



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

**„Einflussgrößen einer erfolgreichen städtischen
Verwaltungsreform.
Eine Evaluation der Reformzielerreichung aus
einer multipersonalen Perspektive“**

Genehmigte Dissertationsschrift zur Erlangung des Grades Doctor rerum politicarum (Dr. rer. pol.)
am Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften
der Technischen Universität Darmstadt

Vorgelegt von
Dirk Traiser, M. A. (TU Darmstadt)
geboren am 7.12.1976
in Groß-Gerau

Erstgutachter: Prof. Dr. Hubert Heinelt

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hanns H. Seidler

Tag der Einreichung: 22. Dezember 2011

Tag der Prüfung: 12. April 2012

Vorwort

Das Thema „Verwaltungsreform“ beschäftigt Theoretiker wie Praktiker schon solange es Verwaltungen überhaupt gibt. Demnach wird es auch in Zukunft Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher und v. a. praktischer Auseinandersetzungen und Abhandlungen sein. Da die Komplexität von Organisationsveränderungen im Allgemeinen und von Verwaltungsreformen im Speziellen jedoch massiv zugenommen hat und in Zukunft wohl noch stärker zunehmen wird (man denke nur nach die voranschreitende Diversifizierung gesellschaftlicher Probleme), ist die Bedeutung des Themas heute u. U. noch größer als je zuvor; die Wirkungen von Reformhandlungen ungewisser denn je. Der Reformerfolg hängt von diversen (un-)bekannten Größen ab. Heute beherrschen nicht die sog. harten, direkt beobachtbaren Aspekte wie z. B. die Neustrukturierung von Verwaltungsorganisationen die Reformagenda. Es sind vielmehr die weichen, wenig greifbaren Einflussgrößen, die sich vom Reformmanagement über die Konzeption der Reformbausteine bis hin zu deren Anwendung erstrecken, die Wohl und Wehe des Reformerfolges prägen. Sie sind es letztlich, die auch die Wirkung greifbarer Veränderungen nachhaltig beeinflussen. Wie zu erahnen sein mag, ist dieses Beziehungskonstrukt Herausforderung und Hindernis einer jeden empirischen Untersuchung, die Wege zu einer erfolgreichen Verwaltungsreform aufzeigen soll, zugleich.

Vor diesem Hintergrund gilt es, verschiedenen Menschen Dank zu sagen, die mir es ermöglicht haben, dieses hochinteressante, lehrreiche und arbeitsintensive Projekt anzugehen. Neben den vielen Ratgebern und Mutzusprechern seien zunächst die Personen genannt, die mir als wesentliche Inputgeber ihr Vertrauen geschenkt haben, nämlich die Befragungsteilnehmer. Sie sind es, die immer wieder aufs Neue den Reform- und damit auch den Verwaltungserfolg bestimmen und somit elementare Hinweise für Reformerfolgsgrößen liefern können. Ich hoffe, dass sich ihre „Investition“, d. h. ihre oftmals mehrstündige Teilnahme an der Befragung bezahlt macht. Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Hubert Heinelt für die Übernahme des Erstgutachtens. Herrn Prof. Dr. Hanns H. Seidler gilt mein besonderer Dank. Ohne ihn wäre die vorliegende Arbeit u. U. nicht zustande gekommen. Als profunder Kenner der Materie stand er mir stets mit Rat und Tat aufbauend auch in schwierigen Phasen zur Seite. Das gilt in ähnlicher Weise für Herrn Prof. Dr. Horst Geschka, dem ich für seine Teilnahme im Prüfungsgremium danke. Die vielen Jahre der vertrauensvollen Zusammenarbeit haben sich gewissermaßen mit meiner Dissertation fortgesetzt. Ein herzlicher Dank geht ferner an Herrn Prof. Dr. Arthur Benz und Herrn Prof. Dr. Michael Hartmann, die das Prüfungsgremium komplettierten.

Jeder, der schon vor großen, oftmals auch kaum zu stemmenden Herausforderungen - hierzu zählen häufig zweifelsohne eigenständige wissenschaftliche Arbeiten - stand, weiß, dass dieses nervenbeanspruchende mehrjährige Vorhaben, das oftmals schlaflose Nächte bereitet und die Freizeit aufzehrt, nicht ohne familiären Rückhalt realisierbar ist. Deshalb möchte ich an dieser Stelle vor allem meinen Eltern und meiner Freundin, Cristina Freitas, danken. Ihnen ist diese Dissertation gewidmet, denn sie waren es, die mir in schwierigen Phasen immer wieder Mut zusprachen und mich in diversen Belangen unterstützten. Herzlichen Dank!

Dirk Traiser

I. Inhaltsverzeichnis

I.	Inhaltsverzeichnis	II
II.	Abbildungsverzeichnis	XIV
III.	Tabellenverzeichnis	XVIII
IV.	Abkürzungsverzeichnis	XXIII
1	Einleitung	1
1.1	Problemstellung / Motivation / Zielsetzung	1
1.2	Vorgehensweise / Methode	3
1.2.1	Evaluation und Beziehungsgrößenmodell	3
1.2.2	Methode	6
1.3	Aufbau der Arbeit	12
2	Die Rahmenbedingungen der städtischen Verwaltungsreform	15
2.1	Stellung im Verfassungssystem	15
2.1.1	Das Verfassungs- und Verwaltungssystem der BRD	15
2.1.2	Kommunale Selbstverwaltung	16
2.1.3	Städtische Aufgaben	17
2.2	Kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen	18
2.2.1	Kommunalverfassungstypen und kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen	18
2.2.2	Auswertungen im Kontext kommunalverfassungsrechtlicher Bestimmungen	21
2.3	Finanzen und öffentlicher Dienst	22
2.3.1	Der öffentliche Dienst	22
2.3.2	Finanzsituation der Kommunen	23
2.3.2.1	Finanzwirtschaftliche Entwicklungen	23
2.3.2.2	Finanzindikatoren der Kernverwaltung	25
2.3.2.3	Die kommunalen Beteiligungen	27
2.3.2.3.1	Entwicklungen	28
2.3.2.3.2	Finanzkraft der Beteiligungen	30
2.3.2.4	Auswertung	31
2.4	Reformursprünge, -entwicklungen und -besonderheiten	34
2.4.1	Vorangegangene Reformanstrengungen in der BRD	34
2.4.2	New Public Management	38
2.4.3	Reformbewegung um das Neue Steuerungsmodell	40
2.4.4	Differenzierung von privatem und öffentlichem Sektor	42
2.5	Einflussgröße „Stadtgröße“	44
2.6	Einflussgröße „Ost-West-Variable“	44

3	Hintergründe der Verwaltungsreform	47
3.1	Schwächen der traditionellen Verwaltung	47
3.1.1	Die Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung	47
3.1.1.1	Allgemeine Darstellung	47
3.1.1.2	Auswertung	49
3.1.2	Haushaltswesen	51
3.1.3	Organisation / Steuerung	53
3.1.4	Personal	54
3.1.5	Die Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen	56
3.2	Reformgründe	58
3.2.1	Hintergründe und bisherige Erkenntnisse	58
3.2.2	Vorstellung der Reformgründe	58
3.2.3	Auswertung	61
3.3	Reformziele	63
3.3.1	Vorstellung der Reformziele	64
3.3.2	Auswertung	67
3.3.2.1	Allgemeine Auswertung der Reformzielprioritäten	67
3.3.2.2	Beziehungen zwischen Reformgründen und -zielen sowie zwischen den Reformzielen	70
3.3.2.3	Reformzielprioritäten und Reformmanagement	71
3.3.2.4	Reformzielprioritäten und Instrumentenwahl	73
3.4	Reformstand in deutschen Rathäusern	75
3.4.1	Initiierung der Verwaltungsreform und Einordnung des deutschen Reformstandes	75
3.4.2	Reformbeginn	76
3.4.3	Reformstand und -abschluss	77
3.4.4	Auswertung	77
4	Reforminstrumente	81
4.1	Grundsätzliches zum Instrumenteneinsatz	81
4.1.1	Einführende Darstellungen	81
4.1.2	Erste Erkenntnisse: Auswertung	83
4.2	Veränderungen im Haushaltswesen	84
4.2.1	Budgetierung / Haushaltsflexibilisierung	84
4.2.1.1	Budgetierungsweite	85
4.2.1.2	Budgetierungsformen	85
4.2.1.3	Flexibilität im Haushaltswesen	86
4.2.1.3.1	Deckungsfähigkeit	86
4.2.1.3.2	Übertragbarkeit	88
4.2.1.4	Leistungsinformationen im Haushalt	89

4.2.1.5	Weitere Maßnahmen zur Optimierung des Haushaltswesens	89
4.2.2	Umstellung des Haushaltsaufstellungsprozesses	90
4.2.3	Auswertungen zu Veränderungen im Haushaltswesen	92
4.3	Kosten- und Leistungsrechnung und neues Rechnungswesen	97
4.3.1	Kosten- und Leistungsrechnung	97
4.3.1.1	Kostenrechnungssysteme	98
4.3.1.2	Verrechnungsbasis der KLR	100
4.3.2	Doppik	101
4.3.3	Auswertung	103
4.4	Ziele	104
4.4.1	Zielsphären	105
4.4.2	Anforderungen an die Zielformulierung	106
4.4.3	Auswertung	109
4.5	Zielvereinbarungen	111
4.5.1	Anforderungen an Zielvereinbarungen	112
4.5.2	Partner im Zielvereinbarungssystem	114
4.5.3	Auswertung	115
4.6	Produkte	118
4.6.1	Produktdefinition und -beschreibungen	119
4.6.2	Gestaltung des Produktansatzes	120
4.6.2.1	Produktpläne	120
4.6.2.2	Verfahren der Produktbeschreibung	120
4.6.2.3	Formulierung von Produkten	121
4.6.3	Auswertung	124
4.7	Dezentralisierung	128
4.7.1	Begründung und Bedeutung	128
4.7.2	Dezentralisierungsinhalte	129
4.7.3	Reichweite der Dezentralisierung	130
4.7.4	Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung	131
4.7.5	Delegation von Kompetenzen	132
4.7.6	Auswertung	133
4.8	Steuerungsunterstützung	139
4.8.1	Controlling	139
4.8.1.1	Funktionelle Unterteilung des Controlling	141
4.8.1.1.1	Strategisches Controlling	141
4.8.1.1.2	Operatives Controlling	143
4.8.2	Berichtswesen	144
4.8.2.1	Anforderungen an ein Berichtswesen	145
4.8.2.2	Akteure im Berichtswesen	146

4.8.2.3	Inhalte des Berichtswesens	148
4.8.3	Balanced Scorecard.....	149
4.8.4	Kennzahlen- und Indikatorensysteme.....	150
4.8.5	Erfahrungen mit der Steuerungsunterstützung.....	152
4.8.6	Auswertungen zum SU-Einsatz	155
4.8.6.1	Einsatz und Gestaltung der SU-Elemente	155
4.8.6.2	Erfahrungen mit der Steuerungsunterstützung.....	164
4.9	Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen.....	167
4.9.1	Beteiligungssteuerung.....	167
4.9.1.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	168
4.9.1.2	Beteiligungscontrolling.....	169
4.9.1.3	Mandatsbetreuung und öffentliche Sitzungen	169
4.9.2	Die Beziehung zu den Beteiligungen im Zuge der Reform.....	170
4.9.2.1	Effizienz.....	170
4.9.2.2	Steuerung.....	171
4.9.3	Auswertung.....	171
4.10	Instrumente zur Steigerung der Außenorientierung.....	174
4.10.1	Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses / Qualitätsmanagement.....	174
4.10.1.1	Verfahren zur Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses	175
4.10.1.2	Auswertung	178
4.10.2	Befragungen	178
4.10.2.1	Bedeutung von Befragungen.....	178
4.10.2.2	Befragungsadressaten	179
4.10.2.3	Gestaltung von Befragungsinhalten	180
4.10.2.3.1	Konkrete Inhalte	180
4.10.2.3.2	Befragungsfokus	181
4.10.2.4	Umgang mit den Befragungsergebnissen	182
4.10.2.5	Auswertung.....	182
4.10.3	Beschwerdemanagement.....	185
4.10.3.1	Bedeutung des Beschwerdemanagements.....	185
4.10.3.2	Auswertung.....	186
4.11	Reformmaßnahmen im personalen Bereich	186
4.11.1	Personalrekrutierung.....	187
4.11.2	Anreiz- und Sanktionssysteme	188
4.11.2.1	Bewertungsgrundlagen	189
4.11.2.2	Gestaltung des Anreiz- und Sanktionssystems	190
4.11.3	Mitarbeitergespräche	191

4.11.3.1	Zur Bedeutung von Mitarbeitergesprächen.....	191
4.11.3.2	Anforderungen	191
4.11.4	Veränderungen an der Personalstruktur	193
4.11.5	Auswertung.....	194
4.12	Leitbild.....	196
4.12.1	Bedeutung der Leitbildformulierung	196
4.12.2	Anforderungen an die Leitbildformulierung	197
4.12.3	Auswertung.....	199
4.13	E-Government - Internet - Ratsinformationssystem.....	201
4.13.1	Potenziale des Internets.....	201
4.13.2	Ratsinformationssystem.....	204
4.13.3	Auswertung.....	205
4.14	Veränderungen der Verwaltungsorganisation.....	206
4.14.1	Bedeutung und Elemente der Reorganisation	206
4.14.2	Umbau der Steuerungsunterstützung	208
4.14.2.1	Querschnittsämter	208
4.14.2.2	Zentrale und dezentrale Steuerungsunterstützung	209
4.14.3	Bürgerämter.....	210
4.14.4	Besetzung der Führungspositionen	210
4.14.5	Verwaltungsvorstand.....	211
4.14.6	Auswertungen.....	212
4.14.7	Veränderungen im Ausschusswesen	216
4.14.7.1	Theoretische Überlegungen und Handlungsempfehlungen	216
4.14.7.2	Auswertung	218
4.15	Neuordnung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung.....	219
4.15.1	Gewährleistungsstaat.....	219
4.15.2	Auslagerung und Privatisierung.....	220
4.15.2.1	Hintergründe und Trends	220
4.15.2.2	Auslagerungs- und Privatisierungsmodelle.....	221
4.15.2.2.1	Materielle Privatisierung	221
4.15.2.2.2	Formelle Privatisierungen.....	222
4.15.2.2.3	Public Private Partnership (PPP)	222
4.15.2.2.4	Bürgerbeteiligung.....	223
4.15.2.3	Auswertung.....	224
4.15.3	Wettbewerb.....	226
4.15.3.1	Marktlicher Wettbewerb.....	227
4.15.3.1.1	Externer Wettbewerb	228
4.15.3.1.2	Interner Wettbewerb (interne Leistungsverrechnung)	229
4.15.3.2	Nicht-Marktlicher Wettbewerb.....	229

4.15.3.2.1	Intern.....	229
4.15.3.2.2	Extern	230
4.15.3.2.2.1	Leistungsvergleiche mit Akteuren des öffentlichen Sektors	230
4.15.3.2.2.2	Mit Akteuren der Privatwirtschaft	232
4.15.3.3	Anforderungen an die Gestaltung des Wettbewerbs	232
4.15.3.4	Insourcing.....	234
4.15.3.5	Auswertung der Wettbewerbsformen und -gestaltung	234
4.15.3.5.1	Verwaltungsexterner Wettbewerb.....	234
4.15.3.5.2	Verwaltungsinterner Wettbewerb.....	235
4.15.3.5.3	Gestaltung des Wettbewerbs.....	236
4.15.3.5.4	Insourcing.....	237
4.15.4	Aufgabenkritik.....	238
4.15.4.1	Anforderungen	238
4.15.4.2	Konsequenzen.....	239
4.15.4.3	Auswertung.....	240
4.16	Veränderungen infolge der Verwaltungsreform	243
4.16.1	Personal.....	243
4.16.1.1	Veränderungen auf der personalen Ebene.....	243
4.16.1.2	Auswertung	244
4.16.2	Steuerung und Koordination.....	245
4.16.2.1	Verbesserung des Führungsstils / -verhaltens.....	245
4.16.2.2	Reduzierung des Abstimmungs- und Koordinationsaufwandes innerhalb der Verwaltung	247
4.16.2.3	Zentrifugale Tendenzen innerhalb der Verwaltung.....	248
4.16.2.4	Auswertung.....	249
4.16.3	Erfahrungen mit den Wettbewerbs- und Auslagerungsstrategien.....	253
4.17	Zusammenfassung	256
5	Das Reformmanagement.....	260
5.1	Die Stellschrauben des Reformmanagements	261
5.1.1	Ist-Analyse	261
5.1.1.1	Bedeutung von Ist-Analysen.....	261
5.1.1.2	Untersuchungsfelder von Ist-Analysen.....	262
5.1.1.3	Anforderungen an Ist-Analysen	263
5.1.1.4	Auswertung.....	264
5.1.1.4.1	Allgemeiner Teil	264
5.1.1.4.2	Weitere Erkenntnisse.....	266
5.1.2	Qualifizierungsmaßnahmen.....	267
5.1.2.1	Bedeutung der Qualifizierung	268
5.1.2.2	Formen und Merkmale der Qualifizierung.....	269

5.1.2.3	Themengebiete der Qualifizierung	271
5.1.2.4	Akteure im Qualifizierungsprozess	272
5.1.2.5	Auswertung	274
5.1.2.5.1	Allgemeine Auswertung	274
5.1.2.5.2	Weitere Erkenntnisse	281
5.1.3	Dienstvereinbarung	283
5.1.3.1	Bedeutung von Dienstvereinbarungen	283
5.1.3.2	Dienstvereinbarungsinhalte und -gestaltung	284
5.1.3.3	Auswertung	285
5.1.4	Reformkonzept	286
5.1.4.1	Hintergründe und Bedeutung des Reformkonzepts	286
5.1.4.2	Auswertung	287
5.1.5	Beratereinsatz	288
5.1.5.1	Vor- und Nachteile sowie Beratungsintensität	288
5.1.5.2	Auswertung	290
5.1.6	Masterplan	291
5.1.6.1	Hintergründe und Bedeutung eines Masterplans	291
5.1.6.2	Auswertung	291
5.1.7	Einführungsstrategien	291
5.1.7.1	Konzeptionsstrategien	292
5.1.7.2	Implementierungsstrategien	293
5.1.7.2.1	Evolutionärer Ansatz (Organisationsentwicklung)	294
5.1.7.2.2	Radikaler Ansatz	295
5.1.7.3	Unterschiedliche Implementier- und Konzeptionsweise	296
5.1.7.4	Auswertungen	297
5.1.8	Ressourcen für den Reformprozess	298
5.1.8.1	Hintergründe und Bedeutung von Reformressourcen	298
5.1.8.2	Auswertung	298
5.2	Projektmanagement	299
5.2.1	Projektorganisation	300
5.2.1.1	Projektorganisationstypen	301
5.2.1.2	Aufbau der Projektorganisation	303
5.2.1.3	Auswertungen	304
5.2.2	Gestaltung der Projektarbeit	305
5.2.2.1	Zusammenstellung der Projektteams	305
5.2.2.2	Beteiligung an der Projektarbeit	307
5.2.2.3	Auswertung	309
5.2.2.3.1	Zusammenstellung der Projektteams	309
5.2.2.3.2	Beteiligung bestimmter Akteure an der Projektarbeit	309

5.2.2.3.3	Kommunikation der Reformarbeit	310
5.2.3	Projektsteuerung	311
5.2.3.1	Bedeutung und Hintergründe der Projektsteuerung	311
5.2.3.2	Auswertung	312
5.2.4	Projekterfahrungen	313
5.2.4.1	Bedeutung und Hintergründe von Projekterfahrungen	313
5.2.4.2	Auswertung	314
5.2.5	Projektumsetzung	318
5.2.5.1	Interpretation der Projektumsetzung	318
5.2.5.2	Auswertung	319
5.3	Partizipationsprozesse, -formen und -strukturen	321
5.3.1	Formulierung der Reformziele	321
5.3.1.1	Bedeutung und Anforderungen	321
5.3.1.2	Auswertung	323
5.3.2	Kommunikationsmanagement	324
5.3.2.1	Anforderungen an das Kommunikationsmanagement	325
5.3.2.2	Auswertung	327
5.3.3	Beteiligung der Reformakteure im Phasenmodell	330
5.3.3.1	Allgemeine Überlegungen zum Phasenmodell	330
5.3.3.1.1	Beteiligung der Mitarbeiter	332
5.3.3.1.2	Beteiligung der Politik	332
5.3.3.2	Auswertung	333
5.3.3.2.1	Allgemeine Auswertung	333
5.3.3.2.2	Weitere Erkenntnisse	335
5.3.4	Mitarbeiterbeteiligung	336
5.3.4.1	Anforderungen an die Mitarbeiterbeteiligung	337
5.3.4.2	Formen der Mitarbeiterbeteiligung	339
5.3.4.3	Themen der Mitarbeiterbeteiligung	340
5.3.4.4	Mitarbeiterbefragungen	342
5.3.4.5	Auswertungen zur Mitarbeiterbeteiligung	343
5.3.4.6	Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung	347
5.3.4.6.1	Allgemeine Auswertung	348
5.3.4.6.2	Weitere Analysen	348
5.3.4.6.2.1	Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung	348
5.3.4.6.2.2	Nachlassende Mitarbeiterbeteiligung	351
5.3.5	Vermittlung von Reformbedarf und -nutzen	351
5.3.5.1	Bedeutung und Hintergründe	351
5.3.5.2	Auswertungen	352
5.3.6	Politik und Verwaltungsreform	354

5.3.6.1	Zur Relevanz des Interesses des Politik an der Verwaltungsreform	355
5.3.6.1.1	Verwaltungsreform als politisch bedeutsames Thema	355
5.3.6.1.2	Ratsbeschluss	355
5.3.6.2	Auswertungen	356
5.3.6.3	Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft sowie in der Vertretungskörperschaft	359
5.3.6.3.1	Bedeutung und Einflussfaktoren	359
5.3.6.3.2	Auswertung	360
5.3.6.4	Beachtung der politischen Reforminteressen	365
5.3.6.4.1	Hintergründe und Bedeutung der Berücksichtigung der Interessen der Politik im Reformgeschehen	365
5.3.6.4.2	Auswertung	366
5.4	Barrieren im Reformprozesses	368
5.4.1	Exogene und endogene Faktoren	368
5.4.1.1	Differenzierung exogener und endogener Faktoren	368
5.4.1.2	Auswertung	368
5.4.2	Exogene, rechtliche Reformhindernisse	369
5.4.2.1	Reformspezifischer Rechtsrahmen	369
5.4.2.1.1	Notwendigkeit, Gestaltung und Erkenntnisse	369
5.4.2.1.2	Auswertung	372
5.4.3	Exogene, nicht-rechtliche Reformeinflüsse	375
5.4.3.1	Staatliche Unterstützungsleistungen	375
5.4.3.1.1	Optionen staatlicher Unterstützung	375
5.4.3.1.2	Auswertung	378
5.4.3.2	Wahlergebnisse	379
5.4.3.2.1	Bedeutung der Mehrheitsverhältnisse	379
5.4.3.2.2	Auswertung	381
5.4.4	Endogene Einflussfaktoren	384
5.4.4.1	Widerstände und nicht-rechtliche Reformhindernisse	384
5.4.4.1.1	Hintergründe nicht-rechtlicher Reformhindernisse	385
5.4.4.1.2	Vorbehalte der Politik gegenüber Reformelementen	389
5.4.4.2	Auswertung	390
5.4.4.2.1	Nicht-rechtliche Reformhindernisse	390
5.4.4.2.2	Widerstände	393
5.4.4.3	Zum Umgang mit Widerständen	397
5.4.4.3.1	Begegnung von Widerständen und Erfahrungen	397
5.4.4.3.2	Auswertung	398
5.5	Bedeutung der personellen Konstellation	400
5.5.1	Rollen der Reformakteure und Entwicklung der Reformbereitschaft	401

5.5.2	Auswertung	405
5.5.2.1	Allgemeine Auswertung	405
5.5.2.2	Weitere Erkenntnisse	410
5.6	Reformcommitment	412
5.6.1	Auswertung: Das anfängliche Reformcommitment.....	414
5.6.2	Auswertung: Das Reformcommitment zum Befragungszeitpunkt und dessen Entwicklung	415
5.6.2.1	Allgemeine Auswertung	415
5.6.2.2	Reformeffekte	416
5.6.2.2.1	Effektes des Reformmanagements	418
5.6.2.2.1.1	Das Commitment der befragten Reformakteure.....	418
5.6.2.2.1.2	Allgemeines Commitment	419
5.6.2.2.2	Effekte des Instrumenteneinsatzes.....	420
5.6.2.2.2.1	Das Commitment zum Befragungszeitpunkt	420
5.6.2.2.2.2	Veränderung des Reformcommitments	422
5.7	Reformtempo	423
5.7.1	Reformtempo als (un)abhängige Reformgröße	423
5.7.2	Auswertung.....	424
5.7.2.1	Allgemeine Darstellung	424
5.7.2.2	Weitere Erkenntnisse	425
5.8	Fehler im Reformprozess	427
5.8.1	Allgemeine Darstellung	427
5.8.2	Auswertung.....	430
6	Organisationskultur.....	433
6.1	Kulturmerkmale	434
6.2	Einflussgrößen auf die Organisationskultur	438
6.2.1	Reforminstrumente.....	439
6.2.1.1	Maßnahmen und Veränderungen im personalen und organisationalen Bereich.....	440
6.2.1.2	Verfahren der Wettbewerbs- und Kundenorientierung.....	442
6.2.1.3	Instrumente des Kernmodells der Neuen Steuerung	442
6.2.1.4	Leitbild	444
6.2.2	Reformmanagement	444
6.3	Auswertung	445
6.3.1	Darstellung des Datenmaterials	445
6.3.2	Auffälligkeiten.....	448
6.3.3	Instrumenteneinsatz.....	449
6.3.3.1	Instrumenteneinsatz und heutige Organisationskultur	449

6.3.3.2	Instrumenteneinsatz und Veränderung der Organisationskultur (Kulturwandel).....	453
6.3.4	Reformmanagement	456
6.3.4.1	Organisationskultur zum Befragungszeitpunkt	456
6.3.4.2	Reformmanagement und Kulturwandel	458
7	Reform der politischen Beziehungen.....	462
7.1	Beziehungen mit und in der Verwaltungsführung	462
7.1.1	Beziehungen innerhalb der Verwaltungsführung	462
7.1.2	Beziehung zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft	462
7.1.3	Auswertung.....	463
7.2	Schnittstelle Politik - Verwaltung	466
7.2.1	Zur Trennung von Politik und Verwaltung.....	466
7.2.2	Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsapparat.....	468
7.2.3	Auswertung.....	470
7.2.3.1	Trennung zwischen Politik und Verwaltung	470
7.2.3.2	Die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung.....	471
7.2.3.2.1	Das Verhältnis zum Zeitpunkt der Befragung	471
7.2.3.2.2	(Reformbedingte) Veränderungen in der Beziehung.....	475
7.3	Veränderungen in der Vertretungskörperschaft.....	478
7.3.1	Zunehmende Strategieberatung und -entwicklung	478
7.3.2	Qualifikatorische Überforderung der Ratsmitglieder	478
7.3.3	Versachlichung der Diskussion / Verbesserung der interfraktionellen Zusammenarbeit	479
7.3.4	Reduzierung des Arbeitsaufwandes	479
7.3.5	Angemessenes Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis	480
7.3.6	Auswertung.....	481
8	Ergebnisse der Verwaltungsreform	486
8.1	Reformzielerreichung.....	486
8.1.1	Problemfeld „Evaluation der Reformzielerreichung“	486
8.1.2	Aufbau der Analyse zur Reformzielerreichung	488
8.1.3	Allgemeine Anmerkungen zur Reformzielerreichung.....	489
8.1.4	Auswertung.....	492
8.1.4.1	Darstellung des Datenmaterials.....	492
8.1.4.2	Reformmanagement	494
8.1.4.3	Einfluss der Organisationskultur	496
8.1.4.4	Weitere Befunde	497
8.1.4.5	Effekte des Instrumenteneinsatzes	501
8.1.4.5.1	Ein zusammenfassender Überblick	501

8.1.4.5.2	Reformzielerreichungsindex.....	502
8.1.4.5.3	Reformzielerreichung in der Einzelbetrachtung	504
8.1.4.5.3.1	Steigerung der Kundenorientierung.....	504
8.1.4.5.3.2	Verbesserung von Steuerung und Kontrolle	505
8.1.4.5.3.3	Steigerung von Effektivität und Effizienz	507
8.1.4.5.3.4	Steigerung der Mitarbeiterorientierung	508
8.1.4.5.3.5	Steigerung von Leistungsfähigkeit und Qualität.....	509
8.1.4.5.3.6	Verbesserung des Verwaltungsimages.....	511
8.1.4.5.3.7	Kulturwandel	512
8.1.4.5.3.8	Lösung des Finanzproblems.....	513
8.2	Beurteilung des Reformerfolges.....	515
8.2.1	Allgemeine Überlegungen	515
8.2.2	Auswertung.....	515
8.3	Fähigkeit zu proaktivem Handeln.....	517
8.3.1	Allgemeine Überlegungen	517
8.3.2	Auswertung.....	517
9	Zusammenfassung / Lessons learned	519
10	Quellenverzeichnis	531
11	Anhang	I
11.1	Abbildungen / Tabellen	1
11.2	Gründe für Auslagerungen	15
11.3	Fragebogen	17
11.4	Unterstützungsschreiben des DSt	31
11.5	Erklärung	32

II. **Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1-1:	Beziehungsgrößenmodell der Untersuchung.....	4
Abb. 2-1:	Kommunalrecht im Bundesländervergleich.....	20
Abb. 2-2:	Die Entwicklung des kommunalen Personalbestandes nach Berufsgruppen.....	22
Abb. 2-3:	Finanzierungssaldo der Kommunen (ohne Stadtstaaten) im OW-Vergleich zwischen 1992 und 2007 gesamt und je Einwohner	24
Abb. 2-4:	Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte sowie der Städte und Gemeinden.....	26
Abb. 2-5:	Beziehungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt.....	31
Abb. 2-6:	Finanzwirtschaftliche Entwicklungen in der Kernverwaltung	31
Abb. 2-7:	Finanzwirtschaftliche Entwicklungen in den kommunalen Beteiligungen.....	32
Abb. 2-8:	Leitlinien des New Public Management.....	39
Abb. 3-1:	Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung vor der Reform	50
Abb. 3-2:	Bewertung der Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen vor der Reform	57
Abb. 3-3:	Reformgründe	61
Abb. 3-4:	Reformzielprioritäten.....	67
Abb. 3-5:	Wichtigstes Reformziel zu Reformbeginn und zum Zeitpunkt der Befragung.....	68
Abb. 3-6:	Wichtigstes Reformziel zu Reformbeginn und heute (Rangzahlen)	69
Abb. 3-7:	Start der Verwaltungsreform	78
Abb. 3-8:	Start der Verwaltungsreform nach Einwohnerklassen und im OW-Vergleich.....	78
Abb. 3-9:	Stand der Verwaltungsreform	79
Abb. 3-10:	Abschlussjahr der Verwaltungsreform.....	80
Abb. 4-1:	Umfang der Budgetierung	93
Abb. 4-2:	Frei bewirtschaftetes Budgetvolumen.....	95
Abb. 4-3:	Doppik in Deutschland (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis eigener Recherchen).....	102
Abb. 4-4:	Gestaltung der Zielformulierung.....	110
Abb. 4-5:	Gestaltung der Zielvereinbarungen	115
Abb. 4-6:	In das Zielvereinbarungssystem eingebundene Einheiten (absolute Zahlen).....	117
Abb. 4-7:	Steuerung durch Zielvereinbarungen	118
Abb. 4-8:	Gestaltung der Produktbeschreibungen	125
Abb. 4-9:	Abdeckung der kommunalen Leistungen durch Produktbeschreibungen	127
Abb. 4-10:	Ausgestaltung der Dezentralisierung.....	134
Abb. 4-11:	Dezentralisierung und SU-Systeme.....	135
Abb. 4-12:	Dezentralisierung, Steuerungsunterstützung und Zielvereinbarungen.....	136
Abb. 4-13:	Entwicklung der Delegation.....	138
Abb. 4-14:	SU-Systeme	156
Abb. 4-15:	SU-Systeme in der Betrachtung nach Akteuren, Stadtgröße und Ost-West	157

Abb. 4-16: Gestaltung des Controlling	157
Abb. 4-17: Weitere Anforderungen an das Berichtswesen.....	159
Abb. 4-18: Berichtshäufigkeit.....	161
Abb. 4-19: Gestaltung des Kennzahlen- und Indikatorensystems	163
Abb. 4-20: Erfahrungen SU-System	164
Abb. 4-21: Bewertung der Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen zum Zeitpunkt der Befragung	172
Abb. 4-22: Gestaltung der Mitarbeitergespräche	195
Abb. 4-23: Gestaltung des Leitbildes	200
Abb. 4-24: Gegenüberstellung der Organisationsstrukturen vor und nach den Reorganisationsmaßnahmen.....	213
Abb. 4-25: Hierarchieebenen vor und nach der Reorganisation	213
Abb. 4-26: Gestaltung der Reorganisation: Querschnittsämtler und Steuerungsunterstützung	214
Abb. 4-27: Gestaltung der Reorganisation: Führungspositionen	215
Abb. 4-28: Veränderungen im Ausschusswesen	218
Abb. 4-29: Auslagerungsstrategien.....	224
Abb. 4-30: Wettbewerbsformen im Wettbewerb mit Anbietern des privaten und des öffentlichen Sektors (Entwicklung seit Reformbeginn)	234
Abb. 4-31: Gestaltung des Wettbewerbs.....	237
Abb. 4-32: Gestaltung der Aufgabenkritik.....	241
Abb. 4-33: Folgen der Aufgabenkritik.....	242
Abb. 4-34: Veränderungen im Personalbereich	244
Abb. 4-35: Verbesserung des Führungsverhaltens	249
Abb. 4-36: Reduzierung des Abstimmungs-/ Koordinationsaufwandes	251
Abb. 4-37: Entstehen zentrifugaler Kräfte	253
Abb. 4-38: Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbspolitik	255
Abb. 5-1: Analyseaufbau des Reformmanagements.....	260
Abb. 5-2: Zeitpunkt der Durchführung einer Ist-Analyse.....	264
Abb. 5-3: Gestaltung der Ist-Analyse	265
Abb. 5-4: Qualifizierungsmaßnahmen im Reformprozess.....	274
Abb. 5-5: In Anspruch genommene Qualifizierungsmaßnahmen für Verwaltungsmitarbeiter und Ratsmitglieder.....	275
Abb. 5-6: Zeitpunkt der Qualifizierungsmaßnahmen im Reformprozess.....	276
Abb. 5-7: Qualifizierungsintensität der Reformakteure	277
Abb. 5-8: Qualifizierungsbedarf der Reformakteure.....	278
Abb. 5-9: Qualifizierungsintensität nach Themen.....	279
Abb. 5-10: Qualifizierungsbedarf nach Themen.....	280
Abb. 5-11: Anforderungen an Dienstvereinbarungen	286

Abb. 5-12: (Standardisierte) Reformkonzepte (absolute Zahlen).....	288
Abb. 5-13: Beratungsintensität	290
Abb. 5-14: Grundtypen organisatorischer Veränderung	292
Abb. 5-15: Akzeptanz-Sensibilität-Raster zur Festlegung des Partizipationsgrades	294
Abb. 5-16: Finanzierung der Verwaltungsreform.....	299
Abb. 5-17: Alternative Projektorganisationsformen - Komparativer Überblick.....	301
Abb. 5-18: Projektorganisationstypen	304
Abb. 5-19: Bewertung der Zusammensetzung der Projektgruppen.....	309
Abb. 5-20: Weitere Gestaltung der Projektarbeit.....	309
Abb. 5-21: Bewertung der aktiven Mitwirkung der Politik an der Projektarbeit	310
Abb. 5-22: Reformberichterstattung an die Reformakteure	311
Abb. 5-23: Steuerung des Reformprozesses	313
Abb. 5-24: Projekterfahrungen	315
Abb. 5-25: Untersuchungskriterien der Analyse der Projekterfahrungen	316
Abb. 5-26: Umsetzung von Projektergebnissen.....	320
Abb. 5-27: Formulierung der Reformziele.....	323
Abb. 5-28: Bewertung der Kommunikationsprozesse.....	327
Abb. 5-29: Beteiligung im Phasenmodell.....	333
Abb. 5-30: Kennzeichen der Mitarbeiterbeteiligung	343
Abb. 5-31: Formen der Mitarbeiterbeteiligung	344
Abb. 5-32: Themenbezug der Mitarbeiterbeteiligung	345
Abb. 5-33: Beachtung der Ergebnisse der Mitarbeiterbefragungen.....	346
Abb. 5-34: Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung	348
Abb. 5-35: Bewertung des Reformbedarfs	352
Abb. 5-36: Analyse „Immenser Reformbedarf“ und „Reformbedarf und -nutzen sind klar“	353
Abb. 5-37: Die Verwaltungsreform als politisch bedeutsames Thema	356
Abb. 5-38: Untersuchungsgang der Variablen „Ratsbeschluss“	357
Abb. 5-39: Einigkeit der Ratsparteien gegenüber reformrelevanten Aspekten zu Reformbeginn.....	360
Abb. 5-40: Einigkeit der Ratsparteien gegenüber reformrelevanten Aspekten zum Zeitpunkt der Befragung	361
Abb. 5-41: Bewertung der Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft im Rahmen des Verwaltungsreformprozesses	363
Abb. 5-42: Bewertung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft im Rahmen des Verwaltungsreformprozesses	364
Abb. 5-43: Berücksichtigung der Interessen der Politik	366
Abb. 5-44: Endogene und exogene Faktoren im Reformprozess.....	368
Abb. 5-45: Reformhindernisse für die Einführung bestimmter Reforminstrumente	368
Abb. 5-46: Reformhindernisse bei der Einführung bestimmter Reforminstrumente	369

Abb. 5-47: Bewertung des Rechtsrahmens.....	372
Abb. 5-48: Durch Rechtsvorgaben be- bzw. verhinderte Reformmaßnahmen (absolute Zahlen) und reformhinderliche rechtliche Bestimmungen	373
Abb. 5-49: Bewertung der bisherigen staatlichen Unterstützung im Reformgeschehen	378
Abb. 5-50: Bewertung des Bedarfs an staatlicher Unterstützung im Reformgeschehen.....	378
Abb. 5-51: Abgleich von geleisteter Staatsunterstützung und Bedarf an Staatsunterstützung	378
Abb. 5-52: Übereinstimmung von Rats- und Bürgermeistermehrheit.....	381
Abb. 5-53: Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft im Reformverlauf.....	381
Abb. 5-54: Gründe für und Methoden zum Abbau von Widerständen (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Vahs 2003: 295 f., 302).....	387
Abb. 5-55: Nicht-rechtliche Reformhindernisse je Reformmaßnahme	391
Abb. 5-56: Widerstände	393
Abb. 5-57: Begegnung auf Widerstände	398
Abb. 5-58: Erfahrungen mit der Widerstandsbegegnung	399
Abb. 5-59: Rollen der Reformakteure	406
Abb. 5-60: Rollen der Reformakteure - Keine Rolle	407
Abb. 5-61: Veränderung der Reformbereitschaft	409
Abb. 5-62: Vermutete Wirkungsbeziehungen des Reformcommitments	414
Abb. 5-63: Reformcommitment - Reformbeginn	414
Abb. 5-64: Reformcommitment - Zum Zeitpunkt der Befragung	415
Abb. 5-65: Bewertung des Reformtempos	425
Abb. 5-66: Reformfehler.....	431
Abb. 6-1: Die Organisationskultur als Einflussfaktor und Reformergebnis.....	439
Abb. 6-2: Einschätzung der Organisationskultur vor Reformbeginn	445
Abb. 6-3: Einschätzung der Organisationskultur heute.....	446
Abb. 7-1: Bewertung der Zusammenarbeit in der Verwaltungsführung.....	463
Abb. 7-2: Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung im Tagesgeschäft.....	464
Abb. 7-3: Einstellungen gegenüber einer intensiveren Trennung der Aufgabengebiete von Vertretungskörperschaft und Verwaltung	470
Abb. 7-4: Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung zum Befragungszeitpunkt.....	471
Abb. 7-5: Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft	481
Abb. 8-1: Reformzielerreichung.....	492
Abb. 8-2: Bewertung des Reformverlaufs.....	515
Abb. 8-3: Proaktives Handeln.....	517
Abb. 9-1: Einflüsse der Stellschrauben des Reformmanagements auf partizipative Prozesse.....	520

III. Tabellenverzeichnis

Tab. 1-1:	Allgemeine Angaben zur Rücklaufquote.....	10
Tab. 2-1:	Finanzwirtschaftliche Entwicklung in der Kernverwaltung	32
Tab. 2-2:	Finanzwirtschaftliche Entwicklung in den kommunalen Beteiligungen	33
Tab. 3-1:	Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung vor der Reform	50
Tab. 3-2:	Bewertung der Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen vor der Reform	57
Tab. 3-3:	Reformgründe.....	62
Tab. 3-4:	Reformzielprioritäten	68
Tab. 3-5:	Lösung des Finanzproblems als prioritäres Reformziel	69
Tab. 3-6:	Die Instrumentenimplementierung im Kontext der Reformzielprioritäten.....	74
Tab. 3-7:	Initiierung einer Verwaltungsreform.....	77
Tab. 3-8:	Start der Verwaltungsreform.....	78
Tab. 3-9:	Stand der Verwaltungsreform.....	79
Tab. 4-1:	Implementierungs- und NSM-Index	83
Tab. 4-2:	Budgetierung	92
Tab. 4-3:	Budgetierungsweite.....	93
Tab. 4-4:	Budgetierungsvarianten	93
Tab. 4-5:	Deckungsfähigkeit im Haushaltswesen	94
Tab. 4-6:	Übertragbarkeit.....	95
Tab. 4-7:	Zusätzliche Leistungsinformationen	95
Tab. 4-8:	Budgetierungsausnahmen.....	96
Tab. 4-9:	Weitere Veränderungen im Haushaltswesen	96
Tab. 4-10:	Veränderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren	96
Tab. 4-11:	Veränderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren - Detailbetrachtung	96
Tab. 4-12:	Rechnungswesenssystematik.....	101
Tab. 4-13:	Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung	103
Tab. 4-14:	Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung	103
Tab. 4-15:	Gestaltung des neuen Rechnungswesens.....	104
Tab. 4-16:	Formulierung von Zielen	109
Tab. 4-17:	Gestaltung der Ziele	110
Tab. 4-18:	Einführung von Zielvereinbarung	115
Tab. 4-19:	Gestaltung der Zielvereinbarungen.....	116
Tab. 4-20:	In das Zielvereinbarungssystem eingebundene Partner	117
Tab. 4-21:	Einführung von Produkten und Produktbeschreibungen	124
Tab. 4-22:	Produktkonzept.....	124

Tab. 4-23:	Verfahren der Produktbeschreibung	125
Tab. 4-24:	Gestaltung der Produktbeschreibungen	126
Tab. 4-25:	Abdeckungsgrad der Produktbeschreibungen	127
Tab. 4-26:	Dezentralisierung.....	133
Tab. 4-27:	Dezentralisierte Kompetenzen	133
Tab. 4-28:	Gestaltung der Dezentralisierung	134
Tab. 4-29:	Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung	135
Tab. 4-30:	Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung (erweitertes Modell)	136
Tab. 4-31:	Delegation von Kompetenzen - Vertretungskörperschaft an Bürgermeister	137
Tab. 4-32:	Delegation von Kompetenzen - Bürgermeister an Verwaltung	137
Tab. 4-33:	Entwicklung der Delegation	138
Tab. 4-34:	Einführung der Steuerungsunterstützung	155
Tab. 4-35:	Komplexität der Steuerungsunterstützung.....	157
Tab. 4-36:	Gestaltung des Controlling (Nein-Angaben)	158
Tab. 4-37:	Inhalte des strategischen Controlling	158
Tab. 4-38:	Inhalte des operativen Controlling	159
Tab. 4-39:	Weitere Anforderungen an das Berichtswesen	160
Tab. 4-40:	Akteure im Berichtswesen	160
Tab. 4-41:	Inhalte des Berichtswesens	161
Tab. 4-42:	Berichtshäufigkeit	163
Tab. 4-43:	Einführung eines Kennzahlen- und Indikatorensystems.....	163
Tab. 4-44:	Erfahrungen mit der Steuerungsunterstützung.....	165
Tab. 4-45:	Organisation des Beteiligungsmanagements	171
Tab. 4-46:	Einführung eines Beteiligungscontrolling	171
Tab. 4-47:	Einführung weiterer Elemente des Beteiligungsmanagements.....	172
Tab. 4-48:	Bewertung der Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen zum Zeitpunkt der Befragung und Veränderungen	173
Tab. 4-49:	Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses.....	178
Tab. 4-50:	Einführung von Befragungen.....	183
Tab. 4-51:	Fokus von Befragungen.....	183
Tab. 4-52:	Adressaten von Befragungen.....	183
Tab. 4-53:	Befragungsinhalte	184
Tab. 4-54:	Umgang mit Befragungsergebnissen	184
Tab. 4-55:	Beschwerdemanagement.....	186
Tab. 4-56:	Einführung neuer Personalrekrutierungsverfahren	194
Tab. 4-57:	Einführung eines Anreizsystems	194
Tab. 4-58:	Einführung von Mitarbeitergesprächen	195
Tab. 4-59:	Inhalte von Mitarbeitergesprächen	196
Tab. 4-60:	Veränderung der Personalstruktur im Zuge der Verwaltungsreform	196

Tab. 4-61:	Entwicklung eines Leitbildes.....	199
Tab. 4-62:	Gestaltung des Leitbildes.....	200
Tab. 4-63:	Internetangebot der Stadtverwaltungen.....	205
Tab. 4-64:	Ratsinformationssystem.....	206
Tab. 4-65:	Reorganisation	212
Tab. 4-66:	Organisationsstrukturen nach EWKn im Vorher-Nachher-Vergleich	213
Tab. 4-67:	Gestaltung der Reorganisation - Steuerungsunterstützung.....	214
Tab. 4-68:	Gestaltung der Reorganisation - Bürgerämter.....	215
Tab. 4-69:	Gestaltung der Reorganisation - Leitungsstellen und Führungspositionen	215
Tab. 4-70:	Verwaltungsvorstandtyp.....	216
Tab. 4-71:	Veränderungen im Ausschusswesen	218
Tab. 4-72:	Pros und Contras der Privatisierung	220
Tab. 4-73:	Auslagerungsstrategien	225
Tab. 4-74:	Zusammenhang Instrumenteneinsatz (Index) - Auslagerungs- anstrengungen.....	226
Tab. 4-75:	Wettbewerbsformen.....	235
Tab. 4-76:	Interne Leistungsverrechnung	236
Tab. 4-77:	Interne Leistungsvergleiche	236
Tab. 4-78:	Gestaltung des Wettbewerbs	237
Tab. 4-79:	Insourcing	238
Tab. 4-80:	Durchführung der Aufgabenkritik.....	240
Tab. 4-81:	Gestaltung der Aufgabenkritik	241
Tab. 4-82:	Folgen der Aufgabenkritik	242
Tab. 4-83:	Veränderungen im Personalbereich	244
Tab. 4-84:	Verbesserung des Führungsstils.....	249
Tab. 4-85:	Reduzierung des Abstimmungs-/ Koordinationsaufwandes.....	251
Tab. 4-86:	Entstehen zentrifugaler Tendenzen	253
Tab. 4-87:	Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbspolitik	255
Tab. 5-1:	Durchführung einer Ist-Analyse	264
Tab. 5-2:	Inhalte der Ist-Analyse.....	265
Tab. 5-3:	Gestaltung der Ist-Analyse.....	265
Tab. 5-4:	Einführung von Qualifizierungsmaßnahmen	275
Tab. 5-5:	Teilnehmerzahl der Qualifizierung.....	275
Tab. 5-6:	Zeitpunkt der Qualifizierung	276
Tab. 5-7:	Qualifizierungskonzepte.....	276
Tab. 5-8:	Qualifizierungsintensität der Reformakteure.....	277
Tab. 5-9:	Qualifizierungsbedarf der Reformakteure	278
Tab. 5-10:	Qualifizierungsintensität nach Themen	280
Tab. 5-11:	Qualifizierungsbedarf nach Themen	281

Tab. 5-12:	Abschluss einer Dienstvereinbarung.....	285
Tab. 5-13:	Abdeckung relevanter Inhalte durch Dienstvereinbarungen.....	286
Tab. 5-14:	Weiteres zu Dienstvereinbarungen	286
Tab. 5-15:	Reformkonzepte	287
Tab. 5-16:	Beratereinsatz.....	290
Tab. 5-17:	Intensität des Beratereinsatzes	290
Tab. 5-18:	Masterplan	291
Tab. 5-19:	Konzeptionsstrategien.....	297
Tab. 5-20:	Implementierungsstrategien	297
Tab. 5-21:	Anpassung der Umsetzungsstrategie	297
Tab. 5-22:	Finanzierung der Verwaltungsreform.....	299
Tab. 5-23:	Projektorganisationstyp.....	305
Tab. 5-24:	Dreigliedrige Projektorganisation.....	305
Tab. 5-25:	Zusammensetzung der Projektgruppen	309
Tab. 5-26:	Weitere Gestaltung der Projektarbeit	310
Tab. 5-27:	Aktive Projektbeteiligung der Politik	310
Tab. 5-28:	Reformberichte	311
Tab. 5-29:	Steuerung des Reformprozesses.....	313
Tab. 5-30:	Projekterfahrungen.....	315
Tab. 5-31:	Umsetzung von Projektergebnissen	320
Tab. 5-32:	Formulierung der Reformziele	324
Tab. 5-33:	Bewertung der Kommunikationsprozesse	328
Tab. 5-34:	Beteiligung im Phasenmodell	334
Tab. 5-35:	Kennzeichen der Mitarbeiterbeteiligung.....	344
Tab. 5-36:	Formen der Mitarbeiterbeteiligung	344
Tab. 5-37:	Themenbezug der Mitarbeiterbeteiligung	345
Tab. 5-38:	Mitarbeiterbefragungen.....	346
Tab. 5-39:	Beachtung der Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen	347
Tab. 5-40:	Analyse der Mitarbeiterbeteiligung	347
Tab. 5-41:	Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung	348
Tab. 5-42:	Reformbedarf.....	352
Tab. 5-43:	Die Verwaltungsreform als politisch bedeutsames Thema.....	356
Tab. 5-44:	Ratsbeschluss	357
Tab. 5-45:	Reformkonsens in der Vertretungskörperschaft zu Reformbeginn	360
Tab. 5-46:	Reformkonsens in der Vertretungskörperschaft - Befragungszeitpunkt	361
Tab. 5-47:	Verschiebungen im Reformkonsens.....	361
Tab. 5-48:	Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft.....	363
Tab. 5-49:	Zusammenarbeit mit der Verwaltungsführung	364
Tab. 5-50:	Berücksichtigung der Interessen der Politik.....	366

Tab. 5-51:	Bewertung des Rechtsrahmens	373
Tab. 5-52:	Rechtliche Reformhindernisse	374
Tab. 5-53:	Staatliche Unterstützung für die städtische Verwaltungsreform	379
Tab. 5-54:	Mehrheitsverhältnisse	382
Tab. 5-55:	Nicht-rechtliche Reformhindernisse	390
Tab. 5-56:	Einstufung des Widerstandsniveaus	393
Tab. 5-57:	Begegnung auf Widerstände	399
Tab. 5-58:	Erfahrungen mit der Widerstandsbegegnung	399
Tab. 5-59:	Rollen der Reformakteure	407
Tab. 5-60:	Rollenindexe	408
Tab. 5-61:	Veränderung der Reformbereitschaft	409
Tab. 5-62:	Reformcommitment zu Reformbeginn	414
Tab. 5-63:	Reformcommitment zum Zeitpunkt der Befragung	415
Tab. 5-64:	Veränderung des Reformcommitments	415
Tab. 5-65:	Bewertung des Reformtempos	425
Tab. 5-66:	Reformfehler	432
Tab. 6-1:	Organisationskultur zu Reformbeginn	446
Tab. 6-2:	Organisationskultur zum Zeitpunkt der Befragung	447
Tab. 6-3:	Veränderungen in der Organisationskultur	448
Tab. 7-1:	Zusammenarbeit in der Verwaltungsführung	463
Tab. 7-2:	Zusammenarbeit zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungs- führung im Tagesgeschäft	465
Tab. 7-3:	Einstellungen gegenüber einer intensiveren Trennung der Aufgabengebiete von Vertretungskörperschaft und Verwaltung	470
Tab. 7-4:	Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung zum Befragungszeitpunkt	472
Tab. 7-5:	Veränderungen im Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung	476
Tab. 7-6:	Reformbedingte Veränderungen in der Vertretungskörperschaft	481
Tab. 8-1:	Reformzielerreichung	493
Tab. 8-2:	Erreichung der prioritären Reformziele	493
Tab. 8-3:	Reformzielerreichung und die Beziehungen auf politischer Ebene	499
Tab. 8-4:	Bewertung des Reformverlaufs	516
Tab. 8-5:	Proaktives Handeln	518

IV. Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
Art.	Artikel
AUS	Australien
AUT	Österreich
BAT	Bundesangestelltentarif
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BHO / LHO	Bundes- / Landeshaushaltsordnung
BM	Bürgermeister
BPR	Business Process Reengineering
BRA	Brandenburg
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSC	Balanced Score Card
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bspw.	beispielsweise
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzgl.	bezüglich
CCT	Compulsary Competetive Tendering
CH	Schweiz
DEN	Dänemark
ders. / dies.	derselbe / dieselbe(n)
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normung
DSt	Deutscher Städtetag
dt.	deutsch
dv-technisch	datenverarbeitungs-technisch
ebd.	ebenda
EFQM	European Foundation for Quality Management
e-Government / e-Governance	Electronic-Government / Governance
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EWK(n)	Einwohnerklasse(n)
f. / ff.	Folgende / fortfolgende
FH	Fachhochschule
FN	Fußnote
G2B	Government to Business
GB	Großbritannien
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
HB	Hansestadt Bremen
HBS	Hans-Böckler-Stiftung
HE	Hessen
Hess.	Hessisch(e/r)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz

HPVG	Hessisches Personalvertretungsgesetz
i. d. R.	in der Regel
i. e. S. / i. w. S.	im engeren Sinn / im weiteren Sinn
i. S. d. / i. S. e. / i. S. v.	im Sinne der / des / eines / einer / von
IMK	Innenministerkonferenz
IuK-Technologie	Informations- und Kommunikationstechnologie
Jh.	Jahrhundert
KGSt	Kommunal Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KV	Kommunalverfassung
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
KWI	Kommunalwissenschaftliches Institut
m. H. a.	mit Hinweis auf
max.	maximal
MbO	Management by Objectives
ME	Mehrheitsfraktionsvorsitzende(r)
MI	Minderheitsfraktionsvorsitzende(r)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MW	Mittelwert
MWU	Mittelwertunterschied(e)
n. M.	nach Meinung
NDL	Niederlande
NDS	Niedersachsen
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NPM	New Public Management
NPO	Non-Profit-Organisation
Nr.	Nummer
NRW / NW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
OC / SC / BW	Operatives Controlling / strategisches Controlling / Berichtswesen
OE	Organisationsentwicklung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr in Deutschland
OW	Ost-West
PAS	Politisch-administratives System
PE / PEM	Personalentwicklung / PE-Maßnahmen
PPP	Public Private Partnership
PR	Personalratsvorsitzende(r)
PUMA	Public Management (Organisationseinheit bei der OECD)
QM	Qualitätsmanagement
RB	Reformbeauftragte(r)
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite(n)
s. o. / s. u.	siehe oben / siehe unten (im Kapitel)
SA	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
sign. / Sig.	signifikant / Signifikanz
SL	Saarland
SMC	Steria Mummert Consulting
SN	Sachsen
sog.	so genannte(s / r)
Sp.	Spalte(n)
stat.	statistisch(e/er/en)

SU	Steuerungsunterstützung
Tab.	Tabelle
TH	Thüringen
tlw.	teilweise
TQM	Total Quality Management
TSD	Tausend
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	und andere (Quellenverweise)
u. a.	unter anderen/m
u. U.	unter Umständen
usw.	und so weiter
uvm.	und viele(s) mehr
v. a.	vor allem
VEKA	Verwaltungsmodernisierung und die Entwicklung der kommunalpolitischen Arbeit
vgl.	vergleiche
vglw.	vergleichsweise
VTK	Vertretungskörperschaft
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZH	Zusammenhang
ZöD	Zukunft durch öffentliche Dienste

1 Einleitung

1.1 Problemstellung / Motivation / Zielsetzung

Die durch neue Steuerungsinstrumente gekennzeichnete Verwaltungsreform, die seit nunmehr rund 20 Jahren praktische und wissenschaftliche Auseinandersetzungen beherrscht, kennzeichnet eine „auffällige Forschungslücke“ (Kuhlmann 2009a: 373). Enormen Reformanstrengungen steht ein unverhältnismäßiger (empirischer) Forschungsaufwand gegenüber (vgl. Bogumil/Kißler 1997c: 118; Reichard 2003c: 357; ders. 2002c: 272; ders. 1997b: 656). Obgleich in der Vergangenheit die Forschungsarbeiten¹ zunahmen, ist die reformbezogene Evaluationsforschung defizitär (vgl. Kuhlmann 2009a: 373; Bogumil 2005: 495; Jann 2001b: 87), was sich in zweierlei Hinsicht zeigt.

- Mit zunehmender Reformdauer gewann die Frage nach den Reformergebnissen an Bedeutung. Wurde der instrumentelle Implementierungsstand durch Befragungen etwa von DSt, Difu² und KGSt³ mehr oder minder nachgezeichnet - in der Vergangenheit wurden fast ausschließlich Institutionenevaluierungen angestellt (vgl. Wollmann 2000: 218, 223; Kuhlmann 2009a: 372, 376) -, wissen wir „[...] relativ wenig [...] darüber, zu welchen Ergebnissen und Wirkungen diese Maßnahmen geführt haben“ (Reichard 2006: 285; siehe auch Reichard/Röber 2003: 382; Fiedler 2005: 483; Jann 2001c: 322 f.; KBI 1995: 41; Banner 2001a: 279; Busmann 1997a: 23; Budäus 2000: 11; Kuhlmann 2009a: 372). Es gibt „[...] nur ganz wenige [...] Evaluierungsstudien, die zugleich empirisch gehaltvoll und theoretisch fundiert sind“ (Banner 2001a: 285). Statt empirisch-analytischer Befunde dominierten⁴ argumentativ-theoretische Abhandlungen die deutschsprachige NPM-Diskussion (vgl. Schedler 2006: 96 f.; Derlien 2002a: 375). Deshalb sind die im Zuge der Reform „[...] eingetretenen Ergebnisse und Wirkungen weitgehend auf Spekulationen und subjektive Beobachtungen angewiesen“ (Reichard 2002c: 270).
- Zum anderen sind die Faktoren unzureichend thematisiert, die zu einer erfolgreichen Reformumsetzung beitragen. Da „[die] meisten Kommunen [...] keine Erfahrung mit komplexen Re-

¹ Die attestierte Forschungslücke ging lediglich das HBS-Projekt an (vgl. Kuhlmann 2009a: 378), das bislang das umfassendste Forschungsprojekt zum NSM in deutschen Kommunen ist (vgl. Holtkamp 2010: 170). Die HBS-Studie ist als Performanz-Evaluation angelegt. Neben der Frage, unter welchen Rahmenbedingungen (u. a. Akteurskonstellation, Haushaltslage) welche institutionellen Veränderungen vorgenommen wurden, richtet sich der Blick darauf, welche Veränderungen im Verwaltungshandeln institutionelle Veränderungen ermöglichten (vgl. Bogumil u. a. 2007: 11 f., 14). Es handelt sich dabei um eine Vollerhebung unter Landkreisen, KGSt-Mitgliedsstädten sowie allen Nicht-Mitgliedern mit mehr als 20 Tausend (TSD) Einwohnern. Adressaten waren Bürgermeister und Landräte (Rücklauf: 55,6%), Personalratsvorsitzende (42,3%) sowie Vertreter des Jugendamtes (46,3%) und der Unteren Bauaufsicht (46,5%). Parallel dazu wurden qualitative Fallstudien in ausgewählten Städten angestellt. Die insgesamt positive Rücklaufquote ist u. a. auf ein Empfehlungsschreiben der KGSt, des deutschen Landkreistages und der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di zurückzuführen. Außerdem wurde das Projekt von der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) finanziert und von einem renommierten Professorenteam durchgeführt (vgl. u. a. ebd. 2007: 16 ff.).

Zusammenstellungen von Evaluationsstudien zur Verwaltungsreform bieten u. a. Kuhlmann (2009), Bogumil/Jann (2008: 242, FN 15); Bogumil/Kuhlmann (2006: 349), Ritz (2003: 281 ff.) und Wollmann (2000: 218 ff.). Weitere Studien weist das Literaturverzeichnis dieser Arbeit aus.

² Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) stellte zwei Befragungen (zur Budgetierung) in den Jahren 1995 und 1998 an. Sie richteten sich an Städte ab 50 TSD Einwohnern sowie Difu-Zuwendungsstädte mit ähnlicher Einwohnerzahl. Die Rücklaufquote lag bei jeweils rund 85% (vgl. Frischmuth 2001a: 23 ff.; dies. 1996).

