: Wege aus der Krise"
- Lipphardt, M. (1994): Chaos im öffentlichen Dienst?, Bergisch-Gladbach 1994
- Littkemann, J.: Projektmanagement und Projektcontrolling, in: zfo, 2/1998, S. 68-73
- Löffler, E. (1998): Verwaltungsmodernisierung im Internationalen Vergleich, Stuttgart 1998
- Löhr, U. (1995): Sparstrategien im Personalbereich, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 53-54, Berlin 1995
- Lohse, J.-M. (1997): Neue Beratungsanforderungen bei der Implementierung von Reengineeringprojekten, in: Nippa, M./Scharfenberg, H. (Hrsg.): Implementierungsmanagement, S. 189-200, Wiesbaden 1997
- Look, J. (1993): Die Kreisverwaltung Kleve, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 131-141, Baden-Baden 1993
- Lübbe, H. (1993): Der Lebenssinn der Technik, in: IBM-Nachrichten, Heft 312/1993, S. 6-15
- Lüder, K. (1993): Verwaltungscontrolling, in: Die öffentliche Verwaltung, 7/1993, S. 265-272

- Lüder, K. (1996a): Konzeptionelle Grundlage des Neuen Kommunalen Rechnungswesen (Speyerer Verfahren), Stuttgart 1996
- Lüder, K. (1996b): Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?, in: Die öffentliche Verwaltung, 3/1996, S. 93-100
- Lüder, K. (1997): Neuere Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen, in: Coenenberg, A. G./Baum, H. G./Heinhold, M./Steiner, M. (Hrsg.): Controlling öffentlicher Einrichtungen, S. 169-178, Stuttgart 1997
- Maas, H. (1995): Bielefeld: Experimentierfeld Innere Verwaltung, in: Die innovative Verwaltung, 5/1995, S. 22-24
- Maas, H. (1997): Reformansätze der Stadt Bielefeld, in: Hill, H./ Klages, H. (Hrsg.): Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen, S. 97-110, Stuttgart u.a. 1997
- Mader, L. (1996): Evaluationen als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft, in: Verwaltung und Management, 3/1996, S. 138-140
- Mäding, H. (1994): Optionen kommunaler Haushaltskonsolidierung, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung, S. 37-64, Berlin 1994
- Mäding, H. (1996a): Sparen zur Sicherung der Handlungsspielräume, in: Reidenbach, M. (Hrsg.): Kommunale Finanzen, S. 215-231, Berlin 1996
- Mäding, H. (1996b): Bedingungen einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik der Kommunen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, I/1996, S. 81-97
- Mahnkopf, R. (1996): Budgetierung - die Antwort auf veränderte Anforderungen an den kommunalen Haushalt, in: Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.): Modernes Verwaltungsmanagement, S. 87-143, Stuttgart u.a. 1996
- Mai, H. (1995): Die Modernisierung des Main-Kinzig-Kreises - Beteiligung der BürgerInnen und Beschäftigten als Voraussetzungen für die Reform, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 2, S. 87-98, Gütersloh 1995
- Maij, N. G. (1997): Tilburg: Wettbewerb in Kommunalverwaltungen, in: Pröhl, M. (Hrsg.): Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft, S. 167-204, Gütersloh 1997
- Malsch, B. (1997): Vier Jahre Verwaltungsreform in Coswig. Erfahrungen, Ausblicke, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß, S. 173-204, Stuttgart u.a. 1997

- Maly, U. (1997): Leistungen der Verwaltung intern verrechnen, in: VOP, 11/1997, S. 22-24
- Meindl, R. (1996): Beurteilung und Überwindung innerbetrieblicher Hemmnisse, in: Bullinger, H.-J./Warnecke, H.-J. (Hrsg.): Neue Organisationsformen im Unternehmen, S. 1062-1077, Berlin u.a. 1996
- Mensch, G. (1993): Budgetierung, in: Die Betriebswirtschaft, 6/1993, S. 819-827
- Merz, E. (1996): Einbeziehung externer Berater, in: Bullinger, H.J./Warnecke, H.-J. (Hrsg.): Neue Organisationsformen im Unternehmen, S. 1078-1084, Berlin u.a. 1996
- Metzen, H. (1994): Schlankheitskur für den Staat, Frankfurt 1994
- Meyer, A./Dornach, F. (1996): Das Deutsche Kundenbarometer 1996 - Qualität und Zufriedenheit - Jahrbuch der Kundenzufriedenheit in Deutschland 1996, München 1996
- Meyer-Pries, D. (1995): Zur Reduzierung von Personalkosten, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 50-52, Berlin 1995
- Mezger, E. (1998): Das Netzwerk "Kommunen der Zukunft" und der Beitrag der Hans-Böckler-Stiftung, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 21-38, Baden-Baden 1998
- Michels, Y. (1997): Abschluß des Wettbewerbs als eine Etappe der Reform, in: VOP, 3/1997, S. 12-15
- Möller, D.: Marburger Leitbild eines bürgernahen Dienstleisters, in: VOP, 12/1996, S. 13-16
- Morath, K. (Hrsg.): Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, Bad Homburg 1994
- Morsbach, G. (1997): Projektmanagement in Verwaltungsreformprojekten - ein strategischer Erfolgsfaktor, in: Die innovative Verwaltung, 3/1997, S. 33-35
- Mühlhaupt, L.: Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1987
- Müller, M. (1995): Modell ohne Reiz, in: Die Zeit, 28.4.1995, S. 27
- Müller-Seitz, P./Heyer, N. (1994): Führungsgrundsätze für die öffentliche Verwaltung, in: VOP, 6/1994, S. 422-424
- Mürmann, U. (1997): Modern und bürgernah. Kommunen im Wettbewerb, in: VOP, 1-2/1997, S. 46
- Mutius, A. von (Hrsg.): Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Neuwied 1984

