

Beitrag für den Tagungsband der Herbsttagung „Modernisierung des Staates?“ der DPWV-Sektion „Staatslehre und politische Verwaltung“

Jörg Bogumil

Modernisierung des Staates durch Public Management - Stand der aktuellen Diskussion¹

Einleitung

Seit den 80er Jahren wird der öffentliche Sektor in vielen OECD-Staaten umstrukturiert. Konkrete Reformanstöße gehen dabei in den verschiedenen Ländern teilweise von neokonservativen Kreisen (GB, USA), teilweise aber auch von linken Labour-Kräften aus (Neuseeland, Australien). Die Modernisierungsbestrebungen orientieren sich aber alle am Konzept des New-Public-Management (NPM) bzw. des Public Management (PM). Angesichts globaler Herausforderungen an den öffentlichen Sektor wird PM in kontingenztheoretischer Argumentation als ein überall einzusetzendes Problemlösungsmuster betrachtet (vgl. hierzu auch den Beitrag von Elke Löffler in diesem Band).

PM kann als eine Verbindung von Public-Choice-Theorien, vor allem mit den Theoriesträngen des Property-Rights-² und der Principal-Agent-Ansatzes,³ und

-
- 1 In diesem Beitrag wird an einigen Stellen auf Passagen aus zwei Veröffentlichungen zurückgegriffen: zum einen aus dem Endbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Modernisierungspraxis in einigen ausgewählten Kommunalverwaltungen (vgl. Kißler/Bogumil/Greifstein/Wiechmann 1997) und zum anderen aus dem Fernstudienkurs 3915 „Modernisierung des Staates“ der FernUniversität Hagen (vgl. Naschold/Bogumil 1997).
 - 2 Aus der ökonomischen Theorie ist bekannt, daß je vollständiger die Rechte an einem Gut dem Handelnden zugeordnet werden können, desto effizienter ist dessen Umgang mit dem Gut. Im Eigentum solcher Rechte liegt also ein immanenter Anreiz zu effizientem Handeln. Der Property-rights Ansatz beschreibt alle durchsetzbaren Verhaltensbeziehungen zwischen Menschen, die aus der Existenz von Gütern resultieren und zu ihrer Nutzung gehören und spezifiziert Verhaltensnormen. Der Property-rights-Ansatz macht deutlich, daß mit Verfügungsrechten Anreizstrukturen verbunden sind, so daß sich durch Zuordnung von Rechten Gestaltungsoptionen für Organisationshandeln ergeben. Z.B. kann eine vollständigere Zuordnung von Kompetenzen an einen Aufgabenträger dessen Motivation und Verantwortung erhöhen (vgl. Picot/Wolff 1993, S. 66ff.)
 - 3 Der Prinzipal-Agent-Ansatz thematisiert das Verhältnis zwischen Auftraggeber (prinzipal) und Auftragnehmer (agent). Die Beauftragung Dritter bringt immer eine ungleiche Informationsverteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer mit sich, ein Kernproblem der Arbeitsteilung. Der Prinzipal-Agent Ansatz untersucht nun die unterschiedlichen Arten von Informationsasymmetrien, klassifiziert sie und entwickelt Musterlösungen für die organisatorische Gestaltung einer Leistungsbeziehung zur Erbringung öffentlicher Leistungen, die entweder auf die Beseitigung der Informationsasymmetrie oder auf die Angleichung der Interessen zwischen prinzipal und agent hinauslaufen (vgl. Picot/Wolff 1993, S. 71ff.).

privatwirtschaftlichen Managementkonzepten verstanden werden. Die zentrale Stoßrichtung des PM liegt in der Reduzierung der Staatsaufgaben. In der Kritik stehen Struktur und Größe des Staatssektors. Der spezifische Charme des PM entsteht durch die Verbindung der alten Frage nach den Aufgaben des Staates mit neuartigen Anforderungen und Problemlagen für staatliches Handeln in einem stark veränderten internationalen Kontext.

Beabsichtigt ist eine Neubewertung der Staatsaufgaben und eine Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen. Zum einen geht es um die Art und Weise der administrativ-organisatorischen Umsetzungen von Staatsaufgaben und hier insbesondere um die Einführung einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion, die unter dem Stichwort *Binnenmodernisierung* diskutiert wird. Die dominierende Frage ist dabei: Wie kann die Effizienz im öffentlichen Sektor gesteigert werden? Zum anderen steht die Reichweite staatlicher Politik, eine *Neubestimmung öffentlicher Aufgaben* und dabei insbesondere die Bestimmung der optimalen Leistungstiefe⁴ im Blickpunkt des Interesses. Hier wird danach gefragt, ob und in welchen Formen staatliches Handeln stattfinden soll.⁵

Diese Modernisierungsdebatte⁶ hat in den 90er Jahre auch Deutschland erreicht. Gründe für die relativ späte Rezeption liegen im Fehlen eines akuten Problem- und Handlungsdrucks in den 80er Jahren, dem relativ günstigen Abschneiden Deutschlands im internationalen Vergleich (vgl. Naschold 1993, S. 22) und in der Existenz einiger institutioneller Regelungen⁷, die lange Zeit einen Modernitätsvorsprung sicherten (vgl. Wollmann 1996, S. 19). Mitte der 90er Jahre deutet vieles darauf hin, daß Deutschland in die Phase eines *umfassenden Verwaltungsmodernisierungsschubes* eingetreten ist, der in seinem konzeptio-

4 Unter dem Begriff „Leistungstiefe“ im öffentlichen Sektor wird analog zur „Fertigungstiefe“ von Industrieunternehmen diskutiert, in welchem Umfang und in welcher Qualität öffentliche Leistungen selbst erstellt werden sollten. Je geringer die Leistungstiefe, um so mehr müssen bei gegebenem Leistungsumfang Teilleistungen von dritter Seite zugekauft werden. Das Spektrum der Leistungstiefe reicht von 100%, einer vollständigen Eigenerstellung durch öffentliche Einrichtungen, bis zu 0%, einem vollständigen Verzicht auf öffentliche Eigenleistungen.

5 Zu den Möglichkeiten und Grenzen des Versuchs, das Instrumentarium der Transaktionskostenökonomie als analytisches Hilfsraster bei der Neubestimmung öffentlicher Aufgaben einzusetzen vergleiche den Beitrag von Bogumil/Kißler in diesem Band.

6 Modernisierung wird hier als ein dynamischer Veränderungsansatz verstanden, der die öffentliche Verwaltung den veränderten Herausforderungen ihrer politischen und soziokulturellen Umwelt anpassen will. Modernisierungspolitik bezieht sich auf die Bewältigung von immer wiederkehrenden Problemen und Krisen durch Aktivitäten des politischen Systems, in deren Mittelpunkt die Neubildung und Veränderung strukturell verfestigter Institutionen, die Anpassung routinierter Verfahren und die Erneuerung von Politikinhalt steht. Sie richtet sich auf die Erweiterung staatlicher Leistungskapazitäten (vgl. Hesse/Benz 1990, S. 13).

7 Wollmann nennt hier das föderative System, die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sowie die Dekonzentration der staatlichen Verwaltungsfunktionen (vgl. 1996, S. 2ff.)

nellem Anspruch sogar über den Reformaufbruch der späten 60er und frühen 70er Jahre hinausgeht (vgl. Wollmann 1996, S. 22). Verantwortlich für diese neue Dynamik ist das Zusammentreffen mehrerer Faktoren. Zu nennen sind hier:

- das durch die Kosten der deutschen Einheit verschärfte drastische öffentliche Haushaltsdefizit,
- das miserable Image des öffentlichen Dienstes,
- die verschärfte Standortdebatte, in der ein Modernitätsrückstand der öffentlichen Verwaltung in Deutschland als infrastruktureller Standortnachteil angesehen wird,⁸
- die fortschreitende Europäische Integration, die dazu zwingt, sich mit dem Modernisierungspotential der in den anderen Ländern bereits seit Anfang der 80er Jahre verfolgten Konzepte auseinanderzusetzen (vgl. hierzu Naschold 1993; 1994; 1995a; 1995b; Naschold u.a. 1996) sowie
- das Vorhandensein einer Gestaltungsalternative zur bisherigen Form einer Großorganisation durch die Schaffung kleinerer, teilautonom und sich selbst steuernder Einheiten, deren Fähigkeiten, Ziele "rational zu verfolgen, mit materiellen Ressourcen sparsam umzugehen und sich den verändernden Bedingungen ihrer Umwelt flexibel und kreativ anzupassen, heute außer Frage stehen" (vgl. Clasen u.a. 1995, S. 21).⁹

Im folgenden soll nun der Stand der deutschen Diskussion zum PM überblicksartig dargestellt werden. Dabei wird zunächst die deutsche Rezeption des PM skizziert (1). Anschließend erfolgt ein kurzer Überblick über den Implementationsstand im öffentlichen Sektor (2). Da die Modernisierungsbemühungen auf kommunaler Ebene konzeptionell und in der Praxis am weitesten fortgeschritten sind, wird in einem dritten Schritt das zentrale Modernisierungskonzept auf kommunaler Ebene, das Neue Steuerungsmodell der KGSt, vorgestellt (3) und abschließend mit ersten Implementationserfahrungen konfrontiert (4).