³ Die KGSt-Mitgliederbefragung 1997 richtete sich an 1.430 KGSt-Mitgliedskommunen ab 10 TSD Einwohnern, von denen sich 617 Mitglieder (43,2%) beteiligten. Sie befasste sich u. a. mit dem NSM-Umsetzungsstand und der Implementierung von LuK-Lösungen (vgl. KGSt 1998a: 7, 12 f.).

⁴ Ursächlich hierfür sind u. a. die Probleme der Reformevaluation (vgl. Kap. 1.2.1).

formprozessen [haben]“ (Bals/Hack 2002: 111; siehe auch Richter 1997: 50; Klimecki 1997: 62) und daher Defizite im Reformmanagement beobachtbar sind (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 9), besitzt die Gestaltung des Reformprozesses größte Aktualität (vgl. Pook/Tebbe 2005: 120). Erfolgreiche Veränderungsmaßnahmen im Allgemeinen (vgl. Schridde 2004: 9; Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 102) sowie die erfolgreiche Einführung der Reforminstrumente im Speziellen setzen nämlich ein überlegtes Reformmanagement voraus⁵. Es kann konzeptionelle Defizite kompensieren, „[...] während jede noch so ‚lehrbuchartig‘-perfekt ausgearbeitete [Konzeption] bei einer verfehlten Implementationsstrategie gnadenlos zu scheitern droht“ (Brüggemeier 1998: 130). Schließlich sind „[viele] gut geplante, mit Elan angepackte Reformen [...] in der Vergangenheit [...] steckengeblieben“ (Englich/Fisch 1999: 2). Dennoch mangelt es hierzu an fundierten empirischen Untersuchungen. Implementierungsprobleme werden nicht hinreichend im Zusammenhang mit den Reformergebnissen analysiert (vgl. auch Speier-Werner 2006: 9; 33 f.; 42); Effekte des Reformmanagements auf den Alltagsbetrieb und die Nutzung der Reformelemente bleiben unberücksichtigt.

Die vorliegende Arbeit nimmt sich den genannten Forschungslücken, die in einer engen Beziehung zueinander stehen, an und geht der Frage nach, wie die Reformhandlungen in Bezug auf die Reformzielerreichung eingeschätzt werden (Welche Einflussgrößen bedingen eine hohe Reformzielerreichung aus Sicht verschiedener Reformakteure⁶?). Da sowohl im wissenschaftlichen Diskurs als auch in Praxisberichten unterschiedliche Sichtweisen bzgl. der Erfolgsbewertung auffallen, eine fehlende vergleichende Darstellung verschiedener Sichtweisen beklagt wird (vgl. Weller 2000: 120) und v. a. in quantitativen Untersuchungen⁷ eine nicht sachgerechte Dominanz der Verwaltungssicht zu beobachten ist, baut die Analyse der Reformzielerreichung und ihrer Hintergründe auf einem multipersonalen Bewertungsansatz auf. Damit können unterschiedliche Informationsquellen erschlossen (vgl. Haering 2003: 12 f.), einseitige⁸ Darstellungen vermieden (vgl. auch Wollmann 2005: 504), Belastbarkeit und Objektivität⁹ der gewonnen Erkenntnisse gesteigert (vgl. auch Lechler/Gemünden 1998: 441; Enticott 2004: 744 ff., 752; Weiß 2002: 24; Bogumil u. a. 2007: 17) und Unstimmigkeiten im Reformgeschehen aufgedeckt werden (vgl. Bogumil 1998: 131). Der Ansatz wird der Vielzahl an Reformbetroffenen („stakeholdern“) eher gerecht (vgl. Bussmann 1997b: 138; Ritz 2005: 71, 84; Wüest-Rudin 2003: 70).

⁵ Vgl. dazu v. a. Kap. 5, 5.4.4.1.1, 5.5.1, 5.6.2, 6.2.2, 8.1.4.2

⁶ Die vorliegende Arbeit verwendet aus Vereinfachungsgründen ausschließlich die männliche Form.

⁷ Die DSt-Befragungen wandten sich nur an den für die Verwaltungsreform zuständigen Verwaltungsmitarbeiter (vgl. Grömig 2001a: 15), der keineswegs unvoreingenommen ist (vgl. Ritz 2003: 270). Grundsätzlich wich die DSt/Difu-Gemeinschaftsstudie 2004, die neben den unmittelbaren Mitgliedern des DSt auch die 17 Difu-Zuwanderer ohne DSt-Mitgliedschaft ansprach, nicht davon ab, doch richtete sie sich je nach Themengebiet an die entsprechenden Kompetenzträger (vgl. Difu 2005: 8 f.). Die KGSt-Mitgliederbefragung 1997 wendete sich sowohl Rathauschefs als auch themenspezifischen Experten zu (vgl. KGSt 1998a: 11 ff.). Die Difu-Befragungen zur Budgetierung basierten auf Angaben von Verwaltungsakteuren, die mit der Budgetierungsumsetzung betraut waren (vgl. Frischmuth 2001 a: 8, 42).

⁸ Die Bewertung korreliert negativ mit der Hierarchiestufe (vgl. Beck/Fisch 2009: 126 m. H. a. Capgemini 2003). Überdies droht eine Dominanz geschönter Erfolgsfälle; Selbstdarstellungstendenzen sind zu erkennen (vgl. Brüggemeier 1998: 141 m. H. a. König 1995: 354; ähnlich Banner 2001a: 281; Wollmann 2000: 219).

⁹ Die Objektivität kann stets angezweifelt werden (vgl. dazu auch Brüggemeier 1998: 52 m. H. a. Luhmann 1966), eine vollständige Ausblendung der Akteurskomponente ist nicht möglich (vgl. Ritz 2003: 289). Die Reform- bzw. Projekt-evaluation ist ein heikles Thema. Ihre praktische Bedeutung steht in einem krassen Missverhältnis zu den Postulaten der Neuen Steuerungsphilosophie (vgl. Wollmann 2000: 224 f.). U. a. vor dem Hintergrund, dass sie „[...] häufig auch eine Evaluation von Personen“ (Bussmann 1997b: 139) bedeutet, ist v. a. das Interesse an externen Evaluationen in Politik und Verwaltung gering (vgl. Fisch 2008: 81; Thoenig 2003: 212, 220; Wollmann 2003a: 133).

1.2 Vorgehensweise / Methode

1.2.1 Evaluation und Beziehungsgrößenmodell

Die Untersuchung greift auf Methoden und Erkenntnisse der Evaluationsforschung zurück. „Bei Evaluationen handelt es sich um empirische Studien, welche die Planung, Umsetzung und/oder die Wirkungen von politischen Maßnahmen [...] mit wissenschaftlichen Methoden und nach transparenten Kriterien bewerten“ (Balthasar 2005: 71; siehe auch Buschor 1996: 59; Wollmann 2000: 195; Knill/Riepe 2006: 109; Haldemann 1997: 68). Das zu evaluierende Handeln und die durch dieses Handeln erzeugten Effekte werden „[...] miteinander in Beziehung gesetzt und aus der Perspektive der Handlungsziele auf ihren Erfolg hin bewertet“ (Kromrey 2000: 97).

Evaluationen institutioneller Politik sind von Evaluationen substanzieller Politik (z. B. i. S. d. „policy-cycle“) zu unterscheiden¹⁰ (vgl. Knoepfel/Bussmann 1997: 58 f.). Erstgenannte haben die Evaluation öffentlicher Reformen zum Ziel (vgl. Haldemann 1997: 81) und sind im Vergleich zu den Evaluationen substanzieller Politik vernachlässigt¹¹ (vgl. ebd.: 67 m. H. a. weitere Quellen). Die Evaluation¹² öffentlicher Reformen ist schwieriger¹³ und „[...] gehört zum Schwierigsten der Evaluation überhaupt“ (Bussmann 1997b: 138; siehe auch Wollmann 2000: 201 ff.).

Evaluationen, die aufgrund der Ursache-Wirkungs-Beziehungen „[...] Hinweise auf Ursachen für Erfolg und Misserfolg [...]“ (Balthasar 2005: 71) geben, bedienen sich eines Wirkungsmodells, wobei sich die Wirkungshypothese auf die gesamte Kausalkette beziehen kann (vgl. Haldemann/Marek 2001: 45; Haldemann 1997: 82). Das Wirkungsmodell¹⁴ umfasst die zugrundeliegen-

¹⁰ Zwischen institutioneller und substanzieller Politik besteht eine Schnittmenge. Die Verwaltungsmodernisierung wirkt indirekt auf die Akteure des öffentlichen Sektors ein (vgl. Ritz 2003: 180; ders. 2005: 69; Haldemann 1997: 90). Demnach kann Institutionen- bzw. Verwaltungspolitik (vgl. dazu Böhrer 2001: 449; 2008: 95 f.) als das zu evaluierende Handlungsprogramm (policy) und damit als der Versuch der politisch verantwortlichen Akteure aufgefasst werden, die institutionelle Ordnung, innerhalb der sie entscheiden (polity), zu verändern. Wollmann (2000: 200 m. H. a. Dror 1968) spricht daher von „polity-policy“.

¹¹ Vgl. dazu auch Kap. 1.1

¹² Evaluationen werden unterschiedlich klassifiziert („in Reform-Projekten“ vs. „von Reform-Projekten“, Zeitpunkt, Fremd- vs. Selbstevaluation, interne vs. externe Evaluation, formative vs. summative Evaluation) (vgl. Widmer 2001b: 103 f., 112; ders. 2001a: 14 ff.; Haldemann 1997: 69, 80 ff.; Wollmann 2000: 197 f.; ders. 2004c: 207, 210 f.; ders. 2005: 503; ders. 1994: 174). Hinsichtlich externer Evaluation sind im internationalen Vergleich erhebliche Unterschiede zu beobachten (vgl. Wollmann 2003b: 250). So werden die Reformmaßnahmen in Großbritannien (vgl. Löffler 2003a: 248), die zentralstaatlich veranlasst wurden, im Gegensatz zur BRD (extern) evaluiert (vgl. Kuhlmann 2009a: 373).

¹³ Es mangelt an einem einheitlichen Reformkonzept (vgl. Kap. 4.1, 5.1.4). Die Vielfalt der eingesetzten (in unterschiedlichen Kombinationen aufeinander abgestimmten) Instrumente erschwert eine richtige Zuordnung von Ursachen und Wirkungen (vgl. Ritz 2003: 194). Überdies ist ein breiter, sich u. U. verändernder Zielkatalog zu bedenken (vgl. auch Kap. 3.3). Reformziele sind oftmals diffus formuliert und stellen sich je Akteursperspektive unterschiedlich dar, sodass eine Zielanalyse „[...] ohne Einbezug sämtlicher Beteiligter und Betroffener nicht zu leisten sein wird“ (Haldemann 1997: 84). Überdies sind die sog. „weichen Faktoren“ (u. a. Organisationskultur) zu beachten. Das Wirkungsgefüge ist insgesamt komplexer und weniger übersichtlich (z. B. sich verändernde Rahmenbedingungen, personelle Wechsel, Reformzyklen). Dadurch nimmt die Komplexität der Evaluation von Reformen, die sich i. d. R. nicht auf einen Politikbereich konzentrieren und mit verschiedenen Politikbereichen in Wechselbeziehungen stehen, zu (vgl. Haldemann 1997: 84 f.; siehe auch Ritz 2005: 71, Widmer 2001b: 102).

Auf weitere Probleme der Messung der Reformzielerreichung geht Kap. 8 ein.

¹⁴ Wollmann (2000: 198 ff.; 2003c: 5; 2004c: 205 f.; 2005: 50) beschreibt ein dreiphasiges Modell, wonach zunächst institutionelle Veränderungen erfasst werden (Institutionenevaluation). In einer zweiten Analyseschleife werden die Resultate der Reform (Performanzevaluation) im Kontext institutioneller Veränderungen betrachtet. Anschließend kann gefragt werden, ob Verwaltungsleistungen und -wirkungen durch die Reform beeinflusst wurden. Für den dritten Schritt (Wirkungsanalyse) liegen in der BRD bislang keine systematischen Untersuchungen vor (vgl. Kuhlmann 2009a: 372), eine derartige Analyse ist u. a. aus den in FN 13 dargelegten Gründen - sehr problematisch (vgl. Politt/Bouckaert 2000: 110 f.).

den Arbeitshypothesen (vgl. Haering 2003: 12) und bildet die Ursache-Wirkungs-Beziehungen im Vergleich zur Realität vereinfacht ab (vgl. Ritz 2005: 74). Die vorliegende Untersuchung greift die in Kap. 1.1 dargelegten Forschungslücken, also die Analyse der Reformergebnisse sowohl im Kontext des Instrumentenbausatzes als auch des Reformmanagements, auf. Sie fokussiert sich auf die Reformzielerreichung (Performanzebene) und untersucht vor dem Hintergrund der Akteursvariablen die Faktoren, die die Reformzielerreichung vermeintlich beeinflussen¹⁵. Hierbei werden etwaige Wirkungszusammenhänge zwischen den u. U. zielbeeinflussenden Faktoren nachgezeichnet. Dazu wurde das in Abb. 1-1 dargestellte Beziehungsgrößenmodell mit einem multikausalen Beziehungsgeflecht entwickelt. Es liegt dem Untersuchungsgang zugrunde.

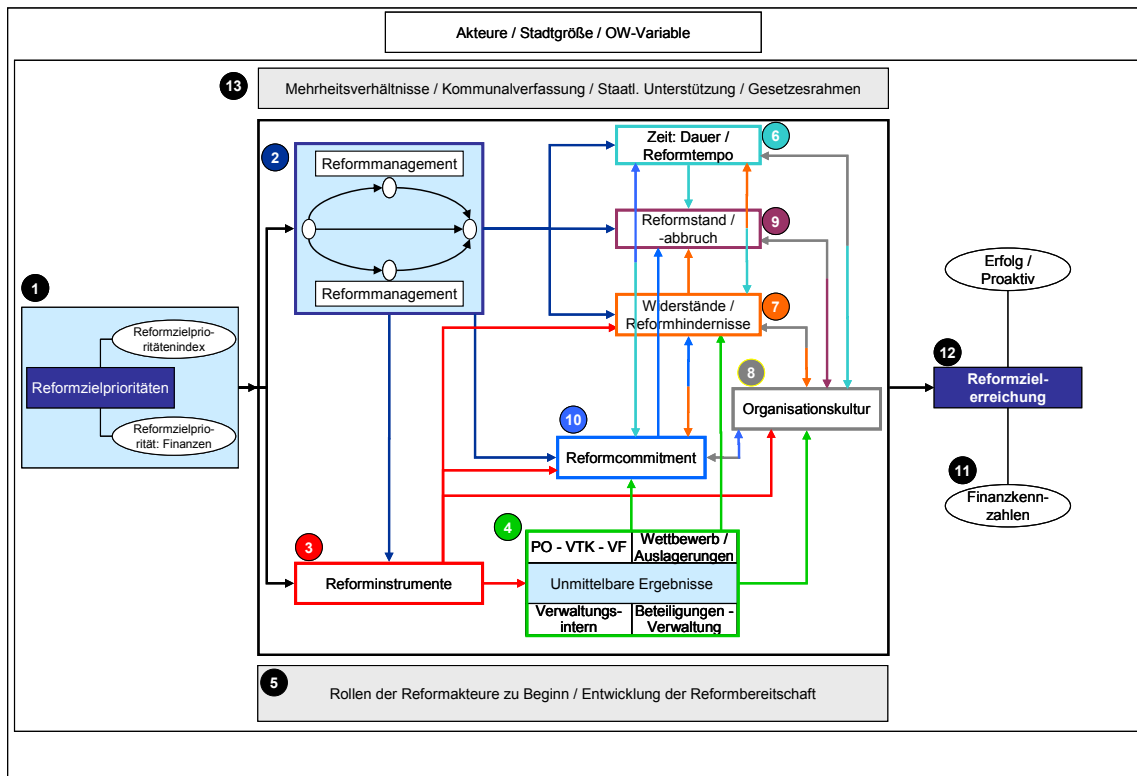


Abb. 1-1: Beziehungsgrößenmodell der Untersuchung

Dem Modell liegen folgende Annahmen (Hypothesen) zugrunde¹⁶:

- 1) Die (wahrgenommenen) Reformzielprioritäten [1] beeinflussen das Reformgeschehen. Sie prägen v. a. das Reformmanagement [2] und das Instrumentenset [3]. Vielschichtige Reformzielprioritäten verlangen und bedingen ein überlegtes, partizipatives Reformmanagement und damit korrespondierend einen umfangreichen Instrumentenbaukasten. Die Dominanz haushalterischer Probleme wirkt dagegen kontraproduktiv: Das Reformmanagement leidet und das Instrumentenportfolio ist (deshalb) sehr einseitig ausgerichtet.
- 2) Diverse Stellschrauben bestimmen die Qualität der Partizipationsprozesse, die ihrerseits maßgeblich für das Instrumentenset [3] sind. Ein gelungenes Reformmanagement nimmt da-

¹⁵ Es handelt sich nicht um gesetzesartige Zusammenhänge, sondern um Tendenzaussagen. Der Anspruch, alle relevanten Faktoren lückenlos erfasst und berücksichtigt zu haben, besteht nicht (siehe auch Ritz 2003: 238; Klöti 1997: 54). Zwar erfolgte die Fragen- und Themenauswahl auf Basis bisheriger Erkenntnisse und erwarteter Zusammenhänge, doch sind Evaluationsrestriktionen stets zu beachten. Auf weitere, in der Studie nicht oder unzureichend erfasste Faktoren wird hingewiesen. Das Zusammenspiel der Einflussfaktoren (multivariate Analyse) wird häufig nicht betrachtet.

¹⁶ Den Auswertungen vorangestellt ist jeweils ein „Nummerncode“ (z. B. Nr. 1 - 2), der entsprechend des Beziehungsgrößenmodells auf die untersuchten Zusammenhänge hinweist (z. B. die Beziehung von Reformzielprioritäten und Gestaltung des Reformmanagements).

mit u. a. positiven Einfluss einerseits auf das Reformtempo [6] und den -stand [9], andererseits auf die Identifikation mit der Reform [10], das Widerstandsniveau [7] und die Organisationskultur [8].

- 3) Reforminstrumente haben unmittelbaren Einfluss auf verschiedene Interaktionsebenen [4]. Hierzu zählen die Beziehungen auf politischer Ebene, verwaltungsinterne Beziehungen, die Beziehung von Verwaltung und kommunalen Beteiligungen sowie Auslagerungs- und Wettbewerbserfahrungen. Der Instrumentenbaukasten beeinflusst ferner - unter Ausblendung des Reformmanagements - das Widerstandsniveau [7] und die Organisationskultur [8].
- 4) Die Veränderungen auf den verschiedenen Interaktionsebenen, die zuvorderst Reformergebnisse sind (siehe 3), beeinflussen die Organisationskultur [8].
- 5) Bedingt die anfängliche Haltung der Reformakteure maßgeblich den Reformverlauf, ist die Entwicklung der Reformbereitschaft ein Resultat der Reformhandlungen. V. a. die Bildung und Aufrechterhaltung einer verwaltungsinternen Reformkoalition haben vielfältige positive Effekte (Instrumenteneinsatz [3], Widerstandsniveau [7], Reformmanagement [3], -tempo [6] und -fortgang [9]).
- 6) Ist der Zeitrahmen der Verwaltungsreform einerseits durch die Gestaltung der Reform beeinflusst, nimmt er andererseits auch Einfluss auf andere Reformfaktoren bzw. steht mit diesen in einer Wechselbeziehung. Provoziert eine zu lange Reformdauer grundsätzlich einen Reformabbruch, ist sie eine Ursache und ein Ergebnis von Widerständen [7], der Organisationskultur bzw. deren Veränderung [8] und der Reformidentifikation [10] zugleich.
- 7) Ähnliches gilt für Widerstände (siehe 2, 3), die mit der Reformidentifikation [10] und der Organisationskultur [8] korrelieren. Überdies können sie zu einem Reformabbruch [9] führen.
- 8) Die anfängliche Organisationskultur ist eine zentrale Bestimmungsgröße für den anfänglichen Reformverlauf, was die Analyse jedoch weitgehend ausblendet. Stattdessen stehen organisationskulturelle Merkmale und Veränderungen sowie deren Wirkungen und Einflussgrößen im Vordergrund. Obgleich einseitige Wirkrichtungen nicht zu erwarten sind, werden in diesem Kontext v. a. Reforminstrumente [3] und -management [2] als unabhängige Größen betrachtet. Ferner interagiert die Organisationskultur mit dem Reformstand [9] und -commitment [10]: Eine starre, modernisierungsfeindliche Organisationskultur schadet dem Reformcommitment und steigert die Wahrscheinlichkeit eines Reformabbruchs.
- 9) Reformstand und -abbruch sind zuvorderst abhängige Parameter: V. a. ein unüberlegtes, wenig partizipatives Reformmanagement [2], das in vielfacher Weise negative Wirkungen erzeugt (s. o.), provoziert einen Reformabbruch. Dagegen erscheinen die Hintergründe und Effekte des Reformstandes (Reformabschluss) weniger eindeutig. So ist bspw. unklar, ob die Reformarbeit schwächer eingestuft wird, wenn die Reform noch nicht abgeschlossen wurde.
- 10) Die Reformidentifikation ist Ergebnis und Grundlage der Reform zugleich. Hierbei richtet sich der Fokus darauf, welche Faktoren die Reformidentifikation unterstützen. Primär einem partizipativen Reformmanagement [2] und einem stimmigen Instrumentenset [3] werden positive Effekte unterstellt.
- 11) Die Verwaltungsreform steht vielerorts in einer engen Beziehung mit der Finanzlage. Somit stellt sich die Frage, ob die Reformanstrengungen die Stadtfinanzen verbessern. Deshalb werden an dieser Stelle Reformer und Nicht-Reformer gegenübergestellt.
- 12) Die Reformzielerreichung ist ein Ergebnis der skizzierten Faktoren und Wirkungsbeziehungen. Deshalb wirkt eine dominierende Haushaltsproblematik unmittelbar negativ auf die Reformzielerreichung. Negative Wirkungen sind überdies bei einem unüberlegten Reformmanagement

[2], einer unangemessenen Organisationskultur [8], ausbleibenden positiven Effekten auf verschiedenen Interaktionsebenen (v. a. Politikreform) [4] und einem in sich nicht abgestimmten, ausbalancierten Instrumentenbaukasten [3] wahrscheinlich.

- 13) Alle Reformhandlungen sind umrahmt von politischen Mehrheitsverhältnissen, der Kommunalverfassung, staatlichen Unterstützungsleistungen und gesetzlichen Bestimmungen. Tlw. stehen die Einflussgrößen in einer engen Beziehung zueinander und beeinflussen das Reformgeschehen in unterschiedlicher Weise.

1.2.2 Methode

Datenerhebung

Die Analyse bezieht sich auf Städte, die als Vorreiter einer Neuen Steuerung gelten¹⁷ und aus verschiedenen Gründen der Reformevaluation aufgeschlossener gegenüberstehen (vgl. Kuhlmann 2009a: 374, 376, 379). Sie zeichnen sich durch eine oftmals enorme Reformdauer und -intensität aus¹⁸. Das gilt primär für Städte ab 50.000 Einwohnern¹⁹, die als besonders offen²⁰ für neue Steuerungsinstrumente gelten (vgl. Banner 2006: 253, Maaß 2002: 135 f.). Deshalb sind sie - wie auch in einer Vielzahl anderer wissenschaftlicher Abhandlungen - Untersuchungsobjekt der vorliegenden Arbeit.

Zur Überprüfung erwarteter Wirkungszusammenhänge wurde zum einen eine multipersonale²¹ Vorgehensweise, zum anderen ein quantitativer²² empirischer Ansatz (Querschnittsanalyse) gewählt. Als Befragungsadressaten wurden mehrere Reformakteure ausgewählt, ohne den Anspruch zu erheben, alle etwaigen Reformakteure oder -betroffenen zu erfassen²³:

- a) Die Rolle der *Bürgermeister* ist sowohl innerhalb der Stadtverwaltung als auch im kommunalen politisch-administrativen System (PAS) kommunalverfassungsrechtlich determiniert. Sie verfügen über die Organisationshoheit und gelten nicht zuletzt aufgrund dessen als Initiatoren und Vetospieler der Reform.
- b) Ratsmitglieder sind wegen der besonderen kommunalverfassungsrechtlich definierten Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung sowie den daraus resultierenden Problemen einerseits und den auf letztgenannte abzielenden Lösungsansätzen andererseits in Re-

¹⁷ Vgl. Kap. 2.4.3

¹⁸ Fernerhin unterscheiden sich Aufgabenbestand und Rahmenbedingungen (u. a. Finanzen, Kommunalverfassungsrecht, Politikstil) kaum.

¹⁹ Zum Stichtag 31.12.2003 wurden 189 Städte gezählt, die diesem Kriterium entsprachen.

²⁰ Vgl. Kap. 2.5

²¹ Die allermeisten bislang vorliegenden Studien zur kommunalen Verwaltungsreform fußen auf mono- bzw. bipersonalen Ansätzen. Werden mehrere Reformakteure erfasst, handelt es sich i. d. R. um Fallstudien oder Untersuchungen, die sich auf eine eng definierte Grundgesamtheit richten. Lediglich die HBS-Studie (vgl. FN 1) wählte für eine empirische Flächenuntersuchung einen breiten Adressatenkreis, wenngleich auch hier eine wichtige Akteursgruppe - Vertreter der Vertretungskörperschaft - ausgeblendet wurde.

²² Er ist geeignet, vermutete Wirkungszusammenhänge zu überprüfen (vgl. Widmer/Binder 1997: 233). Dennoch wurde ein quantitativer Ansatz bislang in der Verwaltungsforschung im Allgemeinen (vgl. Derlien 2002a: 378) und in der kommunalen Reformevaluation im Speziellen (vgl. Kuhlmann 2009a: 378) vernachlässigt.

²³ Die Einbindung von bspw. Bürgern oder Mitarbeitern erscheint im Kontext des gewählten Forschungsdesigns unmöglich. Arbeitsaufwand und Kostenaspekte aufseiten des Forschers stehen einer derartigen Herangehensweise entgegen. Die Mitarbeiterschaft wäre nach diversen Gesichtspunkten (z. B. Betroffenheit von Reformhandlungen, Status) zu klassifizieren. Der Mehrwert wäre zur Gegenüberstellung unterschiedlicher Sichtweisen diverser Akteure gering; die Angaben zum Reformprozess vermeintlich nicht belastbar. Die Einbeziehung der Bürgerschaft erscheint alleine wegen der Größe der Grundgesamtheit ausgeschlossen. Sie könnte voraussichtlich nur einen geringen Mehrwert leisten, da Externen die Reformabläufe, -methoden und i. d. R. auch -ergebnisse verborgen bleiben.

formevaluationen einzubeziehen. Sie prägen Erfolg, Nachhaltigkeit und Reichweite der Reform, wobei wegen des politischen Wettbewerbs nicht von einer homogenen Haltung von Mehrheit und Minderheit auszugehen ist. Stellvertretend für die Vertretungskörperschaft wurden daher die *Fraktionsvorsitzenden der größten Mehrheits- und Minderheitsfraktion*²⁴ befragt.

- c) Die Mitarbeiterschaft ist ein zentraler Träger der Reform²⁵. Anstelle der Mitarbeiterschaft richtete sich die Befragung an *Vorsitzende der (Gesamt)Personalvertretung*. Der Personalvertretung sind z. T. formal Partizipationsrechte am Reformprozess eingeräumt. Es wird erwartet, dass sich die Haltung der Mitarbeiterschaft in den Angaben des Personalrates widerspiegelt (vgl. auch Bogumil/Kißler 1997c: 129).
- d) *Reformbeauftragte*, die in verschiedenen Verwaltungseinheiten²⁶ angesiedelt sind, sind die Mitarbeiter, die die Reformarbeit federführend koordinieren. Sie sind die am häufigsten kontaktierten Ansprechpartner im Kontext von Reformevaluationen. Wegen ihrer Position im Reformgeschehen, i. d. R. nicht wahlbedingter Stellenwechsel und dadurch gewährleisteter zeitlicher Kontinuität verfügen sie über das detaillierteste und fundierteste Reformwissen.

Als Erhebungsinstrument diente ein standardisierter Fragebogen, der akteurspezifisch angepasst²⁷ wurde. Übergeordnete Fragen (z. B. Reformziele, Reformzielerreichung) richteten sich an alle Akteursgruppen, spezielle Fragen (z. B. Themen der Mitarbeiterbeteiligung) waren an ausgewählte Teilnehmerkreise adressiert. Hierbei waren zwei Aspekte handlungsleitend: Zum einen sollten sich die Fragen an die Teilnehmer richten, die mit der Materie am besten vertraut sind und demnach die „verlässlichsten“ Angaben machen können. Zum anderen wurde darauf geachtet, die meisten Fragenkomplexe mindestens zwei Akteursgruppen vorzulegen. Schließlich sollte der größtmögliche Informationsgewinn bei vertretbarem Beantwortungsaufwand erzielt werden.

Die Datenerhebung erfolgte im Zeitraum²⁸ vom 15. Juni 2006 bis 31. Oktober 2006. Die Befragungsadressaten²⁹ konnten zur Steigerung der Rücklaufquote³⁰ und der Datenqualität zwischen

²⁴ Als Mehrheitspartei wird die Ratspartei definiert, die entweder über eine absolute Mehrheit verfügt, die gemeinsam mit einer anderen, kleineren Partei über die absolute Mehrheit (bei zentralen Ratsbeschlüssen) verfügt oder bei wechselnden Mehrheiten - also keinen festen Koalitionen - die meisten Sitze hat. Im letztgenannten Fall ist die Minderheitspartei die zweitstärkste Partei. Somit ist die größte Ratsfraktion (nach Stimmen) nicht unweigerlich die „Mehrheitspartei“ im Sinne dieser Studie.

²⁵ Vgl. dazu Kap. 5.3.3.1.1, 5.3.4

²⁶ Reformbeauftragte haben unterschiedliche Stellenbeschreibungen (Frage 1.2). In rund einem Drittel der Fälle (34,6%; 18) agiert der Reformbeauftragte in einem neu geschaffenen Bereich wie z. B. dem Zentralen Steuerungsdienst oder dem Zentralen Controlling. In 30,8% (16) der Städte ist ein Querschnittsamt mit der Koordinierung der Verwaltungsreform befasst; eine Stabs- oder OE-Stelle wird von 21,2% (11) der Befragten (damit auch der Städte) angeführt. 5,8% (3) der Reformbeauftragten sind Leiter eines sonstigen Amtes, 7,7% (4) sind Referenten des Bürgermeisters bzw. im Büro des Bürgermeisters beschäftigt.

²⁷ Der für die Auswertung genutzte Gesamtfragebogen zählt 26 Seiten und bis zu 169 Fragen(komplexe). Die Fragebögen der Reformbeauftragten („R“, bis zu 115 Fragen) und Bürgermeister („B“, bis zu 109) waren am umfangreichsten, weil sie vermeintlich am intensivsten mit dem Reformgeschehen vertraut sind. Der Fragebogen der Personalratsvorsitzenden („PR“) umfasst bis zu 91, der der Fraktionsführer („PO“) bis zu 92 Fragen (vgl. Anhang 11.3).

²⁸ Die anfänglichen Einschätzungen zum Erhebungszeitraum erwiesen sich wegen der Urlaubszeit, der Kommunalwahlen in NDS, der Komplexität der Befragung sowie der fehlenden Unterstützung des DSt als zu optimistisch. Daher wurde der Befragungszeitraum monatlich per Erinnerungsschreiben verlängert.

²⁹ Die Befragungsadressaten und deren Kontaktdaten wurden im Vorfeld recherchiert. In Ausnahmefällen wurden die zentralen Verwaltungsstellen gebeten, die Mails weiterzuleiten, was nach Einschätzung des Autors gut funktionierte.

³⁰ Aus dem Vorteil der Kostengünstigkeit der Onlinebefragung - zu weiteren Vorteilen (vgl. Diekmann 2007: 522 f.; Kuckertz/Lomberg 2007: 562 f.) - resultiert der Nachteil, dass die Anzahl an Befragungen erheblich zunimmt (vgl. Couper/Coutts 2005: 218). Des Weiteren ist der Rücklauf tendenziell (es gibt auch Studien, die das Gegenteil behaupten) geringer als bei postalischen Befragungen (vgl. ebd.: 223 f.); das Abbruchrisiko ist hoch (vgl. Diekmann 2007: 529, zu weiteren Nachteilen Couper/Coutts 2005: 219 ff. und Kuckertz/Lomberg 2007: 563 f.). Deshalb und zur Begegnung von Vorurteilen gegenüber Onlinebefragungen wurden die Befragungsinhalte im Vorfeld veröffentlicht.

drei schriftlichen³¹ Befragungsmodi wählen, wobei die Fragebögen vorab auf der Informationsplattform www.verwaltungsreform-umfrage.de als pdf-Dokument abgerufen³² werden konnten. Die Internetpräsenz gab ferner Hilfestellungen zum Ausfüllen der Fragebögen. Die Teilnahme konnte alsdann am Bildschirm (1) oder traditionell in Papierform (2) erfolgen. Der Versand der Befragungsdaten war im Falle des Ausfüllens am Bildschirm sowohl per Internet - der pdf-Fragebogen wurde hierzu entsprechend programmiert - als auch per Post oder Fax möglich. Die Befragungsteilnehmer konnten ihre Angaben abspeichern³³. Darüber hinaus wurde ein Onlinefragebogen³⁴ (3) bereitgestellt. Hierzu wurden die umfassenden Möglichkeiten des professionellen Anbieters Unipark (www.unipark.de) genutzt; die Programmierung erfolgte in Eigenregie. Der Login war mittels individueller Zugangsdaten möglich. Dadurch wurde die akteursspezifische Befragung gewährleistet. Mittels Filterfragen und sog. „Trigger“ wurden die Teilnehmer situationsgerecht durch die Befragung geleitet. Unterbrechung und Wiederaufnahme waren ohne Datenverlust möglich.

Von großer Bedeutung für (Online-)Befragungen ist die Motivation der Befragten zu gewinnen und aufrechtzuerhalten. Wegen der Komplexität und des Umfangs der Befragung bereitete die Erfüllung dieses Kriteriums Probleme, denen mittels der Gewährleistung der Anonymität, einem ansprechenden Befragungsdesign sowie einem Unterstützungersuchen beim Deutschen Städtetag zu begegnen versucht wurde. Überdies wurden zwei Incentives ausgelobt: Zum einen wurde die Teilnahme mit einer Spende für einen wohltätigen Zweck belohnt, zum anderen wurde den Teilnehmern die Veröffentlichung der Befragungsergebnisse³⁵ zugesichert.

Aufgrund der Komplexität der Verwaltungsreform sowie der damit verbundenen Datenerhebung und -auswertung liegen der Datenanalyse tlw. Indexe (Indizes) zugrunde. Indexe³⁶ zeichnen sich dadurch aus, die Gesamtheit eines operationalen Begriffs ganzheitlich darzustellen. Dabei handelt es sich um die Summe der Bewertungen (Summenscore) einer Fragenbatterie geteilt durch die Anzahl der gültigen Angaben (siehe auch Widmer/Binder 1997: 239). Dazu bieten sich verschiedene Verfahren an (vgl. Schwaninger/Kaiser 2007: 159). In dieser Studie werden alle gültigen Fälle bei der Mittelwertbildung beachtet. Intention der Indexbildung ist eine Erleichterung der Auswertung und Darstellung der Ergebnisse, ohne einen grundsätzlichen Informationsverlust beklagen zu müssen. Um die Informationen zu den vermuteten Wirkungszusammenhängen bei der Indexbildung nicht aufzugeben und um der Voraussetzung, dass [...] die Korrelation zwischen den Index-Teildimensionen [...] alle ein positives Vorzeichen haben [...]“ (Kromrey 2000: 173), wurden einzelne Items umcodiert (gleichgerichtete Beziehungen).

Rücklauf

Von den insgesamt 945 angeschriebenen Akteuren der 189 Städte (Grundgesamtheit) mit mindestens 50.000 Einwohnern nahmen 275 (29,1%) Reformakteure die Befragung³⁷ auf, sodass wertvol-

³¹ Die Onlinebefragung gilt als „Spezialfall der schriftlichen Befragung“ (Diekmann 2007: 521/2; siehe auch Couper/Coutts 2005: 217).

³² Der Download war passwortgeschützt, sodass die Akteure den jeweils richtigen Fragebogen auswählten.

³³ Diese Möglichkeit bestand bei der Onlinebefragung leider nicht. Auf Wunsch der Befragungsteilnehmer übernahm der Autor den Übertrag der Onlineangaben in einen pdf-Fragebogen und sendete diesen den Teilnehmern zu.

³⁴ Insbesondere die Onlinebefragung (u. a. wegen unterschiedlicher Internetprogramme und -einstellungen) wurde einem eingehenden Pretest in einer hessischen Kreisstadt unterzogen. Den Verantwortlichen sei hierfür gedankt.

³⁵ Die Teilnehmer erhielten im April 2007 eine Einladung zum Abruf der gewonnen Ergebnisse. Passwortgeschützt wurden online ein über 300-seitiger Zwischenbericht, eine Kurzdarstellung der wichtigsten Ergebnisse, eine Städtebeurteilung sowie die Rahmeninformationen zur Befragung bereitgestellt. Alle Teilnehmer folgten der Einladung.

³⁶ Der Indexbildung liegt die Annahme zugrunde, dass alle angefragten Items gleich wichtig seien.

³⁷ Umfragen erreichen heute „[...] selten Rücklaufquoten über 20% [...]“; je nach Zielgruppe kann häufig nur mit Quoten um die 5% gerechnet werden“ (Diekmann 2007: 511). Einflussfaktoren sind u. a. die Komplexität der Befragung und Befragungsanreize (vgl. ebd.: 511 f.). Eine hohe Rücklaufquote steht mit einer intensiven Informationsgenerierung in

le Informationen für die Analyse generiert wurden. Davon beendeten 204 (21,6%) Teilnehmer³⁸ die Befragung. Es beteiligten sich Akteure aus 150 Städten. Teilnehmer aus 132 verschiedenen Städten schlossen die Befragung ab. Aus 55 Städten liegen abgeschlossene Befragungen von mindestens zwei Reformakteuren vor; keine Stadt ist mit mehr als drei Teilnehmern vertreten³⁹.

Personalratsvorsitzende nahmen am häufigsten teil (verwertete Daten: n = 69 / 36,5% bzw. Befragung beendet: n = 55 / 29,1%), gefolgt von Minderheitsfraktionsführern (61 / 32,3% bzw. 47 / 24,9%) und Reformbeauftragten (54 / 28,6% bzw. 42 / 22,2%). Der Rücklauf unter Bürgermeistern (45 / 23,8% bzw. 29 / 15,3%) und Mehrheitsfraktionsvorsitzenden (46; 24,3% bzw. 31 / 16,4%) ist am geringsten, die Abbruchquote⁴⁰ ist am höchsten. Trotz mehrerer Nachfassaktionen ließen sich also Abweichungen zwischen Grundgesamtheit und Teilnehmerstruktur nicht vermeiden.

Das bedeutet, dass Bürgermeister und Mehrheitsfraktionsvorsitzende sowohl im Vergleich zur Grundgesamtheit (189 Städte; jede Akteursgruppe macht 20% der Grundgesamtheit [N = 945] aus) als auch in Relation zur Anzahl verwerteter Datensätze (N = 275) und v. a. abgeschlossener Befragungsfälle (N = 204) - häufig um mehr als 4% (helle Hinterlegung) - unterrepräsentiert sind. Ihr Anteil an der Teilnehmerschaft ist unterdurchschnittlich (Bürgermeister: 16,4% bzw. 14,2%; Mehrheitsfraktionsvorsitzende: 16,7% bzw. 15,2%). Auf Personalratsvorsitzende trifft das Gegenteil zu; sie sind i. d. R. überdurchschnittlich (dunkle Hinterlegung) vertreten (vgl. Tab. 1-1).

einem Spannungsverhältnis (vgl. auch Banner 2001a: 281), was sich bspw. im Beteiligungsrückgang der DSt-Difu-Gemeinschaftsuntersuchung 2004 (Rücklauf: 69%; 168) - erstmals fand ein neues Befragungsdesign Anwendung - gegenüber den DSt-Befragungen in den Jahren 1995, 1996, 1998 und 2000 (Rücklauf z. T. > 90%) zeigt (vgl. Difu 2005a: 8 f.). Da eine Vielzahl an Befragungen die Beteiligungsbereitschaft mindert (vgl. Couper/Coutts 2005: 218), unterstützte der DSt wohl das vorliegende Forschungsvorhaben nicht hinreichend (siehe Anhang 11.4), worin ein weiterer Grund für eine zurückhaltende Teilnahmebereitschaft zu sehen ist. Hinweise zu Rücklaufquoten anderer Untersuchungen werden in den Erläuterungen zu den jeweiligen Studien angeführt (vgl. FN 1, 2, 3, 100, 443, 644).

³⁸ 93,3% (42) der Bürgermeister und 36,4% (24) der Personalratsvorsitzenden gehören einer Partei an. Alle Personalratsvorsitzenden, die eine Parteizugehörigkeit bejahen, geben eine SPD-Mitgliedschaft an. 35,7% der Bürgermeister sind CDU/CSU-, 59,5% SPD-Mitglied (Grundgesamtheit: 88 SPD-, 67 CDU- und 11 CSU-Bürgermeister). Zwei Bürgermeister zählen zu Bündnis 90/Die Grünen. Unter den Mehrheitsfraktionsführern zeigt sich eine CDU/CSU-Dominanz (67,4%; 35), die sich seit Ende der 1990er Jahre einstellte (zum Zeitpunkt der Befragung in der Grundgesamtheit: 58,7%; 111 CDU, 7,4%; 14 CSU). Das Spiegelbild stellt sich auf der Seite der Minderheitsfraktionen dar: 51,7% (31) der Minderheitsfraktionsführer sind SPD-Mitglied (Grundgesamtheit: 57,7%; 109). PDS-Mitglieder, die ausschließlich aus ostdeutschen Städten stammen, finden sich überwiegend unter den Minderheitsfraktionsführern (10,0%; 6). Nur ein Teilnehmer ist Mitglied einer Freien Wählergemeinschaft. Insgesamt sind 53,8% (92) der Reformakteure, die zur Parteimitgliedschaft befragt wurden und eine solche bestätigen, Mitglied der SPD. 39,2% (74) führen eine CDU/CSU-Mitgliedschaft an. Die „SPD-Dominanz“ zeigt sich mehr oder minder in allen EWKn und allen Bundesländern (Ausnahme: SN). Die ostdeutschen Teilnehmer - nur 2 der 7 Akteure, die nach einer Parteimitgliedschaft befragt wurden, bejahen diese - sind vermehrt CDU-Mitglied (6 vs. 3). Hier stellt die PDS die stärkste Partei (8).

Die Quote der Parteimitglieder nimmt kontinuierlich mit zunehmender Einwohnerschaft zu. Alle Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden der EWK 1 (3) gehören neben den Fraktionsführern (7) einer Partei an. Demgegenüber bejahen nur 49,1% (27) der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden der EWK 5 eine Parteimitgliedschaft.

³⁹ Einen Bundesländerüberblick zur Grundgesamtheit (Städte) und Teilnehmerschaft bietet Anhang 11-1.

⁴⁰ 19 Teilnehmer (zwei Bürgermeister, acht Fraktionsvorsitzende, vier Reformbeauftragte und fünf Personalratsvorsitzende) wählten die Teilnahme mittels pdf-Fragebogen. Der pdf-Fragebogen wurde bis auf wenige Ausnahmen am PC ausgefüllt. Die allermeisten Teilnehmer präferierten also die Onlinebefragung. Die Onlinelösung ermöglicht es, die Abbruchquote - sie ist unabhängig von einem bescheinigten Reformabbruch - zu ermitteln:

Adressaten	Abbruch bis 2. Fragenkomplex	Beendigungsquote	Beendigung mit / ohne Stopp	Nettobeteiligung (Befragung besucht)	Beantwortungsdauer (Ø)
Bürgermeister (72)	39,7%	37,5% (27)	51,7% / 48,3%	38,7%	50 Minuten
Politik (148)	17,1%	47,3% (70)	56,9% / 43,1%	39,7%	39 Minuten
Personalvertretung (80)	18,1%	62,5% (50)	64,7% / 35,3%	43,4%	64 Minuten
Reformbeauftragte (81)	33,3%	46,9% (38)	65,8% / 34,2%	42,2%	80 Minuten

Die hohen Abbruchquoten der Reformbeauftragten und Bürgermeister sprechen dafür, dass sie sich von der Empfehlung des DSt beeinflussen ließen (vgl. FN 37). Rückmeldungen bestätigen dies. Gleichwohl implizieren die langen Beantwortungsdauern eine verlässliche Datengrundlage.

Angaben zur Teilnehmerschaft	BM		ME		MI		PR		RB		Gesamt		Grundgesamtheit	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	N	%	N	%
1) <u>Teilnehmerschaft</u>														
Rücklaufquote basierend auf ... (N = 189)														
a) verwertete Daten	45	23,8%	46	24,3%	61	32,3%	69	36,5%	54	28,6%	275	29,1%	945	100,0%
b) Befragung beendet (Beendigungsquote)	29	15,3%	31	16,4%	47	24,9%	55	29,1%	42	22,2%	204	21,6%	945	100,0%
Zusammensetzung der Teilnehmerschaft														
c) bzgl. Gesamtteilnehmerschaft / verwertete Daten (N = 275) ... davon Befragung beendet (Beendigungsquote)	45 29	16,4% 64,4%	46 31	16,7% 67,4%	61 47	22,2% 77,0%	69 55	25,1% 79,7%	54 42	19,6% 77,8%	275 204	100,0% 74,2%		
d) bzgl. Befragung beendet (N = 204)		14,2%		15,2%		23,0%		27,0%		20,6%	204	100,0%		
2a) <u>Einwohnerklassen (EWK)</u> (bezogen auf jew. teilnehmende Akteure)													189	100,0%
- EWK 5: 50.000 bis 75.000 Einwohner	23	51,1%	18	39,1%	23	37,7%	34	49,3%	21	38,9%	119	43,3%	78	41,3%
- EWK 4: > 75.000 bis 100.000 Einwohner	8	17,8%	7	15,2%	9	14,8%	10	14,5%	9	16,7%	43	15,6%	31	16,4%
- EWK 3: > 100.000 bis 200.000 Einwohner	7	15,6%	9	19,6%	15	24,6%	13	18,8%	15	27,8%	59	21,5%	46	24,3%
- EWK 2: > 200.000 bis 500.000 Einwohner	6	13,3%	8	17,4%	11	18,0%	10	14,5%	5	9,3%	40	14,5%	25	13,2%
- EWK 1: > 500.000 Einwohner	1	2,2%	4	8,7%	3	4,9%	2	2,9%	4	7,4%	14	5,1%	9	4,8%
2b) <u>Einwohnerklassen (EWK)</u> (bezogen auf Grundgesamtheit)														
- EWK 5: 50.000 bis 75.000 Einwohner	23	29,5%	18	23,1%	23	29,5%	34	43,6%	21	26,9%	119	30,5%	78	100,0%
- EWK 4: > 75.000 bis 100.000 Einwohner	8	25,8%	7	22,6%	9	29,0%	10	32,3%	9	29,0%	43	27,7%	31	100,0%
- EWK 3: > 100.000 bis 200.000 Einwohner	7	15,2%	9	19,6%	15	32,6%	13	28,3%	15	32,6%	59	25,7%	46	100,0%
- EWK 2: > 200.000 bis 500.000 Einwohner	6	24,0%	8	32,0%	11	44,0%	10	40,0%	5	20,0%	40	32,0%	25	100,0%
- EWK 1: > 500.000 Einwohner	1	11,1%	4	44,4%	3	33,3%	2	22,2%	4	44,4%	14	31,1%	9	100,0%
3a) <u>Ost-West-Vergleich (OW-Vergleich)</u> (bezogen auf jew. teilnehmende Akteure)													189	100,0%
- West	43	95,6%	40	87,0%	51	83,6%	62	89,9%	51	94,4%	247	89,8%	167	88,4%
- Ost	2	4,4%	6	13,0%	10	16,4%	7	10,1%	3	5,6%	28	10,2%	22	11,6%
3b) <u>Ost-West-Vergleich (OW-Vergleich)</u> (bezogen auf Grundgesamtheit)														
- West	43	25,7%	40	24,0%	51	30,5%	62	37,1%	51	30,5%	247	29,6%	167	100,0%
- Ost	2	9,1%	6	27,3%	10	45,5%	7	31,8%	3	13,6%	28	25,5%	22	100,0%
Abweichung nach unten > 4% Abweichung nach oben > 4%														
Teilnahme nach Städten														
	Befragung aufgenommen / verwertete Daten						Befragung beendet							
Gesamt	150						132							
1 Teilnehmer	63						77							
2 Teilnehmer	58						39							
3 Teilnehmer	21						16							
4 Teilnehmer	8						0							
5 Teilnehmer	0						0							

Tab. 1-1: Allgemeine Angaben zur Rücklaufquote

Die 189 Städte der Grundgesamtheit verteilen sich auf fünf Einwohnerklassen (EWK). Zur EWK 1 zählen in der Grundgesamtheit 9 Städte (4,8%), zur EWK 2 25 Städte (13,2%), zur EWK 3 46 Städte (24,3%), zur EWK 4 31 Städte (16,4%) und zur EWK 5 78 Städte (41,3%). Vor dem Hintergrund aller verwendeter Datensätze (N = 275) bildet die Teilnehmerstruktur die Städtestruktur der Grundgesamtheit in der Gesamtbetrachtung gut ab; die Abweichungen sind in der EWK 3 am größten (21,5% vs. 24,3%). Bezogen auf die einzelnen Akteursgruppen stellen sich dagegen Ungleichgewichte ein. Machen Städte der EWK 5 in der Grundgesamtheit 41,3% aus, nahmen Bürgermeister (51,1%) und Personalratsvorsitzende (49,3%) dieser EWK überdurchschnittlich stark teil. Gleiches trifft auf Reformbeauftragte der EWK 3 (27,8%) zu. Für Bürgermeister der EWK 3 (15,2%), Mehrheits- und Minderheitsfraktionsvorsitzende der EWK 5 (39,1% bzw. 37,7%) sowie Reformbeauftragte der EWKn 5 (38,9%) und 2 (20,0%) gilt das Gegenteil. Anders ausgedrückt nehmen die Akteure in den EWKn unterschiedlich stark teil. Beträgt die Rücklaufquote der verwendeten Datensätze insgesamt 29,1%, ist v. a. die Beteiligungsquote in der EWK 3 (25,7%) unterdurchschnittlich, die in den beiden größten EWKn leicht überdurchschnittlich (32,0% bzw. 31,1%). Die Beteiligung der Bürgermeister ist EWK-übergreifend unterdurchschnittlich. Das trifft primär auf die EWKn 1 bis 3 zu. In einzelnen EWKn schwach vertreten sind Mehrheitsfraktionsvorsitzende (EWKn 3 bis 5), Personalratsvorsitzende (EWK 1) und Reformbeauftragte (EWK 2). Im Gegensatz dazu wirkten Mehrheitsfraktionsführer der EWK 1, Minderheitsfraktionschefs der EWKn

2 und 3, Personalratsvorsitzende der EWKn 5, 4 und 2 sowie Reformbeauftragte der EWKn 1 und 3 überdurchschnittlich oft mit.

Nur ein geringer Teil der 189 Städte der Grundgesamtheit liegen in den neuen Bundesländern (22 / 11,6%). Die Teilnehmerstruktur bildet somit die OW-Komponente gut ab (247 / 89,8% vs. 28 / 10,2%). Allerdings stammen fast alle teilnehmenden Bürgermeister (43 / 95,6%) und Reformbeauftragten (51 / 94,4%) aus den alten Bundesländern. Dagegen ist der Anteil ostdeutscher Teilnehmer unter den Minderheitsfraktionsvorsitzenden überdurchschnittlich hoch (10 / 16,4%). Ist die Beteiligungsquote ostdeutscher Akteure im Allgemeinen geringer als die westdeutscher Reformprotagonisten (29,6% vs. 25,5%), gilt für Minderheitsfraktionsführer (45,5%) das Gegenteil. Personalratschefs nehmen in Ost (31,8%) wie West (37,1%) überdurchschnittlich, Bürgermeister (9,1%) und Reformbeauftragte (13,6%) unterdurchschnittlich teil.

Datenanalyse

Da sich die Befragung an mehrere Akteure mit angepassten Fragebögen richtete, schieden multivariate Analysemethoden aus. Fernerhin wird der Empfehlung gefolgt, zunächst einfachere Analyseverfahren zu nutzen (vgl. Widmer/Binder 1997: 252 f.) und „[...] eher deskriptiv als analytisch zu arbeiten [...]“ (Wüest-Rudin 2003: 66). Deshalb kommen uni- und bivariate⁴¹ Verfahren zur Anwendung. Die Datenanalyse umfasst drei Ebenen: (1) Eine allgemeine Darstellung des gewonnenen Datenmaterials (Verteilung), (2) eine statistische Auswertung hinsichtlich der Variablen „Akteure“, „Stadtgröße“ (EWK) und „Ost-West“ (OW) sowie (3) die Überprüfung erwarteter Wirkungszusammenhänge. Den Auswertungen liegen folgende Analyseverfahren zugrunde⁴²:

Zu (2) Der Kontingenzkoeffizient wird stets bei der Akteursvariablen angewendet. Der Eta-Koeffizient (abhängige Variable metrisch) und der Kontingenzkoeffizient (abhängige Variable dichotom) kommen je Skalenniveau bei der OW-Variablen zur Anwendung. Hinsichtlich der Stadtgröße wird entweder auf den Kontingenzkoeffizient (abhängige Variable polynom bzw. dichotom) oder den Spearman'schen Rangkorrelationskoeffizienten (abhängige Variable mindestens ordinalskaliert) zurückgegriffen⁴³.

Zu (3) Die im Beziehungsgrößenmodell dargelegten Zusammenhänge werden zum einen mittels bivariater statistischer Auswertungsverfahren untersucht. Im Fokus stehen dabei der Spearman'sche Rangkorrelationskoeffizient (zwei mindestens ordinalskalierte Items) und der Kontingenzkoeffizient (zwei nominalskalierte Items). Zum anderen werden Mittelwertvergleiche angestellt. Die Verfahren sind um einen Signifikanztest⁴⁴ ergänzt, der eine Aus-

⁴¹ Bei bivariaten Analysen besteht die Gefahr, dass der identifizierte Zusammenhang durch nicht untersuchte Drittvariablen beeinflusst wird (vgl. Diekmann 2007: 723). Deshalb erlauben bivariate Analysen nicht ohne theoretische oder empirische Befunde die Ableitung eines Kausalzusammenhangs (vgl. Ritz 2003: 278). Durch den Abgleich mit anderen empirischen Untersuchungen und theoretischen Abhandlungen wurde diese Restriktion hinreichend gewürdigt.

⁴² Die Datenauswertung befindet sich auf der beiliegenden CD. Innerhalb der folgenden Auswertungen wird auf das jeweils beinhaltende Tabellenblatt hingewiesen („Anhang#“). Der CD ist ferner eine N-Liste zu allen Auswertungen nach Akteuren, Einwohnerklassen und Ost-West zu entnehmen.

⁴³ Der Kontingenzkoeffizient variiert zwischen 0 und 1. Wegen seiner Anfälligkeit für die Tabellengröße lassen sich die Werte nur bei Tabellen gleicher Größe vergleichen (vgl. Benninghaus 1998: 104 ff., 116 ff.; Bellgardt 2004: 59 f.; Janssen/Laatz 2007: 271; Kähler 2004: 95 f.). Eta ist eine Maßzahl zur Beschreibung der Beziehung einer unabhängigen Variablen eines beliebigen Messniveaus und einer metrischen (abhängigen) Variablen. Sie nimmt Werte zwischen 0 und 1 an (vgl. Benninghaus 1998: 228 ff.; Kähler 2004: 139 ff.). Der Spearman'sche Rangkorrelationskoeffizient, der das „[...] in der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung wohl am häufigsten applizierte Zusammenhangsmaß [ist]“ (Eckstein 2004: 162), variiert zwischen -1 (negativer Zusammenhang) und +1 (positiver Zusammenhang) (vgl. Duller 2005: 128; Benninghaus 1998: 177 ff.; Kähler 2004: 129 ff.). Je mehr die Maße von 0 abweichen, desto stärker ist der Zusammenhang (vgl. Bortz 2005: 116).

⁴⁴ Signifikante Bewertungsunterschiede und statistisch signifikante Zusammenhänge sind in den Auswertungstabellen im Anhang („Anhang#“, beigelegte CD) farblich gekennzeichnet (grün: $p \leq 0,010$; gelb: $p \leq 0,050$).

sage darüber zulässt, ob Beziehungen bzw. Mittelwertdifferenzen⁴⁵ zufällig sind oder auf strukturellen Regelmäßigkeiten basieren (vgl. Widmer/Binder 1997: 245; Dubben/Beck-Bornholdt 2005: 64 ff.; Kriz 1994: 411 ff.).

1.3 Aufbau der Arbeit

Die Gliederung der Arbeit ist angelehnt an den Fragebogaufbau und das entworfene Beziehungsgrößenmodell. Deshalb erfolgt die Darstellung der Befragungsergebnisse im Anschluss an die jeweiligen theoretischen Überlegungen und skizzierten Beziehungsannahmen. Die Auswertungen verweisen bzgl. untersuchter Zusammenhänge auf die im Beziehungsgrößenmodell dargestellten Nummern.

Die Arbeit umfasst neun Kapitel. Nach einer Einleitung, die Grundsätzliches zur Untersuchung beschreibt (vgl. Kap. 1), folgt in Kap. 2 eine Darstellung der kommunalen Rahmenbedingungen im deutschen Staatswesen. Nach allgemeinen Schilderungen zur Bedeutung der Kommunen im Verfassungssystem (vgl. Kap. 2.1) folgen Abhandlungen zur Bedeutung des Kommunalverfassungssystems (vgl. Kap. 2.2) und der kommunalen Finanzausstattung (vgl. Kap. 2.3), die u. U. Einfluss auf die Reformarbeit nehmen. Eng in Verbindung mit den Reformaktivitäten stehen die Modernisierungsdebatten rund um das New Public Management (NPM), dessen deutscher Diskussionsstrang das Neue Steuerungsmodell (NSM) ist. Überdies findet eine Einordnung deutscher Reformaktivitäten auf zeitlicher Ebene statt. Aufgrund der starken ökonomischen Ausrichtung NPM-angelegter Reformhandlungen erscheint schließlich eine Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor notwendig, um Reforminstrumente, -prozesse und -resultate besser einordnen zu können (vgl. Kap. 2.4). Das Kapitel schließt mit der Betrachtung der Stadtgröße (vgl. Kap. 2.5) und der Ost-West-Variablen (vgl. Kap. 2.6) ab, die vermeintlich mehr oder minder starken Einfluss auf die Reformhandlungen haben. Die beiden letztgenannten Einflussgrößen werden neben der Akteursvariablen allen Auswertungen⁴⁶ der Befragungsergebnisse zugrunde gelegt.

Kap. 3 befasst sich mit den Reformhintergründen. Hierzu zählt zunächst eine Defizitanalyse der „Vor-Reform-Verwaltung“, die auf unterschiedlichen Ebenen ansetzt (vgl. Kap. 3.1). Daraus gehen wesentliche Reformgründe hervor (vgl. Kap. 3.2); die Defizite spiegeln sich in den Zielen der Reformhandlungen wider. Ist die Erreichung der Reformziele das zentrale Reformersfolgsmaß, prägen die Reformzielprioritäten das Reformgeschehen in erheblichem Maße. Sie bestimmen (un-)mittelbar die Gestaltung des Reformmanagements und das Instrumentenportfolio. Der Fokussierung auf Finanzprobleme wird eine negative Wirkung attestiert (vgl. Kap. 3.3). Abschließend geht Kap. 3.4 auf den Reformstand der Städte ein. Hierbei werden Reformbeginn, -abschluss und -dauer thematisiert, die Resultat und Einflussgröße der Reform gleichermaßen sind.

Kap. 4 beschäftigt sich eingehend mit den Reforminstrumenten, die die deutsche Verwaltungsreform prägen. Zwar liegt der Fokus auf NSM-Bausteinen, doch werden in der Reformpraxis ebenso

⁴⁵ Bei den Mittelwertvergleichen wurde nach einer Prüfung auf Normalverteilung mittels des Koglmorov-Smirnov-Anpassungstests (K-S-Test) (vgl. dazu Eckstein 2004: 94, 115) der Mann-Whitney-U-Test (U-Test) herangezogen (vgl. dazu Janssen/Laatz 2007: 559 ff.; Kähler 2004: 319 ff.).

Signifikante Ergebnisse sind mit ** (Unterschreitung des 1%igen Signifikanzniveaus) und * (Unterschreitung des 5%igen Signifikanzniveaus) gekennzeichnet.

⁴⁶ Die in Kap. 1.2.2 (Zusammensetzung der Teilnehmerschaft) genannten Einschränkungen sind bei der Betrachtung der Analyseergebnisse zur Stadtgröße und OW-Variablen zu berücksichtigen.

weitere Reformelemente aufgegriffen. Erscheint ein in sich schlüssiges Instrumentenset besonders erfolgsversprechend (vgl. Kap. 4.1), haben einzelne Reformkomponenten für sich eine weitreichende positive oder negative Wirkung (vgl. Kap. 4.2 bis 4.15). Dies ist u. a. zu beobachten anhand unmittelbarer Reformergebnisse, die in Kap. 4.9.2 im Kontext der Instrumente der Beteiligungssteuerung in der Beziehung zwischen Kernverwaltung und kommunalen Beteiligungen sowie in Kap. 4.16 in den Perspektiven Personal, Koordination und Wettbewerb analysiert werden.

