

Beitrag für das Buch: Heinelt, Hubert / Mayer, Margit (Hg.) 1997:
Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen

Jörg Bogumil / Leo Kißler

Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis

Einleitung

Daß der Bürger an der öffentlichen Verwaltung leidet und diese an jenem, ist hinlänglich bekannt, inzwischen scheint die Verwaltung aber auch an sich selbst zu leiden. Wenig effektiv, in hohem Maße ineffizient und bürgerfern schafft der bürokratische Zentralismus endogenen Leidens- und exogenen Veränderungsdruck, der sich aus ständig neuen Anforderungen und immer tieferen Haushaltslöchern speist. Dies hat vor allem in den Rathäusern bundesweit und flächendeckend eine Modernisierungsbewegung ausgelöst, von der alle wissen, woher sie ihre Dynamik bezieht, von der aber niemand sicher behaupten kann, wohin sie führt. Über die Risiken und Folgen von Verwaltungsmodernisierung wird spekuliert. Was fehlt, sind empirisch gestützte Aussagen, die eine realistische Einschätzung des herrschenden Modernisierungskonzepts, wie es sich im Neuen Steuerungsmodell herauskristallisiert hat, erlauben. Dies ist dem Umstand geschuldet, daß dem enormen Modernisierungsaufwand in den Verwaltungen nicht annähernd ein vergleichbarer Forschungsaufwand entspricht. Verwaltungsmodernisierung gleicht deshalb in vielen Fällen einem Blindflug, bei dem sich die Piloten und die Lotsen noch um die Position und die Richtung streiten, für den die Landebahn aber erst noch zu bauen ist.

Wir hatten nun im Rahmen einer zweijährigen, materiell von der Hans-Böckler-Stiftung und der ÖTV-Hauptverwaltung im Rahmen der gewerkschaftlichen Initiative "Zukunft durch öffentliche Dienste" geförderten, Begleitforschung die Gelegenheit, die Modernisierungsprozesse in drei Stadtverwaltungen, Hagen, Saarbrücken und Wuppertal, allesamt Preisträger des Speyerer Qualitätswettbewerbes,¹ zu untersuchen und so Einblick in die praktischen Implementationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung zu gewinnen. Im folgenden sollen einige wesentliche Ergebnisse präsentiert werden. Dabei werden zunächst die Modernisierungskonzepte der drei Stadtverwaltungen kurz charakterisiert, anschließend die zentralen Implementationsprobleme verglei-

1 Die Stadtverwaltung Saarbrücken war neben Heidelberg Gesamtsiegerin beim 2. Qualitätswettbewerb 1994, die Stadtverwaltung Wuppertal ist eine von 13 Gewinnerinnen eines Speyerer-Preises und die Stadtverwaltung Hagen eine von vier Gewinnerinnen eines Projektpreises beim 3. Qualitätswettbewerb 1996, bei dem keine Gesamtsiegerin ausgezeichnet wurde.

chend diskutiert und abschließend einige Konsequenzen für Wissenschaft und Praxis gezogen.²

1 Modernisierungskonzepte

Seit Anfang der 90er Jahre breitet sich in Wissenschaft und Praxis die Diskussion um Vorstellungen eines betriebswirtschaftlich inspirierten "Public Management" "wie ein Buschfeuer" aus (vgl. Budäus 1994, Damkowsky/Precht 1995). Die Managementlücke in der öffentlichen Verwaltung soll durch die Schaffung dezentraler Organisationsstrukturen, die Anwendung ergebnisorientierter Verfahren und eine Umorientierung im Personalwesen abgebaut werden. Hiervon verspricht man sich eine deutliche Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor. Vor allem auf kommunaler Ebene wird unter Federführung der KGSt seit 1991 die Einführung eines "Neuen Steuermodells" (NSM) vorangetrieben (vgl. Banner 1991; 1993; 1994; KGSt 1991; 1992; 1993a; 1993b; 1994a-e; 1995a-c; vgl. auch Reichard 1994). Planten 1992 immerhin schon 20% der Kommunen die Einführung eines NSM, so wird Ende 1995 bereits in 82 der 84 Großstädte Deutschlands (98%) mit Elementen eines NSM praktisch experimentiert. Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages finden Anfang 1996 in 83% der Mitgliedsstädte (insgesamt sind es 267 Städte) konkrete Modernisierungsmaßnahmen statt und nur in 8% der Städte sind keine Maßnahmen geplant (vgl. Deutscher Städtetag 1996, S. 2ff.).

Das NSM verbindet die Vorstellungen von organisatorischer Entflechtung mit denen eines Kontraktmanagements. Die traditionell zentralistische, hoch arbeitsteilige und durchhierarchisierte Verwaltungsorganisation soll in eine produktorientierte und im Rahmen von Zielvereinbarungen weitgehend autonome, dezentral gegliederte Organisation umgebaut werden. Vorbild ist das Modell der dezentralisierten, autonomen Einheit innerhalb eines Unternehmens. Die einzelnen Untereinheiten erhalten einen höheren Autonomiegrad in bezug auf Budget, Organisation und Personal. Ein System finanzieller Anreize sorgt dafür, daß ein Teil der Produktivitätsgewinne innerhalb der Einheit bleiben. Die Untereinheiten müssen sich allerdings klar definierten Zielen unterwerfen, Pläne für den Vollzug und den Mitteleinsatz offen legen, Wege zur Dezentralisation entwickeln und ein systematisches Evaluieren ihrer Leistungen durch Indikatoren ermöglichen (vgl. Brinckmann 1994).

Ziel des NSM ist der Aufbau einer unternehmensähnlichen *dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur*. Diese zeichnet sich

- durch eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung in Form eines Kontraktmanagements,

2 Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind ebenso wie die methodische Vorgehensweise der Begleitforschung ausführlich dokumentiert in Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997.

- durch dezentrale Ressourcen- und persönliche Ergebnisverantwortung verbunden mit einem zentralen Steuerungs- und Controllingbereich sowie
- durch eine Outputsteuerung in Form von Produktdefinition, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Qualitätsmanagement zur Schaffung direkter Abnehmerorientierung (vgl. KGSt 1993a, S. 15ff.) aus.

Die KGSt gibt keine Empfehlung bezüglich des richtigen Einstieges bei der Implementierung eines NSM. Betrachtet man jedoch die Veröffentlichungspolitik der KGSt im Rahmen des NSM als Indikator für die aus KGSt-Sicht vorranglich zu bearbeitenden Probleme, fällt eine gewisse *Vorliebe für die Nutzung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten* auf und das Ziel, die Managementebene zu stärken. Beginnend beim Budgetierungsverfahren (KGSt 1993b), zeitgleich mit der Konzeption des NSM veröffentlicht, über die Produktdefinition (1994b), outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe (1994c), die Neugestaltung der Organisationsarbeit (1994d), das Verwaltungscontrolling (1994e) bis zum Haushaltsverfahren auf doppischer Grundlage (1995a) zeigt sich eine klare Dominanz ergebnisorientierter Verfahren in den Praxisempfehlungen. Daran scheinen sich auch die Kommunen zu orientieren. So zeigt die bereits erwähnte Umfrage des Deutschen Städtetages Anfang 1996, daß die Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung vor allen in den Bereichen „Haushalts- und Rechnungswesen“ (in 84% der Städte ist die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Aufbau oder in der Planung) liegen, gefolgt von der „Organisations- und Personalentwicklung“, während die Bereiche der „Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Politik und Rat“ und die „Kommunale Beteiligungssteuerung“ sich noch weitgehend in der Planungsphase befinden (vgl. Deutscher Städtetag 1996, S: 3f.). Als Methoden der Modernisierung werden in den alten Bundesländern die Budgetierung mit einem Anteil von 89%, vor der Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung (84%) und der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung genannt (83%).

Insofern kann die hier untersuchte *Stadtverwaltung Hagen*³ mit besonderem Interesse betrachtet werden, da der Modernisierungsprozeß in sehr enger Anlehnung an die Empfehlungen der KGSt erfolgt und somit ein prägnantes Beispiel für den mainstream des NSM-Modells ist. In Hagen beschäftigt man sich seit Anfang 1994 im Zuge eines *kontinuierlichen Verbesserungsprozesses* vor allem mit dem Aufbau von Instrumenten der *Ergebnissteuerung* und der Verwirklichung einer dezentralen Ressourcenverantwortung. Entsprechend dieser Modernisierungspriorität beginnt man den Prozeß mit der flächendeckenden Einführung der Budgetierung. Für den Pilotbereich des Baudezernates werden desweiteren Produkte definiert und beschrieben und damit die Grundlagen für eine Kosten- und Leistungsrechnung gelegt. Zweieinhalb Jahre nach dem Startschuß für die Verwaltungsmodernisierung in Hagen wird im Juli 1996 die dezentrale

3 Die kreisfreie Stadt Hagen hat 213.021 Einwohner im April 1997 und liegt am östlichen Rand des Ruhrgebietes als „Tor zum Sauerland“. Das Volumen des Verwaltungshaushaltes beträgt 1996 1.036 Mrd. DM, im Stellenplan sind 2894 Stellen verzeichnet.

Ressourcenverantwortung, zunächst in der Bauverwaltung als Testeinheit, eingeführt. Zu diesem Zeitpunkt liegen Produktdefinitionen und -beschreibungen sowie die Grundlagen einer Kosten- und Leistungsrechnung für die Bauverwaltung vor. Ab 1997 soll die dezentrale Ressourcenverantwortung sukzessive auf die gesamte Stadtverwaltung ausgedehnt werden.