8 Mit dem Aufkommen einer Globalökonomie, in der die Staatsgrenzen aufgehört haben, Wanderungshindernis für Investitionskapital jedweder Herkunft zu sein, wird die "Wirtschaftlichkeit" des Staates und des Staatshandelns zu einer zentralen Bedingung der volkswirtschaftlichen Entwicklung (vgl. Clasen u.a. 1995, S. 21).

9 Das verstärkte Aufkommen einer PM-Konzeption ist nach Ansicht von Budäus Ausdruck einer zunehmenden Mikroökonomisierung öffentlicher Verwaltungen. Die Tendenz zur Mikroökonomisierung ist seineserachtens verbunden mit einer Tendenz zu einem grundlegenden Wandel von Verwaltungshandeln. Die wachsende Bedeutung von Vollzugsdefiziten, Aushandlungsprozessen öffentlicher Verwaltungen und abweichendem Verwaltungshandeln stehen möglicherweise für einen Paradigmenwechsel in den Verwaltungswissenschaften. An die Stelle einer normenvollziehenden Verwaltung tritt zunehmend Verwaltungshandeln als Aushandlungsprozeß. Der Wandel vom Normenvollzug zum Verwaltungshandeln als Tauschprozeß erfordert jedoch andere Strukturen, Steuerungsverfahren, Instrumente und personelle Qualifikationen. Dabei ist insbesondere die Schaffung von Transparenz der Kosten und Leistungen öffentlicher Verwaltungen eine wesentliche Voraussetzung für die Herbeiführung von Begründungszwängen im öffentlichen Sektor (vgl. Budäus 1994, 36ff.).

1 *Public Management - Strategien*

Die Modernisierungsbemühungen im öffentlichen Sektor sind von dem Versuch geprägt, Modernisierungserfahrungen aus der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen. Angesichts vermuteter paralleler Entwicklungstendenzen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung - genannt wird der Abschied von der standardisierten Massenproduktion, der Übergang vom Einzelprodukt zur Dienstleistung und von der Sparten- zur Kundenorganisation - erhofft man sich von privatwirtschaftlichen Modernisierungstrends Orientierung auf dem Weg zur Produktivitätssteigerung in der öffentlichen Verwaltung. Nachdem die Rationalisierungspotentiale in der tayloristischen Arbeitsorganisation ausgeschöpft sind, wird in der Privatwirtschaft zunehmend versucht, die Qualität und Produktivität der Arbeit mit anderen Mitteln zu steigern:

- durch die Konzentration auf den Wertschöpfungsprozeß,
- durch die Schaffung größerer Verantwortungsspielräume,
- durch die Schaffung dezentralisierter Strukturen,
- durch die Verkürzung der Bearbeitungsdurchläufe,
- durch die Verringerung der Fertigungstiefe,
- durch neue Abnehmer-/Zulieferbeziehungen,
- durch neue Formen der Teamarbeit und
- nicht zuletzt durch die Ausrichtung am Kunden.

Bekannte aktuelle Managementkonzepte sind in diesem Zusammenhang das "Lean Management", das "Business Reengineering" oder das "Total Quality Management (TQM)" (vgl. hierzu Bogumil/Kißler 1995, S. 12f.). Nachdem es in den 70er Jahren um die Gewinnung von Marktanteilen ging und in den 80er Jahren die technische Rationalisierung im Vordergrund stand, avancieren aus Managementsicht die neunziger Jahre nun zur Dekade der Kundenorientierung (vgl. Meyer/Dornach 1994, S. 22). Das individuelle Eingehen auf Kundenwünsche und das Lernen aus den Erfahrungen mit den Kunden zur Verbesserung der Leistungen und Prozesse wird zu einer eigenen Erfolgsstrategie in der Privatwirtschaft.

Auch wenn es relativ unumstritten ist, daß privatwirtschaftliche Erfahrungen nicht verabsolutiert werden können und die Besonderheiten öffentlichen Verwaltens zu beachten sind, gibt es mittlerweile einen breiten Konsens darüber, daß auch die Verwaltungen effektiver und effizienter werden sollen und daß es durchaus sinnvoll sein kann, aus privatwirtschaftlichen Erfahrungen zu lernen (vgl. Brinckmann 1994; Reineremann 1992). Die Ökonomisierung gesellschaftlicher Strukturen macht auch vor dem öffentlichen Sektor nicht halt, die Marktwirtschaft endet nicht mehr länger vor den Verwaltungstoren.

Begreift man Management allgemein als die Steuerung komplexer Organisationen, so kümmert sich PM um die Spezifizierung der Steuerungsprobleme von öffentlichen Organisationen. PM zielt auf die Analyse und Gestaltung von Managementprozessen einzelner Verwaltungseinheiten (Budäus 1989, S. 231;

1994, S. 45f.). Es ist ein Erkenntnis- und Gestaltungsmuster sowohl für öffentliche Verwaltungen als auch für öffentliche Unternehmen. Mittlerweile gibt es eine eigene Fachrichtung, die öffentliche Betriebswirtschaftslehre, die sich als Lehre von der wirtschaftlichen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben den Problemen des PM widmet.

Vergleicht man die Ziele des PM mit früheren Modernisierungsbemühungen, so stehen nun vor allem der Aufbau und die Ablaufprozesse der Verwaltungsorganisation selbst im Mittelpunkt der Überlegungen. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, daß der Output der Verwaltung von den Grundbausteinen der Organisation durchaus beeinflusst wird - organization does matter. Es geht also um eine *institutionelle Reform*, die sich nicht nur um die Verbesserung einzelner Verwaltungsteile bzw. von Verfahrensproblemen kümmert, sondern versucht, die Aufbau- und Ablauforganisation in ganzheitlicher Weise (manche meinen sogar gebietskörperschaftsübergreifend) zu reformieren.

Die Hauptmängel der klassischen Konzeption des öffentlichen Sektors werden in der Steuerung über Verfahren (Regelsteuerung), in der funktionalen Arbeitsteilung nach dem Verrichtungsprinzip bei starker Hierarchisierung, im Mangel prozeßkettenbezogener Kooperation und im Fehlen eines strategischen Management gesehen. Als neues Regulierungsmodell wird dem klassischen Modell nun das PM gegenübergestellt. Die wesentlichen Elemente sind

- die Steuerung durch ergebnisorientierte Verfahren,
- mehr Flexibilität beim Ressourceneinsatz;
- organisatorische Dezentralisierung und Kontraktmanagement,
- die Auslagerung von Aufgaben auf private Unternehmen und Non-Profit-Organisationen,
- Verstärkung von Wettbewerbselementen durch die Bildung von Quasimärkten und schließlich
- die Betonung der Kundenorientierung.

Intendiert wird mit dem PM die Stimulierung neuer Wirkungsmechanismen im öffentlichen Sektor mit dem Ziel der Verbesserung der Qualität, der Effizienz und der Effektivität der Dienstleistungsproduktion. Auf dieser metatheoretischen Ebene gibt es eine weitgehende Übereinstimmung bezüglich der Modernisierungsziele. Je konkreter die Zielbestimmung jedoch wird, wenn die abstrakten Vorgaben in politische Programme und dann in Implementationskonzepte umgewandelt werden, desto stärker kristallisieren sich, nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher institutioneller Ausgangsbedingungen, verschiedene Interpretationen und Umsetzungsschritte im Kontext des PM heraus.

In der deutschen Diskussion variiert die Anzahl und die Auswahl der Elemente, die dem PM zugeordnet werden, etwas zwischen den Autoren (vgl. z.B. Budäus 1994; Damkowsky/Precht 1995). Implizit greifen aber alle Konzepte eines PM auf ein Verständnis von Organisationsveränderung zurück, welches davon ausgeht, daß an verschiedenen Führungsfunktionen (Strukturen, Verfahren, Personal und Außenverhältnis) gleichzeitig angesetzt werden muß, da starke

Interdependenzen zwischen ihnen bestehen (vgl. hierzu und im folgenden Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997, 17ff).