-
- Naschold, F. (1993): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin 1993
- Naschold, F. (1994): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, S. 363-414, Gütersloh 1994
- Naschold, F. (1995a): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin 1995
- Naschold, F. (1995b): Modernisierung des öffentlichen Sektors - Haushaltskonsolidierung, Leistungstiefe, "Prozeß-Reengineering", in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation zum Symposium, S. 21-38, Gütersloh 1995
- Naschold, F. (1997): Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform, in: KGSt-Sonderinfo, 10.01.1997, S. 1-16
- Naschold, F. u.a. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin 1996
- Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (Hrsg.) (1998): Kommunale Spitzeninnovationen, Berlin 1998
- Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.) (1994): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh 1994
- Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.) (1995): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation zum Symposium, Gütersloh 1995
- Naser, S. (1995): Pro und Contra: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Die innovative Verwaltung, 1/1995, S. 21-23
- Necker, T. (1995): Öffentliche Verwaltung und Innovation: Die Sicht eines Unternehmers, in: Reinermann, H. (Hrsg.): Neubau der Verwaltung, S. 24-32, Heidelberg 1995
- Neumann, H. (1996): Beteiligungsmanagement und -controlling unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Unternehmen, München 1996
- Nippa, M.: Erfolgsfaktoren organisatorischer Veränderungsprozesse in Unternehmen - Ergebnisse einer Expertenbefragung, in: Nippa, M./Scharfenberg, H. (Hrsg.): Implementierungsmanagement, S. 21-57, Wiesbaden 1997

- Nippa, M./Scharfenberg, H. (Hrsg.): Implementierungsmanagement, Wiesbaden 1997
- Nüttgens, M./Zimmermann, V./Hack, D. (1994): Modellbasiertes Verwaltungscontrolling - von der Kameralistik zur Prozeßkostenrechnung, in: Scheer, A.-W. (Hrsg.): Rechnungswesen und EDV, S. 243-264, Heidelberg 1994
- o.V. (1995a): Fiedler: Wir sind finanziell im Eimer, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung, 13.9.1995
- o.V. (1995b): 1:1-Abbildung nicht zur Steuerung geeignet, in: Die innovative Verwaltung, 3/1995, S. 16
- o.V. (1996a): Bei den Kommunen Einsparmöglichkeiten in Millionenhöhe, in: FAZ vom 04.07.1996
- o.V. (1996b): Rückgang der Kundenzufriedenheit, in: VOP, 12/1996, S. 6
- o.V. (1997): Das mühsame Beratergeschäft mit dem noch nicht schlanken Staat, in: FAZ vom 15.10.1997, S. 24
- OECD (1995): Public Management Developments. Update 1995, Paris 1995
- OECD (1997a): Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997, Paris 1997
- OECD (1997b): In Search of Results. Performance Management Practices, Paris 1997
- Oechsler, W.A. (1997): Reform des öffentlichen Dienstrechts - Aufbruch zu leistungsorientiertem Personalmanagement?, in: Die innovative Verwaltung, 3/1997, S. 30-32
- Oechsler, W.A./Vaanholt, S. (1997): Dienstrechtsreform - klein, aber auch nicht fein, in: Die Betriebswirtschaft, 57 (1997), Heft 4, S. 529-540
- Olbermann, S. (1996): Städteporträts zur Verwaltungsmodernisierung, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Städte auf dem Reformweg, S. 25-213, Köln, Berlin 1996
- Osborne, D./Gaebler, T. (1992): Reinventing government, Reading 1992
- Osborne, D./Gaebler, T. (1997): Der innovative Staat, Wiesbaden 1997
- Osner, A. (1997a): Abkehr vom Zentralismus für mehr Flexibilität und Bürgerfreundlichkeit in der Detmolder Verwaltung, in: Hill, H./ Klages, H.(Hrsg.): Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen, S. 111-138, Stuttgart u.a. 1997
- Osner, A. (1997b): Kommunalfinanzen produktbezogen steuern, in: VOP, 3/1997, S. 24-27