Aufgrund seiner Bedeutung für die Instrumentenimplementierung und die Reformergebnisse befasst sich Kap. 5 intensiv mit dem Reformmanagement. Vermeintliche Gründe für die Unterschiede in den Angaben der verschiedenen Akteursgruppen zum Instrumenteneinsatz werden dargelegt. Kap. 5.1 behandelt die sog. Stellschrauben des Reformmanagements, die maßgeblichen Einfluss auf die Beteiligungsprozesse nehmen. Hierzu werden Ist-Analysen, Qualifizierungsmaßnahmen, Dienstvereinbarungen, Reformkonzept, Beratereinsatz, Masterplanerstellung, Einführungsstrategie sowie die finanzielle Ausstattung der Reform gezählt. Fernerhin ist die organisatorische Gestaltung der Reformarbeit, also das Projektmanagement, bedeutend. Positive Projekterfahrungen, die sich aus der Gestaltung der Projektarbeit ergeben, prägen den Reformverlauf in unterschiedlicher Weise (vgl. Kap. 5.2). An diese Betrachtungen schließt eine Begutachtung der Partizipationsprozesse (Reformzielformulierung, Kommunikation, Beteiligung im Phasenschema) an, die im Kontext der Stellschrauben des Reformmanagements analysiert werden. Ausgedehnte Partizipationsprozesse erscheinen essenziell, wobei einer angemessenen Mitarbeiterbeteiligung - hierzu bieten sich diverse Beteiligungsformen und -themen an - und einer hinreichenden Einbeziehung der Vertretungskörperschaft eine herausragende Bedeutung beigemessen werden. Ergebnis und Voraussetzung dessen ist ferner die Vermittlung des Reformbedarfs und -nutzens (vgl. Kap. 5.3).

Zum einen aus den Reformhandlungen (endogen: Instrumente und Reformmanagement), zum anderen aber auch aus den (staatlichen) Rahmenbedingungen (exogen: Gesetze, Staatsunterstützung, Wahlergebnisse) können Reformhindernisse resultieren. Sie stellen sich v. a. in Form von Widerständen dar, die das Reformgeschehen nachhaltig beeinträchtigen. Deshalb ist außer der Vermeidung von Widerständen im Allgemeinen eine Begegnung dergleichen im Speziellen bedeutend (vgl. Kap. 5.4). In diesem Kontext ist die personale Konstellation zu betrachten: Neben der Reformunterstützung von Vetospielern (v. a. Verwaltungsführung) sind die Bildung und Erhaltung einer breiten Reformkoalition essenziell (vgl. Kap. 5.5). Sie findet u. a. Ausdruck in der Reformidentifikation (Commitment), die sich überdies aus Faktoren wie Organisationskultur, Instrumenteneinsatz und Reformmanagement speist (vgl. Kap. 5.6). Schließlich wird in Kap. 5.7 das Reformtempo als unabhängige und abhängige Variable analysiert. Eine Einschätzung begangener Reformfehler schließt das Kapitel ab (vgl. Kap. 5.8).

Die Organisationskultur kann ein zentraler Reformerfolgsweg sein (vgl. Kap. 6). Kulturelle Veränderungen sind vielerorts für eine erfolgreiche Verwaltungsreform notwendig (vgl. Kap. 6.1). Setzen Reformmanagement und -instrumente eine moderne Organisationskultur voraus, tragen sie zu organisationskulturellen Wandlungen bei (vgl. Kap. 6.2). Folglich bezieht sich die Analyse sowohl auf die Beziehung von Reformmanagement und -instrumenten einerseits und Organisationskultur andererseits als auch auf die Einflüsse dieser Faktoren auf Kulturveränderungen (vgl. Kap. 6.3).

Veränderungen im Zusammenspiel politischer Akteure können Bedingung und Ergebnis einer erfolgreichen Verwaltungsreform sein (vgl. Kap. 7). Die sog. Politikreform äußert sich in einer engen Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft wie auch innerhalb erstgenannter (vgl. Kap. 7.1), zwischen Verwaltungsapparat und Vertretungskörperschaft, wobei die Vertretungskörperschaft womöglich die in einer Neuen Steuerung zugeordnete Rolle eines rei-

nen „Aufsichtsgremiums“ nicht annimmt (vgl. Kap. 7.2), und innerhalb der Vertretungskörperschaft (vgl. Kap. 7.3). Reformmanagement und -instrumenteneinsatz sind Einflussgrößen und Ergebnisse dieser Interaktionsebenen zugleich.

Kap. 8 behandelt die Ergebnisse der Verwaltungsreform: Es befasst sich mit der Reformzielerreichung (vgl. Kap. 8.1), der Wahrnehmung des Reformerfolges (vgl. Kap. 8.2) und der Fähigkeit der Städte zu proaktivem Handeln (vgl. Kap. 8.3). Entsprechend dem Beziehungsgrößenmodell werden die Einflussgrößen auf die Reformzielerreichung herausgearbeitet.

Eine Zusammenfassung schließt die Untersuchung ab (vgl. Kap. 9). Hierbei werden die in den vorangegangenen Kapiteln dargelegten zentralen Erkenntnisse komprimiert in einen Gesamtkontext mit Handlungsempfehlungen gestellt.

2 Die Rahmenbedingungen der städtischen Verwaltungsreform

2.1 Stellung im Verfassungssystem

2.1.1 Das Verfassungs- und Verwaltungssystem der BRD

Der Staatsaufbau der BRD ist dualistisch (Art. 30 GG). Es liegt ein „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ (Dieckmann 1998: 293) vor: Ist keine bundeseinheitliche Regelung notwendig oder keine Gesetzgebungskompetenz seitens des Bundes ausdrücklich vorgesehen (Art. 70 GG), liegt die Zuständigkeit bei den Ländern (vgl. auch Badura 1997: 55; Thieme 1997: 304; Woyke 2003: 54). Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Art. 71, 73 GG) und der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 I GG) können die Länder Gesetze verabschieden, wenn sie ein Bundesgesetz dazu ermächtigt bzw. nichts anderes vorgesehen ist.

In diesem System mit zahlreichen Verflechtungen und geteilten Kompetenzen ist die Gefahr der „Politikverflechtungsfälle“⁴⁷ groß. Die 2004 eingesetzte Föderalismuskommission legte 2006 ihre Ergebnisse⁴⁸ vor: Sie visierte eine Reduzierung zustimmungspflichtiger Gesetze und die Alleinzuständigkeit des Bundes für bestimmte Rechtsgebiete (u. a. Dienstrecht) an. Trotz diverser Neuerungen ist in den zweistufigen⁴⁹ Staatsaufbau weiterhin ein dreistufiger Verwaltungsaufbau (vgl. u. a. Gabriel 1999: 158) integriert. Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene (Art. 83, 84 GG) oder als Auftragsangelegenheit (Art. 85 GG) aus, sofern nicht das Grundgesetz davon abweicht oder der Bund seine Angelegenheiten in eigener Verantwortung vollziehen muss (Art. 86, 87 GG). Die Verwaltung des Landes führt Landesgesetze aus (vgl. Badura 1997: 56).

Die Finanzverfassung, die in einem zweiten Schritt reformiert werden soll, sieht ebenso einen zweistufigen Aufbau vor (vgl. u. a. Pünder/Waldhoff 2006: 2 f.). Obgleich unmittelbare⁵⁰ Beziehungen (Ausnahme: Art. 106 VIII GG) zwischen Bund und Kommunen (schon vor der Reform) nicht⁵¹ bestehen (vgl. auch Wewer 1998: 56) und die Mischfinanzierungen aus den Gemeinschaftsaufgaben durch die Verfassungsreform tlw. entzerrt wurden (vgl. Dt. Bundestag 2006: 3), beeinflusst der Bund die Finanzausstattung der Kommunen erheblich, indem letztgenannte an Bundessteuern beteiligt sind (Art. 106 V bis VII GG). Gleichwohl können die Kommunen ihren Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung nur gegenüber den Ländern (Art. 106 VII GG) geltend machen (vgl.

⁴⁷ Politikverflechtung, die bis auf die kommunale Ebene reicht (siehe auch Pfizer/Wehling 1991: 25) und für eine Stärkung der Verwaltung sorgt (vgl. Wehling 1986: 42), ist in der BRD aufgrund unterschiedlicher Ausprägungen des Föderalismus („kooperativer Föderalismus“) existent (vgl. Zintl 1999: 471).

⁴⁸ Aufgehoben wurde die Rahmengesetzgebung des Bundes, die der ausschließlichen, der konkurrierenden Gesetzgebung oder der Zuständigkeit der Länder zugeführt wurde. Der Katalog der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b; 104 a IV GG), der durch die Mitfinanzierung des Bundes eine Vermehrung seines Aufgabenbestandes und einen Eingriff in die Sphären von Ländern und Kommunen bedeutete (vgl. Bull 2002: 88), wurde ebenso überdacht (vgl. Dt. Bundestag 2006). Eine gute Gegenüberstellung der Neuerungen bieten dejure.org (2009) und Bogumil/Jann (2008: 77 ff.).

⁴⁹ Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind Kommunen die dritte Staatsebene (vgl. u. a. Andersen 1998: 6).

⁵⁰ Ausgenommen sind Finanzhilfen des Bundes im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 104b I GG) sowie Finanzhilfen in Form von Zuweisungen (Art. 91a GG), die über die Länder an die Kommune weitergeleitet werden (vgl. Wewer 1998: 56). Eine weitere Ausnahme war die Finanzierung der Wiedervereinigung (vgl. Dieckmann 1998: 295 f.).

⁵¹ Ausnahmen bestehen laut BVG bei sachgerechten Zusammenhängen (vgl. Dieckmann 1998: 293; Naßmacher 1999: 332; Schmidt-Eichstaedt 1998: 330).

Dieckmann 1998: 296). Konnte der Bund v. a. vor der Föderalismusreform Gesetze (mit/ohne Länderzustimmung) verabschieden und konkrete Verfahrensbestimmungen definieren, ohne von deren Folgen betroffen zu sein (vgl. Bull 2002: 83; Witte 1997: 111), verbieten nunmehr Art. 84 I 6, 85 I 2 GG (neue Fassung) eine direkte Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen⁵².

2.1.2 Kommunale Selbstverwaltung

Staatsverwaltung und Selbstverwaltung schließen sich nicht gegenseitig aus, wie die Kommunalpolitik (vgl. Zielinski 1997: 141) und die Unterscheidung zwischen administrativer und politischer Dezentralisierung kommunaler Kompetenzen verdeutlichen (vgl. Mayntz 1997b: 26). In der BRD überlagert vermehrt die administrative die politische Dezentralisierung, wodurch sich einerseits „[...] Verantwortlichkeiten und Finanzierung [mischen]; Subsidiaritätsprinzip wie auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz werden ausgehöhlt und der kommunale Autonomiegrad sinkt“ (Vesper 2002: 154). Andererseits sind die Machtbefugnisse unterer Ebenen in dezentralen Staaten enorm (vgl. Speier-Werner 2006: 136). U. a. aus limitierten Steuerungsfähigkeiten⁵³ von EU, Bund und Ländern resultiert eine Erweiterung ihres Implementationsspielraums (vgl. Thränhardt 1998: 376).

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein „Kernbestand der verfassungsrechtlichen Ordnung“ (Schmidt-Eichstaedt 1998: 336) und ein „Wesensbestandteil unseres politischen Systems“ (Kneymeyer 2006a: 195). Kommunen sind verfassungsrechtlich verankert. 1994 wurde im Zuge einer Verfassungsreform die finanzielle Eigenverantwortung unter die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung subsumiert (vgl. Andersen 1998: 6; Badura 1997: 57). Seit jeher sind Kommunen in die freiheitlich-demokratische Grundordnung (Art. 28 I 2 GG) eingebunden (vgl. Gabriel 1999: 156 f.) und nehmen ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich (im Rahmen der Gesetze) wahr (Art. 28 II GG) (vgl. Wollmann 1998c: 55). Im Gegensatz zur Wesensgarantie besteht keine Bestandsgarantie (vgl. u. a. Naßmacher 1999: 329; Gerlach 2009: 167). Kommunen gehören den Ländern⁵⁴ an, deren Rechts- bzw. der Rechts- und Fachaufsicht sie unterliegen (vgl. Kap. 2.1.3).

Auf kommunaler Ebene sind exekutive und legislative Aufgaben nicht getrennt⁵⁵, zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft existiert keine strikte Trennung (vgl. u. a. KGSt 1996a: 38; Bogumil 2001c: 88). Die Vertretungskörperschaft ist ein bzw. das oberste Verwaltungsorgan (siehe auch Rudzio 2006: 339), das über alle kommunalen Leistungsbereiche (Art. 28 II GG) selbst entscheidet und dem (je nach Bundesland) die Gebiets-, Personal-, Rechts/Satzungs-, Organisations-,

⁵² Das Konnexitätsprinzip, das mittlerweile in allen Länderverfassungen vorgesehen ist (eingehend dazu Henneke 2006: 60 ff.), greift nicht, weil nicht die Länder die Aufgaben übertrugen (vgl. ebd.: 64; Witte 1997: 114 ff.).

⁵³ Vgl. dazu auch Kap. 2.1.3

⁵⁴ Ausführlich zu dem Verwaltungsaufbau der Bundesländer: BY (vgl. Oberreuter 2003), BW (vgl. Wehling 2003), HE (vgl. Bullmann 2003), MV (vgl. Kuppe 2003c), NDS (vgl. Naßmacher 2003), NRW (vgl. Andersen/Woyke 2003), BRA (vgl. Reuter 2003), RP (vgl. Billing 2003), SL (vgl. Loth 2003), SH (vgl. Andersen 2003b), SA (vgl. Kuppe 2003d), SN (vgl. Kuppe 2003a), TH (vgl. Kuppe 2003b). Zu den Stadtstaaten Bremen (vgl. Roth 2003), Hamburg (vgl. Blumenthal 2003), Berlin (vgl. Massing 2003). Seit Mitte des letzten Jahrzehnts hat auf der Landesebene ein z. T. tiefgreifender struktureller Umbau stattgefunden (vgl. exemplarisch Bogumil 2010).

⁵⁵ Um den u. a. daraus resultierenden Steuerungsschwächen der Politik (vgl. Kap. 3.1.1) zu begegnen, wird die Dualisierung von Kommunalverwaltung und Vertretungskörperschaft entsprechend dem System auf Bundes- und Landesebene (Parlamentarisierung) neben der Kommunalisierung des Verwaltungsvollzuges diskutiert (vgl. Wollmann 1998c: 65; ders. 1997a: 242). Diesbezüglich wird vielfach für eine echte Aufgabenkommunalisierung plädiert (vgl. Banner 1998: 44; Wollmann 1998c: 63 f.; ders. 1998a: 203; Laux 1998: 183; Burgi 2010: 29 ff.; 38; kritisch Ebinger 2010: 54 ff.; Bogumil/Jann 2008: 256 ff.). Derartige Veränderungen deuteten ostdeutsche Bundesländer in ihrer zweiten Modernisierungswelle an (vgl. Wollmann 1997a: 235 ff.) und setzen sich auch in westlichen Bundesländern zeitversetzt fort (vgl. exemplarisch Burgi 2010: 28 f.).

Planungs-, Verwaltungs- und Finanzhoheit⁵⁶ obliegt (vgl. u. a. Knemeyer 2006b: 297; Gerlach 2009: 168; Göhring 2003: 68 ff.). Obgleich die Vertretungskörperschaft kein Parlament ist (vgl. u. a. Lehmann-Grube/Dieckmann 1997: 229), etablierten sich in der Vergangenheit entsprechende kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen (vgl. dazu auch Wollmann 2001: 30 f.), sodass sich die Vertretungskörperschaft einem Kommunalparlament⁵⁷ (zumindest) annäherte (vgl. u. a. ders.: 1998c: 57 f.; Buß 2002: 189 f.; Banner 1997a: 128).

2.1.3 Städtische Aufgaben

Das Subsidiaritätsprinzip beeinflusst die Aufgabenabgrenzung zwischen den staatlichen Ebenen sowie zwischen der öffentlichen Hand und Privaten (vgl. Andersen 1998: 11). Staatliche Aufgaben sind allerdings nicht eindeutig definiert, die Selbstverwaltung ist nicht durch einen definierten Aufgabenkatalog bestimmt. Den Kommunen ist es gestattet selbst darzulegen, wann eine Aufgabe staatlich ist (Art. 28 II 2 GG). Demnach sind die Kommunen für alles zuständig, was einen Ortsbezug hat und wofür andere Behörden nicht explizit verantwortlich sind. Lediglich Verbote⁵⁸ des Landes- oder Bundesgesetzgebers sind zu beachten (vgl. u. a. Stucke/Schöneich 1998: 411; Lehmann-Grube/Dieckmann 1997: 219).

Die Kommunalverwaltung ist sowohl Leistungs- als auch Eingriffsverwaltung. Der Anteil der Leistungsverwaltung⁵⁹ am kommunalen Aufgabenbestand dominiert (vgl. Thieme 1997: 313; Naschold 1993: 24), wobei eine klare Trennung nicht mehr möglich ist (vgl. Grunow 1998: 397 f.). Die Eingriffsverwaltung (hoheitliche Aufgaben) prägt den übertragenen Wirkungskreis, der sich vom eigenen Wirkungskreis abhebt. Bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die nicht länder einheitlich definiert sind (vgl. Buß 2002: 67), besteht eine Staatsaufsicht, die überwiegend von den Ländern wahrgenommen wird (vgl. Dieckmann 1998: 295). Die Staatsaufsicht unterteilt sich in eine Fach- und Rechtsaufsicht. Dabei wird sowohl das OB als auch das WIE der Erledigung, die nicht von der Kommune entschieden werden, überprüft (vgl. Naßmacher 1999: 337). Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises stellen den Kern der kommunalen Selbstverwaltung dar. Den Ländern obliegt nur eine Rechtmäßigkeitskontrolle. Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises untergliedern sich in freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben. Einen Sondertypus im Grenzbereich⁶⁰ stellen die Pflichtaufgaben nach Weisung dar (vgl. u. a. Rudzio 2006: 351).

Das Aufgabenspektrum der Kommunen ist (im internationalen Vergleich) sehr breit (vgl. Lehmann-Grube/Dieckmann 1997: 220 ff.; Thieme 1997: 314). Wegen der starken verfassungsrechtlichen

⁵⁶ Den Kommunen sind die finanzielle Eigenverantwortung und die mit dem Hebesatzrecht versehenen wirtschaftsbezogenen Steuerquellen zuerkannt. Ist eine möglichst große Einnahmeautonomie wünschenswert (vgl. u. a. Pünder/Waldhoff 2006: 7; Hidien 2006: 525 f.), schränken die Einordnung in das Verwaltungssystem und die finanzielle Abhängigkeit von Bund/Ländern die kommunale Selbstverwaltung drastisch ein (vgl. Kap. 2.3.2).

⁵⁷ Dadurch nahm die Parteipolitisierung, die im Vergleich zur Bundes- und Landesebene geringer (vgl. Holtkamp 2005: 17 m. H. a. von Beyme 2003), jedoch im Vergleich zum Ausland intensiver ist (vgl. Strünck 1997: 159; Gau 1983: 64), zu (vgl. Bogumil 1998: 146). Vgl. dazu auch Kap. 5.4.4.1.2

⁵⁸ Vgl. Kap. 2.3.2.3

⁵⁹ Die Leistungsverwaltung ist primär auf Daseinsvorsorge ausgerichtet (siehe auch Sternberg 2002: 208) und grenzt sich dadurch von der Eingriffsverwaltung ab (vgl. dazu Rossen-Stadtfeld 2006: 216 ff.). Hoheitliches Handeln ist durch ein Über- und Unterordnungsverhältnis gekennzeichnet (vgl. Machura 2006b: 279).

⁶⁰ Naßmacher/Naßmacher (2007: 112 f.) weisen auf die Probleme in der Abgrenzung des kommunalen Aufgabenbestandes hin, was auf das kommunalverfassungsrechtlich bedingte Nebeneinander dualistischer und monistischer Aufgabenstrukturen zurückzuführen ist. Sie bieten eine Übersicht, wonach Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises abgegrenzt sind. Zu erstgenannten werden freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, zu zweitgenannten Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten gezählt (ebenso Gerlach 2009: 171 f.).

Stellung der Länder im Verwaltungssystem⁶¹ führen die Kommunen nicht nur die Mehrzahl der Landesgesetze aus; sie tragen auch Verantwortung⁶² für Bundesaufgaben. Somit werden 70 bzw. 80% der ausführungsbedürftigen Gesetze von Kommunen wahrgenommen (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1998: 330; Knemeyer 2006a: 194; Reichard 2003c: 346). Insbesondere die kosten-trächtige Leistungsverwaltung wurde zum pflichtigen Aufgabenbestand deklariert (vgl. Holtmann 1998: 217) und trotz des ausgeprägten Dienstleistungscharakters mit detaillierten Standards und Organisationsregelungen vonseiten der Gesetzgeber versehen. Dies überstrapaziert kommunale Verarbeitungskapazitäten und Finanzen in gleicher Weise (vgl. Grunow 1998: 397), was die freiwilligen Aufgaben in den Hintergrund drängt (vgl. u. a. Andersen 1998: 13; Bogumil 2001c: 64). Schätzungen zufolge sind ca. 90% der kommunalen Aufgaben mittelfristig gebunden und nicht korrigierbar (vgl. Möltgen 2001: 39 m. H. a. Rehm 1991). Der Anteil der Auftragsangelegenheiten an der Gesamtarbeit der Kommunalverwaltung beträgt zwischen 70 und 90% (vgl. Buß 2002: 65 ff. m. H. a. diverse Studien; ähnlich auch Witte 1997: 110 m. H. a. Frey 1994b: 1 ff.); der Anteil freiwilliger Aufgaben geht bisweilen auf weniger als 10% der kommunalen Ausgaben zurück (vgl. Bull 2002: 92 m. H. a. Zacharias 2000). Daher ist es nicht verwunderlich, dass rund 80% der kommunalen Ausgabeverpflichtungen auf gesetzlichen Vorgaben von Bund und Ländern beruhen (vgl. Wewer 1998: 57; Holtmann 1998: 208), wodurch die kommunale Selbstverwaltung (vgl. u. a. Gerstlberger/Kneissler 2000: 153; Gerlach 2009: 172, 183) und die Gestaltungsmöglichkeiten der Vertretungskörperschaft - Weisungs- und Auftragsangelegenheiten fallen in den meisten⁶³ Bundesländern in den (alleinigen) Zuständigkeitsbereich des Hauptverwaltungsbeamten - stark eingeschränkt sind (vgl. Schwarting 1997: 68; Buß 2002: 67; Bogumil 2001c: 63).

2.2 Kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen

2.2.1 Kommunalverfassungstypen und kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen

Lange Zeit bestanden vier⁶⁴ bzw. drei⁶⁵ kommunalverfassungsrechtliche Grundmodelle, deren Hauptunterschiede im Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und hauptamtlicher Verwaltung sowie in der Art und Selektion der Leitungsorgane besteht (vgl. Andersen 2003a: 201; Kersting 2004: 63 f.). Die Landesebene veränderte in 11 von 13 Flächenbundesländern zwischen 1991 und 1996 die innere Kommunalverfassung (vgl. Meyer 2001: 65). Davon waren die ostdeutschen Bundesländer, die zunächst westdeutsche Kommunalverfassungen übernahmen, wie auch die alten Bundesländer betroffen. Die Veränderungen können nach Konvergenz und Divergenz

⁶¹ Vgl. Kap. 2.1.1

⁶² Daraus ergibt sich ein ambivalentes Verhältnis von kommunalem Einflussverlust und -gewinn (vgl. Wollmann 1998a: 202 f.; Dose 1997: 42 m. H. a. weitere Quellen). Siehe Kap. 2.1.2

⁶³ Die Zuständigkeiten für den übertragenen Wirkungskreis sind in HE geteilt: Ist die Weisungsaufgabe Bestandteil der laufenden Verwaltung, ist der Magistrat erledigungszuständig. Ist die Weisungsaufgabe eine wichtige Angelegenheit, hat die Vertretungskörperschaft zu beschließen. Ähnliche Regelungen bestehen in BY, NDS und NRW (vgl. Buß 2002: 68 FN 46, 124).

⁶⁴ Gute Übersichten dazu bieten Wehling (1999: 553 ff.), Andersen (2003a: 201 f.), Kleinfeld/Nendza (1996: 75 ff.); Knemeyer (1998: 111 ff.); Naßmacher/Naßmacher (2007: 201 ff.); Kersting (2004: 64 ff.); Gerlach (2009: 189 ff.).

⁶⁵ Die Wahl des Bürgermeisters durch die Vertretungskörperschaft unterschied die Bürgermeister- von der Süddeutschen Ratsverfassung (vgl. u. a. Wehling 1998: 24; Knemeyer 1997: 208).

unterschieden werden (vgl. Holtkamp 2005: 18 ff. m. H. a. weitere Quellen). Der Konvergenz sind die Anpassung der Kommunalverfassungen (Ausnahmen: HE und Bremerhaven) an die Süddeutsche Ratsverfassung (vgl. Wehling 1998: 20; Kersting 2004: 65; Rudzio 2006: 341) sowie die flächendeckende Einführung der Bürgermeisterdirektwahl⁶⁶ zuzurechnen (vgl. Andersen 2003a: 201; Wehling 1998: 25). Trotz Veränderung der inneren Kommunalverfassung änderten sich die Kräfteverhältnisse nicht: Die institutionelle Kompetenzverteilung zwischen Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsorgan blieb nahezu unverändert (Divergenz). Die Reihenfolge in der Nennung der „starken“ und „schwachen“ Bürgermeister⁶⁷ ist konstant, lediglich der Abstand hat sich ein wenig verkürzt (vgl. Holtkamp 2005: 22). Schließlich ist HE nach wie vor „[...] das Bundesland, welches seine kommunale Vertretungskörperschaft im Bundesvergleich mit am stärksten und seine kommunalen Hauptverwaltungsorgane mit am schwächsten ausgestaltet“ (Buß 2002: 146).

Je mehr Kompetenzen und Bedeutung die Kommunalverfassung dem Bürgermeister verleiht, desto geringer ist die Bedeutung von Parteien⁶⁸ (vgl. Egner/Heinelt 2005: 161; Bogumil/Holtkamp/Kißler 2004: 74; Bogumil 2001c: 100). Hat die Direktwahl die Stellung des Bürgermeisters insgesamt aufgewertet (vgl. Buß 2002: 38 m. H. a. Meyer 1993: 197), ist seine Position v. a. in Bundesländern, deren Kommunalverfassung einen vglw. schwachen Bürgermeister definiert, von den politischen Mehrheitsverhältnissen bestimmt. Sein Handlungsspielraum ist dort als Vertreter einer Minderheitspartei beschränkt (vgl. Wehling 1999: 556), andernfalls auch unter der HGO dominant (vgl. Buß 2002: 37 m. H. a. weitere Quellen). Im Gegensatz dazu entwickeln sich unter der Süddeutschen Ratsverfassung „konkordanzdemokratische Verhaltensmuster“ (Wehling 1999: 554): Unabhängige Bürgermeister oder gar Vertreter der Minderheitspartei können dort leichter „regieren“ (vgl. Kleinfeld/Nendza 1996: 76).

Zur Analyse der Einflüsse der Kommunalverfassung auf die Reformgestaltung wurden zwei „Kommunalverfassungsindexe“ gebildet, weil nicht alle Gestaltungsfaktoren der Kommunalverfassungen, auf denen die Indexe basieren, en detail berücksichtigt werden können. Sie bringen im Wesentlichen die Einflussstärke des Bürgermeisters im kommunalverfassungsrechtlichen Beziehungsgeflecht zum Ausdruck⁶⁹.

Nachfolgend werden die dem Kommunalverfassungsindex von Holtkamp zugrunde liegenden Kriterien skizziert (vgl. Abb. 2-1).

⁶⁶ Die Bürgermeisterdirektwahl beeinflusst die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Bürgermeister (vgl. dazu auch Kap. 5.4.3.2.1). „Die Loyalitätsbindung des direkt gewählten Verwaltungschefs ändert sich“ (Meyer 2001: 70). Es entwickelt sich ein Spannungsverhältnis zwischen „[...] der politischen Grundmaxime der externen kommunalpolitischen Verantwortlichkeit des Politik- und Verwaltungschefs und dem managerialistischen Imperativ verwaltungsin-
terner Zuständigkeits- und Verantwortungsdelegation und Flexibilisierung“ (Wollmann 2001: 42).

⁶⁷ Ausschlaggebender sind konkordanz- und konkurrenzdemokratische - zu den Merkmalen unterschiedlicher Demokratieformen (vgl. u. a. Bogumil 2002b: 153 ff. m. H. a. weitere Quellen) - Einstellungen und Strukturen: Liegen konkurrenzdemokratische Strukturen vor und entsprechen sich Bürgermeister- und Ratsmehrheit, ist mit einem sehr starken Bürgermeister zu rechnen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2005: 84; Gehne/Holtkamp 2005: 109).

⁶⁸ Die Kommunalverfassung ist eine Einflussgröße der Parteipolitisation (vgl. Holtmann 1998: 209). Die „parteipolitische Unabhängigkeit“ der Verwaltungsspitze in BW wird ferner durch wahltechnische Bestimmungen gefördert (vgl. ebd.: 109; Bogumil 2001c: 181). Neben den institutionellen Faktoren nehmen die lokale politische Kultur - sie kann die Wirkungen der Kommunalverfassung sogar „überdecken“ (vgl. Wehling 1991: 159) - sowie das Persönlichkeitsprofil der Bürgermeister (vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2004: 68) und die Stadtgröße (vgl. auch Kap. 2.5) Einfluss.

⁶⁹ Die Kommunalverfassungsindexe gehen auf Untersuchungen zurück, die die Charakteristika der verschiedenen Kommunalverfassungen behandeln. Je nach Ausprägung eines Kriteriums wurden Punktwerte vergeben, die die Gestaltung des Faktors zugunsten eines starken Bürgermeisters bzw. einer starken Vertretungskörperschaft wiedergeben. Je höher der Punktwert, desto stärker ist die kommunalverfassungsrechtliche Position des Bürgermeisters. Grundlage der Indexe sind die Untersuchungen (5 Kriterien) von Holtkamp (2005) und Buß (2002). Letztgenannte untersucht 31 Kriterien (vgl. dazu Anhang 11-2).

		BW	SN	SA	RP	BY	TH	MV	SH	SL	BRA	NDS	NRW	HE
1	Verbundene Wahl und Amtszeit des BM	3	3	3	3	1	2	3	3	3	3	1	1	2
2	Laufende Geschäfte	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	2
3	Geschäftskreise der Beigeordneten	2	2	3	2	3	2	2	2	1	1	3	1	1
4	Kollegiales Verwaltungsgremium	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	2	1
5	Vorsitz und Stimmrecht im Rat	3	3	2	3	3	3	1	1	2	2	2	3	1
1) Verbundene Wahl und Amtszeit des BM: 1 = verbundene Wahl, Amtszeit Rat und BM fünf bis sechs Jahre; 2 = nicht verbundene Wahl, Amtszeit BM fünf bis sechs Jahre; 3 = nicht verbundene Wahl, Amtszeit sieben Jahre oder mehr 2) Laufende Geschäfte: 1 = Vorbehalt- und Rückholrechte des Rates; laufende Geschäfte auf kollektives Verwaltungsorgan übertragen (HE); 3 = BM alleine 3) Geschäftskreise der Beigeordneten: 1 = Geschäftskreise werden vom Rat alleine bestimmt; 2 = BM legt Geschäftskreise mit Zustimmung oder Einvernehmen mit dem Rat fest; 3 = BM legt die Geschäftskreise alleine fest 4) Kollegiales Verwaltungsgremium: 1 = Magistrat, kein Weisungsrecht des BMs; 2 = kollegiales Verwaltungsgremium mit geringen Kompetenzen; 3 = monokratischer Verwaltungsleiter mit unbegrenztem Weisungsrecht 5) Vorsitz und Stimmrecht des BM im Rat: 1 = BM hat ein Stimmrecht im Rat, ein Ratsmitglied ist Vorsitzender des Rates; 2 = BM hat entweder Vorsitz oder Stimmrecht im Rat; 3 = BM hat Vorsitz und Stimmrecht im Rat														

Abb. 2-1: Kommunalrecht im Bundesländervergleich (Quelle: Holtkamp 2005: 21)

- Amtszeit des Bürgermeisters und Kopplung von Bürgermeister- an die Ratswahlen: Die Unabhängigkeit des Hauptverwaltungsorgans ist wesentlich durch die Synchronität⁷⁰ seiner Amtszeit mit der Wahlzeit der Vertretungskörperschaft bestimmt (vgl. Buß 2002: 57 f.). Ein weiteres Kriterium ist die Dauer der Amtszeit des Bürgermeisters. Eine lange Amtsdauer und nicht synchrone Wahlen werfen die Position des Bürgermeisters auf.
- Laufende Geschäfte: Die Allzuständigkeit der Vertretungskörperschaft ist zumeist durch die Übertragung der laufenden Geschäfte, die am umfangreichsten sind (vgl. Buß 2002: 69), an das Hauptverwaltungsorgan eingeschränkt. Damit beschnitten ist ein etwaiges Rückholrecht der Vertretungskörperschaft, das lediglich in wenigen Kommunalverfassungen vorgesehen ist (vgl. ebd.: 72 f., 142 f.). Die Vertretungskörperschaft kann lediglich im Rahmen ihrer rechtlichen Kompetenzen den Einflussbereich des Bürgermeisters einzudämmen versuchen (vgl. Sensburg 2004: 138) oder allgemeine Verwaltungsrichtlinien setzen (vgl. Buß 2002: 64).
- Definition der Geschäftskreise der Beigeordneten: Werden die Kompetenzen und Aufgabengebiete der Beigeordneten durch die Vertretungskörperschaft festgelegt, sind die Handlungsfreiheiten des Bürgermeisters eingeschränkt (vgl. ebd.: 60).
- Kollegiales Verwaltungsgremium: Fast alle Gemeindeordnungen sehen die Möglichkeit vor, ab einer gewissen Gemeindegroße ein kollegiales Verwaltungsgremium einzurichten. Es ist in RP, NRW, NDS und HE zwingend. Die Weisungsrechte des Bürgermeisters gegenüber dem Beigeordneten definieren seine Stellung. Ohne Weisungsrechte gewinnt die Vertretungskörperschaft an Einfluss (vgl. ebd.: 59 f.; Holtkamp 2005: 20).
- Vorsitz und Stimmrecht des Bürgermeisters in der Vertretungskörperschaft: Eine vom Bürgermeister unabhängige Leitung der Vertretungskörperschaft und der Ausschüsse mindert die Macht des Bürgermeisters. Wer die „parlamentarische“ Leitung hat, bestimmt über die Tagesordnung und kann das Ergebnis der Entscheidungsfindung beeinflussen. Die Beeinflussungsmöglichkeiten des Bürgermeisters sind mit zusätzlichem Stimmrecht am größten (vgl. Buß 2002: 61).

⁷⁰ Umso mehr Bürgermeister- und Ratswahlen auseinander liegen, desto wahrscheinlicher sind Kohabitationen (vgl. Holtkamp 2005: 32). Deshalb sind Kohabitationsmehrheiten in BW häufiger als in NRW (vgl. ders. 2006: 193; Gehne/Holtkamp 2005: 135; Kleinfeld/Treutler 1996: 213), das Wahlverhalten unterscheidet sich bei parallel stattfindenden Wahlen kaum (vgl. Buß 2002: 57).

2.2.2 Auswertungen im Kontext kommunalverfassungsrechtlicher Bestimmungen

Die folgenden Auswertungen untersuchen den Zusammenhang zwischen Kommunalverfassung einerseits und dem Reformmanagement (vgl. Kap. 5.1 bis 5.3) sowie der Bedeutung der politischen Reformakteure (Verwaltungsführung und Fraktionen) im Reformgeschehen andererseits (vgl. Kap. 5.5). Neben einer allgemeinen Analyse werden die etwaigen Einflüsse der Kommunalverfassung im Kontext der Akteursvariablen betrachtet. Hierbei ist stets zu beachten, dass die zugrunde liegende Fallzahl (v. a. in der akteursspezifischen Betrachtung) gering⁷¹ und somit empfindlich für andere, nicht berücksichtigte Einflussfaktoren wie Parteipolisierung, Stadtgröße oder Mehrheitsverhältnisse ist.

Akteure im Reformprozess: Rollen zu Reformbeginn (Frage 4.1) (Nr. 13 - 5)

Die Kommunalverfassung⁷² korreliert nicht signifikant mit den anfänglichen Rollen der politischen Reformakteure im Reformprozess.

In der akteursspezifischen Betrachtung bescheinigen Minderheitsfraktionsvorsitzende Bürgermeister in einer kommunalverfassungsrechtlich starken Stellung keine besondere Bedeutung. Sie attestieren unter diesen Umständen den Fach- (-0,390**) und Querschnittsdezernenten (-0,513**) sowie - als einzige Akteure - den Mehrheitsparteien (-0,377*) eine reforminitiiierende Rolle. Die Wertungen anderer Reformakteure korrelieren nur sehr schwach mit der Kommunalverfassung.

Kommunalverfassung und das Reformmanagement (Fragen 5.2, 6, 6.2, 6.4, 6.5) (Nr. 13 - 2)

Die Haltung gegenüber der Reform ist maßgeblich vom Reformmanagement bestimmt (vgl. Kap. 5). V. a. im Falle der Ratsvertreter kann die Kommunalverfassung (mittelbar) Einfluss auf das Reformmanagement nehmen.

Die aktive Beteiligung der Politik - die Auswertung zum Phasenmodell basiert auf den Angaben der Fraktionsführer - in der Planungs- und Konzeptions-, der Umsetzungs- und der Weiterentwicklungsphase korreliert signifikant (-0,254* / -0,414** / -0,314**; Index: -0,277*) mit der Kommunalverfassung. Das gilt auch für die Bewertung der Kommunikationsprozesse (Index: -0,285*). Besonders ausgeprägt ist die statistische Beziehung mit der Einbindung aller Ratsmitglieder in den Kommunikationsprozess (-0,434**). Eine starke Position des Bürgermeisters fördert in der Gesamtbetrachtung die Mitwirkung der Politik an der Reformarbeit: Die Berücksichtigung der Interessen der Politik in der Reformarbeit, die eher ein Ergebnis des Reformmanagements (vgl. Kap. 5.3.6.4) findet dann eher Beachtung (-0,190; Sig. 0,056).

Die Angaben der Fraktionsführer unterscheiden sich massiv. Während die Wahrnehmung der Beteiligung der Mehrheitsfraktionsvorsitzenden unabhängig vom kommunalverfassungsrechtlichen Rahmen ist, geben Minderheitsfraktionsführer eindeutig bessere Wertungen bei einem kommunalverfassungsrechtlich starken Bürgermeister ab. Aktive (-0,405**) und passive (-0,295) Beteiligung, Kommunikation (-0,443**) und Projekterfahrungen (-0,558**) fallen vor diesem Hintergrund - anders als bei den übrigen Akteuren - signifikant besser aus. Folglich finden die Interessen der Politik (-0,423**) eher Beachtung im Reformgeschehen.

Korreliert in der Gesamtbetrachtung die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft sowie innerhalb der Vertretungskörperschaft im Zusammenhang mit der Ver-

⁷¹ Vgl. Kap. 1.2.2

⁷² Vgl. Anhang#KomVerf_Politik; Anhang#KomVerf_Beteiligung

waltungsreform nicht signifikant, ergeben sich je nach Akteursstatus unterschiedliche Beziehungen. Minderheitsfraktionsvorsitzende beurteilen die Zusammenarbeit in (-0,313* / -0,304) bzw. zwischen (-0,193 / -0,132*) den Gremien umso besser, je höher der Kommunalverfassungsindex ist.

Die vermeintlichen Spannungen innerhalb der Vertretungskörperschaft kommen auch in Bezug auf die anfängliche Verständigung auf Reformeinstieg, -ziele, -instrumente und -abwicklung zum Ausdruck. Eine starke Position des Bürgermeisters wirkt sich zu Reformbeginn positiv aus (Index: -0,295*). In der Einzelbetrachtung stellt sich dieser Zusammenhang wesentlich klarer aufseiten der Minderheitsfraktionsvorsitzenden dar. Sie beurteilen alle Items umso schlechter, desto schwächer die kommunalverfassungsrechtliche Position des Bürgermeisters ist (Index: -0,420**).

2.3 Finanzen und öffentlicher Dienst

2.3.1 Der öffentliche Dienst

Personalbestand

Der kommunale Personalbestand⁷³ hat zwischen 1960 und 1990 angesichts des immensen Aufgabenschubs (vgl. Kap. 2.1.3) mehr als die Hälfte zugenommen (vgl. Lorenz/Wollmann 1998: 499). Infolge der Wiedervereinigung wuchs der Personalbestand erneut und erreichte 1991 mit 6,7 Mio. Mitarbeitern seine Höchstmarke (vgl. Machura 2003b: 448). Im öffentlichen Dienst⁷⁴ waren 6/2007 etwa 4,54 Mio. Menschen beschäftigt, davon 3,66 Mio. Menschen bei Bund (netto), Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften. Die Kommunen beschäftigten 1,24 Mio. Mitarbeiter (vgl. Statistik Portal 2008).

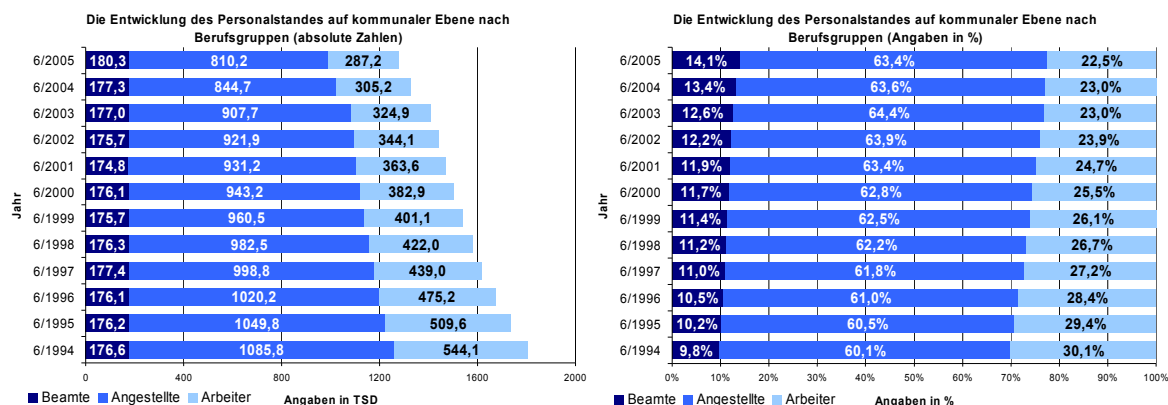


Abb. 2-2: Die Entwicklung des kommunalen Personalbestandes nach Berufsgruppen (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes 2008a)

Nicht zuletzt wegen der enormen Bedeutung der Leistungsverwaltung unterschreitet der Beamtenanteil auf kommunaler Ebene deutlich die Quoten der Landes- und Bundesebene und beträgt insgesamt nur 14,1%. 63,4% der Kommunalbediensteten sind Angestellte (Gesamtdurchschnitt des öffentlichen Dienstes: 47,4%) (vgl. Abb. 2-2). Der Verbeamtungsgrad ist im Osten wesentlich ge-

⁷³ Bei Zugrundelegung des Vergleichsmaßstabes „Beschäftigte im öffentlicher Sektor“ liegt die BRD trotz „Sozialstaat“ international auf einem Mittelfeldplatz (vgl. Naschold 1997b: 92 f.; ders. 1997a: 179; Derlien 2002b: 232).

⁷⁴ Unterteilt nach Verwaltungsbereichen dominiert die soziale Sicherung (vgl. Palm 2005b: 322), die auf kommunaler Ebene dicht gefolgt von den Krankenhäusern das meiste Personal beschäftigt (vgl. Kuhlmann 2006b: 75).

ringer als im Westen (vgl. Derlien 2002b: 236). Er sinkt in den ostdeutschen Kommunen stärker als im Westen. Nur 2% des Personals sind dort Beamte (vgl. Kuhlmann 2006b: 78).

Personalausgaben

Die Personalausgaben im öffentlichen Dienst betrugen 2005 insgesamt 163,8 Mrd. €. Davon tragen die Kommunen 41,0 Mrd. € (vgl. BMI 2006: 96). Die Personalausgaben haben sich zwischen 1950 und 1990 verfünfunddreißigfach. In Relation zum BIP stieg⁷⁵ die Personalausgabenquote in diesem Zeitraum um 40% an. Mitte der 1990er wurden 40% der Steuereinnahmen für Personal aufgewendet (vgl. Färber 1995: 209 f.). Der Personalkostenanteil ist in der öffentlichen Verwaltung erheblich größer als in der Privatwirtschaft (vgl. Naschold 1993: 74). Er steht in einem Missverhältnis zu den Leistungen (Produktivität) (vgl. Koch 2003b: Sp.1567) und blockiert Sachausgaben (vgl. Banner 1998: 43). Folglich ist ein Personalabbau unausweichlich (vgl. Klages 1997b: 521; Färber 1995: 217 f.), um schließlich die Verschuldung zu bremsen, die finanzielle Handlungsfähigkeit zu wahren (vgl. Wewer 1998: 47; Palm 2005b: 322) und die Konkurrenzfähigkeit öffentlicher Anbieter zu gewährleisten (vgl. Schedler 1996: 224).

Auf kommunaler Ebene wurden zwischen 1994 und 2005 29,3% des Personalbestandes eingespart⁷⁶. Besonders betroffen war der Osten (vgl. dazu Kap. 2.6): Während die ostdeutschen Kommunalverwaltungen ihren Personalbestand von 1991 bis 2001 um über 53% senkten, bauten die westdeutschen Kommunalverwaltungen „nur“ 13% der Stellen ab (vgl. Kuhlmann 2006b: 83). Die Ausgaben für Personal beliefen sich 2007 in den neuen Bundesländern auf 6,8 Mrd. €, in den alten Bundesländern auf 33,7 Mrd. € (vgl. Anhang 11-7). Von den Stellenstreichungen⁷⁷ sind hauptsächlich Arbeiter und mit Abstrichen Angestellte betroffen (vgl. Abb. 2-2).

2.3.2 Finanzsituation der Kommunen

2.3.2.1 Finanzwirtschaftliche Entwicklungen

Die Finanzlage der Kommunen⁷⁸ entwickelt sich seit Mitte der 1970er Jahre negativ (vgl. Bogumil 2001c: 66), obwohl sich die Steuereinnahmen zwischen 1980 und 2002 nahezu (wegen Gewerbesteuer, Lohn- und Einkommensteuer) verdoppelten (vgl. Dietz 2003: 651). Die Kosten der Wiedervereinigung⁷⁹ und der Konjunktureinbruch 1993 verschlimmerten die Finanzsituation. V. a. die (westdeutschen) Kommunen litten darunter (vgl. Reichmann/Haiber 1994: 185), die sich einem Ausgaben- und Aufgabeanstieg bei gleichzeitig zurückgehenden⁸⁰ Steuereinnahmen (vgl. Färber

⁷⁵ Neben dem Aufgabenzuwachs ist hierfür die Kurzsichtigkeit der Politik (keine Rückstellungen für Pensionen, Übernahme eines Großteils der Krankenkosten) verantwortlich (vgl. dazu Palm 2005b: 323 f.; Färber 1995: 210 f.).

⁷⁶ Diverse Beispiele geben die Radikalität des Personalabbaus wieder. Waren in Magdeburg 1991 ca. 17 TSD Menschen beschäftigt, waren es 1996 bereits weniger als 8 TSD (vgl. Borchers 1998: 143). In Schwerin wurden Zweidrittel des Mitarbeiterbestandes abgebaut (vgl. Bogumil u. a. 2007: 193). Allerdings ist zu bedenken, dass die in der Kernverwaltung abgebauten Stellen dem öffentlichen Sektor häufig nicht verloren gehen. In Offenburg (vgl. Bogumil u. a. 2007: 241 f.), Oberhausen (vgl. Finken 1999: 235), Solingen (vgl. Schneider 2001: 121) oder Magdeburg (vgl. Borchers 1998: 144 f.) wurde Personal „ausgelagert“.

⁷⁷ Damit brechen Karriere- und Entwicklungsmöglichkeiten weg (vgl. Hauschild 1997: 584). Davon sind die genannten Gruppen am stärksten betroffen (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2004: 61).

⁷⁸ Einen Überblick bieten Anhang 11-5 bis Anhang 11-7.

⁷⁹ Seit 1989 nahm die Gesamtverschuldung der BRD bis 1997 um 1,2 Billionen DM zu, was nach einer Schätzung der Bundesbank zu mehr als der Hälfte auf die Wiedervereinigung zurückzuführen ist (vgl. Wewer 1998: 47). Die Verschuldung von Bund und Ländern steigerte sich fast viermal so schnell wie die der Kommunen (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: 171).

⁸⁰ Diverse gesetzliche Änderungen und (die Sensibilität für) Konjunkturfälle sind in diesem Zusammenhang zu nennen (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 446; Dietz 2003: 652; Vesper 2002: 151 f., 164; Bull 2002: 88).

1997: 58 f.) sowie der Beteiligung an den Wiedervereinigungskosten ausgesetzt sahen (vgl. Kleinfeld 1996: 300 f.). Gegen Ende der 1990er Jahre stellte sich kurzfristig dank einmaliger Sondereffekte (vgl. Mäding 2001b: 360 f.) eine finanzielle Erholung ein. Negative Finanzierungssalden folgten, die 2003 im Zeitvergleich einen Tiefpunkt⁸¹ erreichten (vgl. Abb. 2-3). Die Investitionen unterschritten das Niveau des Jahres 1992 (vgl. Belzer 2005: 374). Dank der konjunkturellen Entwicklung verbesserte sich die kommunale Haushaltslage in der Folgezeit wieder. Damit in Verbindung stehen die stark zunehmenden Steuereinnahmen sowie die Entlastung der Kommunen durch die 2005 eingeführte Grundsicherung für Arbeitssuchende (vgl. dazu Jantz 2004: 39 ff.). Schließlich erreichten die Kommunen 2007 mit einem Überschuss von 8,6 Mrd. Euro ihr historisch bestes Ergebnis (vgl. BMF 2008b: 1).

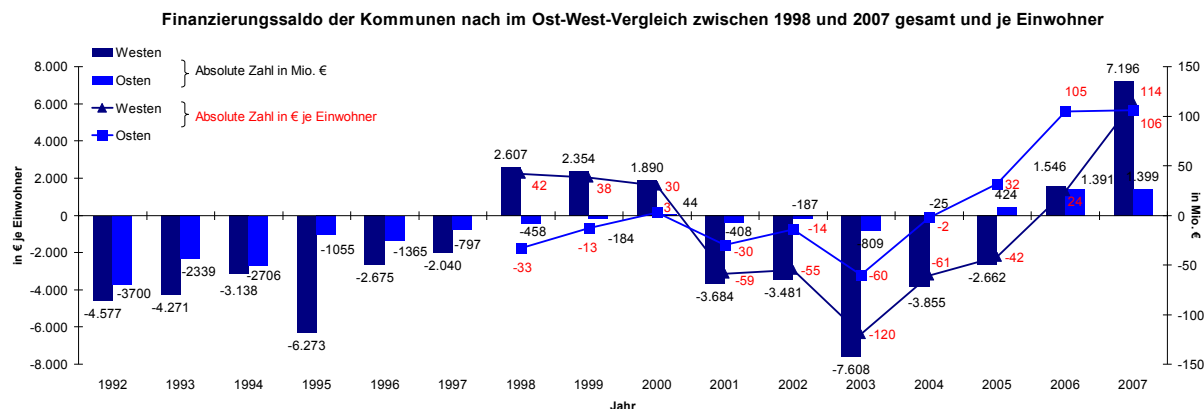


Abb. 2-3: Finanzierungssaldo der Kommunen (ohne Stadtstaaten) im OW-Vergleich zwischen 1992 und 2007 gesamt und je Einwohner (Quellen: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des BMF 2008a und BMF 2002)

Die angespannte Finanzlage der Kommunen ist neben kommunalem Missmanagement auf Bundes- und Landeseinflüsse zurückzuführen (vgl. Holtkamp 2006: 194; Gerlach 2009: 179). Die einschneidenden Eingriffe in die kommunale Finanzautonomie (vgl. auch Eickmeyer/Bissinger 2002: 37) führen zu Forderungen nach einer Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kommunen (vgl. Oppen/Wegener 1997: 171 f.), denen bislang nicht nachgekommen ist (vgl. Budäus/Grüning 2005: 8). Die Finanzautonomie⁸² der Kommunen ist unzulänglich. Sie sind nicht in der Lage, sich selbst zu finanzieren, was Ausdruck in einem (vertikalen und horizontalen) kommunalen Finanzausgleichs⁸³ findet. Die Bedeutung der Zuweisungen⁸⁴ der Länder (vertikaler Aus-

⁸¹ 75% der DSt-Mitglieder konsolidierten 2003 den Haushalt. Ca. 5 TSD Städte/Gemeinden standen unter Beobachtung der Kommunalaufsicht (vgl. Belzer 2005: 375), worunter v. a. ostdeutsche Städte und Städte NRWs fielen (vgl. BMF 2008: 8 f.; Bogumil/Holtkamp 2005: 41). Die Lage spitzte sich in der Vergangenheit weiter zu (vgl. Holtkamp 2006: 194; SMC 2006: 10; Gerlach 2009: 182).

⁸² Um die kommunalen Einnahmen konjunkturunabhängiger zu gestalten und die Kommunen zu einem antizyklischen Verhalten zu animieren, wurde die Trennung in indirekte Steuern (Bund), direkte Steuern wie Einkommen- und Körperschaftsteuer (Land) und Realsteuern (Kommunen) mit der Finanzreform 1969 in einen Finanzverbund umgewandelt. Die Kommunen führen seit 1970 einen Teil der Gewerbesteuererinnahmen an Bund und Länder ab, erhalten dafür einen Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer, die zu einer wichtigen (2007: 35% der kommunalen Steuereinnahmen, vgl. BMF 2008a: 2) „Steuerquelle“ wurde (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 444; Wehling 1999: 548 f.; Naßmacher 1999: 332 f.). Das Ziel, die Kommunen in eine systematische Konjunktursteuerung (StWG) einzubeziehen (antizyklisches Verhalten), misslang jedoch, was u. a. auf die Investitionszuweisungen von Bund und Ländern zurückzuführen ist (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 457; KGSt 1993: 7 f.). Die Kommunalfinanzen bleiben abhängig von der konjunkturellen Entwicklung, was sich durch die Rücknahme der Gewerbekapitalsteuer, die durch einen Anteil an der Umsatz- und Einkommensteuer (Art 106 V, V a GG) kompensiert wurde, verstärkte (vgl. Pünder/Waldhoff 2006: 7).

⁸³ Ziel ist es, „[...] allen Kommunen [...] einen finanziellen Mindeststandard zu gewährleisten [...] sowie übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen ihnen abzubauen [...]“ (Dietz 2003: 648). Eingehend dazu ebd. (648 ff.) sowie Hidien (2006: 518 ff.), Karrenberg/Münstermann (1998: 447 ff.) und Eickmeyer/Bissinger (2002: 35 ff.).

gleich), die sich zwischen 1980 und 2002 mehr als verdoppelten (vgl. Dietz 2003: 653), ist immens. Ostdeutsche Städte sind davon in besonderer Weise betroffen (vgl. Kap. 2.3.2.2). Insbesondere die Länder versuchen seit den Veränderungen 1969 mit dem Ausbau der sog. Zweckzuweisungen „[...] über den goldenen Zügel auf das Ausgabeverhalten und insbesondere auf die Investitionspolitik der Städte [...] Einfluss zu nehmen“ (Karrenberg/Münstermann 1998: 450; siehe u. a. auch Naßmacher 1999: 333; Mäding 2003: 430; Wehling 1999: 548; ders. 1986: 63 f.). Dadurch sind die Kommunen unmittelbar von Konsolidierungsmaßnahmen auf Landesebene betroffen (vgl. Dietz 2003: 653; Wewer 1998: 57). Einerseits schränken die Zuweisungen die Handlungsspielräume der Kommune für freiwillige Aufgaben ein, da sie mit einem Eigenanteil verbunden sind (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: 176 f.). Andererseits fördert „[das] komplizierte System der Zuweisungen und des kommunalen Finanzausgleichs [...] das Anspruchsdenken der Kommunen, ohne eigene Kräfte zu mobilisieren“ (Grüske/Maier 2001: 178).

2.3.2.2 Finanzindikatoren der Kernverwaltung

Einnahmeseite

Die größten Blöcke auf der Einnahmeseite⁸⁵ der Kernverwaltung⁸⁶ stellen Steuern in Form von eigenen Steuern (örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern, Realsteuern) und „Verbundsteuern“ (Teil der Einkommen- und Körperschaftssteuer - im Jahr 2008: 15%), Finanzzuweisungen (v. a. der Länder), Gebühren und Beiträge (zustimmungspflichtig) sowie die Kreditaufnahme dar (vgl. Andersen 2003a: 200). Steuereinnahmen - hierbei sind die örtlichen Steuern „fiskalisch nahezu unbedeutend“ (Gerlach 2009: 178) - und Zuweisungen sind wesentlich wichtiger als Gebühren, Steuereinnahmen sind angesichts der Wirtschaftskraft in den westdeutschen Städten bedeutender⁸⁷ als in ostdeutschen (vgl. dazu auch Karrenberg/Münstermann 1998: 439, 451; Kleinfeld 1996: 299; Mäding 2001b: 360). In beiden Teilen der Republik nahm der Anteil der Steuern über die Jahre bei gleichbleibenden Zuweisungen tendenziell zu; Gebühren verloren v. a. in Städten der alten Bundesländer an Bedeutung (vgl. dazu Anhang 11-7).

Ausgabenseite

Der Ausgabenbereich „soziale Sicherung“ wuchs kontinuierlich an und stellt heute den zweitgrößten Ausgabenblock der kommunalen Haushalte dar. Ihr Anteil an den kommunalen Ausgaben hat sich zwischen 1980 und 1996 von durchschnittlich 12% auf 21% fast verdoppelt (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 456) und ist seitdem weiter angestiegen. Aufgrund des hohen Dienstleistungsanteils⁸⁸ und des umfangreichen kommunalen Aufgabenportfolios sind die Personalausgaben nach wie vor der größte Kostenblock (vgl. Kap. 2.3.1).

Investitionen

Investitionen sind eine wichtige Voraussetzung für das Wirtschaften privater Akteure schaffen (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 457) und ein Gradmesser der Leistungsfähigkeit der Kommunen

⁸⁴ Den größten Zuweisungsanteil machen allgemeine Finanzzuweisungen aus. Daneben sind zweckgebundene Zuweisungen, Zuweisungen für laufende Geschäfte (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises) oder Zuweisungen für Investitionen, die sich nicht nur aus dem kommunalen Finanzausgleich speisen, zu nennen (vgl. Dietz 2003: 653; Mäding 2003: 433; Wewer 1998: 56; Naßmacher/Naßmacher 2007: 176, 184; Rudzio 2006: 356).

⁸⁵ Vgl. dazu Anhang 11-8

⁸⁶ Als „Kernverwaltung“ wird die Stadtverwaltung ohne die ausgelagerten Aufgabenbereiche verstanden. Die kommunalen Beteiligungen thematisiert Kap. 2.3.2.3.

⁸⁷ Während im Westen die Steuereinnahmen einen Anteil von 46,4% und die Finanzzuweisungen 28,3% ausmachten, standen im Osten 52,7% Finanzzuweisungen 26,3% Steuereinnahmen gegenüber.

⁸⁸ 90% des kommunalen Outputs stellen Dienstleistungen dar (vgl. u. a. Banner 1993b: 57).

darstellen (vgl. Vesper 2002: 151, 160). Kommunen leisten bis zu 75% der öffentlichen Investitionen (vgl. Knemeyer 2006a: 194). Die Sachinvestitionen gingen seit 1992 nahezu kontinuierlich zurück. Insbesondere in den neuen Bundesländern wurden Bauinvestitionen drastisch reduziert; die Zuweisungen der Länder gewinnen an Bedeutung (vgl. Anhang 11-7).

Verhältnis von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

Wegen der Bedeutung kommunaler Investitionen ist der kommunale Haushalt im Gegensatz zu Bund und Ländern seit der Haushaltsreform 1974 in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt unterteilt (vgl. dazu u. a. Störmann 1997: 42; Kuban 1998b: 478 f.; Schwarting 2006: 555 f.). Die Finanzierung des Vermögenshaushalts ist abhängig von dessen Zuführungen und der Nettokreditaufnahme (vgl. Schwarting 1997: 137). Die Zuführung des Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt, die den Überschuss des Verwaltungshaushalts darstellt, gilt als zentrales Kriterium zur Beurteilung der Finanzkraft einer Gemeinde (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 438). Sie wird im Verwaltungshaushalt als Ausgabe und im Vermögenshaushalt als Einnahme erfasst und dient zur Finanzierung von Investitionen. Eine Mindestabführung ist gesetzlich vorgeschrieben (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 25). Die Abführung⁸⁹ muss mindestens die Kreditbeschaffungskosten und die ordentlichen Tilgungen von Krediten decken⁹⁰. Ist die Zuführung größer als die Kredittilgung, so stehen neue Mittel (Netto-Investitionsrate, „freie Spitze“) für neue Investitionen zur Verfügung (vgl. Schmitz 2000: 132 f.). Ohne Zuführen sind die Gemeinden zu zusätzlichen Einnahmen für den Vermögenshaushalt gezwungen (Ersatzdeckungsmittel), die einen Substanzverlust bedeuten können (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 25 f.; Karrenberg/Münstermann 1998: 455). Die Deckung des Defizits ist im nächsten Jahr zwingend (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 438).