Konsens besteht darin, daß die Grundvoraussetzung für eine systematische Steuerung der Ressourcen die Schaffung organisatorisch abgrenzbarer Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren ist (Dezentrale Ressourcenverantwortung, Prinzipal-Agency-Verhältnis). *Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbständigungsstrategien* kommen daher besondere Bedeutung zu. *Ergebnisorientierte Verfahren* (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling¹⁰, outputorientiertes Rechnungswesen, Wirkungsanalysen) sind erst dann sinnvoll anwendbar, wenn Organisationseinheiten institutionalisiert sind, denen Kosten und Leistungen zugeordnet werden können.¹¹ Vorteile dezentraler Strukturen im Sinne von Verantwortungszentren liegen somit im Abbau von Komplexität, in der Schaffung von Transparenz, in der Zurechenbarkeit von Kosten und Leistungen, in der Möglichkeit globaler Budgetierung, in der Herstellung einer Einheit von Entscheidung und Verantwortung und in der Möglichkeit der Institutionalisierung von wettbewerbsadäquaten Mechanismen.

Allerdings bedarf es der Entwicklung von Verfahren zur Integration und Koordination der dezentralisierten Verantwortungszentren in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang sowie des Einverständnisses der Politik, sich nicht mehr in die operable Steuerung einzumischen, sondern auf die Vorgabe von strategischen Größen und Rahmendaten zu beschränken. Die Verlagerung operativer Entscheidung in verselbständigte Verantwortungszentren muß konsequent eingehalten werden. Die strikte *Trennung von Politik (policy making) und öffentlicher Dienstleistung (service delivery)* steht somit in einem engen Zusammenhang mit der Bildung von Verantwortungs- und Ergebniszentren (vgl. Budäus 1994, S. 57; Damkowski/Precht 1995, S. 272; kritisch dazu Bogumil 1997). Gedacht ist an eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung. Dazu ist jedoch ein Wandel im Politikverständnis nötig. Politik soll die Ziele und Rahmenbedingungen setzen, die Erfüllung der Leistungsaufträge

10 Controlling ist zunächst ein Sammel- und Modebegriff für eine Vielzahl von auf Führungs- und Sachfunktionen bezogener Verfahren. Hier wird Controlling als ein System der Führungsassistenz angesehen, welches der Zielentwicklung, Entscheidungsfindung und Entscheidungskontrolle des Managements durch Informationsversorgung, -bearbeitung und -auswertung dient (in Anlehnung an Damkowski/Precht 1994, S. 412). Controlling versucht, die Führungsfunktionen "Planung" "Organisation" "Personal" und "Kontrolle" funktional miteinander zu verknüpfen (Budäus 1994, S. 65). Geht es um die Gesamtsteuerung einer Organisation im Bereich der Ziel- und Aufgabenentwicklung und Erfolgskontrolle, spricht man von strategischem Controlling. Geht es dagegen um den Aufbau eines effizienten Rechnungswesens und die Binnensteuerung einzelner Organisationseinheiten, spricht man von operativem Controlling.

11 Die Notwendigkeit, ergebnisorientierte Verfahren verstärkt im öffentlichen Sektor einzuführen wird angesichts der bestehenden Unkenntnis über die Kosten öffentlicher Dienstleistungsproduktion von niemandem bestritten. Unterschiedliche Auffassungen existieren jedoch über die Reichweite und den Stellenwert dieser in der Privatwirtschaft praktizierten Verfahren.

kontrollieren und somit in die Rolle eines Auftrag- und Kapitalgebers hineinwachsen. Die Verwaltung ist dagegen für die Erfüllung der Leistungsaufträge und einen Bericht über Auftragsvollzug und Abweichungen zuständig.

In diesem Zusammenhang kommt Konzepten eines Management by Objectives (MbO) bzw. eines Kontraktmanagements eine zentrale Bedeutung zu. Diese Konzepte sind gekennzeichnet durch den Abschluß einer Zielvereinbarung oder eines Kontraktes, in dem für eine bestimmte Periode definiert wird, wer welche Ziele in nachprüfbarer Weise umsetzt. Der Begriff des Kontraktmanagements wird dabei sowohl für die neue Beziehung zwischen Politik und Verwaltung als auch für das Verhältnis zwischen Kernverwaltung und ausgegliederten Einheiten (interorganisatorisch) sowie für die Beziehungen innerhalb einer verselbständigten Einheit (intra-organisatorisch) verwandt.¹² Politik und Verwaltung treffen eine Vereinbarung über die von den Fachbereichen zu erzeugenden Leistungen und Produkte sowie über die dafür vorgesehenen Budgets.

Zentrale Maßnahmen zur Optimierung der Führungsfunktion "Personal" sind die *Organisations- und Personalentwicklung (OE bzw. PE)*. Als Innovations- bzw. Motivationsstrategien kommt ihnen eine wichtige Bedeutung zu. In einer zunehmend komplexen und dynamischen Welt, die mit Schlagworten wie Interdependenz, Unübersichtlichkeit und Vorhersageunsicherheit beschrieben wird, ist eine direkte Steuerung über allumfassende Regeln, von oben nach unten und zeitlich in Plänen festgelegt, nicht mehr zufriedenstellend (vgl. Reiner mann 1992, S. 136). Auch die Verwaltung muß Steuerung dezentralisieren und jeweils Menschen mit ihren Fähigkeiten der Flexibilität und Sensibilität, der Phantasie und Kreativität überlassen. Vertragsgrundlagen zwischen Institutionen und ihren Angehörigen sollten von Gehorsamkeit und Treue auf Einfluß und Engagement umgestellt werden. Dazu ist es nötig, die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung stärker einzubeziehen und zu beteiligen (Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, S. 159f.). Bei OE- und PE-Maßnahmen handelt es sich zwar um aufwendige, aber dafür längerfristig wirksame Änderungsansätze. OE-Prozesse zeichnen sich durch folgende Grundelemente aus (vgl. Damskowsky/Precht 1995, S. 205ff.; 272; Koetz 1994)):

OE ist ein längerfristiger, rückgekoppelter Prozeß, der auf ein Lernen der Organisationsmitglieder und der Organisation durch die Änderung von Verhaltens- und Kommunikationsformen zielt. OE ist durch die Einführung von Partizipations-, Kooperations- und Gruppenelementen und durch die Einbeziehung der Qualifikation der Beschäftigten mittels Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen gekennzeichnet. Unterschieden werden drei wesentliche Phasen:

12 Im Rahmen des inter- und intraorganisatorischen Kontraktmanagements wird zudem in einer partizipativen Variante versucht, die Organisationsbeschäftigten durch die Beteiligung an der Zielsystementwicklung und der Definition von Aufgaben und den erwarteten Aufgabenergebnissen im Gegenstromverfahren (top down und bottom up) zu motivieren und Organisationsidentität aufzubauen.

- Unfreeze: das Auftauen verfestigter Alt-Strukturen (Konzeptions-entscheidung);
- Change: das Bewegen und Verändern (Analyse der Situation und Konzeption neuer Strukturen) und
- Refreeze: das Verfestigen neu gewonnener Strukturen (Implementieren).

Darüberhinaus kommt externen Beratern (change agent) im OE-Prozeß als Prozeßhelfer, Moderatoren oder Ideen- und Impulsgeber eine besondere Rolle zu.

PE-Maßnahmen sollen in enger Verzahnung mit Formen der OE die Partizipations- und Selbstorganisationschancen der Beschäftigten erhöhen mit dem Ziel einer Sensibilisierung für notwendige Organisationsinnovationen, einer Einbeziehung ihrer Qualifikationsentwicklung in organisatorische Innovationsprozesse und letztlich eines verbesserten Output an personaler Leistung. Dazu dienen kooperative Führungsstrukturen, Verfahren direkter Arbeitnehmerbeteiligung sowie ein Set von Anreiz- und Motivationssystemen wie die Personalbeurteilung, die Fort- und Weiterbildungsplanung sowie die Karriere- und Verwendungsplanung. Auch Unternehmenskulturansätze (Corporate Identity) können als PE-Maßnahmen angesehen werden. Die Herausbildung einer CI ist ein strategisch geplanter Prozeß, mit dem das Erscheinungsbild sowie die Verhaltens- und Wirkungsweisen der Organisation nach innen und außen durch ein einheitliches Konzept koordiniert wird. CI hat aber immer eine Doppelfunktion: Einerseits soll nach innen die Mitarbeitermotivation und -identifikation gestärkt und andererseits nach außen eine kundenorientierte Marktstrategie entwickelt werden.

