

Jörg Bogumil

Implementationsprobleme in fortgeschrittenen Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung

aus: Bogumil, Jörg/Kißler Leo (Hg.) 1998: *Stillstand auf der „Baustelle“? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung*, S. 131-150, Baden-Baden

Interkommunale Leistungsvergleiche und interkommunaler Erfahrungsaustausch sind nach langen Jahren lokaler Abschottung zunehmend „in“. Beispiele hierfür sind die interkommunalen Leistungsvergleiche der Bertelsmann-Stiftung (vgl. Adamaschek 1997),¹ der alle zwei Jahre stattfindende Qualitätswettbewerb der Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer (vgl. Klages 1995) und ganz aktuell die Zahl von über 90 Teilnehmern am Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ (vgl. hierzu den Beitrag von Erika Mezger in diesem Band). Dies muß Gründe haben.

Aus meiner Sicht sind zwei Motivlagen ausschlaggebend. Zum einen bestehen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung mittlerweile sehr gute *Profilierungsmöglichkeiten* für Personen und Städte. War 1993 noch nicht einmal die Hälfte der Kommunen entschlossen, sich zu modernisieren, so gehören Kommunen ohne prägnantes Modernisierungskonzept, in dem jeweils ihr spezifischer Weg zum Dienstleistungsunternehmen möglichst farbig beschrieben wird, 1997 zu den absoluten Außenseitern. Der Gewinn von Qualitätspreisen oder die Teilnahmen an nationalen Netzwerken „fortgeschrittener“ Modernisierungskommunen lassen sich gut vermarkten, nicht nur durch den Verkauf von Modernisierungsmaterialien (z.B. in Detmold), sondern vor allem als Legitimation gegenüber der örtlichen Presse, den Bürgern und den Politikern, die allesamt ansonsten noch nicht allzuviel merken von den modernisierten Verwaltungsstrukturen. Zum anderen verweist aber die Bereitschaft, an interkommunalem Erfahrungsaustausch auch ohne medienwirksame Preisverleihung teilzunehmen, auf das zweite zentrale Motiv. Da es in der Regel im Modernisierungsprozeß an vielen Stellen hakt und erste Euphorie schnell von allgemeiner Ernüchterung bezüglich der Modernisierungsgeschwindigkeit und der wahrnehmbaren Veränderungen abgelöst wird, besteht die Hoffnung aus dem Austausch mit anderen zu *lernen*, Hinweise auf Optimierung zu erhalten oder wenigsten zu erfahren, daß es an anderen Orten gleiche Problemlagen gibt. Interkommunaler Austausch findet immer in diesem Spannungsfeld zwischen Profilierung und Lernbereitschaft statt.

¹ Aktuelle Informationen finden sich im Internet auf einer eigenen homepage (<http://www.leistungsvergleich.de>).

Gleiches gilt im Prinzip auch für den hier dargelegten interkommunalen Erfahrungsaustausch aus drei fortgeschrittenen Modernisierungskommunen. Neben der Nichtverleihung von Preisen gibt es jedoch weitere Rahmenbedingungen, die eine kritische und offenen Diskussion von Modernisierungsschwächen im Sinne von Organisationslernen fördern. So führt die hier erfolgte Darstellung der Modernisierungserfolge und Schwächen aus der Sicht dreier unterschiedlicher Akteure (Stadtverwaltungsspitzen, Personalrat, Unternehmensberatung bzw. Begleitforschung) tendenziell zu mehr Selbstkritik, was den Beiträgen dieses Bandes auch zu entnehmen ist. Zudem hat der Außenstehende durch die Darstellung eines Modernisierungsprozesses aus der Perspektive unterschiedlicher Akteure größere Möglichkeiten auf bestehende Unstimmigkeiten aufmerksam zu werden und sich ein eigenes Bild von diesen Prozessen zu machen. Neben dieser Institutionalisierung von Mehrspektivität hat sicherlich auch die von einigen als sehr kritisch angesehene Diskussionsgrundlage zu den Modernisierungsprozessen in den drei Städten, der Ende 1996 erstellte Endbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung (Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997), insgesamt dazu beigetragen, die Bereitschaft zu fördern, auch über Schwächen diskutieren zu lernen.

Aber auch für uns war die Möglichkeit, knapp ein Jahr nach Fertigstellung unseres Berichtes mit den dort behandelten Städten in einen erneuten Austausch zu treten, sehr aufschluß- und lehrreich. Hier sollen nun zentrale Ergebnisse dieses interkommunalen Erfahrungsaustausches präsentiert werden. Dabei geht es nicht um die Fortschreibung der spezifischen Entwicklungen in den drei Städten, die sich aus den Beiträgen zu den einzelnen Städten entnehmen läßt, sondern um „verallgemeinerbare“ Erkenntnisse in dem Sinne, daß sie verwertbare Hinweise für Praktiker und Wissenschaftler im Bereich der kommunalen Verwaltungsmodernisierung liefern. Diese Ausführungen bewegen sich im Spannungsfeld zwischen den Möglichkeiten (Hinweise zur Optimierung des Modernisierungsprozesses) und den Grenzen (Hinweise auf Veränderungsresistenzen) von Verwaltungsmodernisierung.

Vorgegangen wird anhand von zentralen Fragestellungen, mit denen die Argumentationsstränge aus den einzelnen Städten zusammengeführt werden und die für andere Städte hinreichend interessant erscheinen. Im einzelnen sind dies:

- Warum gibt es überall Umsetzungsdefizite?
- Welches sind die Bedingungen eines gelingenden Organisationsentwicklungsprozesses?
- Welche Veränderungsstrategie ist strukturinnovativ?
- Wie kommt man zu erfolgreichen Reengineeringprozessen?
- Welche Probleme gibt es bei der Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung?

1 Warum gibt es überall Umsetzungsdefizite?

Auffällig ist, daß alle Modernisierungsvorhaben, trotz z.T. sehr unterschiedlicher Vorgehensweisen, starke Umsetzungslücken aufweisen.² Es gibt die ausgefeiltesten Modernisierungskonzepte, vielfältige Umsetzungsbeschlüsse und Aktivitäten, aber bisher wenig veränderte Praxis. Die Gründe für das Umsetzungsdefizit sind vielfältiger Natur. Die wichtigsten Gründe werden nun kurz skizziert.³