Schulden

Die öffentliche Hand wies 2007 einen Schuldenstand in Höhe von 1,51 Billionen Euro aus (vgl. Abb. 2-4).

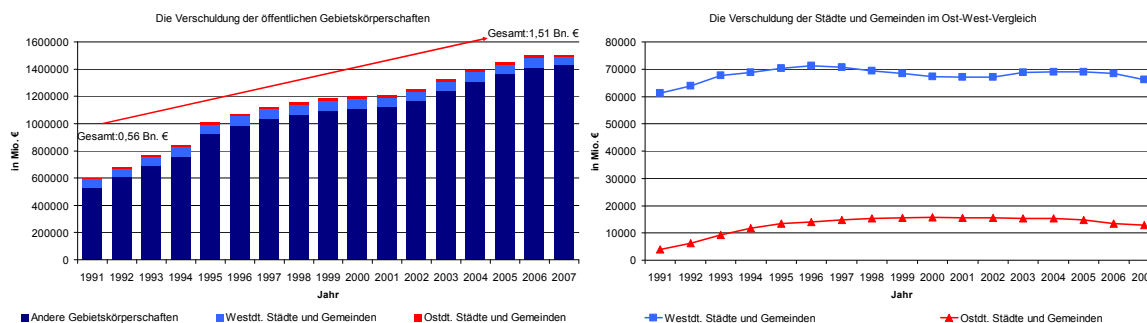


Abb. 2-4: Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte sowie der Städte und Gemeinden (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des BMF 2008 c bis f)

Davon tragen die Gemeinden und Gemeindeverbände 84 Mrd. € (vgl. BMF 2008b: 2). Aufgrund der DDR-Vergangenheit (vgl. dazu auch Kap. 2.4.1) mussten ostdeutsche Kommunen erhebliche Belastungen verkraften (vgl. Kleinfeld 1996: 269), sodass sie trotz anfänglicher Sonderprogramme innerhalb eines Jahrzehnts den Verschuldungsstand westdeutscher Kommunen je Einwohner erreichten (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 456, 460). Neben ostdeutschen Städten ist der Schuldenstand in größeren Städten immens (vgl. Wewer 1998: 49). Ein Schuldenabbaumanage-

⁸⁹ Im neuen Konzept mit Ergebnishaushalt (vgl. Kap. 4.3.2) ist gefordert, „[...] dass aus den laufenden Erträgen auch der gesamte Substanzverzehr gedeckt werden muss [...]“ (Pünder 2006a: 92).

⁹⁰ Da Pflichtabführungen die Tilgung sichern sollen, haben Städte mit hohen Transferzahlungen und schwacher Steuerkraft geringere Verschuldungsmöglichkeiten (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 455 f.).

ment ist unausweichlich, da dadurch die Zinsausgaben stark anstiegen. Die Städte müssen jährlich einen Zinsaufwand von rund 5,1 Mrd. € aufbringen (West: 4,4, Ost: 0,7).

Die im Vergleich zu Bund und Ländern relativ geringe Verschuldung ist womöglich den besonderen kommunalen Rechtsbestimmungen geschuldet (vgl. u. a. Belzer 2005: 376), da die Kreditaufnahme nur zur Finanzierung von Investitionen möglich ist. Lediglich die Ausgaben des Vermögenshaushalts sind also der Kreditfinanzierung zugänglich. Des Weiteren steht sie in der Rangfolge zulässiger Einnahmequellen am Ende und verlangt eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde⁹¹ (vgl. Kuban 1998b: 479; Schliesky 2006: 419). Intention ist, dass die Schuldenaufnahme nicht die undefinierte kommunale Leistungsfähigkeit (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: 172) übersteigt. Allerdings ist die Begrenzung nur formaler Natur, weil Kassenkredite (laufende Ausgaben) nicht unter diese Restriktion fallen (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 456).

Hebesatz der Gewerbesteuer

Gemeinden steht das Aufkommen der Gewerbe- und Grundsteuer sowie sonstiger örtlicher Verbrauchs- und Aufwandssteuern zu (Art. 106 VI GG). Sie dürfen die Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer selbst bestimmen. Die Gewerbesteuerereinnahmen sind von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der Steuergesetzgebung des Bundes abhängig. Einbußen treffen die Kommunen besonders hart, sie eine ihrer Haupteinnahmequellen ist. Sie machte 2007 45,5% der kommunalen Steuereinnahmen aus (vgl. BMF 2008a: 2) und ist ein Indiz für die „finanzielle Unabhängigkeit“ einer Stadt. Großstädte sind im Vergleich zu den Umlandgemeinden gezwungen, die Hebesätze höher anzusetzen (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 445 f.).

Gebührensätze

„Unter Gebühren werden üblicherweise hoheitlich definierte Entgelteinnahmen [...] der öffentlichen Haushalte [...] verstanden“ (Färber 2001: 59). Sie werden für eine besondere Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung erhoben, die i. d. R. im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben bzw. des übertragenen Wirkungskreises verortet ist. Im Gegensatz zu Steuern besteht bei Zahlung von Gebühren ein Anspruch auf Gegenleistung (vgl. u. a. Badura 1997: 65).

Investitionen (Kosten) und erbrachte Leistungen müssen bei der Gebührenfestsetzung beachtet werden (Äquivalenzprinzip). Gebührensätze dürfen die anfallenden Kosten nicht überschreiten (vgl. Rudzio 2006: 356; Gerlach 2009: 178) und können aus haushaltspolitischen Gründen (schlechte konjunkturelle Entwicklung) angehoben werden. Insgesamt spiegelt die Verwaltungswirklichkeit⁹² die gebotene Nachrangigkeit von Steuererhebung und Kreditaufnahme nicht wider (vgl. Waldhoff 2006b 119; siehe auch Schliesky 2006: 420 f.). Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts ist geschrumpft und v. a. im Osten gering.

2.3.2.3 Die kommunalen Beteiligungen

Das Grundgesetz (Art. 28 II GG) ermöglicht es den Kommunen selbst zu entscheiden, wie sie die Selbstverwaltungsaufgaben und die ihr zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen (vgl. Kilian/Richter/Trapp 2006: 9 f.; Püttner 1998a: 545). Allerdings ist die wirtschaftliche Betätigungsfrei-

⁹¹ Der städtische Haushaltsplan muss der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden (vgl. dazu Kuban 1998b: 478; Wewer 1998: 53, Schmitz 2001: 133). Neben der Prüfung der Einhaltung der Rangfolge in der Einnahmebeschaffung (vgl. Schliesky 2006: 421) ist ein Genehmigungsverfahren im Falle eines nicht ausgeglichenen Haushaltes in den meisten Ländern vorgesehen (vgl. Belzer 2005: 375 f.). Durch die Kommunalaufsicht droht ein massiver Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung (vgl. Bogumil/Holtkamp 2004: 66; Wewer 1998: 53) und in die Stellung der Vertretungskörperschaft im kommunalen Entscheidungssystem (vgl. Holtkamp 2010: 184).

⁹² Auslagerungen wirken sich auf die Gebühreneinnahmen aus (vgl. Färber 2001: 60, 88).

heit⁹³ seit der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 an Voraussetzung gebunden (vgl. Saldern 1998: 34 f.; Grawert 2001: 11), die die Landesgesetzgeber im Rahmen ihrer Kommunalverfassungen unterschiedlich determinieren (vgl. u. a. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 43; Bremeier 1998: 289).

Öffentlicher Zweck

Ein öffentlicher Zweck (Ortsbezug⁹⁴) muss die Gründung oder Erweiterung eines öffentlichen Unternehmens rechtfertigen (vgl. Beater 2001: 67; Grawert 2001: 14), was die Kommunen zur Fokussierung auf ihre Aufgaben veranlassen und Wettbewerb auf Private kanalisieren soll (vgl. Grawert 2001: 17). Weitere Wettbewerbsvorteile⁹⁵ neben Konkursausschluss und Steuerbefreiung der Kommunen sollen verhindert werden (vgl. Bremeier 1998: 289). Die Gewinnerzielung ist kein öffentlicher Zweck (vgl. ders. 2000: 327), die alleinige Verfolgung der Gewinnerzielung ist verboten (vgl. u. a. Oebbecke 2001: 35; Schliesky 2006: 429). Darauf wird in der Praxis nicht immer Rücksicht genommen, um andere öffentliche Aufgaben wahrnehmen zu. Der öffentliche Zweck wird dann bestätigt, wenn eine Aufgabe einen Gemeinwohlbezug aufweist oder die Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Interesse ist (öffentliche und meritorische Güter). Letzten Endes ist es aber eine politische Entscheidung, welche Aufgabe einen öffentlichen Zweck darstellt. Werden Kriterien nicht gesetzlich vorgegeben, bestimmen die Kommunen nämlich praktisch selbst das Abwägungsergebnis (vgl. Grawert 2001: 18; Reichard 2001b: 69 f.).

Subsidiaritätsprinzip

Die Hälfte der Kommunalverfassungen sieht das Subsidiaritätsprinzip vor (vgl. Grawert 2001: 17). Es ist unterschiedlich weit gefasst. Öffentliche Unternehmen sind demnach nur dann erlaubt, wenn Private schlechtere (gleiche) Leistungen erbringen oder nicht wirtschaftlich arbeiten (vgl. Schliesky 2006: 425 ff., Machura 2006b: 279; Beater 2001: 67).

Verhältnismäßigkeit / Leistungsfähigkeitserfordernis

Die Kommunalverfassungen sehen die Gründung bzw. den Wechsel auf eine private Rechtsform, die unter Kommunalaufsicht stehen (vgl. Bremeier 1998: 290; Döhler 2006: 16), nur dann vor, wenn die Haftung für die Kommune begrenzt ist. Das Unternehmen muss nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf stehen (vgl. Oebbecke 2001: 27, 32; Beater 2001: 67, 81).

2.3.2.3.1 Entwicklungen

Kommunalwirtschaft vs. Privatwirtschaft

Die Privilegien der Kommunalwirtschaft wurden kontinuierlich abgebaut (vgl. Grawert 2001: 9 f.), weshalb öffentliche Unternehmen Zweifel an einem fairen Wettbewerb äußern. Einige Autoren bemängeln das in den meisten Kommunalverfassungen definierte Verbot der Geschäftsfelderweiterung (vgl. Andersen 2005: 97 f.; Banner 1998: 44; Vesper 2002: 155 f.), den Ortsbezug (vgl. Reichard 2001b: 72) sowie den vonseiten der EU forcierten Ausschreibungszwang (vgl. ders. 2001b: 65),

⁹³ „Wirtschaftliche Betätigung“ wird von den Landesgesetzgebern nicht definiert, was Probleme verursacht (vgl. u. a. Oebbecke 2001: 14; Schliesky 2006: 421). Ist eine Unterscheidung schwierig, kann wirtschaftliche Tätigkeit bejaht werden, wenn die Kriterien „Wertschöpfung“ und „Führung i. S. e. kaufmännischen Geschäftsbetriebes“ gegeben sind (vgl. Reichard 2001b: 68).

⁹⁴ Der Ortsbezug ist nicht absolut zu sehen, Kommunen dürfen bei der Leistungserbringung die Gemeindegrenzen überschreiten (siehe dazu Oebbecke 2001: 23 ff.).

⁹⁵ Leistungen, die im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Anbietern stehen, dürfen nicht mehr quersubventioniert werden (vgl. Schedler 1996: 156; Ritz 2003: 168), was trotz EU-rechtlicher Vorgaben bspw. im ÖPNV unterbleibt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002: 74 f.; Löwe 2003: 195 f.).

der die Konkurrenzfähigkeit öffentlicher Anbieter aufgrund der beschriebenen Restriktionen bei Übertragung auf Inhouse-Geschäfte nochmals verschlechtern würde (vgl. Lattmann 2004: 65). Die Privatwirtschaft bemängelt dagegen eine weite Auslegung der öffentlichen Daseinsvorsorge (vgl. Rothe 2001: 44 f.) und somit eine zu starke Diversifizierung (v. a. ehemalige Energieanbieter⁹⁶) der Aufgabengebiete (vgl. Oebbeke 2001: 17). Ferner werden Steuersubventionen und somit Belastungen der Steuerzahler angeführt (vgl. Machura 2006b: 279).

Rechtsformen

Die Kommunalwirtschaft umfasst privatrechtliche Unternehmen in kommunalem Besitz sowie Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (vgl. Bremeier 2000: 327). Die Vertretungskörperschaft darf gemäß den Bestimmungen⁹⁷ der Kommunalverfassungen frei über die Rechtsform⁹⁸ entscheiden (vgl. Püttner 2001: 56; Kelling 2000: 226). Private Rechtsformen erfuhren einen Bedeutungsgewinn⁹⁹, der Eigenbetrieb einen -verlust (vgl. u. a. Loheide 2000: 95). Die kommunalen Beteiligungen sind heute i. d. R. in privatrechtlicher Rechtsform: Die Studien¹⁰⁰ von Linhos (2006: 27), Günther/Niepel (2006: 329), Trapp (2006: 90 ff.), des HBS-Teams (vgl. Bogumil 2006b: 18) und des Potsdamer KWI (vgl. Richter/Edeling/Reichard 2006: 63) weisen eine Dominanz der GmbH aus, die aufgabenspezifisch unterschiedlich stark ausfällt und laut weiterer Untersuchungen mit zunehmender Einwohnerschaft zunimmt (vgl. dazu auch u. a. Erben/Zeiler 2000: 36; Richter/Edeling/Reichard 2006: 66 ff.; Trapp 2006: 99 ff.; Bremeier/Brinckmann/Kilian 2006: 31 ff.).

Beteiligungsstruktur

Ist das Ausgliederungsthema stadtgrößenunabhängig aktuell (vgl. Bremeier/Brinckmann/Kilian 2006: 25 ff.; Bogumil 2006b: 17 f.), belegen die Studien¹⁰¹ von Linhos (2006: 25) und Richter/Kilian/Trapp (2006: 114) unisono: Umso größer die Stadt, desto mehr Beteiligungen. Überdies lagern Ausgliederungen selbst Aufgabenbereiche aus (Enkelbetriebe bzw. Tochterunternehmen)

⁹⁶ Die EU-Neuregelungen (vgl. auch Kap. 4.15.3.1) treffen alle Sparten der kommunalen Querverbundunternehmen (vgl. Kilian/Richter/Trapp 2006: 18 ff.). Insbesondere die Stadtwerke waren betroffen, doch blieb das befürchtete „Stadtwerksterben“ (Bogumil/Holtkamp/Kißler 2004: 67; Rothe 2001: 47) nach Öffnung des Strommarktes aus (vgl. Gottschalk 2003: 202 ff., 205 f.).

⁹⁷ Der in der Vergangenheit geltende Organisationsvorrang des Eigenbetriebs bzw. der öffentlichen Rechtsform wurde nach eigenen Recherchen bis auf wenige Ausnahmen (TH, SA, M-V) beseitigt. Dennoch muss die Kommune das Unternehmen beherrschen (vgl. Grawert 2001: 20) und die Rechtsformwahl je nach Bundesland begründen. Der öffentliche Zweck findet Ausdruck in kommunalverfassungsrechtlich definierten Kontroll- und Steuerungspflichten und ist Gegenstand des Vertragswerkes (vgl. u. a. Eickmeyer/Bissinger 2002: 151, 158; Trapp 2006: 97; Püttner 1998b: 224; Bremeier 1998: 289 ff.). Siehe dazu auch Kap. 3.1.5

⁹⁸ Ausführliche Darstellungen zu Rechtsformen finden sich bei Brede (2005: 79 ff.); Eickmeyer/Bissinger (2002: 92 ff., 102 ff.), Püttner (1998a: 546 ff.), Schmahel (2001: 92 ff.).

⁹⁹ Die Vorteile einer privaten Rechtsform sind vielseitig (vgl. u. a. Günther/Niepel 2006: 338 f.; Püttner 2001: 58 ff.), decken sich mit denen der Auslagerung (vgl. Kap. 4.15.2.1) und sind zentrale Auslagerungsmotive (vgl. Anhang 11.2).

¹⁰⁰ Die Studie von Linhos umfasst eine Befragung, Dokumentenanalysen (Beteiligungsberichte) sowie persönliche Interviews. Ausgewählt wurden 43 Städte (36 Städte Rücklauf), von denen eine Affinität zum Thema Beteiligungssteuerung erwartet wurde (vgl. Linhos 2006: 23 f.). Günther/Niepel machten eine Studie unter 1.282 Kommunen (Beteiligungsverwaltungen und Beteiligungen) mit mehr als 15 TSD Einwohnern. Die Rücklaufquote beträgt 35,2% (vgl. Günther/Niepel 2006: 328). Richter/Edeling/Reichard (2006: 56 f) fokussieren alle Städte ab 50 TSD Einwohnern (72,6% Rücklaufquote), die KGSt-Mitglied (ohne Stadtstaaten) sind. Die Untersuchung von Trapp (2006: 86) ist eine Dokumentenanalyse. Sie schließt die Stadtstaaten mit ein. Insgesamt wurden die 36 größten Städte untersucht. Die Studie von Bremeier/Brinckmann/Kilian (2006: 27 ff.), die sich an Bürgermeister und Landräte sowie Personalvertretungen der Städte und Gemeinden mit 10 bis 50 TSD Einwohnern sowie alle Landkreise in ausgewählten Bundesländern richtete, verzeichnete trotz der Unterstützung von allen kommunalen Spitzenverbänden, der Hans-Böckler-Stiftung, ver.di und der KGSt nur eine Rücklaufquote von 22,1%.

¹⁰¹ In der Studie von Richter/Kilian/Trapp (2006: 114) werden 3.034 inländische und 178 ausländische Beteiligungen in den Beteiligungsberichten der untersuchten Städte aufgeführt. Je Stadt bestehen 89,2 Beteiligungen. Linhos (2006:26) vermerkt eine durchschnittliche Anzahl an Ausgliederungen je Stadt von 55,8. Die Untersuchung von Bremeier/Brinckmann/Kilian (2006: 31 f.) weist für Städte mit weniger als 50 TSD Einwohnern durchschnittlich nur 9,6 Ausgliederungen vor.

(vgl. Linhos 2006: 28), was auf kleinere wie größere Städte gleichermaßen zutrifft (vgl. Bremeier/Brinckmann/Kilian 2006: 49 f.). Gleichwohl nimmt der Anteil an Minderheitsbeteiligungen und indirekten Beteiligungen mit zunehmender Einwohnerschaft zu (vgl. Richter/Kilian/Trapp 2006: 117). Nach der Unterteilung in direkte und indirekte Beteiligung sowie Mehrheits- und Minderheitsbeteiligung zeigt sich, dass der Anteil der durch die Stadt direkt steuerbaren Beteiligungen sehr gering ist (vgl. Trapp 2006: 95 f.).

2.3.2.3.2 Finanzkraft der Beteiligungen

Personal

Mehr als die Hälfte des kommunalen Personals¹⁰² entfällt auf kommunalen Beteiligungen (vgl. u. a. Schulte 1998: 212; Linhos 2006: 18). Bremeier (2000: 326) spricht sogar mancherorts von einem 30:70%-Verhältnis zugunsten der Beteiligungen¹⁰³. Dieses Phänomen ist keineswegs auf größere Städte beschränkt (vgl. dazu Bremeier/Brinckmann/Kilian 2006: 53), es kommt je nach Aufgabengebiet in unterschiedlicher Deutlichkeit zum Ausdruck (vgl. Richter/Edeling/Reichard 2006: 64 f.).

Budget- bzw. Finanzvolumen

Eine Untersuchung aus den 1990er Jahren kommt zu dem Ergebnis, dass rund 1% des kommunalen Haushaltsvolumens¹⁰⁴ „ausgelagert“ ist (vgl. Gerstlberger/Kneissler 2000: 161 m. H. a. Freter/Wiesel 1996). Des Weiteren wird ein Großteil des kommunalen Umsatzes¹⁰⁵ außerhalb des kameraleen Haushaltes erwirtschaftet (vgl. Bogumil 2006b: 18 m. H. a. Trapp/Bolay 2003; Linhos 2006: 18).

Investitionen (Sach- und Finanzinvestitionen)

Kommunale Beteiligungen übernehmen vermehrt Investitionen. Sie tätigen vielerorts¹⁰⁶ mittlerweile vielerorts mehr als 50% der kommunalen Investitionen (vgl. Banner 1997b: 14; Schulte 1998: 212). Eine zunehmende Tendenz ist zu erkennen (vgl. Kodolitsch 2002: 50 m. H. a. Banner 1990: 278).

Schulden

Durch Ausgliederungen wird vielerorts eine Verschleierungstaktik¹⁰⁷ gewählt, der kommunale Schuldenstand durch Übertragung auf Beteiligungen minimiert (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 148; Loheide 2000: 95; Linhos 2006: 22). Die Mechanismen zur Haushaltssicherung (vgl. Kap. 2.3.2.2) werden ausgehebelt, wodurch Schattenhaushalte entstehen und die Schulden anwachsen (vgl. Kilian/Richter/Trapp 2006: 14). Letztlich muss die Kommune aber trotzdem die Defizite der kommunalen Unternehmen übernehmen (vgl. Wewer 1998: 49).

¹⁰² Zwar konnten Richter/Edeling/Reichard (2006: 60 f.) ein Übergewicht an Personal in den kommunalen Unternehmen nicht bestätigen, doch führen sie einen Anteil der Beschäftigten außerhalb der Kommune in Höhe von 45,9% an (ähnlich Linhos 2006: 29: 46,2%). Beide Studien attestieren eine zunehmende Beschäftigtenquote außerhalb der Kernverwaltung mit zunehmender Einwohnerschaft.

¹⁰³ Dafür bieten sich zahlreiche Praxisbeispiele: In Konstanz sind 71% (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 6 f.), in Saarbrücken ca. 70% (vgl. Talkenberg 2000: 339) der Beschäftigten in Beteiligungen angestellt.

¹⁰⁴ Das Beispiel der Landeshauptstadt Dresden ist ein Extrem: Die Gesamtleistung der kommunalen Beteiligungen im Jahr 2005 betrug 2,8 Mrd. €. Verwaltungshaushalt (889 Mio. €) und Vermögenshaushalt (490 Mio. €) hatten dagegen wesentlich kleinere Volumina (vgl. Günther/Niepel 2006: 325 m. H. a. Landeshauptstadt Dresden 2005).

¹⁰⁵ In Mannheim macht er sogar 640% des Verwaltungshaushalts aus (vgl. Richter/Kilian/Trapp 2006: 122).

¹⁰⁶ Die Beispiele der Stadt Konstanz (55%; vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 5), Saarbrücken (Zweidrittel, vgl. Talkenberg 2000: 339) und Solingen (nahezu alle Investitionen, vgl. Schneider 2001: 121) unterstreichen dies.

¹⁰⁷ Beispiele hierfür bieten Solingen (vgl. Schneider 2001: 119), Konstanz (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 6) und Uelzen (vgl. Lüder 2003: 9).

2.3.2.4 Auswertung

Beziehungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt (Frage 2.2)

Die meisten Befragten¹⁰⁸ geben an, dass ihre Stadt auf Ersatzdeckungsmittel zurückgreifen muss (vgl. Abb. 2-5).

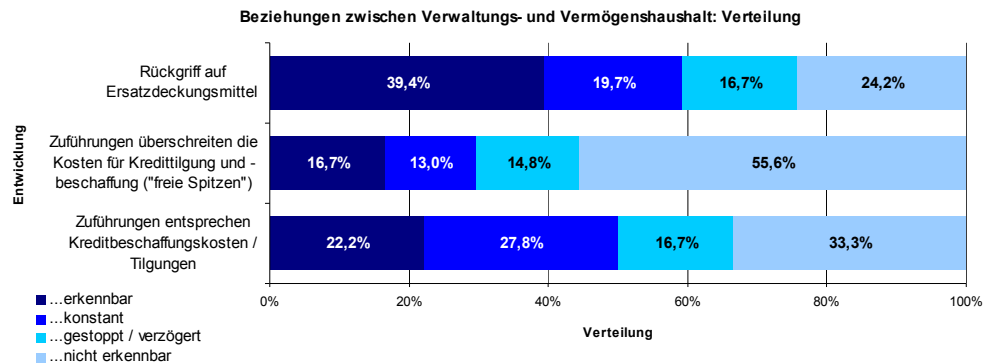


Abb. 2-5: Beziehungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

Zu diesem düsteren Bild der finanziellen Situation passt die Einschätzung von über 55% der Befragten, die „freie Spitzen“ als „nicht erkennbar“ einstufen. Weniger als 30% legen dar, dass die Zuführungen des Verwaltungshaushalts in den Vermögenshaushalt den Kreditbeschaffungskosten und den ordentlichen Tilgungen von Krediten entsprechen, also die Stadt ihren Verpflichtungen aus in Anspruch genommenen Krediten nachkommen kann. 50% sehen diese Verpflichtung nicht eingehalten oder gefährdet.

Die Situation ist in Ost (n = max. 8) wie West ähnlich, die Stadtgröße spielt keine Rolle.

Kenngroßen zur Finanzentwicklung der Städte (Fragen 2.3, 2.4)

Die in Kap. 2.3.2.2 dargelegten Kenngroßen werden kritisch bewertet. Mehr als 50% der Teilnehmer bestätigen eine Anhebung der Gebührensätze, über 60% geben eine Zunahme der Schulden an. 60% bescheinigen ein schrumpfendes Investitionsvolumen. Die Gesamteinnahmen gehen bei zunehmenden Gesamtausgaben zurück. Ferner merken 57,8% der Befragten einen Personalabbau in der Kernverwaltung an; Personalzuwachs ist eine Ausnahme (vgl. Abb. 2-6).

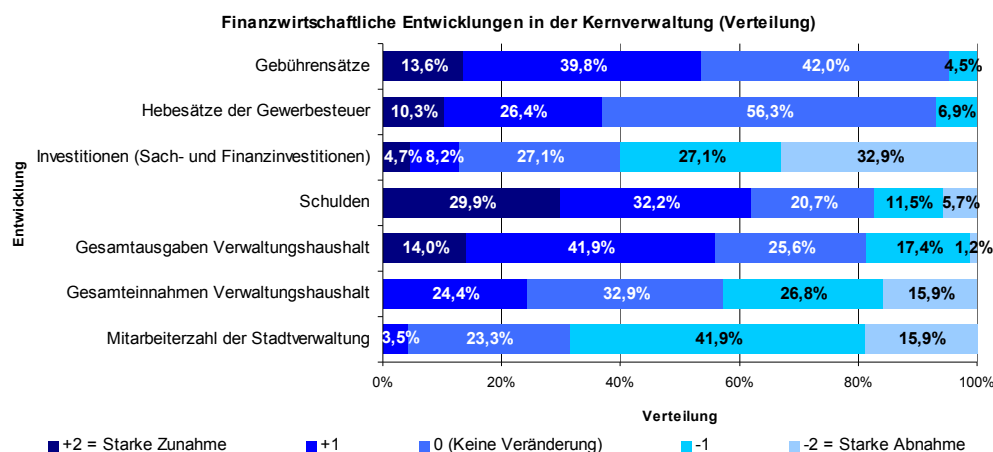


Abb. 2-6: Finanzwirtschaftliche Entwicklungen in der Kernverwaltung

¹⁰⁸ Die Darstellung umfasst sowohl Reform- als auch Nicht-Reformstädte.

Die Angaben der Vorsitzenden der Mehrheits- und der Minderheitsfraktion sind mit Ausnahme der Bewertung der Schuldenentwicklung sehr ähnlich. Vorsitzende der Minderheitsfraktion geben einen stärkeren Schuldenzuwachs an (vgl. Tab. 2-1).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung in der Kernverwaltung	Gesamt		Akteur						Einwohnerklassen						Ost-West-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Mitarbeiterzahl	86	4,0	0,183		4,2	3,9			0,126	4,0	3,8	3,8	4,4	4,2	0,255	3,9	4,6
Einnahmen Verwaltungshaushalt	82	3,3	0,123		3,4	3,3			0,067	3,3	3,4	3,3	3,6	3,2	0,248	3,3	3,4
Ausgaben Verwaltungshaushalt	86	2,5	0,318*		2,5	2,5			-0,177	2,7	2,6	2,1	2,4	2,6	0,145	2,5	2,8
Schulden	87	2,3	0,219		2,6	2,1			-0,165	2,5	2,6	1,9	1,9	3,2	0,067	2,3	2,4
Investitionen	85	3,8	0,137		3,7	3,8			-0,087	3,9	3,7	3,7	3,8	3,4	0,149	3,8	3,7
Hebesatz der Gewerbesteuer	87	2,6	0,098		2,7	2,5			-0,004	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	0,370**	2,7	1,8
Gebührensätze	88	2,4	0,245		2,5	2,3			-0,026	2,4	2,4	2,3	2,4	2,4	0,320*	2,5	1,7

Tab. 2-1: Finanzwirtschaftliche Entwicklung in der Kernverwaltung

In der Betrachtung nach Einwohnern zeigen sich keine statistisch signifikanten Beziehungen.

Die OW-Unterschiede fallen tlw. deutlich aus. Ein deutlicher Personalabbau (3,93 vs. 4,60*) in den neuen Bundesländern fällt auf. Ferner stimmen Vertreter ostdeutscher Städte (n = 10) einer Zunahme der Gebührensätze und der Hebesätze der Gewerbesteuer signifikant stärker zu (2,70 vs. 1,80** bzw. 2,46 vs. 1,70**).

Kenngrößen zur Finanzentwicklung der Beteiligungen (Frage 2.5)

Die Sanierung des Haushaltes der Kernverwaltung mittels Auslagerungen deutet¹⁰⁹ sich an (vgl. Abb. 2-7). Die Investitionen der kommunalen Beteiligungen nahmen (stark) zu, ein Schuldenanstieg ist wahrnehmbar und die Steigerung des Budgetvolumens deutlich. Im Gegensatz zur Kernverwaltung fällt der Mitarbeiterabbau in den kommunalen Beteiligungen gering aus: Fast 75% der Teilnehmer attestieren gleichbleibende oder zunehmende Mitarbeiterzahlen.

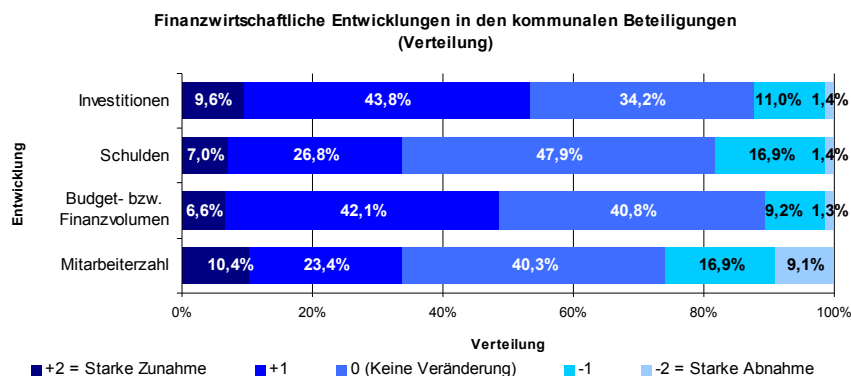


Abb. 2-7: Finanzwirtschaftliche Entwicklungen in den kommunalen Beteiligungen

Die Einschätzungen der beiden Fraktionsführer unterscheiden sich. Bescheinigen Vorsitzende der Mehrheitsfraktion eher eine Stagnation der Mitarbeiterzahl (3,16 vs. 2,72) und der Schulden (3,07 vs. 2,60*), identifizieren Minderheitsfraktionsführer tendenziell Zunahmen (vgl. Tab. 2-2).

¹⁰⁹ Der Versuch, die städtische Finanzkrise über die Gründung von Beteiligungen zu meistern, kann anhand des vorliegenden Datenmaterials nicht nachgewiesen werden. Stattdessen sind die Entwicklungen gleichgerichtet: Mitarbeiterzahl (0,255*), Investitionen (0,403**), Schulden (0,330**) und Finanzvolumen (0,236** / 0,333*).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung in den kommunalen Beteiligungen	Gesamt		Akteur						Einwohnerklassen						Ost-West-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Mitarbeiterzahl	77	2,9	0,193		3,2	2,7			-0,079	3,0	2,8	2,6	2,8	3,3	0,435**	2,8	3,7
Budget- bzw. Finanzvolumen	76	2,6	0,243		2,6	2,5			-0,061	2,6	2,7	2,3	2,5	3,0	0,413**	2,5	3,3
Schulden	71	2,8	0,282		3,1	2,6			-0,296*	3,0	2,7	2,6	2,5	2,5	0,365*	2,7	3,3
Investitionen	73	2,5	0,248		2,6	2,4			-0,145	2,7	2,3	2,5	2,3	2,5	0,355*	2,5	2,8

Tab. 2-2: Finanzwirtschaftliche Entwicklung in den kommunalen Beteiligungen

Schulden nehmen mit zunehmender Einwohnerschaft zu (-0,296*). Die Entwicklungen sind in ost-deutschen Städten (n = 9) mit Ausnahme der Entwicklung der Schulden kritischer. Alle Variablen stehen mit ihr in einer statistisch signifikanten Beziehung.

Effekte der Reform auf die Haushaltsdaten¹¹⁰

Da die Haushaltslage sowohl ein wichtiger Reformgrund als auch ein zentrales Reformziel ist, stellt sich die Frage, ob die Verwaltungsreform dazu beiträgt, den städtischen Haushalt auf eine solide Grundlage zu stellen. Die nachstehenden Auswertungen basieren ausschließlich auf den Angaben der Fraktionsvorsitzenden.

- **Verwaltungsreform (Nr. 11)**

Vor dem Hintergrund der Beziehung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ist die finanzielle Lage¹¹¹ der Nicht-Reformstädte keineswegs schlechter als die der Reformstädte: Auf Ersatzdeckungsmittel wird weitaus seltener zurückgegriffen (2,12 vs. 3,14*), freie Spitzen sind häufiger verfügbar und den Zins- und Tilgungsverpflichtungen kann konstant nachgekommen werden. Die Kenngrößen zur Bewertung der Finanzsituation der Kernverwaltung werden von den Vertretern der Reformstädte kaum besser beurteilt (Ausnahme: Investitionen 3,74 vs. 4,22). Investitionen, Schulden und Budgetvolumen der kommunalen Beteiligungen nehmen in Reformstädten stärker zu.

- **Reforminstrumentenindex (Nr. 11 - 3)**

Die Reforminstrumente werden eingesetzt, um die Reformziele zu erreichen. Die Lösung des Finanzproblems kann entweder „reformkonform“ oder durch Sparstrategien anvisiert werden. Der Instrumenteneinsatz spiegelt den gewählten Ansatz wider (vgl. Kap. 3.3.2.4, 4.1). Allerdings korrelieren Reforminstrumenteneinsatz und Haushaltsdaten nicht¹¹².

- **Reformdauer¹¹³ / Startzeitpunkt (Nr. 11 - 6)**

Liegt der Reformzeitpunkt länger zurück, haben die ergriffenen Maßnahmen eine längere Wirkzeit (vgl. auch Kap. 8.1.3). Tatsächlich beeinflusst die Zeitkomponente - womöglich ob der exogen bedingten Entwicklungszyklen der städtischen Finanzen (vgl. Kap. 2.1, 2.3) - die Haushaltsdaten aber nicht. Die Schulden der Beteiligungen nehmen sogar mit länger zurückliegendem Reformstart zu (0,302*).

¹¹⁰ Vgl. Angang_Master#Finanzkennzahlen_Reform und Anhang#Finanzkennzahlen_Reformentwicklung

¹¹¹ Wurden die seit 1995 steigenden Überschüsse im Verwaltungshaushalt der Stadt Detmold anfänglich der Verwaltungsreform zugeschrieben (vgl. Osner 2001: 237; Weeke/Büker 2001: 207; Bogumil 2001c: 170), wird diese Wirkung heute bezweifelt. Veranschaulicht wird die kritische Haltung anhand der zunehmenden Sachausgaben, die nicht von externen Einflüssen abhängen. Demnach „[...] haben die NSM-Maßnahmen [...] nicht gesamtkommunal und dauerhaft die Haushaltssituation stabilisiert oder gar verbessern können“ (Bogumil/Kuhlmann 2006: 359/360, ausführlich auch Bogumil u. a. 2007: 128 ff.). Leistungsportfolio und Investitionstätigkeit konnten nicht aufrechterhalten werden (vgl. Bogumil u. a. 2007: 149 ff.). Allerdings ist diese Darstellung mit Vorsicht aufzunehmen, da der Befragungsteil doch vollkommen andere Ergebnisse hervorbringt (vgl. FN 1348).

¹¹² In der HBS-Studie besteht kein statistischer Zusammenhang zwischen Haushaltslage (Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt) und dem Umsetzungsstand der NSM-Instrumente (vgl. Bogumil u. a. 2007: 101).

¹¹³ Die Variable bezieht sich auf den Zeitraum von Reformbeginn bis Reformende. War die Reform zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht abgeschlossen, wurde der Zeitpunkt der Befragung als Endzeitpunkt zugrunde gelegt.

- Commitment (Nr. 11 - 10)

Das Reformcommitment steht in enger Beziehung mit dem Reformmanagement und dem Instrumenteneinsatz (vgl. Kap. 5.6). Im Kontext der Haushaltsdaten ist das Commitment vor dem Hintergrund der Abhängigkeit der Städte von Bund und Ländern eher eine abhängige denn eine unabhängige Größe. Finanzielle Einschnitte können die Reformentwicklungen überlagern (vgl. Kap. 5.4.4.1.1). Das heutige Commitment korreliert anders als die Entwicklung des Commitments nicht signifikant mit der Haushaltsentwicklung. Commitmenteinbußen sind bei zunehmenden Gebührensätzen (0,358** / 0,306*) und Hebesätzen der Gewerbesteuer (0,437** / 0,281*) zu beobachten.

- Erreichung der Reformziele (Nr. 11 - 12)

Im Kontext der Verbesserung der Haushaltsdaten sollte nicht nur die Erreichung des Reformziels „Finanzen“ betrachtet werden, sondern die Erreichung aller Reformziele (vgl. Kap. 3.3.2, 8.1.2). Dabei ist ähnlich wie bei der Identifikation mit der Verwaltungsreform nicht von einer einseitigen Wirkungsrichtung¹¹⁴ auszugehen.

Die Erreichung des Reformziels „Lösung des Finanzproblems“ korreliert i. d. R. nur gering¹¹⁵ mit den Finanzitems. Ausnahmen sind Ausgabenkürzungen (-0,345**) und Schuldenabbau (-0,387**). Die Entwicklung der Schulden korreliert ferner im Gegensatz zu den anderen Finanzkennzahlen mit der Erreichung anderer Reformziele¹¹⁶ (Reformzielerreichungsindex: -0,320**). U. U. ist der Schuldenabbau die zentrale Größe für die Bewertung der Reform. Inwieweit hierbei auf innovative Methoden zurückgegriffen wird, ist unklar; tradierte Verfahren können wegen der oben skizzierten Befunde nicht ausgeschlossen werden.

2.4 Reformursprünge, -entwicklungen und -besonderheiten

2.4.1 Vorangegangene Reformanstrengungen in der BRD

Verwaltungsreform

Seit Gründung der BRD ist „Verwaltungsmodernisierung“ ein immer wiederkehrendes Thema (vgl. Banner 1993: 163), wobei Reforminitiativen z. T. aufeinander aufbauten und sich fortentwickelten (vgl. Jann 1999: 526). Insgesamt gilt die deutsche Verwaltung daher einerseits zu Recht als „reformfreudig“ (Walkenhaus/Voigt 2006: XVIII), andererseits haben sich „[die] Beharrlichkeitstendenzen und das Trägheitsprinzip der Verwaltung [...] zählebiger als der Reformeifer [erwiesen]“ (Meixner 1998: 3). Eine Generalüberholung der Verwaltung unterblieb (vgl. Jann 2001c: 328 ff.;

¹¹⁴ Die Konsolidierungsmaßnahmen schaden in Detmold der Serviceorientierung und dem Leistungsniveau (vgl. Bogumil u. a. 2007: 150). In Schwerin hatte der Rückbau von Personal und Investitionen massiven Einfluss auf die Qualität der Leistungserbringung und den Leistungsumfang (vgl. ebd.: 204).

¹¹⁵ Die HBS-Studie kommt zu dem gleichen Ergebnis: Personalabbau und Haushaltslage beeinflussen die Einschätzungen „Die Verwaltungsmodernisierung führt zu Einsparungen“ und „Das Verhältnis von Kosten und Leistungen wurde verbessert“ nicht (vgl. Bogumil u. a. 2007: 85). In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Finanzkennzahlen zwar schlecht ausfallen, die Reformziele aber als relativ erreicht eingestuft werden. Der Effekt der sozialen Erwünschtheit, den Bogumil in Bezug auf objektive Haushaltsdaten und subjektive Einschätzung der Befragten anführt, (vgl. ebd. m. H. a. Schnell et al. 2005) kann sich einstellen.

¹¹⁶ Kulturwandel (-0,334**), Steigerung der Leistungsfähigkeit (-0,274*), Optimierung der politischen Steuerung (-0,240*)

Reichard 2003c: 348). Die geleisteten Anpassungen können unter den Begriff „Verwaltungswandel“ zusammengefasst werden (vgl. Walkenhaus/Voigt 2006: XVIII m. H. a. Goetz 1997).

„[...] Reformen sind materielle Verbesserungen mit politischen Strategien in der Absicht, etwas zu verändern“ (ebd.: XIII). Verwaltungsreform meint eine geplante¹¹⁷ Veränderung von organisatorischen, personellen, strukturellen, rechtlichen und fiskalischen Strukturen (vgl. Bogumil 2000a: 142; ders. 2006a: 368). Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsreform werden je nach Wissenschaftsdisziplin unterschiedlich abgegrenzt (vgl. Walkenhaus/Voigt 2006: XV f.), wobei in der Praxis wie auch in der vorliegenden Arbeit beide Begriffe i. d. R. synonym verwendet werden.

Geht das Verständnis von Verwaltungsreform über die Binnenmodernisierung hinaus, traten in den 1990er Jahren intensivierte Auslagerungsanstrengungen, die Bürgerkommune¹¹⁸ und die Lokale Agenda 21-Prozesse¹¹⁹ auf den Reformplan (vgl. Kern/Wegener 2002: 221 f.). Neben diesen Reformtrends sind noch Haushaltskonsolidierungsanstrengungen, die Einführung direktdemokratischer Verfahren¹²⁰, bürgerschaftliches Engagement und die Reform der Kommunalverfassungen zu nennen. Verwaltungsreform i. w. S. erfasst also sowohl die Arbeitsorganisation als auch das lokale politische System, deren unterschiedliche Zielsetzungen (Effizienzsteigerung vs. Legitimations- bzw. Effektivitätssteigerung) tlw. kompatibel sind (vgl. Bogumil 2001c: 35 ff.). Zielen alle Reformanstrengungen, die sich bisweilen vermischen (vgl. Heinelt 1997: 13 ff. m. H. a. Wollmann 1996), auf die Verbesserung der Handlungs- und Leistungsfähigkeit von Politik und Verwaltung (vgl. Bogumil 2001c: 23), sind sie nicht aufeinander abgestimmt. Während das NSM das Entscheidungssystem in Richtung legislatorische Programmsteuerung rückt (vgl. dazu auch ders. 1997: 34; ders. 2001b: 117) und Teil des Ökonomisierungstrends ist (vgl. ders. 2009: 20; Kuhlmann 2006c: 149), fördern die Einführung der Bürgermeisterdirektwahl und direktdemokratischer Verfahren den Partizipationstrend und die exekutive Führerschaft¹²¹ (vgl. Bogumil 2001c: 24; Gabriel 1999: 165).

Vorangegangene und begleitende Reformmaßnahmen

Die bisherigen Verwaltungsreformen¹²² berühren die NPM-Reform der 1990er Jahre (vgl. Ritz 2003: 98 f.), da das NPM entweder Veränderungen bestimmter Aspekte in diesen Teilreformen erfordert oder der NPM-Reform Veränderungen vorausgingen, die die Konzeption und Implementierung der aktuellen Reform erleichterten. Von besonderer Bedeutung ist dabei das der jeweiligen Verwaltungsreform zugrunde liegende Staatsverständnis¹²³, weil es die Ziele vorbestimmt, die mit der Reform erreicht werden sollen (vgl. Bandemer/Hilbert 2005: 26; Schuppert 1998: 19 ff.; ders. 2001: 34; Jann 2006: 39 f.).

¹¹⁷ Vgl. dazu Kap. 5

¹¹⁸ U. a. aus der Kritik am Kundenmodell entstand in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Diskussion um die Bürgerkommune (vgl. Mäding 2001b: 368; Bogumil 2006a: 372), die ein Zusammenspiel kooperativer, repräsentativer und direkter Demokratie bedeutet. Sie zielt auf die Integration der Bürger in Produktion und Entscheidungsfindung ab (vgl. u. a. Kern/Wegener 2002: 226; Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 73 f. m. H. a. weitere Quellen; Bogumil/Holtkamp 2000: 43; Holtkamp 2001: 4; ders. 2010: 179).

¹¹⁹ Eingehend dazu Speier/Fiederer/Klee (2000: 149 ff. m. H. a. weitere Quellen, 186) und Holtkamp (2010: 180 ff.)

¹²⁰ Direkt demokratische Verfahren sind nach den Kommunalverfassungsreformen in den 1990er Jahren in allen Bundesländern vorgesehen. Zu Bürgerbegehren und -entscheiden sei u. a. auf Wollmann (1998b: 40 ff.), Bogumil (2001c: 197 ff.), Holtkamp (2006: 188 f.), Kersting (2004: 157 ff.) und Gerlach (2009: 195 ff.) verwiesen.

¹²¹ Daraus geht eine Limitierung der Vertretungskörperschaft auf eine Ratifizierungsfunktion (vgl. Haus/Egner/Heinelt 2005: 258; Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 11 f.) und eine Stärkung des administrativen Apparates (vgl. Bogumil 2001c: 85) hervor.

¹²² Ähnliche Auflistungen finden sich bei Göbel (1999: 170 ff.), Bogumil (2000a: 143 ff.), Bogumil/Jann (2008: 53 f., 219 ff.); Kleinfeld/Treutler (1996: 164 ff.), Ritz (2003: 100 ff.), Seibel (1997: 91 ff.) und Reichard (2003c: 347 f.).

¹²³ Damit in Verbindung stehen verwaltungspolitische Leitbilder, die „[...] Annahmen und [...] Aussagen über die wichtigsten Akteure, Ziele und Ursache- und Wirkungszusammenhänge der Verwaltungspolitik [...]“ (Jann 2002a: 280) enthalten.

Demokratischer Rechtsstaat

Der Demokratische Rechtsstaat ist ein Ergebnis der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus, woraus eine starke Betonung der Rechtsstaatlichkeit der öffentlichen Verwaltung resultiert (vgl. König 2000: 49), die letztlich in einer starken Bürokratie zum Ausdruck kommt (vgl. Jann 2006: 41).

Aktiver Staat

Der „Aktive Staat“ wurde mit der Rezession 1956 initiiert und endete in den 1970er Jahren (vgl. Walkenhaus/Voigt 2006: XXIV). Infolge der Wirkungen des Marktversagens sollten Planungs- und Problemverarbeitungskapazitäten ausgebaut (vgl. Jann 2006: 40; Brinckmann 1995: 178 f.) und mittels keynesianischer Globalsteuerung planend¹²⁴ interveniert werden (vgl. Walkenhaus/Voigt 2006: XXIV). Es standen „vorausschauende und integrative staatliche Politiken“ (Jann 1999: 528) im Mittelpunkt, deren Intention die Aufrechterhaltung der staatlichen Steuerungsfähigkeiten war. „Sowohl im Hinblick auf die Reformobjekte als auch im Hinblick auf die Erfassung aller gebietskörperschaftlichen Ebenen war dies die bis heute intensivste Verwaltungsreformbewegung in der Bundesrepublik [...]“ (Seibel 1997: 93). Die Reformwelle ist gekennzeichnet durch Ideenvielfalt und eine hohe Dynamik (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 26 f.) sowie eine politikbereichübergreifende Planungseuphorie (vgl. Walkenhaus/Voigt 2006: XXIV). Kritische Stimmen werten sie als Regulierungspolitik und Bürokratisierung ab. Öffentliche Organisationen und Aufgaben nahmen zu, die Verwaltung baute ihre Position gegenüber der Politik aus (vgl. ebd.: XXV).

In diese Phase fallen neben den nachstehenden Reformen die Finanzreform 1969, der Aufbau einer Planungsorganisation sowie die Ministerialreform (vgl. ebd.: XXIV; Prigge 1999: 20 ff.).

- In den 1960ern/1970ern fanden in allen westdeutschen Flächenländern radikale Gebietsreformen statt (vgl. Andersen 1998: 11). Problematisch war, dass 84% der über 24.000 kreisangehörigen Gemeinden vor 1968 weniger als 2.000 Einwohner zählten (vgl. Rudzio 2006: 353). Die Anzahl der Gemeinden wurde schließlich auf ca. 8.500 Gemeinden zurückgefahren (vgl. u. a. Wehling 1999: 550; Meyer 1998: 68 ff.); die Anzahl der Landkreise (Stand 1990) reduzierte sich von 425 auf 237 (vgl. Andersen 1998: 11; Rudzio 2006: 353).

Ogleich die Gebietsreform damals auch Kritiker fand, wird sie überwiegend gelobt (vgl. Wagner/Blümel 1997: 120; Jann 1999: 529; Laux 1998: 171 ff.). Zu beobachten waren „[...] Gewinne an Verwaltungskraft, aber Verluste an Selbstverwaltungssubstanz [...]“ (Andersen/Woyke 2003: 342). Potenziellen Demokratieverlusten stehen Effizienzgewinne gegenüber (vgl. Gabriel 1999: 160 f.; Rudzio 2006: 355). Sie stärkte die Kommunalverwaltung (vgl. Naßmacher 1999: 334) und die kommunale Selbstverwaltung (vgl. Wehling 1999: 551).

- Die Funktionalreform, deren Hauptanliegen die Aufgabenverlagerung unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips war (vgl. Laux 1998: 182, 184 f.), war eng verbunden mit der Gebietsreform (vgl. Kleinfeld/Treutler 1996: 164). Sie intendierte eine Stärkung der kommunalen Ebene, was letztlich jedoch scheiterte (vgl. Andersen 1998: 12; Brinckmann 1995: 181; Bogumil 2000a: 144; abweichend Naßmacher 1999: 334). Die durch das Finanzsystem erzeugten Zentralisierungstendenzen waren zu stark (vgl. Laux 1998: 184), die Länder konsolidierten sich zulasten der Kommunen (vgl. Dieckmann 1998: 298; Andersen 1998: 13). Kommunen klagen seitdem stärker denn je über Bundes- und Landesentscheidungen (vgl. Kap. 2.1.3, 2.3.2).

¹²⁴ Die Planungsdiskussion brachte Veränderungen wie Raumordnung, Stabilitätsgesetz, mittelfristige Finanzplanung (vgl. dazu Störmann 1997: 48; Münter/Sturm 2006a: 118; Kuban 1998b: 479; Lüder 1997b: 429 f.), Gemeinschaftsaufgaben, Landes- und Stadtentwicklungsplanung (vgl. Wollmann 1998b: 39) hervor.

- Die „Studienkommission“ zur Reform des öffentlichen Diensts in den 1970er Jahren („Studienkommission“) visierte ein Motivationssystem entsprechend der Interessen und Fähigkeiten der Verwaltungsmitarbeiter an. Über ein finanzielles Leistungsanreizsystem (vgl. Busse 2000: 270) und die Aufhebung der Unterscheidung von Arbeitnehmer vs. Beamte nachgedacht (vgl. Rieger 2005: 236). Die Ergebnisse der Studienkommission wurden zwar nicht umgesetzt (vgl. Keller 1980: 661 ff.), doch stieß sie wichtige personalwirtschaftliche Neuerungen an, die gleichwohl erst mit der Dienstrechtsreform von 1997¹²⁵ aufgegriffen wurden (vgl. Siedentopf 2003: 82).

Schlanker Staat

Das Verfehlen des Wachstums-, Beschäftigungs- und Preisstabilitätsziels (Stagflation) führte zu einer neoliberalen Staatskritik (vgl. Walkenhaus/Voigt 2006: XXV). „Unregierbarkeit“ und „Staatsversagen“ lauteten Vorwürfe seit Ende der 1970er Jahre (vgl. Jann 2002a: 289), die Diskussionen um Privatisierungen, Entbürokratisierung und schließlich einen „Schlanken Staat“ hervor brachten.

Insbesondere die Regierung unter Bundeskanzler Kohl setzte auf den „Schlanken Staat“. Sie berief dazu eine gleichnamige Sachverständigenkommission ein, deren erst 1996 vorgelegten Resultate auf dem Verordnungsweg stecken blieben (vgl. Walkenhaus/Voigt 2006: XXV; Bogumil 2002c: 47). Privatwirtschaftliche Managementmethoden wurden erstmals als Lösungsoption angenommen (vgl. Jann 2006: 44; ders. 2002a: 290). Ein zentrales Reformgebiet war neben der Reform des Haushaltswesens (vgl. König/Füchtner 2000: 216) ein radikaler Um- bzw. Abbau der Bundesverwaltung (vgl. ebd.: 328). Die Zahl der Bundesbeteiligungen an Unternehmen wurde massiv abgebaut, der Personalbestand entsprechend erheblich ausgedünnt (vgl. u. a. König 1999: 155 f.; Lange 2003: 590). Die Bewertung der Reformen ist negativ (vgl. v. a. König/Füchtner 2000: 331 ff.). Die Aufgabenverteilung im föderalen System blieb außer Acht (vgl. Bogumil 2002c: 47 f.). Privatisierungen erfolgten losgelöst von einer Binnenmodernisierung (vgl. ebd.: 45 f.; kritisch auch Prigge 1999: 23), es mangelte an einer ganzheitlichen Strategie (vgl. Damkowski/Precht 1998a: 25; Wollmann 2001: 48).

Daneben ist diese Reformepoche durch eine verwaltungsintern initiierte Entbürokratisierung¹²⁶ sowie Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung gekennzeichnet (vgl. Bogumil/Jann 2008: 223 ff.). Das fördert die NSM-Reform, da Entbürokratisierung Reformbestrebungen beeinflussen kann (vgl. Schmidt-Aßmann 1997: 373) und den Weg für neue Führungsinstrumente ebnet (vgl. Clasen u. a. 1996: 32). Allerdings ist ein ernsthafter Rückbau der Verfahrensvorschriften nicht zu erwarten „[...]“, solange Regelsteuerung der dominante Steuerungsmodus in Deutschland bleibt“ (Reichard 2004a: 93).

Aktivierender Staat

Das Leitbild des „Aktivierenden Staat“ hat seinen Ursprung auf Landesebene und löste im Bund 1998 den „Schlanken Staat“ ab (vgl. Bandemer/Hilbert 2005: 34; Bogumil 2002c: 48; König/Füchtner 2000: 374 ff.). Es wird als Folge eines übertriebenen binnenorientierten, manageriel-

¹²⁵ Ist im Vergleich zu den 1970er Jahren der Handlungsdruck stark gestiegen (vgl. Tondorf 1995: 8) und veranlassten finanzwirtschaftliche Zwänge die Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeits- und Effizienzüberlegungen (vgl. Oechsler 2003: 202), wurden dennoch die Bereiche Status, Besoldung und Versorgung der Beamten in der Dienstrechtsreform von 1997 ausgeklammert (vgl. Lorig 2003: 102 ff.; Bonodern/Rieger 2001: 232; Oechsler/Vaanholt 1997: 530 f., 536 f.; Beus 1998: 36 ff.; Siedentopf 2003: 85 ff.).

¹²⁶ Sowohl bei bestehenden als auch vor Inkrafttreten neuer Vorschriften sollte der Grundsatz der Rechtsklarheit und der Rechtsvereinfachung zugrunde gelegt werden. Notwendigkeitsprüfungen, befristetes Recht und Gesetzestests sind wichtige Elemente (vgl. Clasen u. a. 1996: 31). Überdies gilt die Gesetzesfolgenabschätzung als wirksames Instrument der Rechtsoptimierung (vgl. Konzendorf 2005: 460 ff., 466 f.; Böhrer 2006). Im Zuge des Bundesprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ wurde das Standardkostenmodell entwickelt, das mittlerweile eine höhere Institutionalisierung als die Gesetzesfolgenabschätzung aufweist (vgl. Konzendorf 2009).

len Ansatzes verstanden (vgl. Jann 2002a: 291), wobei sich Instrumente des Schlanken Staates, worunter Jann (2006: 43) das NSM subsumiert, ob der anvisierten Binnenmodernisierung¹²⁷ auch im Aktivierenden Staat wiederfinden (vgl. Wollmann 2003a: 122; Walkenhaus 2006b: 323 f.). Jedoch geht der Ansatz über die Binnenmodernisierung hinaus und visiert unterschiedliche Steuerungsmodi an (vgl. Walkenhaus/Voigt 2006: XXVI f.). Betroffene werden in die Lösung gesellschaftlicher Probleme eingebunden (vgl. Jann 2002a: 294; BMI 2000a: 115; Bandemer/Hilbert 2005: 32 f.), das bürgerschaftliches Engagement¹²⁸ intensiviert (vgl. Walkenhaus 2006b: 320; Bandemer/Hilbert 2005: 30; BMI 2000a: 114).

2.4.2 New Public Management

Die Wurzeln des NPM-Reformdiskurses

Im Mittelpunkt der NPM-Reformdiskussion stehen zwei strategische Fragen: Die Neudefinition der öffentlichen Aufgaben sowie die Binnenmodernisierung. Diese Diskussionsstränge basieren auf gegensätzlichen Theorieansätzen¹²⁹ (vgl. u. a. Reichard/Röber 2001: 374 f.; Oppen/Wegener 1997: 154; Damkowski/Precht 1998a: 15), die bei einigen Reformbausteinen Schnittmengen haben (vgl. Budäus/Grüning 2005: 7). Neokonservative Ansätze (Public-Choice-Theorie, Institutionenökonomie) stehen der Managementlehre (Binnenreform) gegenüber (vgl. Kleinfeld/Treutler 1996: 159 m. H. a. Reichard 1992: 843 f.; Grünenfelder 1996: 23 f.). Ihr gemeinsames Ziel die Begrenzung der Reichweite des Staates (vgl. Naschold 1993: 26).

NPM

Üben alle NPM-Modelle Kritik an Größe und Struktur des öffentlichen Sektors und verlangen eine Neuorganisation der öffentlichen Aufgabenerledigung (vgl. Bogumil 2006b: 5; ders. 2001b: 109), besteht keine einheitliche Begriffsdefinition des NPM (vgl. Speier-Werner: 2006: 18 ff.; Hood 1991: 3). Die internationale NPM-Modernisierungswelle¹³⁰ ist durch eine Vielzahl an Konzepten gekennzeichnet (siehe auch Abb. 2-8), sodass es nicht einmal national¹³¹ möglich ist, von einem Konzept zu sprechen (vgl. Wollmann 2003c: 3; Buschor 2001: 62; Budäus 2006: 174). „[Die] Anzahl und die

¹²⁷ Hierzu wurde auf Bundesebene das Programm „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“ formuliert (vgl. BMI 2000a: 114 ff.; 2000b: 9 ff.). In der Folge wurde das Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation“ aufgelegt, das sich v.a. unter Einsatz von IuK-Techniken auf die Binnenmodernisierung konzentriert (vgl. Fisch 2008: 70).

¹²⁸ Der Aktivierende Staat wurde aus dem englischen „enabling state“ (eingehend dazu Schneider 2001: 106 f.) abgeleitet (vgl. Proeller/Schedler 2005: 95; Bull 2002: 94). Er ist in weiten Teilen mit dem Gewährleistungsstaat (vgl. Kap. 4.15.1) deckungsgleich (vgl. Kettiger 2004: 214 m. H. a. weitere Quellen; Proeller 2002: 15).

¹²⁹ Eine eigenständige, einzige Theorie der öffentlichen Verwaltung liegt nicht vor (vgl. Damkowski/Precht 1998c: 487 f.). Einen umfassenden Abgleich von Theorieansätzen und NPM-Reform nehmen u. a. Ritz (2003: 115 ff.) und Reiner-mann (1995: 37 ff.) vor. Die Neue Institutionenökonomie, die „[...] v. a. für die Gestaltung innerorganisatorischer Anreizstrukturen ertragreich [ist]“ (Reichard 2002b: 588), umfasst die Transaktionskostentheorie (vgl. dazu u. a. Wolff/Picot 1994; Naschold 2000: 69 ff.; Reichard 2002b: 585 ff.; Meinhövel 2004: 470 ff.), die Property-Rights-Theorie (vgl. u. a. Osner 2001: 49 ff.; Bernhardt 2000: 46 ff., 49 ff.) und die Principal-Agent-Theorie (vgl. u. a. Schreyögg 2003: 445 ff.; Pede 2000: 209 ff.). Der Managerialismus (vgl. dazu Möltgen 2001: 90 ff. m. H. a. weitere Quellen; Grünenfelder 1996: 25 f. m. H. a. weitere Quellen) hat seine Wurzeln in den USA (vgl. dazu König 2006: 26 ff.).