Neben den binnenorientierten Veränderungsstrategien im Bereich der Organisationsstrukturen, Verfahren und Personen erscheinen aus der Sicht des PM ergänzende Maßnahmen zur Steigerung der Produktqualität und Kundenorientierung nötig. Dabei wird im wesentlichen auf zwei konzeptionelle Ansätze zurückgegriffen: Das Total Quality Management (TQM) und das Management by Competition (MbC) (vgl. Damkowski/Precht 1995, S. 163ff.; Naschold 1993, Steger 1994, S. S. 233).

Total Quality Management gilt als Konzept zur systematischen Erreichung eines höchstmöglichen Qualitätsgrades betrieblicher Produkte und Leistungen. Es wurde Anfang der 80er Jahre in den USA aus Japan mit großem Erfolg¹³ reimportiert. Wesentliche Prinzipien sind die Ausrichtung an den Bedürfnissen der Kunden, die permanente Verbesserung von Produkt-, Service- und Informationsqualitäten und die Optimierung der Arbeitsabläufe. Der Qualitätssicherungsprozeß wird dabei in die Dimensionen der Strukturqualität (materielle und organisatorische Rahmenbedingungen sowie die personellen und sachlichen Ressourcen), der Prozeßqualität (Zugangsmöglichkeiten, Öffnungszeiten, Beratungsintensität, räumliche Nähe, Ganzheitlichkeit von Diensten, Schnelligkeit,

13 1990 setzen 24% der 1000 größten US-Unternehmen Maßnahmen des TQM ein (vgl. Damokowski/Precht 1995, S. 164).

Flexibilität) und der Ergebnisqualität (Zufriedenheit der Bürger, Hochwertigkeit der Leistung, Rechtmäßigkeit, Kosten-Nutzen-Relation) unterteilt. Die Umsetzung von Qualitätsmanagement erfordert ein prozeßhaftes und rückgekoppeltes Vorgehen bestehend aus der Entwicklung von Qualitätszielen, der Ableitung von Qualitätsstandards und -indikatoren sowie der Qualitätskontrolle. Als partizipatives Element wird desöfteren auf die Einrichtung von Qualitätszirkeln zurückgegriffen (das sind Beteiligungsgruppen, die den Gedankenaustausch der Mitarbeiter mit dem Ziel ständiger Qualitätsverbesserungen fördern sollen). Der Aufwand für Planung und Implementation des Qualitätsmanagements ist jedoch nicht unbedeutend. Vor allem bei qualitativen Humandiensten ist zudem die Entwicklung von Qualitätszielen,- standards und die quantitativ meßbare Ableitung von Indikatoren umstritten und sehr schwierig.

Ansätze einer Konkurrenzbürokratie (MbC) sollen die traditionelle Bürokratie entflechten und marktwirtschaftliche Mechanismen fördern. Erhofft wird sich eine Steigerung von Produktivität und Kundenorientierung durch die Installation interner und externer Wettbewerbsstrukturen und die Vornahme von Leistungsvergleichen. Unterschieden werden Wettbewerbsstrukturen zwischen privaten Unternehmen und Organisationen des öffentlichen Sektors (intersektoriell), zwischen den Organisationen des öffentlichen Sektors (interorganisationell) sowie zwischen den Organisationseinheiten im öffentlichen Sektor (intraorganisationell).

Zusammenfassend läßt sich das Konzept des PM durch folgende Gestaltungselemente kennzeichnen:

<i>Gestaltungselemente des Public Management</i>	
Ansatzpunkt	Maßnahmen
Organisationsstrukturen	Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbständigungsstrategien
Verfahren	Ergebnisorientierung durch Kosten-/Leistungsrechnung, Controlling, outputorientiertes Rechnungswesen und Wirkungsanalysen Trennung von Politik und Dienstleistungsbereich durch klare Verantwortungsabgrenzung
Personal	Organisationsentwicklung durch die Einrichtung von Partizipations-, Kooperations- und Gruppenelementen, externe Beratung Personalentwicklung durch Personalbeurteilung, Fort- und Weiterbildungsplanung, Karriere- und Verwendungsplanung und die Herausbildung einer Corporate Identity (CI)
Außenverhältnis	Ausbau der Kundenorientierung durch Total Quality Management (TQM) und Management by Competition (MbC)

Tabelle 1: Gestaltungselemente des Public Management (aus Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997, S. 21)

2 *Stand der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland*

In Deutschland gibt es einen breiten parteiübergreifenden und die Gewerkschaften einschließenden Konsens bezüglich der Notwendigkeit, die öffentlichen Verwaltung zu modernisieren. Dieser Konsens bezieht sich, jenseits von parteipolitischen Kontroversen zu Privatisierungsabsichten,¹⁴ auch auf die Zielvorstellungen der Binnenmodernisierung. Deren weitgehend akzeptierter Kern ist die Einführung von Elementen des PM und hier vor allem der Ziel- und Ergebnissteuerung.

Zwar müßten aufgrund der institutionellen Ausgangsbedingungen eigentlich die Länder die Schlüsselrolle für die Verwaltungsmodernisierung spielen, da sie für die Ausführung der meisten Bundesgesetze zuständig sind, wesentliche Rahmenbedingungen für die Modernisierung der Kommunalverwaltungen (durch Kommunalaufsicht, Gemeindeordnungen, Regelung von Verfahrensweisen) setzen und mit etwas über 50% über den größten Anteil an den Beschäftigten in den Gebietskörperschaften verfügen vor den Kommunen mit ca. 40% und dem Bund mit knapp 9%. Der Modernisierungsstand auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen läßt sich allerdings eher mit dem Motto „Von unten her wird aufgetaut“ beschreiben. Die Kommunen sind in Deutschland zweifelsfrei Vorreiter bei der Modernisierung der Verwaltung. Hier ist die Implementationsphase von Modernisierungsmaßnahmen nahezu flächendeckend angelaufen.

Unter Federführung der KGSt wird seit 1991 die Einführung eines "Neuen Steuerungsmodells" (NSM) vorangetrieben (vgl. hierzu im Detail Punkt 3). Diese zunächst vor allem auf Westdeutschland konzentrierte Entwicklung scheint kaum rückholbar und hat mit einem gewissen Zeitabstand nun die ostdeutschen¹⁵ Kommunen erreicht (Deutscher Städtetag 1996, S. 2). Planten 1992

14 Das Leitbild der Bundesregierung orientiert sich an einem „schlanken Staat“, der wirtschaftlicher und mit weniger Personal arbeitet. Effizienzsteigerung wird hier insbesondere durch Privatisierung, Stellenabbau und technisch-organisatorische Modernisierung angestrebt. Dagegen lehnen SPD und GRÜNE in weitgehender Übereinstimmung marktradikale Antworten auf die Frage der Grenzziehung zwischen öffentlicher und privater Dienstleistungen ab und setzen stattdessen eher auf eine Binnenmodernisierung durch eine „lernende“ Verwaltung. Allerdings macht Klages zurecht darauf aufmerksam, daß die in der Wissenschaft und kommunalen Praxis erarbeiteten differenzierten Vorschläge zu Privatisierungen, die z.B. auf die unverzichtbare Koppelung von Privatisierungsüberlegungen mit der Herstellung von Wettbewerbsverhältnissen aufmerksam machen, auf der Bundesebene noch nicht hinreichend rezipiert sind und so unnötigerweise Mißverständnisse entstehen (Klages 1996, S. 67).