Um nun die Risiken und Chancen verschiedener Implementationsstrategien vergleichend diskutieren zu können, haben wir in Ergänzung zum mainstream-Ansatz mit *Saarbrücken* und *Wuppertal* zwei Städte ausgewählt, die sich auf konzeptioneller Ebene bezüglich des Typs des Veränderungsmanagements deutlich von Hagen unterscheiden.

Das Total Quality Management der Stadtverwaltung Saarbrücken kann zwar ebenfalls als ein Beispiel für eine *kontinuierliche Verbesserungsstrategie* angesehen werden, allerdings orientiert man sich hier an der *Qualität der Leistungen* und damit die Ausrichtung an den Bedürfnissen der externen und internen Kunden als zentralem Maßstab des Veränderungsmanagements. Die Landeshauptstadt Saarbrücken⁴ ist spätestens mit dem Gewinn des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbes im Jahr 1994 in das Blickfeld der Verwaltungsmodernisierer getreten. Von ähnlichen Haushaltsproblemen wie andere Kommunen geplagt, aber bereits mit Modernisierungserfahrungen versehen,⁵ beschloß man im Juni 1993 im Rahmen eines Führungsworkshops einen Handlungsplan zur flächendeckenden Umsetzung eines Total Quality Managements (TQM) zu erarbeiten (vgl. Hoffmann u.a 1996; Hirschfelder 1995; Hirschfelder/Lessel 1994; Niedenführ 1995). Im Januar 1994 beginnt das Schulungsprogramm für die Amts- und Abteilungsleiter, Prozeßberater und TQM-Beauftragte und im Laufe des Jahres 1994 nehmen die ersten Qualitätsteams ihre Arbeit auf. Mitte 1996, zu diesem Zeitpunkt arbeiten ca. 25 Qualitätsteams, beschließt der Hauptausschuß, das TQM-Programm weiterzuentwickeln und zudem einen Umbau der Verwaltung in Richtung eines NSM vorzunehmen.

Die Modernisierungsstrategie in Wuppertal entspricht dagegen einem eher *radikal* angelegten Veränderungsansatz, der auf eine schnelle und umfassend angelegte Reorganisation abzielt (*Reengineering*), bereits in der Anfangsphase

4 Saarbrücken ist mit ca. 192.000 Einwohnern und einer Fläche von 167 qkm die größte Stadt des Saarlandes, Sitz der Landesregierung und Universitätsstadt. Das Haushaltsvolumen des Verwaltungshaushaltes beträgt im Jahr 1993 ca. 860 Mio. DM. Beschäftigt werden ca. 3.000 Mitarbeiter.

5 In den Jahren zwischen 1991 und 1995 erfolgen verschiedene Verschlinkungsmaßnahmen durch Ausgliederungen in Form von Eigenbetrieben (Abfallbeseitigung, Stadtreinigung, Stadtentwässerung, Friedhofs- und Bestattungsbetriebe sowie IuK-Dienstleistungen) oder durch Überführung in private Rechtsform (Gebäudereinigung, Städtische Kliniken). Insgesamt wird der Personalbestand zwischen dem 1.1.1991 und dem 1.1.1995 um ca. 10% gesenkt. Parallel dazu werden bis 1994 in den Stadtbezirken Bürgeramtsstrukturen eingerichtet. Diese Phase wird nach außen hin als erste Phase der Verwaltungsmodernisierung dargestellt, der mit dem TQM die zweite Phase folgt und eine dritte ab Ende 1996, die durch die Weiterentwicklung des TQM und die Einführung eines NSM gekennzeichnet ist.

mit der traditionellen Arbeitsorganisation bricht und sich schnelle Veränderungen erhofft, indem die Spartenorganisation in eine Prozeßorganisation verändert wird. Wuppertal⁶ gilt als die Kommune, die den Reengineering-Ansatz am radikalsten vollzogen hat (vgl. Stadt Wuppertal 1995; 1996a; 1996b; Cornelius 1996; Clasen u.a. 1995, S. 72ff.; Niedenführ 1995). Vor dem Hintergrund der zunehmenden Finanzkrise ab 1993⁷ wurden im Rahmen eines Führungskräfte-Workshops die strukturellen Defizite der Stadtverwaltung (unzureichendes Aufgaben- und Leistungsverständnis, unklare Kompetenzen, Mangel an Erfolgsmaßstäben sowie Motivationsdefizite) analysiert. Ende 1993 entscheidet man sich, innerhalb eines Jahres (1994) eine alle Bereiche umfassende Verwaltungsreform zu entwerfen (Konzeptionsphase), da man davon ausgeht, daß nur so genügend Effizienzpotentiale zur Gewinnung neuen Handlungsspielraums erschlossen werden können. Seit Beginn des Jahres 1995 wird die Verwaltung in die neuen Strukturen überführt (Inbetriebnahme). Diese Phase gilt seit September 1996 für abgeschlossen und soll in eine Phase der kontinuierlichen Verbesserung im Sinne einer lernenden Organisation einmünden.

Bei der Untersuchung der Implementationsprozesses in diesen drei Städten interessierten uns vor allem drei Untersuchungsbereiche:

- die Vorgehensweise bei der Einführung von Elementen der Verwaltungsmodernisierung (Auswahl der zu implementierenden Elemente, Reihenfolge der Umsetzung, Anwendungsbreite, Projektorganisation);
- die Akteursinteressen und -strategien sowie
- eine erste Erfolgsbilanz (zur Operationalisierung dieses Forschungsfragestellungen vgl. Kibler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997, S. 38f.).

Im folgenden sollen einige wesentliche Implementationsprobleme herausgearbeitet werden.

6 Die nordrheinwestfälische Stadt Wuppertal ist mit ca. 390.000 Einwohner und einer Fläche von ca. 168 qkm die größte Industriestadt im Bergischen Land. Die Stadtverwaltung hat ca. 6500 Beschäftigte zu Beginn des Modernisierungsprozesses im Jahr 1993. Das Volumen des Verwaltungshaushaltes beträgt 1,6 Mrd. DM.

7 Im Gegensatz zu vielen anderen Gemeinden kann Wuppertal bis 1992 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen.

2 Implementationsprobleme im Verwaltungsmodernisierungsprozeß

Resümiert man die ersten Implementationserfahrungen in den von uns untersuchten Städten, so hat sich in der Verwaltungspraxis weit weniger verändert, als von den Marketingstrategen verbreitet wird, aber vielleicht dennoch mehr getan, als „alte Verwaltungskenner“ für möglich hielten. Vergleicht man nun die Modernisierungskonzepte, die Prozeßorganisation, die Implementationsprobleme und die Erfolgsbilanz zwischen den hier untersuchten Städten, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle: Vergleichende Darstellung der Implementationsstrategien

	Hagen	Saarbrücken	Wuppertal
Veränderungsphilosophie	Verwaltungsmodernisierung durch kontinuierliche Verbesserung im Bereich der Ergebnissteuerung (Einführung eines NSM) Modernisierungsbeschluß Januar 1994	Verwaltungsmodernisierung durch kontinuierliche Qualitätsverbesserung (TQM) Modernisierungsbeschluß September 1993	Verwaltungsmodernisierung durch radikale Reorganisation (Reengineering) Modernisierungsbeschluß Ende 1993
Veränderungsumfang	perspektivisch flächendeckend beginnend in Pilotprojekten: Bauverwaltung, VHS, Theater, Querschnittsämter, Reinigung	perspektivisch flächendeckend beginnend in den Arbeitsbereichen, in denen sich Qualitätsteams konstituieren	sofort flächendeckend
Prozeßorganisation - Lenkungebene - Managementebene - OE-Gruppen	zentrale und dezernatsbezogene Lenkungsgruppe; politischer Ausschuß keine eigene Einrichtung, Aufgaben werden gemeinsam durch das Büro des OStD, Hauptamtsleiter, Personalamtsleiter wahrgenommen 12 Projektgruppen 6 Qualitätszirkel ca. 6% der Beschäftigten (200) involviert	Steuerkreis Gesamtverwaltung Steuerkreis Dezernate (keine Politik beteiligt) TQM-Steuerungsprojekt Externe Unternehmensberatung ca. 30 Qualitätsteams (QT, VG, AE) ca. 10% der Beschäftigten (300) involviert	Promotorenteam Modellkommission Projektmanagementteams Externe Unternehmensberatung ca. 80 Reengineeringteams ca. 15% der Beschäftigten (800) involviert