-
- Osterhold, G. (1996): Veränderungsmanagement, Wiesbaden 1996
- Osterloh, M./Hunziker, A.W. (1998): Strategisches Prozeßmanagement in der öffentlichen Verwaltung, in: zfo 1/1998, S. 11-15
- Otting, O. (1997): Von der "Beziehungskiste" zum "Innovationsdreieck": Erfolgsbedingungen politischer Akzeptanz des NSM, in: Die innovative Verwaltung 1/1997, S. 32-36
- Parodi-Neef, S. (1993): Betriebswirtschaftliches Denken in einer Landesverwaltung, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, S. 69-76, Baden-Baden 1993
- Paul, G. (1994): Organisationsentwicklung: Verwaltungen helfen sich selbst, Stuttgart u.a. 1994
- Perich, R. (1994): Wie können Vorgesetzte und Mitarbeiter Veränderungen erfolgreich bewältigen?, in: io management, 1/1994, S. 33-37
- Petersen, K. (1991): Die Rolle der Beratungsunternehmen in der Controlling-Entwicklung, in: Weber, J./Tylowski, O. (Hrsg.): Perspektiven der Controlling-Entwicklung in öffentlichen Institutionen, S. 159-175, Stuttgart 1991
- Petry, J. (1995): Haushaltskonsolidierung mit neuen Steuerungselementen, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 138-156, Berlin 1995
- Plamper, H. (1993): Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung bei der Stadt Nürnberg, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 163-171, Baden-Baden 1993
- Plamper, H. : Modernisierung mit Konsolidierung verbinden, in: VOP, 9/1996, S. 14-18
- Plamper, H. (1997): Starke Kommunen in der globalen Wirtschaft, in: KGSt-Sonderinfo, 25.01.1997, S. 1-7
- Plamper, H.: Neue Steuerungsmodelle im kommunalen Bereich: Überblick und Erfahrungen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 6/1997, S. 613-628
- Plate, K. (1994): Kommunale Wirtschaftsförderung in Heidelberg: Die Idee der One-Stop-Agency, in: Morath, K. (Hrsg.): Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, S. 109-112, Bad Homburg 1994
- Potthast, U. (1996): Organisation des politischen Controllings, in: der städtetag 9/1996, S. 600-604

- Potthast, U. (1998): Die gelebte Wirklichkeit der Verwaltungsreformen. Erkenntnisse zur Personalentwicklungsarbeit, in: *der städtetag*, 7/1998, S. 493-498
- Prinz, H. (1997): Change Management als Daueraufgabe, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): *Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß*, S. 261-294, Stuttgart u.a. 1997
- Probst, G.J.B. (1994): Organisationales Lernen und die Bewältigung von Wandel, in: Gomez, P. u.a. (Hrsg.): *Unternehmerischer Wandel*, S. 295-320, Wiesbaden 1994
- Pröhl, M. (1993): Zielsetzung und Methodik der Preisvergabe, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Carl-Bertelsmann-Preis 1993: Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*, S. 9-22, Gütersloh 1993
- Pröhl, M. (1994): Carl-Bertelsmann-Preis: Zielsetzung und Methodik der Preisvergabe, in: Fritsch, R./Matschke, J. (Hrsg.): *Reformen statt Ruinen*, S. 9-28, Stuttgart 1994
- Pröhl, M. (Hrsg.) (1997): *Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft*, Gütersloh 1997
- Promberger, K. (1993): Verwaltungscontrolling, in: Strehl, F. (Hrsg.): *Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung*, S. 89-130, Wien 1993
- Räder, B.K. (1996): Umsetzung neuer Verwaltungsmodelle am Beispiel eines Bürgeramtes, in: Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.): *Modernes Verwaltungsmanagement*, S. 215-230, Stuttgart u.a. 1996
- Radtke, B. (1998): Entwicklung des Leitbildes parallel zur Reform, in: *VOP*, 5/1998, S. 16-19
- Rau, R. (1998): Wuppertaler Modernisierungsbemühungen aus Sicht des Personalrates, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): *Stillstand auf der "Baustelle"?*, S. 121-128, Baden-Baden 1998
- Raulf, M. (1995): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, in: *VOP*, 6/1995, S. 389-393
- Recker, E. (1994): Nur Entlastung von Pflichtausgaben kann Personalkosten der Kommunen senken, in: *Handelsblatt* vom 16.2.1994
- Reddin, W.J. (1978): My Errors in Organization Development, in: Golembiewski, R.T./Eddy, W.B. (Hrsg.): *Organization Development in Public Administration, Part 2: Public Sector Applications for Organization Development Technology*, New York 1978

-
- Reichard, C. (1987): Motivationsförderung durch Verantwortungsdelegation, in: Böhret, C. u.a. (Hrsg.): Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 385-388, Opladen 1987
- Reichard, C. (1990): Motivationsförderungssysteme in der öffentlichen Verwaltung, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung im Umbruch, Gütersloh 1990
- Reichard, C. (1993): Internationale Entwicklungstrends im kommunalen Management, in: Banner, G./Reichard, C. (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa, S. 3-24, Köln 1993
- Reichard, C. (1994): Umdenken im Rathaus, Berlin 1994
- Reichard, C. (1996): Die "New-Public-Management"-Debatte im internationalen Kontext, in: Wollmann, H./Reichard, C. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, S. 241-274, Basel u.a. 1996
- Reichmann, T./Haiber, T. (1994): Kommunales Ziel- und Ressourcen-Controlling, in: Controlling, 4/1994, S. 184-195
- Reichwein, A.: Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß. Anforderungen an ein zukünftiges Prozeßmanagement, in: Hill, H./ Klages, H. (Hrsg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß, S. 23-40, Stuttgart u.a. 1997
- Reidenbach, M. (1996): Zur längerfristigen Entwicklung der kommunalen Finanzen, in: Reidenbach, M. (Hrsg.): Kommunale Finanzen, S. 29-49, Berlin 1996
- Reidenbach, M. (Hrsg.): Kommunale Finanzen, in: Deutsches Institut für Urbanistik: Materialien 4/96, Berlin 1996
- Reinermann, H. (1993): Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung?, Speyer 1993
- Reinermann, H. (1994): Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyer 1994
- Reinermann, H. (1996): Zum WAS und WIE der neuen Steuerungsmodelle, in: Scheer, A.-W./Friedrichs, J. (Hrsg.): Innovative Verwaltungen 2000, S. 31-40, Wiesbaden 1996
- Reinermann, H. (Hrsg.): Führung und Information, Heidelberg 1991
- Reinermann, H. (Hrsg.): Neubau der Verwaltung, Heidelberg 1995
- Reinhardt, P. (1994): Die Stadt Mannheim soll zum "Konzern" werden, in: Handelsblatt vom 7.3.1994