1.1 Institutionelle Beschränkungen und Akteursabhängigkeit

Der Verwaltungsmodernisierungsprozeß wird durch *institutionelle Rahmenbedingungen*, insbesondere das Dienstrecht, aber auch tradierte Einstellungen der Beschäftigten und Vorgesetzten, also das, was man als die spezifische Mentalität des öffentlichen Dienstes bezeichnet, behindert. Will man einschneidende Organisationsveränderungen vornehmen, muß man auf Motivations- und Sanktionierungsinstrumente zurückgreifen können. Während es für den Bereich der Motivationsanreize erste Ansätze gibt, wie man in Saarbrücken sehen kann (bis jetzt allerdings vor allem auf konzeptioneller Ebene und weniger mit praktischen Auswirkungen), sind die Sanktionierungsmöglichkeiten noch beschränkter. Dies wurde vor allem in Wuppertal deutlich, als es um die Umsetzung der neuen Organisationsstruktur ging. War die Diskussion um die institutionellen Begrenzungen von Verwaltungsmodernisierung anfangs von der Überzeugung geprägt, daß es im jetzigen Rahmen genügend Spielräume für Veränderungen gibt, verstärken sich mit fortschreitender Stagnation die Stimmen, die auf institutionelle Einschränkungen hinweisen. So verweist Banner (neuerdings) auf die in Deutschland dominierende Politikverflechtung (im Unterschied zum angelsächsischen Raum, in dem es eine relative Trennschärfe bei der Aufteilung öffentlicher Aufgaben auf Staat und Kommune gibt), die dazu geführt hat, daß Kommunalverwaltungen mehr und mehr das Selbstverständnis einer Vollzugsverwaltung angenommen hat. Auch die rechtsanwendungsorientierte Ausbildung des allgemeinen Verwaltungsdienstes, ein die Hierarchisierung förderndes, Teamarbeit behinderndes Personalrecht sowie ein Haushaltsrecht auf der

² Interessant ist allerdings auch, 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 und das KFZ-Zulassungswesen genannt. Offenbar sind dies die schnellen Erfolgsbeispiele jenseits unterschiedlicher Vorgehensweisen im Veränderungsprozeß.

³ Ein weiterer Grund könnte in der Kluft zwischen Konzeption und Praxis liegen, die nach Naschold in Deutschland größer ist als im Ausland. Dahinter könnte sich die bekannte *deutsche Vorliebe für Konzeptdiskussionen* anstelle von Realisierungsprozessen verbergen - ein auch aus der Privatwirtschaft und der Politik in Deutschland bekanntes Phänomen.

Grundlage des Geldverbrauchskonzeptes, das eine zukunftsorientierte Haushaltspolitik erschwert, werden von ihm als hindernde Faktoren ausgemacht (Banner 1997, S. 345f.).⁴

Ein Teil der Umsetzungsdefizite ist also sicherlich den nicht gerade günstigen Rahmenbedingungen geschuldet. Institutionelle Beschränkungen und der Druck der Haushaltskonsolidierung erschweren die Verwaltungsmodernisierung, machen sie aber nicht unmöglich. Die Praxiserfahren aus Hagen, Wuppertal und Saarbrücken belegen nämlich anschaulich, daß es im Modernisierungsprozeß entscheidend auf die Akteursbeziehungen vor Ort ankommt. Verwaltungsmodernisierung ist trotz der genannten einschränkenden Rahmenbedingungen in hohem Maße *personen- und akteursabhängig*. Deutlich wird dies z.B. an der Entstehung der Modernisierungsansätze in Hagen, Saarbrücken und Wuppertal, die jeweils eng mit bestimmten Personen zusammenhängen. Die Ausrichtung der Modernisierungsansätze in Wuppertal und Saarbrücken ist eng mit den jeweiligen externen Beratern verknüpft. Vor allem mit externer Hilfe ist es zu bestimmten Zeitpunkten, in denen die interne Unsicherheit groß ist, möglich, völlig neue Ideen in die Stadtverwaltung einzubringen und auch im laufenden Modernisierungsprozeß zu Veränderungen zu kommen. Ergeben sich grundlegende personelle Änderungen, wie z.B. in Hagen mit der Wahl eines neuen hauptamtlichen Oberbürgermeisters, so entstehen dadurch Möglichkeiten einer grundlegenden Neuausrichtung des Prozesses. Daß manchmal einzelne Personen Prozesse der Verwaltungsmodernisierung prägen, wird auch immer dann besonders deutlich, wenn man sich die personelle Besetzung von zentralen Funktionen im Modernisierungsprozeß näher betrachtet. Dieser kann nicht genug Aufmerksamkeit gewidmet werden, denn vor allem Fehlbesetzungen wirken hier verherrend.

Umsetzungsdefizite, so das Fazit dieses Abschnittes, sind auch das Ergebnis der schwierigen institutionellen Rahmenbedingungen in öffentlichen Verwaltungen. Bestimmte Handlungsgrenzen sind schwer überwindbar. In ihnen gibt es jedoch beträchtliche Akteursspielräume, dies zeigen die Praxiserfahrungen und insbesondere die unterschiedlichen Vorgehensweisen zwischen den Kommunen. Die Art und Weise, wie diese Handlungsspielräume ausgefüllt werden, ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg des Modernisierungsprozesses.

⁴ Sein Resümee: Nach Jahrzehnten lähmender Politikverflechtung ist Entflechtung angesagt, um wieder zu klaren Verantwortungsstrukturen zu kommen, den Kommunen politische Gesamtsteuerung zu ermöglichen und dem Staat Steuerungsfähigkeit zurückzugeben (ebd., S. 248).

1.2 Beharrungskräfte und Mikropolitik

Es gibt *starke Beharrungskräfte* in den Verwaltungen. Man kann von einem verbreiteten Strukturkonservatismus unter den Vorgesetzten und Beschäftigten in Kommunalverwaltungen ausgehen. Prinzipiell, so zeigen unsere und andere Umfragen (vgl. Bogumil/Kißler 1998a), ist der Großteil der Beschäftigten mit der Arbeitssituation in den Stadtverwaltungen recht zufrieden. Die Beschäftigten und die Vorgesetzten beschreiben ihre Arbeitssituation äußerst positiv und zwar sowohl hinsichtlich der äußeren Rahmenbedingungen, die die Tätigkeit prägen, als auch bezüglich des für notwendig gehaltenen Qualifikationsprofils. Selbständiges Arbeiten, kaum Eingriffe der Vorgesetzten und ein hohes Qualifikationsniveau kennzeichnen die Arbeitssituation in Stadtverwaltungen (nach Ansicht der Beschäftigten). Auch beurteilen z.B. in der Stadtverwaltung Hagen 72% der Befragten ihre Arbeitszufriedenheit als befriedigend oder besser. Ähnlich positiv werden viele Verhaltensmerkmale der Vorgesetzten eingeschätzt.

Strukturkonservatismus der Beschäftigten steht hier für die subjektive Sichtweise, daß es kaum Anlaß für grundlegende Veränderungen der Arbeitsstrukturen und -prozesse gibt. Diese Einstellung ist aber nicht nur eine Modernisierungsblockade. Sie hat auch eine arbeitspolitische Schutzfunktion. Wurden bisher im öffentlichen Dienst zentrale Beschäftigteninteressen weitgehend eingelöst, so entsteht durch die Verbindung von NSM und Haushaltskonsolidierung Unsicherheit⁵ darüber, inwieweit die Besitzstände gehalten werden können. Mit fortschreitenden Rationalisierungserfahrungen im Modernisierungsprozeß verstärkt sich diese Grundhaltung bei den Modernisierungsverlierer oder denen, die sich dafür halten. Deutlich wird dies vor allem in Wuppertal, weil dort die Veränderungen am einschneidendsten sind. Wenn es ernst wird z.B. 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. Dies ist dann die Stunde mikropolitischer Strategien.