15 Zur besonderen Ausgangslage der öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern vgl. Frank 1992a; b; Seibel/Benz/Mäding 1993; Wollmann 1996; Seibel 1996. Sie ist vor allem dadurch gekennzeichnet, daß man sich zunächst mit den Problemen der Gebiets- und Funktionalreform, der Verabschiedung von Kommunalverfassungen, dem enormen Personalüberhang im öffentlichen Sektor (allein auf der Kommunalebene fand zwischen 1991 und 1994 eine Personalreduzierung von 28% statt, während es im gleichen Zeitraum in Westdeutschland nur 0,3% waren, Wollmann 1996, S. 121) und der

immerhin schon 20% der Kommunen die Einführung eines NSM, so wird Ende 1995 bereits in 82 der 84 Großstädte Deutschlands (98%) mit Elementen eines NSM praktisch experimentiert (vgl. Focus Heft 50/1995, S. 228). Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages finden Anfang 1996 in 83% der Mitgliedsstädte (insgesamt sind es 267 Städte) konkrete Modernisierungsmaßnahmen statt und nur in 8% der Städte sind keine Maßnahmen geplant (vgl. Deutscher Städtetag 1996, S. 2ff.). Als Hauptgründe werden mit einem Anteil von 89% die akute Finanzkrise, mit 67% die reformbedürftigen Verwaltungsstrukturen und mit 53% die mangelnde Transparenz des Verwaltungshandelns genannt. Zwar ist die Umgestaltung der Verwaltung zu einem effizienten und effektiven Dienstleistungsunternehmen mit 97% noch das Hauptziel, die Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums ist aber mit einem Anstieg des Anteils von 49% auf 78% im Zeitraum von 1995 auf 1996 mittlerweile schon das zweitwichtigste Ziel.

Auch in den Landesverwaltungen (vor allem die Stadtstaaten) verstärken sich mittlerweile die Modernisierungsbemühungen (vgl. Miller 1995; Behrens u.a. 1995; Hill/Klages 1995). Man befindet man sich hier zwischen der Konzeptions- und der Implementationsphase, d.h. es gibt kaum noch ein Bundesland ohne eigene Reformkommission oder einzelne Modernisierungsprojekte. Im Vordergrund steht, wie auf kommunale Ebene, die Einführung von modernen Managementmethoden. Dabei werden in den Länder unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt und verschiedene Methoden, Organisationsformen und Instrumente benutzt. Teilweise begleiten die Landtage die Modernisierungsbemühungen durch Enquetekommissionen, Ausschüsse oder Regierungskommissionen oder die Verwaltung richtet Denkfabriken oder Stabsstellen ein. Das Vorgehen über Einzelprojekte dominiert, allerdings variiert die Vorgehensweise von der Installierung von Modellprojekten über Organisationsuntersuchungen, Leitbilddiskussionen, Ideenwettbewerbe bis zu Mitarbeiterbefragungen. Manchmal werden externe Beratung durch private Unternehmen in Anspruch genommen, manchmal wird entlang der bestehenden Ministerialverwaltung vorgegangen (NRW), manchmal erfolgt ein sektorales Vorgehen, wie in Baden-Württemberg. Der Zusammenhang zwischen Verwaltungsmodernisierung und föderativer Staatsorganisation gerät allerdings bis jetzt nicht in das Blickfeld der Verwaltungsmodernisierer auf Landesebene.¹⁶

Neubildung von Institutionen, für die es in der DDR kein Äquivalent gegeben hatte, wie den Ländern, die dort 1952 abgeschafft worden waren, auseinandersetzen mußte.

16 „Verwaltungsfunktionen, Autonomie und Verflechtung der staatlichen Ebenen und Territorien sowie Gebietsabgrenzungen sind grundlegende Vorgaben für eine Reform der Landesverwaltung, die unter anderem durch die Strukturen des Bundesstaates gesetzt werden. Eine Modernisierungspolitik auf der Länderebene muß nicht nur veränderte Aufgaben, sondern Aufgaben-, Entscheidungs- und Finanzverflechtungen sowie veränderte räumliche Reichweiten von Problemen und öffentlichen Einrichtungen berücksichtigen. (...) Dezentrale Verwaltungsreformen zeigen nicht nur die Leistungsfähigkeit der Länder, sondern können zur Verbesserung des gesamtstaatlich bedeutsamen

Auch auf der Ebene der Bundes wird angefangen, intensiv über Verwaltungsmodernisierung zu diskutieren (vgl. Eichhorn/Hegelau 1993, Jann 1994; Clasen u.a. 1995).¹⁷ Hier befindet man sich weitestgehend in der Analyse- und Konzeptionsphase. Die Binnenmodernisierung der Bundesverwaltung wird zunehmend diskutiert und man entwickelt Maßnahmenkataloge. Auf der Zielebene gibt es unabhängig von der unterschiedlichen parteipolitischen Einschätzung über die Rolle des Staates eine übereinstimmende Akzeptanz des PM und seiner wesentlichen Elemente. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen sind allerdings kaum ergriffen worden. Auf der Ebene der Bundesverwaltung gibt es 1996 nur 6 Modellprojekte in Bundesoberbehörden zur Umsetzung des NSM, was, wie Klages zuzustimmen ist, „verhältnismäßig ärmlich“ anmutet (1996, S. 71). Die von manchen geforderte Vorbildrolle der Bundesverwaltung wird im Bereich der Binnenmodernisierung also nicht wahrgenommen, vielmehr hinkt diese deutlich hinten den Entwicklungen vor allem auf kommunaler, aber auch auf Länderebene hinterher.

Die Gründe für den unterschiedlichen Modernisierungsstand auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen werden vor allem in der größeren Finanznot der Kommunen und in dem stärkeren Bürgerkontakt und damit der Notwendigkeit, sich eher rechtfertigen zu müssen, gesehen. Die intensiveren Modernisierungsbemühungen auf kommunaler Ebene deuten damit auch implizit auf das zentrale Motiv der Modernisierungsanstrengungen: Modernisierung als Instrument der Personal- und Finanzmitteleinsparung. Der Druck in den Behörden der engeren Staatsverwaltung ist scheinbar nicht so groß. Allerdings könnten auch Fragen der politischen Macht und der politischen Durchsetzbarkeit eine Rolle spielen. Die Landes- und Bundesverwaltungen und insbesondere die Ministerialverwaltungen waren auch in früheren Zeiten immer reformresistenter. Institutionelle Eigeninteressen lassen sich hier offensichtlich länger aufrechterhalten. Für die Landesebene kommt hinzu, daß es hier nicht ausreicht, „nur“ die Organisationsstruktur in den einzelnen Behörden zu modernisieren, sondern auch die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Behörden im Sinne einer Entflechtung von Verantwortungsstrukturen wäre anzugehen. Da es dabei um die Abschaffung bzw. Neuzusammenstellung ganzer Behörden geht, sind die Widerstände allerdings schon im Vorfeld so groß, daß sich offenbar niemand an

Gesetzesvollzuges, zur Optimierung der Kooperationsbeziehungen zwischen Gebietskörperschaften, zur Modifizierung von bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, zur Anpassung von Gebietsstrukturen und zur Erweiterung der Interessenberücksichtigung in politischen Prozessen beitragen“ (Benz 1995, S 126).

- 17 Zu nennen ist hier auch die öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Innenausschuß des Deutschen Bundestages zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und dem Umzug nach Berlin vom 22.5.1996. Gehört werden aus dem Bereich der Wissenschaft die Professoren Werner Jann, Leo Kißler, Helmut Klages und Rolf Wunderer, von den Verbänden der DGB, die ÖTV, der Beamtenbund und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sowie zwei Regierungspräsidenten (vgl. Ausschlußdrucksache 13/63 des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.5.96).

dieses Problem herantraut. Zudem ist der traditionelle Typus öffentlichen Verwaltens auf kommunaler Ebene am stärksten vertreten, denkt man daran, daß auf Landesebene ca. 70% des Personals in den Bereichen Bildung und Wissenschaft sowie Polizei eingesetzt werden. Im folgenden wird sich nun der im Modernisierungsprozeß fortgeschrittensten Gebietskörperschaft zugewandt, der Kommunalverwaltung.

