

# **Zehn Jahre „Public Management“ – Lehren für die Reformfähigkeit öffentlicher Verwaltungen**

*Jörg Bogumil*

## **1 Einleitung**

Vor nahezu zehn Jahren begann in Deutschland eine neue Phase umfassender Modernisierung öffentlicher Verwaltungsstrukturen. Nach dem international verbreiteten Leitbild des „*Public Management*“ war neben der Neubewertung der Staatsaufgaben die Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen das Hauptziel der Reformbemühungen. Der bürokratischen Organisation des Staates, einst als Modell rationaler Aufgabenerledigung gepriesen, wurde – mit breiter politischer Unterstützung – ein neues Regulierungsmodell entgegengesetzt. Den klassischen Prinzipien der Steuerung über Verfahren (Regelsteuerung) und der funktionalen Arbeitsteilung nach dem Verichtungsprinzip bei starker Hierarchisierung wurde als neues „rationales Paradigma“ die Steuerung durch ergebnisorientierte Verfahren, organisatorische Dezentralisierung und Kontraktmanagement, die Auslagerung von Aufgaben auf private Unternehmen und Non-Profit-Organisationen und die Verstärkung von Wettbewerbselementen gegenübergestellt (vgl. Naschold/Bogumil 2000).

Nach zehn Jahren Reformtätigkeit ergeben die vorliegenden empirischen Erfahrungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ein widersprüchliches Bild. Gemessen an den ursprünglichen Absichten könnte man von einem weitgehenden Scheitern sprechen, gemessen an den Erkenntnissen über die Veränderungsresistenz öffentlicher Verwaltungen sieht das Bild schon anders aus. Zudem gibt es erhebliche ebenenübergreifende, aufgaben- und organisationsbezogenen Unterschiede und eher ungeplante Effekte. Eine eindeutige Aussage über den „Erfolg“ dieses Reformversuches fällt daher schwer.

Im vorliegenden Beitrag soll nun versucht werden, mit Hilfe von organisations- und steuerungstheoretischen Erkenntnissen Gründe für das „relative“ Scheitern des Public Management herauszuarbeiten und Wege für das Gelingen einer Reformpolitik in der öffentlichen Verwaltung aufzuzeigen. Dazu werden zunächst die Reformabsichten rekonstruiert (2) und die bis dato abzuschätzenden Wirkungen (3) dargestellt. Anschließend erfolgt ein Erklärungsversuch (4) und abschließend ein Ausblick auf die Möglichkeiten anspruchsvoller Reformpolitiken im Bereich öffentlicher Verwaltungen (5).

## 2 Reformabsichten

Betrachtet man die Reformabsichten des Public Management, so lassen sich verschiedene Dimensionen unterscheiden. Zum einen geht es um *institutionelle*, also organisatorische, personelle und instrumentelle, Veränderungen. Zum zweiten stehen Veränderungen im *Verwaltungshandeln* (Performanzveränderungen: Leistungsfähigkeit, Bearbeitungsdauer, Kosteneffizienz, Qualität, Kunden- und Mitarbeiterorientierung) im Vordergrund. Und zum dritten geht es darum, ob die im Reformprozess angestrebten Veränderungen von Institutionen und deren Performanz bestimmte (politikfeldspezifische, gesamtwirtschaftliche, verteilungspolitische) Effekte im Wirkungsfeld des politisch-administrativen Systems („*outcomes*“) mit sich bringen. Ich werde mich im Folgenden auf die ersten beiden Aspekte konzentrieren<sup>1</sup> und dies vor allem am Beispiel der kommunalen Reformanstrengungen. Die kommunale Ebene ist unstrittig die reformaktivste. Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages aus dem Jahr 2000 betreiben 84 Prozent der Städte in Ost- und 96 Prozent der Städte in Westdeutschland Public-Mangement-Reformen (vgl. Grömig 2001).

Als (normativer) Maßstab und Referenzmodell für die Bewertung des erreichten „Modernisierungserfolgs“ soll das von der „Kommunalen Gemeinschaftsstelle“ (KGSt) 1993 in seinen Grundzügen skizzierte und in späteren Veröffentlichungen weiter spezifizierte „*Neue Steuerungsmodell*“ (NSM) herangezogen werden (vgl. KGSt-Bericht 1993). Die Reformergebnisse lassen sich im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleiches danach bewerten, inwieweit sie dem „Idealzustand“ einer entsprechend dem „Neuen Steuerungsmodell“ modernisierten Kommunalverwaltung nahe kommen (vgl. auch Pollitt/Bouckaert 2000: 99). Dabei kann zwischen einem Kernmodell und einem erweiterten Modell unterschieden werden (vgl. hierzu ausführlich Bogumil u.a. 2003).

### 2.1 Kernmodell

Im Kernmodell sind die im KGSt-Bericht 1993 als „unverzichtbare Mindestbedingungen“ (KGSt 1993: 15) bezeichneten Elemente des „Neuen Steuerungsmodells“, die in den Kommunen wohl den größten Bekanntheitswert erreicht haben, enthalten. Als institutionelle Veränderungen werden angestrebt:

---

<sup>1</sup> Gerade die Messung von „Outcome-Effekten“ steht aufgrund der Vielzahl intervenierender Faktoren in besonderem Maße vor Kausalitäts- und Zuordnungsproblemen. Pollitt/Bouckaert (2000) bringen dies in ihrer internationalen Evaluation des „New Public Management“ folgendermaßen auf den Punkt: „(Are) these the results of management reforms, or policy changes, or changes in external circumstances (...), or some mixture of all three?“ (ebd.: 110). Deshalb und weil es bisher keine empirischen Untersuchungen in diesem Bereich gibt, wird er hier vernachlässigt.

- der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch die flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkte und den Aufbau von Kosten-Leistungsrechnungen;
- die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverwaltung in Fachbereichen;
- der Aufbau eines Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung, innerhalb der Verwaltung und im Zusammenhang mit städtischen Beteiligungen;
- der Aufbau einer zentralen Organisationshoheit für nicht dezentralisierbare Steuerungs- und Controllingaufgaben sowie
- interkommunale Leistungsvergleiche.

Bei den Performanzzielen dominiert im KGSt-Bericht von 1993 eindeutig eine größere Effizienz im Sinne von Wirtschaftlichkeit bei der öffentlichen Leistungserstellung. Als weitere Ziele bzw. zu lösende Probleme werden die Beseitigung des kurzfristigen Politiktypus (Strategielücke), der Untersteuerung der städtischen Beteiligungen (Managementlücke) und der sinkenden Attraktivität der Kommunalverwaltung für qualifiziertes Personal (Attraktivitätslücke) angesehen sowie auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, den höheren Ansprüchen der Bürger (Legitimationslücke) gerecht zu werden.

## 2.2 *Erweitertes Modell*

Im erweiterten Modell sind darüber hinaus die konzeptionellen Erweiterungen des „Neuen Steuerungsmodells“ durch die KGSt und andere Institutionen in den folgenden Jahren enthalten (vgl. z.B. Bogumil 2001: 114; KGSt-Berichte 1995b; 1996b, 1996c; 1997b; 1997e; 1998c; 1999a; 1999b). Hier wird im Unterschied zum „Kernmodell“ viel deutlicher ein Schwerpunkt auf das *Außenverhältnis* und das *Personal* als zentrale Ressource der Verwaltungsreform gelegt. Auch die Zielvorgaben der Verwaltungsreform sind nun breiter als im KGSt-Modell von 1993. Effizienz, Mitarbeiterorientierung und Kundenorientierung wird nun gleichrangige Bedeutung zugemessen (Kißler et al.1997).

Tabelle 1: Bereiche des erweiterten Verwaltungsreformmodells (Bogumil 2001: 114)

Bereiche der Veränderung	Maßnahmen
Organisationsstrukturen	Dezentralisierungs-, Entflechtungs-, Verselbstständigungsstrategien
Verfahren	Ergebnisorientierung durch Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, outputorientiertes Rechnungswesen und Wirkungsanalysen, Kontraktmanagement; Trennung von Politik und Verwaltung durch klare Verantwortungsabgrenzung
Personal	Organisationsentwicklung durch die Einrichtung von Partizipations-, Kooperations-, und Gruppenelementen und die Einbeziehung externer Beratung; Personalentwicklung durch Personalbeurteilung, Fort- und Weiterbildungsplanung, Karriere- und Verwendungsplanung und Herausbildung von „corporate identity“
Außenverhältnis	Ausbau der Kundenorientierung durch „total quality management“ und „management by competition“

### 3 Wirkungen

Auch wenn die Literatur zum Public Management und zum „Neuen Steuerungsmodell“ inzwischen nahezu unübersehbar geworden ist, halten sich die empirischen Hinweise, die Aufschluss über *Ergebnisse* und *Wirkungen*, aber auch über die *Kosten* der vom Public Management inspirierten Verwaltungsmodernisierung geben, bislang in Grenzen. Trotz der großen Zahl von Untersuchungen mit evaluativer Fragestellung<sup>2</sup> ist der Stand der reformbezogenen Evaluationsforschung nach wie vor als defizitär einzuschätzen (vgl. Grunow 1998: 1 f.; Banner 2001: 279 ff.; Reichard/Röber 2001: 382). Insbesondere konzentrieren sich die bisherigen Forschungsarbeiten zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung auf institutionelle und instrumentelle Veränderungen („institution building“), so dass über die Wirkungen („outputs“ und „outcomes“) der neu etablierten Verfahren und Strukturen bislang nur wenig bekannt ist. Die vorliegenden Befunde sind überwiegend Ergebnisse von Implementationsstudien oder „Institutionenevaluie-