Die *Mikropolitik* in der Organisation hat einen nicht zu unterschätzenden, aber bis jetzt vielfach übersehenen Einfluß auf die Realisierung von Modernisierungszielen. Alleine wer einmal die Gelegenheit hat, Personalräten oder Stadtverwaltungsspitzen in einer internen Diskussion über Probleme der Um- bzw. Durchsetzung von Maßnahmen zuzuhören, wird an vielen Stellen immer wieder Begriffe wie „Sperrfeuer“, „die gehen auf die Barrikaden“, „abgekartetes Spiel“, „der will sein Schäfchen ins Trockene bringen“, „die boykotieren das, wo sie

⁵ Diese Unsicherheit mag aus der Sicht von nicht im öffentlichen Dienst Beschäftigten erstaunlich sein, da die Sicherheiten im öffentlichen Dienst nach wie vor unvergleichbar hoch sind im Vergleich mit Beschäftigten in der Privatindustrie. Auch wenn also vielfach nicht verstanden wird, warum sich Leute, die „relativ sicher“ sind, um „Sicherheit“ sorgen, so ist für die Akteursstrategien allein die subjektive Wahrnehmung ausschlaggebend.

können“, „die dürfen wir nicht übergehen“, „das merken die gar nicht“ oder ähnliches hören. Die Sprache verrät hier einiges. Implementationsprozesse sind durchsetzt von Auseinandersetzungen um Machtpositionen, von einem ständigen Abwägen, wer noch einzubeziehen sei und wer nicht. Und die nicht einbezogenen oder die sich als Verlierer fühlenden Akteure wehren sich mit ihren Mitteln. Dies kann ganze Modernisierungsprozesse kippen. Deutlich wird das besonders in Saarbrücken. Nachdem es nicht gelang, alle Dezernenten auf das Konzept des TQM „einzuschwören“, sondern sich ganz im Gegenteil gerade in der Konzeptionsphase einflußreiche Kräfte übergangen fühlten, nutzen diese in der späteren Stagnationsphase ihre Handlungsmöglichkeiten, um das Modernisierungskonzept und die damit verbundenen Personen zu delegitimieren. Da auch auf Seiten der Politik und des Personalrates eine nur unzureichende Beteiligung empfunden wurde, entstand eine negative Grundstimmung, die von örtliche Journalisten mit äußerst negativen Schlagzeilen aufgegriffen wurde (vgl. auch die Ausführungen zu Meinungsführerkoalitionen unter Punkt 2.1).

Veränderungsabsichten drohen immer nur selektiv aufgenommen zu werden, indem man sie in vorhandene Denkstrukturen integriert oder für eigene Handlungsabsichten instrumentalisiert. Der Versuch, Modernisierungselemente an vorhandene Strukturen und tradiertes Denken anzupassen, sollte also nicht unterschätzt werden. Rekonstruiert man in Anlehnung an die strategische Organisationsanalyse den kommunalen Modernisierungsprozeß als Machtspiel, so kann gezeigt werden, daß vor allem Routinespiele (Wählermaximierungsspiel, Bargainingspiel, Hierarchiespiel) den Modernisierungsprozeß dominieren (vgl. Bogumil/Kißler 1998b). Public Management erfordert jedoch zur Durchsetzung seiner konzeptionellen Zielvorstellungen die Entwicklung von Innovationsspielen (rationales Politikspiel, Co-Managementspiel, Teamarbeitsspiel).⁶ Diese sind prinzipiell auf drei Wegen erreichbar: durch Entwicklung neuer erfolgversprechender 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.

Greift man dabei auf die hier behandelten Städte zurück, so ist es im Fall Wuppertal vor allem in der Anfangsphase durchaus gelungen, die Akteure davon zu überzeugen, daß die Aussicht auf größere Gewinne realistisch ist, so daß sie bereit waren, ihre Spielregeln zu ändern und zu Innovationsspielen zu kommen. Als sich diese Gewinnaussicht nicht mehr aufrechterhalten ließ oder für einige Akteure immer verschwommener wurde, wurden diese jedoch wieder

⁶ In Innovationsspielen werden die Regeln, Strukturen, Einsätze, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten von Routinespielen neu definiert und genau deshalb sind Innovationsspiele besonders umkämpft. Es geht hier um zukünftige Ausgangspositionen und Stellungen, so daß Entscheidungen um die gegenwärtige Sache stets mit Blick auf die zukünftigen Positionen im neuen Routinespiel fallen. Innovationsspiele werden mit hohen Einsätzen gespielt, besonders von denen, die ihre Chancen gefährdet sehen.

abgebrochen. Die Oppositionsfraktion kündigte den Konsens bezüglich des Modernisierungsprozesses auf, da sie die Chance sah, sich damit im Wahlkampf zu profilieren. Der Personalrat sah sich angesichts zunehmender Umsetzungsdefizite und einer immer schlechter werdenden Stimmung unter den Beschäftigten gezwungen, aus dem Co-Management zurückzuziehen und auch die Umsetzung von Teamarbeitsstrukturen mit abgeflachten Hierarchien stieß angesichts fehlender alternativer Beförderungsmöglichkeiten auf große Bedenken und Widerstände in Kreisen der Beschäftigten.

Eine zweite Möglichkeit zur Schaffung von Innovationsspielen besteht in der Verbreitung der Einsicht, daß nur durch die Veränderung bestehender Routinen die Überlebensfähigkeit der Organisation und damit die Gewinnchancen der einzelnen Akteure gesichert werden kann. Die mikropolitischen Spielregeln in einer Organisation orientieren sich in der Regel, wenn auch lose, an den Erfordernissen des Überlebens. Wenn deutlich wird, daß die Fortführung bestehender Routinespiele den Organisationsbestand gefährdet, können Spielregeln verändert werden. Der gemeinsame Bezug auf die Organisation, in dem sich für alle Beteiligten ja erst ihre Gewinnmöglichkeiten konstituieren, könnte als Korrektiv zu den Handlungsrationaltäten der Agierenden wirken. Allerdings spricht einiges dafür, daß der gemeinsame Bezug auf die Organisation in Kommunalverwaltungen *schwächer* ausgeprägt ist als in privaten Organisationen. Die bestehenden Rahmenbedingungen (weitgehende Arbeitsplatzsicherheit; das Beamtenrecht; der BAT; die Personalvertretungsgesetze; die spezifische Mentalität, Ausbildung, Personalrekrutierung im öffentlichen Dienst; fehlende exit-Option bei vielen Dienstleistungen; Probleme der Effizienzkontrolle) sorgen möglicherweise dafür, daß Modernisierungsdruck hier noch stärker umgangen und Widerstände gegen Routineveränderungen noch besser aufgebaut werden können als in privaten Großorganisationen. Auch sollte der weitgehende Konsens über die - aus der Sicht der meisten Agierenden - *bewährten* Organisationsroutinen im Bereich der Beförderung, der Arbeitsgestaltung usw. nicht unterschätzt werden.

Die dritte Möglichkeit zur Installierung von Innovationsspielen liegt in der Mobilisierung internen und externen Drucks und der 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 anhaltender Druck kann, wie aus privaten Organisation bekannt, „organizational slack“ freimachen (vgl. Ortman u.a. 1990, S. 509). Auch hier könnte der gemeinsame Bezug auf die Organisation wirken, denn wer kann (und will) schon auf Dauer Außenseiter sein, wer kann sich *kontinuierlich* neuen Anforderungen verwehren. Allerdings konnten wir derartig feste Meinungsführerkoalitionen in keiner Stadtverwaltung ausmachen. 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 jemand gibt, der diese durchsetzen kann.