- Reinhardt, P. (1996): Mannheim ist in bester Gesellschaft mit der privaten Wirtschaft, in: Handelsblatt vom 23.07.1996, Serie "Kommunen: Wege aus der Krise"
- Reiß, M. (1993a): Führungsaufgabe Implementierung, in: Personal, 12/1993, S. 551-555
- Reiß, M. (1993b): Implementierung integrierter Gruppenkonzepte - ein kritischer Erfolgsfaktor des Lean management, in: Corsten, H. /Will, T. (Hrsg.): Lean production, S. 109-134, Stuttgart, Berlin, Köln 1993
- Reiß, M. (1995a): Projektmanagement, in: Corsten, H./Reiß, M. (Hrsg.): Handbuch Unternehmensführung, S. 447-457, Wiesbaden 1995
- Reiß, M. (1995b): Implementierungsarbeit im Spannungsfeld zwischen Effektivität und Effizienz, in: zfo 5/1995, S. 278-282
- Reiß, M. (1995c): Implementierung, in: Corsten, H./Reiß, M. (Hrsg.): Handbuch Unternehmensführung, S. 291-301, Wiesbaden 1995
- Reiß, M.: Change Management als Herausforderung, in: Reiß, M./Rosenstiel, L.v./Lanz, A. (Hrsg.): Change Management, S. 5-30, Stuttgart 1997
- Reiß, M.: Instrumente der Implementierung, in: Reiß, M./Rosenstiel, L.v./Lanz, A. (Hrsg.): Change Management, S. 91-108, Stuttgart 1997
- Reiß, M.: Optimierung des Wandels, in: Reiß, M./Rosenstiel, L.v./Lanz, A. (Hrsg.): Change Management, S. 123-145, Stuttgart 1997
- Reiß, M./Rosenstiel, L.v./Lanz, A. (Hrsg.) (1997): Change Management. Programme, Projekte und Prozesse, Stuttgart 1997
- Rembor, R.-P. (1996): Controlling in der Kommunalverwaltung - Entwicklungsstand und Perspektiven, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Controlling im Neuen Steuerungsmodell, S. 1-22, Düsseldorf 1996
- Richter, R. (1996): Gefahren für die Verwaltungsreform, in: Die innovative Verwaltung, 2/1996, S. 35-40
- Richter, W. (1995): Effiziente Nutzung von kommunalem Vermögen als Haushaltskonsolidierungsansatz, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 72-78, Berlin 1995
- Richter, W./Dreyer, M. (1998): Subventionierte Leistungen transparent machen, in: VOP, 11/1998, S. 21-24
- Rienaß, U. (1998): Erstickt die Reform an der eigenen Bürokratie?, in: VOP, 1-2/1998, S. 12-14

- Rosenberger, J. (1995): Unternehmen Stadt Passau - Unser Weg zum kommunalen Management, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Lernen von Spitzenverwaltungen, S. 193-208, Berlin u.a. 1995
- Rosenstiel, L. v.: Verhaltenswissenschaftliche Grundlagen von Veränderungsprozessen, in: Reiß, M./Rosenstiel, L.v./Lanz, A. (Hrsg.): Change Management, S. 191-212, Stuttgart 1997
- Rothgang, E./Schauerte, H.-H. (1997): Reform-Management als Gemeinschaftsaufgabe - Erfahrungen aus dem Modernisierungsprozeß der Stadt Wuppertal, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß, S. 295-314, Stuttgart u.a. 1997
- Röthig, P. (1992): Kritik an der Bürokratie. Zum Verdrußpotential der Unternehmen gegenüber der öffentlichen Verwaltung, in: VOP, 1/1992, S. 12-17
- Rudloff, W. (1993): Sprengsatz am Fundament des Staates, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 285 vom 10.12.1993, S. 10
- Runge, A./Scholz, J./Wirth, S. (1995): Beteiligungsorientierte Reorganisation des Personalwesens, in: Verwaltung und Management, 2/1995, S. 116-120
- Sachverständigenrat Schlanker Staat (Hrsg.) (1997a): Abschlußbericht Band 1, Bonn o.J. (1997)
- Sachverständigenrat Schlanker Staat (Hrsg.) (1997b): Abschlußbericht Band 2: Materialband, Bonn o.J. (1997)
- Sachverständigenrat Schlanker Staat (Hrsg.) (1997c): Abschlußbericht Band 3: Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, Bonn o.J. (1997)
- Sander, R. (1995): Warstein: Neue Steuerung in einer mittleren Gemeinde, in: Die innovative Verwaltung 5/1995, S. 9-13
- Schanz, G. (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung, Stuttgart 1991
- Scharfenberg, H.: Implementierungsmanagement - effektiv und effizient, in: Nippa, M./Scharfenberg, H. (Hrsg.): Implementierungsmanagement, S. 11-18, Wiesbaden 1997
- Schauerte, H.-H. (1998): "Baustelle" Verwaltungsreform in der Stadt Wuppertal, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 111-120, Baden-Baden 1998
- Schedler, K. (1993): Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Bern u.a. 1993