<sup>2</sup> Der Evaluationsforschung zum Public Management können beispielsweise folgende empirische Feldstudien zugerechnet werden: Kißler u.a. (1997); Gerstlberger/Kneissler (2000); Engelniederhammer u.a. (1999); Grunow/Grunow-Lutter (2000); Wegrich u.a. (1997); Maaß/Reichard (1998.). Für eine ausführliche Darstellung der einzelnen Forschungsdesigns siehe Wollmann (2000:219 ff.)

rungen“, in denen die Auswirkungen der Reformmaßnahmen auf das Verwaltungshandeln (Performanz) bzw. auf das gesellschaftliche Umfeld („outcomes“) – nicht zuletzt zeit- und phasenbedingt – unberücksichtigt blieben.<sup>3</sup>

Trotz dieser unzureichenden Datenlage<sup>4</sup> soll nun im Folgenden – eher thesenartig und auf ausgewählten Fallstudien beruhend, denn hinreichend empirisch verallgemeinerungsfähig untersucht – versucht werden, einige wesentliche Effekte der Public-Management-Reformen zu verorten. Dabei wird grob zwischen institutionellen Veränderungen und Veränderungen des Verwaltungshandelns im obigen Sinne unterschieden.

### 3.1 Institutionelle Veränderungen

Vorliegende Umfrageergebnisse und Befunde von Fallstudienuntersuchungen deuten darauf hin, dass – unbeschadet der großen Zahl von Kommunen, die „modernisierungsaktiv“ oder zumindest „reformbereit“ sind – der Implementationsstand des „Neuen Steuerungsmodells“ nach wie vor in Teilbereichen als defizitär einzuschätzen ist. Daraus, dass der Anteil der Städte mit – nach eigenen Angaben – konkreten Umsetzungsergebnissen vergleichsweise gering ausfällt,<sup>5</sup> könnte man die Vermutung ableiten, dass sich im Jahr 2000 die Mehrzahl der Kommunen noch immer im Prozess der Konzeption befindet oder die Implementation zumindest noch nicht abgeschlossen hat.

Auf der Basis eigener Erhebungen und empirischer Studien (vgl. Fußnote 2 und 3) lässt sich mit Blick auf die fünf von der KGSt genannten unverzichtbaren institutionellen Mindestvoraussetzungen des NSM („Kernmodell“) folgender Implementationsstand thesenartig skizzieren:

- Anfangs starke, später markant rückläufige Bemühungen um *outputorientierte Steuerung* (z.B. Produktkataloge); insgesamt kontinuierliche Zunahme der Möglichkeiten, für ausgewählte Angebote und Leistungen die Ausgaben genauer zu beziffern; allerdings kaum systematische Nutzung von Output-Informationen für die Entscheidungen von Politik und Verwaltung, dafür ab

<sup>3</sup> Einige empirische Studien zur Evaluation des Public Management gehen über die Betrachtung des Verlaufs und Standes der Reform hinaus und bemühen sich ausdrücklich um eine Analyse der Wirkungen der Reformprojekte. Zu nennen sind hier: Jaedicke u.a. (1999); Bogumil u.a. (2000) und Osner (2001). Eine international vergleichende Analyseperspektive wird zudem eingenommen in den Arbeiten von Naschold (1995); Naschold u.a. (1998); Naschold u.a. (1999); Pollitt/Bouckaert (2000). Zu den Forschungsdesigns siehe Wollmann (2000: 218 ff.).

<sup>4</sup> Diese Situation ist Anlass für einen zurzeit laufenden größeren Forschungsantrag zum Thema „10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ (vgl. Bogumil u.a. 2003).

<sup>5</sup> In den alten Bundesländern hat sich der Anteil der Städte, die tatsächliche Umsetzungen von Reformelementen zu verzeichnen haben, innerhalb von fünf Jahren nur geringfügig erhöht und übersteigt zum Ende des Jahrzehnts nur im Bereich des Personalwesens die 20-Prozent-Marke (vgl. DST Umfragen 1994/95, 1996, 1998, 2000).

etwa 1995 stark zunehmende Anwendung von (Input-) Budgetierung – auch als Konsolidierungsinstrument.

- Zusammenführung von *Aufgaben- und Finanzverantwortung* in zunehmendem Maße, allerdings ohne dass sie in der Mehrzahl der Kommunen heute fachbereichsübergreifend umgesetzt worden wäre.
- Ausgesprochen moderate Umsetzung des *Kontraktmanagements*, insbesondere im Verhältnis Politik und Verwaltung und in Bezug auf die städtischen Beteiligungen.
- Zunehmende Diskussion des *Controllings* als Reforminstruments angesichts sich verschärfender gesamtstädtischer Steuerungsdefizite (z. B. Fachbereichsegoismen) in Folge der Delegation von Ressourcenverantwortung; flächendeckende Umsetzung des Controllings jedoch nur in wenigen Städten.
- Frühzeitiger Bedeutungszuwachs – in späteren Phasen tendenziell wieder abnehmender Stellenwert – *interkommunaler Leistungsvergleiche* als Reformansatz, zumindest bezogen auf einige Aufgabenbereiche; allerdings kaum als Auslöser für Wettbewerb (vgl. Kuhlmann 2003).

Bezogen auf das „erweiterte Modell“ im Bereich des *Personal- und Außenverhältnisses* scheint sich folgendes abzuzeichnen:

- Die Bedeutung einiger – wenngleich weniger anspruchsvoller – Maßnahmen der Personalentwicklung (z. B. Mitarbeitergespräche) hat im Zeitablauf zugenommen und ihre Umsetzung dürfte mittlerweile einen relativ hohen Stand erreicht haben. Im Zuge der Modernisierung haben die Kommunalverwaltungen ihr Personal auch mehr als strategische Ressource entdeckt und begreifen das Personalmanagement (Personalrekrutierung, -entwicklung, -motivation und -führung) als strategische Herausforderung, haben dies aber nur rudimentär implementiert.
- Die Beschäftigtenbeteiligung spielt darüber hinaus konstant eher eine untergeordnete Rolle im Modernisierungsprozess.
- Eine Veränderung des Außenverhältnisses zu den Kunden dürfte primär durch die fast flächendeckende Einführung von *Bürgerämtern* erreicht worden sein. Das Bürgeramtkonzept ist allerdings in einem ganz anderen Kontext Anfang der 80er Jahre entstanden und gehörte eigentlich nicht zum dargelegten Kernkonzept des „Neuen Steuerungsmodells“. Dennoch wird es seit ca. 1995 massiv implementiert. Eine landesweite Befragung von Bürgermeister\*innen in Städten mit über 20.000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg aus dem Jahr 2002 ergibt, dass dort in 85 Prozent bzw. 78 Prozent der Städte mittlerweile Bürgerämter existieren (vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003).

- Demgegenüber sind Formen des marktlichen Wettbewerbs nur in sehr bescheidenem, wenn auch leicht zunehmendem Maße implementiert worden.

### 3.2 *Veränderungen im Verwaltungshandeln*

Im Bereich der Performanzveränderungen kann zwischen den Inputs (Ressourcen, Finanzen, Personal, Zeit), den Outputs (Leistungen, Aktivitäten, Ergebnisse, Qualität, Menge) und den Prozessen und Strukturen (Verfahren, Abläufe, Aufbauorganisation, Koordination) unterschieden werden.

Vorliegende empirische Hinweise deuten nun im Bereich der *Inputs* darauf hin, dass das (im KGSt-Bericht vorrangige) Effizienzziel durch die Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ am ehesten erreicht wurde. Für die Fachbereiche und Verwaltungsmitarbeiter sind durch das NSM durchweg Anreize entstanden, „wirtschaftlicher“ mit den kommunalen Ressourcen umzugehen. Darüber hinaus wurde insbesondere die Budgetierung über Kürzungen oder Deckelung als bereits kurzfristig wirksames Konsolidierungsinstrument relativ häufig genutzt (vgl. auch die Befunde bei Jaedicke u.a. 1999). Diese (mutmaßlich) verbesserte Wirtschaftlichkeit wurde aber durch exogen bedingte Einnahmeausfälle und Ausgabenzuwächse mehr als absorbiert, so dass sich die kommunale Haushalts-situation nach *leichter* Entspannung gerade aufgrund endogener Konsolidierungserfolge in den späten neunziger Jahren und im neuen Jahrtausend ganz erheblich verschlechtert hat (Karrenberg/Münstermann 2002). Bei den *Outputs* fällt die Bilanz hinsichtlich der Schließung der Legitimationslücke und der Attraktivitätslücke ambivalent aus.