¹³⁰ Nahezu alle Länder - begünstigt durch seine parteipolitische Neutralität (vgl. Hood 1991: 8; Naschold 1995: 370) bzw. Anpassungsfähigkeit (vgl. Mastronardi 2004: 48 f.) - folgen dem NPM-Ansatz. „Es entsteht der Eindruck, als ob das NPM das Dach sei, unter dem die Ausführungsbestimmungen auf nationaler Ebene [...] erfolgten“ (Bouckaert 2004: 55; ähnlich Damkowski/Precht 1998a: 16; Bogumil/Kuhlmann 2004: 51; Schedler 1996: 11; Grünenfelder 1996: 34 f.). Neben unterschiedlichen Reformstarts (vgl. König 2006: 28) sind das Gegenüber von Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie der Reduzierung der Staatsaufgaben einerseits und der Binnenmodernisierung andererseits Unterscheidungsmerkmale internationaler Reformkonzepte (vgl. Budäus/Grüning 2005: 5). Die Schwerpunktsetzung erfolgte vor dem Hintergrund einer ideologisch getriebenen Theoriefokussierung (vgl. Hood 1991: 5 f. m. H. a. weitere Quellen; Kickert 2006: 144; Schröter 2001: 420; Wollmann 1998a: 191, Damkowski/Precht 1998c: 492).

¹³¹ Vgl. Kap. 2.4.3

Auswahl der Elemente, die dem Public Management zugeordnet werden, [variiert¹³²] etwas zwischen den Autoren“ (Bogumil 2001c: 112). In der praktischen Umsetzung ist NPM ein „[...] großer Bauplatz mit einer Vielzahl von einzelnen Baustellen mit unterschiedlichem Baufortschritt“ (Kettiger 2004: 222; eingehend Pollitt/Bouckaert 2004).

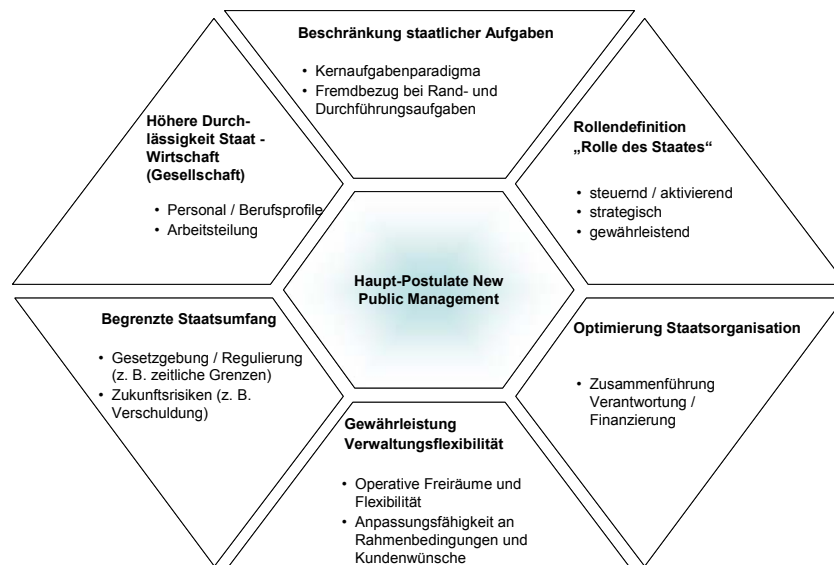


Abb. 2-8: Leitlinien des New Public Management (Quelle: Fiedler 2005: 482)

Das NPM stellt sich als „Bündel von Organisations- und Verfahrensprinzipien“ (Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 29; siehe auch Hood 1991: 3 f.) dar, die bereits seit Längerem bekannt sind und separat eingesetzt wurden. Charakteristisch ist einerseits der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente (vgl. Grünenfelder 1996: 27; Thom/Ritz 2004: 56), andererseits die Thematisierung der „[...] externen und internen Steuerung des Angebotes und der Nachfrage öffentlicher Güter und Dienstleistungen“ (Budäus 1998: 104; siehe auch Reichard/Röber 2001: 374). Da sich da NPM als ganzheitlicher Ansatz versteht (vgl. Abb. 2-8), müssen diese Teile zusammengefügt werden (vgl. Grünenfelder 1996: 31). Damit geht NPM über eine reine Verwaltungsreform hinaus, es ist eine Staatsreform (vgl. Schedler 2004b: 2 f.; Mastronardi 2004: 49; Ritz 2003: 99).

Kritische Anmerkungen und Ergänzungen

War das NPM Reformdach verschiedener Abhandlungen angelsächsischer Wissenschaftler (vgl. Budäus/Grüning 2005: 6 f.), beschäftigen sich heute¹³³ diverse Wissenschaftsdisziplinen in zahlreichen Ländern damit (vgl. auch Buschor 1996: 43; Reichard 2006: 283; ders. 2002c: 264 f.). Hierbei sticht v. a. die BWL hervor (vgl. Budäus 1995: 33), was angesichts ihrer „Abstinenz“ in vorangegangenen Modernisierungsdebatten und den aktuellen Problemlagen nicht abwegig erscheint (vgl. auch Reichard 1987: 8; Budäus 1995: 85). Gleichwohl dürfen betriebswirtschaftliche Überlegungen nicht dominieren¹³⁴ weshalb anfänglich der Vorwurf¹³⁵, NPM entwerfe praxisferne Modelle, berechtigt war (siehe auch Haus/Egner/Heinelt 2005: 207). Es gelang nach anfänglichen Schwierigkei-

¹³² Unterschiedliche Zusammenstellungen finden sich bspw. bei Pedo (2000: 32 ff.), Hood (1991: 3 ff.), Mastronardi (2004: 59 f.), Budäus (1995: 46 f.); Grünenfelder (1996: 27 ff.), Budäus/Grüning (2005: 7) und Buschor (1996: 43 ff.).

¹³³ Public Management als Wissenschaftsdisziplin besteht bereits seit Längerem, in der BRD u. a. wegen der legalistischen Verwaltungskultur erst seit etwa 20 Jahren. Zuvor fanden die dort diskutierten Ansätze und Probleme v. a. in der Öffentlichen BWL (vgl. dazu Budäus 1995: 40 f.; Müller 2006a: 33 ff.) Beachtung (vgl. Reichard 2006: 295 f.).

¹³⁴ Vgl. Kap. 2.4.4

¹³⁵ Die Kritik am NPM ist nicht minder umfangreich als dessen Lobpreisungen (vgl. dazu Hood 1991: 8 ff. m. H. a. weitere Quellen; Oppen/Wegener 1997: 157; Pedo 2000: 136 f.; Clasen u. a.: 1996: 40).

ten¹³⁶ ein internationaler Lern- und Austauschprozess (vgl. Ritz 2003: 161) und ein Umdenken, das ohne praktische Erfahrungen kaum möglich gewesen wäre (vgl. Schedler 2006: 98; Damkowski/Precht 1998a: 32).

Die Kritik am NPM drückt sich u. a. in dessen von einigen Autoren (vgl. u. a. Budäus 1995: 47; Sander/Langer 2004: 89; Kißler u. a. 1997: 22, abweichend Reichard 2006: 284 ff.) vorgenommenen Zweiteilung in Public Governance (Außenorientierung) und Public Management (Binnenmodernisierung) aus. Die zukünftige Entwicklung geht in Richtung Public Governance (vgl. Reichard 2002a: 27, 29 f., 35; Bogumil 2003a: 72 f.; Holtkamp 2010: 167), das „[...] sich als Korrektur und Ergänzung der managerialistischen Verwaltungspolitik [empfiehlt]“ (Walkenhaus 2006a: 165). Es entgegnet Befürchtungen eines Minimalstaates (Neoliberalismus) und einer ausufernden Ökonomisierung¹³⁷; die verengte Managementperspektive wird erweitert (vgl. Hill 2005a: 4): Effektivität und Kohärenz gewinnen gegenüber Effizienz an Bedeutung, interorganisatorische Beziehungen und nicht-staatliche Akteure werden beachtet. Allerdings blendet der Public Governance-Ansatz die Produktionsebene und die Politisierung der Verwaltung aus (vgl. Brüggemeier/Röber 2003: 138, 143) und verlangt die Lösung des Knappheitsproblems, was schließlich ein betriebswirtschaftliches Instrumentenset bzw. NPM erfordert (vgl. Reichard 2002a: 36; Budäus 2006: 182).

2.4.3 Reformbewegung um das Neue Steuerungsmodell

Hintergründe

Die NPM-Reformdiskussion erreichte die BRD zeitversetzt. Seit Anfang der 1990er Jahre findet sie in Gestalt des Neuen Steuerungsmodells (NSM) Beachtung (vgl. Wollmann 2001: 48). Das Ziel der Stärkung¹³⁸ der Leistungskraft der Kommunalverwaltung (vgl. Damkowski/Precht 1995: 33) und die parteipolitische Neutralität¹³⁹ (vgl. Banner 1993a: 186; Reichard 2003c: 351) beflügelten das Reformstreben ebenso wie die kommunale Reforminitiative (vgl. u. a. Gröske/Maier 2001: 198). Dadurch (vgl. Naschold 1997b: 89; Pollitt/Bouckaert 2004: 257) und wegen der Reformabstinenz des Staates hebt sich der deutsche Reformdiskurs von anderen Ländern ab (vgl. Banner 1998: 34; Wollmann 2003a: 120; Jann 1999: 532). Die Kommunen gelten als „Experimentierkammer des politischen Systems“ (Bogumil 2003c: 116). Ursachen für den kommunalen Reformursprung werden „[...] in der großen Finanznot der Kommunen bei einer gleichzeitig strengen Auflagenpolitik der Aufsichtsbehörden und in dem stärkeren Bürgerkontakt [...] gesehen“ (ders. 2000a: 147). Die Kommunen sind die eigentliche Vollzugsebene im Verwaltungssystem (vgl. Kap. 2.1.1, 2.1.3) und

¹³⁶ Vgl. Kap. 3.4.1

¹³⁷ Ökonomisierung meint neben dem Einsatz von Managementprinzipien (vgl. Brüggemeier 1998: 279) die Vermarktlichung öffentlicher Dienstleistungen (vgl. u. a. Löffler 2003b: 19, 22 f.; Hams/Reichard 2003: 15 f.). Sie ist seit Ende der 1970er Jahre mit dem Wechsel zu liberal-konservativen Regierungen (vgl. Bogumil 2006b: 6) im öffentlichen Sektor unabhängig von der Finanzkrise (vgl. Löffler 2003c: 88) zunehmend zu beobachten (vgl. ebd.: 76 f.; dies. 2003b: 19). Sie „[...] wird weiterhin auf der politischen Tagesordnung bleiben, aber in anderer Gestalt und als eine Option unter mehreren Steuerungsmechanismen“ (dies. 2003c: 97).

¹³⁸ Im Gegensatz zu anderen NPM-Reformen, die auf einen zentralistischen Minimalstaat ziel(t)en, wird eine Stärkung der kommunalen Ebene anvisiert (vgl. Jann 2001b: 84). Ferner wurden in der BRD die Reformbestrebungen im Gegensatz zum Ausland (vgl. dazu auch Naschold 1993: 24) nicht vom Zentralstaat erzwungen, was u. a. das Nebeneinander zahlreicher Reformansätze begründet (vgl. Kap. 5.1.4).

¹³⁹ Die Zustimmung ist womöglich im linken Parteienspektrum größer (vgl. Jann 2001b: 84; Damkowski/Precht 1998a: 24), weil darin die Möglichkeit gesehen wird, „[...] die klassische ideologische Dichotomie zwischen Interventions- und Minimalstaat zu überwinden“ (Jann 1999: 533). Das Gewährleistungsmodell ist heute parteipolitisch unumstritten (vgl. Proeller 2002: 17; Röber 2005b: 480).

unmittelbarer Ansprechpartner der Bürger. Ca. 80% der Verwaltungskontakte¹⁴⁰ der Bürger finden auf kommunaler Ebene statt (vgl. Gerlach 2009: 169). Dadurch nehmen Kommunen gesellschaftliche Probleme zeitnah wahr (vgl. Andersen 2003a: 204) und sind somit einem stärkeren Reformdruck ausgesetzt.

Der kommunale Ursprung des NSM¹⁴¹ (vgl. dazu KGSt 1993) erscheint hinsichtlich der Vermarktung des Referenzmodells (vgl. Beyer 2000: 196; Kieser/Walgenbach 2003: 410) und des Problem-Lösung-Zusammenhangs bedeutend (vgl. Kap. 3.2.1). Schließlich wird oftmals „[...] ein Problem [...] überhaupt erst angesichts einer bestimmten Lösung diagnostiziert“ (Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 16). Aufgrund ihrer Mitgliederstruktur konnte die KGSt eine intensive „Missions- und Transferarbeit“ (Reichard 1994: 31) leisten und ein bis dato nicht vorliegendes Referenzmodelle - auf Basis der Reform in Tilburg¹⁴² - kommunizieren (vgl. Beyer 2000: 98 ff., Reichard 1987: 5, 155). Fernerhin wirkte sich die abzeichnende Verschlechterung der Finanz- und Haushaltslage infolge der Wiedervereinigung reforminitiiert aus (vgl. Banner 1993a: 191; KGSt 1993: 24), obgleich das NSM „[...] kein Spar- oder Haushaltskonsolidierungskonzept“ (KGSt 1993: 9; siehe auch Schwarting 1997: 17) ist. Daneben förderte das Zusammentreffen mehrerer Reformgründe¹⁴³ (vgl. Bogumil 2001c: 110) und der funktionierende (inter-)nationale Erfahrungsaustausch¹⁴⁴ (vgl. dazu Beyer 2000: 198; Schwarting 1997: 20) die schnelle Verbreitung des NSM, das wesentlich zum öffentlichen Reformschub beigetragen hat (vgl. Brunner-Salten 2003: 90; KBI 1995: 16; Färber 1997: 59).

Die Abkehr von der Bürokratie

Wegen der „Basisnähe“ der Stadtverwaltung entstand 1993 das Leitbild „Dienstleistungsunternehmen Stadt“ (vgl. dazu auch Kap. 8.1.3). Von der Vorstellung eines Normen vollziehenden und weitgehend einheitlich strukturierten Verwaltungssystems wurde somit abgerückt (vgl. Budäus 1995: 32). Das einst als optimale Organisationsform¹⁴⁵ angesehene Bürokratiemodell (vgl. u. a. Reinermann 1994: 8; Kieser/Walgenbach 2003: 38) stand im Fokus der Kritik, denn dessen Voraussetzungen brachen weg (vgl. Pede 2000: 23 m. H. a. Hill 1993: 21 f.). Folglich wird es den heutigen Bedingungen nicht mehr gerecht (vgl. u. a. Schedler 1996: 5 f.; KGSt 1993: 13; Osborne/Gaebler 1997: 24 ff.; Wiendieck 2008: 14 f.). Dem NSM wird attestiert, schwerwiegende Defizite der traditionellen Steuerung aufzuheben (vgl. Mäding 2005: 348; anders Klimecki 1997: 51). Es baut auf den Schwächen des Bürokratiemodells (Lückentheorie) auf (vgl. KGSt 1993: 9 ff.), sodass das Neue „[...] mit Bezug und in Abhängigkeit von bereits bestehenden Konfigurationen [entsteht]“ (Beyer 2000: 190; siehe dazu auch Mayntz 1997a: 188).

¹⁴⁰ Deshalb hat der Bund kein Feeling für Reformfragen (vgl. Kern/Wegener 2002: 229), was Auswirkungen auf den städtischen Reformprozess hat (vgl. Kap. 5.4.3.1). Darüber hinaus wirken strukturelle Faktoren auf Bundes- und Landesebene reformhinderlich (vgl. Bogumil 2000b: 131; ders. 2002c: 57 f.; Machura 2003b: 398 ff.; Mayntz 1997b: 181; Speier-Werner 2006: 99, 200).

¹⁴¹ Die Elemente des NSM bzw. die dadurch wiederbelebten Reformbausteine werden in Kap. 4 thematisiert. Zu überblickartigen NSM-Darstellungen (vgl. u. a. Dose 2006: 341 ff.; Bogumil u. a. 2007: 23 ff.; Kersting 2004: 85 ff.).

¹⁴² Vgl. dazu u. a. Haßelmann/König 1997: 20 ff.; Brüggemeier 1998: 142 ff.; Kleinfeld/Treutler 1996: 196 ff.; Banner 1993c: 117 ff.; Blume 1993: 143 ff., 147 ff.; Damkowski/Precht 1995: 90 ff.

¹⁴³ Vgl. Kap. 3.2.1

¹⁴⁴ Die deutsche Wissenschaftslandschaft behandelte das Thema „Verwaltungsreform“ zunächst stiefmütterlich (siehe auch Damkowski/Precht 1998a: 17; Reichard 2003c: 350), in der Folgezeit sehr intensiv (vgl. dazu Banner 2001a: 298, Jann 2001b: 88). Eine breite Fachöffentlichkeit nahm die Neuerungen positiv auf (vgl. Budäus 2006: 174 m. H. a. weitere Quellen; Naschold 1995: 370).

¹⁴⁵ Zu den Vorteilen des Bürokratiemodells (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 40 m. H. a. Bosetzky/Heinrich 1994: 62), zu dessen Grundzügen (vgl. Weber 1972: 125 ff., 551 ff., 559 ff.).

Baukastenprinzip

Die aktuelle Reformdiskussion wird nahezu ausnahmslos unter „NSM“ subsumiert (vgl. Jann 2001b: 82; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 31), was die konzeptionelle Diskussion anheizt und der Umsetzung schadet (vgl. Jann 2001b: 88). Obgleich der Begriff „NSM“ einen einheitlichen und konsistenten Ansatz andeutet, konnte bzw. wollte es diesen Anspruch nicht erfüllen. Aufgrund diverser Abwandlungen und Betonungen gibt es das NSM in der Praxis nicht¹⁴⁶. Wie das NPM folgt es dem Baukastenprinzip altbekannter Instrumente (vgl. u. a. Reinermann 1993: 1; KGSt 1993: 9; Damkowski/Precht 1998a: 32). Das Neue ist die stimmige Kombination dieser Instrumente (vgl. Reichard 2001d: 16; Reinermann 1994: 5), zumal „[...] nicht eine deutsche Kommune bekannt [war], die behaupten könnte, das NSM bereits früher praktiziert zu haben“ (KGSt 1996a: 82).

2.4.4 Differenzierung von privatem und öffentlichem Sektor

Reformkonzepte müssen die Besonderheiten¹⁴⁷ des öffentlichen Sektors würdigen (vgl. Naschold 1993: 56; Machura 2006a: 377), was v. a. für die nachfolgenden Aspekte gilt.

Management

Management ist erforderlich und auf den öffentlichen Bereich übertragbar (vgl. Damkowski/Precht 1995: 51; Reichard 1987: 137), zumal Managementlehren und Betriebswirtschaftslehre nicht identisch sind (vgl. König 2006: 30 f.). Wird Management als Steuerung komplexer Organisationen angesehen, so kann Public Management als „[...] eine Spezifizierung der Steuerungsprobleme auf öffentliche Organisationen [...]“ (Budäus 1995: 45 f.; siehe auch Reichard 2006: 282) aufgefasst werden. Dabei gibt die öffentliche Verwaltung aber ihre ursprünglichen Funktionen (vgl. dazu Reinermann 2000: 11), v. a. die Behördenfunktion (vgl. u. a. Banner 1995: 85 f.), nicht auf.

Marktorientierung

Staatliche Einrichtungen haben eine Bestandsgarantie und unterliegen geringeren Anpassungszwängen (vgl. Speier-Werner 2006: 60). Die Instrumente zur Wahrnehmung von Marktsignalen sind daher unterentwickelt (vgl. Wichmann 1997: 208). Viele öffentliche Leistungen werden unentgeltlich erbracht. Über den Markt wird nur selten gesteuert (vgl. Reichard 1987: 58 ff.). Deshalb ist der Markt- bzw. Preismechanismus nicht das entscheidende Koordinationsinstrument (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 10).

Leistungserstellung

Nicht zuletzt deshalb und wegen der Dominanz öffentlicher Güter (vgl. Damkowski/Precht 1995: 63) ist die öffentliche Leistungserstellung durch das Rechtmäßigkeitsprinzip bestimmt (vgl. Reichard 1987: 56). Sie ist zuweilen unabhängig von der Nachfragesituation (vgl. Pede 2000: 45). An die Stelle eines Kunden-Lieferanten-Verhältnisses rückt z. T. ein Über- und Unterordnungs-Verhältnis (vgl. Adamaschek 2001a: 27); die Kundenrollen unterscheiden sich (vgl. Kap. 3.3.1).

Ziele

Die öffentliche Verwaltung verfolgt andere Ziele als die Privatwirtschaft (vgl. Reinermann 1995: 23). Im öffentlichen Sektor steht die Effektivität (Lösung gesellschaftlicher Probleme) im Vordergrund, in

¹⁴⁶ Vgl. Kap. 4.1, 5.1.4

¹⁴⁷ Vgl. dazu Kap. 5.1.4, 5.8

der Privatwirtschaft richtet sich der Fokus auf die Effizienz (vgl. Speier-Werner 2006: 57). Erstgenannte kann negative Folgewirkungen (externe Effekte) bei effizienzfokussierten Entscheidungen nicht ausblenden¹⁴⁸, die Externalisierung von Problemen ist nicht möglich (vgl. Naschold 2000: 122; KGSt 2000c: 10; Kißler u. a. 1997: 35; Thom/Ritz 2004: 77).

Das Zielsystem¹⁴⁹ der öffentlichen Verwaltung ist sehr komplex (vgl. KGSt 1996a: 28) und anders als in der Privatwirtschaft nicht selbst erarbeitet (Zielaufgaben). Deshalb und Verhandlungsprozessen geschuldet ist es weniger flexibel und konsistent (vgl. Jann 1996: 57). Insbesondere langfristige Ziele sind daher erschwert (Inkrementalismus) (vgl. Dumont du Voitel 2001: 186).

Ist die Gewinnmaximierung in der Privatwirtschaft zwar weder das einzige noch das dominante Ziel (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 243), dominieren doch monetäre Ziele (vgl. Speier-Werner 2006: 58). Der Erfolg ist aufgrund dessen leicht messbar (vgl. Schrijvers 1999: 247). Das gilt für die öffentliche Verwaltung, die weiche Aspekte betont (vgl. König 2006: 32) und durch eine Sachziel-dominanz geprägt ist (vgl. Eichhorn 2001: 26), nicht. Das Besondere des öffentlichen Zielsystems resultiert primär aus dem unspezifischen und inhaltlich unklaren, als zentrales Erfolgsmaß geltenden und somit allen Zielen übergeordneten Gemeinwohl (vgl. u. a. Hill 1993: 19; Brede 2005: 15 f.). Es ist „[...] Ausgangspunkt und [...] Zielgröße aller kommunalpolitischer Handlungen“ (Weiß 2002: 27) und grenzt somit den öffentlichen vom privatwirtschaftlichen Dienstleister entscheidend ab (vgl. Banner 1995: 85). Formalziele sind ferner nicht mit Gewinnerzielung gleichzusetzen (vgl. Siems 2005: 18 m. H. a. Promberger 1995: 166 ff.).

Entscheidungsverhalten

Politik und Politisierung (vgl. Bogumil 1998: 144), die „[ein] Prozess der permanenten und partiellen Anpassung an veränderte Problemlagen und Interessen [ist] und [sich so] einer manageriellen Logik [sperrt]“ (ders. 2003b: 29), grenzt die öffentliche Verwaltung von privatwirtschaftlichen Unternehmen ab. Ursächlich sind die konstituierenden Merkmale Wahlen, Parteienwettbewerb, Verbändeeinfluss und Regierungswechsel (vgl. u. a. Naschold 1993: 54 f.). Damit im Zusammenhang steht die Diversifizierung an Rationalitäten¹⁵⁰, wobei die politische Rationalität einen enormen Stellenwert hat (vgl. Bogumil 2005: 497; ders. 1997: 40). Betriebswirtschaftliche Überlegungen dürfen nicht dominieren (vgl. Hill 1997b: 26; Budäus/Bucholtz 1997: 331; Gabriel 1999: 166).

Reformmanagement

Umweltänderungen zwingen zu Veränderungen. Häufig sind Krisen ausschlaggebend (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 7), worin sich öffentlicher und privater Sektor decken. Allerdings wird vonseiten privatwirtschaftlicher Unternehmen eine rasche und permanente Anpassungs- und Veränderungsfähigkeit verlangt (vgl. Fiedler 2005: 483 f.; Vahs 2003: 295). Der Erfolgszwang (u. a. Insolvenz) privatwirtschaftlicher Reformen ist größer. Der Reformdruck ist deshalb und aufgrund der Rahmenbedingungen des öffentlichen Diensts (vgl. Kap. 3.1.4) in der öffentlichen Verwaltung wesentlich schwächer (vgl. u. a. Koch 2003b: 1568; Schäfer 2005: 12). Reformverweigerer sind i. d. R. unkündbar (vgl. Speier-Werner 2006: 155). Da das Verwaltungspersonal sowohl Träger als auch Vollzieher des Neuen ist (vgl. Fisch 2002b: 549 f.; Englich/Fisch 1999: 20 f.; Göbel 1999: 163), sind daher und wegen der bürokratischen Prägung Widerstände wahrscheinlicher; die Ver-

¹⁴⁸ Vgl. dazu Kap. 3.3.1

¹⁴⁹ Vgl. auch Kap. 4.4.2

¹⁵⁰ Reinermann (1994: 15 f.; 2000: 8; 1993: 2) fordert eine Trias aus politischer, ökonomischer und formaler Rationalität (eingehend dazu u. a. Bogumil 2003b: 16; ders. 2005: 497), die die Neue Steuerung realisiere („Paradigmawechsel“) (siehe auch Kap. 5.8.1, 6.1). „Irrationales Handeln“ wird gleichwohl nicht gänzlich aufgegeben. Das NSM bewirkt u. U. eine Fokusverlagerung von „politics“ auf „policy“ (vgl. Weiß 2002: 161 ff. m. H. a. weitere Quellen).

änderungsbereitschaft ist geringer (vgl. Kap. 5.4.4.1). Die Komplexität wird durch das das notwendige Zusammenspiel mit der Politik nochmals gesteigert (vgl. Schäfer 2005: 11 f.). Somit dauern „Reformen in der öffentlichen Verwaltung [...] grundsätzlich viel länger als in der freien Wirtschaft“ (Englich/Fisch 1999: 53; siehe auch Eltges 2004: 65).

2.5 Einflussgröße „Stadtgröße“

„Die Größe einer Gemeinde ist in vielfacher Hinsicht ein prägender Faktor [...]“ (Andersen 2003a: 198; ähnlich Wehling 1986: 42)¹⁵¹. Die Entscheidungsstrukturen in größeren Städten sind ausdifferenzierter und die Koordinationsaufgaben schwieriger (vgl. Bogumil 2001c: 102). Die städtischen Entscheidungszentren entfernen sich von der Bürgerschaft (vgl. Wehling 1986: 55), die Steuerung wird komplizierter (vgl. Andersen 2003a: 202); das Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung konfliktbeladener (vgl. auch Maaß 2002: 134). Die Bedeutung der Parteien (vgl. Buß 2002: 186 f. m. H. a. Wehling/Siewert 1983: 79 f.) nimmt wie die Parteipolisierung mit zunehmender¹⁵² Ortsgröße zu (vgl. Bogumil 2001c: 92; Naßmacher 1998: 62; Wehling 1998: 21). Seit den 1970er Jahren haben sich in Mittel- und Großstädten Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie herausgebildet (vgl. Bogumil 2001c: 33). Dies hat Auswirkungen sowohl auf das Reformmanagement (vgl. Kap. 5) als auch auf die Reformergebnisse (vgl. Kap. 3.1.1, 7). Hinsichtlich des Reformmanagements geht Osner (2001: 271 f.) davon aus, dass Großstädte u. a. wegen des schwächeren Vertrauensaufbaus ein geringeres Reformtempo gehen können. Der Zeitbedarf wird höher eingeschätzt (vgl. Richter 1997: 54). Allerdings haben auch kleinere Städte strukturelle Reformhindernisse (keine Ressourcen, kein Bedarf), sodass bis dato v. a. mittelgroße Städte eine Reformfähigkeit bescheinigt wird (vgl. Bogumil u. a. 2007: 97 f. m. H. a. Wollmann 1985).

Tatsächlich starteten Großstädte die Verwaltungsreform am frühesten (vgl. Brüggemeier 1998: 159), weil hier der Problemdruck besonders intensiv war (vgl. Reichard 1994: 67; Bogumil 2001c: 66, FN 67) und die KGSt das NSM zunächst auf Städte ab 50 TSD Einwohner¹⁵³ ausrichtete (vgl. KGSt 1993: 36 f.). Möglicherweise wegen des zunehmenden Reformbedarfs und der damit verbundenen größeren Innovationsbereitschaft (vgl. Pinkwart 2000: 47) sind sie¹⁵⁴ am reformaktivsten (vgl. u. a. Bogumil u. a. 2007: 98 f., 306; Busch/Wehrmann 2002: 261; Grömig 2001b).

2.6 Einflussgröße „Ost-West-Variable“

„Insgesamt ist der ‚OW-Faktor‘ als [...] eine entscheidende exogene Bestimmungsgröße für die Erklärung der unterschiedlichen Reformdiskurse und -verläufe anzusehen“ (Bogumil u. a. 2007: 307; ähnlich Difu 2005a: 9). Auf die Hintergründe wird im Folgenden eingegangen.

¹⁵¹ Deshalb werden alle Fragen nach EWKn untersucht; sie hat eine enorme Prägekraft (vgl. Bogumil u. a. 2007: 118).

¹⁵² Die Orientierungsfunktion gewinnt mit zunehmender Stadtgröße an Bedeutung (vgl. Gehne/Holtkamp 2005: 122 f. m. H. a. weitere Quellen). Allerdings vermindern in BW kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen einen Parteipolisierungsgrad wie in Städten NRWs (vgl. Wehling 1986: 90 ff.; ders. 1991: 157 f.; Bogumil 2001c: 103; ders. 2009: 26 f.), parteiunabhängige Bürgermeister werden durch derartige Strukturen gefördert (vgl. Egner/Heinelt 2005: 187).

¹⁵³ Das NSM ist für kleinere Städte anzupassen (vgl. u. a. Maaß 2002: 130 ff., 140; Steffen 2001: 6 ff.).

¹⁵⁴ Insbesondere kreisfreie Städte sind reformaktiv; sie orientieren sich stärker ganzheitlich am NSM (27,2%) als kreisangehörige Städte (14,7%) und Landkreise (15,9%) (vgl. u. a. Bogumil u. a. 2007: 38).

Probleme und Entwicklungen vor und nach der Wiedervereinigung

Das ostdeutsche Verwaltungssystem wurde gemäß Einigungsvertrag durch Bundesrecht abgelöst (vgl. Jann 1999: 530). „Die Überstülpung des bundesdeutschen Rechtssystems warf große Probleme auf [...], da die soziale Realität ebenso wie die Verwaltungen auf die neuen Gesetze [...] nicht vorbereitet waren“ (Thränhardt 2003: 222). Als problematisch¹⁵⁵ erwies sich auf kommunaler Ebene ferner die Neugestaltung des Zuständigkeits- und Aufgabenmodells in der Beziehung von Staat und Kommune (vgl. Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001: 245; Kleinfeld 1996: 278). Die geringe Bedeutung der Kommunen in der DDR bewirkte einen kleinen Personalstand der Kernverwaltung (vgl. Wollmann 1998d: 152; Kleinfeld 1996: 254) sowie eine schwache Kommunalwirtschaft (vgl. Kleinfeld 1996: 255; Püttner 1998a: 541). In den sozialen und kulturellen Einrichtungen bestand dagegen ein Personalüberhang (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998: 458). Der kommunale Aufgabenbestand wandelte sich (vgl. Kleinfeld 1996: 267), Aufgaben wurden aus Ministerien bzw. Bezirksverwaltungen oder volkseigenen Betrieben rekommunalisiert (vgl. Kuhlmann 2006b: 82; Wollmann 1998d: 152). Dadurch entstand eine „[...] massive Aufgaben-, Organisations- und Personallawine [...]“ (Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001: 245), der Personalstand der Kernverwaltung blähte¹⁵⁶ sich rapide auf (vgl. Wollmann 1998d: 154 f.; ders. 2003a: 121; Kuhlmann 2004a: 248).

Ostdeutsche Kommunalverwaltungen waren personell quantitativ über-, qualitativ unterbesetzt (vgl. Andersen 2003a: 203 f.). Infolge des notwendigen Aufbaus der kommunalen Daseinsvorsorge und Infrastruktur (vgl. Kleinfeld 1996: 278 f.) bei gleichzeitig negativer wirtschaftlicher Entwicklung (vgl. Klinkert/Arnold 1998: 398) folgten zum einen nach Übernahme des Westmodells 1993 massive Privatisierungs- und Auslagerungsanstrengungen (vgl. u. a. Machura 2006b: 278; Vesper 2002: 161 ff.). Der Personalbestand wurde zwischen 1991 und 1999 fast halbiert (vgl. Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001: 248 f.). Er glich sich allmählich dem westdeutschen Niveau an (vgl. Kuhlmann 2006b: 83), was allerdings die Reformdebatte in ostdeutschen Städten belastete (vgl. Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001: 253). Zum anderen diente das westdeutsche Kommunalverwaltungsmodell nach der Wiedervereinigung als Orientierungspunkt (Verwaltungstransformation¹⁵⁷), was einerseits Qualifizierungsdefizite des ostdeutschen Personals in verwaltungsjuristischen Bereichen deutlich machte (vgl. Kleinfeld 1996: 268, 288; Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001: 253 f.). Demnach galt eine Qualifizierungsoffensive als besondere Herausforderung (vgl. Kleinfeld 1996: 295; Clasen u. a. 1996: 49; Finken 1999: 295 ff.). Darüber hinaus waren Defizite aufseiten der politisch Verantwortlichen offensichtlich (vgl. Kleinfeld 1996: 277 f.). Andererseits erfüllte sich die mit dem im Zuge der Wiedervereinigung ausgelöste Personal-, Erfahrungs- und Finanztransfer (vgl. Wollmann 1998d: 155 f.) verbundene Hoffnung der frühzeitigen Reforminitiierung nicht (vgl. Andersen 1998: 5). Vielmehr traten Kompatibilitätsprobleme zwischen Rechtsstaatsmodell und neuem Modernisierungskonzept auf (vgl. Bogumil u. a. 2007: 183), sodass die Potenziale für Verwaltungsinnovationen in ostdeutschen Städten u. U. schwächer sind (vgl. Clasen u. a. 1996: 49).

¹⁵⁵ Nach der Wende war der Rückgriff auf eine funktionsfähige Stadtverwaltung (vgl. Naßmacher 1999: 330) wegen der starken Einbindung in ein zentralistisches System (vgl. dazu Kleinfeld 1996: 250 ff., 254 ff.; Wollmann 1998d: 149 ff.) anders als in Westdeutschland nach dem Kriegsende nicht möglich (vgl. Wehling 1999: 544 ff.). Im Westen werden daher Kommunen als „Keimzelle der Demokratie“ (Knemeyer 1997: 206) oder „Grundschule der Demokratie“ (Holtmann 1998: 208; ähnlich Gabriel 1999: 154; Zielinski 1997: 146 ff.; Andersen 2003a: 197) bezeichnet.

¹⁵⁶ Zwei der über neun Millionen Erwerbstätigen der DDR waren im öffentlichen Dienst beschäftigt. Anders als auf staatlicher Ebene musste der Personalrückbau einzelfallorientiert (Kündigungsgrund) realisiert werden (vgl. Kleinfeld 1996: 286 m. H. a. Wollmann/Jaedicke 1993: 104). Mitte 1991 war der Personalbestand umgelegt auf Einwohner doppelt so groß wie im Westen, die Personalausgaben lagen 1992 trotz geringerem Lohnniveau um 45% oberhalb des Westniveaus (vgl. u. a. Wollmann 1998d: 160; Derlien 2002b: 232).

¹⁵⁷ Aus Überzeugung in ihre Funktionsfähigkeit sowie zur Reduzierung von Komplexität und Unsicherheiten wurden Politik- und Verwaltungsstrukturen übernommen (vgl. Kleinfeld 1996: 265, 277; Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001: 246). Eine Alternative hierzu bestand nicht (vgl. Jann 1999: 531; Clasen u. a. 1996: 49 f.; Wollmann 1998d: 163 f.).

Die Verwaltungsreform und der Reformrückstand ostdeutscher Städte

Die Reformbewegung setzte in den neuen Bundesländern v. a. aufgrund des skizzierten Transformationsprozesses zeitversetzt ein (vgl. Reichard 1994: 68; ders. 1997b: 652 f.). Der Übergang von einer Reform¹⁵⁸ in die nächste erwies sich als kritisch¹⁵⁹ (vgl. Borchers 1998: 145 f.), die unterschiedliche Sozialisierung¹⁶⁰ westdeutscher (Verwaltungsleute) und ostdeutscher (Quereinsteiger) Mitarbeiter als hinderlich (vgl. Bogumil u. a. 2007: 221). Das ostdeutsche Verwaltungspersonal wird den qualifikatorischen (vgl. dazu auch Damkowski/Precht 1995: 50 f.; Grömig 2001b: 17) und kulturellen Anforderungen der Neuen Steuerung weniger gerecht (vgl. Clasen u. a. 1996: 49 ff.). Das Konzept der bürgernahen und kundenorientierten Verwaltung war in der alten BRD ausgeprägter (vgl. Kleinfeld 1996: 270; Wehling 1999: 563 m. H. a. Wollmann 1997). Fernerhin wird den ostdeutschen Kommunalverwaltungen Entscheidungsscheu (vgl. ebd.: 267 m. H. a. Siebel 1993; Wehling 1999: 563 m. H. a. Wollmann 1997) und ein geringeres Maß an Selbstverantwortung attestiert (vgl. Kleinfeld 1996: 253). Trotz vermeintlich größerer Dringlichkeit (vgl. KGSt 1993: 37) blieben die NSM-Reformbestrebungen hinter¹⁶¹ denen westdeutscher Städte zurück (vgl. Bogumil u. a. 2007: 308). In ostdeutschen Kommunalverwaltungen hat die Verwaltungsreform einen geringeren Stellenwert¹⁶², vom NSM wird zugunsten von Eigenentwicklungen häufiger Abstand genommen (vgl. Difu 2005a: 14 f.; Bogumil u. a. 2007: 100, 120, 307). Lediglich die Ausgliederungsanstrengungen sind in ostdeutschen Städten intensiver, was die größere Bedeutung einer Beteiligungssteuerung erklärt (vgl. Grömig 2001a: 16). In Ostdeutschland wird somit primär wegen des Konsolidierungsdrucks¹⁶³ an der traditionellen Haushaltswirtschaft (vgl. Difu 2005a: 24; Bogumil/Kuhlmann 2004: 55) und den traditionellen Steuerungsprinzipien festgehalten, sodass die Nachhaltigkeit der eingeleiteten Reformen gefährdet ist (vgl. Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001: 252).

¹⁵⁸ Wollmann (1997: 244) bewertet die Reformvoraussetzungen im Osten wegen diverser Reformerfahrungen dagegen positiv (siehe dazu auch Damkowski/Precht:1995: 232 f.; Lorenz 1998: 192).

¹⁵⁹ Um die „[...] Wiederbegründung der kommunalen Demokratie nicht mit einer [...] Verminderung lokaler Partizipationschancen [zu beginnen]“ (Kleinfeld 1996: 275), wurde im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung auf Reformen, die im Westen bereits in den 1960/1970er Jahren realisiert wurden (Gebiets- und Funktionalreform), verzichtet. Die mangelnde Funktionsfähigkeit ostdeutscher Kommunalverwaltungen (vgl. auch Laux 1998: 178) verlangte jedoch entsprechende Veränderungen in der Folgezeit. Die ostdeutschen Kommunen stellten 80% der Anzahl westdeutscher Landkreise (189 vs. 237) und 80% der Anzahl westdeutscher Gemeinden (7.564 vs. 8.509) (vgl. Kleinfeld 1996: 282 ff.). 2001 wurden 4.909 Gemeinden gezählt (vgl. Andersen 2003a: 203).

¹⁶⁰ Um eine nachträgliche Sozialisierung und Professionalisierung ostdeutscher Verwaltungsmitarbeiter zu unterstützen, wurde westdeutsches Verwaltungspersonal - ca. 5.000 Personen (vgl. Wollmann 1997b: 272) - nach Ostdeutschland entsendet (vgl. Kleinfeld 1996: 289 m. H. a. Derlien 1993; Derlien 1997: 379, 405).

¹⁶¹ Siehe dazu auch Difu 2005a, Frischmuth 2001b, Erben/Zeiler 2000, Kuhlmann 2004a: 108 f., 112

¹⁶² Näheres dazu auch in Kap. 4.

¹⁶³ Vgl. Kap. 2.3

3 Hintergründe der Verwaltungsreform

3.1 Schwächen der traditionellen Verwaltung

3.1.1 Die Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung

3.1.1.1 Allgemeine Darstellung

„Ein unabhängig vom Verfassungstypus auftretendes Grundproblem ist die politische Steuerung durch den ehrenamtlichen Rat [...]“ (Andersen 2003a: 201 f.). Die Verwaltung dominiert im kommunalpolitischen Entscheidungssystem (vgl. Kleinfeld/Nendza 1996: 145 m. H. a. Derlien 1976), die Legitimationsfunktion der Vertretungskörperschaft verkommt zugunsten einer Verwaltungsherrschaft (vgl. Buß 2002: 39 m. H. a. Ellwein 1970: 175). Letztgenannte nährt sich aus verschiedenen Merkmalen¹⁶⁴ der Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung.

Realisierung der Ratsbeschlüsse durch die Verwaltung

Unabhängig von den Defiziten im Haushaltswesen¹⁶⁵ beklagen Kommunalpolitiker eine nicht an den Beschlüssen orientierte Tätigkeit der Verwaltung. Politischer Willen und Verwaltungstätigkeit weichen tlw. voneinander ab (vgl. Knill 2006: 175 f.). Durch faktisches (Nicht-)Handeln besitzt die Verwaltung Steuerungsmöglichkeiten, wobei die Umsetzung politischer Vorgaben von der Loyalität gegenüber der Vertretungskörperschaft abhängt (vgl. Richter 2001: 61).

Initiative der Vertretungskörperschaft statt Ratifikation

Die Verwaltung verfügt über größere Problemver- und -bearbeitungskapazitäten als die (ehrenamtliche) Vertretungskörperschaft. Dadurch entstehen Informationsasymmetrien, die schließlich in ein Abhängigkeitsverhältnis zulasten der Vertretungskörperschaft übergehen (vgl. Hess 1979: 126, 136). Dieses zeigt sich v. a. in der Beschlussvorbereitung¹⁶⁶, die eine wesentliche Aufgabe¹⁶⁷ des Hauptverwaltungsorgans ist. Die Verwaltung ist an nahezu allen Beschlussvorlagen beteiligt (vgl. Weiß 2002: 41). Darin wird „[...] ein Einfallstor in die Stellung der Gemeindevertretung [...]“ (Buß 2002: 70) gesehen. Die Verwaltung initiiert i. d. R. Beschlüsse (vgl. Bogumil 2001c: 104 m. H. a. Schulenburg 1999: 70) und setzt die Prioritäten¹⁶⁸ (vgl. KGSt 1996a: 5; Rudzio 2006: 345 m. H. a. weitere Quellen). Ihre Präferenzen kommen in nicht zufrieden stellenden Beschlussalternativen

¹⁶⁴ Diese Merkmale wurden den Fraktionsvorsitzenden zur Bewertung vorgelegt (vgl. auch Kap. 7.2.2).

¹⁶⁵ Vgl. Kap. 3.1.2

¹⁶⁶ Die Kommunalverwaltung gilt als „politische Verwaltung“, da sie Handlungs- und Ermessensspielräume bei der Vorbereitung der parlamentarischen Willensbildung und bei der tagtäglichen Arbeit hat (vgl. Hesse 1977: 133; Buß 2002: 36). Hat die Verwaltung in allen Phasen des Policy-Cycles eine bedeutende Position (vgl. Bogumil/Jann 2008: 27), ist die Vertretungskörperschaft v. a. im Policy-Making auf die Verwaltung angewiesen. Ihr bleibt auch bei einer Neuen Steuerung eine politische Funktion (vgl. u. a. Mastronardi 2004: 96, 116 f.; Jann 1998: 274; Schedler 2004b: 33; Bogumil 2001c: 121 f.; Weller 2000: 115; Fiedler 2001b: 316; Kropp 2006: 276 m. H. a. weitere Quellen).

¹⁶⁷ Die Beschlussvorbereitung ist außer in NDS und TH dem Hauptverwaltungsorgan (in HE Magistrat) übertragen (vgl. Buß 2002: 70, 135).

¹⁶⁸ Die legislatorische Programmsteuerung, die von einer unpolitischen Verwaltung ausgeht (vgl. Bogumil 2001c: 67, 69), ist daher realitätsfern (vgl. ebd.: 83). Die beabsichtigte Trennung von Politikformulierung und -umsetzung wird wegen unterschiedlicher Anreiz- und Belohnungsstrukturen sowie der Logik des politischen Geschäfts in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion in Abrede gestellt (vgl. Jann 1998: 274; ders. 2001: 89). Siehe dazu auch Kap. 7.2.1

zum Ausdruck. Nachträgliche Änderungen der Vertretungskörperschaft sind aus Mangel an Zeit und Fachwissen¹⁶⁹ kaum¹⁷⁰ möglich, sie fungiert somit als Ratifikationsorgan¹⁷¹ (vgl. Hess 1979: 123 f.; Weiß 2002: 34 m. H. a. Thieme 1997: 703; Buß 2002: 39, 69 f.).

Adäquates Informationsniveau der Politik

Kommunalpolitiker beklagen mangelnde Informationen (vgl. Fischer/Unger 2001: 19; KGSt 1996b: 12). Diese Informationsdefizite sind i. d. R. strukturbedingt¹⁷². Anfragen, die i. d. R. wegen der Informationsmängel unpräzise formuliert sind, erzeugen einen erheblichen Verwaltungsaufwand und verstimmen die Mitarbeiter (vgl. KGSt 1996a: 49 f.). Sie werden häufig nicht beantwortet (vgl. ebd.: 5) oder gehen mit unzureichenden Stellungnahmen einher (vgl. Weiß 2002: 36). Ein unangemessenes Informationsniveau kommt überdies in den von der Verwaltung präparierten Entscheidungsvorlagen (s. o.) zum Ausdruck (vgl. Richter 2001: 61). Die Verwaltung bestimmt die Anzahl an Entscheidungsalternativen (vgl. Buß 2002: 135), wobei sie sich nicht selten auf eine Vorlage beschränkt¹⁷³, sodass eine frühzeitige Entscheidungseinbindung der Ratsmitglieder „wertlos“ ist (vgl. ebd.: 43 m. H. a. Derlien/Gürtler/Holler/Schreiner 1976).

Die Verwaltung kann den Vorwurf mangelnder Informationen, die u. a. ein Resultat unklarer politischer Zielvorstellungen sind (vgl. Clasen u. a. 1996: 66), ob z. T. zu beklagender Informationsfluten, die wie ein Informationsdefizit wirken (vgl. Hill 1997a: 38; ders. 1998a: 45; ders. 1998c: 8 f.), nicht nachvollziehen (vgl. Bogumil 2003b: 48).

Zeitnahe Ausführung der Beschlüsse des Stadtrates

Obwohl die Vertretungskörperschaft kommunalverfassungsrechtlich das oberste demokratisch legitimierte Organ ist (vgl. Kap. 2.1.2), werden in der Praxis Beschlüsse von der Verwaltung gar nicht (s. o.) bzw. nicht zeitnah umgesetzt (vgl. Fischer/Unger 2001: 19). Einerseits stehen fachliche Bedenken häufig einer zügigen Realisierung entgegen (vgl. KGSt 1996a: 5), andererseits kann durch eine Verschleppungstaktik der Versuch unternommen, unliebsame Beschlüsse nicht umzusetzen.

Einzeleingriffe / Einzelfallentscheidungen

Das traditionelle System ist „[...] unfähig zu strategischer Politik, rationaler Prioritätendiskussion, wirtschaftlichem Ressourceneinsatz und öffentlicher Rechenschaftsablegung über seine Leistungen“ (Banner 1997a: 131). Die Gründe hierfür sind vielfältig und ergeben sich neben den zuvor genannten Aspekten aus den engen (kommunalverfassungsrechtlichen) Gestaltungsspielräumen der Vertretungskörperschaft (vgl. Hess 1979: 135 f.; Bogumil 1997: 36; Wollmann 1998c: 64) und Steuerungsschwächen (vgl. Reichard 1994: 18; Budäus 1995: 26; KGSt 1996b: 16), die sie zu Eingriffen veranlassen. Die Einzeleingriffe, die oftmals Partikularinteressen dienen, kurzfristorientiert und wiederwahlmotiviert sind (vgl. Haßelmann/König 1997: 13 f.), sind zwar kommunalverfassungsrechtlich durch die Allzuständigkeit der Vertretungskörperschaft legitimiert (vgl. Kap. 2.1.2), doch resultiert daraus eine Übersteuerung bei routinemäßigen Aufgaben und eine Untersteuerung im strategischen Bereich (vgl. u. a. Reichard 1987: 146; Budäus 1993: 168; ders. 1995: 26).

¹⁶⁹ Vgl. dazu Kap. 7.3

¹⁷⁰ Wie eine Umfrage zeigt, werden Entscheidungen zumeist außerhalb der Vertretungskörperschaft getroffen (vgl. Wehling 1991: 157 m. H. a. Innenministerium NRW 1989: 63), Veränderungen sind selten (vgl. Buß 2002: 43 m. H. a. Derlien/Gürtler/Holler/Schreiner 1976).

¹⁷¹ Vgl. dazu u. a. Bogumil 2001c: 79 ff.; Rudzio 2006: 346; Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 11 f.; Kleinfeld/Nendza 1996: 134 jeweils m. H. a. weitere Quellen

¹⁷² Hierzu zählt u. a. das kamerale Haushaltswesen (vgl. Kap. 3.1.2).

¹⁷³ Eine Ursache ist der Einfluss sog. Vorentscheider (vgl. Reichard 1987: 27; Bogumil 2001c: 156).

Eine fehlende strategische Steuerung ist nicht nur eine Ursache, sondern auch ein Ergebnis von Einzeleingriffen (vgl. Osner 2001: 178). Sie nähren die Überlastung der ehrenamtlichen Ratsmitglieder (vgl. Knemeyer 1998: 119; Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 71 m. H. a. Hennecke 1996: 452) und die Ämterpatronage (vgl. Reichard 1994: 18). Das Steuerungsproblem verfestigt hierarchische Strukturen und demotiviert die Mitarbeiter (vgl. ders. 1987: 184; Weiß 2002: 88), so dass sich die Ineffizienz der Verwaltung (vgl. dazu auch KGSt 1996a: 13 f.) aus mehreren Quellen, deren Wirkungen sich gegenseitig potenzieren, speist. Die Aktionsspielräume der Verwaltung erweitern sich (vgl. Banner 1997a: 128 f.), die Verwaltungskontrolle leidet (vgl. Püttner 1997: 665; KGSt 1996b: 16; Clasen u. a. 1996: 65).

Fachbruderschaften / Ressortegoismen

Die traditionelle Verwaltung sieht sich Fachbruderschaften aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen ausgesetzt. Bundes- und Landesgesetzgeber stärken die Fachverwaltung durch Vorgabe von Standards (vgl. Witte 1997: 111), die Koalitions- und Konkurrenzlogik führt zu einer Ausweitung der Fachaufgaben (vgl. KGSt 1991: 14). Verantwortungsbereiche sind getrennt, es mangelt an Zielen und Strategien (vgl. Brüggemeier 1998: 215; Osner 2001: 96). Des Weiteren dominieren Fachinstanzen (Ausschüsse und Fachbereiche) zahlenmäßig gegenüber Steuerungseinheiten. Fachliche Interessen lassen sich dadurch leichter durchsetzen als das Gesamtinteresse (vgl. Banner 1996: 182 f.; Schedler 1993: 206 f. m. H. a. Noeske 1989: 5). Insgesamt ist zum einen ein Steuerungsverlust der Politik zugunsten eines Steuerungsgewinns der Verwaltung (vgl. Jann 1999: 536), zum anderen ein Kontrollverlust innerhalb der Verwaltung zulasten der zentralen Steuerungseinheiten zu erkennen (vgl. Püttner 1997: 667).

Ämterpatronage / „politische“ Personalentscheidungen

Ämterpatronage ist Ergebnis und Ursache politischer Steuerungsschwächen zugleich. „[Ämterpatronage] bezeichnet die Vergabe von beruflichen und politischen Positionen durch Entscheidungsträger an ihnen genehme Personen“ (Machura 2003a: 5), wodurch u. a. „[...] der informelle Einfluss der Parteien auf die Verwaltung [...]“ (Wahl 2005: 107, siehe auch Holtmann 1998: 219; Weller 2000: 121 f.) gesichert werden soll. Folglich ist sie als politischer Steuerungsversuch zu verstehen und steht in enger Verbindung mit der Parteipolitisierung¹⁷⁴ (vgl. Weiß 2002: 97 f.; KGSt 1996a: 47). Sie ist eine Folge der Intransparenz und der Informationsdefizite des Entscheidungssystems (vgl. KGSt 1996b: 12) sowie Ausdruck des Misstrauens zwischen Politik und Verwaltung (vgl. Weiß 2002: 98). Daraus resultieren jedoch negative Folgen für die Verwaltungseffizienz (vgl. Andersen 2003a: 202), das Leistungsprinzip und die Leistungsstärke (vgl. Wahl 2005: 108 f. m. H. a. weitere Quellen) sowie die Außendarstellung (vgl. Klages 1997b: 518).

3.1.1.2 Auswertung

Die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsapparat ist zu Reformbeginn oftmals konfliktanfällig (Frage 10.30). Die Fraktionsvorsitzenden stimmen mehrheitlich Ressortegoismen/Fachbruderschaften (52,0%) sowie politisch motivierten Personalentscheidungen (51,8%) (voll) zu. Ähnlich groß ist die Zustimmung für Einzeleingriffe (44,5%). Dagegen bewerten sie die Initiativeleistung der Vertretungskörperschaft, das Informationsniveau und die zeitnahe Ausführung der Ratsbeschlüsse überwiegend als unzureichend. Die Ablehnung übertrifft jeweils klar die Zustimmung (vgl. Abb. 3-1).

¹⁷⁴ Erscheint die Vorstellung von einem parteiunabhängigen Beamten insgesamt unrealistisch (vgl. von Arnim 1993: 73; Jann 1999: 539), hat die Parteipolitisierung in Personalfragen im Laufe der Zeit auf kommunaler Ebene zugenommen (vgl. Holtmann 1998: 211 m. H. a. Gabriel 1991).

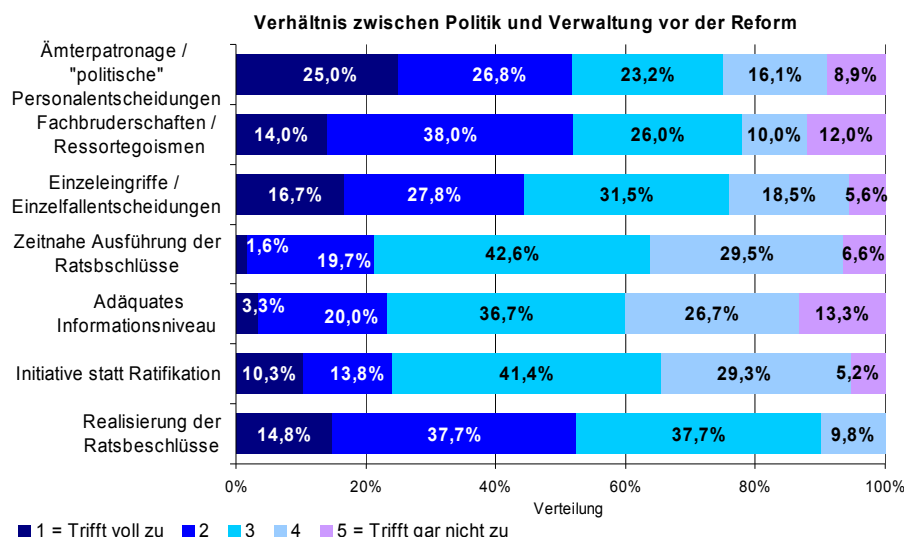


Abb. 3-1: Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung vor der Reform

Vorsitzende der Mehrheits- und der Minderheitsfraktion nehmen¹⁷⁵ die Situation zu Reformbeginn mit Ausnahme politischer Personalentscheidungen (0,422*; 3,19 vs. 2,20), die Vorsitzende der Minderheitsfraktion kritischer einschätzen, relativ ähnlich wahr (vgl. Tab. 3-1).

Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung vor der Reform	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Realisierung der Ratsbeschlüsse durch die Verwaltung	61	2,43	0,361*		2,48	2,39			0,051	2,32	2,43	2,58	2,67	1,75	0,172	2,38	2,67
Initiative der Vertretungskörperschaft statt Ratifikation	58	3,05	0,266		3,00	3,09			-0,382*	3,35	3,33	3,08	2,44	2,00	0,194	3,12	2,67
Adäquates Informationsniveau der Politik	60	3,27	0,278		3,13	3,36			-0,117	3,25	3,43	3,75	2,89	2,00	0,248	3,20	3,67
Zeitnahe Ausführung der Beschlüsse des Stadtrates	61	3,20	0,305		3,12	3,25			-0,081	3,14	3,57	3,50	3,00	2,25	0,260	3,17	3,33
Einzeleingriffe / Einzelfallentscheidungen	54	2,69	0,185		2,61	2,74			0,047	2,54	3,29	2,82	2,78	1,50	0,273	2,63	3,00
Fachbruderschaften / Ressortegoismen	50	2,68	0,143		2,80	2,60			0,041	2,74	2,71	2,18	3,33	3,00	0,311	2,74	2,29
Ämterpatronage / "politische" Personalentscheidungen	56	2,57	0,422*		3,19	2,20			-0,121	2,84	2,00	2,08	2,78	2,50	0,375	2,47	3,11
Positivindex	61	2,98	0,076		2,92	3,02			-0,115	3,00	3,18	3,23	2,75	2,06	0,066	2,96	3,08
Negativindex	59	2,63	0,190		2,84	2,49			-0,046	2,70	2,67	2,31	2,93	2,28	0,111	2,59	2,87

Tab. 3-1: Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung vor der Reform

Die Stadtgröße korreliert lediglich mit der Initiativfunktion der Vertretungskörperschaft, die in größeren Städten ausgeprägter ist, signifikant (-0,382**). Die Steuerungsproblematik wächst also nicht mit der Stadtgröße (vgl. Kap. 2.5).

Die Wertungen ost- (n = 9) und westdeutscher Politiker unterscheiden sich z. T. sehr. Mit Ausnahme der Initiativfunktion beurteilen zweitgenannte alle Positivitems besser. Dennoch stimmen sie außer den Fachbruderschaften den Negativitems durchschnittlich weniger zu.

¹⁷⁵ Der Positiv- und der Negativindex sind die Mittelwerte der jeweils positiv oder negativ akzentuierten Items zur Charakterisierung der Beziehung zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft. Die in Tab. 3-1 vier erstgenannten Items zählen zum Positivindex, die drei letztgenannten zum Negativindex.

3.1.2 Haushaltswesen

Kameralistik

Die Kameralistik war bzw. ist das öffentliche Rechnungs- und Haushaltswesen der BRD¹⁷⁶. Sie ist eine einfache Buchführung, die ausschließlich aus Einnahmen- und Ausgabenkonten besteht und folglich ausschließlich finanzwirtschaftliche Ziele (Finanzrechnung) verfolgt (vgl. u. a. Lüder 1998: 217, ders. 2001: 8). Das Denken ist auf (zahlungswirksame) Einnahmen und Ausgaben konzentriert (vgl. Budäus 1993: 169; Beyer, L. 1998: 305). Somit bieten sie zum einen kaum Informationen über den wirtschaftlichen Erfolg (vgl. u. a. Reichard 1987: 297; Sell 2006: 191), Aussagen über die Effizienz sind nicht möglich (vgl. u. a. Lüder 2001: 11). Auf Datenbasis der Kameralistik sind Kalkulationen (vgl. u. a. Kuban 1998b: 485; KGSt 2002c: 22), fundierte Make or buy-Entscheidungen und valide Informationen über den Ressourcenverbrauch¹⁷⁷ undenkbar (vgl. u. a. Damkowski/Precht 1995: 147). Der in jeder Periode entstehende Ressourcenverbrauch wird nicht durch das zu dieser Zeit gegebene Ressourcenaufkommen gedeckt (vgl. Bals/Hack 2002: 90 f.; Budäus 2000: 12). Infolge fehlender Abschreibungen wurde die Kameralistik den Forderungen des Art. 115 GG in der Fassung bis 2009 nicht gerecht (vgl. u. a. Lüder 1997a: 249; ders 2006: 197; Budäus 1995: 27). Damit im Zusammenhang steht zum anderen die fehlende Vermögensrechnung (vgl. Harms 2003: 145; Lüder 2001: 11). Aus den genannten Aspekten resultiert die Gefahr der Fehlsteuerung. Vermeintlich hat „[das] kamerale Rechnungswesen [...] in der Vergangenheit ganz entscheidend zu der öffentlichen Finanzkrise [...]“ (Budäus 1999: 325) beigetragen, zumal die Kameralistik hinsichtlich der finanziellen städtischen Situation eine „finanzielle Illusion“ (Pünder 2006b: 538; siehe u. a. auch Bals/Hack 2002: 86; Kuban 1998b: 484) erzeugt. Schließlich ist die Kameralistik nur Spezialisten verständlich (vgl. Lüder 1997a: 251).