Beschäftigtenbeteiligung	gewählte Beschäftigtenvertreter bei der Produktbeschreibung und der Kosten- und Leistungsrechnung, freiwillige Mitarbeit in Qualitätszirkeln	ausgewählte Teammitarbeiter bei der Schwachstellenanalyse und ggf. auch der Umsetzung	ausgewählte Teammitarbeiter bei der Planung von Reengineeringmaßnahmen
zentrale Implementationsprobleme	<p>Koppelung Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform Widerspruch zwischen der praktizierten zentralen (Einspar-)Budgetierung und der Verwirklichung von dezentraler Ressourcenverantwortung Beschäftigte empfinden den Modernisierungsprozeß als Rationalisierung: Wie kann hier Motivation aufgebaut werden?</p> <p>Zunehmende Skepsis des Personalrates Umsetzungsdefizite: keine konkreten Veränderungen am Arbeitsplatz</p>	<p>Koppelung Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform</p> <p>Beschäftigte sind aufgrund unzureichender Arbeitsergebnisse in den Qualitätsteams zunehmend entmotiviert: Wie kann Motivation wieder aufgebaut werden?</p> <p>Modifizierte Prämienausschüttung</p> <p>Zunehmende Skepsis des Personalrates Umsetzungsdefizite: keine konkreten Veränderungen am Arbeitsplatz</p>	<p>Koppelung Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform Widerspruch zwischen der praktizierten zentralen (Einspar-)Budgetierung und der Verwirklichung von dezentraler Ressourcenverantwortung Beschäftigte sind aufgrund mangelnder Umsetzung der Reengineeringergebnisse entmotiviert: Wie kann Motivation wieder aufgebaut werden? Große Widerstände auf der Führungsebene gegen die neue Organisationsstruktur mit weniger Führungspositionen Keine Akzeptanz der Parallelaufbahnen und der Führungspositionen auf Zeit Zunehmende Skepsis des Personalrates Umsetzungsdefizite: wenig konkrete Veränderungen der Arbeitsprozesse</p>

Dienstvereinbarung	Sept. 1994 Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen für den Reformprozeß, Vertrag kann mit zweimonatiger Frist gekündigt werden (ohne Nachwirkung) erweiterte Teilnahmerechte von ÖTV und PR am Modernisierungsprozeß	Oktober 1996 Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen bis Mitte 1999 festgeschrieben erweiterte Mitspracherechte von ÖTV und PR	Februar 1994 Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen bis Ende 1998 festgeschrieben erweiterte Teilnahmerechte des PR am Modernisierungsprozeß
Evaluierung der Maßnahmen	Beschäftigtenbefragung (Vollerhebung) 1996	keine	2 Beschäftigtenumfragen 1996 (als repräsentative Stichproben)
Modernisierungstyp bezogen auf die Akteursbeteiligung	multilateral-verhandelt	zunächst weitgehend unilateral, ab Ende 1996 könnte der Prozeß multilateral-kooperativ werden, wenn die Dienstvereinbarung realisiert wird	zunächst multilateral-kooperativ, ab Mitte 1995 multilateral-verhandelt
Erfolgsbilanz nach 3 Jahren	Flächendeckende Produktdefinitionen und -beschreibungen im Baudezernat Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Baudezernat Einführung dezentraler Ressourcenverantwortung im Baudezernat als Testphase	Bewußtseinsveränderung in Richtung auf die Bedeutung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen Abschluß eines Tarifvertrages mit der ÖTV zum Thema „Leistungsanreize“ Institutionalisierung der TQM-Aufbauorganisation Hervorragende Außendarstellung Neue Informationsstelle im Eingangsbereich des Rathauses	Neue Organisationsstruktur Neue Ratsstruktur Einsatz eines Ratsauftragsmanagements Teilweiser Austausch der Führungskräfte Abschaffung von zwei Hierarchieebenen Verbesserungen der Arbeitsprozesse (z.B. in der Zulassungsstelle), allerdings insgesamt gesehen deutlich hinter den konzeptionellen Vorgaben zurückbleibend

Betrachten wir zunächst die *Veränderungsphilosophie*, so lassen sich grob zwei verschiedene Implementationsstrategien unterscheiden:

- die Strategie einer *kontinuierlichen Verbesserung* allerdings mit unterschiedlichen Zielvorgaben (Hagen, Saarbrücken) und
- die eines *radikalen Bruchs* mit den alten Organisationsstrukturen (Wuppertal).

Der radikale Bruch mit den alten Organisationsstrukturen ist die riskantere Strategie, sie provoziert deutlich mehr Widerstand, weil sie aus der Sicht der internen Akteure bewährte Verfahrensweisen in Frage stellt und bestehende Machtpositionen antastet. Wenn es ernst wird mit dem Abbau von Hierarchien, was gleichbedeutend ist mit dem Abbau von Beförderungsmöglichkeiten, oder der Ausdünnung von Führungspositionen im Zuge von Aufgabenintegration, wenn also Verlierer auszumachen sind und sei es nur in der Vorstellung der Betroffenen, dann zeigt sich die Beharrungskraft der öffentlichen Verwaltung. Das in der Konzeptionsphase stille Dulden von Verwaltungsreformen schlägt um in offenen Widerstand. Radikalere Eingriffe provozieren also offensichtlich größere Widerstände. Hier sind enorme Energien erforderlich, damit der Modernisierungsprozeß nicht ins Stocken gerät. Wenn deutlich wird, daß sich die Führungsriege streitet, ist es schwer, Sinnstiftung nach unten weiterzugeben. Dies zeigen die Wuppertaler Erfahrungen deutlich.

Große Probleme entstehen hier durch personalrechtliche Umsetzungsschwierigkeiten im Führungsbereich bei der Installation der neuen Aufbauorganisation. Unterhalb der Abteilungsleitung gibt es keine Führungsebene mehr, die Sachgebietsleitung und, wenn noch vorhanden, die Sachgruppenleitung, werden abgeschafft und alle tangierten Personen sollen nun in Teams arbeiten. Gleichzeitig werden die Führungsspannen durch Zusammenlegung von Ämtern erweitert. Die Besetzung der neuen Leitungsstrukturen zieht sich über ein Jahr hin. Da man nicht mehr genügend Führungsfunktionen für die vorhandenen Führungskräfte hat, ist der beamtenrechtliche Anspruch auf eine amtsangemessene Beschäftigung in vielen Fällen nicht erfüllbar und es kommt zu erheblichen Konflikten. Viele ehemalige Führungskräfte treten mit Anwälten auf, zahlreiche Kompromisse, die auch zu vorübergehenden Doppelbesetzungen führen, müssen geschlossen werden und es kommt zu einer überproportionalen Zahl von Frühpensionierungen. Der Personalrat beschreibt diese Phase folgendermaßen:

„Ein ständiges Nichtentscheiden und Aussitzen von Entscheidungen. Da die neuen Einheiten von der Spitze nicht besetzt waren, wurde alles blockiert. Die neuen Einheiten konnten nicht oder nur sehr zögerlich zusammengeführt werden. (...) Hinzu kam die Unsicherheit bei den ehemaligen Sachgebietsleitern, die sich fragten, was ist denn jetzt mit uns. Über den Streit der Führungskräfte verlor der Prozeß an Fahrt.“

Auch die im Konzept angekündigten Parallelaufbahnen, welche im Sinne einer Arbeitssteilung der Führung neue Karriereanreize schaffen sollten,⁸ lösen dieses Problem nicht; denn sie finden keine große Akzeptanz bei den Beschäftigten. Ursprünglich als alternative Karrierewege für die wegfallenden Beförderungsmöglichkeiten unterhalb der Amtsleitererebene gedacht, sollen die Parallelaufbahnen nun das Problem des Überhangs von Führungspositionen auf Amts- und Abteilungsleitererebene lösen, indem neben dem jeweiligen Leiter der Organisationseinheit parallel Experten- und Managementfunktionen besetzt werden. Nach Ansicht des Personalrates kann sich aber auf dieser Führungsebene niemand Teamarbeitsstrukturen und Kooperation vorstellen. Dies bestätigt auch der OStD, für den der Haupteinwand die mangelnde Gleichwertigkeit dieser Parallelaufbahnen ist.

„Sehr viele Führungskräfte lehnen ihre Einstufung als Experte, also als Fachmann ohne Vorgesetzeneigenschaften ab. Die alten Strukturen des öffentlichen Dienstes (Dienststrang und Bezahlung vor allem aus der Zahl der Mitarbeiter) sind seit Jahren erlernt und schwer zu überwinden“ (Cornelius 1996, S. 16).

Ein Ressortleiter geht sogar in seiner Einschätzung noch weiter:

„Es hat sich gezeigt, wie desolat in krisoiden Situationen Führung in der öffentlichen Verwaltung ist. Da hat es Vorfälle gegeben, da haben uns die Haare zu Berge gestanden, wie da mit Mitarbeitern umgegangen wurde. Die Defizite an Führung sind richtig deutlich geworden. Wir haben gnadenlos gemerkt, wie wenig wir in der Lage sind, zu managen.“

Durch die Probleme bei der Besetzung der neuen Führungspositionen verzögert sich der Umsetzungsprozeß der Reengineeringergebnisse erheblich, da man in den neuen Einheiten erst einmal darauf wartet, wer die Leitung übernehmen wird.⁹ Hinzu kommen Blockaden, weil Verfahrensänderungen z.T. bei den Führungskräften als Unwerturteil über ihre bisherige Arbeit mißverstanden werden. Der Einstieg in den Reengineeringprozeß, die Mängellisten der Ist-Zustände,

8 Im Konzept heißt es dazu, daß aufgrund der Abnahme von Beförderungsmöglichkeiten im Zuge des Abbaus von Hierarchieebenen an die Entwicklung von drei Parallelaufbahnen gedacht ist (Experten-, Führungs- und Managementlaufbahnen). Mit der Einführung von Parallelaufbahnen und Teamarbeit sollen sich die Berufsbilder in der Stadtverwaltung mittelfristig denen von modernen Dienstleistungsunternehmen angleichen, so daß sich dann auch Chancen auf einen Arbeitsplatz außerhalb der Stadtverwaltung ergeben. Neben dem Motiv, den nicht mehr benötigten Führungskräften eine Alternative zu bieten, war jedoch auch das Ziel, die Qualität der Führungsarbeit zu verbessern, Grundlage dieser neuen Berufsbilder. Dahinter steht die Überzeugung, daß es sinnvoll ist, das Führungsgeschäft, das Geschäft der Prozeßbeherrschung und die fachliche Kompetenz stärker voneinander zu trennen, da die traditionellen Versuche, alle drei Aufgaben in der Person von Amtsleitern wahrzunehmen, als gescheitert angesehen werden kann.