- Schedler, K. (1994): Die Verwaltung auf der Suche nach Wirksamkeit, in: VOP, 3/1994, S. 191-196
- Schedler, K. (1995a): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern u.a. 1995
- Schedler, K. (1995b): Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Winter 1995, S. 154-166
- Schedler, K. (1996): Die Kultur der wirkungsorientierten Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 1/1996, S. 14-18
- Schedler, K./Mäder, H. (1991): Controlling, Evaluation und Reformen in der Verwaltung, in: VOP, 6/1991, S. 387-389
- Scheer, A.-W. (1995): Der Organisator: Wanderer im Land der unbegrenzten digitalen Möglichkeiten, in: Reinermann, H. (Hrsg.): Neubau der Verwaltung, S. 317-330, Heidelberg 1995
- Scheer, A.-W. (Hrsg.): Rechnungswesen und EDV, Heidelberg 1994
- Scheer, A.-W. (Hrsg.): Rechnungswesen und EDV, Heidelberg 1996
- Scheer, A.-W./Friedrichs, J. (Hrsg.): Innovative Verwaltungen 2000, in: Schriften zur Unternehmensführung, Band 57, Wiesbaden 1996
- Scheer, A.-W./Nüttgens, M./Zimmermann, V. (1996): Business Process Reengineering in der Verwaltung, in: Scheer, A.-W./Friedrichs, J. (Hrsg.): Innovative Verwaltungen 2000, S. 11-30, Wiesbaden 1996
- Schinnerl, S. (1998): Geschäftsprozeßorganisation auf der Basis von definierten Produkten bei der Landeshauptstadt München, in: zfo 1/1998, S. 40-43
- Schmalenbach-Gesellschaft (Hrsg.): Reengineering: Konzepte und Umsetzung innovativer Strategien und Strukturen, Stuttgart 1995
- Schmalstieg, H. (1996): Mehr Verantwortung für die Fachämter, in: VOP, 6-7/1996, S. 6-8
- Schmid, H. (1990): Implementation organisatorischer Neuerungen in der öffentlichen Verwaltung, in: VOP, 4/1990, S. 278-280
- Schmidberger, J. (1993): Controlling für öffentliche Verwaltungen, Wiesbaden 1993
- Schmithals, E. (1994): Externe Organisationsberatung, in: VOP, 3/1994, S. 197-200

- Schmithals, E. (1996): Outputorientierte Steuerung für Gemeinden, in: VOP, 3-4/1996, S. 21-25
- Schmithals, E. (1997): Leistungsfähigkeit durch interkommunalen Wettbewerb, in: Wirtschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hrsg.): Kommunales Management im Wandel, S. 147-157, Bonn u.a. 1997
- Schnabel, S./Pott, G. (1995): Mehreinnahmen durch vollständige und zeitnahe Betriebskostenabrechnung, in: Verwaltungsorganisation, 3-4/1995, S. 42-43
- Scholtysik, P. u.a. (1997): Steuerung anhand von wirkungsorientierten Produkten, in: der städteTag, 11/1997, S. 722-730
- Schönebeck, D. (1993): Schwerpunkte eines Entwicklungsprogramms für die Stadtverwaltung Essen, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 113-118, Baden-Baden 1993
- Schöneich, M. (1996): Reformen im Rathaus. Einleitung, in: Schöneich, M. (Hrsg.): Reformen im Rathaus. Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, S. 1-18, Köln 1996
- Schöneich, M. (Hrsg.) (1996): Reformen im Rathaus. Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln 1996
- Schramm, G. (1997): Personalkostenreduzierung in Mannheim, in: Hauser, A./Neubarth, R./Obermair, W. (Hrsg.): Handbuch soziale Dienstleistungen, S. 571-589, Neuwied u.a. 1997
- Schreyögg, G./Noss, C. (1995): Organisatorischer Wandel: Von der Organisationsentwicklung zur lernenden Organisation, in: Die Betriebswirtschaft, 2/1995, S. 169-186
- Schröer, H. (1996): Die Stadt Trier - eine mittlere Kommune auf dem Weg zum modernen Dienstleistungsunternehmen, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, S. 139-161, Stuttgart 1996
- Schröer, H. (1997a): Neue Steuerung in Trier - Probleme und deren Bewältigung, in: Die innovative Verwaltung, 1/1997, S. 6-11
- Schröer, H. (1997b): Unternehmensleitbild, in: Hauser, A./Neubarth, R./Obermair, W. (Hrsg.): Handbuch soziale Dienstleistungen, S. 208-225, Neuwied u.a. 1997
- Schröter, M.: Kommunalverwaltung, Veränderung und Mikropolitik, Pfaffenweiler 1995
- Schubert, H.-J. (1997): Veränderungsmanagement, in: zfo, 6/1997, S. 355-360