- Einerseits wurde durch einzelne Maßnahmen (v.a. Bürgerbüros und Verfahrensbeschleunigungen) eine stärkere Kundenorientierung erreicht. Andererseits dürfte die Distanz zwischen Kommunalverwaltung bzw. Kommunalpolitik und den Bürgern aufgrund exogener gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen aber eher noch größer geworden sein.
- Die Zusammenführung von Ressourcen- und Fachverantwortung und die (nur) zum Teil vollzogene Reduzierung von Hierarchiestufen trägt einerseits den gewandelten Bedürfnissen hoch qualifizierter Mitarbeiter im Zuge des Wertewandels Rechnung und sorgt für mehr Attraktivität der Kommunalverwaltung. Andererseits gibt es bedingt durch das öffentliche Dienstrecht und die kommunale Haushaltskrise immer noch wenige Ansätze für zusätzliche Leistungsanreize. Dennoch ist in der Summe davon auszugehen, dass es aufgrund allgemeiner wirtschaftlicher Entwicklungen im Zeitverlauf leichter geworden sein dürfte, qualifiziertes Personal für die Kommunalverwaltung zu rekrutieren.

Im Bereich der *Prozesse und Strukturen* ist es im Gegensatz zu den bedingten Konsolidierungserfolgen durch das „Neue Steuerungsmodell“ vermutlich kaum

gelingen, die im KGSt-Bericht beschriebene Strategie- und Managementlücke zu schließen. Vieles spricht dafür, dass der anhaltende bzw. seit 2001 forcierte Konsolidierungsdruck zu einem noch stärker kurzfristigen und inkrementalistischen Politikstil in den Kommunen beigetragen hat und dass die Managementlücke durch die zunehmenden Ausgründungen aus der Stadtverwaltung noch größer geworden ist. Auch der unterschiedliche Umsetzungsstand einzelner Reformbausteine des NSM mag die Managementlücke angesichts dessen noch vergrößert haben, dass der Delegation von Kompetenzen an die Fachbereiche nur sehr zögerlich der Aufbau eines zentralen Controllings folgte. Erst sehr spät begegnet die KGSt mit ihren Konzeptvorschlägen zum strategischen Management dieser Lücke. Bislang scheinen erst wenige Kommunen das strategische Konzept aufgegriffen zu haben (vgl. Heinz 2000, KGSt 2000a-d), nicht zuletzt deshalb, weil hier an einer sehr rationalistischen Planungsphilosophie festgehalten wird (vgl. Bogumil 2002). Ein auch nur halbwegs funktionierendes zentrales Controlling fehlt bis jetzt vollständig. Dies führt dazu, dass in den wenigen Städten, die wesentliche Reformelemente des „Neuen Steuerungsmodells“ umgesetzt haben, die Umsetzung von dezentraler Ressourcenverantwortung einher geht mit zentralen Steuerungsverlusten (vgl. Bogumil u.a. 2000).

Die Arbeitsorganisation in der öffentlichen Verwaltung ist durch die Reformmaßnahmen bis jetzt in der Regel nicht erreicht worden (vgl. Brüggemeier/Röber 2003), sie erweist sich als relativ resistent. Ungeachtet der neuen Steuerungsversuche orientiert sich die Produktion der Leistungen in den Kommunalverwaltungen an der klassisch bürokratischen Produktionslogik. Ein neues Ressourcenmanagement führt also nicht automatisch zu einer Optimierung von Arbeitsprozessen, wie anfangs von nicht wenigen erhofft (z.B. Banner 1994). Ganz im Gegenteil, die neuen Instrumente werden auf die alten Strukturen aufgesetzt, so dass sich in der so „modernisierten“ Verwaltung im Kern nichts ändert. Die funktionale Spezialisierung ist bis auf wenige Ausnahmen (Bürgerämter und andere aufgabenintegrierende Angebote) ebenso wenig angetastet worden, wie die dominierende hierarchische Kooperationsform durch „Kooperation mittels Kontrakte“ ersetzt werden konnte.

Noch wesentlich schlechter fällt eine vorläufige Bilanz der Zielerreichung des *erweiterten* Modells aus. Die kommunale Verwaltungsreform war danach als Zielloptimierungsmodell angelegt, herausgekommen ist eher eine Zielmaximierungspraxis. Die Verquickung mit Haushaltskonsolidierung (Finanznot als „Geburtshelferin“ der Verwaltungsmodernisierung) führte die Kommunen in die Rationalisierungsfalle und vor allem zur Vernachlässigung des Ziels „*Mitarbeiterorientierung*“. Die erwünschten und zum Teil erreichten Folgen (Kosteneinsparungen) werden erkaufte mit nicht intendierten und den weiteren Reformprozess blockierenden Nebenfolgen, sei es mit Motivationsverlusten auf Seiten der Beschäftigten oder der Unglaubwürdigkeit neuer Organisationsspielregeln, die

angesichts der Dominanz der Haushaltskonsolidierung wieder außer Kraft gesetzt werden (z.B. die Wegnahme von Budgetierungsgewinnen).

Personalmanagement wird von den Beschäftigten vor diesem Hintergrund häufig als sozialverträgliche Abfederung von schmerzhaften Rationalisierungsmaßnahmen (v.a. Arbeitsverdichtung und Personalabbau) eingeordnet. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die Beschäftigtengruppen sehr unterschiedlich betroffen sind von der einseitigen Effizienzorientierung der Verwaltungsreform. So gibt es Hinweise, dass die kommunalen Umstrukturierungsprozesse „zu relativ klar benennbaren Gruppen von Modernisierungsgewinnern und -verlierern und damit zu immer deutlicher werdenden Segmentationslinien in der Verwaltung“ führen (Naschold 1997: 38; Oppen u.a. 1997: 175 f.). Entgegen der von den Befürwortern des Public Management vertretenen These einer „Verteilungsneutralität“ der Verwaltungsmodernisierung zeigt sich in der Reformpraxis, dass Stellenkürzungen und Kostensenkungsmaßnahmen vor allem den Arbeiter- und den unteren Angestelltenbereich betreffen, in welchem als Folge der Umstrukturierungen auch am stärksten Karriere- und Aufstiegsmöglichkeiten wegbrechen. Gleiches trifft auf Verwaltungsbereiche zu, die wettbewerblich untereinander bzw. mit dem Privatsektor organisiert sind.

Ein weiterer ungeplanter Effekt könnte durch strukturinnovative Maßnahmen wie z.B. die Einführung von Team- und Gruppenarbeit entstehen. Diese gerät in ein „naturwüchsiges“ Spannungsverhältnis zur Gleichstellungspolitik in den öffentlichen Verwaltungen. Der Grund liegt darin, dass die Einführung von Gruppenarbeit regelmäßig mit Hierarchieabflachung einhergeht. Weggeräumt werden aber gerade jene Hierarchiestufen (Amtsleitung, Abteilungsleitung), die mittlerweile zu den gleichstellungspolitisch geförderten Aufstiegsmöglichkeiten und Karriereschritten von weiblichen Beschäftigten gehören. Eine Hierarchieabflachung durch eine gelungene Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ könnte damit die Karrieremöglichkeiten von weiblichen Beschäftigten zerstören und das Gender-Mainstreaming konterkarieren. Dieser Zusammenhang gilt zudem nicht nur für die Gleichstellungspolitik, sondern für die Beschäftigten insgesamt. Eine Hierarchieabflachung ohne parallelen Aufbau von neuen Beförderungsmöglichkeiten widerspricht zentralen Interessenlagen vieler Beschäftigter.

Zusammenfassend zeigt sich, dass das „Kernmodell“ des „Neuen Steuerungsmodells“ insgesamt einen höheren Umsetzungsstand sowohl hinsichtlich der institutionellen als auch der Performanzziele aufweist als das „erweiterte Modell“. Aber auch die Realisierung des Kernmodells ist gemessen an den Zielvorgaben weit hinter den Reformabsichten zurückgeblieben, so dass zu diesem Zeitpunkt zumindest von einem „relativen“ Scheitern der Bemühungen auszugehen ist. Budgetierung als Instrument der Haushaltskonsolidierung, neue Formen des Finanzmanagements, hier und da Veränderung der Aufbauorganisation, der Einsatz von Mitarbeitergesprächen sowie die zunehmende Implementierung von

Bürgerämtern<sup>6</sup> sind die wesentlichsten Modernisierungseffekte. Zugleich sind einige ungeplante Effekte erkennbar, wie

- die oben beschriebene Rationalisierungsfalle,
- die Herausbildung von Modernisierungsgewinnern und -verlierern,
- der Widerstand gegen Hierarchieabflachung seitens der *unteren* Hierarchie-ränge angesichts fehlender alternativer Aufstiegsmöglichkeiten oder
- die dramatisch abnehmende Beschäftigtenmotivation bei gleichzeitiger Erkenntnis der Wichtigkeit von Organisations- und Personalentwicklungsprozessen.

Welche Erklärungen bieten sich dafür an?

#### 4 Erklärungsversuche

Versucht man den Stand der Reformergebnisse zu erklären, so stellt sich das – für Wirkungsanalysen typische – Kausalitätsproblem. Bei der Systematisierung der Erklärungsfaktoren kann zumindest heuristisch zwischen den *äußeren* Rahmenbedingungen, die auf das Handeln und Entscheiden der Akteure im Reformprozess einwirken können, und den *internen* Faktoren, insbesondere den Einstellungen, Qualifikationsprofilen und Verhaltensmustern der Akteure, aber auch den gegebenen Prozessstrukturen und Abläufen sowie Verfahrensroutinen, unterschieden werden (vgl. Lorenz et al. 2000).