9 Auch für die im Konzept angekündigten Führungsfunktion auf Zeit (auf fünf Jahre) fehlen der Rechtsrahmen und die Akzeptanz bei den Beschäftigten, so daß diese Maßnahme nach einem Jahr zurückgenommen wird.

werden als Nestbeschmutzung verstanden und die Veränderungsvorschläge deshalb später bekämpft.

Man kann die Beharrungskräfte in der Verwaltung also gar nicht ernst genug nehmen. Allerdings sind auch die möglichen Gewinnspannen größer, wenn es gelingt, die Widerstände zu überwinden und den Modernisierungsprozeß wieder in Gang zu bekommen. Hier tut sich ein weiteres Problem auf. Es spricht viel dafür, radikale Organisationsveränderungen relativ schnell zu beschließen, bevor alle Beteiligten merken, welche Konsequenzen dies mit sich bringt, da sonst die Organisationsveränderungen drohen, schon im Vorfeld steckenzubleiben. Ein derart schnelles Vorgehen wie in Wuppertal¹⁰ kann jedoch auch zu Überforderungen führen, die den Organisationsprozeß an anderer Stelle in Frage stellen, nämlich, wenn es nicht gelingt, die neuen Organisationsstrukturen mit Leben zu füllen. Dann sinkt die Akzeptanz aufgrund nicht erfüllter Erwartungen.

In Hagen und Saarbrücken wird, in Antizipation der drohenden Akzeptanzkrise bei den Führungskräften, bewußt auf einen *kontinuierlichen Veränderungsprozeß* gesetzt, allerdings jeweils unter anderen Vorzeichen: zum einen in Richtung eines Ausbaus von Elementen der Ergebnissteuerung und zum anderen in Richtung einer Qualitätsverbesserung von Verwaltungshandeln. Das Vorgehen orientiert sich hier stark an der Nutzung vorhandener Strukturen und Personen und gerät damit in die Gefahr, daß bewährte Verwaltungsroutinen nicht oder nur sehr langsam verlassen werden. Deutlich wird dies im Hagener Modernisierungsprozeß, der den ergebnisorientierten Verfahren die größte Aufmerksamkeit widmet und die bisherige Aufbau- und Ablauforganisation unberührt läßt. Angesichts des erheblichen Aufwandes, mit dem innerhalb von zwei Jahren Produktdefinitionen und -beschreibungen erstellt wurden, sind Zweifel angemeldet, ob das Arbeitsergebnis in absehbarer Zeit wieder verändert wird (vgl. hierzu und zu anderen Kritikpunkten an der Produktorientierung Reichard/Wegener 1996). Damit führt die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, im Gegensatz zu den Hoffnungen der KGSt, nicht naturgesetzlich zu Veränderungen in der Arbeitsorganisation und dem Aufgabenzuschnitt der Ämter, sondern möglicherweise eher zu einer „Verfestigung“ der alten Strukturen. Dies hieße dann: Es werden neue Instrumente auf alte Strukturen aufgepropft. Das strukturkonservative Vorgehen stiftet zwar zunächst Sicherheit im Verwaltungshandeln, möglicherweise auch für den Personalrat,¹¹ schmälert aber den möglichen Mo-

10 Der Entscheidungsprozeß zum Bürgerladenprojekt Hagen lief ähnlich schnell und ohne daß allen Beteiligten hinreichend klar war, welche Konsequenzen dies hatte (z.B. den Amtsleitern der Ämter, die Aufgabenerledigungen und damit auch Personal an den Bürgerladen abgeben mußten, vgl. Kießler/Bogumil/Wiechmann 1994).

11 Aufgrund der Betrachtung der Hagener Implementationsstrategie entsteht der Eindruck, daß ein strukturkonservatives Vorgehen dem Personalrat größere Besinnungsmöglichkeiten gibt, seine neue Aufgabenwahrnehmung im Modernisierungsprozeß zu finden, allerdings mit der Gefahr, daß man versucht, überall dabei sein zu wollen, um nichts zu verpassen. Diese Besinnungszeit hat der Personalrat in Wuppertal nicht gehabt, sondern

ernisierungsgewinn. Zudem droht hier die Gefahr, daß Verwaltungsmodernisierung von den Akteuren nur als symbolische Maßnahme „durchgeführt“ wird, was wiederum zur Demotivation bei den reformwilligen Kräften führen kann.

Die *Prozeßorganisation* ist in den verschiedenen Städten aufgrund ortsspezifischer und konzepttheoretischer Faktoren recht unterschiedlich.¹² So wird der Beteiligung von Politik, Personalrat und Beschäftigten im Rahmen der radikalen Veränderungsstrategie angesichts der Größe der Aufgabe von vorneherein ein deutlich höherer Stellenwert beigemessen. Angestrebt wird eine solide Reformkoalition, die die Trennlinien des parteipolitischen Wettbewerbs und verwaltungsinterner Auseinandersetzungen überwindet und sich um einen integrativ konsensualen Ansatz bemüht. Allerdings hält dieses Bündnis in Wuppertal nur in der Aufbruchs- und Euphoriephase. Mit zunehmenden Implementationschwierigkeiten wachsen die Versuche, den Modernisierungsprozeß für Wahlkampfzwecke zu benutzen oder in verwaltungsinterne Auseinandersetzungen hineinzuziehen. Nachdem dies jedoch wenig Erfolg mit sich bringt, wird abzuwarten sein, inwieweit es den kommunalen Akteuren noch einmal gelingt, zur Überwindung der jetzigen Frustrationsphase akteursübergreifend zu agieren.

Im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserungsstrategie setzt man dagegen vor allem auf das mittlere Management der Amts- und Abteilungsleiter sowie der Mitarbeiter der Querschnittsämter. Beschäftigtenbeteiligung erfolgt nicht auf breiter Basis und die Politik wird nur zögernd eingebunden. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, das Modernisierungskonzept quasi von der Spitze nach unten weiterzuvermitteln. Diese Vorgehensweise entspricht der vorhandenen Mentalität in den Verwaltungen sicher am meisten und kann für sich auch die Erfahrung geltend machen, daß eine über Jahrzehnte hinweg hierarchisch strukturierte Organisation so am effektivsten lernt. Allerdings sind mit dieser Strategie erhebliche Glaubwürdigkeitsprobleme verbunden, da die Beschäftigten es durchaus mit Skepsis betrachten, daß vor allem die Führungskräfte, aber auch die Mitarbeiter der Querschnittsämter nun zu den zentralen Promotoren eines Modernisierungsprozesses werden, der ihre alten Abteilungen weitgehend dezentralisieren soll.

Die Arbeit der OE-Gruppen im Modernisierungsprozeß befindet sich immer im Spannungsfeld zwischen Kontrolle und Freiwilligkeit. Auch wenn es auf einer allgemeinen Ebene weitgehend unstrittig ist, daß Projektarbeit im Modernisierungsprozeß auf Freiwilligkeit beruht, so liegen hier auch Gefahrenpotentiale, vor allem dann, wenn die Projektgruppenarbeit parallel und zusätzlich zur sonstigen Arbeit über längere Zeit zu erledigen ist. Die freiwillige Mehrarbeit kann zum einen dazu führen, daß nur diejenigen mitarbeiten, die durch ihre normale

er war von vorneherein gezwungen, sich auf die wesentlichen Angelegenheiten zu konzentrieren, mit der Gefahr, vielleicht wichtiges zu verpassen.

12 Allerdings gibt es bezüglich der zentralen Ebenen des OE-Prozesses eine gewisse Übereinstimmung - zumindest in Wuppertal und Saarbrücken, während in Hagen die Ebene des Prozeßmanagements nicht durch eine eigene Einrichtung vertreten ist.

Arbeitstätigkeit nicht so stark belastet sind. Zum anderen wird tendenziell eine freiwillige Mehrarbeit nicht so kontrolliert (Zeitvorgaben, Rückkoppelungen), wie es für den Erfolg des Modernisierungsprozesses wichtig wäre. Der geringe Arbeitsfortschritt der Qualitätsteams in Saarbrücken ist hier ein prägnantes Beispiel.