1.3 Die Unvermeidbarkeit der Rationalisierungsfalle

Ein weiterer Grund für die Umsetzungsdefizite liegt in der *Rationalisierungsfalle*. 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. 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.

Alle Versuche, den Modernisierungsprozeß von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu trennen und dadurch die Glaubwürdigkeit zu erhöhen, sind jedoch in der Praxis gescheitert. Naschold spricht deshalb neuerdings davon, daß die Entkoppelung von Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung zu einem Glasperlenspiel wird. Stattdessen müssen diese Prozesse, trotz aller Widersprüche, miteinander verkoppelt werden.

2 Welches sind die Bedingungen eines gelingenden Organisationsentwicklungsprozesses?

Wichtig scheinen mir für einen gelingenden Organisationsentwicklungsprozeß vor allem folgende Punkte zu sein:

- die organisatorische Absicherung des Modernisierungsprozesses,
- die Mobilisierung des Kreativitäts- und Motivationspotential möglichst aller Organisationsmitglieder und

- die Hinzuziehung externer Hilfe bzw. die Schaffung externen Druckes auf die Verwaltungen.

2.1 Organisatorische Absicherung

Zur organisatorischen Absicherung des Modernisierungsprozesses erscheint am erfolgversprechendsten 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. Was passiert, wenn dies nicht geschieht, sieht man in Saarbrücken. Allerdings gibt die einmalige Installierung einer solchen Meinungsführerkoalition keine Gewähr, daß diese von Dauer ist. Sie muß gepflegt werden. So hielt das Bündnis in Wuppertal nur in der Aufbruchs- und Euphoriephase. Das Ziel, den Modernisierungsprozeß nicht durch politische Auseinandersetzungen zu stören, wurde angesichts von auftretenden Problemen aus dem Auge verloren. Die Aussicht, Popularitätsgewinne zu erzielen, war verlockender, als die möglichen Gewinne aus der gelingenden Verwaltungsmodernisierung. Neben der Einbeziehung der Politik scheint auch das die Einbeziehung des Personalrat unabdingbar, da dieser angesichts der Unsicherheiten, die im Modernisierungsprozeß auftauchen, über nicht unerheblich Machtpotentiale verfügt, zumindest wenn er sich verweigert oder dies androht. Das Verhältnis zwischen Stadtverwaltungsspitze und Personalrat scheint mir in keiner Stadt ungetrübt zu sein.

Bei der Gestaltung der organisatorischen Absicherung steht man immer vor dem Problem, daß der Modernisierungsprozeß einerseits vor der Hierarchie geschützt werden muß, andererseits aber auch der kontinuierlichen Unterstützung bedarf. Dieses Kunststück gelingt am ehesten "*Parallel-Organisationen*", die über klare Zuständigkeiten im Modernisierungsprozeß verfügen. Vor allem in Hagen, aber z.T. auch in Saarbrücken, werden die beiden Ebenen (alte Hierarchie und Modernisierungsmanagement) zu sehr miteinander vermischt, was zu Konflikten in der Aufgabenwahrnehmung und zu Koordinierungs- und Akzeptanzproblemen führt. Die beste Lösung ist eine völlige Freistellung von Personen und eine klare Kompetenzzuordnung für das Prozeßmanagement. Aber auch wenn dies erkannt ist, heißt es noch lange nicht, daß es umgesetzt werden kann. So haben wir in Hagen seit 1995 immer wieder darauf aufmerksam gemacht, daß ein freigestelltes Prozeßmanagement unabdingbar sei. Realisiert werden konnte dies erst Anfang 1998 durch den neuen hauptamtlichen Oberbürgermeister, da der vorher zuständige Oberstadtdirektor offenbar personelle Rücksichtungen auf die Leiter der Querschnittsämter nehmen mußte.

2.2 Beschäftigtenbeteiligung

Ohne einem naiven Beteiligungsfetichismus aufzusitzen und den Beschäftigten mehr Veränderungswillen zuzubilligen, als diese haben, so erscheint die Beschäftigtenbeteiligung in allen drei Städten optimierbar zu sein. Zwar ist sie als tragende Säule in den Modernisierungskonzepten unstrittig, allerdings sind die Rahmenbedingungen, die Beteiligungsfelder und die Reichweite der Beteiligung in der Modernisierungspraxis recht unterschiedlich. Auch werden ihr unterschiedliche Funktionen zugeordnet: sie dient als Akzeptanzbeschaffungsinstrument, als Motivationsverstärker oder als Element zur Effizienzsteigerung. In Hagen schien lange Zeit vor allem die Akzeptanzsicherung im Vordergrund zu stehen. Je weitgehender das Modernisierungskonzept darauf abstellt, die bisherige Arbeitsorganisation zu verändern, desto größer ist jedoch die Notwendigkeit, allen drei Funktionen gerecht zu werden, so daß man in Wuppertal gezwungen war, einen stärker partizipatorischen Weg zu wählen.

Die zentrale Frage lautet dabei, wie man Menschen motivieren kann, bekannte und aus ihrer Sicht auch bewährte Arbeitsstrukturen zu verändern und dies vor dem Hintergrund, daß die neuen Strukturen mit erheblicher Unsicherheit bezüglich ihrer Auswirkungen auf den einzelnen Arbeitsplatz verbunden sind. Die Antwort ist zunächst relativ einfach: nur wenn es sich für sie irgendwie lohnt oder wenn Schaden abgewendet werden kann. Vom Erhalt des Arbeitsplatzes über mehr Kompetenzen, veränderte Arbeitsstrukturen, Parallellaufbahnen bis hin zu Leistungsanreizen reicht hier das Motivationsspektrum. Allerdings greifen nicht alle Ideen gleich in der Praxis und vor allem nicht für die, für die es sich offensichtlich nicht lohnt, wie z.B. die Sachgebietsleiter, die nun im Team arbeiten sollen oder die Amtsleiter ohne Vorgesetztenfunktion. Daran schließt sich die zentrale Frage an, was man, wenn man zu einer Aufgabenintegration kommt, mit den überzähligen Dezernenten, Amts- und Abteilungsleitern macht. Nur auf Frühpensionierungen zu setzen, scheint kein geeigneter Weg, aber immer mit der Aufgabenintegration und strukturellen Veränderungen zu warten, bis einer in Rente geht, erscheint ebenfalls nicht sinnvoll. Allerdings drängt sich schon der Eindruck auf, daß mitunter organisationsinterne Veränderungen erst dann möglich werden, wenn ehemalige Führungskräfte pensioniert werden.

Zudem bedarf die Beteiligungsarbeit in den OE-Gruppen einer genaueren Betrachtung. Sie 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 einem dazu führen, daß nur diejenigen mitarbeiten, die durch ihre normale Arbeitstätigkeit nicht so stark belastet sind. Zum anderen wird tendenziell eine freiwillige Mehrarbeit nicht so kontrolliert (Zeitvorgaben, Rückkoppelungen), wie es für den Erfolg des Modernisierungs-

prozesses wichtig wäre. Der geringe Arbeitsfortschritt der Qualitätsteams in Saarbrücken ist hier ein prägnantes Beispiel. Und zum dritten darf dies nicht dazu führen, 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.