3 *Modernisierung der Kommunalverwaltung - das Neue Steuerungsmodell der KGSt*

Die Defizite kommunaler Verwaltungen werden schon seit langem in Wissenschaft und Praxis thematisiert. Bis Ende der 80er Jahre fehlt jedoch ein Führungsmodell, das in der Lage ist, die vielen vorhandenen Erkenntnisse zur Verbesserung von Verwaltungsarbeit zu einem neuem Verwaltungssystem zusammenzuschweißen. Anfang der 90er Jahre erhebt die KGSt nun den Anspruch, ein solches Konzept erarbeitet zu haben und legt in enger Anlehnung an Erfahrungen der niederländischen Stadt Tilburg ein *neues Steuerungsmodell* für die deutsche Kommunalverwaltung vor (vgl. hierzu und im folgenden Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997, 26ff.). Argumentativ dargestellt wird dieses Modell zunächst durch einen vielbeachteten Aufsatz des damaligen Leiters der KGSt, Gerhard Banner, in dem dieser die Strukturen in den Kommunalverwaltungen als ein "System organisierter Unverantwortlichkeit" beschreibt, welches nicht die optimale Leistung, sondern den maximalen Ressourcenverbrauch belohnt (vgl. Banner 1991). Ausgehend von einer Strategie-, Management-, Attraktivitäts- und Legitimitätslücke wird unter dem Leitspruch "Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen" ein neues Leitbild für die Kommunen entworfen. In den folgenden Jahren wird die Argumentation durch die Vorlage verschiedener KGSt Berichte immer detaillierter und praxisbezogener (vgl. KGSt 1991; 1992; 1993a; 1993b; 1994a-e; 1995a-c; Banner 1993; 1994).¹⁸

Das NSM verbindet die Vorstellungen von organisatorischer Entflechtung mit denen eines Kontraktmanagements. Die traditionell zentralistische, hoch arbeitsteilige und durchhierarchisierte Verwaltungsorganisation soll in eine produktorientierte und im Rahmen von Zielvereinbarungen weitgehend autonome, dezentral gegliederte Organisation umgebaut werden. Vorbild ist das Modell der dezentralisierten, autonomen Einheit innerhalb eines Unternehmens. Die einzelnen Untereinheiten erhalten einen höheren Autonomiegrad in bezug auf Budget, Organisation und Personal. Ein System finanzieller Anreize sorgt dafür, daß ein Teil der Produktivitätsgewinne innerhalb der Einheit bleiben. Die Untereinheiten müssen sich allerdings klar definierten Zielen unterwerfen, Pläne für den

18 Der „Siegesszug“ des NSM wird darüberhinaus wesentlich unterstützt durch eine Diskurskoalition der KGSt mit der Speyerer Hochschule für Verwaltungswissenschaften und der Bertelsmann-Stiftung.

Vollzug und den Mitteleinsatz offen legen, Wege zur Dezentralisation entwickeln und ein systematisches Evaluieren ihrer Leistungen durch Indikatoren ermöglichen (vgl. Brinckmann 1994).

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

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

Die Schaffung einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur reicht jedoch angesichts des Monopolcharakters zahlreicher kommunaler Leistungen nicht aus. Um die neue Struktur "unter Strom zu setzen" bedarf es eines Leistungsverstärkers durch die Aktivierung von Wettbewerbselementen (Wettbewerbssurrogate, Markttests, Abschaffung verwaltungsinterner Abnahmepflichten, public-private-partnerships).

Zu den *Umsetzungsempfehlungen* der KGSt gehören (vgl. 1993a, 25ff.):

- ein auf die örtlichen Interessen zugeschnittener *Überzeugungsprozeß*, um durch Bündelung der Interessen wichtiger Akteure die kritische Masse für den Umbau der Verwaltung zu erhalten ("Dabei gilt es, den Akteuren vor Augen zu führen, daß dieser Umbau ihren Eigeninteressen dient", ebd.);
- ein *strategischer Konsens* zwischen einer ausreichenden Zahl von Meinungsführern in Politik und Verwaltungsführung;
- die Schaffung einer *Projektorganisation* mit einem eigenen Budget, freigestellten Mitarbeitern, einer der Verwaltungsführung zugeordneten Lenkungsgruppe aus engagierten Führungskräften und Politikern, Projektgruppen für Teilprojekte, strikter Maßnahmen-, Zeit- und Kostenplanung, regelmäßiger Evaluation (Projektcontrolling), regelmäßigem Fortschrittsbericht an den Rat/Kreistag und einer guten internen und externen Öffentlichkeitsarbeit (ebd., S. 28) sowie
- *Investitionen in das Personal*. Die Verwaltung wird zur "lernenden Organisation". Um das darin liegende Innovationspotential zu nutzen, sollte der Umbau unter aktiver Beteiligung des Personalrates und aktiver Einbeziehung möglichst vieler Beschäftigter erfolgen. Darüberhinaus sind *Personalentwicklungsmaßnahmen* in Form von verstärkter Fortbildung (Managementkenntnisse, Umgang mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten, kooperativ-kommunikatives Verhalten), von Leistungsanreizen und einer Veränderung der Verwaltungskultur hin zu einer lernenden Verwaltung, in der Fehler gemacht werden dürfen, vorzunehmen.

Auf konzeptioneller Ebene zeichnet sich somit eine weitgehende Übereinstimmung des NSM mit oben skizzierten Elementen des PM ab, wengleich der

Einbezug von OE-Maßnahmen im NSM als unterentwickelt erscheint. Betrachtet man die weitere Veröffentlichungspolitik der KGSt im Rahmen des NSM, die als Indikator für die aus KGSt-Sicht vordringlich zu bearbeitenden Probleme angesehen werden kann, fällt eine gewisse *Vorliebe für die Nutzung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten* auf und das Ziel, die Managementebene zu stärken. Beginnend beim Budgetierungsverfahren (KGSt 1993b), zeitgleich mit der Konzeption des NSM veröffentlicht, über die Produktdefinition (1994b), outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe (1994c), die Neugestaltung der Organisationsarbeit (1994d), das Verwaltungscontrolling (1994e) bis zum Haushaltsverfahren auf doppischer Grundlage (1995a) zeigt sich eine klare Dominanz ergebnisorientierter Verfahren in den Praxisempfehlungen. Die neue Aufgabenverteilung zwischen Politik und Verwaltung, die Einführung von Wettbewerbselementen, die Beteiligung der Beschäftigten und Maßnahmen der Kundenorientierung erscheinen zunächst als nachrangig.

Daß Maßnahmen der Kundenorientierung und der Einführung von Wettbewerbselementen zunächst kaum thematisiert werden, hat nach Ansicht von Banner zwei Gründe: zum einen einen taktischen. Um Aufmerksamkeit zu erlangen, wurde zunächst bewußt die finanzielle Argumentation im Zusammenhang mit dem NSM in der Vordergrund gestellt, da das eigentlich gewichtigere Argument, das traditionelle Verwaltungssystem vernichte menschliche Kreativität, Einsatzbereitschaft und Motivation in ungeheurem Ausmaß, nicht geeignet erschien, umfassende Reformanstrengungen auszulösen (vgl. Banner 1995, S. 32). Zum anderen liegt der Konzentration auf ergebnisorientierte Verfahren die Überzeugung zugrunde, daß eine nachhaltige Verbesserung der Außenleistung von Kommunalverwaltungen (der eigentlichen Zielvorstellung des Modernisierungsprozesses) nur möglich sei, wenn *zuvor* eine unternehmensähnliche Organisations- und Führungsstruktur entwickelt wurde (Banner 1993, S. 156).¹⁹

Insofern ist es nicht verwunderlich, daß die deutschen Kommunen ihre Bemühungen auf die Binnenstruktur konzentrieren. Innerhalb der Maßnahmen zur Veränderung der Binnenstruktur ist wiederum eine Konzentration auf die ergebnisorientierten Verfahren festzustellen, während die Bemühungen im Bereich der Verantwortungsabgrenzung von Politik und Verwaltung und im Bereich der Personalentwicklung ein deutlich niedrigeres Niveau aufweisen.

Seit Mitte der 90er Jahre wird nun verstärkt darauf hingewiesen, daß strukturelle Veränderungen, wie die Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung

19 Banner unterteilt die sieben Suchkriterien, die der Vergabe des Carl Bertelsmann-Preises 1993 zugrundelagen, in die Kategorien der Binnenstruktur (dazu gehören Kooperation zwischen Politik und Verwaltung; Dezentrale Führung, Controlling und Berichtswesen, Potentiale der Mitarbeiter) und der Außenleistung (dazu gehören die Leistung unter demokratischer Kontrolle, Bürger- und Kundenorientierung, Innovationsfähigkeit durch Wettbewerb). Danach untersucht er die Modernisierungsbemühungen in den Kommunen, die im Rahmen der Vergabe des Carl Bertelsmann-Preises betrachtet wurden, auf einen Zusammenhang zwischen diesen Kriterien und kommt zu obigem Ergebnis (vgl. Banner 1993).

oder die Budgetierung, ohne eine Veränderung der Verwaltungskultur und verstärkte Maßnahmen der Personalentwicklung wenig Erfolg haben dürften (Banner 1994, S. 6; Janning 1994, S. 244). In diesen Zusammenhang paßt auch, daß Banner nunmehr noch einen zweiten Leistungsverstärker, ohne den eine Organisationsveränderung seineserachtens zum Scheitern verurteilt ist, in der verstärkten Einbeziehung der Bürgerschaft ausmacht (Umfragen, Stärkung der Kundenrechte, Elemente repräsentativer oder direkter Demokratie; Banner 1995a; 1995c).