Um die freiwillige Arbeit in den Qualitätsteams zu honorieren, war zunächst ein *Anreizkonzept* entwickelt worden. Es besteht zum einen aus dem Baustein des persönlichen Zertifikats für Mitarbeiter, deren Arbeit als Gruppenleistung erfolgreich von einem Steuerungskreis beurteilt wird, und welches Bestandteil der Personalakte werden soll. Zum zweiten sollen die besten Teams in einem internen Wettbewerb mit einem einmaligen Beitrag von je 10.000 DM prämiert werden, wobei die Aufteilung des Geldes Angelegenheit der Gruppe ist. Nach 3 Jahren Laufzeit mußte das Verfahren zur Ausschüttung der Leistungsprämien allerdings verändert werden. Ursprünglich schon für 1995 geplant, ist man nun erst Ende 1996 dabei, die Prämierung der erfolgreichen Teams vorzubereiten und dies auch mit einem stark veränderten Verfahren. Das Prämierungsverfahren sieht ursprünglich als Grundlage für die Auszeichnung einen Wettbewerb von mindestens fünf erfolgreich abgeschlossenen Teams pro Dezernatssteuerungskreis bzw. Steuerkreis Gesamtverwaltung vor. Mitte 1996 wird festgestellt, daß es *keine ausreichend große Anzahl von erfolgreich abgeschlossenen Teams gibt, um diesen internen Wettbewerb zu starten*. Dennoch wird aus Motivationsgründen eine Prämierung in abgewandelter Form beabsichtigt. Statt 10.000 DM Prämie pro Team gibt es nun 2.000 DM und dies nicht nur für bereits erfolgreich abgeschlossene Projekte, sondern auch für solche, die bereits vorzeigbare Ergebnisse in Form von Teil- und Zwischenergebnissen erzielt haben. Konkret heißt das, daß eine Projektdefinition vorliegen muß und ein meßbares Zwischenergebnis in Form einer konkreten Umsetzung oder eines Umsetzungsplanes. *Nach fast drei Jahren TQM reicht also ein Umsetzungsplan aus, um prämiert zu werden*. Ende 1996 erfüllen 15 Teams diese Voraussetzungen. Unter den Personen dieser 15 Teams finden sich nach Auskunft des Personalrates überdurchschnittlich viele Amtsleiter, Abteilungsleiter auf höherer Ebene sowie Prozeßberater:

„Wenn ich mal gucke, was noch übrigbleibt an Prämien für Mitarbeiter, die in den Gruppen sind und die nicht zur Führungsebene gehören oder wo es nicht zu ihren ureigensten Aufgaben gehört, da bleibt nicht mehr viel übrig.“

Zudem sollten zwei Projekte prämiert werden, die nicht einmal eine der eben beschriebenen Minimalbedingungen erfüllen. Nach Intervention durch den Personalrat erhalten diese beiden Gruppen nun die Prämie zur Verwendung in ihrer Einrichtung anstatt zu ihrem eigenen Verbrauch.

Die Gründe für das langsame Vorankommen könnten in der Art und Weise des Veränderungsmanagements liegen, welches in Saarbrücken einerseits bürokratisch und andererseits unverbindlich gestaltet ist. Der Versuch, über sehr feste Regelungen die Vorgehensweise der Gruppen weitgehend vorzustrukturie-

ren, was etwas übertrieben erscheint und vielleicht auch unnötigen Arbeitsaufwand erzeugt, steht in merkwürdigem Kontrast zu der relativ großen Freiheit in der Mitarbeit, in der Zusammensetzung der Gruppen und in der Frage des Arbeitsfortschrittes. So berichtet TQM-Aktuell in seiner Novemberausgabe 1995, daß sich die Teams im Durchschnitt (nur d.V.) alle 4,3 Wochen treffen und daß der Arbeitsaufwand je Beteiligter im TQM-Prozeß durchschnittlich nur 0,5% der Arbeitszeit beträgt, das sind umgerechnet noch nicht einmal 15 Minuten pro Woche. Auch wenn es sich hierbei um rechnerische Durchschnittswerte handelt, so erklärt sich damit z.T. das langsame Vorankommen. Vielleicht wäre es sinnvoller gewesen, für TQM-Arbeit freizustellen, dann aber auch die Ergebnisse stärker zu kontrollieren, was auch die oben angesprochene Unzufriedenheit bei denen, die eigentlich mitarbeiten möchten, es aber aus zeitlichen Gründen nicht können, vermieden hätte. Ähnlich sieht es auch ein Dezernent:

„Ich kann meine Produktion nicht verbessern, indem ich sage, jeder der mitwirkt, daß Qualität gehalten wird und daß der Absatz stimmt, daß das Unternehmen überlebt, macht alles freiwillig und er muß es außerhalb seiner Dienstzeit machen. (...) Da muß man Leute nehmen und sie angemessen freistellen. (...) Dann kriegen die auch einen Auftrag, das Projekt durchzuführen und dann wird vorgegeben, wann Zwischenergebnisse und wann Ergebnisse vorliegen sollen“.

Diese Probleme sind mittlerweile auch von den TQM-Verantwortlichen erkannt. Sie werden die Prozeßberater nun anhalten, sich verstärkt einzumischen und den Arbeitsfortschritt und die Ergebnisse der Qualitätsteams stärker zu kontrollieren. Bestimmte für wichtig gehaltene Qualitätsteams im Bereich der Prozeßkettenoptimierung sollen mit ausgewählten Personen besetzt werden. Zwar ist die Mitarbeit weiterhin freiwillig, aber wer sich bereit erklärt hat, ein bestimmtes Projekt zu übernehmen, soll jetzt stärker in die Verantwortung gezogen werden.

Aus den Saarbrücker Erfahrungen kann also gelernt werden, daß es keinen Sinn macht, nur solche Gruppen zu installieren, die aus der Sicht von Beschäftigten interessant sind, sondern es muß die Möglichkeit bestehen, wichtige Gruppen aus übergeordneten Interessen heraus „von oben her“ zu installieren. Insgesamt spricht damit viel dafür, in größerem Ausmaß als bisher Freistellungen vorzunehmen. Zwar ist hier der Aufwand zunächst höher, aber vermutlich werden auch die Ergebnisse besser und es können sich zudem diejenigen beteiligen, die bereits jetzt schon ausgelastet sind. Auch sollte die Arbeit in den OE-Gruppen stärker vom Projektmanagement koordiniert und begleitet werden.

Alle Modernisierungsvorhaben zeigen trotz unterschiedlicher Vorgehensweisen starke Umsetzungslücken auf.¹³ Dies schlägt sich unmittelbar auf die *Be-*

13 Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß die Stadtverwaltungen trotz unterschiedlicher Modernisierungswege in der Regel die gleichen Erfolge präsentieren. So werden immer wieder, wenn auf Erfolge oder wichtige Veränderungsabsichten verwiesen wird, die Bauantragsverfahren, die Bürgerämter, das Kfz-Zulassungswesen und die veränderte Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung genannt.

schäftigtenmotivation nieder. In allen Städten gibt es hier erhebliche Probleme, wenn auch mit unterschiedlichen Vorzeichen. Während man in Hagen noch bemüht ist, die Akzeptanz für den Modernisierungsprozeß auf eine breitere Grundlage zu stellen, was angesichts der Parallelität von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung mit dem Schwerpunkt „ergebnisorientierter Verfahren“ nicht so einfach ist, steht man in Wuppertal und Saarbrücken vor dem Problem, mit der Enttäuschung über die Modernisierungsergebnisse fertigzuwerden, die aus Beschäftigtensicht unzureichend sind. Hier geht es nicht darum, die Akzeptanz für den Modernisierungsprozeß aufzubauen, sondern sie zu sichern und zu erhalten. Die skeptische Haltung der Beschäftigten wirkt sich auch auf die Einstellung der Personalräte aus. Diese werden überall skeptischer, unabhängig davon, wie weit sie anfangs am Modernisierungsprozeß beteiligt waren. Die Akteursbeziehungen zwischen Stadtverwaltung und der Interessenvertretung der Beschäftigten verändern sich in Richtung eines multilateral-verhandelten Typus,¹⁴ wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. In Wuppertal führen die Umsetzungsprobleme zu einem freiwilligen Rückzug des Personalrats aus einer vorher eher multilateral-kooperativen Akteursbeziehung, da dadurch eine größere Distanz zum Modernisierungsprojekt hergestellt wird, die für den Personalrat handlungsentlastend ist. In Saarbrücken dagegen hat ein weitgehend unilateral dominiertes Modernisierungsprozeß seine Grenzen erreicht. Hier setzt der Personalrat zum richtigen Zeitpunkt seine Verhandlungsmacht ein, um seinen Handlungsspielraum zu vergrößern. Auf dem Papier der dadurch entstehenden Dienstvereinbarung wird ein direkter Übergang zu einer multilateral-kooperativen Akteursbeziehung kreierte. Allerdings spricht wenig dafür, daß sich dies auch in der Praxis niederschlagen wird. Wahrscheinlicher ist eine multilateral-verhandelte Lösung.

Die Einleitung eines wirklichen Organisationsentwicklungsprozesses ist weder in Hagen noch in Saarbrücken bisher gelungen und in Wuppertal ist noch nicht abzusehen, ob dieser aufrechtzuerhalten ist. Vielfach werden bislang Modernisierungsschablonen benutzt, die die Organisation zwar antasten, aber nicht verändern. Deutlich wird dies an der beschriebenen beschränkten Umsetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung in Hagen, die den alten Amtsstrukturen gewissermaßen übergestülpt wird. Ob so über die „Sparziele“ hinaus tatsächlich auch Erfolge im Bereich der Mitarbeiterorientierung, der Verbesserung der Arbeitsqualität und der Kundenorientierung entstehen werden, ist fraglich. Die Initiierung von Organisationsentwicklungsprozessen ist ein zwar mühsamer, aber kann für alle Beteiligten im Ergebnis ein fruchtbarer Prozeß werden. Erforder-

14 In Anlehnung an die bei Greifenstein/Jansen/Kißler (1993, S. 335) beschriebenen Partizipationstypen kann ein unilateraler, einseitig dominierter Typ der Verwaltungsmodernisierung unterschieden werden von einem multilateralen, von mehreren Akteuren (unter Beteiligung der Personalvertretung) gestalteten Modernisierungstyp. Dieser verfügt über zwei Varianten: die verhandelte Modernisierung (z.B. auf der Grundlage einer Dienstvereinbarung) und die kooperative Modernisierung (Personalvertretung gestaltet den Prozeß aktiv mit).

derlich sind Veränderungen in den Köpfen, den Strukturen, den Abläufen und der Arbeitsqualität. Bezogen auf die drei idealtypischen Phasen eines OE-Prozesses: das Auftauen verfestigter Alt-Strukturen, das Bewegen und Verändern und das Verfestigen neu gewonnener Strukturen, kommt man allerdings eher zu dem Eindruck, daß an vielen Stellen Veränderungen vorgenommen werden, ohne daß vorher ein Auftauprozess stattfand. Dies ist den Veränderungsmaßnahmen anzumerken: Es gibt viele neue Produktbezeichnungen, intensive Bemühungen um Kosten- und Leistungsrechnungen, aber wenig Veränderungen im Arbeitsalltag, in den Arbeitsabläufen und keine Infragestellung alter Hierarchien.