Das eigentliche Kunststück im Bereich der Beschäftigtenmotivation besteht jedoch darin, diese über längere Zeit zu erhalten. 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 eher vor einem größeren Problem, nämlich wie man aus der Enttäuschung über unzureichende Modernisierungsergebnisse neue Motivation entfacht. Das heißt dann für die Praxis: Nicht zu viel versprechen.

2.3 Externer Druck

Daß ohne externen Druck die Innovationsfähigkeit der Verwaltung wohl nicht ausreicht, zu strukturellen Veränderungen zu kommen, ist ein weitgehender Konsens in der Modernisierungsdiskussion. Es bedarf zweifelsohne der Leistungsverstärker durch die Installierung von Wettbewerbselementen, die Aktivierung der Bürgerschaft und die Initiierung von begleitender Reflexion. Während die Aktivierung der Bürgerschaft in Deutschland nach wie vor ein weitgehend unbearbeitetes Feld ist, ebenso wie der Aspekt der Kundenorientierung in der Modernisierungspraxis bis jetzt kaum bearbeitet wird, 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 Verwaltungsmodernisierung vor allem die Marketingabteilungen der Verwaltungen beschäftigt. Bei Leistungsvergleichen müssen immer Kontrollen vor Ort vorgenommen werden, um der Gefahr geschöner 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. Diese testet Produkte und keine Produktbeschreibungen.* Neben diesen externen Leistungsverstärkern sollte verstärkt auch über interne nachgedacht werden. Dazu würde z.B. die Initiierung von Selbstbeobachtungs-

prozessen als wichtiges Feedback für Organisationslernen zählen, welche angesichts des bescheidenen Maßes an begleitender Reflexion notwendig zu sein scheint. Diese sogenannten „Leistungsverstärker“ werden allerdings vor allem von außen (z.B. aus der Wissenschaft) eingefordert, während man in den Verwaltungen scheinbar eher der Auffassung zuneigt, den Modernisierungsprozeß alleine bewältigen zu können, so daß hier kein weiterer Handlungsbedarf besteht. Vielleicht liegt es auch daran, daß man meint hierfür kein Geld ausgeben zu wollen - im Gegensatz übrigens zu Anschaffung von betriebswirtschaftlichem Know-How.

3 Welche Veränderungsstrategie ist strukturinnovativ?

Die Beispiele Hagen, Saarbrücken und Wuppertal stehen für drei unterschiedliche Veränderungsstrategien, dies ist das spannende an einer vergleichenden Diskussion. Der Hagener Modernisierungsprozeß ist in sehr enger Anlehnung an die Empfehlungen der KGSt erfolgt und kann somit als ein prägnantes Beispiel für den mainstream der NSM-Modelle angesehen werden kann, die sich im Zuge eines *kontinuierlichen Verbesserungsprozesses* (zunächst) auf den Aufbau von Instrumenten der *Ergebnissteuerung* und die Verwirklichung einer dezentralen Ressourcenverantwortung konzentrieren.⁷ Das Total Quality Management der Stadtverwaltung Saarbrücken kann ebenfalls als ein Beispiel für eine *kontinuierliche Verbesserungsstrategie* angesehen werden, wobei 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 orientiert. 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 mit der traditionellen Arbeitsorganisation bricht und sich schnelle Veränderungen erhofft, indem die Spartenorganisation in eine Prozeßorganisati-

⁷ Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages liegen die Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung vor allem in den Bereichen „Haushalts- und Rechnungswesen“ (in 84% der Städte ist die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Aufbau oder in der Planung), 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%), während in Ostdeutschland offensichtlich stärker auf Organisationsentwicklung gesetzt wird, da hier als Methoden der Verwaltungsmodernisierung die Optimierung der Verwaltungsabläufe mit 78% vor der intensiven Aufgabenkritik (59%) und erst dann die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung angegeben werden.

on verändert wird. Wuppertal gilt als die Kommune, die den Reengineering-Ansatz am radikalsten vollzogen hat.

Es lassen sich also zwei grundsätzlich verschiedene Implementationsstrategien unterscheiden: die Strategie einer *kontinuierlichen Verbesserung* (Beispiele Hagen, Saarbrücken, allerdings mit unterschiedlichen Zielvorgaben) und die eines *radikalen Bruchs* mit den alten Organisationsstrukturen (Wuppertal).

Das Vorgehen im kontinuierlichen Prozeß setzt vor allem auf das mittlere Management der Amts-, Abteilungsleiter und Mitarbeiter der Querschnittsämter. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, das Modernisierungskonzept vor allem von der Spitze nach unten weiterzuvermitteln (zunächst die Führungskräfte überzeugen) und manchmal auch die Not, mit dem vorhandenen Personal zu arbeiten. Hiermit ist keine geringe Gefahr verbunden, nämlich, daß bewährte Verwaltungsroutinen nicht oder nur sehr langsam verlassen werden. Daß vor allem die Querschnittsämter nun zu Promotoren des Modernisierungsprozesses werden, bringt nicht nur Akzeptanzprobleme, sondern kann dazu führen, daß die Modernisierungsvorschläge den alten Strukturen angepaßt werden. Das strukturkonservative Vorgehen stiftet zwar Sicherheit im Verwaltungshandeln, aber fördert nicht gerade den Glauben der Beschäftigten, daß nun alles anders werden soll. Dies kann modernisierungsbereite Kreise durchaus abschrecken und entmotivieren.

Aufgrund des radikalen Vorgehens war in Wuppertal dagegen eine breite Beschäftigtenbeteiligung und eine intensive Einbindung des Personalrates von vornherein zwingend erforderlich. Zwar wurde auch hier mit dem bestehenden Führungspersonal gearbeitet, aber durch die konzeptionelle Ausrichtung und den Einfluß des externen Beraters wurde vieles infragegestellt. Ob die Infragestellung der etablierten Verwaltungsroutinen vor allem durch die externe Beratung, die konzeptionelle Ausrichtung oder die breite Beschäftigtenbeteiligung bedingt ist oder durch das Zusammenspiel mehrerer Faktoren, ist eine auch für andere Verwaltungen interessante Frage.

Der radikale Bruch mit den alten Organisationsstrukturen ist sicherlich die riskantere Strategie, denn sie provoziert deutlich mehr Widerstand, weil sie aus der Sicht der internen Akteure bewährte Verfahrensweisen in Frage stellt und bestehende Machtpositionen antastet. Bestätigen die Wuppertaler Erfahrungen nun all die, die davor warnen, allzusehr allzuviel zu verändern und stattdessen in kleineren Schritten vorzugehen? Die Frage kann letztlich noch nicht beantwortet werden. Es könnte durchaus sein, daß den größeren Widerständen auch größere Gewinnspannen gegenüberstehen, wenn es gelingt, die Widerstände zu überwinden und den Modernisierungsprozeß wieder in Gang zu bekommen. Die Ausführungen aus Wuppertal deuten darauf hin, daß der im Tunnel steckengebliebene Intercity nun langsam wieder anfährt. Sollte er seine alte Geschwindigkeit wiedererreichen, wird er manch andere schwerfällig Dieselok noch überholen.