##### 4.1 Exogene Variablen

Mögliche exogene Variablen sind die Gemeindegröße, die Zugehörigkeit zu den alten oder den neuen Bundesländern sowie die Haushaltssituation. Insbesondere ein Zusammenhang zwischen *Haushaltssituation* der Gemeinde und kommunaler Modernisierungsbereitschaft bzw. -fähigkeit liegt dabei in mehrfacher Hinsicht nahe.<sup>7</sup> Einerseits sahen gerade Kommunen mit sehr schwieriger Haushaltslage im „Neuen Steuerungsmodell“ erhebliche Konsolidierungspotentiale. Sie

<sup>6</sup> Hier ist allerdings ungeklärt, welches die wirklichen Ursachen für das Vordringen von Bürgerämtern sind: die Notwendigkeit, angesichts erheblicher Probleme bei der Umsetzung des NSM nach außen hin ein Erfolgserlebnis zu produzieren; die zunehmende Einsicht, im Bereich der Außenorientierung Maßnahmen zu ergreifen oder die flächendeckende Einführung von direktgewählten (Ober-) Bürgermeistern als hauptamtlichen Verwaltungschefs, die in der Regel als einer der ersten Maßnahmen Bürgeramtsstrukturen implementieren, um ihre Wiederwahl zu sichern.

<sup>7</sup> Stefan Lachimi kommt in seiner Diplomarbeit, in der er die Daten der Städtetagsumfragen mit quantitativ-statistischen Methoden weiter auswertet, allerdings zu dem Ergebnis, dass der fiskalische Problemdruck zumindest auf den Reformverlauf keinerlei Auswirkungen hat (2003).

betrieben kommunale Reformpolitik unter dem Druck ökonomischer Zwänge<sup>8</sup> und gehörten in einzelnen Bereichen sicherlich zu den Vorreitern bei der Umsetzung des NSM. Andererseits ist aber davon auszugehen, dass Kommunen mit schwieriger Haushaltssituation noch selektiver als andere Kommunen Bestandteile dieses Modells umsetzen, weil die Konzipierung und Implementierung eines Teils der Bausteine zunächst ganz erhebliche zusätzliche Ressourcen erfordert und einen gewissen (finanziellen wie auch personell-organisatorischen) Handlungsspielraum („organizational slack“, vgl. Cyert/March 1963: 37f.) voraussetzt.

Darüber hinaus deutet einiges darauf hin, dass das vielerorts konstatierte *West-Ost-Gefälle* in der kommunalen Reformbereitschaft und -aktivität in Bezug auf das „Neue Steuerungsmodell“ (vgl. Reichard/Röber 1993, Stucke 1998, Lorenz 1998) weiter bestehen bleibt. Die Reformen setzten demnach in Ostdeutschland später ein und erreichten zu keinem Zeitpunkt denselben Umsetzungsstand wie in Westdeutschland. Neuere Leitbilder der Verwaltungsreform dürften darüber hinaus in Ostdeutschland ebenfalls weniger aufgenommen bzw. umgesetzt werden. Dies könnte darauf zurückgeführt werden, dass die ostdeutschen Städte nach wie vor mit Folgeproblemen des institutionellen Neu- und Umbaus befasst sind (vgl. Kuhlmann/Wegrich 2001).

Als dritte exogene Variable ist die *Gemeindegröße* von Bedeutung. Frühere Untersuchungen haben gezeigt, dass eine besonders ausgeprägte Veränderungsbereitschaft und Reformfähigkeit vor allem in *mittelgroßen Städten* zu verzeichnen ist, wohingegen sich sowohl Großstädte als auch sehr kleine Kommunen eher reformdistanziert oder wenig reformfähig zeigten (vgl. Wollmann u.a. 1985). Die mangelnde Reformfähigkeit großer Städte wurde dadurch erklärt, dass deren schwerfällige bürokratische Apparate für strukturelle Innovationen nur wenig zugänglich sind und starke Reformblockaden aufweisen. Die Reformdistanz der kleinen Kommunen hingegen wurde zum einen damit begründet, dass diese nur sehr begrenzt über Kapazitäten verfügen, die sie für über das „Tagesgeschäft“ hinausgehende Modernisierungsaktivitäten mobilisieren können, zum anderen damit, dass manches an formalisierten „neuen“ Steuerungsinstrumenten für kleinere Gemeinden nicht erforderlich sei. Die hinsichtlich dieser beiden „Reformhemmnisse“ günstige Stellung der Mittelstädte wurde daraus erklärt, dass diese einerseits hinreichend über „organizational slack“ für Reformprojekte verfügen, aber andererseits aufgrund ihrer im Vergleich zu Großstädten geringeren Verwaltungsgröße flexibler und pragmatischer Veränderungen herbeiführen können.

---

<sup>8</sup> Hierauf deutet unter anderem auch die jüngste Umfrage des Deutschen Städtetages zur Verwaltungsmodernisierung aus dem Jahr 2000 hin, in der 80 Prozent der Städte als wichtigsten Grund ihrer Reformbemühungen die Finanzkrise und die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung angegeben haben (Grömig 2001: 12).

#### 4.2 *Endogene Variablen: die Bedeutung der Mikropolitik*

Auch wenn nicht zu bestreiten ist, dass exogene Variablen einen gewissen Einfluss ausüben, sind – so die hier vertretene These – vor allem die *endogenen Variablen von zentraler Bedeutung* im Hinblick auf die lokale Umsetzung des „Neuen Steuerungsmodells“ und die erzielten Reformergebnisse (Bogumil/Kißler 1998b, Naschold/Bogumil 2000: 225 ff.). Bei den endogenen Variablen interessieren die kommunalen Akteure und Akteurskonstellationen, die Prozesssteuerung und die Implementationsstrategien sowie die Akzeptanz bestimmter Leitbilder im Modernisierungsprozess. Es wird davon ausgegangen, dass unterschiedliche Institutionalisierungsvarianten und Akteurskonstellationen im kommunalen Reformprozess auch signifikante Unterschiede im „Reformoutput“ nach sich ziehen. So scheint es so zu sein, dass sich die Herstellung und Institutionalisierung von Meinungsführerschaften der politischen und administrativen Eliten sowie die Einrichtung von (hierarchieunabhängigen) reformbegleitenden „Parallel-Organisationen“ begünstigend auf die Maßnahmenumsetzung auswirken (Naschold/Bogumil 2000: 226). Solche Akteurskonstellationen, verbunden mit einem spezifischen Problemdruck und bestimmten externen Unterstützungsleistungen (Berater, Moderatoren), öffnen möglicherweise Gelegenheitsfenster für Innovationen. Auf der anderen Seite ist zu vermuten, dass in der – aus einer Reihe von Gründen – eher rückläufigen Beschäftigtenmotivation zur Modernisierung gemäß dem „Neuen Steuerungsmodell“, aber auch gerade in der hohen Akteurs- und Personenabhängigkeit der Reformprojekte maßgebliche Bestimmungsgründe für das anhaltende „Implementationsdefizit“ zu erblicken sind.<sup>9</sup>

Zur theoretischen Erklärung des Zusammenspiels der endogenen Variablen kann nun das Konzept der *Mikropolitik* herangezogen werden (vgl. Bogumil/Schmid 2001). Öffentliche Verwaltungen eignen sich in besonderem Maße für mikropolitischen Analysen, handelt es sich hierbei doch um Organisationen, bei denen der materielle Produktionsprozess eine eher untergeordnete Rolle spielt und bei denen Dienstleistungstätigkeiten und damit Informationsaustausch und Kommunikation eine größere Rolle spielen. Mikropolitik wird immer dann besonders wichtig, wenn sie weit genug weg von der „direkten Produktion“ ist (vgl. Hennig 1998: 48). So konzentrieren sich auch in der Industriesoziologie die mikropolitischen Arbeiten weniger direkt auf den materiellen Produktionsprozess, sondern vielmehr auf seine Sicherstellung durch Instandhaltung (bei Crozier/Friedberg 1979), auf die Rolle der Produktionsplanung, der Betriebsda-

---

<sup>9</sup> Denn hohe Akteursabhängigkeit bedeutet ja auch, dass „Fehlbesetzungen“ verheerend sein können. Der „Erfolgsfaktor“, der in der dauerhaften Herstellung von politisch-administrativen Meinungsführerschaften liegen könnte, ist zudem dann in Frage gestellt, wenn es zu einem stetigen Austausch des politischen Personals kommt (Naschold/Bogumil 2000: 226).

tenerfassung oder des Personalinformationssystems (bei Ortmann u.a. 1990) bzw. auf die Frage der Abwicklung von Produktionsprozessen (z.B. durch Gruppenarbeit).

In Anlehnung an die strategische Organisationsanalyse kann man den kommunalen Modernisierungsprozess als Machtspiel rekonstruieren (Bogumil/Kißler 1998a). Macht ist nach Crozier und Friedberg die Fähigkeit von Akteuren, Ressourcen – wie Expertenwissen, Umweltbeziehungen, Kontrolle von Informations- und Kommunikationskanälen sowie die Nutzung von Organisationsregeln – für die eigenen Interessen zu mobilisieren. Macht entfaltet sich in den Austauschbeziehungen der Akteure und wird zum Ausdruck sozialen Handelns. Wer eine für einen anderen Akteur relevante Unsicherheitszone kontrolliert, verfügt über Macht. So wird der Verwaltungsprozess kontrolliert von den politischen Fraktionen, der Verwaltungsspitze und dem Personalrat aufgrund ihrer jeweiligen Regelungskompetenz und der Nutzung von Informations- und Kommunikationskanälen sowie von den Beschäftigten aufgrund ihres Expertenwissens. Die Kommunalverwaltung kann also als eine Organisation angesehen werden, in der die Akteure als Träger von Machtpotentialen unterschiedliche Interessen verfolgen oder, in den Worten von Crozier/Friedberg, als „Kampfarena konfligierender Rationalitäten“ (1979: 226).