3 *Lehren aus ersten Praxisbefunden der kommunalen Verwaltungsmodernisierung: 12 Thesen*

Die Erfahrungen von Kommunalverwaltungen, mit welchen konzeptionellen Vorgaben und mit welchen Mitteln neue Steuerungsmodelle realisiert werden können, sind reichhaltiger geworden. Damit vermehren sich auch die praktischen Erfahrungen der Verwaltungsfachkräfte und die wissenschaftlichen Erkenntnisse der Forschung darüber, welche Implementationsstrategien besonders erfolgreich sind und mit welchen Einführungsproblemen jeweils zu rechnen ist. Geht man davon aus, daß Prozesse der Organisationsentwicklung dann besonders nachhaltig sind, wenn es gelingt, das Kreativitäts- und Motivationspotential möglichst aller Organisationsmitglieder zu *mobilisieren*, die Umsetzungsprozesse organisatorisch *abzusichern*, wenn sich die Organisationsentwicklung in Richtung einer *Prozeßorientierung* bewegt und wenn der Innovationsprozeß *von außen* unterstützt wird (vgl. Naschold 1993, 1995), so zeigen die ersten Implementationserfahrungen auf der kommunalen Ebene nun, daß diese Voraussetzungen eher selten erfüllt sind.

Wenn eine Stadt 1994 einen bundesweiten Qualitätspreis gewinnt, aber es Ende 1996 kaum Veränderungen in den Arbeitsprozessen dieser Verwaltung gibt, wenn eine Stadt in einem Jahr einen radikalen Reengineeringkurs auf konzeptioneller Ebene „durchzieht“, aber zwei Jahre später erst zwischen 30% und 80% der Ergebnisse umgesetzt sind und wenn eine Stadt zwei Jahre lang in zahllosen Projektsitzungen Produktdefinitionen und Grundlagen für Kosten- und Leistungsrechnungen für ein Dezernat erarbeitet, aber die Verwaltungspraxis ansonsten unverändert bleibt, dann wird deutlich, daß es von der Ankündigung bis zur erfolgreichen Implementation von Modernisierungsmaßnahmen ein weiter Weg ist. Daß dies kein Ergebnis unserer Fallstudienauswahl ist, zeigt sich daran, daß die drei hier untersuchten Städte alle Preisträger des Speyerer Qualitätswettbewerbes sind.

Thesenartig läßt sich daher folgendes Fazit ziehen:

(1) Verwaltungsmodernisierung ist überall ein *mühsamer, langwieriger, konflikthafter* und gemessen an den Zielvorstellungen mit *bescheidenen* Ergebnissen

versehener *Veränderungsprozeß*. Dabei wird der Verwaltungsmodernisierungsprozeß einerseits durch institutionelle Rahmenbedingungen, insbesondere das Dienstrecht, aber auch durch tradierte Einstellungen der Beschäftigten und Vorgesetzten, also das, was man als die spezifische Mentalität des öffentlichen Dienstes bezeichnet, behindert. Will man in einer solchen Situation einschneidende Organisationsveränderungen vornehmen, muß man auf Motivations- und Sanktionsinstrumente zurückgreifen können. Während es für den Bereich der Motivationsanreize erste kleinere Ansätze gibt, wie man in Saarbrücken sehen kann (bis jetzt allerdings vor allem auf konzeptioneller Ebene und weniger mit praktischen Auswirkungen), sind die Sanktionsmöglichkeiten noch beschränkter. Dies wurde vor allem in Wuppertal deutlich, als es um die Umsetzung der neuen Organisationsstruktur ging. Viele Führungskräfte beriefen sich auf beamtenrechtliche Ansprüche, zogen Anwälte zu Rate und verweigerten sich einer auf „Unternehmensebene“ getroffenen Entscheidung, ohne daß die Stadtverwaltung über durchgreifende Sanktionsmechanismen verfügte. Letztlich mußte vielfach auf das dafür nicht vorgesehene Instrumentarium der Frühpensionierung unter Angabe von Dienstunfähigkeitsbescheinigungen zurückgegriffen werden. Das bestehende Instrumentarium zur Sanktionierung unerwünschter, aber auch zur Förderung wünschenswerter Verhaltensweisen erscheint mithin äußerst beschränkt zu sein.

(2) Trotz der *institutionellen Beschränkungen* kommt es vor allem auf die Akteursbeziehungen vor Ort an, Verwaltungsmodernisierung ist, wie eingangs beschrieben, also *personen- und akteursabhängig*. Die Entstehung der Modernisierungsansätze in Hagen, Saarbrücken und Wuppertal zeigt auf, daß diese jeweils eng mit bestimmten Personen zusammenhängen und in gewisser Weise eher zufällig sind. Enge persönliche Beziehungen zur KGSt und die regelmäßige Mitarbeit von OStD, Hauptamtsleiter und Baudezernent in deren Gremien prägen die Hagener Entscheidung für die Einführung eines NSM und die vorrangige Bearbeitung der Elemente der Ergebnissteuerung. In Saarbrücken und Wuppertal wurden dagegen aus den Ideen der jeweiligen externen Berater spezifische, in der Verwaltungslandschaft neue Modernisierungsansätze gewonnen. Darin liegt eine Chance und ein Risiko zugleich. Mit externer Hilfe ist es zu bestimmten Zeitpunkten, an denen die interne Unsicherheit groß ist, möglich, völlig neue Ideen in die Stadtverwaltung einzubringen. Die Attraktivität einer externen Beratung erklärt sich neben den bekannten Effekten, die aus der vorurteilsfreieren Sicht auf interne Problemlagen resultieren, auch aus der Möglichkeit, notfalls einen Schuldigen zu haben. Lassen sich bestimmte Vorstellungen nicht realisieren oder zieht sich die externe Beratung gerade im Umsetzungsprozeß zurück, ist es immer möglich, die Schuld auf diese zu schieben.

(3) Verwaltungsmodernisierung ist vor allem die Stunde der *Marketingabteilungen*. Dies schlägt sich auch auf die Modernisierungssprache nieder. In Saarbrücken ist alles irgendwie „Qualität“, in Wuppertal wimmelt es von „Teams“ und in Hagen stolpert man ständig über „Produkte“. Problematischer ist jedoch

der Versuch einer guten Außendarstellung, z.B. im Zusammenhang mit Qualitätswettbewerben. Der Gewinn des Qualitätspreises für die Stadt Saarbrücken, zu einem Zeitpunkt als es nur ein Konzept und noch keinerlei Umsetzungen gab, hatte für den internen Modernisierungsprozeß nicht immer positive Auswirkungen. Das Mißverhältnis zwischen interner Leistungsfähigkeit und externer Belohnung kann desensibilisieren und die Tendenz zu einer eher symbolischen Politik verstärken. Zudem entsteht das Gefühl, daß es wichtiger ist, sich nach außen darzustellen, denn nach innen für Verbesserungen zu sorgen. Auch ist der Aufwand für derartige Qualitätswettbewerbe nicht eben gering. Die Wuppertaler Bewerbungsunterlagen für den 3. Speyerer Qualitätswettbewerb umfassen ca. 250 Seiten Selbstdarstellung, zuzüglich 12 Anlagebänden mit weiteren Unterlagen. Wenn dies alle Stadtverwaltungen so halten, kann dies kaum noch sinnvoll miteinander verglichen werden, ganz abgesehen davon, daß man sich vor allem auf die Selbstdarstellung der Stadtverwaltungen verläßt.

(4) Auch die neue Phase der Verwaltungsmodernisierung zeigt, daß *öffentliche Verwaltungen erstaunlich veränderungsresistent* sind. Dies war und bleibt eine zentrale Erkenntnis im Zusammenhang mit Verwaltungsreformen. Es bedarf daher nicht nur des externen Drucks, sondern auch verschiedener „Tricks“, um Veränderungen einzuleiten. Während die kontinuierlichen Verbesserungsstrategien auf eine neue Verwaltungsbotschaft setzen (Qualitätsproduktion und Ausrichtung am Kunden oder Ergebnissteuerung und Ausrichtung an den Kosten), die bisher nicht angemessen berücksichtigt sind, sucht die radikale Strategie ihr Heil in einer Neugestaltung der Verwaltungsstrukturen (Reengineering und Ausrichtung an den Prozessen). Damit liegt Wuppertal, noch vor zwei Jahren als Außenseiter im Modernisierungsdiskurs vielfach belächelt, zunehmend auf der Höhe des Zeitgeistes. Prozeßkettenveränderung ist zunehmend „in“, wie verschiedene Veröffentlichungen belegen (vgl. Hill 1996; KGSt 1995c), oder die Bemühungen in Saarbrücken, VG-Teams verstärkt zu initiieren). Ob sich dieser Nachvollzug der neueren betriebswirtschaftlichen Diskussion auch in der Praxis der öffentlichen Verwaltungen durchsetzen wird, ist allerdings aufgrund der spezifischen Ausgangssituation im öffentlichen Dienst offen.