*Haushaltsplan*¹⁷⁸

Der Haushaltsplan soll das politische Wollen abbilden, er ist „[...] das eigentliche Steuerungsinstrument der kommunalen Vertretungskörperschaft [...]“ (Brecht 1999: 108). Da sich die politischen Prioritäten aufgrund des kamerale Rechnungswesens und der damit verbundenen Inputorientierung¹⁷⁹ nur in Höhe der zugewiesenen Ausgaben (Titel) darstellen lassen, ist die Wirksamkeit¹⁸⁰ dieses Steuerungsinstruments ungeachtet der Probleme in der Haushaltsaufstellung (s. u.) zweifelhaft. Über Output, Vermögen, Schulden, Kosten, Leistungen und Wirkungen wird nicht informiert (vgl. Budäus 1995: 71). Der Ressourceneinsatz erfolgt ohne Anbindung an politische Ziele, worunter das Budgetrecht (vgl. Banner 1998: 38; KGSt 1991: 13) und die örtliche Prüfung leiden (vgl. Pünder 2006b: 534 f.).

¹⁷⁶ Vgl. Kap. 4.3.2

¹⁷⁷ Voraussetzung für die Erfassung des gesamten Ressourcenverbrauchs ist die Berücksichtigung von kalkulatorischen Kosten und Rückstellungen sowie eine interne Leistungsverrechnung und eine Vermögensrechnung (Abschreibungen) (vgl. Brecht 1999: 106 f.).

¹⁷⁸ Detaillierte Informationen zum Kommunalhaushalt bieten Schwarting (2006: 554 ff.), Osner (2001: 169 ff.), Störmann (1997: 44 ff.), zum NKF-Haushaltsplan Schwarting (2006: 563 ff.) und Homann (2005a: 90 ff.).

¹⁷⁹ Inputs stellen sämtliche Ressourcen dar, die zur Erstellung von Outputs notwendig sind (vgl. Nullmeier 2005b: 431; ders. 1998b: 315). Outputs sind alle in einem PAS an die Systemumwelt gerichteten Aktivitäten (vgl. Knoepfel/Bussmann 1997: 72; Nullmeier 2005b: 431).

¹⁸⁰ Dominantes Ziel der Kameralistik ist die Rechenschaftslegung. Dazu diene die Haushaltsrechnung (Spiegelbild des Haushaltsplans) mit der Soll-Ist-Vergleichsrechnung (vgl. u. a. Reichard 1987: 293, 296 f.; Lüder 2001: 9). Damit wird der „Nachweis“ über die ordnungsmäßige Wirtschaftsführung erbracht (vgl. Störmann 1997: 53; Sell 2006: 190; Kuban 1998a: 485). Anderen Funktionen des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (vgl. dazu u. a. Lüder 1997b: 418 f.; Schwarting 1997: 93 ff.; Heun 1989: 269 ff.; Mäding 2003: 434) wird sie nicht gerecht.

Die Aufteilung der Gesamtfinanzmasse auf Titel kommt einer „Atomisierung des Haushalts“ (Osner 2001: 170) gleich. Es entsteht ein „monumentales Zahlenwerk“ (Reichard 1994: 20), das einen flexiblen Budgetvollzug verunmöglicht sowie unübersichtlich und unverständlich ist (vgl. u. a. Möltgen 2001: 86 f.; Pünder 2006b: 534). Die Ratsmitglieder¹⁸¹, deren Konzentration sich daher oftmals nicht auf das große Ganze, sondern auf politisch brisante Haushaltsstellen richtet (vgl. Schwarting 1997: 99), sind überfordert (vgl. Störmann 1997: 45; Bogumil 2001c: 105).

Haushaltsrecht

Die Haushaltsbestimmungen¹⁸² prägen entweder die Haushaltsaufstellung oder den -vollzug (vgl. Mäding 2001a: 314). Im Mittelpunkt der Kritik stehen die Grundsätze der Gesamtdeckung und der Bruttoveranschlagung (vgl. Harms 1998: 261; Damkowski/Precht 1995: 230 f.), die Spezialität und die Jährlichkeit (vgl. Schedler 1996: 148 f.; Schedler/Proeller 2002: 140 f.) sowie die Deckungsfähigkeit (vgl. Schwarting 1997: 42, 151), die wirtschaftlichem Handeln (u. a. Dezemberfieber) entgegen treten. Zwar wird zu Recht davor gewarnt¹⁸³, insbesondere die Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Spezialität voreilig aufzugeben (vgl. Harms 1998: 260 f.; Budäus 2004a: 79). Hierzu bedarf es jedoch der Einführung von Informations- und Steuerungsinstrumenten und umfassender Berichtspflichten der Verwaltung (vgl. u. a. Wollmann 2001: 36 f.; Pünder 2006a: 89 f.) bzw. der Abkehr von der Inputorientierung (vgl. u. a. Lüder 1999b: 2 f.; Schedler 1996: 148).

*Haushaltsaufstellung*¹⁸⁴

Die bottom-up formulierten Budgetanmeldungen sind losgelöst von politischen und strategischen Zielsetzungen (vgl. u. a. Mäding 2005: 343) und somit unabhängig von Output und Outcome (vgl. Winter 2005: 3). Daraus gehen opportunistische Handlungsweisen hervor. Statt Spar- bestehen Ausdehnungsanreize (vgl. u. a. Banner 1997b: 14 f.). Da die Verhandlungsposition der Fachämter wegen der Trennung¹⁸⁵ von Fach- und Ressourcenverantwortung stark ist, dominieren fachspezifische Interessen (vgl. Budäus/Grüning 2005: 4). Es wird ein „additives Ressourcenmanagement“ (Budäus 1995: 19, siehe auch Brüggemeier 1998: 220 ff.) betrieben¹⁸⁶, das zu zeitintensiven Verhandlungen (vgl. Schwarting 1997: 112 f.) und letztlich zur „Plünderung“ des Haushalts“ (Brüggemeier 1998: 217) führt. Bei notwenigen Kürzungen, die nur pauschal möglich sind, nutzen die Fachämter ihren Informationsvorsprung gegenüber Politik und Querschnittsämtern (vgl. u. a. KGSt 1996a: 58 f.; Brüggemeier 1998: 209) und bestimmen somit den Etat. Das Budgetrecht der Vertretungskörperschaft ist massiv beschnitten (vgl. KGSt 1993: 8; Pünder 2006b: 533 f.; Mäding 2001a: 313 ff.).

¹⁸¹ Vgl. auch Kap. 7.3

¹⁸² Vgl. dazu eingehend Sensburg (2004: 210 ff.); Eickmeyer/Bissinger (2002: 17 ff.); Münster/Sturm (2006b: 170 f.); Mäding (2005: 341 f.); BMF (2007: 7 ff.); Schwarting (2006: 565 ff.)

¹⁸³ „Die Grundsätze der qualitativen und quantitativen Spezialität sind notwendige Voraussetzungen für die Wirkung des Haushaltsplans als Instrument zur Steuerung der Verwaltung [...]“ (Pünder 2006b: 531).

¹⁸⁴ Vgl. dazu ausführlicher Schwarting (1997: 111 ff.); Osner (2001: 173 ff.); Störmann (1997: 43 ff.)

¹⁸⁵ Vgl. auch Kap. 3.1.3

¹⁸⁶ Vorjahresbudgets dienen als Berechnungsbasis. Facheinheiten versuchen durch Zuschläge Kürzungen vorweg zu greifen (vgl. Pünder 2006b: 539). Eine aufgaben- oder bedarfskritische Analyse unterbleibt (vgl. KGSt 1993: 20; Störmann 1997: 46 f.).

3.1.3 Organisation / Steuerung

Zentralisierung und eine starke Verfahrenssteuerung sind Kennzeichen der bürokratischen Kommunalverwaltung. Kommunikation (vgl. Reichard 1987: 180; Bartölke/Grieger 2003: Sp.783) und Koordination (vgl. Beyer 2000: 104) erfolgen i. d. R. in der Hierarchie. Dazu bedarf es einer hochgradigen Standardisierung des Entscheidungs- und Koordinationssystems (vgl. Göbel 1999: 45). Kompetenzen sind eindeutig verteilt und Entscheidungen stark zentralisiert, woraus eine enorme Leitungstiefe¹⁸⁷ entsteht. Durch die Einhaltung des Dienstweges und der geringen Handlungskompetenzen der Mitarbeiter¹⁸⁸ sind die Entscheidungszentren stark beansprucht (vgl. Vahs 2003: 116; Reichard 1987: 183, 186). Mit dem bürokratischen Organisationsaufbau¹⁸⁹ sind qualitative und quantitative Informationsverluste verbunden, wodurch sich unerwünschte Steuerungseffekte einstellen können (vgl. Benz 2006: 31). Die Möglichkeit zur Koalitionsbildung nimmt mit der Hierarchietiefe zu (vgl. Osner 2001: 96), Misstrauen und Unwirtschaftlichkeit werden erzeugt (vgl. Reinermann 1994: 31).

Hintergrund der intensiven Verfahrensstandardisierung und Regelungsdichte ist die Betonung einer korrekten Rechtsanwendung (vgl. Beyer 2000: 103; Göbel 1999: 50). Damit sind eine inflexible Produktion standardisierter¹⁹⁰ Dienstleistungen (vgl. Brecht 1999: 4; Osner 2001: 47; Bandemer/Hübner 2005: 179) und ein hohes Maß an Spezialisierung (Arbeitsteilung) verbunden. Die Spezialisierung drückt sich in Mehrfachzuständigkeiten und übergreifenden Mitzeichnungsbefugnissen aus (vgl. auch Beyer, L. 2001: 119; KGSt 1998b: 22; Brecht 1999: 68), die ihrerseits infolge langwieriger Informations-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse immense Liege-, Warte- und Transportzeiten erzeugen (vgl. Budäus 1995: 22 f.; Osner 2001: 45, 70). Die Verwaltungsorganisation ist somit nicht an die Bedürfnisse des Bürgers ausgerichtet (vgl. Budäus 1993: 168; ders. 1995: 24). Die Arbeitsteilung wirkt sowohl in organisationaler (vgl. Haßelmann/König 1997: 11) als auch in finanzwirtschaftlicher¹⁹¹ Sicht (vgl. Pünder 2006b: 547) effizienzhemmend; das unternehmerische Potenzial der Mitarbeiter wird letztlich nicht ausgeschöpft (vgl. Banner 1995: 81). Stattdessen nehmen die Motivation der Mitarbeiter (vgl. Osner 2001: 103; Hopp/Göbel 2004: 26) und ihre Identifikation mit dem Arbeitsplatz Schaden (vgl. Eichhorn 1995: 61).

Intention der Querschnittsämter ist die Verbesserung der horizontalen Koordination (vgl. Osner 2001: 42 ff., 54 ff.). Die damit einhergehende Trennung¹⁹² von Fach- und Ressourcenverantwortung ermöglicht Querschnittsämtern eine dominante Stellung (vgl. ebd.: 98), die Planungsdefizite (vgl. KGSt 1991: 9; Haßelmann/König 1997: 13) und steigende Kosten provoziert (vgl. Pünder 2006b: 541). Sie bietet ferner eine Menge an Konfliktstoff (vgl. Brüggemeier 1998: 210 f.; Göbel 1999: 146 ff.) und baut ein intransparentes System der Selbstblockierung und Binnenorientierung bei gleichzeitiger Entverantwortung auf. „Bürokratischer Zentralismus“ (Budäus 1993: 167 f.; ders. 1995: 22 ff.) und „organisierte Unverantwortlichkeit“ (Banner 1995: 81) sind die Folgen.

¹⁸⁷ Umso geringer die Gliederungstiefe und umso größer die Leitungsspanne sind, desto geringer ist die Möglichkeit zur hierarchischen Abstimmung. Folglich nimmt die Bedeutung der Selbstabstimmung zu und die der persönlichen Anweisungen ab (vgl. Beyer 2000: 52; Kieser/Walgenbach 2003: 161 f.).

¹⁸⁸ Siehe dazu auch Kap. 3.1.4

¹⁸⁹ Der Verwaltungsgliederungsplan der KGSt von 1979 fand in den meisten Kommunalverwaltungen Anwendung (vgl. Stucke/Schöneich 1998: 413 ff.). Nachfolgende lokale Entwicklungen wurden ausgeblendet (vgl. Osner 2001: 69).

¹⁹⁰ Vgl. Kap. 3.2

¹⁹¹ Vgl. Kap. 3.1.2

¹⁹² Die Vorteile eines internen Wettbewerbs greifen nicht (vgl. dazu Kap. 4.15.3).

3.1.4 Personal

Hintergründe

Die Trennung der Rechtsverhältnisse von öffentlichen Bediensteten und privatwirtschaftlichen Mitarbeitern, die u. a. angesichts ähnlicher Aufgabengebiete kritisch hinterfragt wird (vgl. Demmke 2006: 377 f.; Keller 1980: 658), entspricht der kontinentaleuropäischen Staatstradition (vgl. Kuhlmann 2006b: 76). Wird eine vollständige Privatisierung des öffentlichen Diensts abgelehnt (vgl. u. a. Damkowski/Precht 1998a: 23; Sprung-Scheffler 1997: 158 f.; Haug 2006: 32), stehen doch v. a. die althergebrachten Grundsätze des Beamtentums immer wieder im Mittelpunkt der Reformdiskussionen und Kritik (vgl. Lorig 2003: 97 f.). Die formalen Unterschiede zwischen Angestellten und Beamten, die von der Rekrutierung bis zur Versorgung reichen (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 23 ff.; Bogumil/Jann 2008: 111 ff.), bestehen fort¹⁹³. Die unangetasteten althergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums wirken wie ein Leitbild für den öffentlichen Sektor und erfassen auch den Tarifbereich (vgl. u. a. Keller 1980: 658 f.; Kuhlmann 2006b: 78). Die Unterschiede zwischen Beamten und Angestellten sind real kaum spürbar (vgl. Mayntz 1997b: 139 f.; Kuhlmann 2006b: 78; Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 23), woran die Ablösung des BAT durch den TVöD¹⁹⁴ trotz einiger Neuerungen (vgl. Kuhlmann 2006b: 78 FN 2; Röber 2006: 242) nichts änderte.

Rekrutierung

Die Personalrekrutierung der traditionellen Verwaltung ist durch selbstselektive Tendenzen geprägt; es wird nach bestimmten beamtenmäßigen Werthaltungen rekrutiert. Einerseits bewerben sich hauptsächlich Personen mit einer starken Sicherheitsorientierung (vgl. Mayntz 1997b: 160 ff.; König/Berger/Feldner 2001: 81 m. H. a. weitere Quellen), andererseits präferieren Verwaltungen Bewerber aus dem „Beamtenmilieu“ (vgl. Reichard 1998a: 514; Clasen u. a. 1996: 55). Die „Selbstrekrutierung“ setzt die Regelerorientierung fort, stärkt die Neigung zur organisatorischen Rigidität und betont Hierarchien (vgl. Mayntz 1997b: 163, 196). Die „Gefahr der Betriebsblindheit“ wird gefördert (vgl. Eltges 2004: 63).

Die soziale Kompetenz ist - auch für die Führungskräfte rekrutierung - kein entscheidendes Kriterium der Personalrekrutierung (vgl. Kap. 5.1.2.4). Die Fachkompetenz steht im Vordergrund (s. u.). Überdies sind die Rekrutierungsmethoden konservativ (vgl. Reichard 1987: 262; ders. 1998a: 514) geben keinen hinreichenden Aufschluss über die Eignung (vgl. Fluhr 1997a: 28 ff.). Fehlentscheidungen in der Personalauswahl sind daher wahrscheinlicher (vgl. Thom/Ritz 2004: 271).

Leistungsorientierung

Eine beamtenmäßige Sozialisation¹⁹⁵ ruft Resignation, Frustration und Anpassungsverhalten hervor. Verwaltungsneulinge werden ebenso der „bürokratischen Sozialisation“ (Reichard 1998a: 514) unterzogen, sodass sie die vorherrschenden Einstellungen und Verhaltensmuster übernehmen (vgl. auch Haßelmann/König 1997: 57). Die Mitarbeiter müssen sich Routinen und Strukturen an-

¹⁹³ Die Föderalismusreform 2006 (vgl. dazu auch Kap. 2.1.1) griff lediglich die Zersplitterung des Beamtenrechts auf. Die Debatte um die konkurrierende Gesetzgebung (Besoldungs- und Versorgungsrecht) und den Bereich der Rahmengesetzgebung (Statusrecht der Beamten) (vgl. Rieger 2005: 241 ff.) wurde aufgenommen. Der Bund gab die Gesetzgebungskompetenz für die Fragen, die nicht die Statusrechte und -pflichten für Beamte betreffen, an die Länder ab. Mit Wirkung vom 1. April 2009 wurde das Beamtenrechtsrahmengesetz durch das Beamtenstatusgesetz ersetzt. Durch die Auflösung des Art. 74a GG geht die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung sowie das Dienstrecht der Landesbeamten auf die Länder über (vgl. Dt. Bundestag 2006; Dt. Bundestag 2007).

¹⁹⁴ Der TVöD, der 2005 abgeschlossen und 2008 novelliert wurde, gilt für den Bund und die Kommunen. Ein Äquivalent wurde auch für die Landesebene (Ausnahmen: HE und Berlin) ausgehandelt.

¹⁹⁵ „Die Personalsozialisation ist der Prozess, in dem sich neue Organisationsmitglieder an Normen und Werte, Regeln und Routinen einer Organisation anpassen“ (Klimecki/Gmür 2001: 250). Vgl. dazu auch Kap. 6.

passen (vgl. Fischer/Unger 2001: 56). Deshalb werden Vorwürfe der Leistungs- und Innovationschwäche laut (vgl. Thom/Ritz 2006: 249). Diese (vgl. Klages 1997b: 524 f. m. H. a. Luhmann/Mayntz 1973) sind wie eine vermutete geringere Motivation jedoch nicht belegt (vgl. Demmke 2006: 385). Vielmehr sind die strukturellen Rahmenbedingungen wahrscheinlich dafür ursächlich (siehe auch „Führungsverhalten“), dass das Personal nicht hinreichend Engagement, Motivation und Kreativität unter Beweis stellen kann (vgl. Schmiing 1998: 87; Reichard 1994: 15). Zuvor wird dem Beamtenrecht eine Motivationsfunktion in Abrede gestellt (vgl. u. a. Damkowski/Precht 1995: 41; Klages 1997b: 523): Defizite in der leistungsorientierten Vergütung (vgl. u. a. Meixner 1998: 114, Kuhlmann 2006b: 83; Thom/Ritz 2004: 269), der Flexibilität des Personaleinsatzes (vgl. Palm 2005b: 325; Rieger 2005: 236), im Laufbahnprinzip (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 50 f.; Hopp/Göbel 2004: 337) sowie in der Personalbeurteilung (vgl. Rudzio 2006: 367 ff.) werden angemerkt.

*Führungsverhalten*¹⁹⁶

Zur Distanzierung von Führungskräften und Mitarbeitern tragen personal- und dienstrechtliche Bestimmungen, die Zentralisierung des Personalwesens (vgl. Oechsler 1996: 126), eine ziellose Politik (vgl. Schedler 1993: 205) sowie die Amtshierarchie bei (vgl. Beyer 2000: 106). Die Dominanz der juristischen Ausbildung und die bürokratische Sozialisation kommen gleichermaßen zum Ausdruck (vgl. Reichard 1987: 146 f.; Göbel 1999: 128 m. H. a. weitere Quellen). Untersuchungen weisen auf eine für die Wahrnehmung von Führungsaufgaben nicht angemessene Qualifizierung der Führungskräfte hin (vgl. Fischer/Unger 2001: 39; Thom/Ritz 2004: 332 m. H. a. Klages 1998). Persönliche Einstellungen, Werte und Fähigkeiten der Führungskraft geben letztlich den Ausschlag, ob die Führung gelingt (vgl. Dollenbacher 1995: 353). Hierbei spielt das Menschen- und Weltbild¹⁹⁷ der Vorgesetzten eine wichtige Rolle (vgl. Thom/Ritz 2004: 336), denn es beeinflusst die Wahl des Führungsstils (vgl. Steinle/Ahlers 2003: Sp.1149).

Der Verwaltung lastet v. a. das Problem veralteter Führungsmethoden an, was sich u. a. in einem autoritären Führungsstil äußert (vgl. Buschor 1996: 69; Reichard 1994: 16 m. H. a. Klages 1991). Der kooperative Führungsstil, der als „idealer“¹⁹⁸ Führungsstil gilt (vgl. Klages 1997b: 529; Schedler 1993: 207 f.), ist kaum anzutreffen (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 126). Laut eines Forscherteams der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer führen Dreiviertel der Führungskräfte schlecht (vgl. Klages 1997b: 529). Delegation (vgl. Eltges 2004: 62) und Gestaltungsräume sind unterentwickelt (vgl. Haßelmann/König 1997: 57), was die Mitarbeiter demotiviert (vgl. Kroppensiedt/Menz 1997: 543).

*Qualifizierung*¹⁹⁹

In der durch Arbeitsteilung gekennzeichneten traditionellen Verwaltung dominiert die Fachkompetenz (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 50). Das damit verbundene intensive Spezialistentum wird den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht (vgl. Kap. 4.16.1.1). Ein in der Zentrale angesiedeltes kostenintensives, der Verantwortungsbereitschaft schadenendes Spezialistenwesen (vgl.

¹⁹⁶ Führung tritt als strukturelle Führung (Organisationsstruktur und -kultur) und interaktionale Führung (Beziehung zwischen Führungsberechtigtem und abhängigen Personen) auf. Sie beeinflussen sich wechselseitig (vgl. Bartölke/Grieger 2003: Sp. 778 ff.). Zur organisationskulturellen Dimension (vgl. Kap. 6.2.1.1)

¹⁹⁷ Taylor, Mc Gregor und Schein entwerfen unterschiedliche Menschenbilder (vgl. Thom/Ritz 2004: 337 f. m. H. a. weitere Quellen; Hopp/Göbel 2004: 250 f. m. H. a. weitere Quellen; Steinle/Ahlers 2003: Sp.1145 f. m. H. a. weitere Quellen). Das NSM geht von einem positiven Menschenbild aus (vgl. Richter 1997: 46 f.).

¹⁹⁸ Partizipative Führungsstile sind nicht generell nicht-partizipativen überlegen (vgl. dazu Gebert 2003: Sp. 818 ff. m. H. a. weitere Quellen; Hopp/Göbel 2004: 257; Haßelmann/König 1997: 121).

¹⁹⁹ Vgl. Kap. 5.1.2

Buschor 1996: 46) steht einer Unterbeanspruchung²⁰⁰ der Humanressourcen auf der dezentralen Ebene gegenüber (vgl. Osner 2001: 103). Auf unteren Ebenen „[...] verkümmern die gelernten Techniken, verblasst das Wissen“ (Sprung-Scheffler 1997: 157). Sind die Selektionskriterien und Einstiegsbarrieren bei der Neueinstellung immens, wird die eigentliche Amtsführung nicht mehr kontrolliert (vgl. Haßelmann/König 1997: 29). Die Fortbildung ist unzureichend (vgl. Reichard 1998a: 523 f.; ders. 1987: 273 f.; Kroppenstedt/Menz 1997: 544). Insbesondere an einem systematischen Führungskräftefortbildungsprogramm und einer Personalentwicklung mangelt es (vgl. Naschold 1993: 82 f.; Damkowski/Precht 1995: 220). Die Förderung des Führungskräfte Nachwuchses ist defizitär. Management- und Führungskompetenzen werden unzureichend vermittelt (vgl. Kap. 5.1.2.4), die Mobilität wird nicht gesteigert (vgl. Kap. 4.16.1.1).

Durch die genannten Defizite verliert der Arbeitsplatz in der öffentlichen Verwaltung angesichts der demografischen Entwicklung an Attraktivität (vgl. Reichard 1994: 16; KGSt 1991: 11; Haßelmann/König 1997: 10 f.), sodass die „[...] Reform des öffentlichen Diensts eine zentrale politische Aufgabe [...]“ (Beus 1998: 34) ist.

3.1.5 Die Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen

Die Gründe für Auslagerungen städtischer Aufgabenbereiche sind vielfältig (vgl. Anhang 11.2). Sie sind v. a. dem kommunalen Aufgabenportfolio und somit der Haushaltslage geschuldet (vgl. Kap. 2.1.2, 2.3, 4.15.2.1). Die Vorstellungen und Vorteile einer gewinnorientierten Ausrichtung waren daher besonders handlungsleitend (vgl. Beckhof/Pook 2001: 71).

In der Praxis ist eine kontinuierliche Verlagerung der Schwerpunktsetzung von der politischen bzw. strategischen Steuerung in Richtung Wirtschaftlichkeit zu beobachten (vgl. Budäus 1995: 25; Libbe/Tomerius/Trapp 2002a: 246). Die Tragweite dieses Problems trat mit dem Wegfall der Monopolstellung der Beteiligungen in den Vordergrund (vgl. Püttner 2000: 208 ff.). Auf diese Entwicklungen vermochten die Kommunen zumeist nicht angemessen zu reagieren. Angesichts einer unterentwickelten Beteiligungssteuerung²⁰¹ (vgl. KGSt 1993: 11; Bremer 1998: 296 f.) bzw. eines schwach ausgestatteten Beteiligungscontrolling (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 48; Talkenberg 2000: 342; Beckhof/Pook 2001: 72) ist die Gefahr der Verselbständigung kommunaler Beteiligungen groß (vgl. Oebbecke 2001: 33, Bremer 2000: 325; Reichard 1997b: 646). Das Wettbewerb intensivierende EU-Recht hat einerseits die Wirtschaftlichkeit gesteigert (vgl. auch Kap. 4.15.3), andererseits büßte dadurch die Steuerung auf Basis der demokratischen Willensbildung ein (vgl. Libbe/Tomerius/Trapp 2002a: 246 f.; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 54; Loheide 2000: 99). Es entsteht „[...] vielfach eine wachsende Distanz der Unternehmen zum kommunalpolitischen Zielsystem [...]“ (KGSt 1993: 11). Gemeinwohl (vgl. Andersen 2005: 89; Eichhorn 2003: 179), die einstige Zweckerfüllung (vgl. Oebbecke 2001: 33) sowie politische Kriterien treten gegenüber ökonomischen Größen in den Hintergrund. Eine Loslösung von der Verpflichtung zur kommunalen Haushaltskonsolidierung ist beobachtbar (vgl. Mayntz 1997b: 133 f. m. H. a. weitere Quellen; Gerstlberger/Kneissler 2000: 162 m. H. a. Rügemeier 1996). Dadurch nährt sich letztlich die Befürchtung der Erosion der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. KGSt 1993: 11) und des Rückgang des ehrenamtlichen Engagements (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002: 82).

²⁰⁰ Vgl. dazu auch Kap. 3.1.3

²⁰¹ Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform erstreckt sich zwar auf mehrere Ebenen, doch droht sie durch die Mehrheitsstrukturen und die Bildung von Tochterunternehmen (vgl. Kap. 2.3.2.3.1) unterlaufen zu werden (vgl. Harms 1998: 267 ff.).

Stellen sich Steuerungs- und Kontrollverluste²⁰² unabhängig von der Rechtsform ein (vgl. u. a. Püttner 1997: 668; Kodolitsch 2002: 51), erscheinen sie wegen der Verlagerung originärer Entscheidungsrechte bei privatrechtlichen²⁰³ Rechtsformen²⁰⁴ besonders groß (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 98; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 12; Mäding 2005: 350). Das politisch entsandte Personal in den Aufsichtsgremien ist fachlich häufig ungeeignet und unterliegt der gesellschaftsrechtlichen Verschwiegenheitspflicht (vgl. Beyer, G. 1998: 321). Es ist einem Interessenkonflikt²⁰⁵ ausgesetzt (vgl. Eichhorn 2003: 177).

Auswertung (Frage 10.15.2 1)

Die Befragung bestätigt das intensiv diskutierte Steuerungsproblem der kommunalen Beteiligungen. Die Handlungsmöglichkeiten sind dagegen wesentlich seltener negativ berührt (vgl. Abb. 3-2).

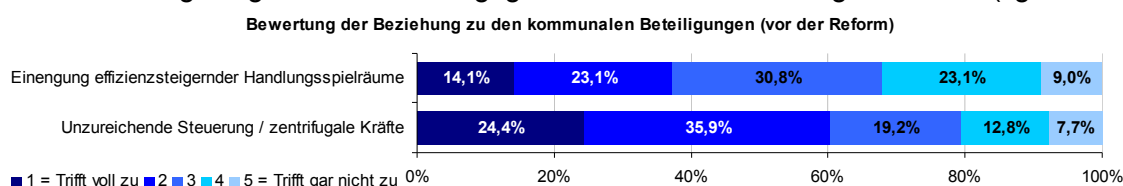


Abb. 3-2: Bewertung der Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen vor der Reform

Die Akteure bewerten die Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen tlw. sehr unterschiedlich. Mehrheitsfraktionsführer identifizieren anders als Bürgermeister und Minderheitsfraktionsvorsitzende keinen Steuerungsverlust (0,436*). Die Bewertungsunterschiede sind bzgl. effizienzförderlicher Handlungsspielräume deutlich geringer (vgl. Tab. 3-2).

Bewertung der Beziehung zu kommunalen Beteiligungen (vor der Reform)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Unzureichende Steuerung/ zentrifugale Kräfte	78	2,44	0,436*	2,13	3,17	2,10			-0,126	2,76	1,67	2,12	2,36	3,67	0,179	2,37	2,82
Einengung effizienzsteigernder Handlungsspielräume	78	2,90	0,296	2,74	3,13	2,84			-0,073	3,11	2,31	2,87	2,64	3,67	0,074	2,93	2,73

Tab. 3-2: Bewertung der Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen vor der Reform

Die Stadtgrößer korreliert kaum mit den Wertungen. Westdeutsche Teilnehmer (n = 70) beklagen größere Steuerungsprobleme als ostdeutsche Vertreter (2,37 vs. 2,82).

²⁰² Privatisierungen schaden der Steuerung (vgl. u. a. Bogumil 2006b: 18; Richter/Edeling/Reichard 2006: 55; Schulte 1998: 212), obgleich sie bei materiellen Privatisierungen (vgl. Kap. 4.15.2.2.1) besonders groß sind (vgl. u. a. Banner 1997b: 14; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 12; Loheide 2000: 99). Steuerungsverluste stellen sich auch bei formellen Privatisierungen (vgl. Kuhlmann 2006a: 153 f. m. H. a. Schneider 2005) und dem PPP (vgl. Bogumil 2006b: 29) ein.

²⁰³ Der öffentlichen Hand werden zwar bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen stärkere Kontrollrechte eingeräumt (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 12 f.), doch sind auch hier Steuerungsverluste zu beobachten (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 2). Wirtschaftspläne werden kaum kritisch hinterfragt (vgl. Banner 1997b: 14) und nicht mit gesamt kommunalen Zielsetzungen verbunden (vgl. Bogumil 2001c: 164). Es mangelt an der Vorgabe konkreter Finanz- und v. a. Leistungsziele (vgl. Banner 1997b: 14; Schulte 1998: 212).

²⁰⁴ Insbesondere die Aktiengesellschaft ist „außensteuerungsresistent“ (Reichard 1998b: 143). Das Aktiengesetz lässt Weisungen der Hauptversammlung an den Vorstand - ohne konzernrechtlichen Beherrschungsvertrag (vgl. Schwintowski 2001: 136) - nicht zu (vgl. Schmahl 2001: 97; Brede 2005: 83). Deshalb unterliegt die Gründung einer AG in einigen Bundesländern besonderen Auflagen (vgl. Püttner 2001: 62; Trapp 2006: 94; Oebbecke 2001: 32).

²⁰⁵ Urteile des BGH räumen dem Gesellschaftsrecht Vorrang ein (vgl. Schwintowski 2001: 137). Aufsichtsratsmitglieder sind weisungsfrei und müssen die Unternehmensinteressen vertreten (vgl. Püttner 2001: 65; Keßler 2001: 113, 116; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 46).

3.2 Reformgründe

3.2.1 Hintergründe und bisherige Erkenntnisse

„Ausgangspunkt jeder Reform ist eine bestehende unbefriedigende Situation“ (Schedler 1996: 4). Daraus resultiert Druck, der bzgl. der Verwaltungsreform „[...] als notwendiger Impuls zur Überwindung der Beharrungskräfte des Status quo [...] von unterschiedlichen Seiten [kommt]“ (Andersen 1998: 5). Allgemein wird zwischen internem und externem Druck unterschieden (vgl. Speier-Werner 2006: 53; Vahs 2003: 261 ff.; Möltgen 2001: 36). Vor dem Hintergrund vorangegangener Reformanstrengungen hatte der verwaltungsexterne Reformdruck eine scheinbar stärkere Wirkungskraft (vgl. Seibel 1997: 103; Bogumil 2000a: 146). Ob damit auch die Krisen- und Steuerungszusammenbruchsthese, wonach sich PASs erst bei Gefährdung der bisherigen Aufgabewahrnehmung reformieren (vgl. Ritz 2003: 108), bestätigt ist, ist angesichts der Finanz- und Leistungsstärke des Gros deutscher Stadtverwaltungen zweifelhaft. Die Gestaltungs- und Steuerungsthesen (vgl. ebd.: 108, 113) erscheinen zutreffender.

Empirische Befunde weisen auf eine Vielfalt an Reformgründen²⁰⁶ hin. Ein einheitliches Bild (einzeln) ausschlaggebender Gründe gibt es nicht (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 75; Reichard 2003c: 350). Es ist von einem Ineinandergreifen verschiedener Reformgründe auszugehen. Allerdings dominiert ein exogen erzeugter Reformdruck (vgl. Naschold 1993: 62), der verwaltungsinterne Defizite aufdeckt (vgl. dazu auch Grömig 2001a: 16). Ferner scheint die Finanzkrise „[...] eine unerlässliche Vorbedingung innerer Verwaltungsreformen zu sein“ (Banner 1997b: 16), ohne die die Verwaltungsreform nicht ihren attestierten Stellenwert²⁰⁷ erlangt hätte (vgl. u. a. Balzer 2005: 475; Reinermann 1993: 9; Bals/Hack 2002: 8; Dose 2006: 340). Dieser Druck²⁰⁸ wird auf längere Sicht andauern und sich in Konjunkturzyklen immer wieder verstärken, was die Umfragen des DSt (vgl. Grömig 2001a; Grömig/Gruner 1998), eine Vielzahl wissenschaftlicher Veröffentlichungen (vgl. u. a. Fiedler 2005: 481; Damkowski/Precht 1998a: 21) und zuletzt die HBS-Studie (vgl. Bogumil u. a. 2007: 38) zeigen.

Des Weiteren bedarf es des Zusammentreffens von Problem und Problemlösung, „[...] um die Verwaltungsreform auszulösen“ (Ritz 2003: 109). Damit rückt das NSM in den Mittelpunkt (vgl. Wollmann 2003a: 120), das auf die Reformgründe bzw. die Defizite des traditionellen Verwaltungssystem eingeht (vgl. Kap. 2.4.3).

3.2.2 Vorstellung der Reformgründe

Unzufriedenheit der Bürger

Die bürokratische Verwaltung wird sich wandelnden Rahmenbedingungen nicht mehr gerecht (s. u.). Insbesondere der gesellschaftliche Wertewandel (eingehend dazu Klages 1996a) erfordert

²⁰⁶ Siehe hierzu exemplarisch die Aufzählungen bei Jaedicke/Thrun/Wollmann (2000: 75), Reichard (2002c: 256); Wichmann (1997: 206); Dumont du Voitel (1996: 5) und Reichard/Röber (2001: 373 f.)

²⁰⁷ Die Finanzkrise gilt als „Geburtshelfer“ (Friedrichsmeier 2000: 15, auch Grünenfelder 1996: 35) des NPM und war mehr oder minder vordergründig (vgl. Pollitt/Bouckaert 2003: 21), obgleich sie alleine die Reformen nicht auslöste (vgl. Clasen u. a. 1996: 17 f.; Naschold 1997b: 109 f.). Wesentlich waren Veränderungen im sozio-ökonomischen Bereich, denen der Staat nicht mehr gerecht werden konnte (vgl. Hood 1991: 3, 6 f. m. H. a. weitere Quellen).

²⁰⁸ Vgl. dazu auch Kap. 2.4.2, 2.4.3, 3.4.1, 5.4.4.1.1, 8.1.3

ein Umdenken (vgl. auch Kickert 2006: 138), das die traditionelle Verwaltung nicht leisten kann (vgl. Clasen u. a. 1996: 12; Kieser/Walgenbach 2003: 3). Die Bürgerschaft²⁰⁹ hat sich „emanzipiert“: Zum einen verlangt sie vermehrt eine notwendige Zusammenarbeit mit der Verwaltung (vgl. Reinermann 1993: 12, 20), zum anderen sieht sie angesichts dessen und der beschriebenen Problemsituation die öffentliche Leistungserbringung im Vergleich zur Privatwirtschaft sehr kritisch (vgl. Oppen/Wegener 1997: 152; Budäus/Grüning 2005: 5; Schedler/Felix 2000: 3). Dazu tragen auch die Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung (u. a. Monopolstellung, abgeschotteter öffentlicher Dienst) bei (vgl. Haßelmann/König 1997: 7). „Hieraus resultiert [...] zunehmend ein Legitimationsdruck für effiziente Strukturen und Verfahren [...]“ (Budäus 1995: 18), den die Verwaltung allerdings wegen der mangelhaften Transparenz über Kosten und Ergebnisse nicht standhalten kann (vgl. KGSt 1996d: 18, Budäus 1995: 26). Vielerorts ist ein Vertrauensverlust in die öffentliche Leistungserbringung zu erkennen (vgl. Schedler/Proeller 2002: 216; Bogumil/Kißler 1998e: 74; Banner 1993b: 60 f.), was sich auch negativ auf die Haltung der Bürger gegenüber der Politik auswirkt²¹⁰. Eine „Bürgerverdrossenheit der Politik“ (Hill 1997b: 23) wird bemängelt, wozu die Politik²¹¹ unmittelbar ebenso beiträgt (vgl. Kap. 3.1.1).

Unzufriedenheit der Mitarbeiter

Aus dem gesellschaftlichen Wertewandel (vgl. Haßelmann/König 1997: 8 m. H. a. weitere Quellen) entstehen neue Ansprüche der Verwaltungsmitarbeiter an die Arbeitswelt. Sie fordern eine anspruchsvolle Arbeit (vgl. Budäus/Grüning 2005: 5) und Mitgestaltungsmöglichkeiten (KGSt 1991: 12). Da die Ressource Personal in der Vergangenheit vernachlässigt wurde (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 13), kann die Verwaltung diesen Forderungen nicht gerecht werden. Stattdessen sind Phänomene wie Burn-out oder innerer Kündigung zu beklagen (vgl. Budäus 1995: 31 f.). Neben den Arbeitsbedingungen richtet sich der Unmut²¹² gegen Entwicklungsmöglichkeiten, Bezahlung, Führungsverhalten und Image. Politik (vgl. Jann 1999: 535) und Bürgerschaft (vgl. Fischer/Unger 2001: 20) bewerten die Verwaltungsmitarbeiter kritisch. Die Mitarbeiter sind aufgrund dessen frustriert²¹³ (vgl. Haßelmann/König 1997: 8), ihnen fehlt es „[...] es an Arbeitszufriedenheit und Motivation“ (Hopp/Göbel 2004: 28). Damit bietet sich der Reform auf den ersten Blick eine wichtige Grundlage, denn „[solange] die Mitarbeiter rundum satt und zufrieden sind [...], fehlt grundsätzlich die Voraussetzung für eine Veränderung“ (Doppler/Lauterburg 2002: 96).

Unzureichende politische / strategische Steuerung

Die zu lösenden Probleme sind im Laufe der Jahre angewachsen und vielseitiger geworden (vgl. KGSt 2000a: 9). Zwischen unterschiedlichen Problemen und deren Lösungen bestehen unüberblickbare multikausale Beziehungen, denen v. a. die Steuerungsinstrumentarien der traditionellen Verwaltung nicht mehr gerecht werden (vgl. Kap. 3.1). Regelgebundenheit gepaart mit Umweltveränderungen führte zu einer kontinuierlichen Zunahme der Vorschriftendichte (vgl. Bolz 2005: 101; Strehl 1995: 359; Hill 1999: 139), die erfolglos blieb und die Legislative schwächte (vgl. Mayntz 1997b: 74 f.; Göbel 1999: 48). Es wird eine nachlassende Steuerungsfähigkeit²¹⁴ des materiellen

²⁰⁹ Die Bürgerschaft hatte in der Vergangenheit jedoch keine unmittelbar reforminitiiierende Wirkung (vgl. Kap. 5.5.1).

²¹⁰ Imageverbesserungen wirken positiv auf die Kommunalpolitik (vgl. Weiß 2002: 143; Clasen u. a. 1996: 42).

²¹¹ Politikversagen wird bemängelt (vgl. Budäus 1995: 15), das sich v.a. aus den Spezifika des politischen Wettbewerbs und der politischen Rationalität ableitet (vgl. Kap. 5.4.4.1.2, 7.2.1).

²¹² Vgl. dazu auch Kap. 3.1.4

²¹³ Einschränkung dazu Kap. 3.1.4, 5.4.4.1

²¹⁴ „Selbst in Deutschland, wo die Gesetzesbindung der öffentlichen Verwaltung traditionell besonders betont wird, [besitzt] auch die Ordnungs- und Eingriffsverwaltung [...] große Ermessensspielräume“ (Mayntz 1997b: 215). Ihre Nutzung entscheidet über die Effektivität des Verwaltungshandelns (vgl. ebd.: 216).

Rechts eingestanden (vgl. u. a. Sommermann 1997: 463; Brinckmann 1995: 176 f.), denn „[die] sozialen, planenden, leistenden und infrastrukturellen Staatsaufgaben sind nur begrenzt programmierbar“ (Göbel 1999: 51). Daher ist die „[...] vollständige Steuerung der Verwaltung durch Gesetz und Recht [...] eine Fiktion [...]“ (Jann 1998: 259, siehe auch König 1999: 12; Mayntz 1997a: 194) und ein „Pluralismus der Steuerungsansätze“ (Schmidt-Aßmann 1997: 375) angebracht.

Reformtrend

Die Reform ist mittlerweile eine Frage des Ansehens (vgl. Klages 1996b: 9) und in ihrer Breite ein Ergebnis eines von staatlichen Einflüssen unabhängigen Dominoeffekts (vgl. Reinermann 2000: 50). Das NSM, das auf Unzulänglichkeiten der bürokratischen Verwaltung aufbaut und neue Handlungsoptionen aufzeigt, verbreitete sich aus unterschiedlichen Gründen rasant (vgl. Kap. 2.4.3), was eine Rückkehr zu traditionellen Verfahren vermeintlich ausschließt (vgl. Lüder 2003: 15).

Veränderung im kommunalen Aufgabenbestand

„Reformen sind [...] nötig, weil die öffentlichen Verwaltungen aufgrund zu vieler Aufgaben zu stark gebläht sind“ (KBI 1995: 9). Neuen Problemen wird mit neuen Aufgaben²¹⁵ begegnet (vgl. Bandemer/Hilbert 2005: 27 f.), was einerseits der Haltung von Verwaltung und Politik geschuldet ist, andererseits aus gesellschaftlichen Forderungen hervorgeht (vgl. u. a. Naschold 1993: 70 f.; Naßmacher 1999: 334). Das bestehende Aufgabenportfolio wird keiner kritischen Analyse unterzogen (vgl. Kap. 3.1.2, 3.1.3), was vor dem Hintergrund der Fremdbestimmtheit des kommunalen Aufgabenbestandes besonders schwer wiegt (vgl. Kap. 2.1.3). Insbesondere freiwillige kommunale Leistungen leiden unter den wegen der Finanzlage zwingenden Einschnitte in den Aufgabenkatalog (vgl. Kleinfeld/Treutler 1996: 165; Laskowski 2006: 11). Überdies erzeugen damit korrespondierende intensive Privatisierungsanstrengungen Folgeprobleme (vgl. Kap. 3.1.5).

Defizite in der Leistungserstellung

Die Dominanz der korrekten Rechtsanwendung und einer verlässlichen Produktion von Standardleistungen - obgleich der Anteil personenbezogener Dienstleistungen sehr groß ist (vgl. Siems 2005: 22) - rückten Aspekte wie angemessene Kostenstruktur, kundenbezogene Qualitätskriterien und Veränderungen im Verwaltungsumfeld in den Hintergrund (vgl. Brecht 1999: 4). Die traditionelle Verwaltung ist nicht auf sich verkürzende Lebenszyklen der Problembewältigung (vgl. Reinermann 1994: 10) und eine zunehmende Differenzierung der Leistungsanforderungen (vgl. Reichmann/Haiber 1994: 185) eingestellt. Sie kann ihr Leistungsangebot bei Nachfrageveränderungen nicht adäquat bzw. schnell genug anpassen (vgl. KGSt 1993: 10; Clasen u. a. 1996: 12; Budäus 1995: 12 f.). Überdies provoziert fehlender Wettbewerb Qualitätsdefizite (vgl. Hopp/Göbel 2004: 87; Löffler 1998: 54), sodass der Vorwurf einer im Vergleich zur Privatwirtschaft mangelnden Produktivität²¹⁶ laut wurde (vgl. u. a. Brinckmann 1995: 177; Gröske/Maier 2001: 176 ff.). Schließlich gelten Wirksamkeit, Angemessenheit, Innovationsfähigkeit als rückständig (vgl. Damkowski/Precht 1998d: 503; Pedé 2000: 16).

Politischer Wechsel

Trotz diverser unübersehbarer Handlungszwänge erfordern Veränderungen immer eine Unterstützung seitens des politischen Führungspersonals. In diesem Zusammenhang können Führungswechsel organisatorische oder strategische Veränderungen auslösen (vgl. Oesterle 2003: Sp.797).

²¹⁵ Der Aufgabenbestand der Leistungsverwaltung nahm stark zu. Die Probleme der traditionellen Verwaltung treten in diesem Bereich besonders zu Tage (siehe „Unzufriedenheit der Bürger“ und „Unzureichende politische / strategische Steuerung“ und „Defizite in der Leistungserstellung“).

²¹⁶ Zu den Hintergründen vgl. Kap. 3.1

Angesichts der Verwaltungsdominanz auf dem Gebiet der Verwaltungsreform werden eher von der Verwaltungsführung (Bürgermeister) als von der Vertretungskörperschaft reformauslösende Effekte erwartet, obschon die Einflussfähigkeiten letztgenannter nicht unterschätzt werden dürfen (vgl. Kap. 2.2, 2.4.1, 5.3.6, 5.5).

Interkommunaler und internationaler Wettbewerb („Globalisierung“)

Der Standortwettbewerb hat durch EU-Bestimmungen, IuK-Technologien und den Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft (vgl. Grunow 2002: 137) sowie durch die Globalisierung (vgl. Mading 2006: 274) zugenommen. Letztgenannte beeinflusst nachhaltig die Veränderung des kommunalen Aufgabenportfolios (vgl. Möltgen 2001: 48 ff., 53), und erfordert ein Umdenken in unterschiedlichen Belangen (vgl. Brecht 1999: 3, FN 14 m. H. a. weitere Quellen), die in ihrer Ganzheitlichkeit die Standortqualität zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor machen (vgl. Naschold 1993: 21). Nicht zuletzt ist eine leistungsstarke Stadtverwaltung für das Bestehen im interkommunalen bzw. internationalen Wettbewerb entscheidend (vgl. u. a. Schedler 1996: 21; Hill 2005b: 69; Schauer 2000: 60). Im Zuge der kontinuierlich zunehmenden Mobilität reagieren sowohl Unternehmen (vgl. Schridde 1997: 173) als auch Bürger (vgl. KGSt 1991: 10) sensibler auf die Verschiedenartigkeit der Städte. Sie nehmen die Standortfaktoren intensiver wahr (vgl. Banner 2006: 256), sodass die Verwaltungsreform zur Überlebensfrage wird (vgl. Oppen/Wegener 1997: 169).

Finanzkrise

Die Finanzkrise ist ein zentraler Reformgrund (vgl. Kap. 3.2.1). Sie erfordert dringlicher denn je einen effektiven und effizienten Einsatz der knappen Ressourcen. Aufgrund zu beobachtender Negativwirkungen bislang dominierender Ansätze wie Auslagerungen (vgl. Kap. 2.3.2.3, 3.1.5), die Beschneidung freiwilliger Aufgaben (vgl. Kap. 2.1.3) sowie Gebührensteigerungen und blinden Ausgabenkürzungen (vgl. Kap. 2.3.2) bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes, der die Defizite des traditionellen Systems aufgreift (vgl. Kap. 2.4.3).

3.2.3 Auswertung

Die Befragten sehen den Hauptgrund für den Einstieg in die Verwaltungsreform (Frage 3.5) in der alarmierenden Haushaltslage. Über Dreiviertel der Befragten geben die Finanzkrise als wesentlichen Reformgrund („Trifft (voll) zu“) an (vgl. Abb. 3-3).

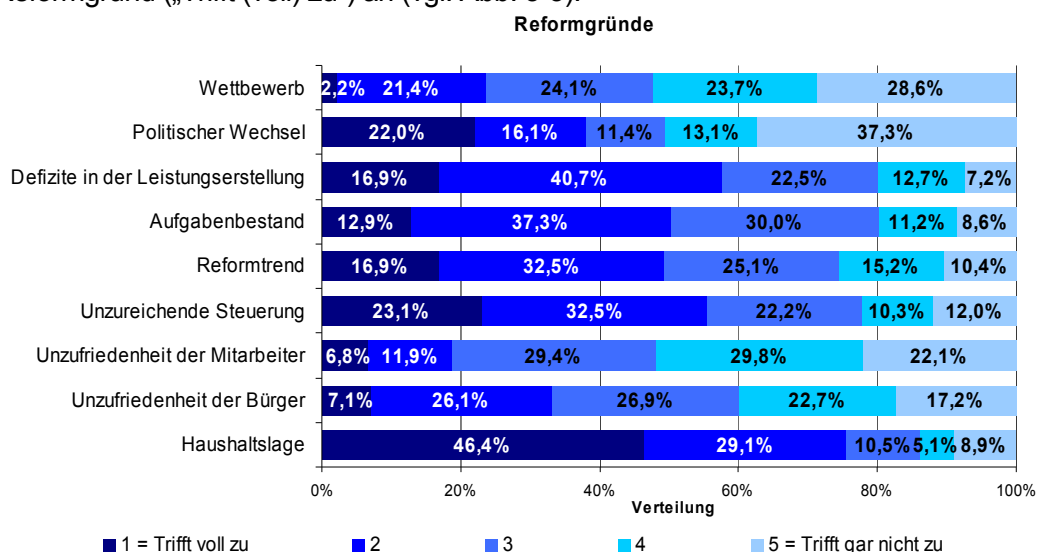


Abb. 3-3: Reformgründe

Mit fast 50% entfallen mit Abstand die meisten Nennungen auf die Antwortoption „Trifft voll zu“. Weitere als relevant erachtete Reformgründe sind Defizite in der Leistungserstellung, die unzureichende Steuerung der (traditionellen) Verwaltung und der kommunale Aufgabenbestand. Weniger ausschlaggebend sind v. a. die Unzufriedenheit sowohl der Bürger als auch der Mitarbeiter. Die Haushaltslage ist nicht nach Ansicht aller Reformakteure der ausschlaggebende Reformgrund. Bürgermeister erkennen in den Defiziten in der Leistungserstellung den primären Auslöser der Verwaltungsreform (Mittelwert: 2,29). Nur Vorsitzende der Minderheitsfraktion, die wie alle anderen Akteure (v. a. Personalratsvorsitzende) die größte Relevanz in der Haushaltsproblematik sehen, messen diesem Aspekt ebenso eine hohe Bedeutung bei. Insgesamt liegen die Wertungen der Reformakteure - auch im Hinblick auf das Ranking der Reformgründe²¹⁷ - nicht weit auseinander. Nur die Leistungsfähigkeit der Verwaltung (0,353**), der Standortwettbewerb (0,336*) und der Reformgrundindex (0,149*) stehen mit der Akteursvariablen in einem statistisch signifikanten Zusammenhang. Bürgermeister erkennen in dem zunehmenden Wettbewerb stärker als andere Akteure einen Reformgrund, Personalratsvorsitzende bestreiten am deutlichsten Defizite in der Leistungserstellung. Die Zustimmung für die insgesamt als wenig relevant erachtete Unzufriedenheit der Bürger und Mitarbeiter ist aufseiten der Fraktionsvorsitzenden am größten (vgl. Tab. 3-3).

Reformgründe	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Haushaltslage	237	2,01	0,310	2,31	1,89	2,04	1,78	2,12	-0,177**	2,26	1,82	1,71	1,87	2,00	0,165	2,05	1,58
Unzufriedenheit der Bürger	238	3,17	0,225	3,08	2,76	3,04	3,45	3,29	0,011	3,18	3,03	3,30	2,94	3,54	0,102	3,14	3,48
Unzufriedenheit der Mitarbeiter	235	3,49	0,261	3,50	3,27	3,27	3,66	3,60	0,074	3,37	3,41	3,83	3,32	3,67	0,088	3,46	3,76
Unzureichende Steuerung	234	2,56	0,202	2,49	2,81	2,52	2,39	2,67	0,031	2,59	2,15	2,79	2,57	2,55	0,135	2,56	2,55
Reformtrend	231	2,70	0,301	2,56	3,27	2,57	2,64	2,56	-0,003	2,76	2,43	2,79	2,58	2,75	0,106	2,66	3,05
Aufgabenbestand	233	2,65	0,241	2,66	2,53	2,55	2,69	2,78	0,015	2,67	2,42	2,77	2,61	2,82	0,067	2,67	2,52
Defizite in der Leistungserstellung	236	2,53	0,353**	2,29	2,49	2,07	2,94	2,62	-0,047	2,62	2,23	2,62	2,45	2,33	0,180	2,50	2,81
Politischer Wechsel	236	3,28	0,183	3,18	3,19	3,28	3,25	3,43	0,157*	3,13	2,77	3,32	3,90	4,17	0,176	3,20	4,05
Wettbewerb	224	3,55	0,336*	3,06	3,56	3,52	3,63	3,83	-0,051	3,61	3,33	3,69	3,48	3,09	0,187	3,50	4,11
Reformgrundindex	240	2,87	0,149*	2,80	2,81	2,75	2,94	2,97	0,019	2,89	2,62	2,99	2,85	2,94	0,119	2,85	3,09

Tab. 3-3: Reformgründe

Die Items „Haushaltslage“ und „Politische Wechsel“ korrelieren signifikant mit der Stadtgröße. Erstgenannte stufen verstärkt Vertreter größerer Städte als wichtigen Reformgrund ein (-0,177**), zweitgenannte ist in kleineren Städten eher von Relevanz (0,157*).

Im OW-Vergleich ist hervorzuheben, dass ostdeutsche Teilnehmer lediglich dem kommunale Aufgabenbestand und der Haushaltslage stärker zustimmen als westdeutsche Akteure. Die Finanzsituation wird zwar von Ost- wie West-Befragten als der Reformgrund bewertet, doch unterscheiden sich die Mittelwerte beider Gruppen um fast 0,5 Punkte. Somit erscheint die Finanzlage ein zentraler Bestimmungsfaktor für die Reformarbeit in ostdeutschen Rathäusern zu sein.

Die Reformgründe sind im Zeitverlauf stabil; das Einstiegsjahr in die Verwaltungsreform korreliert nicht mit den Reformgründen. Ausnahme ist der Reformgrund „Reformtrend“, dessen Bedeutung bei einem frühen Reformanstieg (Hypephase des NSM) signifikant höher ausfällt (0,265**).

²¹⁷ Der Reformgrundindex variiert zwischen 1 (völlige Zustimmung) und 5 (völlige Ablehnung). Er ist der Mittelwert aller Bewertungen der Reformgründe. In die Berechnung gehen alle gültigen Angaben ein.

3.3 Reformziele

Die Frage nach Reformzielen ist von Relevanz, um die unterschiedlichen Wahrnehmungen der Reformakteure hervorzuheben und die Wirkungen der Prioritäten zu analysieren. Schließlich prägen die Reformzielprioritäten das Reformgeschehen (u. a. Implementierung, Reformmanagement), werden doch zuvorderst die Maßnahmen ergriffen, die zur Realisierung vordringlicher Zielsetzungen beitragen. Ferner sind Reformziele ein Maßstab (Erfolg) für die Bewertung von Lösungsvorschlägen (vgl. Vahs/Leiser 2004: 33). Die Erreichung der Reformziele wird in dieser Studie als (beabsichtigte) Wirkung der Verwaltungsreform verstanden (vgl. auch Reiner mann 1995: 387). Dabei handelt es sich um (subjektive) Einschätzungen²¹⁸ der befragten Reformakteure, da eine objektive Bewertung nicht nur aufgrund des Forschungsdesigns und den damit verbundenen Restriktionen (u. a. Zeit- und Rechercheaufwand) nicht möglich ist. Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich die Bedeutung der Reformziele im Zeitablauf verändern²¹⁹ kann (vgl. Ritz 2003: 244 f.; Bogumil/Kuhlmann 2006: 354), was vermeintlich die Bewertung und Wahrnehmung der Befragten beeinflusst²²⁰.

Zahlreiche Untersuchungen befassten sich bereits mit Reformzielen. Hierbei fallen unterschiedliche Kategorisierungen²²¹ sowie verschiedene Sprachgebräuche auf, sodass Evaluierer einen eigenen Maßstab unterstellen müssen (vgl. Banner 2001a: 281). Daher greift die vorliegende Studie auf eine eigenständige Zielkategorisierung zurück, was jedoch ein Bewertungs- und Vergleichsproblem hervorruft. Des Weiteren sind Verzerrungen der Bewertungen durch einen uneinheitlichen Sprachgebrauch (z. B. Kundenorientierung) (siehe auch Pollitt/Bouckaert 2003: 17 f.) sowie die Limitierung und Kondensierung auf eine überschaubare Anzahl an Reformzielen²²² zu bedenken.

Im Fokus stehen allgemeine, in der Mehrzahl der Reformverwaltungen formulierte Reformziele, die für die Gesamtreform gelten. Vernachlässigt werden Ziele, die einzelne Einheiten betreffen (vgl. dazu auch Bogumil/Kuhlmann 2004: 59; dies. 2006: 354), auf einen Sonderfall²²³ begrenzt sind oder die Umsetzung von Reformmaßnahmen vorsehen. Die Einführung konkreter Instrumente²²⁴ wird nicht als Reformziel, sondern als Maßnahme zur Reformzielerreichung verstanden.

²¹⁸ Vgl. dazu auch Kap. 1.2

²¹⁹ Thom/Ritz (2000: 17 ff.) befragten Reformakteure zu den Reformzielprioritäten zu zwei Zeitpunkten. Deutliche Prioritätenverschiebungen stellten sich heraus.

²²⁰ Wird ein zu anfangs nachrangiges, aber heute prioritäres Reformziel völlig verfehlt, so führt dies wohl eher zu einer negativen Beurteilung der Modernisierungsanstrengungen als der umgekehrte Fall. Im Falle einer Fokusverlagerung ist überdies nicht auszuschließen, dass die Erreichung einst wichtiger Reformziele, die im Laufe der Zeit an Bedeutung einbüßten, vglw. schlecht eingeschätzt wird.

²²¹ Die HBS-Studie wählte eine andere Zielklassifikation. Eine bessere Leistungsqualität der Verwaltung wird von Landräten und Bürgermeistern als wichtigstes Reformziel angeführt (> 60%). Ähnlich große Bedeutung haben eine bessere Bürger- und Kundenorientierung, Kosteneinsparungen sowie Kostentransparenz. Eine klarere Verantwortungstrennung von Politik und Verwaltung folgt auf dem letzten Platz (< 20% „sehr wichtig“). Personalratsvorsitzende nehmen die Zielprioritäten anders wahr. Sie sehen Kosteneinsparungen (70,3% sehr wichtig, 23,2% wichtig) als wichtigstes Reformziel an (vgl. Bogumil u. a. 2007: 38 f.).

²²² Deshalb wurden bspw. Steigerung von Effektivität und Effizienz zusammengefasst.

²²³ Erstes Reformziel der Berliner Verwaltungsreform (ausführlich auch Rienaß 1998: 103; Řezníček 1996) war, konzeptionelle Vorarbeiten zu leisten und die Reformbewegung unumkehrbar zu machen (vgl. Rienaß 1997: 206).

²²⁴ Eine andere Sichtweise vertreten Haldemann (1997: 64 f.), Thom/Ritz (2000: 9, 16 ff.) und die KGSt (1998a: 15), die die Implementierung von Reformmaßnahmen als Reformziel erfassen.