Zu den Spielregeln in Kommunalverwaltungen gehören z.B. die Form der Arbeitsteilung, der hierarchische Aufbau, das Personalvertretungsgesetz, das Beamtenrecht, die kameralistische Haushaltsführung, besondere Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Mehrheitsfraktionen oder der Vorrang rechtmäßiger Verfahren. Die Spielregeln (im Sinne von organisatorischen Strukturen als ein Set von Spielregeln) konditionieren das Akteurshandeln, aber sie können auch von den Akteuren gesetzt, definiert und zur Interessenwahrnehmung eingesetzt werden. Die Organisation „Kommunalverwaltung“ lässt sich damit als ein soziales Handlungssystem begreifen, in dem die verschiedenen Interessen der Handelnden durch formelle und informelle Regeln austariert werden. Organisationsbeziehungen können als geregelte Austauschbeziehungen zwischen Akteuren definiert werden.

Verwaltungsmodernisierung im Sinne des „Neuen Steuerungsmodells“ kann nun als Versuch der Uminterpretation von informellen und formellen Regelsystemen begriffen werden. Dabei ist es sinnvoll, zwischen den verschiedenen Phasen des Implementationsprozesses (Regelsetzung, Regelinterpretation, Regelumsetzung) zu unterscheiden, nicht zuletzt da die Machtressourcen der Akteure zwischen diesen Phasen z.T. erheblich variieren. Anhand eines interkommunalen Vergleiches von Machtspielen kann gezeigt werden, dass in der Regel in allen Phasen Routinespiele (Wählermaximierungsspiel, Bargainingspiel, Hierarchiespiel) den Modernisierungsprozess dominieren (vgl. ausführlich hierzu und im Folgenden Bogumil/Kißler 1998a). Diese erlauben den Mitspielern, Gewinne

aus der soliden Erfüllung ihrer normalen Aufgaben zu ziehen und die Organisation am Laufen zu halten. Public Management erfordert jedoch zur Durchsetzung seiner konzeptionellen Zielvorstellungen die Entwicklung von Innovationspielen (rationales Politikspiel, Co-Managementspiel, Teamarbeitsspiel). In Innovationsspielen werden die Routinespiele verändert und die Regeln, Strukturen, Einsätze, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten von Routinespielen neu definiert. Die Logik der Innovation ist durch Bewegung, Flexibilität und Risiko gekennzeichnet und daher immer umkämpft und nur unter bestimmten Bedingungen durchsetzbar, wie zu sehen sein wird.

Das dominierende Spiel in der Phase der *Regelsetzung*, im Bereich der Politik, ist das „*Wählermaximierungsspiel*“. Die Regeln besagen, dass die lokalen Parteien zwangsläufig in Konkurrenz zueinander treten, da sie regelmäßig von den Bürgern in das Kommunalparlament gewählt werden, im Übrigen auch und gerade aufgrund ihrer unterschiedlichen Meinungen. Um ihre Wahlchancen zu verbessern, sind sie daher gezwungen, sich zu profilieren und zu konkurrieren. Kooperatives Verhalten zwischen den Fraktionen wird weder innerparteilich noch vom Wähler belohnt. Es würde sie eines ihrer zentralen Machtmittel berauben, nämlich der Aussicht bei den nächsten Wahlen die Mehrheit zu erlangen bzw. zu erhalten – und damit zentraler Einflussmöglichkeiten auf die inhaltliche und personelle Gestaltung der Kommunalpolitik (Kontrolle der Organisationsregeln). Zudem würde der im „Neuen Steuerungsmodell“ vorgesehene Verzicht, sich in die alltägliche Arbeit der Verwaltung durch Nachfragen, Anfragen und Interventionsversuche einzumischen, insbesondere den Oppositionsfraktionen zentrale Profilierungsmöglichkeiten und damit Machtmittel nehmen, über die sie z.B. durch die Mobilisierung kommunaler Öffentlichkeit (Kontrolle von Umweltbeziehungen) verfügen. Es gibt keinen Anlass für Oppositionsfraktionen, auf diese Machtmittel zu verzichten. Sie stehen der Verwaltung ohnehin in der Regel eher misstrauisch gegenüber, da sie jene als „verlängerten Arm“ der Mehrheitspartei begreifen und selber oft Adressat vielfältiger Bürgerproteste gegen Verwaltungshandeln sind.

Zwar gibt es in verschiedenen Städten immer wieder Beispiele, in denen sich die Oppositionsfraktion zu Beginn des Modernisierungsprozesses auf ein gemeinsames Vorgehen und ein Zurückstellen von politischen Auseinandersetzungen mit den Mehrheitsfraktionen einigen. Allerdings geraten diese „Meinungsführungscoalitionen“ schnell unter Druck, wenn sich zunehmend Probleme im Modernisierungsprozess ergeben. Im Zusammenhang mit anstehenden Wahlen wird das Ziel, den Modernisierungsprozess nicht durch politische Auseinandersetzungen zu stören, häufig schnell aufgegeben, denn die Aussicht, Popularitätsgewinne zu erzielen, ist so verlockend, dass wieder in die alte Spielweise verfallen wird. Auch ist überall zu beobachten, dass gerade die Detailintervention der Ratsmitglieder sich nur sehr schwer reduzieren lässt, da dieser Politikstil vom

Wähler erwartet und auch honoriert wird. Über längere Zeit funktioniert deshalb das vom „Neuen Steuerungsmodell“ angestrebte „rationale Politikspiel“ (rationale Politik durch die Konzentration auf Grundsatzentscheidungen) nur, wenn es gelingt, den Parteienwettbewerb „dauerhaft“ auszuschalten, wie dies offenbar z.B. in der Stadt Coesfeld der Fall ist, der Gewinnerin des 5. Speyerer Qualitätswettbewerbes im Jahr 2000 im Themenfeld „Politik und Verwaltung“. Hier sind fraktionsübergreifende Dialogformen, neue Spielregeln und eine Kompetenzverlagerung zugunsten der Verwaltung anzutreffen. Der Parteienwettbewerb wird ausgeschaltet, da sich die Oppositionsparteien aufgrund der jahrelangen strukturellen Unterlegenheit und der Aussichtslosigkeit eines Machtwechsels für Kooperation mit der Mehrheitsfraktion entschieden haben, um wenigstens einen gewissen Einfluss nehmen. Insgesamt ist dies aber eine sehr selten anzutreffende Konstellation.

In der *Regelinterpretationsphase* dominieren die Akteursbeziehungen zwischen Stadtverwaltung und der Interessenvertretung der Beschäftigten den Modernisierungsprozess. In der Regel leitet der Verwaltungschef oder der Organisationsdezernent das zentrale Lenkungsgremium im Modernisierungsprozess und verfügt über das Letztentscheidungsrecht für den gesamten Prozess, welches in der Regel bei Konflikten auch ausgeübt wird. Der Stadtverwaltungsspitze kommt damit weitreichende Definitionsmacht bei der Regelinterpretation und im Umsetzungsprozess zu. Die Stadtverwaltungsspitze ist aber bei Qualifizierungsmaßnahmen, Personalentscheidungen, der Verabschiedung von Grundsätzen zur Projektgruppenarbeit oder dem Aufbau von Leistungsanreizinstrumentarien immer wieder auf die Mitarbeit des Personalrats angewiesen, wodurch dieser ein nicht unbeträchtliches Machtpotential innehat (Nutzung von Organisationsregeln). Diese Akteursbeziehungen können als ein *Bargainingspiel* charakterisiert werden. Die Stadtverwaltungsspitze dominiert zwar das Regelsystem, aber im Rahmen der Dienstvereinbarung sowie weiterer Aushandlungsprozesse, die dem Personalrat Definitionsmacht verleihen. Im Bargainingspiel kommen konkurrierende Akteure zu kooperativen Lösungen, die zwar Kompromisse beinhalten, aber so gestaltet sind, dass die Akteure ihre Machtposition erhalten bzw. ausbauen können. Die traditionellen Akteure Stadtverwaltungsspitze und Personalrat gewinnen beide hinzu. Damit kommt es nicht zu einer Neuverteilung von Macht im Modernisierungsprozess, sondern die alte Spielweise wird fortgesetzt. Die Regeln besagen, dass Koppelgeschäfte am ehesten zu Lösungen führen, die für beide Seiten vorteilhaft sind und so die jeweils eigene Position festigen (Karriere-, Wahlchancen). Die Zustimmung des Personalrats zu bestimmten, aus der Sicht der Verwaltungsspitze wichtigen Personal- oder Organisationsentscheidungen geht in der Regel einher mit Zugeständnissen für Beschäftigtengruppen oder einzelne Personen, die dem Personalrat dann Dankbarkeit zollen. Durch den Verhandlungscharakter können andere Maßnahmen, die für die Beschäftig-

ten negativ sind, legitimiert werden, ohne dass der Personalrat seine Wahlchancen beeinträchtigt. Dass dabei manchmal hoch gepokert wird oder auch Konflikte betriebsintern öffentlich diskutiert werden, gehört zum Ritual. Es stärkt den Glauben an die Schutzfunktion des Personalrates und erhöht die Einsicht in die Notwendigkeit von Kompromissen.