(5) Die Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors stößt schnell an *Reformgrenzen*. Verwaltungsreformen scheitern nicht so sehr an fehlenden Konzepten, sondern vor allem an starken Beharrungskräften in den Organisationen. Ohne externen Druck reicht die Innovationsfähigkeit der Verwaltung nicht aus, zu strukturellen Veränderungen zu kommen. Sie bedarf zweifelsohne der *Leistungsverstärker* durch die Installierung von Wettbewerbselementen und die Aktivierung der Bürgerschaft. Während die Aktivierung der Bürgerschaft in Deutschland nach wie vor ein weitgehend unbearbeitetes Feld darstellt, findet die Wettbewerbsidee in Form von Leistungsvergleichen oder Qualitätswettbewerben zunehmend Anhänger, da die Werbewirksamkeit derartiger Maßnahmen erkannt wird. Wenn man sich in solchen Wettbewerben allerdings nur auf die Selbstdarstellungen der Kommunen verläßt, so besteht die Gefahr, daß Verwal-

tungsmodernisierung vor allem die Marketingabteilungen der Verwaltungen beschäftigt. Bei Leistungsvergleichen müssen immer Kontrollen vor Ort vorgenommen werden, um der Gefahr geschönter Selbstdarstellungen zu entgehen. Da dies einigen Aufwand mit sich bringt, spricht viel dafür, eine regelmäßige, institutionalisierte und produktorientierte Form öffentlicher Leistungsvergleiche aus Kundensicht zu schaffen. Gedacht ist dabei an das Vorbild der erfolgreich arbeitenden Stiftung Warentest (vgl. Bogumil/Kißler 1995, S. 80f.). Diese testet Produkte und keine Produktbeschreibungen. Ziel einer entsprechenden Einrichtung für den öffentlichen Dienst sollte die Stärkung von Kundenorientierung und Qualitätssicherung sein. Zwar handelt es sich im öffentlichen Bereich nicht um Waren im eigentlichen Sinne, da viele Dienstleistungen der Verwaltung nicht zu Marktpreisen verkauft werden, dennoch können die verschiedenen Dienstleistungen der Verwaltung, bezogen auf die unterschiedlichen Kriterien von Kundenorientierung, vergleichend untersucht werden. Unter dem Druck *kritischer Öffentlichkeit* muß zudem die Freiwilligkeit der Teilnahme an Leistungsvergleichen durchbrochen werden. Wer sich weigert, an einem Leistungsvergleich teilzunehmen, muß damit rechnen, daß dies einer größeren Öffentlichkeit zugänglich wird.

(6) So unterschiedlich die Modernisierungspfade der Stadtverwaltungen auch sind, eines ist ihnen jedoch gemeinsam: Haushaltsdefizite und die nur noch schwer finanzierbaren kommunalen Dienstleistungen entfachen einen Modernisierungsdiskurs, der sich unter dem Druck zur Haushaltskonsolidierung als Rationalisierungsschub entpuppt. Hierin liegt ein zentrales Implementationsproblem: die *Rationalisierungsfalle*. Dabei spielt es nur eine untergeordnete Rolle, wie breit das Zielspektrum des NSM aufgespannt worden ist. Die Wechselbeziehung zwischen NSM und Haushaltskonsolidierung erweist sich meist als kontraproduktiv. 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. Der Glaube an die Realisierung von Modernisierungszielen im Bereich der Erhöhung der Arbeitsqualität und der Verbesserung der Kundenorientierung nimmt stark ab. Die Beschäftigten sind von der prinzipiell *multifunktionalen* Grundausrichtung des NSM nicht überzeugt.

(7) In vielen Kommunen ist die *Beschäftigtenbeteiligung* eine tragende Säule im Modernisierungskonzept, wenn auch mit unterschiedlichen Absichten: als Motivationsverstärker, als Akzeptanzbeschaffungsinstrument oder als Element zur Effizienzsteigerung. Allerdings verfügen Kommunalverwaltungen auf diesem Terrain über wenig praktische Erfahrungen. So wirft der Beginn eines Par-

tizipationsprozesses für die Modernisierungsakteure mehr Fragen als Antworten auf. Wer wird wann in welchem Umfang zu welchen Themen mit welcher Verbindlichkeit beteiligt? Während man sich jedoch Betriebswirte und Ökonomen für die Implementierung ergebnisorientierter Verfahren leistet, glaubt man die Klippen des Beteiligungsprozesses in eigener Regie bewältigen zu können. In der Praxis zeigt sich, daß dies ein Irrtum ist. In allen hier untersuchten Modernisierungskommunen sinkt die Motivation im Modernisierungsprozeß bei den Beschäftigten. Die erste Motivationswelle ebbt oft sehr schnell ab. Ein einmal entstandenes Motivationsvakuum wieder zu füllen, erweist sich meist als ungleich schwieriger als zuvor die Beteiligung den Beschäftigten glaubhaft zu machen. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Qualität der *Beteiligungsverfahren*. Beschäftigtenbeteiligung muß freiwillig, allgemein zugänglich und verbindlich sein. Mangelnde Partizipationsmotivation resultiert aus dem „Spielwiesen“-Charakter der Beteiligung (vgl. Kißler 1995, S. 317ff.; Bogumil/Kißler 1996, S. 23ff.). Noch ist nicht abzusehen, wie aus einer „Mißtrauensorganisation“ eine Kultur der Vertrauensbildung entsteht. Ein Ansatzpunkt könnte die Veränderung der Arbeitsorganisation sein.

(8) Die Modernisierung des Managementprozesses geht nicht automatisch mit einer Modernisierung des Arbeitsprozesses einher. Binnenmodernisierung ist aber keineswegs nur eine Managementaufgabe. Viel spricht für die Erkenntnis, daß das NSM nur dann seine Wirkung voll entfaltet, wenn es von einer *Restrukturierung der Arbeits- und Verwaltungsorganisation* begleitet wird. Die zentrale Stoßrichtung bei der Umstrukturierung der privatwirtschaftlichen Sektoren, der Übergang vom funktional orientierten Verrichtungsprinzip zur durchgängigen *Prozeßorientierung* der Gesamtorganisation, fehlt aber in der öffentlichen Verwaltung in der Regel. Zwar mehren sich auch im öffentlichen Sektor die Stimmen, die in der Prozeßorientierung eine wesentliche Entwicklungschance sehen. Bei dem praktischen Versuch, zu einem Reengineering der Verwaltungsprozesse zu kommen, treten jedoch erhebliche und bisher unterschätzte verwaltungsinterne Widerstände auf, wie in Wuppertal zu beobachten ist, die den gesamten Modernisierungsprozeß verzögern und möglicherweise sogar gefährden. Hier besteht ein Klärungsbedarf, ob das Ausmaß der Widerstände durch die spezifischen Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst bedingt ist oder ein prinzipielles Problem bei Reengineeringprozessen darstellt. Zu klären ist weiterhin, in welchen Bereichen öffentlicher Verwaltung die Prozeßorientierung ihren spezifischen Nutzen abwirft. Daß in Wuppertal, trotz einer neuen aufgabenintegrierenden Organisationsstruktur, viele Arbeitsprozesse unverändert sind, kann auch darin liegen, daß sich nicht alle Bereiche der Verwaltung für eine Prozeßkettenoptimierung eignen. Möglicherweise ist im Modernisierungsprozeß stärker nach Aufgaben zu differenzieren und weniger zu versuchen, Globallösungen zu entwickeln.

(9) Ob das NSM die komplexen Veränderungen des politisch-administrativen Systems, wie sie in den letzten 20 Jahren von der Verwaltungswissenschaft fest-

gestellt wurden, hinreichend reflektiert oder aber von einem zu einfachen Bild der öffentlichen Verwaltung ausgeht, wird zunehmend diskutiert (vgl. Bogumil/Kißler 1997). Die Politik ist der entscheidende Faktor, der öffentliche von privaten Betrieben unterscheidet. Es gibt einen klassischen *Konflikt zwischen Rechtsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit* der Verfahren. Die Faktoren Politik, Recht und Personal sind im öffentlichen Sektor nur bedingt beeinflussbar. In der Modernisierungspraxis findet die Politik nur eine geringe Aufmerksamkeit. Sie wird selten versucht, umfassend einzubeziehen. Bislang scheint es so, als würde die Verwaltungsmodernisierung um die Politik herum gebaut. Die angestrebte *neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung* erscheint daher vielen als Sollbruchstelle des Modernisierungsprozesses. Wichtig wäre die Herstellung eines Entwicklungsbündnisses zwischen Politik und Verwaltung, in dem es nicht um Einflußgewinn einer Seite auf Kosten der anderen geht. Denkbar ist ein synergetischer Entwicklungsprozeß - als Positivsummenspiel der Macht -, der zu erhöhten Einflußpotentialen der Gesamtkonstellation führt.