4 Erste Implementationserfahrungen auf kommunaler Ebene

Seit 1993 beschäftigten sich die ersten Kommunalverwaltungen mit der Einführung eines NSM, so daß eine erste Zwischenbilanz möglich ist. Die Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung liegen nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages Anfang 1996 vor allen in den Bereichen „Haushalts- und Rechnungswesen“ (in 84% der Städte ist die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Aufbau oder in der Planung), 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.

Die anfänglich z.T. recht euphorische Aufbruchstimmung scheint mittlerweile verflogen zu sein. Es mehren sich die skeptischen Stimmen, die zumindest einen Stagnationszustand bei der Umsetzung von NSM in vielen Kommunalverwaltungen konstatieren (vgl. Banner 1995c, S. 16; KGSt 1995c). So führt die KGSt in ihrer Zwischenbilanz aus, daß sich z.B. Fachbereiche manchmal nur noch als Opfer von Sparkampagnen fühlen, Kommunalpolitiker einen Verlust an Steuerungsfähigkeit wahrnehmen und der Modernisierungsprozeß droht, ins Stocken zu geraten. Dieser Zwischenzustand läßt sich nach Banner nur überwinden, wenn das Problem der Outputsteuerung entschieden angegangen werde (vgl. ebd, S. 16ff.). Erst wenn ein produktorientierter Haushaltsplan realisiert sei, werde sich die bürokratische Logik in eine Logik des Dienstleistungsunternehmens umwandeln. Durch die Erstellung eines Produktplans konzentrieren sich Dienstgespräche auf die Produkte, auf den Beitrag des Mitarbeiters zum Produkt und damit auf den Sinn und Zweck der Arbeit. Aktivitäten, die keinen erkennbaren Bezug zu einem Produkt haben, werden dann kritisch gesehen und

nach Möglichkeit eliminiert. Der nächste Entwicklungsschritt ist seineserachtens absehbar. Verwaltungen werden den Blick zunehmend auf die Geschäftsprozesse richten, in denen sie ihre Produkte erzeugen. Prozeßorientierte Reorganisation (Reengineering) verändert den Modernisierungsprozeß dann qualitativ. In dieser Phase wären dann die Modernisierungsmaßnahmen, die man von oben anordnen kann (Budgetierungstechniken, dezentrale Ressourcenverantwortung), ausgereizt. Der Erfolg der nächsten Schritte, der Produktorientierung und Geschäftsprozeßreorganisation mit TQM, muß „von unten“ kommen. Er hängt davon ab, ob es gelingt, in der Verwaltung eine Teamstruktur aufzubauen, die die Beschäftigten nachhaltig und intensiv in die sie betreffenden Änderungsvorgänge einbezieht und sie umfassend qualifiziert. Dabei sollten auch Mandatsträger einbezogen werden, damit die Modernisierung nicht später an politischen Widerständen scheitert. Allerdings gibt es noch keine gesicherten empirischen Erkenntnisse, ob sich diese Hoffnungen erfüllen werden.

Eine Ende 1996 erstellte Studie, die die Modernisierungsbemühungen in den Stadtverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal, allesamt durch die Verwaltungshochschule in Speyer preisgekrönte Städte,²⁰ miteinander vergleicht, verstärkt eher die vorhandene Skepsis (vgl. Kießler/Bogumil/Greifstein/Wiechmann 1997. S. 180ff.). Bis jetzt gelingt es auf kommunaler Ebene offenbar nicht in ausreichendem Maße, das Kreativitäts- und Motivationspotential möglichst vieler Organisationsmitglieder zu *mobilisieren*, die Umsetzungsprozesse organisatorisch *abzusichern*, die Organisationsentwicklung in Richtung einer *Prozeßorientierung* zu bewegen und den Innovationsprozeß *von außen* zu unterstützen, allesamt Maßnahmen, die als wichtige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Modernisierungsprozeß gelten. Thesenartig, so das Fazit dieser ersten Implementationsstudie, läßt sich folgendes feststellen:

- Verwaltungsmodernisierung ist überall ein *mühsamer, langwieriger, konfliktreicher* und gemessen an den Zielvorstellungen mit *bescheidenen* Ergebnissen versehener *Veränderungsprozeß*. Dabei wird der Verwaltungsmodernisierungsprozeß 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. Trotz der *institutionellen Beschränkungen* kommt es aber vor allem auf die Akteursbeziehungen vor Ort an, Verwaltungsmodernisierung ist also *personen- und akteursabhängig*. Die Entstehung der Modernisierungsansätze in Hagen, Saarbrücken und Wuppertal zeigt auf, daß diese jeweils eng mit bestimmten Personen zusammenhängen und in gewisser Weise eher zufällig sind.

20 Die Stadtverwaltung Saarbrücken war neben Heidelberg die Gesamtsiegerin des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbes im Jahr 1994, die Stadtverwaltung Wuppertal ist Gewinnerin eines Speyer-Preises und die Stadtverwaltung Hagen Gewinnerin eines Projekt-Preises beim 3. Qualitätswettbewerb 1996.

- Verwaltungsmodernisierung ist in der Praxis vor allem die Stunde der *Marketingabteilungen*. Die Versuche einer guten Außendarstellung z.B. im Zusammenhang mit Qualitätswettbewerben haben nicht immer positive Auswirkungen für den internen Modernisierungsprozeß. Das Mißverhältnis zwischen interner Leistungsfähigkeit und externer Belohnung kann desensibilisieren und die Tendenz zu einer eher symbolischen Politik verstärken. Zudem entsteht das Gefühl, daß es wichtiger ist, sich nach außen darzustellen, denn nach innen für Verbesserungen zu sorgen.
- In der Modernisierungspraxis findet die Politik nur eine geringe Aufmerksamkeit. Sie wird selten versucht, umfassend einzubeziehen. Bislang scheint es so, als würde die Verwaltungsmodernisierung um die Politik herum gebaut.
- Unter dem Druck zur Haushaltskonsolidierung entpuppt sich die Modernisierung vielfach als Rationalisierungsschub. 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 Modernisierungsziele 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.
- In allen untersuchten Modernisierungskommunen sinkt die Motivation im Modernisierungsprozeß bei den Beschäftigten. Die erste Motivationswelle ebbt oft sehr schnell ab. Ein einmal entstandenes Motivationsvakuum wieder zu füllen, erweist sich meist als ungleich schwieriger als zuvor die Beteiligung den Beschäftigten glaubhaft zu machen. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Qualität der *Beteiligungsverfahren*. Beschäftigtenbeteiligung muß freiwillig, allgemein zugänglich und verbindlich sein. Mangelnde Partizipationsmotivation resultiert aus dem „Spielwiesen“-Charakter der Beteiligung (vgl. Kißler 1995, S. 317ff; Bogumil/Kißler 1996, S. 23ff.). Noch ist nicht abzusehen, wie aus einer „Mißtrauensorganisation“ eine Kultur der Vertrauensbildung entsteht. Ein Ansatzpunkt könnte die Veränderung der Arbeitsorganisation sein.
- Die Modernisierung des Managementprozesses geht nicht automatisch mit einer Modernisierung des Arbeitsprozesses einher. Binnenmodernisierung ist aber keineswegs nur eine Managementaufgabe. Viel spricht für die Erkenntnis, daß das NSM nur dann seine Wirkung voll entfaltet, wenn es von einer

Restrukturierung der Arbeits- und Verwaltungsorganisation begleitet wird. Die zentrale Stoßrichtung bei der Umstrukturierung der privatwirtschaftlichen Sektoren, der Übergang vom funktional orientierten Verrichtungsprinzip zur durchgängigen *Prozeßorientierung* der Gesamtorganisation, fehlt aber in der öffentlichen Verwaltung in der Regel. Zwar mehren sich auch im öffentlichen Sektor die Stimmen, die in der Prozeßorientierung eine wesentliche Entwicklungschance sehen. Bei dem praktischen Versuch, zu einem Reengineering der Verwaltungsprozesse zu kommen, treten jedoch erhebliche und bisher unterschätzte verwaltungsinterne Widerstände auf, wie in Wuppertal zu beobachten ist, die den gesamten Modernisierungsprozeß verzögern und möglicherweise sogar gefährden. Hier besteht ein Klärungsbedarf, ob das Ausmaß der Widerstände durch die spezifische Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst bedingt ist oder ein prinzipielles Problem bei Reengineeringprozessen darstellt. Zu klären ist weiterhin, in welchen Bereichen öffentlicher Verwaltung die Prozeßorientierung ihre spezifischen Nutzen abwirft.