4 Wie kommt man zu erfolgreichen Reengineeringprozessen?

Die Modernisierung des Managementprozesses führt nicht automatisch zu einer Modernisierung des Arbeitsprozesses. Die Konzentration auf die Produktorientierung droht sogar eher zu einer Verfestigung alter Strukturen zu führen. Insofern gerät die von der KGSt vorgegebene Produktorientierung zunehmend in Kritik. Unsere in Hagen gemachte Beobachtungen bestätigen dies. 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. Damit führt der Aufbau eines Produktkataloges und 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 eher zu dem Gegenteil: der „Verfestigung“ der alten Strukturen.

Ein solcher Produktkatalog *zementiert* den derzeitigen Charakter kommunaler Dienstleistungen, da das Produkt vor der Prozeßoptimierung definiert wird. Und bei sinkendem Budget besteht die Gefahr, daß es nicht zu einer anderen Produkterstellung kommt, sondern zu einer Reduzierung des Angebots. Darüberhinaus hat die Produktorientierung noch andere Schwächen. So eignet sich das Produktkonzept *nicht für die politische Steuerung*, da mit ihm vor allem administrative Tätigkeiten und bestenfalls outputs im Sinne von Leistungen, aber nicht outcomes im Sinne von Wirkungen erfaßt werden können. Zudem verstoßen Produktkataloge, die Art und Detail der erstellenden Leistung vorschreiben, *gegen den Geist der dezentralen Ressourcenverantwortung*. Hier droht eine Zentralisierungsgefahr, die Rache der Querschnittsämter, die vielfach Hauptpromotoren der Produktkataloge sind. Damit würde der Produktkatalog die bürokratische Steuerung der Ressourcen in eine bürokratische Steuerung von Produkten umwandeln. Insgesamt gesehen stellt die in Hagen besonders ausgeprägte, aber auch insgesamt in Deutschland dominierende Produktorientierung ein typisches Beispiel dar, wie ein Mittel zum Zweck umfunktioniert wird. Internationale Erfahrungen zeigen dagegen, daß die neuen Steuerungsmodelle nur dann ihre Wirkung voll entfalten können, solange sie von einer Restrukturierung der Verwaltungsorganisation begleitet werden. Auch in der deutschen Modernisierungsdiskussion wird diese Einsicht immer stärker betont und in der Prozeßorientierung eine wesentliche Entwicklungschance gesehen. Die Praxis hat dies jedoch, mit wenigen Ausnahmen, noch nicht erreicht. Zudem dient hier das Beispiel Wuppertal oft als abschreckende Allzweckwaffe. Hier werden über den Flurfunk innerhalb und zwischen den Verwaltungen die abenteuerlichsten Geschichten erzählt.

Wie kommt man nun zu erfolgreichen Reengineeringprozessen? Näher zu untersuchen wäre hier, ob das in Wuppertal festzustellende Ausmaß der Widerstände hausgemacht ist (aufgrund von Implementationsfehlern nach dem Motto „zu viel auf einmal“), durch die spezifischen Rahmenbedingungen im öffentli-

chen Dienst bedingt ist oder ein prinzipielles Problem bei Reengineeringprozessen darstellt. Die Beantwortung dieser Fragen könnte einige Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten im Modernisierungsprozeß mit sich bringen. Zu klären ist weiterhin, in welchen Bereichen öffentlicher Verwaltung die Prozeßorientierung überhaupt ihren spezifischen Nutzen abwirft. Daß in Wuppertal trotz einer neuen aufgabenintegrierenden Organisationsstruktur viele Arbeitsprozesse unverändert sind, kann auch daran 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.

5 Welche Probleme gibt es bei der Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung?

In der Modernisierungspraxis findet die Politik bis jetzt nur eine geringe Aufmerksamkeit, obwohl immer wieder darauf hingewiesen wird, wie wichtig es ist, sie umfassend einzubeziehen. Das gilt auch, mit Abstrichen bezüglich Wuppertal, für die hier untersuchten Städte. Die angestrebte neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung erscheint daher vielen als Sollbruchstelle des Modernisierungsprozesses. Dies ist einer der entscheidenden Punkte, bei denen sich die Frage stellt, wie die Besonderheiten öffentlichen Verwaltens bewahrt werden können, ohne die Möglichkeiten vor allem betriebswirtschaftlich ausgerichteter Optimierungsprozesse zu vernachlässigen?

Politik und die Politisierung der öffentlichen Verwaltung sind der entscheidende Faktor, der öffentliche von privaten Betrieben unterscheidet. Die Kommunalverwaltung verfügt über eine *duale* Legitimation. Sie ist einerseits eine politische Organisation, die den Gesetzen politischer Logik folgt und in der Konkurrenzbeziehungen untereinander dominieren, und andererseits eine Arbeitsorganisation, in der es vor allem um Kooperation und Effizienz geht. Diese duale Legitimation erzeugt zwangsläufig widersprüchliche Erwartungen.⁸

⁸ Die Machtverhältnisse zwischen den wichtigsten Akteure im Bereich von Kommunalpolitik und Verwaltung können als *Konkurrenzbeziehungen* angesehen werden (vgl. Brüggemeier 1997, S. 240). So konkurrieren die einzelnen Fraktionen im Kampf um Wählerstimmen und aufgrund von innerparteilichen Wiederwahlinteressen. Sie müssen sich, oft auf Kosten der anderen, profilieren. Aufgrund der Parteipolitisation kann keine Interessenidentität im Bereich der Kommunalpolitik vorausgesetzt werden, es geht hier nicht um Vertrauen und Kooperation, sondern vor allem um den *Wettbewerb um Wählerstimmen*. Zwischen Kommunalpolitikern, die an Profilierung und Wahltermine orientiert sind, und Verwaltungsleuten, die sich vor allem an Fachinteressen und Vorschriften halten, entsteht ebenfalls Konkurrenz und Mißtrauen, da man sich an unterschiedlichen Logiken orientiert und jeweils seine Interessen berücksichtigt haben will. Insofern fragt sich, ob Vertrauensbildung, eines der Patentrezepte im NSM zur Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung, überhaupt möglich ist? Basiert die Annahme, Vertrauen zu bilden, nicht auf der falschen Vorstellung, daß eine Interessenidentität besteht?

Wesentliche Problemlagen kommunalpolitischer Arbeit sind - so der Stand der politikwissenschaftlichen Diskussion - Folgen bestimmter institutioneller Ausgangslagen und politischer Entwicklungen. So ist die zunehmende Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung vor allem ein Ergebnis der Parteipolitisation kommunalen Handelns. Diese Parteipolitisation führt überdies dazu, daß die Kontrolle der Verwaltung in der Regel vor allem von der Opposition wahrgenommen wird und hier wiederum vor allem zum Zwecke der Profilierung. Wer hier meint, durch zunehmende Vertrauensbildung Abhilfe zu schaffen, übersieht den Konkurrenzmechanismus um Wählerstimmen und die Notwendigkeit auf Parteibedürfnisse Rücksicht zu nehmen. Und die Ehrenamtlichkeit von Kommunalpolitikern bringt ebenso wie die Allzuständigkeit der Kommunalpolitik und der geringe Handlungsspielraum einen Zwang zur Einmischung in Umsetzungsdetails mit sich. Nach Banner erhält das kommunale Handlungssystem sein Gepräge

„durch das problematische, aber zur Funktionserfüllung *unerläßliche* Zusammen- und Ineinanderwirken eines politischen Organs mit einem Verwaltungsapparat“ (Banner 1982; S. 34, Hervorhebung J.B).