Das „Neue Steuerungsmodell“ sieht hier jedoch ein kooperatives Vorgehen zwischen Stadtverwaltungsspitze und Personalrat im Sinne eines Co-Managements (*Co-Managementspiel*) vor. In einigen Stadtverwaltungen war dies in der Anfangsphase der Reformen durchaus beobachtbar (z.B. in Wuppertal). Beide Akteure waren in der zentralen Planungs- und Umsetzungsgruppe vertreten, in der Lösungen im Konsens entwickelt wurden. Gemeinsam stellte man sich monatlich den Fragen und Problemen der Beschäftigten zum Modernisierungsprozess. Als sich allerdings die Umsetzung der konzeptionellen Ergebnisse in die alltäglichen Arbeitsprozesse hinein erheblich verzögerte – vor allem aufgrund zahlreicher personalrechtlicher Probleme mit dem mittleren Management, die dazu führten, dass neu zu besetzende Führungsfunktionen über längere Zeit vakant blieben – und sich dann zum Teil nicht die erwünschten Veränderungen einstellten, zog sich der Personalrat aus dieser Co-Managementfunktion wieder zurück. Mit sinkender Akzeptanz des Modernisierungsprozesses bei den Beschäftigten wird das Co-Management für den Personalrat riskanter, weil er gezwungen ist, sich für alle Modernisierungsmaßnahmen zu rechtfertigen. Er muss viele Entscheidungen begründen, die für die Beschäftigten oder Teile von ihnen nicht immer vorteilhaft sind. Die internen Spannungen im Personal nehmen zu, und auch eine mögliche Wiederwahl scheint bedroht. Insofern spricht aus der Sicht des Personalrates in Phasen größer werdenden Beschäftigtenunmuts viel dafür, sich auf die Ebene der Verhandlung zu beschränken, da hier die Legitimationsmöglichkeiten größer sind.

In der Phase der *Regelumsetzung* sind vor allem das mittlere Management auf der Amtsleitersebene sowie die Beschäftigten auf Sachbearbeitungsebene involviert. Generell dominiert in den Kommunalverwaltungen das so genannte *Hierarchiespiel*, bei dem alle davon ausgehen, dass sie von diesem Spiel profitieren. Die dem Hierarchiespiel zugrunde liegenden Regeln besagen, dass Status, Entlohnung und Aufstieg in Kommunalverwaltungen an hierarchische Positionen gekoppelt sind und dass jedem der Aufstieg möglich ist, wenn er sich entsprechend verhält. Die Vorgesetzten des mittleren Managements verfügen in der Regel über die Möglichkeit, Informations- und Kommunikationskanäle zu kontrollieren, Organisationsregeln zu nutzen (vor allem zur Sanktionierung und Gratifikation von Mitarbeitern) und Expertenwissen vorzuenthalten. Diese Machtmittel gilt es zu erhalten und auszubauen und insofern lohnt es sich auch, derartige Positionen anzustreben. Durch die Existenz zahlreicher Hierarchiestufen und „Führungsfunktionen“ ist dies auch kein leeres Versprechen, sondern

erste Aufstiege realisieren sich mitunter, wenn auch nicht für alle, in relativ kurzer Zeit. Wichtig ist jedoch, dass die „da unten“ sich häufig als solche empfinden, die bald auch „weiter oben“ sind und insofern diesen Strukturen nicht negativ gegenüberstehen. Das Hierarchiespiel in Kommunalverwaltungen beruht damit weniger auf Machtausübung durch Kontrolle, sondern ist eher als eine konsensgestützte Form von Macht zu begreifen.

Das „Neue Steuerungsmodell“ bedroht nun aus der Sicht des mittleren Managements und der Beschäftigten den Erhalt ihres Arbeitsplatzes und der alten Arbeitsbedingungen, mit denen ein Großteil in der Regel recht zufrieden ist. Der überwiegende Teil der Beschäftigten betrachtet Verwaltungsmodernisierung vor allem als Rationalisierungsmaßnahme. Dass sich anfangs trotzdem viele beteiligten, wenn sie die Möglichkeit dazu erhielten, hat denselben Grund wie auf der Ebene des mittleren Managements. Man hoffte, seine Ausgangspositionen im Kampf um neue Positionen zu verbessern. Umstritten ist aber nicht nur das Rationalisierungsziel, sondern auch das Ziel der Abflachung von Hierarchie durch den Abbau von Hierarchieebenen und damit verbundene neue Formen der Gruppenarbeit. Der Abbau von Hierarchieebenen trifft dabei nicht nur die unmittelbar davon betroffenen Sachgruppenleiter oder Abteilungsleiter, zumal ihnen zumindest ihre Besoldungsstufe bleibt. Stark betroffen sind auch diejenigen Beschäftigten, die beabsichtigen, diese Hierarchieebene irgendwann selber einzunehmen, und dies ist ein Großteil der Beschäftigten auf Sachbearbeitungsebene. Hier liegt der wesentliche Grund, warum die Personalräte in den meisten Stadtverwaltungen das Thema Hierarchieabflachung eher stiefmütterlich behandeln. Ohne glaubhafte Beförderungsalternativen stößt der Abbau von Hierarchieebenen auf starken Widerstand der Beschäftigten.

Allerdings gibt es durchaus Beispiele dafür, dass der im Modernisierungskonzept vorgesehene Aufbau von Teamarbeitsstrukturen mit größeren Autonomiespielräumen auf der Sachbearbeitungsebene sowie die damit verbundene Abflachung von Hierarchie von großen Teilen der Beschäftigten akzeptiert wurden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Beschäftigten über Projektgruppen die Möglichkeit erhalten, sich mit der Optimierung einzelner Aufgaben und Arbeitsabläufe aus ihrem Arbeitsbereich zu beschäftigen und wenn, wie im Fall Wuppertal, als Ersatz für wegfallende Beförderungsmöglichkeiten im Rahmen der alten hierarchischen Strukturen (Wegfall von zwei Hierarchieebenen und Ausdünnung von Stellen im mittleren Management) mit der Ankündigung, neue Führungslaufbahnen aufzubauen, reagiert wurde. Allerdings wurde das Innovationsspiel abgebrochen, als sich bei der Realisierung dieser konzeptionellen Maßnahmen erhebliche Probleme einstellten. Zum einen gelang es nicht, die neuen Führungslaufbahnen mit einer breiten Akzeptanz zu versehen, da die mit ihnen verbundenen Machtmittel von den Akteuren als ungleich schlechter empfunden wurden. Zum anderen wurden zahlreiche von den Beschäftigten in

Teamarbeit erarbeitete Vorschläge für eine neue prozessorientierte Verwaltungsstruktur nicht oder nur zögernd umgesetzt, so dass für die Beschäftigten die möglichen Vorteile einer reorganisierten Arbeitsorganisation unklar wurden. Es zeigt sich somit, dass in alte Routinespiele zurückgefallen wird, sobald die möglichen Gewinne aus dem Innovationsspiel immer undeutlicher werden und sich Zweifel mehren. Die Rückkehr zum Routinespiel fällt den Beschäftigten leicht, da sie die tradierten Arbeitsbedingungen weitgehend akzeptieren und sie mitunter – angesichts drohender und realer Leistungsverdichtungen durch Personalabbau, einer für den öffentlichen Dienst erstmalig vorhandenen Unsicherheit bezüglich Arbeitsplatzsicherheit und Aufgabenwahrnehmung sowie zahlreicher negativer Überlagerungen des Modernisierungsprozesses durch Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen – sogar idealisieren.

Die empirische Analyse von Machtspielen im Modernisierungsprozess zeigt, dass es nur für kurze Zeit möglich war, zu *Innovationsspielen* zu kommen. Dies hat auch mit den besonderen Rahmenbedingungen öffentlichen Verwaltens zu tun. Denn Innovationsspiele sind eigentlich nur auf drei Wegen erreichbar: durch Entwicklung neuer Erfolg versprechender Gewinnaussichten für die Akteure, durch die Einsicht, dass nur die Veränderung bestehender Routinen die Überlebensfähigkeit der Organisation und damit die Gewinnchancen der einzelnen Akteure sichern kann oder durch den Einsatz von Macht und Druck. In öffentlichen Verwaltungen ist in der Regel die Überlebensfähigkeit der Organisation nicht bedroht – ebenso wenig wie der Arbeitsplatz der Beschäftigten. Die Entwicklung Erfolg versprechender Gewinnaussichten fällt angesichts der unflexiblen Rahmenbedingungen (das Beamtenrecht; der BAT; die Personalvertretungsgesetze; die spezifische Mentalität, Ausbildung, Personalrekrutierung im öffentlichen Dienst; fehlende exit-Option bei vielen Dienstleistungen; Probleme der Effizienzkontrolle) und der Überlagerung von Modernisierungs- durch Haushaltskonsolidierungsprozesse sehr schwer. Bleibt nur noch die Mobilisierung internen und externen Drucks und die Ausnutzung von Machtmitteln. Durch die Bildung von Meinungsführerkoalitionen zwischen Politik, Personalrat, Modernisierungsmanagement und möglichen Modernisierungsgewinnern könnte für alle deutlich werden, dass an der Entwicklung von Innovationsspielen kein Weg vorbeigeht. Auch ökonomischer Druck kann mikropolitisch instrumentalisiert werden in Form von Einigungsdruck oder als Drohung. Zwar sind damit Widerstände und Blockaden nicht per se und sofort beseitigt, aber ein anhaltender Druck kann, wie aus privaten Organisationen bekannt ist, „organizational slack“ freimachen (vgl. Ortmann u.a. 1990, S. 509). Allerdings sind feste Meinungsführerkoalitionen in fast keiner Stadtverwaltung auszumachen. Überall gibt es verschiedene Machtzentren, die sich z.T. blockieren. Zumindest aber verhindern sie, dass alle Beteiligten an die Irreversibilität von Innovationsspielen glauben. Die Furcht, dauerhafte Nachteile zu erleiden, wenn man sich

verweigert, ist nicht allzu verbreitet, da es kaum jemanden gibt, der diese durchsetzen kann. Sind also alle Wege zur Etablierung von Innovationsspielen in Kommunalverwaltungen versperrt? Damit komme ich zum letzten Abschnitt.