(10) Modernisierungsprozesse sind *Machtprozesse*. Die Machtkonstellationen in der Organisation und in ihrem Umfeld spielen eine wichtige Rolle. Sie entscheiden über die verwaltungsinternen Kooperationsstrategien bei der Einführung neuer Verwaltungskonzepte. Am erfolgversprechendsten erscheint die Herstellung von *Meinungsführerkoalitionen* der politischen und administrativen Eliten. Diese müssen jedoch institutionell verankert werden durch die Etablierung eines zwar recht kleinen, aber mit Kompetenzen ausgestatteten Prozeßmanagements und die Installierung einer hochkarätig besetzten Kommission an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung. Bei der Gestaltung der Prozeßorganisation steht man zudem überall vor dem Problem, daß der Innovationsprozeß einerseits vor der Hierarchie geschützt werden muß, andererseits aber auch ihrer kontinuierlichen Unterstützung bedarf. Dieses Kunststück gelingt am ehesten in Organisationsstrukturen, die neben den klassischen Hierarchien und Linien "Parallel-Organisationen" der Innovation entwickeln, die über klare Zuständigkeiten im Modernisierungsprozeß verfügen. Vor allem in Hagen, aber z.T. auch in Saarbrücken, werden diese beiden Ebenen zu sehr miteinander vermischt, was zu Konflikten in der Aufgabenwahrnehmung und zu Akzeptanzproblemen führt. Die bessere Lösung scheint dagegen eine völlige Freistellung von Personen und eine klare Kompetenzzuordnung für das Prozeßmanagement zu sein.

(11) Die erheblichen Umsetzungsprobleme bei der Einführung eines NSM in den Kommunalverwaltungen bestätigen die bekannten Schwierigkeiten, die regelmäßig bei der Umsetzung eines rationalistischen Entscheidungskalküls entstehen. Vielleicht liegen daher die wesentlichen Wirkungen von NSM nicht so sehr in einer besseren Steuerungsfähigkeit und Kostenreduzierung, also den geplanten Effekten, sondern eher in *ungeplanten Effekten*, die sich aufgrund von Lern-, Erfahrungs- und Vereinbarungsprozessen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung ergeben. Das NSM wäre dann der Einstieg in individuelle und möglicherweise auch kollektive *Lernprozesse*, und weniger das Synonym für ein

neues rationales Steuerungsmodell. Die Initiierung von Ideenfindungsprozessen, die Befähigung von Gruppen zur Eigensteuerung und die Mobilisierung kreativer Strategien könnten als Grundlagen einer erhöhten Selbststeuerung und offensiven Anpassungsfähigkeit wichtiger sein als der Versuch direkter Ergebnissteuerung.

(12) In der Entwicklung von Evaluationskapazitäten besteht nach wie vor ein ganz erheblicher Nachholbedarf im Modernisierungsprozeß. Angesichts der schier Quantität an momentan stattfindenden Umstrukturierungsprozessen vor allem auf kommunaler Ebene ist das Ausmaß an *begleitender Reflexion* äußerst bescheiden. Der vielbeschworenen „Modernisierungslücke“ der öffentlichen Verwaltung entspricht eine eindeutige Forschungslücke. Diese resultiert aus mangelnder Selbstbeobachtung der Verwaltungsorganisation im Umstellungsprozeß und aus einer defizitären Fremdbeobachtung durch externe Prozeßbegleitung. Dies ist die Stunde von Unternehmensberatungsfirmen, die mit häufig in privatwirtschaftlichen Organisationen bewährten Konzepten Handreichungen bieten, die die Modernisierer in den Verwaltungen erfreuen, aber die Kämmerer bekümmern. Indem sie erstere argumentativ stützen, die Codes der Modernisierungssprache vorformulieren und damit Machtressourcen zur Verfügung stellen, decken sie zugleich die Grenzen eines auf das unilaterale Rationalisierungsinteresse verkürzten Modernisierungsansatzes schonungslos auf. Externe Prozeßbegleitung verursacht Kosten, ohne einen schnellen Rationalisierungsgewinn in Aussicht stellen zu können. Die Ironie der defizitären Prozeßbegleitung besteht in der Chance, eigene Gestaltungsphantasien durch Selbstbeobachtung zu entwickeln, die den Modernisierungsdiskurs nicht länger auf dem „Niveau der Buchhaltung“ (Frieder Naschold) hält; denn „Wenn unser Denken in Sparmodellen stehenbleibt, dann ist das ein Eingeständnis, daß die Republik gescheitert ist“ (Peter Bichsel, FR v. 28.12.96, S. 14).

Literaturhinweise

- Banner, Gerhard 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, Heft 1, S. 6-11
- Banner, Gerhard 1993: Der Carl Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung 1993, S. 147-170
- Banner, Gerhard 1994: Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP, Heft 1, S. 5-12
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8), Berlin
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1996: Reformmaßnahmen sorgen für Verunsicherung. Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen, in: VOP, Heft 10/11, S. 23-26
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hrsg.) 1997: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden
- Brinckmann, Hans 1994: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S. 167-243
- Budäus, Dietrich 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 2), Berlin
- Clasen, Ralf / Schröter, Eckhard / Wiesenthal, Helmut / Wollmann, Hellmut 1995: Effizienz und Verantwortlichkeit. Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Berlin
- Cornelius, Joachim 1996: Verwaltungsreform in Wuppertal - nach zwei Jahren. Vortrag auf dem Forum 96 der KGSt in Hannover im Oktober 1996, Manuskript
- Damkowski, Wulf / Precht, Claus 1995: Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln
- Deutscher Städtetag 1996: Verwaltungsmodernisierung im kommunalen Bereich - der aktuelle Stand, Vorbericht für die 156. Sitzung des Hauptausschusses am 20.6.1996 in Berlin, Köln
- Greifenstein, Ralph / Jansen, Peter / Kißler, Leo 1993: Gemanagte Partizipation. Qualitätszirkel in der deutschen und französischen Automobilindustrie, München, Mering
- Hill, Hermann 1996: Reengineering hinterfragt bisherige Strukturen. Chancen der Übertragung auf den öffentlichen Sektor, in: VOP, Heft 10/11, S. 10-12
- Hill, Hermann / Klages, Helmut (Hrsg.) 1995: Lernen von Spitzenverwaltungen. Eine Dokumentation des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbes 1994, Düsseldorf
- Hill, Hermann / Klages, Helmut (Hrsg.) 1996: Wege in die Neue Steuerung, Stuttgart u.a.
- Hirschfelder, Raimund 1995: Steuerung durch Qualität - Das Saarbrücker Total Quality Management-Programm, in: Hill/Klages 1995, S. 209-221
- Hirschfelder, Raimund o. J.: Das Total Quality Management-Programm der Landeshauptstadt Saarbrücken, Manuskript
- Hirschfelder, Raimund / Lessel, Edgar 1994: Steuerung durch Qualität: Das Saarbrücker Total Quality Management-Programm, in: VOP, Heft 5, S. 352-358

- Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer 1996. Gewinner des 3. Speyerer Qualitätswettbewerbes 1996 stehen fest, Pressemitteilung vom 20.11.1996, Pressestelle
- Hoffmann, Hajo und das Autorenteam der Stadtverwaltung Saarbrücken 1996: „Motor Qualität“: Verwaltungsmodernisierung in der Landeshauptstadt Saarbrücken, Stuttgart u.a. (Hg. Hermann Hill/Helmut Klages)
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Greifenstein, Ralph / Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin
- Kißler, Leo 1995: Modernisierung des öffentlichen Dienstes durch Partizipation, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5, S. 317-323
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 12/91, Köln
- KGSt 1992: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht Nr. 19/92, Köln
- KGSt 1993a: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln
- KGSt 1993b: Budgetierung. Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht Nr. 6/93, Köln
- KGSt 1994a: Dezentrale Personalarbeit, KGSt-Bericht Nr. 7/94
- KGSt 1994b: Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/94, Köln
- KGSt 1994c: Outputorientierte Strategien der Jugendhilfe, KGSt-Bericht Nr. 9/94, Köln
- KGSt 1994d: Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 14/94, Köln
- KGSt 1994e: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 15/94, Köln
- KGSt 1995a: Vom Geldverbrauch- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, KGSt-Bericht Nr. 1/95, Köln
- KGSt 1995b: Qualitätsmanagement, KGSt-Bericht Nr. 6/95, Köln
- KGSt 1995c: Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht Nr. 10/1995, Köln
- Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 1), Berlin
- Naschold, Frieder 1995: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 1), Berlin
- Naschold, Frieder / Budäus, Dietrich / Jann, Werner / Mezger, Erika / Oppen, Maria / Picot, Arnold / Reichard, Christoph / Schanze, Erich / Simon, Nikolaus 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte und Methoden, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4), Berlin
- Niederführ, Andreas 1995: Geschäftsprozessoptimierung in der Kommunalverwaltung: Stand und Konsistenz der Bemühungen um Total Quality Management und Busi-

- ness Reengineering bei den Stadtverwaltungen Saarbrücken und Wuppertal. Unveröffentlichte Magisterarbeit, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer
- Reichard, Christoph / Wegener, Alexander 1996: Der deutsche Weg des Produktkatalogs- eine Sackgasse? in: DST-Beiträge zur Kommunalpolitik (Reihe A) Heft 23, S. 41-57; Köln
- Stadt Wuppertal 1995: Kommunale Reformen mit außergewöhnlichem Profil. Der Wuppertaler Weg. Projekt Information. Stand April 1995, Wuppertal
- Stadt Wuppertal 1996a: Bewerbungsunterlagen der Stadt Wuppertal zum 3. Speyerer Qualitätswettbewerb, Juni 1996, Wuppertal
- Stadt Wuppertal 1996b: Aktionsteam Mitarbeiterbefragung. Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbefragung März 1996, Wuppertal