3.3.1 Vorstellung der Reformziele

Steigerung der Kundenorientierung

Ob der Kundennähe und des Dienstleistungsportfolios²²⁵ hat die Steigerung der Kundenorientierung²²⁶, die nicht auf einem allgemeingültigen Verständnis²²⁷ basiert, auf der kommunalen Ebene einen übergeordneten Stellenwert. Nach einem kontinuierlichen Bedeutungszuwachs ist sie heute eines der zentralen Reformziele (vgl. Pook/Tebbe 2005: 1; Grömig 2001b: 13; Difu 2005a: 16). Wurde der Kundenbegriff kontrovers²²⁸ diskutiert (vgl. Schedler 1996: 35), sind die Dissonanzen nunmehr weitgehend ausgeräumt (vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2007: 11). Eine Verengung des mit Rechten und Pflichten behafteten Bürgers auf die Konsumentenrolle ist insgesamt unzulässig (vgl. Reichard/Röber 2001: 384 f.; Reichard 1997b: 658). Die Kundenrolle im öffentlichen Bereich ist sehr differenziert (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 118 f.), sie betrifft unmittelbar nur einen Teil²²⁹ der Bürger-Verwaltungs-Beziehung (vgl. Hopp/Göbel 2004: 77; Bogumil/Kißler 1998e: 10; 29). Deshalb ist der Begriff „Kunde“ als Metapher und insofern als „[...] Dach für mehrere unterschiedliche Typen von Leistungsabnehmern“ (Schedler/Proeller 2002: 60) zu verstehen, der die Dienstleistungsmentalität betont (vgl. ebd.: 58 f.; Schedler 2004b: 34) und somit mittelbar sämtliche Bürger-Verwaltungs-Kontakte berührt. Darüber hinaus zielt er auf eine fundierte Identifizierung der Bürgeranliegen ab (vgl. KGSt 1996a: 21; Banner 1995: 86) und geht z. T. über die Bürgerrolle hinaus (vgl. u. a. König/Berger/Feldner 2001: 119 f.; Schedler 1996: 103; Hopp/Göbel 2004: 77).

Die kundenorientierte Verwaltung greift die Rechtsstaatsorientierung nicht an (vgl. Schedler/Proeller 2002: 61). „In einer funktionierenden Demokratie [...] scheint die Maslow-Pyramide - neu interpretiert - Tatsache zu werden: Sind die rechtsstaatlichen Bedürfnisse befriedigt, gelangen neue, höhere Anforderungen an den Staat“ (Schedler/Felix 2000: 2). Der Kundenbegriff nimmt Abstand vom unpersönlichen Rechtsvollzugs (vgl. Kap. 3.1.3, 3.2) und wendet sich den über den rechtlich korrekten Vollzug hinausgehenden Vorstellungen der Bürger zu (vgl. Reichmann/Haiber 1994: 185; Budäus/Grüning 2005: 4). Sinnbildlich hierfür ist das berechnete Streben nach einer

²²⁵ Vgl. Kap. 2.4.3

²²⁶ Kundenorientierung bzw. Bürgernähe werden häufig synonym verwendet (vgl. Bogumil/Kißler 1998e: 10; Kleinfeld/Treutler 1996: 221), obgleich Unterschiede ausgemacht werden können (vgl. Kleinfeld/Treutler 1996: 219 f. m. H. a. Grunow 1982, 1991; Bogumil 2000a: 144; Grunow 2002: 149; Bogumil/Kißler 1998e: 18 ff. m. H. a. weitere Quellen; Kißler 1997: 100 f.). Um die Teilnehmer nicht zu verwirren, wurden Kunden- und Bürgerorientierung sowie Bürgernähe zusammengefasst.

²²⁷ Unter „Kundenorientierung“ ist eine Vielzahl an Aspekten zu subsumieren. Bedeutung und Verständnis von Kundenorientierung können - je nach Verwaltungseinheit - sehr vielseitig sein (vgl. exemplarisch Bogumil/Kißler 1998e: 86, 88). Deshalb ist ein handlungsanleitendes allgemeingültiges Kundenverständnis zu entwickeln (vgl. Schedler/Proeller 2002: 61), das Raum für spezielle Ausprägungen lässt. Potenzielle Indikatoren liefert das HBS-Projekt (vgl. Bogumil u. a. 2007: 71).

²²⁸ Die Vernachlässigung der bürgerschaftlichen Demokratie (vgl. Engelhardt 1998: 198 f.) und der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung (vgl. Wallerath 2001: 49) sowie der multiplen Rollen der Bürger (vgl. Grunow 1998: 403) werden als Kritikpunkte angeführt. Unabhängig davon ist die Übertragung des privatwirtschaftlichen Kundenkonzepts nicht möglich (vgl. Schedler/Proeller 2002: 58 f.), es sei denn, der Bürger tritt der Verwaltung als Konsument entgegen und die kommunalen Dienstleistungen werden auch auf dem Markt angeboten (vgl. Haßelmann/König 1997: 34; Hopp/Göbel 2004: 77). Gegen die Übernahme des privatwirtschaftlichen Modells spricht eine Vielzahl an Gründen (vgl. dazu Bogumil/Kißler 1998e: 8 f., 16 f.; dies. 1997b: 157; Reichard 1987: 60; Brüggemeier 1998: 204; Banner 1997b: 20; König 1998: 245; Hinte 1998: 308; Naßmacher 1999: 336, 338; König/Berger/Feldner 2001: 121).

²²⁹ Der Bürger ist als Eigentümer der Gemeinde Auftraggeber der Kommunalverwaltung (vgl. Wichmann 1997: 223; Mastronardi 2004: 94). Darüber hinaus kann er als Planer und Leistungserbringer (vgl. Kap. 4.15.2.2.4) auftreten (vgl. Dumont du Voitel 1996: 13 ff.; Schedler/Felix 2000: 3; Reichard/Röber 2001: 381). Damit geht seine Rolle über die des Kunden hinaus (vgl. u. a. Bogumil/Holtkamp 2000: 43) und geht auch weiter als die Einteilung der KGSt (1996b: 36 ff.), die nur zwischen Wählern und Kunden unterscheidet (vgl. auch Kleinfeld/Treutler 1996: 221). Darüber hinaus hat er Teilnahmerechte und kann die Instrumente der direkten Demokratie nutzen (vgl. Kißler 1997: 98). Deshalb erscheint der Begriff „Bürgerorientierung“ in der Gesamtbetrachtung passender (vgl. Bogumil/Kißler 1998e: 21 f.).

Verbesserung des Verwaltungsservices (vgl. u. a. Stucke/Schöneich 1998: 426; Bogumil/Kißler 1998e: 29) sowie der Abstimmung von Leistungsangebot und -erbringung mit dem Bedarf der Bürger (vgl. u. a. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 74; Oppen/Wegener 1997: 159).

Verbesserung der politischen und strategischen Steuerung und Kontrolle

Die Optimierung der politischen bzw. strategischen Steuerung und Kontrolle ist aufgrund der Steuerungsprobleme innerhalb der Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.2, 3.1.3), an der Schnittstelle von Vertretungskörperschaft und Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.1, 3.1.2) sowie im Verhältnis zu den kommunalen Beteiligungen (vgl. Kap. 3.1.5) ein konsequentes Reformziel. Proaktives und schnelles Agieren gewinnt angesichts gesellschaftlicher Veränderungen an Bedeutung (vgl. dazu Kap. 3.2.2).

Steigerung von Effektivität und Effizienz

Die Steigerung von Effektivität²³⁰ und Effizienz²³¹ ist im öffentlichen Sektor²³² aufgrund der Finanzsituation und des gegebenen Aufgabenbestandes unabdingbar. Eine effiziente Verwaltung beeinflusst die Legitimität staatlichen Handelns (vgl. u. a. Bogumil/Kißler 1997b: 157; Mastronardi 2004: 106; Bouckaert 2004: 35) und ist „[...] eine unabdingbare Voraussetzung eines demokratischen Gemeinwesens“ (Weiß 2002: 138; ähnlich Kißler 1997: 105; Naschold 1996b: 304). Deshalb und weil Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen der Politikverdrossenheit begegnen können (vgl. Kißler 1997: 109; Pröhl 1998: 19), haben sie in der Reformpraxis große Bedeutung (vgl. Grömig 2001b: 13), wobei die Effizienz - v. a. wegen der Finanzsituation - gegenüber der Effektivität stärker betont wird (vgl. Difu 2005a: 16).

Gleichwohl hat die Effektivität im öffentlichen Bereich nominell Vorrang gegenüber der Effizienz²³³. Beide Zielgrößen stehen z. T. in einem Zielkonflikt (vgl. Grunow 1998: 409), die Steigerung der Effizienz kann der Effektivität schaden (vgl. Pollitt/Bouckaert 2003: 18; Müller 2006c: 82 f.). In manchen Funktionsbereichen scheidet die Effizienz als Bewertungskriterium sogar gänzlich aus (vgl. Reinermann 2000: 11). Folglich genügt der „[...] Nachweis effizienter Erledigung von Verwaltungsvorgängen allein [...] nicht“ (Knoepfel u. a. 1997: 115). Eine Anbindung an bestimmte Zwecke (z. B. Gemeinwohlorientierung, Qualität) ist vorausgesetzt (vgl. von Arnim 1993: 69; Reinermann 2000: 9). „It is of no use being economical and efficient if one cannot guarantee effectiveness“ (Bouckaert 2006b: 128). Daher sind Effektivitätskontrollen Voraussetzung für Wirtschaftlichkeitskontrollen (vgl. Korthals 1993: 93 f.; Schedler 1996: 77 f.).

²³⁰ Effektivität ist zielabhängig. Sie betrachtet das Verhältnis zwischen Zielen und realisierter Wirkung (Zielerreichungsgrad) (vgl. Nullmeier 2005b: 432; ders. 1998: 316). Sie kann sowohl in einer Kosten- (Kosten-Effektivität) als auch in einer Outputbetrachtung festgestellt werden (vgl. u. a. Brüggemeier 2004: 376 ff.; Budäus/Bucholtz 1997: 325, 329 f.; Nullmeier 2005b: 432). Es ist zwischen objektiver (Outcome) und subjektiver (Impact) Wirkung zu unterscheiden, die nicht übereinstimmen müssen (vgl. u. a. Haldemann 1997: 70; Schedler 1996: 68 f., 84). Die Wirksamkeit politischer Maßnahmen steht im Mittelpunkt staatlichen Handelns (vgl. Mosiek u. a. 2003: 34), der subjektive Aspekt hat dagegen in der Privatwirtschaft eine größere Bedeutung (vgl. Jann 1996: 50).

²³¹ Effizienz - je nach den in Beziehung gesetzten Größen sind diverse Effizienzebenen zu unterscheiden (vgl. dazu Mühlenkamp 2003: 54 f.; Reichard 1987: 11; Nullmeier 2005b: 431) - ist im Allgemeinen das Verhältnis von Output zu Input, also unabhängig vom Zielerreichungsgrad (vgl. u. a. Budäus/Bucholtz 1997: 330; Mühlenkamp 2003: 45). Deshalb ist sie i. d. R. konzeptionell einfacher zu messen (vgl. Buschor 1996: 61).

²³² Die öffentliche Verwaltung ist zu einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung verpflichtet (vgl. Pünder/Waldhoff 2006: 21 ff.). Das sog. „Minimal- und Maximal-Prinzip“ gilt als handlungsanleitend (vgl. Korthals 1993: 94; Budäus/Bucholtz 1997: 325; Butzer 2005: 392 f), wobei es an operationalen Regeln und Maßstäben sowie Sanktionen mangelt (vgl. Reichard 1987: 10 f.).

²³³ Effektivität und Effizienz werden von den zentralen Gütekriterien Recht- und Ordnungsmäßigkeit (Verfahren) sowie Qualität umrahmt, die beide Messebenen nicht berücksichtigen (vgl. Budäus/Bucholtz 1997: 331).

Steigerung der Leistungsfähigkeit, Qualitätssteigerungen

Die Fokussierung auf die ordnungsgemäße Leistungserbringung ist in modernen, dynamischen Gesellschaften nicht mehr ausreichend. Deshalb greift die Steigerung von Leistungsfähigkeit und Qualität die Defizite der öffentlichen Leistungserbringung auf (vgl. Kap. 3.2.2). Daraus leitet sich eine gewisse Schnittmenge²³⁴ mit der Steigerung der Effektivität und Effizienz sowie mit der Steigerung der Kundenorientierung ab (vgl. Kap. 4.10.1).

Verbesserung des Verwaltungsimages

Das Verwaltungsimago ist aus verschiedenen Gründen (unbegründet) schlecht (vgl. Kap. 3.2). Die Verwaltungsreform ist eine Option, dem entgegenzutreten (vgl. KGSt 1993: 7). Das Imageproblem steht zwar einerseits in enger Verbindung mit den Defiziten in der Leistungserbringung und somit auch mit den entsprechenden Reformzielen (siehe dazu auch Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 182; Mayntz 1997b: 244), ist davon andererseits aber auch substantiell zu trennen. Schließlich unterliegt die Verwaltung dem sozialpsychologischen Phänomen der „Angstlücke“ (Klages 1997b: 519), die erst bei näherem Kontakt überwunden wird (vgl. auch Schedler 1996: 18; Bretschneider 2004: 78). Da der von Ängsten befreite Gang zur Verwaltung „[...] als ein Stück Lebensqualität [...]“ (Damkowski/Precht 1995: 269) betrachtet wird, überrascht der Einwand, dass diesem Ziel nur geringe Bedeutung beikomme (vgl. Bogumil/Kißler 1998e: 7).

Kulturwandel

Die deutsche Verwaltungskultur gilt als reform- und kundenfeindlich (vgl. Kap. 5.4.4.1, 6). Der Kulturwandel ist daher nicht nur ein eigenständiges Reformziel, sondern auch eine essenzielle Voraussetzung für den Reformerfolg (vgl. Kap. 5.8.1, 6, 8.1.1). Allerdings wird sein Stellenwert oftmals vernachlässigt (vgl. Kickert 2006: 150; Schridde 2004: 32).

Sinnbild des Kulturwandels ist die „Lernende Organisation“²³⁵, die zumeist aus Misserfolgen, Leistungslücken und Innovationsmotiven hervorgeht. In der Theorie des organisationalen Lernens wird die Organisation als umweltoffene Einheit mit eigenem Lernverhalten verstanden, die in der Lage ist, ihr Wissen zu speichern (vgl. Klimecki 1997: 60).

Verbesserung der Mitarbeiterorientierung / -zufriedenheit

Mitarbeiterorientierung und -zufriedenheit sind aufgrund der Charakteristika der traditionellen Verwaltung z. T. massiv beschränkt (vgl. Kap. 3.1.4, 3.2.2). Die Merkmale, die bislang eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit hervorbrachten, verlieren im Zuge der Reform und der Haushaltsproblematik an Bedeutung. Es bedarf einerseits neuer Faktoren, um den Ansprüchen der Mitarbeiter gerecht zu werden, andererseits eines neuen Mitarbeitertyps, der den Anforderungen einer modernen Stadtverwaltung genügt (vgl. Kap. 4.11). Da Reform und modernisierte Verwaltung in weiten Teilen auf das bestehende Personal zurückgreifen, das Personal einen immensen Kostenblock darstellt und sich die Mitarbeitersituation auf die Erreichung anderer Reformziele auswirkt²³⁶ (vgl. Kap. 8.1.1), wäre es fatal, dessen Interessen und Bedürfnisse zu übergehen, was tatsächlich aber

²³⁴ Ein Beispiel hierfür liefern die städtischen Internetauftritte (vgl. Kap. 4.13.1): Alle Optionen, die der Internetauftritt bietet, tragen zur Verbesserung der Kundenorientierung bei. Hierbei ist der Unterschied zwischen Transaktion und Interaktion für den Kunden (unmittelbar) irrelevant. Aus Leistungs- und Qualitätssicht stellt tatsächlich aber nur die Transaktion eine Steigerung dar.

²³⁵ Die Lernende Organisation basiert im Wesentlichen den Diskursen von March/Olsen (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 203; Schreyögg/Eberl 1998: 518; Schreyögg/Eberl 1998: 518; Schreyögg 2003: 544 ff.; Schridde 2005: 217; ders. 2004: 13 f.), und Argyris/Schön (vgl. Schreyögg 2003: 547 ff.). Vgl. dazu auch Kap. 6.1

²³⁶ Vgl. dazu auch 5.3.3.1.1, 5.3.4, 5.3.4.6.2

vielerorts zu beobachten ist (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 183 ff.; Difu 2005a: 16; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 26, 31 f., 53; Bogumil u. a. 2007: 62).

Bewältigung der Finanzkrise

Die Haushaltskrise ist ein essenzieller Reformgrund (vgl. Kap. 2.4.3, 3.2). Da die Stadtverwaltung ohne geordnete Finanzen ihre Ziele kaum realisieren kann, hat die Bewältigung der Finanzkrise eine übergeordnete Bedeutung²³⁷, die oftmals andere Reformziele (zwangsläufig) dominiert²³⁸ und dadurch den Reformgedanken beschädigt. Es wird zum einen darauf ankommen, die Lösung des Finanzproblems im Portfolio der Reformzielprioritäten mit Weitblick einzuordnen und mit dem Partizipationsgedanken in Einklang zu bringen (vgl. auch Sperling 1999: 61), zum anderen traditionellen Lösungen keinen Vorrang einzuräumen (vgl. Kap. 3.3.2.4, 8.1.3).

3.3.2 Auswertung

3.3.2.1 Allgemeine Auswertung der Reformzielprioritäten

Die ausgewiesenen Reformziele (Nr. 1) werden als ähnlich wichtig erachtet. Die Steigerung von Effektivität und Effizienz, die Steigerung der Kundenorientierung, die Verbesserung des Verwaltungsimages und die Lösung des Finanzproblems führen das Prioritätenranking mit über 80-prozentiger (vollen) Zustimmung an. Letztgenanntes Reformziel erreicht in der Antwortkategorie 1 („Trifft voll zu“) mit 57,9% den Topwert. Den Reformzielen Veränderung der Verwaltungskultur und Steigerung der Mitarbeiterorientierung wird die geringste Priorität zuteil (vgl. Abb. 3-4).

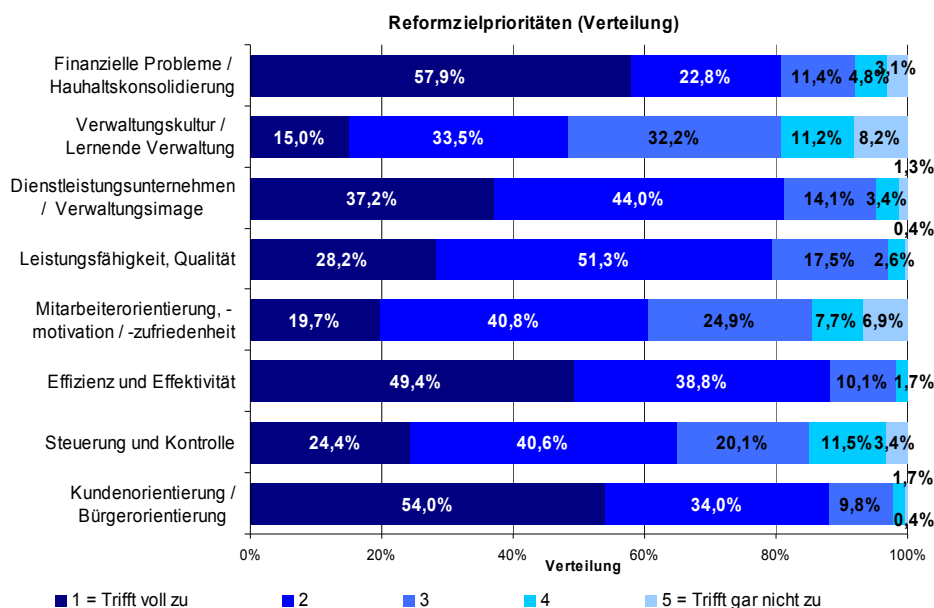


Abb. 3-4: Reformzielprioritäten

Die Reformakteure bewerten die Reformzielprioritäten unterschiedlich (Index²³⁹: 0,263**). Bürgermeister und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion schätzen alle Reformziele bedeutsamer als die üb-

²³⁷ Bisherige Erhebungen deuten eine zunehmende, wenngleich nicht alles beherrschende Bedeutung dieses Reformziels an. In ostdeutschen Städte ist die Haushaltskrise besonders prekär (vgl. Grömig 2001b: 13; Difu 2005a: 16 f.).

²³⁸ Bogumil u. a. (2007: 13) betrachten die Haushaltslage - eine positive Haushaltslage hat eine vermeintlich positive Reformwirkung - als exogene Variable, die die Gestaltung der Verwaltungsreform beeinflusst.

²³⁹ Der Reformzielprioritätenindex variiert zwischen 1 (völlige Zustimmung) und 5 (völlige Ablehnung). Er ist der Mittelwert aller Bewertungen der Reformzielprioritäten. In die Berechnung gehen alle gültigen Angaben ein.

rigen Reformakteure ein. Einzig Personalräte messen der Konsolidierung des Haushalts die größte Bedeutung bei. Sie erkennen anders als andere Akteure (Kulturwandel) die geringste Priorität bei der Steigerung der Mitarbeiterorientierung und stufen gemeinsam mit den Minderheitsfraktionsvorsitzenden die Wichtigkeit aller Reformziele am geringsten ein (vgl. Tab. 3-4).

Reformzielprioritäten	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Kundenorientierung	235	1,60	0,255	1,32	1,50	1,74	1,69	1,67	-0,023	1,64	1,47	1,58	1,73	1,46	0,214*	1,57	2,00
Steuerung und Kontrolle	234	2,29	0,349**	1,97	2,00	2,61	2,30	2,42	-0,038	2,38	2,03	2,21	2,40	2,46	0,202*	2,23	2,90
Effizienz und Effektivität	237	1,64	0,218	1,50	1,51	1,78	1,66	1,69	-0,203**	1,80	1,50	1,55	1,57	1,31	0,146	1,63	1,81
Mitarbeiterorientierung, - motivation / -zufriedenheit	233	2,41	0,389**	1,97	2,03	2,49	2,97	2,24	-0,106	2,56	2,24	2,36	2,50	1,85	0,154	2,37	2,85
Leistungsfähigkeit, Qualität	234	1,96	0,261	1,82	1,83	2,02	2,03	2,00	-0,143*	2,09	1,97	1,79	1,86	1,77	0,105	1,95	2,00
Dienstleistungsunternehmen / Verwaltungsimago	234	1,87	0,226	1,74	1,61	2,04	1,97	1,90	-0,097	1,97	1,87	1,85	1,73	1,50	0,271**	1,85	2,15
Verwaltungskultur	233	2,64	0,331*	2,38	2,22	2,78	2,86	2,73	-0,062	2,73	2,61	2,58	2,70	2,17	0,179	2,59	3,10
Finanzielle Probleme / Haus- haltskonsolidierung	228	1,72	0,313	1,70	1,59	2,04	1,46	1,86	-0,186**	2,00	1,53	1,43	1,55	1,67	0,145	1,76	1,35
Reformzielprioritätsindex	237	2,01	0,263**	1,79	1,78	2,18	2,13	2,07	-0,131*	2,13	1,91	1,92	2,00	1,77	0,124	1,99	2,26

Tab. 3-4: Reformzielprioritäten

Die Reformziele „Steigerung der Effektivität und Effizienz“ (-0,203**), „Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Qualität“ (-0,143*), „Lösung des Finanzproblems“ (-0,186**) sowie der Reformzielprioritätsindex (-0,131*) korrelieren signifikant negativ mit der Stadtgröße.

Außer der Bewältigung der Haushaltsprobleme messen die ostdeutschen Akteure allen Reformzielen eine geringere Wichtigkeit bei. Die Lösung des Haushaltsproblems, das in den alten Bundesländern zwar als Hauptreformgrund angeführt (vgl. Kap. 3.2), jedoch wesentlich zurückhaltender als von den ostdeutschen Kollegen beurteilt wird (West 1,76 vs. Ost 1,35), folgt erst auf Platz 3. An erster Stelle steht im Westen die Steigerung der Kundenorientierung.

Das wichtigste Reformziel

Jeweils mehr als ein Viertel der Befragten bestätigt die Bewältigung der Haushaltskrise und die Steigerung der Kundenorientierung als wichtigstes Reformziel zu Reformbeginn (vgl. Abb. 3-5). Letztgenanntes Reformziel belegt auch in der Bewertung der Reformzielprioritäten Platz 1 (s. o.).

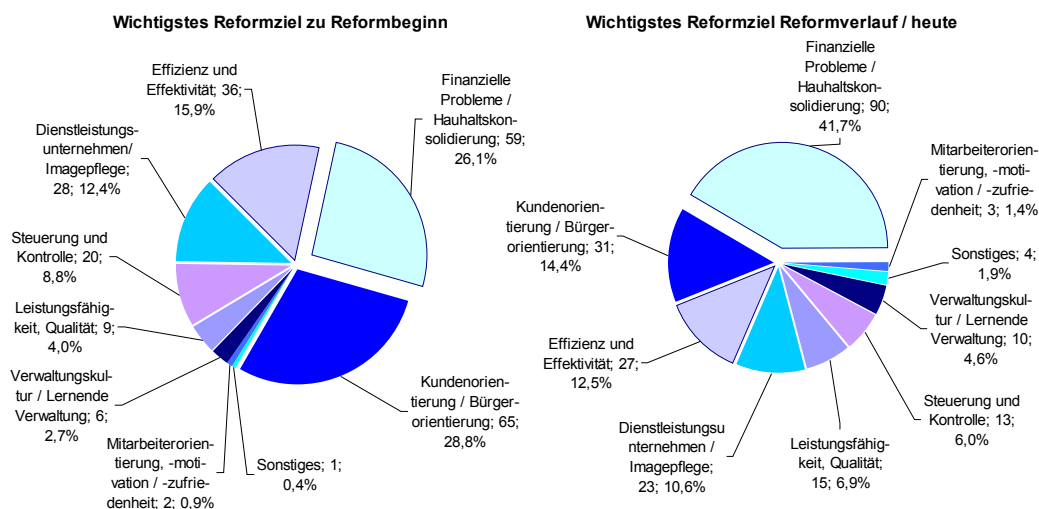


Abb. 3-5: Wichtigstes Reformziel zu Reformbeginn und zum Zeitpunkt der Befragung

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass nur weniger als 15% der Befragten die Steigerung der Kundenorientierung als Hauptreformziel zum Befragungszeitpunkt anmerken. Sie wird von der Lösung der Haushaltsproblematik, die nun ca. dreimal so oft wie die Steigerung der Kundenorien-

tierung genannt wird, als wichtigstes Reformziel abgelöst. Damit ergibt sich ein kurioses Bild: Zentraler Auslöser der Verwaltungsmodernisierung ist die Haushaltskrise, deren Bewältigung zu Reformbeginn jedoch nicht das vordergründigste Anliegen der Modernisierer war. Diesen Stellenwert hat das Reformziel erst im Laufe²⁴⁰ der Reform eingenommen.

Die Verschiebungen in der Rangfolge sind insgesamt marginal. „Kulturwandel“ und „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ werden zu beiden Zeitpunkten nur in Ausnahmefällen als wichtigstes Reformziel angeführt (vgl. Abb. 3-6).

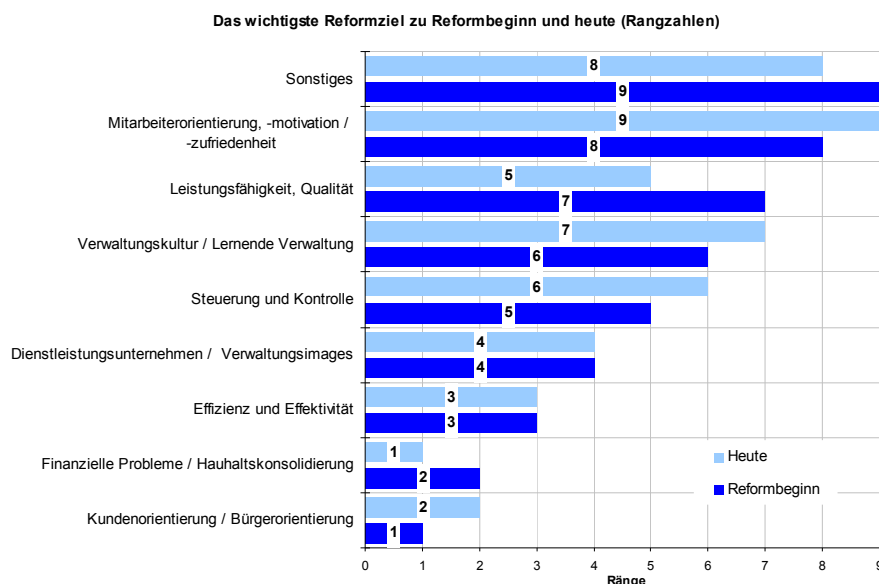


Abb. 3-6: Wichtigstes Reformziel zu Reformbeginn und heute (Rangzahlen)

Schätzen zu Reformbeginn nur Vorsitzende des Personalrats und der Minderheitsfraktion die Lösung der Haushaltsprobleme²⁴¹ am häufigsten als prioritäres Reformziel ein, so trifft das bzgl. der Bewertung der Situation zum Befragungszeitpunkt auf alle Akteure²⁴² zu (vgl. Tab. 3-5).

Lösung des Finanzproblems als prioritäres Reformziel		Gesamt	Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
			ZH						ZH						ZH		
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Beginn	n	59	0,120	9	10	11	20	9	0,234*	18	7	21	8	5	0,074	52	7
	%	26,1		25,0	29,4	25,6	32,3	17,6		18,6	18,4	41,2	27,6	50,0		25,1	36,8
Verlauf / Befragungszeitpunkt	n	90	0,199	7	12	22	27	22	0,243**	32	9	23	20	6	0,134*	78	12
	%	41,7		21,2	35,3	51,2	48,2	44,0		35,6	26,5	46,0	66,7	54,5		39,6	63,2
Reformzielprioritätsindex > 2	n	126	0,217*	14	14	29	40	29	-0,115	62	17	24	18	4	0,055	113	13
	%	53,2		36,8	37,8	63,0	62,5	55,8		60,8	44,7	45,3	60,0	30,8		52,3	61,9

Tab. 3-5: Lösung des Finanzproblems als prioritäres Reformziel

²⁴⁰ Die Reformzielprioritäten korrelieren nicht mit dem Zeitpunkt des Reformstarts (Nr. 1 - 6).

²⁴¹ Ist die Lösung des Finanzproblems zu Reformbeginn bereits das zentrale Reformziel, wird es zumeist auch als heutiges primäres Reformziel ausgewiesen (58,9%). Der Wechsel von dem anfänglichen Reformziel Nr.1 „Haushaltskonsolidierung“ zu einem anderen vordringlichen Reformziel heute ist eine Ausnahme. Diesbezüglich hebt sich dieses Reformziel von allen anderen ab. Der Vergleich mit der Nennung der Kundenorientierung macht dies deutlich: Wurde die Steigerung der Kundenorientierung zu Beginn angeführt, wird sie heute nur noch in 30,0% der Fälle genannt.

56 Teilnehmer bestätigen einen (1) Wechsel zur Lösung des Finanzproblems als wichtigstes Reformziel. Das sind 50% der Teilnehmer, die zumindest einmal dieses Reformziel als prioritär einstufen. Insgesamt nennen 52,3% (112) der Akteure zumindest zu einem Zeitpunkt (2) die Lösung des Finanzproblems. Nur 20,5% (23) derer, die zu Beginn die Haushaltskonsolidierung nennen, bescheinigen im Laufe der Reform einen Wechsel (3).

(1) BM: 3 (25,0%), ME: 6 (37,5%), MI: 13 (54,5%), PR: 18 (66,7%), RB: 18 (66,7%)

(2) BM:12 (36,4%), ME: 16 (48,5%), MI: 24 (57,1%), PR: 33 (58,9%), RB: 27 (54,0%)

(3) BM: 5 (41,7%), ME: 4 (25,0%), MI: 3 (13,5%), PR: 6 (18,2%), RB: 5 (18,5%)

²⁴² Vgl. dazu auch Anhang 11-3

Die Unterschiede in den Rankings der Akteure sind insgesamt gering. Erwähnenswert ist, dass Personalräte das Reformziel „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ zu beiden Zeitpunkten am seltensten als wichtigstes Reformziel nennen. Bürgermeister und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion weisen zu beiden Zeitpunkten eine geringere Bedeutung der Finanzproblematik aus.

Akteure der EWKn 1 und 3 stufen die Lösung der finanziellen Probleme zu Reformbeginn als Topthema ein. Ansonsten wird die „Steigerung der Kundenorientierung“ als zentrales Reformziel genannt. Zum Befragungstermin geben die Reformakteure aller EWKn mehrheitlich die Konsolidierung der Haushalte als wichtigstes Reformziel an. Die Haushaltskonsolidierung wird zu beiden Zeitpunkten überdurchschnittlich (50,0% / 54,5%) oft von Vertretern der Großstädte genannt. Teilnehmer kleinerer Städte bestätigen die Priorität der Haushaltskonsolidierung weitaus seltener.

Stand im Westen zu Reformbeginn noch die Steigerung der Kundenorientierung (29,0%; 60) im Mittelpunkt, nimmt zum Befragungszeitpunkt die Lösung des Finanzproblems diese Position ein (36,9%; 78). Im Osten ist die Haushaltsproblem zu beiden Zeitpunkten dominant (36,8% [7] / 63,2% [12]).

3.3.2.2 Beziehungen zwischen Reformgründen und -zielen sowie zwischen den Reformzielen

Reformgründe (vgl. Anhang#RGründe_RZiele) (Nr. 1 - 1)

„Aus den Gründen ergeben sich die Ziele der Verwaltungsreform“ (Grömig 2001a: 16), obgleich auch andere Faktoren die Prioritäten bestimmen können (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 80). Die Befragung bestätigt diese These nur ansatzweise. Es ist nicht davon auszugehen, dass nur ein monokausaler Zusammenhang zwischen Reformzielprioritäten und Reformgründen besteht. Der Reformzielprioritätenindex korreliert signifikant positiv mit dem Reformgrundindex (0,235**). Besonders deutlich ist der Zusammenhang in Bezug auf die Finanzlage der Stadt (0,582**), die als Reformgrund mit keinem anderen Reformziel korreliert. Womöglich ist bei finanzieller Notlage die Verbesserung der Finanzlage vorrangiges Reformanliegen, was u. U. zu einer Vernachlässigung²⁴³ anderer Aspekte führt. Da der Reformgrund „Finanzen“ nahezu überall einen hohen Stellenwert hat, ist davon jedoch nicht unwillkürlich auszugehen. Wird der Reformgrund „Finanzen“ mit „Trifft (voll) zu“ bewertet, werden andere Reformziele i. d. R. nicht vernachlässigt²⁴⁴.

Reformzielprioritäten (vgl. Anhang#RGründe_RZiele) (Nr. 1 - 1)

Die Fokussierung auf das Reformziel „Haushaltskonsolidierung“ erscheint für die Zukunft der Stadt im Allgemeinen sowie für das Gelingen der Reform im Speziellen gefährlich (vgl. Kap. 5.4.4.1.1), denn sie steht einem breiten Ansatz, der die Verfolgung mehrerer Reformziele anvisiert, entgegen.

Die Haushaltskonsolidierung nimmt zwar eine herausragende Rolle im Modernisierungsprozess ein, sie überlagert aber häufig nicht andere Reformziele. Hat die Haushaltskonsolidierung eine hohe Priorität, wird zumeist die Priorität aller anderen Reformziele ebenso höher²⁴⁵ eingeschätzt (Reformzielprioritätsindex: 0,333**, Reformzielprioritätsindex²⁴⁶: < 2: 1,90 vs. >= 2: 2,45**). Gleichwohl

²⁴³ Vgl. dazu auch Kap. 8

²⁴⁴ Kundenorientierung (Finanzen > 3: 1,51 vs. Finanzen <= 3: 1,63), Steuerung (2,18 vs. 2,32), Effektivität und Effizienz (1,61 vs. 1,66), Mitarbeiterorientierung (2,18 vs. 2,55*), Leistungssteigerung (1,84 vs. 2,00), Image (1,84 vs. 1,89), Kulturwandel (2,57 vs. 2,68), Lösung des Finanzproblems (2,76 vs. 1,40**), Index (2,05 vs. 2,01)

²⁴⁵ Kundenorientierung (Reformzielpriorität „Finanzen“ >= 3: 1,70 vs. < 3: 1,56), Steuerung (2,45 vs. 2,23), Effektivität und Effizienz (1,93 vs. 1,57**), Mitarbeiterorientierung (2,57 vs. 2,34), Leistungssteigerung (2,20 vs. 1,88*), Image (2,07 vs. 1,82), Kulturwandel (2,83 vs. 3,07**), Reformzielprioritätsindex (2,44 vs. 1,90). Nur wenige (44) geben eine Reformzielpriorität größer als 3 an. Dem stehen 184 Teilnehmer gegenüber, die der Lösung des Finanzproblems eine (sehr) hohe Priorität beimessen.

²⁴⁶ Die Teilung erfolgt auf Basis des Medians und des Mittelwertes, die beide bei 2,0 liegen.

sind die übrigen Reformziele eher miteinander verzahnt (vgl. dazu Kap. 8, 8.1.4): Mit Ausnahme der Bewältigung der Finanzkrise - sie korreliert nur mit der Steigerung der Effektivität und Effizienz (0,273**) und der Steigerung der Leistungsfähigkeit und Qualität (0,168*) signifikant - korrelieren alle anderen Reformzielprioritäten untereinander sehr stark.

Ist die Haushaltskonsolidierung zum Befragungszeitpunkt das wichtigste Reformziel, werden durchschnittlich alle²⁴⁷ Reformziele als weniger wichtig erachtet, was ein Indiz für die Fokussierung auf die Haushaltskonsolidierung ist. Ist der Reformzielprioritätsindex ≥ 3 , wird dieses Reformziel wesentlich häufiger genannt (61,1%; n = 55) als bei einem Reformzielprioritätsindex < 3 (38,9%; n = 35). Der Wechsel von einem anfänglich anderen vordringlichen Reformziel zur Finanzfrage wirkt sich eher nachteilig (2,27 vs. 2,03), die Abkehr von dieser Reformzielpriorität signifikant positiv aus (1,91 vs. 2,15*). Stand die Lösung des Finanzproblems nie im Mittelpunkt, sind die Reformzielprioritäten breiter gestreut (1,79 vs. 2,24**).

3.3.2.3 Reformzielprioritäten und Reformmanagement

Einflüsse der Reformzielprioritäten auf die Gestaltung des Reformmanagements²⁴⁸ (Nr. 1 - 2)

Aus Praxisberichten ist bekannt, dass die Betonung der Lösung des Finanzproblems dem Reformmanagement schadet (vgl. Kap. 5.4.4.1.1). Auf den ersten Blick bestätigt sich dies jedoch nicht: Die Priorität des Reformziels „Lösung des Finanzproblems“ korreliert (wegen seiner flächendeckenden Bedeutung) nicht mit der Gestaltung des Reformprozesses (v. a. Partizipationsitems).

- Lösung des Finanzproblems als wichtigstes Reformziel

Die Betrachtung des wichtigsten Reformziels zu Reformbeginn kommt zu dem gleichen Ergebnis. Anders verhält es sich, wenn die Haushaltskonsolidierung zum Befragungszeitpunkt / im Reformverlauf das wichtigste Reformziel ist. Teilnehmer, die entsprechend antworten, geben eine signifikant schwächere aktive (3,54 vs. 4,04**) und passive Beteiligung im Phasenmodell (3,48 vs. 3,99**) an. Kommunikation (2,69 vs. 3,37**), Intensität der Mitarbeiterbeteiligung nach Themen (2,02 vs. 2,17*) und Gestaltung der Mitarbeiterbeteiligung (2,87 vs. 3,23**) werden signifikant schlechter beurteilt. Die Politik ist weniger an der Projektarbeit beteiligt (3,59 vs. 2,78**), die Zusammenarbeit mit der Verwaltungsführung sowie innerhalb der Vertretungskörperschaft ist erheblich erschwert. Daraus ergibt sich eine geringere Beachtung der Interessen der Politik (3,06 vs. 2,55**). Ist-Analyse (0,258**; Haushaltskonsolidierung genannt 52,5% vs. nicht genannt 78,0%) und Masterplan (0,304**; 51,2% vs. 81,3%) werden wesentlich häufiger verneint, wenn die Haushaltskonsolidierung zum Befragungszeitpunkt das prioritäre Reformziel ist. Die Benotung der Reformzielformulierung (3,51 vs. 2,81**) ist signifikant schlechter. Da es sich bei den vier letztgenannten Aspekten um Entscheidungen handelt, die frühzeitig im Reformprozess - also vor dem Hintergrund des anfänglichen prioritären Reformziels - getroffen werden, ist davon auszugehen, dass die Befragten die Bewertungen im Kontext ihrer Wahrnehmung zum Befragungszeitpunkt vornehmen.

Teilnehmer, die einen Wechsel von einem anfänglich anderen prioritären Reformziel zur Lösung des Finanzproblems als vorrangiges Reformziel anführen²⁴⁹, die zu beiden abgefragten Zeitpunk-

²⁴⁷ Kundenorientierung (Ja: 1,87 vs. Nein: 1,44**), Steuerung (2,70 vs. 2,07**), Effektivität und Effizienz (1,83 vs. 1,53*), Mitarbeiterorientierung (2,83 vs. 2,13**), Leistungssteigerung (2,12 vs. 1,86*), Image (2,07 vs. 1,69**), Kulturwandel (2,99 vs. 3,41**), Finanzen (2,23 vs. 1,89**), Index (2,23 vs. 1,89**).

²⁴⁸ Vgl. Anhang#RZielprio_Reformmanagement, Anhang#RZPrio_Wechsel_RManagement sowie Anhang#RZielprioindex_RManagement

²⁴⁹ Dies ist ein Indiz für enttäuschte Erwartungen der Verwaltungsreform: Die Bewertungen sind schlechter, wenn die Reform unter anderen Vorgaben als die Lösung der Haushaltsproblematik gestartet wurde. Dominiert dieses Reformziel von Beginn an, sind die Wertungen i. d. R. deutlich freundlicher.

ten die Lösung des Finanzproblems nennen oder keinen Wechsel von dem letztgenannten prioritären Reformziel zu einer anderen Reformzielpriorität angeben, stimmen einem partizipativen Reformmanagement²⁵⁰ durchschnittlich weniger zu als diejenigen, die die Lösung des Finanzproblems nicht nennen. Die Einflüsse der Bedeutung der Lösung des Finanzproblems zeigen sich v. a. in den Bewertungsfragen.

- Teilnehmer, die einen Wechsel der Reformzielpriorität auf die Lösung des Finanzproblems angeben, bewerten Qualifizierungsintensität und -bedarf (i. d. R. signifikant) schlechter. Das Gegenteil trifft auf diejenigen zu, die sich heute nicht mehr hauptsächlich mit der Haushaltskonsolidierung befassen.
- Am deutlichsten sind die Wirkungen hinsichtlich der Projekterfahrungen - die Mittelwertdifferenzen sind jeweils signifikant - und der Beteiligung im Phasenmodell. Die Nennung der Lösung des Finanzproblems ist phasenübergreifend mit durchschnittlich (signifikant) schlechteren Bewertungen verbunden. Die Mitarbeiterbeteiligung (Bewertung: 2,38 vs. 2,74*; Gütekriterien: 2,84 vs. 3,19*) profitiert v. a. dann, wenn die Haushaltskonsolidierung zu keinem Zeitpunkt im Vordergrund stand oder eine „Abkehr“ von diesem Reformziel möglich wurde (2,19 vs. 2,91**). Ein Zusammenhang mit einer nachlassenden Mitarbeiterbeteiligung besteht jedoch nicht. Darüber hinaus gelingt die Kommunikation in den beiden genannten Fällen signifikant besser (2,69 vs. 3,26** bzw. 2,86 vs. 3,38*). Infolge der besseren Partizipation sind die Widerstände stets (signifikant) geringer, wenn die Haushaltskonsolidierung nicht (mehr) im Vordergrund steht.
- Die Beteiligung der Politik leidet scheinbar unter einer Verschärfung der Haushaltslage. Die Bewertungen unterscheiden sich bzgl. ihrer Mitwirkung an der Projektarbeit gegenüber denjenigen, die bereits zu Reformbeginn die Lösung des Finanzproblems anführen, signifikant (3,82 vs. 2,94*). Die Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft sowie zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung ist geschwächt. Vor dem Hintergrund der Schilderungen zur Partizipation verwundert es daher nicht, dass die Interessen der Politik weniger Beachtung finden (3,28 vs. 2,65*); das Interesse der Politik an der Reform ist schwächer (3,11 vs. 2,19*).
- Es werden signifikant weniger Reformfehler attestiert, wenn die Lösung des Finanzproblems nicht im Mittelpunkt steht bzw. nie im Mittelpunkt stand.

Zusammenfassend bestätigt sich, dass die Dominanz der Lösung des Finanzproblems für die Gestaltung eines partizipativen Reformmanagements belastend ist.

• Reformzielprioritätsindex

Ein breiter Reformzielmix geht mit einem besseren Reformmanagement einher. Umso stärker sich der Fokus auf verschiedene Reformziele richtet, desto stärker sind die aktive und passive Beteiligung im Phasenmodell²⁵¹ (Index aktiv: 0,441** / Index passiv: 0,367**), die Kommunikation (Index: 0,510**) und die Mitarbeiterbeteiligung (0,243*). Die Mitarbeiter werden an verschiedenen Reformthemen intensiver beteiligt (0,302**), die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung (0,445**) fällt deutlich besser aus. Ferner erfahren die Interessen der Politik (0,485**) größere Beachtung.

²⁵⁰ Die grundlegenden Entscheidungen im Reformprozess wie Ist-Analyse oder Qualifizierungsmaßnahmen sind weitgehend unabhängig von der Veränderung der Reformzielpriorität. Teilnehmer, die stets (Beginn und Befragungstermin) andere prioritäre Reformziele als die Lösung des Finanzproblems anführen, bestätigen lediglich eine Ist-Analyse häufiger (81,6% vs. 56,9%; 0,252*). Gelingt es, den Fokus von der Haushaltskonsolidierung (Reformzielpriorität zu Beginn) abzulenken, profitiert das Reformmanagement: Ist-Analyse (84,6% vs. 52,5%; 0,272*), Masterplan, Dienstvereinbarungen etc. werden vermehrt genannt. Ob ein tatsächlicher Zusammenhang zwischen der Verschiebung der Reformzielprioritäten und diesen frühen Entscheidungen des Reformmanagements besteht, ist zweifelhaft.

²⁵¹ In allen Phasen sind die Korrelationen signifikant.

Dazu tragen u. a. Qualifizierung und Ist-Analyse bei. Die Mittelwerte²⁵² des Reformzielprioritätsindex unterscheiden sich im Kontext von Qualifizierung (2,00 vs. 2,30*) signifikant, hinsichtlich der Ist-Analyse (1,87 vs. 2,12; Sig. 0,055) merklich. Befragte, die Ist-Analyse und Qualifizierung bestätigen, weisen einen geringeren Reformzielprioritätsindex aus. Die Qualifizierungsintensität nach Themen (0,332**) und Personen²⁵³ (0,242*) sowie der Qualifizierungsbedarf (-0,123 / -0,218*) korrelieren i. d. R. signifikant. Darüber hinaus werden eher alle relevanten Reformakteure an der Ist-Analyse beteiligt (0,267*) und deren Ergebnisse in der Projektarbeit beachtet (0,250*). Davon profitieren die Projekterfahrungen, die deutlich besser bei einem niedrigen Reformzielprioritätsindex bewertet werden (0,380**). Gleiches gilt für die Zusammenarbeit innerhalb der Vertretungskörperschaft sowie zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung (Vertrauen: 0,263** / 0,372**) und (Konsens: 0,210* / 0,284**). Die Haltung innerhalb der Vertretungskörperschaft zu diversen Reformaspekten korreliert sowohl zu Beginn als auch zum Befragungszeitpunkt mit fast allen Items signifikant (Index Beginn: 0,398**; Index Befragungszeitpunkt: 0,483**).

Im Zuge der besseren Zusammenarbeit und Partizipation fallen Widerstände geringer aus (0,337**), das Commitment ist sowohl zu Reformbeginn (0,217** / 0,269**) als auch zum Befragungszeitpunkt (0,383** / 0,404**) intensiver. Mit einem breiten Reformzielprioritätsansatz lässt es weniger nach (-0,234** / -0,151*).

- Teilung des Reformzielprioritätsindex²⁵⁴

Die Analyse führt im Kontext des wichtigsten Reformziels zum Befragungszeitpunkt und der Teilung der Datenmenge auf Basis des Reformzielprioritätsindex (≥ 2 vs. < 2) zu ähnlichen Ergebnissen. Wird die Lösung des Finanzproblems genannt bzw. beträgt der Reformzielprioritätsindex mindestens 2, fallen die o. g. Partizipationsitems durchweg durchschnittlich (signifikant) schlechter aus. Auf Qualifizierungsmaßnahmen (83,3% vs. 70,4%; 0,149*), Reformkonzepte in Eigenregie (47,5 vs. 25,4%; 0,222*) und das Gegenstromverfahren als Konzeptionsstrategie (37,1% vs. 15,7%; 0,238*) wird bei einem Reformzielprioritätsindex ≥ 2 vermehrt verzichtet. Die Reformkonzeption erfolgt dann oft top-down (51,4% vs. 72,5%; 0,211*); radikale Implementierungsstrategien werden ausschließlich unter diesen Bedingungen genannt (0,273*).

3.3.2.4 Reformzielprioritäten und Instrumentenwahl

Reformzielprioritäten wirken voraussichtlich nicht nur mittelbar²⁵⁵ über das Reformmanagement auf den Instrumenteneinsatz, sondern ebenso unmittelbar. Die Reformzielpriorität beeinflusst die Instrumentenwahl (vgl. Haldemann 1997: 86). Insofern verlangt die gleichberechtigte Verfolgung mehrerer Reformziele einen ganzheitlichen Reformansatz (Nr. 1 - 3).

²⁵² Bzgl. Masterplan, Reformkonzept, Konzeptions- und Implementierungsstrategie sind die Mittelwertunterschiede gering.

²⁵³ Ist die Lösung des Finanzproblems das prioritäre Ziel zum Befragungstermin, unterscheiden sich die Qualifizierungsindexe nicht signifikant (vgl. Anhang# RZielprio_Reformmanagement). Allerdings bewerten die Teilnehmer, die dieses Reformziel anführen, die Qualifizierungsintensität der Verwaltungsführung (4,06 vs. 3,39*) und der Führungskräfte (3,14 vs. 2,60*) signifikant geringer, den Qualifizierungsbedarf der erstgenannten (2,00 vs. 2,65**) signifikant höher. Dies trifft ferner auf den Qualifizierungsbedarf auf dem Gebiet der Sozialkompetenz zu (1,72 vs. 2,13**). Hierbei zeigen sich Parallelen zum Reformzielprioritätsindex, der mit der Qualifizierungsintensität der Mitarbeiter (0,297**), dem Qualifizierungsbedarf der Verwaltungsführung (-0,376**) und der Führungskräfte (-0,282**), der Qualifizierungsintensität auf den Gebieten „BWL“ (0,184*), „IuK“ (0,322**), „Methoden“ (0,357**) sowie dem Qualifizierungsbedarf im Bereich der Sozialkompetenz (-0,189*) signifikant korreliert.

²⁵⁴ Vgl. Anhang#RZielprio_Reformmanagement; Anhang#RZPrio_Wechsel_RManagement

²⁵⁵ Vgl. dazu Kap. 5.3.6.4, 5.4.4.2.2, 5.5.2.2, 5.6.2.2.2

- Implementierungsindexe²⁵⁶

Die Prioritäten aller Reformziele mit Ausnahme der Haushaltskonsolidierung²⁵⁷ korrelieren mit den Instrumentenindexen signifikant (Implementierungsindex: -0,323** / NSM-Index: 0,352**). Teilnehmer, die eine hohe Reformzielpriorität (Index) ausweisen, bestätigen mehr Reforminstrumente.

Wird die Haushaltskonsolidierung als wichtigstes Reformziel zu Reformbeginn genannt, entsprechen sich die Mittelwerte der Implementierungsindexe nahezu. Anders verhält es sich bei Nennung der Haushaltskonsolidierung als vorrangiges Reformziel zum Befragungszeitpunkt (0,153*; 0,67 vs. 0,61; Sig. 0,061 / 0,210*; 1,33 vs. 1,45*). Das Instrumentenportfolio ist signifikant breiter, wenn die Lösung der Finanzprobleme nicht das dominierende Reformziel ist. Des Weiteren ist der Instrumentenbaukasten vielseitiger, wenn die Haushaltskonsolidierung nie (0,68 vs. 0,62; Sig. 0,056; 1,32 vs. 1,43*) oder nicht von Beginn an die Reform leitete (0,57 vs. 0,66*; 1,49 vs. 1,37). Die Bedeutung eines breiten Reformzielmixes drückt sich überdies darin aus, dass diejenigen, die einen Reformzielprioritätsindex kleiner als 2 ausweisen, signifikant mehr Reformbausteine (0,69 vs. 0,60** / 1,31 vs. 1,45**) attestieren. Insgesamt decken sich die Befunde mit denen der HBS-Studie²⁵⁸: Dominiert die Bewältigung der Finanzprobleme die Reformagenda, ist mit einer geringeren Umsetzung der NSM-Reform und einer vermehrten Anwendung klassischer Haushaltskonsolidierung²⁵⁹ zu rechnen (vgl. Bogumil u. a. 2007: 308).

- Reforminstrumente in der Einzelbetrachtung²⁶⁰

Reformakteure, die die in Tab. 3-6 aufgeführten Reformbausteine und -kombinationen bejahen, bestätigen einen signifikant breiteren Reformzielprioritätsindex als diejenigen, die sie verneinen.

Reformmaßnahme	Mittelwertvergleich (Ja vs. Nein)	Reformmaßnahme	Mittelwertvergleich (Ja vs. Nein)
Leitbild	1,99 vs. 2,21**	Ziele und Steuerungsunterstützung	1,79 vs. 2,09**
Aufgabenkritik	1,89 vs. 2,33**	Steuerungsunterstützung komplett	1,88 vs. 2,15*
Budgetierung	2,00 vs. 2,28**	Strategisches Controlling	1,88 vs. 2,15*
Ziele	1,91 vs. 2,50**	Operatives Controlling	1,95 vs. 2,20*
Strategische Ziele	1,88 vs. 2,23**	Berichtswesen	1,94 vs. 2,37**
Operative Ziele	1,88 vs. 2,23**	Befragungen	1,91 vs. 2,28**
Zielvereinbarungen	1,82 vs. 2,26**	Anreize	1,78 vs. 2,17**
Dezentralisierung und SU-Elemente	1,91 vs. 2,27**	Mitarbeitergespräche	1,93 vs. 2,37**
Ziele und Steuerungsunterstützung komplett	1,99 vs. 2,66**	Produkte und Ziele vs. Produkte ohne Ziele	1,91 vs. 2,44**
Ziele und Produkte	1,91 vs. 2,45**	NSM-Kernelemente (komplett)	1,74 vs. 2,08*

Tab. 3-6: Die Instrumentenimplementierung im Kontext der Reformzielprioritäten

Die in Tab. 3-6 dargelegten Mittelwertunterschiede ergeben sich bei nahezu allen Reformzielprioritäten mit Ausnahme der Lösung des Finanzproblems. Teilnehmer, die keine Ziel- und Steuerungsunterstützungselemente (SU-Elemente) anführen, messen der Haushaltskonsolidierung eine signifikant höhere Priorität bei (1,13 vs. 1,73**), was ein Indiz für die Fokussierung auf einen klassischen Ansatz der Haushaltskonsolidierung ist. Ansonsten sind die Mittelwertdifferenzen in diesem Kontext nicht signifikant.

²⁵⁶ Siehe dazu FN 283

²⁵⁷ Der Reformgrund „Finanzkrise“ und die Reformzielpriorität „Lösung des Finanzproblems“ korrelieren nicht signifikant mit den Variablen „Materielle Privatisierung“ und „Formelle Privatisierung“. Vor dem Hintergrund des heute und damaligen prioritären Reformziels (Finanzen ja vs. nein), der Teilung des Reformzielprioritätsindex (>=2 vs. <2) stellen sich keine signifikanten Mittelwertdifferenzen dar.

²⁵⁸ Städte mit guter Haushaltslage weisen einen hohen Implementierungsstand vor. Finanziell angeschlagene Städte konzentrieren sich v. a. auf die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente (vgl. Bogumil u. a. 2007: 120).

²⁵⁹ Vgl. dazu Kap. 4.2.1, 5.4.4.1.1, 8.1.3

²⁶⁰ Die Auswertungen befinden sich in Anhang#RZPrio_Instrumente sowie Anhang#RZPrioWechsel_RInstrumente.

Darüber hinaus werden die in Tab. 3-6 genannten Reformmaßnahmen häufiger bestätigt, wenn der Reformzielprioritätsindex kleiner als 2 ist. Zwischen Reformbausteinen wie Ziele, Zielvereinbarungen, Steuerungsunterstützung und Dezentralisierung und der Teilung der Reformzielprioritäten (≥ 2 vs. < 2) besteht i. d. R. ein statistisch signifikanter Zusammenhang. Daher ist anzunehmen, dass insbesondere diese Reformelemente von einem Reformprozess profitieren, der nicht auf die Lösung der Finanzprobleme fokussiert ist.

Dies bestätigt sich auch im Kontext der Reformzielprioritäten. Ziele²⁶¹ im Allgemeinen (84,1% vs. 71,3%; 0,151*) sowie strategische und operative Ziele im Speziellen (38,2% vs. 18,8%; 0,212**) werden vermehrt angeführt, wenn die Lösung des Finanzproblems nie dominierte. Ebenso profitieren die Dezentralisierung (58,1% vs. 72,5%; 0,449*) und die Steuerungsunterstützung (78,9% vs. 90,9%; 0,163*) - hier insbesondere das Berichtswesen (56,8% vs. 73,0%; 0,167*) - von einer nicht dominanten Haushaltsproblematik (vgl. auch Kap. 5.4.4.1.1). Wird dieses Reformziel nicht als prioritär angeführt, ist die Instrumentenimplementierung zumeist häufiger bestätigt. Fernerhin gelingt die Instrumentengestaltung unter diesen Bedingungen besser: Hinsichtlich der Zielformulierung (Index: 2,66 vs. 3,22**), der Zielvereinbarungsgestaltung (Index: 2,61 vs. 3,20*), der Leitbildentwicklung (Index: 2,24 vs. 2,65*), der Wettbewerbsgestaltung (Index: 2,14 vs. 2,43*) und der Produktgestaltung (Index: 1,78 vs. 1,99**) unterscheiden sich die Mittelwerte signifikant. Darüber hinaus erstreckt sich die Dezentralisierung eher bis auf die Mitarbeiterebene (2,56 vs. 3,30**), Fach- und Ressourcenverantwortung werden eher zusammengelegt (1,75 vs. 2,12; Sig. 0,059), die Erfahrungen mit der Steuerungsunterstützung sind besser und der Führungsstil wandelt sich freundlicher (2,60 vs. 3,38**). Ähnliches stellt sich bezüglich der Prioritätenverlagerung weg von der Haushaltskonsolidierung dar. Die Instrumenteneinführung profitiert davon aber nicht.

3.4 Reformstand in deutschen Rathäusern

3.4.1 Initiierung der Verwaltungsreform und Einordnung des deutschen Reformstandes

Nahezu alle OECD-Staaten hielten bis in die 1970er Jahre am bürokratischen Verwaltungssystem fest (vgl. Budäus/Grüning 2005: 4). Ein Umdenken setzte in der BRD jedoch rund 15 Jahre später ein als im Ausland (vgl. Kap. 2.4.2, 3.4.2), was auf mehrere Gründe zurückzuführen ist. Hierzu zählen die institutionellen Voraussetzungen (Dezentralisierung, kommunale Selbstverwaltung) und die bislang geleisteten²⁶² Reformen (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 29), die jedoch auch Reformhinweise absorbierten (vgl. Bogumil 2001c: 109; Wollmann 2003a: 119). Des Weiteren „mangelte“ es an einem einheitlichen²⁶³, von oben definierten Reformkonzept (vgl. Speier-Werner 2006: 201 m. H. a. weitere Quellen), das in anderen Reformstaaten vonseiten des Gesetzgebers vorgegeben wurde. In Anbetracht der anfänglichen Reformabstinenz von Bund und Ländern wird der

²⁶¹ Strategische Ziele: 40,2% vs. 55,3%; 0,244*; operative Ziele: 32,9% vs. 58,5%; 0,248**

²⁶² Vgl. Kap. 2.4.1

²⁶³ Ein Top-down-Ansatz empfiehlt sich in der BRD nicht (vgl. dazu auch Clasen u. a. 1996: 18; Reinermann 2000: 133).

Föderalismus²⁶⁴ als ein Grund für den Modernisierungsrückstand aufgefasst (vgl. Fiedler 2005: 483; Reichard 2003c: 346; Banner 2001b: 26).