- Schückhaus, U. (1996): Politikeinbindung und Politikentwicklung im Rahmen der Neuen Steuerungsmodelle, in: Schückhaus, U. (Hrsg.): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, S. 19-35, Stuttgart 1996
- Schückhaus, U. (Hrsg.) (1996): Kommunen in Not - Wege aus der Krise, Stuttgart 1996
- Schulmeyer, G. (1994): Culture change Program - Veränderung von Strukturen und Verhalten in einer großen Organisation, in: OFW (Hrsg.): Mehrwert Information, S. 215-226, Wiesbaden 1994
- Schulte, W./Wiechers, M. (1995): Ludwigshafen 2000, in: Die innovative Verwaltung, 6/1995, S. 16-21
- Schulze, H. (1995): Skepsis aus dem Nähkästchen, in: Die innovative Verwaltung, 5/1995, S. 13-17
- Schwarting, G. (1993): Der kommunale Haushalt. Haushalts- und Kassenwesen - Haushaltssteuerung - Rechnungswesen, Berlin 1993
- Schwarze, J. (1995a): Strategische Konzeption von Outsourcing-Architekturen (Teil 1), in: VOP, 1/1995, S. 4-9
- Schwarze, J. (1995b): Strategische Konzeption von Outsourcing-Architekturen (Teil 2), in: VOP, 2/1995, S. 84-88
- Schweitzer, M. (1994): Der Main-Kinzig-Kreis als Non-Profit-Unternehmen: Ein Landkreis reformiert sich, in: Fritsch, R./Matschke, J. (Hrsg.): Reformen statt Ruinen, S. 103-141, Stuttgart 1994
- Semmler, J. (1997): Verwaltung auf dem Weg zum Unternehmen, in: VOP, 4/1997, S. 22-24
- Siering, F. u.a. (1996): Mittags ist Feierabend, in: FOCUS, 47/1996, S. 54-60
- Simonis, H. (1995): Verwaltungsreform: Jetzt oder nie?, in: Reinermann, H. (Hrsg.): Neubau der Verwaltung, S. 9-23, Heidelberg 1995
- Sirleschtov, A. (1996): Kurioses Rechenspiel, in: Wirtschaftswoche, Nr. 17 vom 18.4.1996, S. 30-33
- Slaby, W. (1995): Zauberwort Budgetierung, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 132-137, Berlin 1995
- Sommer, S. (1996): Die Projektorganisation als Erfolgsfaktor, in: VOP, 12/1996, S. 23-26

- Speil, M. (1998): Verwaltungsmodernisierung in Hagen aus Sicht des Personalrates, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 63-68, Baden-Baden 1998
- Spoehr, H.-J. (1996): Das Verwaltungscontrolling zur Führungsunterstützung, in: Controller Magazin, 6/1996, S. 346-350
- Stach, W. (1994): Projektbeispiel Castrop-Rauxel - (noch) kein Modell, aber auf neuen Wegen, in: Dumont du Voitel, R. (Hrsg.): Dienstleistungsunternehmen Stadt, S. 63-72, o.O., o.J. (1994)
- Stahlberg, K. (1997): Hämeenlinna: Für mehr Bürger- und Gemeindebeteiligung, in: Pröhl, M. (Hrsg.): Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft, S. 85-116, Gütersloh 1997
- Staib, H. (1996): Eintrittsstrategien in das "Neue Steuerungsmodell" am Beispiel der Stadt Pforzheim, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, S. 65 - 90, Stuttgart u.a. 1996
- Stargardt, H.-J. (1994): Stadtverwaltungen gehen neue Wege - Organisationsmodelle weisen in die Zukunft, in: Der Gemeindehaushalt, 4/1994, S. 86-95
- Statistisches Bundesamt (1993): Statistisches Jahrbuch 1993, Stuttgart 1993
- Statistisches Bundesamt (1996): Statistisches Jahrbuch 1996, Stuttgart 1996
- Steger, U. (Hrsg.) (1994): Lean administration, Frankfurt 1994
- Steidle, M. (1997): Die Rolle des Stadtrates im Neuen Steuerungsmodell - eine empirische Untersuchung für die Stadt Köln, in: Die innovative Verwaltung, 1/1997, S. 12-15
- Steinbrenner, J. (1995): Kommunales Controlling: Verwaltungsreform im Kreis Pinneberg, in: Controlling 5/1995, S. 288-297
- Steinkamp, D. (1995): Duisburg 2000 - Stadt auf Reformkurs, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Lernen von Spitzenverwaltungen. S. 19-26, Berlin u.a. 1995
- Stephan, G. (1992): Controlling bei der Stadt Köln, in: Controller Magazin, 4/1992, S. 187-188
- Stewart, J.D./Welsh, K. (1992): Change in the Management of Public Services, in: Public administration 1992 (70), S. 499-518

- Stöbe, S. (1995a): Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung - Leitbilder als Instrument einer Modernisierungsstrategie, in: Behrens, F. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken, S. 129-142, Berlin 1995
- Stöbe, S. (1995b): Dezentralisierung und Entflechtung: Wege aus der "doppelten organisierten Unverantwortlichkeit", in: Behrens, F. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken, S. 177-198, Berlin 1995
- Stoss, K. (1996): Partizipative Gestaltung des Planungs- und Realisierungsprozeß, in: Bullinger, H.J./Warnecke, H.-J. (Hrsg.): Neue Organisationsformen im Unternehmen, S. 1055-1061, Berlin u.a. 1996
- Stratemann, I./Wottawa, H. (1995): Bürger als Kunden, Frankfurt u.a. 1995
- Strehl, F. (1989): Reformarbeit in bürokratischen Organisationen, Baden-Baden 1989
- Strehl, F. (1993): Internationale Trends im Management öffentlicher Verwaltungen, in: Strehl, F. (Hrsg.): Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung, S. 161-210, Wien 1993
- Strehl, F. (1995): Neue Tendenzen im Management öffentlicher Verwaltungen, in: Verwaltung und Management, 3/1995, S. 138-144
- Strehl, F. (Hrsg.): Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung, Wien 1993
- Streich, M. (1995): Produkte - Ausgangspunkt einer neuen Steuerung und Bewertung der Leistungen in der öffentlichen Verwaltung, in: Die innovative Verwaltung, 3/1995, S. 6-9
- Streich, R.K.: Veränderungsprozeßmanagement, in: Reiß, M./Rosenstiel, L.v./Lanz, A. (Hrsg.): Change Management, S. 237-254, Stuttgart 1997
- Süberkrüb, C. (1998): Neues Steuerungsmodell im Schulbereich, in: VOP, 7-8/1998, S. 27-29
- Swiss, J.E. (1992): Adapting TQM to Government, in: Public administration review 1992 (Vol. 52), S. 356-362
- Tartler, J. (1996): Reformkommunen verbinden Effizienz mit Zufriedenheit der Bürger, in: Handelsblatt vom 18.06.1996, Serie "Kommunen: Wege aus der Krise"
- Tausch, C. (1995): Das Verhältnis Stadtrat - Verwaltung in Passau, in: Die innovative Verwaltung, 5/1995, S. 6-12