Durch das NSM soll die politische Organisation „Kommunalverwaltung“ tendenziell zugunsten der Effizienzsteigerung der Arbeitsorganisation zurückgedrängt werden oder in anderen Worten: die politische durch die ökonomische Logik. *Politische Rationalität kann allerdings nicht einfach durch ökonomische Rationalität ersetzt werden* (vgl. Bogumil 1997, S. 38f.), will man nicht den spezifischen Charakter der öffentlichen Verwaltung verändern.

In der Politik geht es um politische Steuerung, Wahlen und mikropolitische Machtstrategien, Prozesse, die nicht im Rahmen eines ökonomischen Zweck-Mittel-Denkens erschöpfend erfaßt werden können. So unterstellt die in Anlehnung an Aufsichtsratsmodelle entstandene Idee des Kontraktmanagements eine neue Arbeitsteilung zwischen Kommunalpolitik und Verwaltung, durch die man sich eine rationalere Politik durch die Konzentration auf Grundsatzentscheidungen erhofft. Allerdings spricht wenig dafür, daß die politischen Akteure künftig nicht mehr der Wählermaximierungslogik folgen werden. Die Interessen des Machterwerbs und der Machtsicherung verlangen geradezu eine Orientierung an der Logik parteipolitischer Profilierung. Solange die Anwendung des Mehrheitsprinzips, wie es in Deutschland üblich ist, dazu führt, daß nur die parlamentarische Mehrheit an Entscheidungen und Posten beteiligt wird (was auch auf kommunaler Ebene seit Anfang der 80er Jahre der Fall ist), spricht wenig für ein politikübergreifendes Vorgehen, in dem die Politik auf der einen und die Verwaltung auf der anderen Seite als Kollektivakteure gegenüberstehen. In der Regel kooperiert die Verwaltungsspitze mit der Mehrheitsfraktion und ihnen stehen die Oppositionsparteien und unzufriedenen Bürger gegenüber. Warum sollte die Ratsmehrheit ausgerechnet der Opposition die Möglichkeit einer genauen Zielerreichungsanalyse geben? Übersehen wird hier, daß im Bereich der Politik

aus Machterhaltungsgründen kein besonderes Interesse besteht, die Transparenz politischen Handelns zu erhöhen.

Zudem ist die Grenze zwischen Grundlagenentscheidungen und Umsetzung alles andere als eindeutig. Rein technokratische Umsetzungsmaßnahmen im Sinne des Abarbeitens vorgegebener Zielsetzungen gibt es nicht. Die Art der Umsetzung bestimmt das Politikergebnis immer mit.

Es scheint also weder möglich zu sein, zwischen Politik und Verwaltungshandeln zu trennen, noch lassen sich klare, meßbare Zielsetzungen im politischen Prozeß formulieren? Auch internationale Erfahrungen zeigen, daß je politiknäher der Verwaltungsbereich, desto schwieriger scheint die Übertragung des privatwirtschaftlichen Managementmodells. Alles in allem spricht daher nicht viel dafür, daß sich die im NSM vorgesehene neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung durchsetzen wird. So einfach, wie das Modell es vorsieht, wird es nicht gehen. Die Frage ist, welche Alternativen es hier gibt, da der bisherige Zustand zweifelsfrei unbefriedigend ist.

Die zunehmende Parteipolitisierung zumindest in den größeren Städten ist zunächst nicht zu verändern mit den Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen. Vorschläge, die in Richtung einer echten Parlamentarisierung der kommunalen Strukturen gehen, würden diese Tendenz eher noch verstärken.⁹ Hier stellt sich die grundsätzliche Frage, was die kommunale Leistungsfähigkeit eher stärkt: der Ausbau der Kommunalverwaltung als politische Organisation¹⁰ oder der Ausbau als effiziente Arbeitsorganisation. Oder läßt sich beides gemeinsam optimieren?

Öffentliches Handeln ist immer unterschiedlichen Referenzsystemen unterworfen. bürokratischen, legalen, professionellen und politischen.¹¹ Politisch-demokratische Führung ist also mehr als die Optimierung von strategischem Management. Nicht alles, was effizient ist, ist auch demokratisch. Nicht alles, was effizient ist, ist auch im politischen Sinne effektiv. Deshalb erscheint es vor dem Hintergrund, daß die Kommunalverwaltung auch oder vor allem eine poli-

⁹ Ob dadurch aber das mühsam ausbalancierte Gleichgewicht im föderalen System nicht zerstört würde, ist fraglich. Die Länder dürften wenig Interessen daran haben, ihr Exklusivrecht, als einzig legitimer Partner des Bundes aufzutreten und damit für ihre Gemeinden handeln zu dürfen, aufzugeben (vgl. Voigt 1992, S. 12).

¹⁰ Neben dem Ausbau parlamentarischer Strukturen ist auch an einen Ausbau von Bürgermacht an den Schnittstellen der unmittelbaren Interaktion mit der Verwaltung zu denken, wenn man den Bürger vom Konsumenten zum Koproduzenten macht.

¹¹ Offe hat schon früh darauf verwiesen, daß administratives Handeln verschiedenen Rationalitäten unterliegt: einem legalen Richtigkeitstest (Konditionalprogrammierung), einem funktionalen Wirksamkeitstest, (Zweckprogrammierung) sowie einem politischen Konsenstest (Offe 1974, S. 344). Verwaltungspolitik ist diesen Tests immer gleichzeitig ausgesetzt und kein überwobendes Rationalitätskriterium ist in Sicht. Also ist es kein Wunder, daß entweder der gesamtgesellschaftliche Bedarf an administrativen Steuerungsleistungen oder der eigene Bedarf an konsensgestützter Legitimation verfehlt wird.

tische Organisation ist, sinnvoll zu sein, bei den Neugestaltungsvorschlägen zu Differenzierungen zu gelangen.

So könnte zum einen zwischen den *unterschiedlichen Aufgabenbereichen* der Kommunalverwaltung differenziert werden (Lenk 1997). Im Bereich kommunaler Dienste spricht wenig dagegen, daß sich die Politik aus der Erstellung der Dienstleistung heraushält, wenn klar ist, was, unter welchen Rahmenbedingungen angeboten wird. Im Bereich der Ordnungsverwaltung ist die Politik auch heute in vielen Fällen ohnehin nicht involviert, weil vielfach Bundes- und Landesgesetze den Rahmen abstecken. Dagegen erscheint eine managerielle Optimierung kommunaler Planung und Gestaltungsvorhaben als wenig demokratieverträglich. Hier geht es um Fragen kommunaler Lebensqualität und um Interessenausgleich. Beides ist nur politisch zu entscheiden und auch Umsetzungsmaßnahmen in diesem Bereich erfordern die Möglichkeit der ständigen Einflußnahme und Korrektur.