## 5 Möglichkeiten der Reform öffentlicher Verwaltungen

Helmut Wiesenthal hat sich in seinen Arbeiten immer wieder kritisch mit dem Paradigma der Unmöglichkeit holistischer Reformen auseinandergesetzt (z.B. 2001, 2003). Dabei hat er der allgemeinen Reformskepsis empirische Analysen gegenübergestellt – sei es im Bereich der osteuropäischen Transitionsländer, in denen es im beachtlichen Maße zu institutionellen Reformen gekommen ist (Wiesenthal 2001) oder im Rahmen historischer Sozialpolitikforschung am Beispiel der Ersteinführung innovativer Institutionen der sozialen Sicherung in West- und Nordeuropa (Wiesenthal 2003) –, die das Unmöglichkeitstheorem deutlich widerlegen. Politische Steuerung ist zwar nicht einfach, da die Wirklichkeit komplex, kontingent und verflochten ist, aber möglich, so könnte man im Ergebnis festhalten. Daran anknüpfend ist Ziel seiner Arbeiten die Präzisierung der Bedingungen der Möglichkeiten anspruchsvoller Reformen, die Aufhellung der Grauzone zwischen Möglichem und Unmöglichem und das Finden von verallgemeinerbaren Prozessmerkmalen und Hinweisen auf Hindernisse.

Ausgehend von einem theoretischen Ansatz, in dem sowohl Akteursinteressen als auch institutionelle Arrangements wichtige Erklärungsfaktoren sind, und erweitert um die im „advocacy coalition“-Ansatz präsentierten Begrifflichkeiten, um die Veränderung von Problemwahrnehmungen und Deutungen hinreichend zu erfassen, arbeitet Wiesenthal am Beispiel der Ersteinführung sozialer Sicherungsinstitutionen heraus, dass

1. in allen Fällen ein signifikanter Wandel des Orientierungsrahmens zu beobachten sei, so dass durch neue Problemdeutungen eine Synthese überlieferter Annahmen entstand,
2. die Auswahl der Bearbeitungsweisen im Rahmen eines insgesamt gekannten Instrumentenkataloges erfolgte,
3. einzelnen Protagonisten im Reformprozess eine herausgehobene Rolle zukam.

Im Umgang der Akteure mit Unsicherheit und Entscheidungskomplexität war auf der Mikroebene überall „bounded rationality“ zu beobachten, aber die Akteure waren in der Lage mit ihr umzugehen, indem sie bescheidene Ziele formulierten und Gelegenheitsfenster nutzten. Auf der Mesoebene erwiesen sich die Problemlagen kollektiven Akteurshandelns als kontrollierbar durch eine handlungsfähige Befürworterkoalition, die ausreichend homogen und repräsentativ zugleich war. Probleme traten vor allem dann auf, wenn Verteilungswirkungen wichtige Interessen berührten. Problemlösungen waren durch die Instrumentali-

sierung von Eigeninteressen der Parteien und die Organisation von Koppelgeschäften möglich.

Was heißt dies nun für die Reformmöglichkeiten öffentlicher Verwaltungen in Deutschland? Gibt es hier Parallelen? Nun ist es unstrittig, dass bei einer Übertragung von Erkenntnissen aus anderen historischen, institutionellen und inhaltlichen Kontexten Vorsicht geboten ist, aber dessen eingedenk sollen diese allgemeinen Erklärungsmerkmale von Reformpolitik, die Bedeutung von Ideen, Akteuren, Pfadabhängigkeiten und Gelegenheiten, auf die Reformprozesse in der öffentlichen Verwaltung bezogen werden. Oben ist deutlich geworden, dass angesichts der institutionellen Rahmenbedingungen und der Akteurskonstellationen die Aussichten für umfassende Verwaltungsreformen prinzipiell begrenzt sind. Sie verschlechtern sich,

- wenn diese keine oder keine akzeptablen Reformbotschaften mit sich bringen,
- wenn keine Anknüpfungspunkte an bestehende Strukturen und Problemdeutungen vorhanden sind,
- wenn keine Anreize für eine Übernahme der neuen Rollen und Regeln vorhanden sind und
- wenn die Verwaltungsreform der Verwaltung alleine überlassen bleibt.

Das „Neue Steuerungsmodell“ liefert nun weder auf konzeptioneller Ebene noch in der praktischen Umsetzung für wichtige Akteure eine akzeptable Reformmessage im Sinne eines neuen Orientierungsrahmens für öffentliches Verwalten.<sup>10</sup> Dies hat zum einen damit zu tun, dass es vor allem als Gegenmodell zur traditionell arbeitsteilig und hierarchisch organisierten Verwaltung konzipiert ist und damit die Anknüpfungspunkte an bestehende Strukturen und Problemdeutungen gering sind. Damit gehen einige unrealistische Annahmen bezüglich der kognitiven und zeitlichen Ressourcen der Akteure einher, wie sie für rationalumfassende Planungsansätze typisch sind. Zum anderen ist der Versuch der Ausbildung eines einheitlichen Reformkonzeptes angesichts der Vielgestaltigkeit öffentlicher Verwaltung problematisch. Es ist ein Unterschied, ob man eine Ordnungsverwaltung, eine Dienstleistungsverwaltung oder eine politische Verwaltung verändern will. Aufgaben- und institutionenspezifische Differenzierung scheinen daher angebrachter zu sein.

Insgesamt werden durch das „Neue Steuerungsmodell“, wenn es denn ernst genommen wird, bestehende Kernüberzeugungen der Akteure in Frage gestellt, was nicht unerhebliche Identitätsprobleme mit sich bringt. Denn die Produktion

---

<sup>10</sup> Zwar ist nicht zu bestreiten, dass das Kernmodell mit der Konzentration auf Effizienzsteigerung erfolgreicher umgesetzt wurde als das erweiterte Modell, aber auch für dieses gilt, dass es maximal zur Herausbildung von hybriden Strukturen mit der Dominanz alter Steuerungsformen gekommen ist.

von Anreizen zur Veränderung der Spielregeln in der öffentlichen Verwaltung ist nicht einfach. Neue Spielregeln werden nur dann von den Akteuren akzeptiert, wenn die Gewinnchancen gleich bleiben, besser werden oder die Kosten für den Widerstand unverhältnismäßig hoch sind. Angesichts einer relativ hohen Zufriedenheit mit den traditionellen Arbeitsbedingungen und kaum vorhandener Sanktions- und Gratifikationsmöglichkeiten spricht wenig dafür. Deshalb enden Versuche eines Wandels grundlegender Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsformen häufig in hybriden Strukturen. Man lässt sich formal auf neue Steuerungsinstrumente ein, nutzt sie jedoch im traditionellen Sinn. Es gibt Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnungen und mitunter auch Kontrakte, aber sie werden nicht zu Steuerungszwecken benutzt. Es gibt formal dezentrale Ressourcenverantwortung, faktisch regiert jedoch, insbesondere in Zeiten der Haushaltskonsolidierung, weiterhin das Hauptamt, die Kämmerei und der Verwaltungschef.

Zum dritten gibt es keine hinreichenden Anreize zur Ausbildung von Meinungsführungskoalitionen. Der Parteienwettbewerb verhindert ein gemeinsames Vorgehen der Kommunalpolitik und der Verwaltung. Dies führt angesichts der Tatsache, dass Verwaltungsreform in der Regel sowieso als Verwaltungssache betrachtet wird, dazu, dass Verwaltungen für ihre eigene Reform zuständig bleiben. Dies ermöglicht es aber auch in Ausnahmefällen, geschickt agierenden, machtbewussten und veränderungsbereiten Verwaltungschefs zu durchaus beachtlichen Reformfolgen zu kommen.