- Theuvsen, L. (1997): Merkmale und Problemfelder aktueller Organisationskonzepte, in: Nippa, M./Scharfenberg, H. (Hrsg.): Implementierungsmanagement, S. 103-131, Wiesbaden 1997
- Thieser, D. (1998): Stand des Modernisierungsprozesses in Hagen, in: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Stillstand auf der "Baustelle"?, S. 41-46, Baden-Baden 1998
- Thom, N. (1995): Change management, in: Corsten, H./Reiß, M. (Hrsg.): Handbuch Unternehmensführung, S. 869-879, Wiesbaden 1995
- Thom, N./Bayard, N. (1997): Ideenrealisierung in Innovationsprozessen - organisatorische und personalwirtschaftliche Aspekte der Implementierung, in: Nippa, M./Scharfenberg, H. (Hrsg.): Implementierungsmanagement, S. 155-166, Wiesbaden 1997
- Töpfer, A. (1991): Stadtmarketing - eine neue Anforderung an Kommunen? (Teil 1), in: VOP, 6/1991, S. 339-344
- Töpfer, A. (1992): Stadtmarketing - eine neue Anforderung an Kommunen? (Teil 2), in: VOP, 1/1992, S. 22-26
- Trutzel, K. (1997): Verwaltungsreformprozeß bei der Stadt Nürnberg, in: Wirtschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hrsg.): Kommunales Management im Wandel, S. 191-204, Bonn u.a. 1997
- Tüns, M. (1998): Aktivierung der Bürger für ihre ureigenen Belange, in: VOP, 6/1998, S. 8-10
- Ulbrich, R. (1997): Erfahrungen der Wirtschaft zielorientiert einbringen, in: VOP, 9/1997, S. 20-22
- Unterlehnberg, H. (1994): Zielfindung und Prioritätensetzung zur Konsolidierung des Haushalts. Am Beispiel der Stadt Neumünster, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung, S. 65-87, Berlin 1994
- Vaanholt, S. (1997): Human Ressource Management in der öffentlichen Verwaltung, Wiesbaden 1997
- Vesper, D. (1996): Befund und Perspektiven der Kommunalfinanzen, in: Reidenbach, M. (Hrsg.): Kommunale Finanzen, S. 53-68, Berlin 1996
- Vogel, H.-J. (1996): Kundenorientierung und Bürgeraktivierung als Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung: Die Bürger-Stadt Arnsberg, in: Die innovative Verwaltung, 4/1996, S. 6-10

- Vogel, H.-J./Voigt, M./Wisser, B. (1997): Wie eine Stadtverwaltung den Bürgern zurückgegeben werden kann, in: Hill, H./ Klages, H.(Hrsg.): Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen, S. 303-322, Stuttgart u.a. 1997
- Vogelgesang, K./Lübking, U./Jahn, H. (1997): Kommunale Selbstverwaltung. Rechtgrundlagen - Organisation - Aufgaben, Berlin 1997
- Volz, J. (1987a): Praktische Probleme des Zero-Base-Budgeting, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 9/1987, S. 870-881
- Volz, J. (1987b): Mehr Effizienz in der öffentlichen Verwaltung durch Null-Basis-Planung, in: VOP, 1/1987, S. 8-13
- Wagner, D./Dominik, E. (1997): Mitarbeiterbefragung als Reformbarometer, in: VOP, 11/1997, S. 35-37
- Wagner, H.-P./Fuchs, L. (1995): Kostensenkung in den 90ern: Konzentration auf die Kernprozesse, in: zfo, 2/1995, S. 149-152
- Wald, A. (1996): Personalmanagement für die kommunale Praxis, Berlin 1996
- Walger, G. (Hrsg.): Formen der Unternehmensberatung, Köln 1995
- Walsh, I. (1995): Was Qualität wirklich bedeutet, in: Gablers Magazin, 6-7/1995, S. 20-24
- Walther, N./Brückmann, F. (1996): Controllinggrundlagen und Controllingverfahren in Offenbach, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Controlling im Neuen Steuerungsmodell, S. 23-44, Düsseldorf 1996
- Wambach, K./Plamper, H. (1996): Eintrittsstrategien in ein "Neues Steuerungsmodell" bei der Stadt Nürnberg, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, S. 143-167, Stuttgart u.a. 1996
- Weber, J./Tyłowski, O. (Hrsg.) (1991): Perspektiven der Controlling-Entwicklung in öffentlichen Institutionen, Stuttgart 1991
- Weber, M. (1973): Der Beruf der Politik, in: Winckelmann, J. (Hrsg.): Max Weber: Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen. Politik, Stuttgart 1973
- Weeke, R. (1996): Das Berichtswesen als Controllinginstrument, in: VOP, 12/1996, S. 38-41
- Weeke, R. (1998): Phasen und Meilensteine einer Verwaltungsreform, in: VOP, 7-8/1998, S. 16-20