Zudem erscheint alles, was darauf abzielt, die alltäglichen Arbeitsstrukturen der Kommunalpolitik zu verbessern, sinnvoll zu sein, ohne es in seinen Wirkungen zu überschätzen. Dazu gehören sowohl die Reduzierung der Ausschüsse durch Angleichung der Zuständigkeiten mit dem Zuschnitt der Verwaltungszuständigkeiten wie auch der Aufbau eines effektiven Informationsmanagement.

Schlußbemerkungen

Die Bewertung des bisherigen Modernisierungsprozesses in den Kommunalverwaltungen ist immer relativ bezogen auf die zugrundeliegenden Erwartungen. Bezieht man sich auf die in Modernisierungskonzepten formulierten Zielvorstellungen und die mit dem Modernisierungsprozeß verbundenen oder transportierten Hoffnungen auf Effizienz- und Effektivitätssteigerungen, so sind die bisherigen Ergebnisse vorsichtig formuliert „eher bescheiden“. Bedenkt man jedoch,

- wie veränderungsresistent öffentliche Verwaltungen zu sein pflegen,
- welche Privilegien man sich dort über Jahrzehnte gemeinsam angeeignet hat, die es nun zu verteidigen gilt, und
- daß nicht alle Modernisierungsvorschläge sinnvoll sind,

so könnte man durchaus zu der Aussage kommen, daß alleine die neue Modernisierungsrhetorik und die ersten veränderten Verwaltungsroutinen schon mehr sind, als viele Insider für möglich gehalten haben. Man erkennt hier die Ambivalenz der Modernisierungsprozesse. Weitere empirisch unterfütterte Analysen der Möglichkeiten und Grenzen von kommunaler Verwaltungsmodernisierung könnten diesen Sachverhalt helfen, aufzuklären und vielleicht dazu beizutragen, daß Verwaltungsmodernisierung nicht zur symbolischen Politik verkommt.

Literaturverzeichnis

- Abele, Petra / Brinkmann, Hans / Grimmer, Klaus (Hg.): Einwohnerservice in den Stadtbezirken, Baden-Baden
- Adamaschek, Bernd 1997: Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung durch Innovation und Wettbewerb, Gütersloh
- Banner, Gerhard 1995: Kommunale Dienstleistungen zwischen Gemeinwohlaufrag, Bürgerschaft und Markt, Vortrag anlässlich der Eröffnung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam am 3.2.1995, Manuskript
- Banner, Gerhard 1997: Kommunale Verwaltungsmodernisierung, politische Steuerung und der „Faktor Staat“, in: Naschold u.a. 1997, S. 341-350
- 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 (Hg.) (1997): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1998a: Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipationspraxis. Erfahrungen mit Beschäftigtenbeteiligung in den Kommunalverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal, in: WSI-Mitteilungen, Heft 1, S. 54-60
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1998b: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in: Managementforschung,
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo / Greifenstein, Ralph / Wiechmann, Elke 1996: Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft. Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, polis Nr. 35/ 1996
- Bogumil, Jörg / Greifenstein, Ralph / Kißler, Leo / Wiechmann, Elke 1998: Verwaltungsmodernisierung und Personalratsarbeit. Problemfelder und Optimierungsvorschläge, in: Der Personalrat, Heft, S.
- Greifenstein, Ralph / Kißler, Leo 1997: Den Gewinnern nützen, die Verlierer schützen! Wie der Personalrat die kommunale Verwaltungsmodernisierung aktiv mitgestalten kann, Düsseldorf, im Erscheinen
- Hammer, Michael / Champpy, James 1994: Business Reengineering. Die Radikalkur für das Unternehmen, Frankfurt / New York
- Hans-Böckler-Stiftung 1996: Dokumentation: Die Modernisierung der Kommunalverwaltung und die Rolle der Politik, Workshop am 07. Februar 1996 in Düsseldorf
- Hoffmann, Hajo und das Autorenteam der Stadtverwaltung Saarbrücken 1996: „Motor Qualität“: Verwaltungsmodernisierung in der Landeshauptstadt Saarbrücken, Stuttgart u.a.
- Katzenbach, Jon R. / Smith, Douglas K. (McKinsey & Company, Inc.), 1993: Teams – der Schlüssel zur Hochleistungsorganisation, Wien
- 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? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin

- Kißler, Leo / Wiechmann, Elke 1997a: Perspektiven für die weiblichen Beschäftigten. Aufwertung des Personals durch Partizipation am Modernisierungsprozeß, in: VOP 10/1997, S. 34-37
- Kißler Leo / Wiechmann, Elke 1997b: Kundenorientierte Dienstleistungsgestaltung - nationale Trends und Perspektiven, in: Naschold / Oppen / Wegener 1997, S. 269-290
- Kißler, Leo 1995: Standortsicherung durch Modernisierung öffentlicher Dienste, in: Schulte, Dieter (Hg.): Industriepolitik im Spagat, Köln, S. 125-146
- Klages, Helmut 1995: 2. Speyerer Qualitätswettbewerb 1994 - Konzept und Verlauf, in: Hill / Klages 1995b, S. 27-37
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1995: Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht Nr. 10/1995, Köln
- Kühnlein, Gertrud 1997: Ergebnisse der Umfrage zu Büros, flexiblen Arbeitszeitmodellen und Leistungsanreizen, internes Manuskript, Düsseldorf
- 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
- Naschold, Frieder / Oppen, Maria 1997: Neue Städte braucht das Land, Chancen und Risiken von Wettbewerb in der Verwaltungsmodernisierung, Projektantrag, Düsseldorf
- Naschold, Frieder/ Oppen, Maria/ Wegener, Alexander 1997: Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart, Berlin, Köln
- Pfisters, Manfred 1995: Reformen in den kommunalen Verwaltungen Westdeutschlands, in: Koschützke, Albrecht (Hrsg.): Verwaltungsreformen in Städten und Gemeinden. Praxis-Projekte-Perspektiven, Düsseldorf, S. 39-67
- Stadt Hagen 1996: Der Hager Weg. Zwischenbilanz. Hagen
- Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 3), Berlin
- 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
- Stöbe, Sybille / Wohlfahrt, Norbert 1996: Projektantrag "Implementation der neuen Steuerungsmodelle: Die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern", Düsseldorf
- Sprenger, Reinhard K., 1995: Mythos Motivation: Wege aus einer Sackgasse, Frankfurt/Main; New York
- Sprenger, Reinhard K., 1996: Das Prinzip Selbstverantwortung – Wege zur Motivation, Frankfurt/Main; New York
- Stratemann, Ingrid / Wottawa, Heinrich, 1995: Bürger als Kunden – wie Sie die Reform des öffentlichen Dienstes mit Leben füllen, Frankfurt/Main; New York

- Wiechmann, Elke / Kißler, Leo 1997a: Kommunale Verwaltungsreform - Frauenförderpolitik zwischen Integration und Isolation (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 11), Berlin
- Wiechmann, Elke / Kißler, Leo 1997b: Die Modernisierung der Verwaltung schließt die Frauen aus, in: Frankfurter Rundschau vom 18.Juli 1997, S. 16
- Wagner/Ronning/Stadler 1997: Konsequenzen für die Beschäftigten durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in den Kommunalverwaltungen, Projektantrag, Düsseldorf