Die erheblichen Umsetzungsprobleme bei der Einführung eines NSM in den Kommunalverwaltungen bestätigen die bekannten Schwierigkeiten, die regelmäßig bei der Umsetzung eines rationalistischen Entscheidungskalküls entstehen. Vielleicht liegen daher die wesentlichen Wirkungen von NSM und PM nicht so sehr in einer besseren Steuerungsfähigkeit und Kostenreduzierung, also den geplanten Effekten, sondern eher in *ungeplanten Effekten*, die sich aufgrund von Lern-, Erfahrungs- und Vereinbarungsprozesse im Zuge der Verwaltungsmodernisierung ergeben. Das NSM wäre dann der Einstieg in individuelle und möglicherweise auch kollektive *Lernprozesse*, und weniger das Synonym für ein neues rationales Steuerungsmodell. Die Initiierung von Ideenfindungsprozessen, die Befähigung von Gruppen zur Eigensteuerung und die Mobilisierung kreativer Strategien könnten als Grundlagen einer erhöhten Selbststeuerung und offensiven Anpassungsfähigkeit wichtiger sein als der Versuch direkter Ergebnissteuerung.

Literaturverzeichnis

- Banner, Gerhard 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, Heft 1, S. 6-11
- 1993: Der Carl Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung 1993, S. 147-170
 - 1994: Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP, Heft 1, S. 5-12
 - 1995a: Neues Steuerungsmodell in öffentlichen Verwaltungen, in: GEW, S. 31-50
 - 1995b: Parteibuchkarriere in der Kommunalverwaltung. Ein Auslaufmodell, in: Kreyher, Volker / Böhret, Carl (Hg.): Gesellschaft im Übergang: Problemaufrisse und Antizipationen, Baden-Baden, S. 235-240
 - 1995c: Kommunale Dienstleistungen zwischen Gemeinwohlaufrag, Bürgerschaft und Markt, Vortrag anlässlich der Eröffnung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam am 3.2.1995, Manuskript
 - 1995d: Kommunale Verwaltungsmodernisierung und die Kommunalpolitiker, in: Reichard/Wollmann 1996; S. 141-151
- Behrens, Fritz / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef / Stöbe, Sybille / Walsken, Ernst M. (Hg.) 1995: Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4), Berlin
- Benz, Arthur 1995: Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat, in: Behrens u.a., S. 107-126
- Bogumil, Jörg 1997: Das Neue Steuerungsmodell (NSM) und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?, in: Bogumil/Kißler 1997, S. 33-44
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8), Berlin
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1996: Reformmaßnahmen sorgen für Verunsicherung. Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen, in: VOP, Heft 10/11, S. 23-26
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hg.) 1997: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden
- Brinckmann, Hans 1994: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold/Pröhl (Hg.), S. 167-243
- Budäus, Dietrich 1989: Die Bedeutung der Betriebswirtschaftslehre zur Erforschung kommunaler Verwaltungen, in: Hesse, Joachim Jens (Hg.): Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik, Baden-Baden, S. 231-246
- 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 2), Berlin
 - 1996: Wirtschaftlichkeit, in: Naschold u.a., S. 81-100
- Clasen, Ralf / Schröter, Eckhard / Wiesenthal, Helmut / Wollmann, Hellmut 1995: Effizienz und Verantwortlichkeit. Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Berlin
- Damkowski, Wulf / Precht, Claus 1995: Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln
- Deutscher Städtetag 1996: Vorbericht für die 156. Sitzung des Hauptausschusses am 20.6.96 in Berlin, TOP 6: Verwaltungsmodernisierung im kommunalen Bereich - der aktuelle Stand, Manuskript, Köln

- Eichhorn, Peter / Hegelau, Joachim 1993: Zur künftigen Struktur von Bundesregierung und Verwaltung, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Frank, Rainer 1992a: Politik und Verwaltung im Umbruch. Neubau der Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern - eine Zwischenbilanz (Teil I), in: Demokratische Gemeinde, Heft 1, S. 47-52
- Frank, Rainer 1992b: Politik und Verwaltung im Umbruch. Neubau der Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern - eine Zwischenbilanz (Teil II), in: Demokratische Gemeinde, Heft 2, S. 47-52
- Hesse, Joachim Jens / Benz, Arthur 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden
- Hill, Hermann / Klages, Helmut (Hg.) 1995a: Reform der Landesverwaltung. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer vom 29-31.3.95, Stuttgart u.a.
- Jann, Werner 1994: Moderner Staat und effiziente Verwaltung. Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland. Gutachten für die Friedrich Ebert Stiftung, Bonn
- Janning, Hermann 1994: Rahmenbedingungen neuer Steuerungsmodelle und dezentraler Organisationsstruktur in der Kommunalverwaltung, in: VOP, Heft 10, S. 239-245
- Kißler, Leo 1995: Modernisierung des öffentlichen Dienstes durch Partizipation, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5, S. 317-323
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Greifenstein, Ralf / Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Endbericht einer wissenschaftlichen Begleitforschung zur Einführung eines NSM im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung), Marburg, erscheint voraussichtlich in der Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, Berlin
- Klages, Helmut 1996: Schriftliche Stellungnahme im Zusammenhang der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung am 22.5.96, in: Ausschußdrucksache 13/63 des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 13.5.96, S. 62-81
- Koetz, Axel G. 1994: Organisationsentwicklung in der Finanzkrise: Ansatzpunkte und Abläufe - Kulturrevolution für den bürokratischen Super-Perfektionismus, in: Steger 1994, S. 123-145
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 12/91, Köln
- 1992: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht Nr. 19/92, Köln
 - 1993a: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln
 - 1993b: Budgetierung. Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht Nr. 6/93, Köln
 - 1994a: Dezentrale Personalarbeit, KGSt-Bericht Nr. 7/94
 - 1994b: Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/94, Köln
 - 1994c: Outputorientierte Strategien der Jugendhilfe, KGSt-Bericht Nr. 9/94, Köln
 - 1994d: Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 14/94, Köln

- 1994e: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 15/94, Köln
 - 1995a: Vom Geldverbrauch- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, KGSt-Bericht Nr. 1/95, Köln
 - 1995b: Qualitätsmanagement, KGSt-Bericht Nr. 6/95, Köln
 - 1995c: Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht Nr. 10/1995, Köln
- Meyer, Anton / Dornach, Frank 1994: Das Deutsche Kundenbarometer 1994 - Qualität und Zufriedenheit - Eine Studie zur Kundenzufriedenheit in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf und Bonn
- Miller, Manfred 1995: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band 1 und 2. Speyerer Forschungsberichte Nr. 149, Speyer
- Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 1), Berlin
- 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Naschold/Pröhl 1994, S. 363-414
 - 1995a: Modernisierung des öffentlichen Sektors. Haushaltskonsolidierung, Leistungstiefe, "Prozeß-Re-engineering", in: Naschold/Pröhl 1995, S. 21-38
 - 1995b: 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 / Bogumil, Jörg 1997: Modernisierung des Staates. Kurs Nr. 3915 der FernUniversität - GH - Hagen, Hagen
- Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band I. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh
- Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hg.) 1995: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band II. Dokumentation zum Symposium, Gütersloh
- Picot, Arnold / Wolff, Brigitta 1994: "Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen. 'Lean Management' im öffentlichen Sektor", in: Naschold/Pröhl 1994, S. 51-120
- Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 3), Berlin
- Reichard, Christoph / Wollmann, Hellmut (Hg.) 1996: Kommunalverwaltungen im Modernisierungsschub?, Basel, Boston, Berlin
- Reinermann, Heinrich 1992: Marktwirtschaftliches Verhalten in der öffentlichen Verwaltung. Ein Beitrag aus der Sicht der Verwaltungsinformatik, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 4, S. 133-144
- Seibel, Wolfgang / Benz, Arthur / Mäding, Heiner (Hg.) 1993: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden
- Seibel, Wolfgang 1996: Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern. Zur kommunikativen Logik staatlicher Institutionenbildung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 5), Berlin

- Steger, Ulrich (Hg.) 1994: Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Frankfurt/New York
- Wollmann, Hellmut 1996 : Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard/Wollmann 1996, S. 1-49