Argumentiert wurde, dass endogene Variablen, wie die kommunalen Akteure und Akteurskonstellationen, die Prozesssteuerung und die Implementationsstrategien sowie die Akzeptanz bestimmter Leitbilder im Modernisierungsprozess, wesentliche Erklärungsfaktoren für den Erfolg von Reformmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung sind, und dass eine mikropolitische Analyse das Zusammenspiel dieser Faktoren und vor allem das Entstehen konstraintuitiver Effekte im Reformprozess öffentlicher Verwaltungen gut erklären kann. Zu nachhaltigen Veränderungen in der Organisationspraxis führt dies jedoch nicht. Die mikropolitische Analyse der Akteurskonstellationen und der mit ihnen verbundenen Spiele könnte aber auch wichtige Hinweise für Verwaltungspraktiker und Politiker zur künftigen Gestaltung ihrer Modernisierungsmaßnahmen liefern. Die Einführung von Elementen des Public Management ohne mikropolitische Analysen der Ausgangsbedingungen und Auswirkungen ist wie das Aufstellen von Fettnäpfchen, in die man selber ständig stolpert. Mikropolitische Prozesse können auch innovatives Potential haben und Reformprozesse vorantreiben. Eine Interventionstheorie auf mikropolitischer Basis steht jedoch bestenfalls in allerersten Anfängen (vgl. hierzu Klenk/Nullmeier 2002: 80). Eine solche Interventionstheorie könnte aber sicher helfen, anspruchsvolle Reformprozesse in öffentlichen Verwaltungen voranzubringen.

## Literatur

- Banner, Gerhard (1994): Neue Trends im kommunalen Management, in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP), Heft 1: 5-12.
- Banner, Gerhard (2001): Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? S. 279-303 in: Eckhard Schröter (Hrsg.) Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen: Leske + Budrich
- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habilitationsschrift, Baden-Baden: Nomos (Reihe „Staatslehre und politische Verwaltung“, Band 5).
- Bogumil, Jörg (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltungsarchiv 93/1: 129-148.
- Bogumil, Jörg, Ralph Greifenstein und Leo Kießler (2000): Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Werner Jann, Leo Kießler, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard und Hellmut Wollmann (2003): 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Antrag an die Hans-Böckler-Stiftung, Manuskript.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp und Gudrun Schwarz (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen, Grenzen, Perspektiven, Abschlussbericht an die Hans-Böckler-Stiftung, Manuskript.
- Bogumil, Jörg und Leo Kießler (1998a): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, S.123-149 in: Dietrich Budäus, Peter Conrad und Georg Schreyögg (Hrsg.) Managementforschung 8. New „Public Management“, Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Bogumil, Jörg und Leo Kießler, Hrsg. (1998b): Stillstand auf der „Baustelle“? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung, Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg und Josef Schmid (2001): Politik in Organisationen. Opladen: Leske und Budrich.
- Brüggemeier, Martin und Manfred Röber (2003): Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? S.123-153 in: Rainer Koch und Peter Conrad (Hrsg.) New Public Service, Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Crozier, Michel und Erhard Friedberg (1979): Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts.:Athenäum.
- Cyert, R. M. und J.G. March (1963): A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall.
- Derlien, Hans-Ulrich (2001): Einführung in das Thema. S. 19-24 in: H.-U. Derlien (Hrsg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation. Baden-Baden: Nomos.
- Deutscher Städtetag (1994-2000): Umfragen zur Verwaltungsmodernisierung 1994/95, 1996, 1998, 2000.
- Engelniederhammer, Stefan, Bodo Köpp, Christoph Reichard, Manfred Röber und Hellmut Wollmann (1999): Berliner Verwaltung auf Modernisierungskurs. Berlin.
- Gerstlberger, Wolfgang und Thomas Kneissler (2000): Wie Kommunalverwaltungen mit Dezentralisierungstendenzen umgehen: Erkenntnisse aus sieben Fallstudien. S. 81-100 in: Thomas Kneissler (Hrsg.) Tastende Schritte zu einer neuen Verwaltung. Kassel: Arbeitsberichte der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation der Uni Kassel 67
- Grömig, Erko, (2001): Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen. In: Der Städtetag 3: 11-18.

- Grunow, Dieter (1998): Lokale Verwaltungsmodernisierung „in progress“? S. 1-24 in: Dieter Grunow und Hellmut Wollmann (Hrsg.) Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser
- Grunow, Dieter und Vera Grunow-Lutter (2000): Der öffentliche Gesundheitsdienst im Modernisierungsprozess. Weinheim/München: Juventa.
- Heinz, Rainer (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz. Stuttgart: Schaeffer-Pöschel.
- Jaedicke, Wolfgang, Thomas Thrun und Hellmut Wollmann (1999): Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IFS). Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) Stuttgart: Kohlhammer.
- Karrenberg, Hans und Engelbert Münstermann (2002): Städtische Finanzen: Kollaps oder Reform! Gemeindefinanzbericht 2002, der Städtetag 4/2002, Köln.
- Kißler, Leo, Jörg Bogumil, Ralph Greifenstein und Elke Wiechmann (1997): Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin: edition sigma.
- Klenk, Tanja und Frank Nullmeier (2002): New Public Governance. Eine neue Runde in der Verwaltungsreform? Bericht für die Hans-Böckler-Stiftung. Manuskript.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1993): Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1995a): Vom Geldverbrauch- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, KGSt-Bericht Nr. 1/95, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1995b): Qualitätsmanagement, KGSt-Bericht Nr. 6/95, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1995c): Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht Nr. 10/1995, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1996a): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 10/96, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1996b): Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell - KGSt-Bericht Nr. 6/96, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1996c): Kommune und Wettbewerb. Erste Überlegungen und Empfehlungen. KGSt-Bericht Nr. 8/96, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1997a): Auf dem Weg in das Ressourcenverbrauchskonzept. Die Kommunale Bilanz. KGSt-Bericht Nr. 7/97, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1997b): Qualitätsmanagement II: Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung, KGSt-Bericht Nr. 8/97, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1997c): Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis. KGSt-Bericht Nr. 9/97, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1997d): Zwischenbilanz zur produktbezogenen Steuerung. KGSt-Bericht Nr. 12/97, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1997e): Kundenbefragungen. Ein Leitfaden. KGSt-Bericht Nr. 13/97, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1998a): Kontraktmanagement. Steuerung über Zielvereinbarungen. KGSt-Bericht Nr. 4/98, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1998b): Geschäftsprozeßoptimierung. Eine Wegbeschreibung. KGSt-Bericht Nr. 8/98, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1998c): Führungsstrukturen im Neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht Nr. 9/98, Köln.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1998d): KGSt-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (TuI): Neues Steuerungsmodell und TuI-Einsatz, KGSt-Bericht Nr. 10/98, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (1999a, b): Personalführung Teil 1 und Teil 2, KGSt-Bericht Nr. 3 und 4/99, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle – KGSt (2000a-d): Strategisches Management I-IV. KGSt-Berichte 8-11/2000, Köln.
- Kuhlmann, Sabine, (2003): Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. S.99-126 In: VerwArch 1/03 (im Erscheinen).
- Kuhlmann, Sabine und Kai Wegrich (2001): Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern: Umbruch, Wandel und Leistungsfähigkeit der lokalen Ebene. S. 243-260 in: E. Schröter (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Fs. für Hellmut Wollmann. Opladen: Leske und Budrich.
- Lorenz, Sabine (1998): Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in ostdeutschen Kommunalverwaltungen: zwischen Rhetorik und Praxistest. S. 243-266 in: Dieter Grunow und Hellmut Wollmann (Hrsg.) Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel u. a.: Birkhäuser.
- Maaß, Christian und Christoph Reichard (1998): Von Konzepten zu wirklichen Veränderungen? Erfahrungen mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in Brandenburgs Modellkommunen. S. 267-285 in: Dieter Grunow und Hellmut Wollmann (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a.: Birkhäuser.
- Naschold, Frieder (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 1, Berlin: edition sigma.
- Naschold, Frieder (1997): Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz. S. 15-48 in: Frieder Naschold, Maria Oppen und Alexander Wegener (Hrsg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart u.a.: Kohlhammer
- Naschold, Frieder und Jörg Bogumil (2000): Modernisierung des Staates. New „Public Management“ in deutscher und internationaler Perspektive. Reihe Grundwissen Politik, Band 22 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Naschold, Frieder, Maria Oppen und Alexander Wegener (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12, Berlin: edition sigma.
- Oppen, Maria, Frieder Naschold und Alexander Wegener (1997): Personal und Arbeitsorganisation im Modernisierungsprozess. S. 163-201 in: Frieder Naschold, Maria Oppen und Alexander Wegener (Hrsg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart u.a. Kohlhammer.
- Osner, Andreas (2001): Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung. Berlin: Schmidt.
- Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert (2000): „Public Management“ Reform. A Comparative Analysis. Oxford: University Press.
- Reichard, Christoph und Manfred Röber (2001): Konzept und Kritik des New „Public Management“. S. 371-392 in: Eckhart Schröter (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen: Leske und Budrich..

- 
- Stucke, Niclas (1998): Die neuen Steuerungsmodelle in den deutschen Städten 1995-1996: Umfrageergebnisse des DST. S. 179-187 in: D. Grunow und Hellmut Wollmann (Hrsg.) Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser.
- Wollmann, Hellmut (2000): Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit, S. 195-233 in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.) Evaluationsforschung. Opladen: Leske und Budrich.
- Wiesenthal, Helmut (1995): Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen: Literaturreport und Ergänzungsvorschlag, In: Zeitschrift für Soziologie 24/2: 137-155.
- Wiesenthal, Helmut, Hrsg. (2001): Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationsforschung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wiesenthal, Helmut (2003): Beyond Incrementalism – Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis. S. 31-70 in: Mayntz, Renate und Wolfgang Streeck (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden. Frankfurt a.M.: Campus.