-
- Welge, M./Hüttermann, H. H. (1994): Wie Sie Anpassungsprozesse gestalten können, in: Gablers Magazin, 11-12/1994, S. 57-61
- Weltz, F. (1996): Reengineering oder Evolution - Wissensverwertung, Macht und Innovation in Unternehmen, in: Braczyk, H.-J./Ganter, H.-D./Seltz, R. (Hrsg.): Neue Organisationsformen in Dienstleistung und Verwaltung, S. 81-93, Stuttgart u.a. 1996
- Wenner, C. (1995): Zur Reduzierung von Personalkosten - Thesen, in: Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien, S. 46-49, Berlin 1995
- Werder, A.v. (1996): Klassische Rationalisierung - strategischer Kurswechsel oder "Neue Zielharmonie", in: zfo 4/1996, S. 212-218
- Werner, C. (1997): Das Warsteiner Reformkonzept - Ansätze für ein integrales Management, in: Hill, H./ Klages, H.(Hrsg.): Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen, S. 265-284, Stuttgart u.a. 1997
- Wewer, G. (1995): Leitbild für eine moderne Landesverwaltung in Schleswig-Holstein, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Reform der Landesverwaltung, S. 129-143, Berlin u.a. 1995
- Wichmann, M./Hausen, B.v./Löhr, U. (1996): Anforderung an die Reform des Dienstrechts aus kommunaler Sicht, in: Die innovative Verwaltung, 1/1996, S. 20-24
- Wiechers, M. (1996a): Stadtcontrolling - steuern statt genehmigen im Neuen Steuerungsmodell der Stadt Ludwigshafen, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Controlling im Neuen Steuerungsmodell, S. 45-58, Düsseldorf 1996
- Wiechers, M. (1996b): Neue Bürgernähe durch Reorganisation, in: Scheer, A.-W. (Hrsg.): Rechnungswesen und EDV, S. 500-510, Heidelberg 1996
- Wiechers, M. (1997): Das Modellprojekt Ludwigshafen 2000 - Ergebnisse und Erfahrungen aus drei Jahren Reformprozeß, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß, S. 315-329, Stuttgart u.a. 1997
- Wildemann, H. (1995): Ein Ansatz zur Steigerung der Reorganisationsgeschwindigkeit von Unternehmen: Die lernende Organisation, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft 3/1995, S. 1-21
- Will, H. (1993): Die öffentliche Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen: das Bürgeramt Mellrichstadt, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, S. 151-162, Baden-Baden 1993

- Winckelmann, J. (Hrsg.): Max Weber: Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen. Politik, Stuttgart 1973
- Wind, F. (1995): Geschäftsprozeßoptimierung als Säule des Neuen Steuerungsmodells, in: Die innovative Verwaltung, Sonderheft Oktober 1995, S. 18-22
- Wind, F. (1996): Produktbezogene Publikumsbefragung im NSM, in: Die innovative Verwaltung 2/1996, S. 22-26
- Wind, F. (1997): Auf dem Weg zur Verwaltungsreform - Stadt Kerpen, in: Wirtschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hrsg.): Kommunales Management im Wandel, S. 229-246, Bonn u.a. 1997
- Winter, C.: Das Kontraktmanagement, Baden-Baden 1998
- Wirtschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hrsg.) (1997): Kommunales Management im Wandel, Bonn u.a. 1997
- Wolf, T.R. (1998): Hat die Reform ihre Ziele verfehlt?, in: VOP, 4/1998, S. 16-18
- Wolff, H. (1993): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement aus Sicht der Prognos AG, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, S. 183-189, Baden-Baden 1993
- Wollmann, H./Reichard, C. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u.a. 1996
- Wolters, J. (1994): Das Tilburger Modell. Auf dem Weg zum Dienstleistungsunternehmen in der Kommunalverwaltung, in: Morath, K. (Hrsg.): Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, S. 85-91, Bad Homburg 1994
- Wössner, M. (1997): Die Organisationskultur entscheidet im Wettbewerb, in: VOP, 9/1997, S. 9-12
- Wulf-Mathies, M. (1994): Einige Anmerkungen zur Debatte über Produktivität im öffentlichen Sektor aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 1, S. 339-350, Gütersloh 1994
- Wunderer, R. (1994): Produktivitätsförderung durch Personalführung, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 1, S. 243-254, Gütersloh 1994
- Zeyer, U. (1995): Zeitaspekte der Implementierung aktueller Managementkonzepte, in: zfo, 5/1995, S. 283-298

Zuberbühler, M. (1995): Die lernende Organisation - der radikale Weg zur Überwindung der Bürokratie, in: io management, 4/1995, S. 80-83

Zülsdorf, R.-G. (1998): Veränderungsprozesse durch Moderation begleiten,
in: VOP, 1-2/1998, S. 25-28