Die öffentliche Verwaltung schnitt in der Vergangenheit international sehr gut ab (vgl. Naschold 1993: 24) und war bis zu Beginn der 1990er Jahre keinem Veränderungsdruck ausgesetzt. Insbesondere der rechts- und ordnungsmäßige Verwaltungsvollzug galten als vorbildhaft (vgl. ders. 1997b: 89; Wollmann 2003a: 119). Die öffentlichen Finanzen galten schließlich bis dato als geordnet (vgl. KGSt 1993: 24; Damkowski/Precht 1998a: 16). Das Bekanntwerden internationaler Vergleichsergebnisse - die deutsche Verwaltung zeigte hinsichtlich kundenbezogener Qualität und effizienter Dienstleistungsproduktion eklatante Schwächen (vgl. u. a. Naschold 1995: 370 f.; Budäus 1995: 24) - relativierte jedoch vor dem Hintergrund der Verschärfung der Finanzsituation die Einschätzung zur Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung (vgl. Kap. 2.3.2, 2.4.3).

Insgesamt mangelte es der deutschen Stadtverwaltung an Sensibilität für innovative, pragmatische Modernisierungsanstrengungen (vgl. Kap. 6), sodass ihre Reformleistungen zunächst vglw. schwach ausfielen²⁶⁵ und eine „Reformreserve“ (Damkowski/Precht 1995: 228) attestiert wurde. Diese zeigt sich gleichwohl nicht in der Reforminitiierung, denn bereits 1996 planten mehr als 90% der DSt-Städte eine Reform²⁶⁶ (vgl. Banner 1998: 40).

3.4.2 Reformbeginn

Wurden Reformen mancherorts bereits vor der NSM-Veröffentlichung gestartet (vgl. auch Kap. 4.1.1), steht das breite Reformtreiben gleichwohl in Verbindung mit dieser (vgl. Kap. 2.4.3, 3.4.1). In der ersten Hälfte²⁶⁷ der 1990er Jahre (Ausbreitungsphase) stellten sich intensive Reformaktivitäten ein (vgl. Reichard 2001d: 24; ders. 2002c: 267, Budäus 2006: 174).

Städte, die frühzeitig in die Reform einstiegen, können heute u. U. in vielerlei Hinsicht andere Ergebnisse vorweisen als Spätstarter (vgl. auch Kap. 8). Die Variable „Zeit“²⁶⁸ nimmt vermeintlich Einfluss auf die Reformgestaltung und -ergebnisse. Bestimmte Wirkungen treten erst im Laufe der Zeit ein: Abläufe müssen sich einspielen, Verhalten muss sich anpassen, Kosten und Investitionen amortisieren. Daher gilt die Variable „Zeit“ als unabhängige Variable, die die Reformwirkungen beeinflusst (vgl. Ritz 2003: 223 m. H. a. Diekmann 1998: 115). Allerdings ist ein später Reformstart u. U. positiv, um von Reformvorreitern zu lernen und deren Fehler zu vermeiden.

²⁶⁴ Der föderale Staatsaufbau ist als Hemmnis und Innovator zugleich anzusehen (vgl. Oppen/Wegener 1997: 172).

²⁶⁵ Pollitt/Bouckaert (2003: 22) weisen darauf hin, dass Reformintensität und -beginn international variieren. Die angelsächsischen Staaten gelten als Vorreiter. Der BRD werden weitreichende Veränderungen bescheinigt, obgleich Naschold (1997b: 91 f.) zu Recht im Kontext internationaler Vergleiche darauf hinweist, dass kontinentaleuropäische Länder ein breites Aufgabenspektrum mit großem Autonomiegrad aufweisen und sich insofern von anderen Staaten abheben (siehe auch Bogumil/Jann 2008: 247 f.).

²⁶⁶ Die HBS-Studie gibt die Befunde wieder. 92,4% der Verwaltungsführer bestätigen Reformmaßnahmen seit Beginn der 1990er Jahre (vgl. Bogumil u. a. 2007: 37). Großstädte sind reformaktiver (vgl. ebd.: 120). Hinsichtlich des Reformanstiegs gibt es keine OW-Unterschiede (vgl. ebd.: 37). Siehe dazu auch Kap. 2.5, 2.6

²⁶⁷ Die Studie der Uni Gießen, die alle Städte mit mehr als 50 TSD Einwohnern erfasste (vgl. Erben/Zeiler 2000: 19), nennt als zentrales Initiierungsjahr 1994 (vgl. ebd.: 27), die HBS-Studie bescheinigt ein Startspektrum zwischen 1994 und 1997. Die Anzahl neuer Reformanstiege nach dem Jahrtausendwechsel ist gering (vgl. Bogumil u. a. 2007: 39).

²⁶⁸ Die Variable „Zeit“ (Reformdauer und/oder Reformanstieg) wird untersucht im Kontext der Finanzkennzahlen (vgl. Kap. 2.3.2.4), der Reformgründe (vgl. Kap. 3.2.3), der Reformzielprioritäten (vgl. Kap. 3.3.2.1), der Reformzielerreichung (vgl. Kap. 8), der Instrumentenimplementierung (vgl. Kap. 4.1.2), der Entwicklung der Reformbereitschaft (vgl. Kap. 5.5.2.2), des Commitments (vgl. Kap. 5.6.2.2.1) sowie der Organisationskultur (vgl. Kap. 6.3.2). Sie prägt nicht die Beteiligungsstrukturen und -prozesse sowie das Widerstandsniveau (vgl. Anhang#Reformbeginn).

3.4.3 Reformstand und -abschluss

Die KGSt (1991: 42) ging zu Beginn der 1990er Jahre von einer Reformdauer von fünf bis zehn Jahren aus. Rund die Hälfte der Reformstädte der DSt-Befragungen gab um den Jahrtausendwechsel an, dass sie noch weitere 5-10 Jahre mit der Reform beschäftigt sein werden. Dauerreformprojekte waren damals eine Ausnahme (vgl. Grömig 2001b: 18; Grömig/Gruner 1998: 587). Vor diesem Hintergrund überrascht der Befund der Difu/DSt-Studie 2004, wonach 77% der Städte die Reform fortführen wollen (vgl. Difu 2005a: 21).

Die Angaben zur Reformdauer unterscheiden sich. Schrijvers (1999: 253) geht von mindestens fünf Jahren aus, Clasen u. a. (1996: 75) bezeichnen einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren als angemessen. Tatsächlich ist die Reform zumeist aber noch voll im Gange (vgl. Pook/Tebbe 2005: 10; Erben/Zeiler 2000: 27), sodass „[...] für viele Kommunen [die Reform] bereits ins zweite Jahrzehnt [geht], ohne dass ein Ende absehbar wäre“ (Bals/Hack 2002: 3; siehe auch Reichard 2003c: 356). Der Zeithorizont wird zunehmend größer²⁶⁹ eingeschätzt, d. h. „schnelle Reformen“ werden kaum noch erwartet (vgl. Bals/Hack 2002: 116; Kersting 2004: 70).

Die erfolgreiche Beendigung der Reformarbeit ist das zentrale Erfolgsmaß, wobei die Erfolgsrate bei Veränderungsprojekten gering²⁷⁰ ist (vgl. Fisch 2002b: 547). Da allerdings die Verwaltungsreform i. S. d. der Lernenden Organisation als Daueraufgabe verstanden werden kann (vgl. Kap. 3.3.1, 6), ist ein erfolgreicher Reformabschluss nicht aussagekräftig. Einmalige Reformen erscheinen wenig erfolgsversprechend (vgl. Grunow 1998: 406), zumal die meisten „[...] Probleme nur mittel- und langfristig lösbar sind und mit wachsender Umfeldturbulenzen und Geldknappheit laufend neue hinzukommen werden [...]“ (Banner 2001b: 28). Durch einen kontinuierlichen Lernprozess kann sich Verwaltung den strategischen Herausforderungen annehmen²⁷¹, sodass „[das] einzig Beständige [...] der Wandel sein [muss]“ (Häusler 1998: 176).

3.4.4 Auswertung

Es bestätigt sich die erwartete breite Reformfront: 91,9% (203) der Befragten bejahen den Einstieg (Frage 3.1) in die Verwaltungsmodernisierung²⁷² (vgl. Tab. 3-7).

Verwaltungsreform	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	214	91,9	0,244**	97,8	91,3	80,3	98,6		0,070	95,7	93,8	93,2	94,1	100	0,051	95,3	91,7

Tab. 3-7: Initiierung einer Verwaltungsreform

Zwischen der Akteursvariablen und der Frage zum Einstieg in die Reform besteht ein signifikanter Zusammenhang (0,244**), was darauf zurückzuführen ist, dass „nur“ 80,3% der Fraktionsvorsitzenden der Minderheitsfraktion eine Reform bestätigen. Die Angaben der Mehrheitsfraktionsführer liegen im Durchschnitt (91,3%). Personalratsvorsitzende und Bürgermeister beantworten die Frage überdurchschnittlich oft mit „Ja“. Stadtgrößen- oder OW-spezifische Unterschiede bestehen nicht.

²⁶⁹ Im Gegensatz zu anderen NPM-Staaten laufen die Reformen in der BRD wegen des föderalen Staatswesens (vgl. Jann 2002b: 446; Benz 2005: 25) und der dezentralen Strukturen (vgl. Thom/Ritz 2004: 56) langsamer ab.

²⁷⁰ Studien weisen hohe Misserfolgsquoten aus: Schedler (1996: 241 m. H. a. ATAG Ernst & Young/Imboden 1994: 11) spricht von 90%, Klages (1997a: 151) und Vahs (2003: 341 m. H. a. weitere Quellen) von 70-80%.

²⁷¹ Vgl. Kap. 5.1.7.2.1, 5.7

²⁷² 5,0% (11) der Befragten antworten mit „Nein“, 3,2% (7) machen keine Angabe. Die Frage richtete sich nicht an Reformbeauftragte, da diese Funktion schließlich nicht vergeben wird, wenn keine Verwaltungsreform initiiert wurde.

41,5% der Befragten datieren den Reformstart (Frage 3.2) ihrer Stadtverwaltung zwischen 1991 und 1995 (vgl. Abb. 3-7). 1994 ist das am häufigsten genannte Einstiegsjahr (34). Zwischen 1994 und 1997 begann ein Großteil der Modernisierungsstädte den Reformprozess. Der Reformhype beruhigte sich spätestens nach 2000 (zusammen 14,4%; 34).

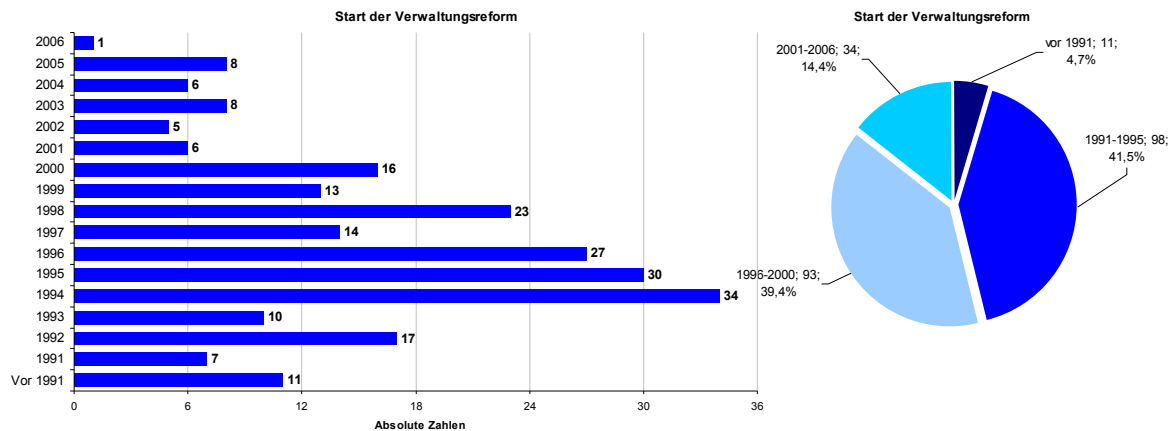


Abb. 3-7: Start der Verwaltungsreform

Die Stadtgröße korreliert mit dem Reformstart signifikant negativ (-0,246**): Je größer die Stadt, desto früher erfolgte der Reformstart (vgl. Tab. 3-8).

Start der Verwaltungsreform	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø						ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB	5		4	3	2	1	W		O	
Jahr	236	1996 7.47	0,456	1996 7.37	1997 8.32	1997 7.52	1996 7.48	1996 6.93	-0,246**	1997 8.26	1997 7.55	1996 7.23	1995 6.16	1994 5.08	0,148*	1996 7.29	1998 9.17	

Tab. 3-8: Start der Verwaltungsreform

So sind Städte der EWK 1 in den frühen Reformjahren weit überdurchschnittlich vertreten. Städte dieser Größenklasse initiierten nach 2000 keine Reform mehr. In den frühen 1990er Jahren sind die EWKn 4 und 5 fast ausnahmslos unterrepräsentiert. V. a. zwischen 1997 und 2001 scheint letztgenannte einen Reformboom erlebt zu haben (vgl. Abb. 3-8).

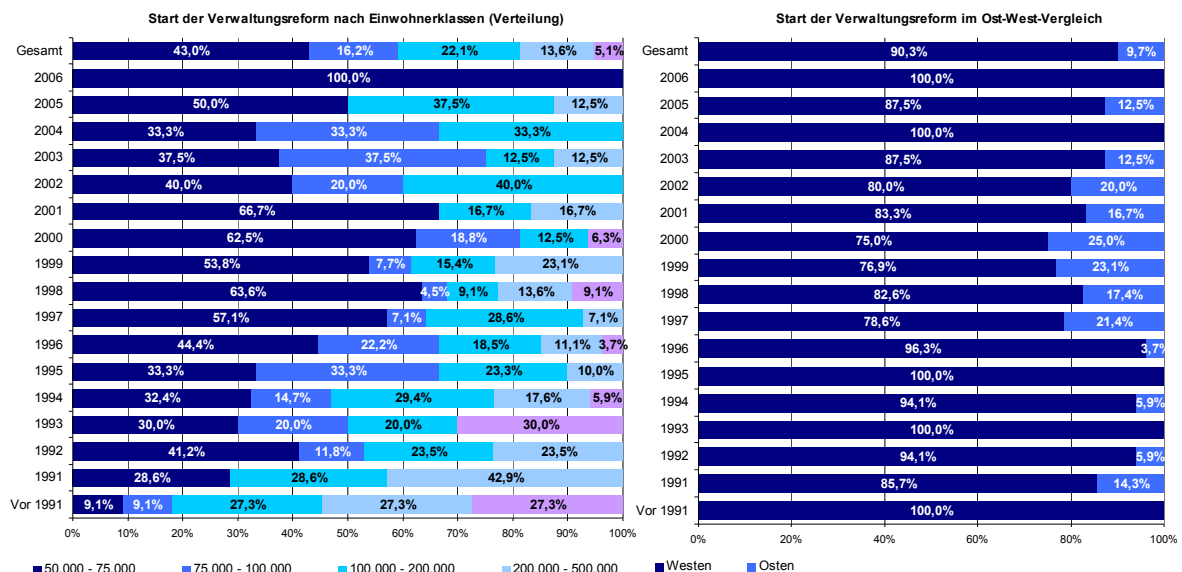


Abb. 3-8: Start der Verwaltungsreform nach Einwohnerklassen und im OW-Vergleich

Ostdeutsche Städte sind später als westdeutsche in die Verwaltungsreform eingetreten (vgl. Kap. 2.6, 3.4): Es besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang (0,148*), die Mittelwerte unter-

scheiden sich signifikant (7,29 vs. 9,17*). Zwischen 1997 und 2003 nahm der Anteil ostdeutscher Reformstädte stark zu (vgl. Abb. 3-8).

Lediglich 17,3% der Befragten bestätigen den Abschluss der Verwaltungsreform (Frage 3.3). Die Misserfolgsquote gemessen am Reformabbruch²⁷³ ist sehr gering (4,9%). Über Dreiviertel der Befragten führen an, dass die Reform noch andauert²⁷⁴, wobei mehr als die Hälfte kein Zeitfenster für den Reformabschluss anführt (vgl. Abb. 3-9).

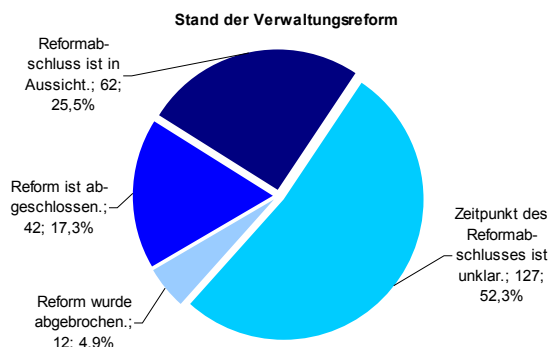


Abb. 3-9: Stand der Verwaltungsreform

Die Akteursvariable steht lediglich mit dem Item „Reformende unklar“ in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,245**). Reformbeauftragte und Bürgermeister nennen diese Option vglw. oft. Vorsitzende des Personalrates und der Minderheitsfraktion bestätigen am häufigsten einen Reformabbruch. Vorsitzende der Mehrheitsfraktion bejahen mehr als doppelt so oft wie ihre Kollegen der Minderheitsfraktion ein erfolgreiches Reformende (vgl. Tab. 3-9).

Stand der Verwaltungs- reform ²⁷⁵	Gesamt		Akteur						EWKn								
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Abgeschlossen	243	17,3	0,130	16,7	26,3	10,4	21,0	13,2	0,092	18,6	15,4	14,3	15,2	33,3	0,076	18,3	8,3
Abgebrochen	243	4,9	0,122	0	2,6	6,3	8,1	5,7	0,158	4,9	5,1	1,8	9,1	8,3	0,066	5,0	4,2
Zeitpunkt unklar	243	52,3	0,245**	61,9	34,2	50,0	46,8	66,0	0,156	52,9	38,5	62,5	51,5	41,7	0,098	50,2	70,8
Baldiges Ende	243	25,5	0,122	21,4	36,8	33,3	24,2	15,1	0,090	23,5	41,0	21,4	24,2	16,7	0,013	26,5	16,7

Tab. 3-9: Stand der Verwaltungsreform

Signifikante Zusammenhänge zwischen der Einschätzung des Reformabschlusses und -abbruchs einerseits sowie den Variablen EWKn und OW-Variable bestehen nicht. Der erfolgreiche Reformabschluss ist in allen EWKn eine Ausnahme; er wird überdurchschnittlich oft von Teilnehmern der Großstädte angeführt (33,3%; n = 4).

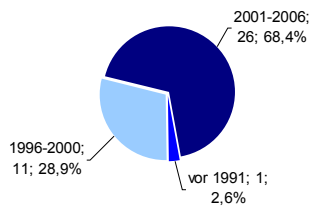
42 Befragte geben an, die Reform sei abgeschlossen. Mehr als Zweidrittel dieser Befragten terminieren das Reformende im Zeitraum von 2001 bis 2006. Etwa 30% bestätigen die formale Beendigung des Reformprozesses in der Phase von 1996 bis 2000. Die meisten Reformabschlüsse erfolgten nach der Jahrtausendwende (vgl. Abb. 3-10).

²⁷³ Die Variable „Reformabbruch“ wird im Kontext der Reformzielerreichung, der Bewertung des proaktiven Handelns, der Erfolgsbewertung als unabhängige Variable sowie der Durchführung von Ist-Analysen, der Bildung einer Reformkoalition, der Bewertung des Reformtempos, der Formulierung der Reformziele, des Phasenmodells, der Kommunikation, des Commitments, der Projektumsetzung, der Beachtung der Interessen der Politik, der Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform (Rechtsvorgaben, Staatsunterstützung), der Reforminstrumente, der Bereitstellung finanzieller Mittel für die Verwaltungsreform, der Reformfehler, der Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung, der Qualifizierung, der Projekterfahrungen, der Organisationskultur und der Widerstände als abhängige Variable dargestellt. I. d. R. bestehen signifikante Mittelwertdifferenzen.

²⁷⁴ Ob damit die Vorstellung eines dauerhaften Reformprozesses einhergeht, ist zweifelhaft. Kißler (2007:24) bescheinigt zahlreichen Reformverwaltungen diverse bestehende „Reformbaustellen“ und ein über das NSM hinausgehendes „Multi-Tasking“.

²⁷⁵ Die Prozentangaben beziehen sich auf die Variable, die Zusammenhangsmaße auf die einzelnen Items.

Abschlussjahr der Verwaltungsreform



Abschlussjahr der Verwaltungsreform

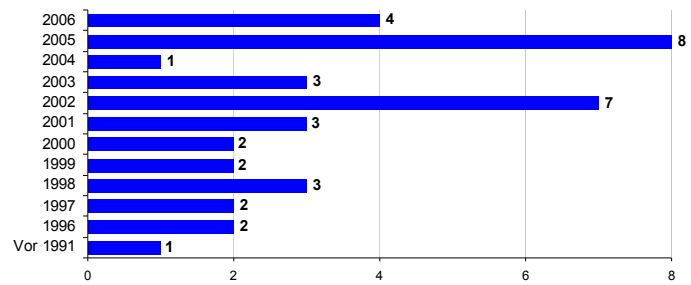


Abb. 3-10: Abschlussjahr der Verwaltungsreform

Diejenigen, die ein baldiges Ende der Reform bejahen, nennen in über 90% der Fälle einen Reformabschluss bis 2010.

Die durchschnittliche Dauer der abgeschlossenen Reformen beträgt rund sechs Jahre. Es bestätigt sich, dass Zeitbedarf in größeren Verwaltungen i. d. R. größer ist (0,183**).

4 Reforminstrumente

4.1 Grundsätzliches zum Instrumenteneinsatz

4.1.1 Einführende Darstellungen

Die Symbiose aus Reformen der Vergangenheit und neueren Ansätzen

Einige Stadtverwaltungen wendeten sich bereits vor dem NSM-Hype der Verwaltungsreform zu (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 246 f.). Nicht zuletzt die Offenheit des NSM für viele Ausprägungen (vgl. Kap. 2.4.3) und die stadtspezifische Zusammenstellung des Instrumentenportfolios (vgl. Stucke/Schöneich 1998: 424; Budäus/Finger 2001: 48) erschweren eine Abgrenzung zwischen NSM²⁷⁶ und traditionellen Reformansätzen. Das Instrumentenportfolio ist tlw. deckungsgleich (vgl. u. a. Budäus/Grüning 2005: 6 f.). Diverse Mischformen²⁷⁷ bildeten sich heraus (vgl. Bogumil 2004a: 48). Die aktuelle Diskussion belebt traditionelle Instrumente und erleichterte ihre Implementierung (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 249 f.). Mittlerweile sind sie sogar häufiger Gegenstand des kommunalen Reformbaukastens (vgl. u. a. Wollmann 2001: 25; Möltgen 2001: 178 f., 194) und wirkungsvoller als die Kerninstrumente²⁷⁸ der Neuen Steuerung (vgl. u. a. Kuhlmann 2006c: 150; dies. 2009: 378). Zu letztgenannten zählen Ziele, Zielvereinbarungen, Budgetierung, KLR, Systeme leistungsbeeinflussender Faktoren (Anreize) und die Steuerungsunterstützung (vgl. Speier-Werner 2006: 322; Schwarting 1997: 17). Deren Zusammenwirken ist unabdingbar, andernfalls bricht der Steuerungsprozess zusammen (vgl. Speier-Werner 2006: 354).

Ganzheitliches Reformkonzept

In der kommunalen Praxis wurde eine Vielzahl - primär betriebswirtschaftlicher - Instrumente implementiert (vgl. u. a. Bogumil 2000a: 163), ohne jedoch i. d. R. einen notwendigen ganzheitlichen²⁷⁹ Ansatz zu realisieren (vgl. u. a. Damkowski/Precht 1998a: 24; Naschold 1997b: 114 f.; Töpfer 2000a: 43). „[...] eine annähernd ganzheitliche Implementierung des NSM ist nur in ganz wenigen Kommunen gelungen“ (Banner 2006: 254). Stattdessen ist die Verwaltungsreform durch einen „Flickenteppich“ (Röber 2005b: 473) gekennzeichnet, der die mit der Reform verbundenen Erwartungen und Zielsetzungen nicht erfüllt hat (vgl. Brüggemeier 1998: 16). Insbesondere der Steuerungsgewinn bleibt aus (vgl. Banner 2001b: 24; ders. 2006: 254); es drohen sogar Negativ-

²⁷⁶ Die Nicht-NSM-Reformer implementieren laut HBS-Studie wesentlich seltener alle abgefragten Reforminstrumente. Sie vernachlässigen v. a. das Rechnungswesen bzw. die Ressourcenbewirtschaftung (vgl. Bogumil u. a. 2007: 41).

²⁷⁷ Die HBS-Studie zeigt anhand von drei Fallstudien, dass es kein reformdurchgängiges Reformleitbild gibt. Phasen der (Re-)Weberianisierung (v. a. Schwerin, Detmold), klassisch-sektorale Reformansätze (z. B. Bürgerbüro) und Konzernbildung (Auslagerungen und Privatisierungen, primär in Schwerin) schließen aneinander an bzw. überlappen sich. Sie werden durch die Haushaltskonsolidierung zeitweise ergänzt (vgl. Bogumil u. a. 2007: 273 ff.).

²⁷⁸ Es wird von NSM i. e. S. und i. w. S. gesprochen (ähnlich Reichard 2003c: 353 f.). Bogumil/Kuhlmann (2004: 52) verstehen unter der Überschrift „Kernmodell“ in Anlehnung an den KGSt-Bericht 5/1993 ein Steuerungssystem i. e. S. Dazu zählen die in Anhang 11-4 genannten Elemente. Ähnlich verfahren Jaedicke/Thrun/Wollmann (2000: 247).

²⁷⁹ Die Umsetzung eines ganzheitlichen NSM ist nach wie vor schwach (vgl. auch Difu 2005a: 12). Laut HBS-Studie verfolgen nur 14,9% der Reformstädte einen ganzheitlichen NSM-Ansatz (vgl. Bogumil u. a. 2007: 37; ders. 2008: 24 f.). Insbesondere mangelt es an einem politischen Kontraktmanagement (vgl. ders. 2006b: 12; ders. u. a. 2007: 41). Lediglich 22 Hardliner-NSM-Kommunen (2,5% der Reformkommunen) setzen zumindest sieben zentrale Instrumente des NSM-Kernmodells flächendeckend ein (vgl. u. a. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 158; Kuhlmann 2009b: 64). Wider Erwarten (vgl. dazu Bogumil/Kuhlmann 2004: 58; Naschold 1997b: 114) ist also der Implementierungsstand der Kernelemente des NSM schwächer als der des erweiterten Modells.

wirkungen (vgl. u. a. ders. 1993: 169; Pollitt/Bouckaert 2003: 20; Damkowski/Precht 1998c: 492 f., Naschold 1997b: 112): Infolge einer fehlenden Systemänderung bleiben Verhaltensänderungen²⁸⁰ aus (vgl. Löffler 2003c: 97; Busch/Wehrmann 2002: 258), das Neue droht im Sinne und zur Sicherung des Status quo missbraucht zu werden (vgl. u. a. Naschold 1997b: 115; Budäus 1999: 331 f.; Beyer 2000: 84, 87). Szenarien von einer „manageriellen Bürokratie“ (Klimecki 1997: 51) und einem „Verfall der Verwaltung“ (Dollenbacher 1995: 348) werden gezeichnet.

Dimensionen der Neuen Steuerung und Kennzeichen der Modernisierung

In der Praxis ist neben einer Fokussierung auf einzelne Reformbausteine (s. o.) eine Binnendominanz²⁸¹ zu beobachten (vgl. Naschold 1997b: 95; Difu 2005a: 18), die in einer fehlenden Neugestaltung der Schnittstellen zwischen Verwaltung und Markt bzw. Gesellschaft zum Ausdruck kommt (vgl. Reichard 1997b: 650 f.; ders. 2002c: 122 f.). Indem Reformdruck von außen aufgebaut wird, können die Bürger erreicht (vgl. Röber 2005b: 480) und Widerstände vermieden werden (vgl. Fisch 2002b: 583). Die Binnenfokussierung unterstützt stattdessen Beharrungskräfte innerhalb der Verwaltung (vgl. Bogumil/Kißler 1997c: 133) und verhindert die potenzielle Wirkung der Reforminstrumente (vgl. Nullmeier 2005a: 110 f.). Es droht ein Rückfall in die Bürokratie auf einem anderen Niveau (vgl. Oppen/Wegener 1997: 171). Potenziale zugunsten der Bürger- bzw. Kundenorientierung (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 32 m. H. a. weitere Quellen; Reichard 1997b: 658), der Demokratie und Effizienz (vgl. Banner 1997a: 126) sowie der Leistungsfähigkeit (vgl. Fiedler 2005: 492) und Qualität (vgl. Oppen 1998c: 57) drohen aufgegeben zu werden. Schließlich reichen die Rationalisierungsreserven aus der Binnenmodernisierung zur Bewältigung des Finanzproblems nicht aus (vgl. Röber 2005a: 88). Ist die Steuerung von außen nach innen auch im zweiten Modernisierungsjahrzehnt eher die Ausnahme als die Regel (vgl. Banner 2006: 254), hat die Außenperspektive gleichwohl einen Bedeutungsgewinn erfahren (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 163).

Daneben gelang bislang auch nur selten eine strategisch-politische Steuerung²⁸² (vgl. u. a. auch Reichard 2001d: 26 f.; ders. 1997b: 650 ff.). Hinsichtlich der Überarbeitung der politischen Steuerung sind wenige Aktivitäten zu vermerken (vgl. Bogumil u. a. 2007: 302), die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung wird weiterhin mit Abstand am seltensten angegangen (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 163; Bogumil 2008: 333). Zielformulierungen, politische Kontrakte oder Eckwertebeschlüsse sind entweder gar nicht erst realisiert oder nachträglich wieder rückgängig gemacht worden. Damit deutet Vieles darauf hin, dass „[...] die Gefahr des Entstehens einer Modernisierungslücke im Verhältnis zur politischen Steuerung“ (Nümann-Seidewinkel 2000: 109) nicht gebannt ist, weiterhin die bürokratisch-hierarchische Steuerung dominiert (vgl. Reichard 2001e: 20; Bogumil 2004a: 46) und die Outputsteuerung Zukunftsmusik bleibt (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 247; Bogumil 2005: 495; Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 177 f.). Es sind Konturen eines „Neo-Weberian-State“ (siehe dazu Pollitt/Bouckaert 2004: 34 f., 187 ff.; Bouckaert 2004: 34 f.) zu erkennen (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 178 ff.).

²⁸⁰ Vgl. Kap. 0, 7

²⁸¹ Die Binnendominanz stellt sich nicht nur bei der Einführung bestimmter Reforminstrumente, sondern auch bei deren Gestaltung dar. So begründen Jaedicke/Thrun/Wollmann (2000: 248) die Binnendominanz mit der Vernachlässigung von Qualitätsindikatoren und Aspekten der Kundenzufriedenheit bei der Produktbildung.

²⁸² Möglicherweise ist die Vernachlässigung des strategischen Elements darauf zurückzuführen, dass es sich bei dem NSM lediglich um den Transfer der Erkenntnisse aus Tilburg handelt (vgl. Fiedler/Vernau 2001: 34; Beyer 2000: 201 f.; Reichard 2003c: 352 f.). Die Weiterentwicklung von der Binnenreform zum strategischen Management (vgl. dazu u. a. Reichard 2001c: 89; Eichhorn 2001; Heinz 2000; Budäus/Finger 2001; KGSt 2000a, dies. 2000b, dies. 2000c), die in Tilburg eingeleitet wurde (vgl. Beyer 2000: 118 ff.), wurde zunächst ausgeblendet, sodass auf diesem Gebiet in deutschen Stadtverwaltungen ein großer Nachholbedarf gesehen wird (vgl. Naschold 1997a: 16; ders. 1998: 28; Heinz 2000: 12 ff.; 8; 71 ff.; Fiedler 2001b: 314; Bogumil 2001c: 168), der sich auch aus den aus der Dominanz operativer NSM-Instrumente hervorgehenden Folgeprobleme speist (vgl. Budäus/Finger 2001: 49).

4.1.2 Erste Erkenntnisse: Auswertung

Implementierungsstand²⁸³

73,1% der Teilnehmer bestätigen mindestens die Hälfte der abgefragten Reformmaßnahmen (Implementierungsindex $\geq 0,50$). 24,9% attestieren einen Implementierungsindex $\geq 0,80$. 13,5% (21) der Teilnehmer bejahen, 4,2% (7) verneinen alle abgefragten NSM-Instrumente. Vier Teilnehmer (2,0%) bejahen alle Reformelemente des Implementierungsindex.

Bürgermeister und Mehrheitsfraktionsvorsitzende attestieren am häufigsten den Einsatz der Reforminstrumente (vgl. Tab. 4-1). Zweitgenannte heben sich erheblich von Minderheitsfraktionsvorsitzenden ab (Implementierungsindex: Minderheit 0,61 vs. Mehrheit 0,71; NSM-Index: 1,46 vs. 1,30). Dieser Befund kann ein Ergebnis einer ungleichen Beteiligung der Fraktionen am Reformprozess sein (vgl. Kap. 5).

Indexe	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Implementierungsindex	197	0,64	0,172*	0,67	0,71	0,61	0,63	0,62	0,261**	0,58	0,74	0,62	0,70	0,83	0,154*	0,65	0,55
NSM-Index	156	1,38	0,202	1,30	1,30	1,46	1,39	1,38	-0,285**	1,48	1,25	1,41	1,31	1,13	0,171*	1,36	1,53
NSM-Index komplett (% „Ja“)	156	13,5 (21)	0,221	21,7 (5)	22,6 (6)	17,1 (6)	9,7 (3)	2,5 (1)	0,279*	4,4 (3)	18,5 (5)	12,9 (4)	30,0 (6)	33,3 (3)	0,001	13,5 (19)	13,3 (2)

Tab. 4-1: Implementierungs- und NSM-Index

Der Implementierungsstand ist in größeren Städten umfangreicher. Die Implementierungsbreite korreliert mit der Stadtgröße signifikant (Implementierungsindex: 0,261**; NSM-Index: -0,285**).

Des Weiteren stehen der Implementierungsindex (0,154*) und der NSM-Index (0,171*) in einer statistisch signifikanten Beziehung mit der OW-Variablen. Der Mittelwertvergleich bestätigt bisherige Erkenntnisse (vgl. Kap. 2.6), wonach der Implementierungsstand in westdeutschen Städten ausgeprägter ist (0,65 vs. 0,55** bzw. 1,36 vs. 1,53**). Bzgl. eines „ganzheitlichen“ NSM-Ansatzes bestehen keine OW-Unterschiede (13,5% vs. 13,3%).

Faktor „Zeit“ (vgl. Anhang#Dauer_ImplIndex) (Nr. 3 - 6)

Ein früher Reformeintritt begünstigt ein größeres Instrumentenportfolio (Implementierungsindex: -0,262** / NSM-Index: 0,188*). Überraschend schwach ist die Korrelation mit der eigentlich maßgeblichen Reformdauer (Implementierungsindex: 0,198*).

Reformabbruch (Nr. 3 - 9)

Der Implementierungsansatz ist etwas breiter, wenn die Reform nicht abgebrochen wurde (0,66 vs. 0,56 bzw. 1,36 vs. 1,52). Auch in der Einzelbetrachtung drückt sich ein Reformabbruch kaum in der

²⁸³ Der Implementierungsindex, der zwischen 0 (keine Instrumente) und 1 (alle Instrumente) variiert, basiert auf den Eingangsfragen (Wurde in Ihrer Stadtverwaltung „Reformmaßnahme“ implementiert?). Die Fragen wurden in 0 (nicht eingesetzt) und 1 (eingesetzt) operationalisiert. Eine Ausnahme bildet die Frage nach Zielen: Strategische und operative Ziele gehen mit jeweils 0,5 Punkten in die Berechnung ein. Die Auslagerungs- und Wettbewerbskomponenten sind ausgeklammert. Bei Mehrfachangaben (z. B. Art des Qualitätsmanagements) zählt die grundsätzliche Implementierung. Die Summe der möglichen Ja-Nein-Angaben wurde durch die Anzahl der entsprechenden Fragen geteilt. Dadurch findet die Anzahl sog. Eingangsfragen je Akteur Berücksichtigung. In die Berechnung gehen alle gültigen Angaben ein.

Der NSM-Index erfasst lediglich die Kerninstrumente des NSM: Budgetierung, Dezentralisierung, die SU-Elemente, Ziele, Zielvereinbarungen, KLR und Produkte. Die Werte reichen von 1 (alle Instrumente) bis 2 (keine Instrumente). Zu mindestens sieben der neun Instrumente muss eine gültige Angabe vorliegen. Strategische und operative Ziele werden nur einfach (ja vs. nein) gewertet, die SU-Elemente dagegen einzeln. Die Berechnung entspricht ansonsten der des Implementierungsindex.

Instrumentenimplementierung²⁸⁴ aus. Unter Ausblendung des Reformabbruchs ist das Instrumentenportfolio bei einer anhaltenden Reform im Vergleich zur erfolgreichen Beendigung der Reform weniger umfangreich (0,72 vs. 0,65* bzw. 1,23 vs. 1,38**). Alle NSM-Kernelemente werden überdurchschnittlich oft bei einem erfolgreichen Reformabschluss angeführt (23,8% [5] vs. 12,7% [15]).

Konsistenzprüfung

Durch die Befragung mehrerer Akteure einer Stadt ist die Überprüfung der Deckungsgleichheit der Angaben möglich. Sie wurde für alle Variablen, denen keine subjektive Bewertung zugrunde liegt (z. B. KLR eingeführt?: Ja oder Nein), angestellt.

Es sticht hervor, dass bei Mehrfachteilnahme einer Stadt der Anteil voneinander abweichender Angaben horrend ist (vgl. Anhang 11-9). Mag dies für die Angaben zur Gestaltung des Reformprozesses noch darauf zurückzuführen sein, dass die Akteure womöglich den Reformprozess nicht von Beginn an (intensiv) begleiten (z. B. weichen die Angaben zum Start der Verwaltungsreform in 81,4% der Fälle bei Mehrfachteilnahmen ab), erscheint diese Erklärung für den Instrumenteneinsatz (z. B. Ziele: 66,0%) zweifelhaft. Ursächlich hierfür sind womöglich eine unterschiedliche Beteiligungsintensität der befragten Akteure oder eine dem Akteursstatus geschuldete Wertung bzw. Betroffenheit (vgl. auch Kromrey 2000: 336).

Vor dem skizzierten Hintergrund erheben die nachfolgenden Angaben nicht den Anspruch auf eine (unkritische) Wiedergabe des Status quo der städtischen Reformpraxis. Deshalb wird in den folgenden Kapitel nach Möglichkeit immer wieder ein Abgleich mit anderen Untersuchungen vorgenommen.

4.2 Veränderungen im Haushaltswesen

4.2.1 Budgetierung / Haushaltsflexibilisierung

Wegen der Bedeutung des Haushaltes als Steuerungsinstrument (vgl. Kap. 3.1.2) sind Veränderungen auf diesem Feld von enormer Tragweite. In diesem Zusammenhang wird die Budgetierung diskutiert, für die es allerdings kein einheitliches Verständnis gibt (vgl. auch Brüggemeier 1998: 299). Versteht Lüder (2001: 14) unter Budgetierung „[...] die Flexibilisierung des Haushalts durch Vergrößerung der Titelstruktur (Extremfall: Globalhaushalt) und/oder durch verstärkte Nutzung der Möglichkeit, Deckungs- und Übertragungsvermerke anzubringen“, subsumiert Wewer (2001a: 324) darunter die vollkommene gegenseitige Deckungsfähigkeit pauschalisierter Mittel.

Die Budgetierung ist für die Neue Steuerung von enormer Bedeutung; andere Elemente der Neuen Steuerung sind ohne die Budgetierung nicht voll wirksam (vgl. Bals 2005: 333 f.; Bals/Hack 2002: 49). Sie ist in der kommunalen Praxis seit geraumer Zeit etabliert²⁸⁵ (vgl. Difu 2005a: 23; Frischmuth 2001a: 22) und gilt wohl wegen der kommunalen Haushaltslage²⁸⁶ als (geeignete) Ein-

²⁸⁴ Reorganisation (kein Abbruch: 93,5% vs. Abbruch: 72,7%; 0,193*), Budgetierung in Kombination mit Zielen und Produkten (74,0% vs. 33,3%; 0,216**), operative Ziele (55,5% vs. 9,1%; 0,215**) sowie eine Aufgabenkritik (75,0% vs. 33,3%; 0,196*) werden verstärkt im Falle eines Reformabbruchs verneint.

²⁸⁵ Über 90% der budgetierenden Städte meinen, die Budgetierung habe die Steuerung verbessert (vgl. Difu 2005a: 25).

²⁸⁶ Die Budgetierung gilt als wirksames Instrument zur Haushaltskonsolidierung (vgl. Kap. 4.2.1.2, 5.4.4.1.1).

stiegsstrategie (vgl. u. a. Budäus 2006: 175 f.; Borchers 1998: 147; Reichard 1994: 32). Die Budgetierung ist das attraktivste²⁸⁷ Reformthema (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 160).

4.2.1.1 Budgetierungsweite

Ob die Budgetierung für Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in gleicher Weise gelten soll, wird unterschiedlich diskutiert (vgl. Schedler 1996: 137 f.). Primär geht es darum, wie weit die Vorteile der Budgetierung genutzt werden können. Im Falle der Inputbudgetierung ist ohne jegliche Steuerungs- und Anreizmöglichkeiten die Gefahr etwaiger Negativeffekte groß (vgl. Kap. 4.2.1.2).

I. d. R. erfasst die Budgetierung nur den Verwaltungshaushalt (vgl. Schwarting 1997: 109). Ausnahmen finden sich am ehesten in Großstädten (vgl. Frischmuth 2001b: 71). Ein weiterer Budgetierungsbereich sind die kommunalen Beteiligungen (vgl. Kap. 2.3.2.3), wodurch ein Beitrag der kommunalen Beteiligungen zu „[...] Konsolidierungsbemühungen und damit in eine dauerhafte finanzwirtschaftliche Gesamtsteuerung der Kommune [...]“ (KGSt 1993: 32; ähnlich Schwarting 1997: 103) erwartet wird. Die Budgetierung erstreckt sich jedoch kaum²⁸⁸ auf die kommunalen Beteiligungen (vgl. Frischmuth 2001b: 71).

4.2.1.2 Budgetierungsformen

Inputbudgetierung

Zuschuss- und Ausgabenbudgetierung kommen rein inputorientiert zustande (vgl. Frischmuth 2001b: 72). In der Inputbudgetierung sind die Finanzziele nicht mit Ergebnissen oder Wirkungen verbunden (vgl. dies. 2001a: 22; Budäus 1995: 63). Deshalb fällt die Wertschätzung für die Inputbudgetierung unterschiedlich aus. Einerseits erzeugt sie einen raschen Verhaltenswandel (vgl. KGSt 1996a: 61, Pook/Tebbe 2005: 125; Wewer 2001a: 327), indem sie einen Zwang zu Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei gleichzeitig geringen Implementierungskosten schafft (vgl. u. a. Frischmuth 2001a: 22; dies. 2001b: 80). Indem sie Raum für Prioritäten lässt, ist sie effektiver als traditionelle Sparkonzepte (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 252; Budäus 1999: 327). Andererseits dominiert der Konsolidierungsaspekt (vgl. Brüggemeier 1998: 252), sodass sie dauerhaft unbefriedigend ist (vgl. KGSt 1996a: 61; Lüder 2001: 14; Bals/Hack 2002: 112). Einer Budgetierung ohne formulierte Ziele fehlt der Programmcharakter (vgl. Winter 1998: 154) und jegliche Strategieorientierung (vgl. Wollmann 2001: 26). Effektivitäts- (vgl. Brüggemeier 2004: 380) sowie nicht legitimierte Leistungs- (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 133 f.) und Qualitätsminderungen (vgl. KGSt 1996b: 16; Röber 2005a: 85) drohen. Auswirkungen von Budgetkürzungen sind nicht kalkulierbar (vgl. Jetter 2004: 126). Die Position der Verwaltung wird gegenüber der Vertretungskörperschaft gestärkt (vgl. u. a. KGSt 1996b: 23; Budäus 2000: 14), denn die mittels Haushaltstiteln intendierte Steuerung geht verloren (vgl. Gröpl 2006a: 594). Deshalb ist die Kompensierung durch eine leistungsstarke Steuerungsunterstützung und die Verknüpfung mit der Leistungsseite essenziell. Ferner sollte die Budgetierung zur Wahrung des Budgetrechts der Vertretungskörperschaft und wegen der Verbindung von Strategie und Planung²⁸⁹ mit dem kommunalen Zielsystem verbunden sein (vgl. KGSt 2000c: 14). Ein outcomeorientierter Haushaltsplan erscheint gleichwohl nicht möglich (vgl. Lüder 2001: 89), zur Übersetzung von der strategischen auf die operative Ebene ist ein outputorientierter Ansatz notwendig (vgl. Kückelhaus 1999: 129 f.; KGSt 2000c: 15). Inso-

²⁸⁷ In der HBS-Studie nennen die Budgetierung über Zweidrittel der Bürgermeister, wobei Flächen- und Piloteinsatz gleichauf sind (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 183; Bogumil u. a. 2007: 52).

²⁸⁸ Ein zentrales Hindernis sind unterschiedliche Rechnungswesensysteme (vgl. Kap. 4.3.2).

²⁸⁹ Vgl. Kap. 3.1.2

fern ist die Ableitung²⁹⁰ operativer Ziele aus den strategischen Zielen für die Strategieorientierung des Haushaltes (vgl. Reichmann/Haiber 1994: 193) und somit für die Realisierung politischer Wirkungsziele durch die Verwaltung (vgl. Brüggemeier 2004: 389) bedeutend.

- **Ausgabenbudgets**

Ausgabenbudgets sind zumeist die erste Stufe der Budgetierung. Sie ist sinnbildlich für die Flexibilisierung und Abkehr von der Titeldominanz im Haushaltswesen (vgl. Kuban 1998: 481), jedoch die am wenigsten vom traditionellen Verfahren losgelöste Budgetierungsform.

- **Zuschussbudgets**

Die Zuschussbudgetierung ist die gängigste Budgetierungsform (vgl. Bals 2005: 333; Frischmuth 2001b: 74). Die Höhe der Zuschüsse ergibt sich aus der Differenz von Ausgaben und eigenen Einnahmen unter Berücksichtigung der politischen Prioritäten (vgl. u. a. Frischmuth 2001b: 72). Damit macht sie einerseits anders als die Ausgabenbudgets die Deckung der Aufgabenerfüllung deutlich (vgl. Mäding 2005: 347) und steigert die Handlungskompetenz der zuständigen Einheit bei Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen. Andererseits droht bei beiden Verfahren angesichts der Vergangenheitsorientierung die Verhaftung in traditionellen Verhaltensweisen (vgl. Schwarting 1997: 119). Die Mängel inputorientierter Verfahren bestehen fort (vgl. Pünder 2006a: 84).

- **Produktbudgets**

„Das Produktbudget ist die für das Parlament erarbeitete Zusammenstellung von Leistungen, die innerhalb eines Jahres durch die Verwaltung zu erstellen sind, unter Angabe ihrer Kosten bzw. des (Netto-) Aufwandes“ (Schedler 1996: 135). Lediglich die Produktbudgetierung weicht von der Inputbudgetierung ab und erzeugt eine größere Transparenz (vgl. ders. 2004b: 29). Allerdings sind Produktbudgets seit Beginn der Modernisierungsdiskussion kaum²⁹¹ realisiert (vgl. u. a. KGSt 1998a: 24; Frischmuth 2001b: 73, 76 f., Difu 2005a: 24, 44), was auf den notwendigen Rückgriff auf Daten der KLR (vgl. Schrijvers 1999: 248) und die Funktionierung der Produkte als Kostenträger (vgl. Kap. 4.6.2.3) zurückzuführen ist.

4.2.1.3 Flexibilität im Haushaltswesen

4.2.1.3.1 Deckungsfähigkeit

Die Flexibilisierung der Haushaltsmittel ermöglicht einen wirtschaftlicheren Umgang mit den Haushaltsmitteln (vgl. Pünder 2006a: 83; Wewer 2001a: 323; Osner 2001: 136). Eine Flexibilisierungsform ist die Deckungsfähigkeit, was meint, dass Mehrausgaben „[...] bei einem Haushaltsansatz durch geringere Ausgaben bei dem anderen ausgeglichen („gedeckt“) werden können, sowie [...] die Möglichkeiten der zusammengefassten Veranschlagung [...]“ (Pünder 2006b: 529). Die Flexibilität im Haushaltsvollzug nimmt stark zu, der Aufwand für nachträgliche Veränderungen ab (vgl. ebd.: 542). Die vermeintlich positiven Effekte sind in einem breiten Ansatz intensiver, wobei die Wirkung der Deckungsfähigkeit stark von der finanziellen Handlungsfreiheit abhängt (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 134).

Neben der echten und unechten Deckungsfähigkeit (vgl. dazu Gröpl 2006a: 598 f.; Schwarting 1997: 150) ist erstgenannte hinsichtlich gegenseitiger vs. einseitiger Deckungsfähigkeit zu unter-

²⁹⁰ Vgl. dazu Kap. 4.4.2

²⁹¹ Laut HBS-Studie bestätigen nur der 15,7% der budgetierenden Städte eine Outputbudgetierung mit Anbindung an Ziel- und Leistungsvorgaben (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 159; Bogumil u. a. 2007: 53).

scheiden. Damit sind Veränderungen auf dem Gebiet der Sammelnachweise verbunden, deren Mittel auf die Einzelbudgets verteilt werden (vgl. Schwarting 1997: 108; KGSt 1991: 28).

Sachausgaben - Personalausgaben

Die Deckung von Personalausgaben durch Sachausgaben²⁹² ist selten, weil die Personalkosten den größten, kurzfristig kaum abzubauenden Ausgabenblock darstellen. Mittel könnten mittelfristig blockiert werden (vgl. Wewer 2001a: 327, Schwarting 1997: 146; KGSt 1998a: 31).

Personalausgaben - Sachausgaben

Sachausgaben können dagegen häufiger durch Einsparungen bei Personalausgaben gedeckt werden (vgl. Schwarting 1997: 146). Damit ist ein Anreiz verbunden, die horrenden Personalkosten zu senken. Eine vollständige Deckung ist jedoch ob der Finanzprobleme zumeist²⁹³ ausgeschlossen, d. h. ein Konsolidierungsbeitrag ist zu leisten.

Sammelnachweise für Sachmittel abgeschafft

Für die Sammelnachweise gilt zwar kraft Gesetz Deckungsfähigkeit (vgl. ebd.: 130 f.), doch tragen sie zur Zersplitterung des Haushaltssystems bei und erschweren eine konsistente Steuerung (vgl. u. a. Eickmeyer/Bissinger 2002: 23). Deshalb und wegen ihrer zentralen Bewirtschaftung treten Motivationsprobleme ein (vgl. Osner 2001: 172). Die Abschaffung der Sammelnachweise für Sachmittel ist unkritisch und vor dem Hintergrund der dezentralen Ressourcenverantwortung notwendig. Größere Städte sind dem bereits vielfach gefolgt (vgl. Difu 2005a: 23).

Sammelnachweise für Personalmittel abgeschafft

Die Abschaffung der Sammelnachweise für Personalausgaben bedeutet eine Überführung der Personalkosten in die Budgetierung (vgl. Frischmuth 2001b: 119), die aber vielerorts nicht eine dezentrale Bewirtschaftung bedeutet (vgl. Schwarting 1997: 104) und womöglich nur in größeren Verwaltungen sinnvoll ist (vgl. Kuban 1998b: 482). Mittels Personalkostenbudgetierung ist die Aufdeckung weitreichender Sparpotenziale möglich (vgl. Frischmuth 1996: 14; Bogumil u. a. 2007: 209 f.). Hierbei sind jedoch potenzielle Negativwirkungen zu bedenken, da ein Leistungswettbewerb²⁹⁴ angeregt wird (vgl. Göbel 1997: 16). Insgesamt sind die Bemühungen nicht weit fortgeschritten, die dezentrale Bewirtschaftung von Personalbudgets ist mehrheitlich nicht realisiert (vgl. Difu 2005a: 46).

Verwaltungs- und Vermögenshaushalt gegenseitig deckungsfähig

Indem die Deckungsfähigkeit zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt hergestellt wird, vergrößert sich die Flexibilität im Haushaltswesen. Die damit verbundenen Vorteile erfassen also einen weiteren Raum (vgl. u. a. Frischmuth 2001b: 123). Allerdings ist bei dem selten realisierten Ansatz (vgl. KGSt 1998a: 31) zu bedenken, dass der investive Charakter des Vermögenshaushalts nicht zulasten kurzfristiger Finanzierungsengpässe aufgegeben werden darf. Die Deckungsfähigkeit ist daher z. T. nur einseitig (z. B. § 18 GemHVO HE).

²⁹² Bereits Mitte der 1990er Jahre realisierten 85,5% der budgetierenden KGSt-Mitgliedsstädte die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Sachkosten (vgl. KGSt 1998a: 31).

²⁹³ Vgl. exemplarisch Weiß (2001: 312 f.), Frischmuth (1996: 15 f.); Bogumil u. a. (2007: 227), Jaedicke/Thrun/Wollmann (2000: 134), Beyer (2000: 159)

²⁹⁴ Die Gestaltung der Personalkostenbudgetierung ist hierfür maßgebend (vgl. dazu Frischmuth 1996: 15 f.; dies. 2001b: 119; Schwarting 1997: 133; Siems 2005: 68).

4.2.1.3.2 Übertragbarkeit

Managementbedingte Zusatzmittel

Die Übertragbarkeit nicht verausgabter Haushaltsmittel ist eine Reaktion auf das Dezemberfieber (vgl. Kap. 3.1.2) und ist ein Anreiz²⁹⁵ für Effizienzsteigerungen (vgl. Banner 2001b: 20; Schwarting 1997: 38; Mahnkopf 1996: 118). Es entsteht ein „intertemporales Leistungsanreizsystem“ (Pünder 2006a: 84), das formale Kontrollsystem wird um eine Verhaltenskontrolle ergänzt (vgl. Siems 2005: 222). Für die anteilige²⁹⁶ Überlassung managementbedingter²⁹⁷ Einsparungen (vgl. dazu Schwarting 1997: 151 ff.), die hinsichtlich Anteil (vgl. u. a. Brüggemeier 1998: 293) und Verwendung (vgl. Schwarting 1997: 63) vorab genau definiert werden sollte, bietet sich aus organisationsklimatischen Gründen der Flächeneinsatz an (vgl. Schedler 2004b: 22). Nach Möglichkeit sollten die Mitarbeiter am Erfolg partizipieren²⁹⁸ (vgl. ders. 1993: 154), wodurch die Effizienzgewinne noch größer sind (vgl. Pünder 2006a: 84).

Die (vollständige) Übertragung der Einsparungen scheidet angesichts der schwierigen Finanzlage zumeist aus (vgl. Schwarting 1997: 147, 164; KGSt 1993: 17), was ein Glaubwürdigkeitsproblem der Verwaltungsreform begründet (vgl. Röber 2005b: 475).

Zusatzeinnahmen

Da die Einnahmeseite stark exogen vorgegeben ist (vgl. Kap. 2.3.2), bietet „[die] Möglichkeit, [...] Ausgabenermächtigungen durch Mehreinnahmen zu erhöhen [...] einen sinnvollen Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten“ (Freudenberg 1998b: 231). Möglichkeiten bestehen u. U. stärker im Innens als im Außenverhältnis (vgl. Kap. 4.15.3.5.3), rechtliche und politische Vorgaben sind zu beachten.

Zeitliche Befristung der Zusatzmittel

Besteht grundsätzlich bei der Übertragung eingesparter Mittel in das nächste Haushaltsjahr ein Konflikt zwischen betrieblicher Anreizeffizienz und Demokratieprinzip (vgl. Osner 2001: 238; Pünder 2006b: 548; Schedler 1996: 153) bzw. droht eine Einschränkung der Legitimationsgewalt der Vertretungskörperschaft (vgl. Pünder 2006a: 90; Harms 2003: 156), ist zur Vorbeugung eines Schattenhaushaltes die Kumulation von Einsparungen über mehrere Perioden zu vermeiden (vgl. Frischmuth 2001b: 132 f.). „Werden die übertragenen Mehrergebnisse nicht im Zeitablauf abgebaut, müssen Umfang und Struktur des Einzelbudgets überprüft werden“ (Schwarting 1997: 167; siehe auch ders. 1999a: 136; Pünder 2006a: 85).

Kürzung bei Budgetüberschreitungen

Regt die Übertragung managementbedingter Zusatzmittel das Kostenbewusstsein der Verwaltungseinheiten an, so ist Gleiches zu erwarten, wenn managementbedingte Zusatzbelastungen von der verantwortlichen Einheit im Folgejahr - hiermit kann ein verwaltungsinternes Kreditwesen einhergehen (vgl. Schedler 1996: 235 f.; Schwarting 1997: 152) - getragen werden. Tatsächlich gehen die Mehrausgaben in den meisten Kommunen jedoch zulasten des Gesamthaushalts (vgl. Schwarting 1997: 169; Pünder 2006a: 84).

²⁹⁵ Der Übertragung von Haushaltsresten wird eine größere motivationale Bedeutung als Leistungslohnformen bescheinigt (vgl. Demmke 2006: 387).

²⁹⁶ In der Praxis hat sich die anteilige Übertragung von Haushaltsresten ins nächste Haushaltsjahr durchgesetzt (vgl. Difu 2005a: 24), obgleich laut HBS-Studie nur 40% der budgetierenden Städte eingesparte Mittel übertragen (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 160; Bogumil u. a. 2007: 53).

²⁹⁷ Dazu ist die Kopplung an ein Controlling notwendig, um u. a. externe Einflüsse zu identifizieren (vgl. Kap. 4.8.1.1).

²⁹⁸ Optionen sind die Verbesserung der Infrastruktur am Arbeitsplatz (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 184), die Anbindung an ein Anreizsystem (vgl. Herbing 2004: 367).

4.2.1.4 Leistungsinformationen im Haushalt

Städte gehen vermehrt dazu über, den Haushaltsplan um produktbezogene Informationen (vgl. Reichard 1994: 73) oder andere Informationen zu ergänzen (vgl. Mäding 2005: 349). Dadurch soll der Informationsstand der Vertretungskörperschaft verbessert und eine Vertrauenskultur²⁹⁹ aufgebaut werden (vgl. Frischmuth 2001c: 345). Die Kritik am traditionellen Verwaltungssystem, die sich v. a. an die unzureichende Aussagekraft des inputorientierten Haushaltsplans richtet (vgl. Kap. 3.1.2, 4.2.1.2), kann jedoch mittels ergänzter Leistungsinformationen nicht behoben werden. Die zusätzlichen Ausführungen erzeugen keine haushaltsrechtliche Verbindlichkeit (vgl. Wollmann 2001: 35) und haben keinen Steuerungscharakter (vgl. Bals 2005: 335). Daher ist die Gefahr groß, dass die Unübersichtlichkeit sogar zunimmt (vgl. Bals/Hack 2002: 75).

4.2.1.5 Weitere Maßnahmen zur Optimierung des Haushaltswesens

Freie Bewirtschaftung (% des Budgetvolumens) und Budgetierungsausnahmen

Die Forderung, alle beeinflussbaren Einnahmen und Ausgaben unter die Bewirtschaftungskompetenz der dezentralen Einheiten zu stellen, wird also oftmals verletzt (vgl. Frischmuth 2001a: 22; Bals/Hack 2002: 81). In einer Vielzahl budgetierender Städte sind einzelne Aufgaben- bzw. Ausgabenbereich aus der Budgetierung bzw. dezentralen Ressourcenbewirtschaftung ausgenommen (vgl. Frischmuth 2001b: 73). Damit schwindet die finanziell disponible Masse der dezentralen Einheiten (vgl. Schwarting 1997: 114), was Effizienzsteigerungspotenziale ausgeblendet und ein neues zentralistisches Konsolidierungsverfahren ermöglicht (vgl. ebd.: 120, 125; Kuban 1998b: 481; Bals/Hack 2002: 56).

Pflichtaufgaben sind häufig aus der Budgetierung ausgegrenzt (vgl. Schwarting 1999a: 128), zumal Anpassungen bei freiwilligen Leistungen leichter sind (vgl. Gröske/Maier 2001: 204). Vor dem Hintergrund des Appells, nur die Leistungen vorab zu dotieren, „[...] deren Kosten fix sind, weil die Art der Leistungen die Nachfrage danach, der Zeitpunkt ihrer Erbringung und ihre Produktionskosten aufgrund externer Vorgaben durch die Kommune nicht budgetwirksam beeinflusst werden können“ (KGSt 2000c: 20/1), sollten auch Pflichtaufgaben budgetiert werden, da sie ebenso einen disponiblen, einbeziehbaren Verwaltungsaufwand enthalten (vgl. Mäding 2005: 348; KGSt 2000c: 21; Frischmuth 2001b: 74; Reichard 1994: 75).

Rückstellungen

Rückstellungen werden für Ausgaben gebildet, die erst in der Zukunft³⁰⁰ anfallen, für die jedoch bereits ein Rechtsanspruch entstanden ist. Sie kommen der Forderung nach Generationengerechtigkeit nach, stellen Transparenz über den tatsächlichen Ressourcenverbrauch her und regen einen angemessenen Umgang insbesondere mit der Ressource „Personal“³⁰¹ an (vgl. Färber 1995: 217).

²⁹⁹ Im Mittelpunkt steht dabei die Zusammenarbeit von Verwaltung und Vertretungskörperschaft (vgl. dazu Kap. 3.1.1, 3.1.2, 7.2.3.2)

³⁰⁰ Die eigentlich zu bildenden Rückstellungen sind dem kommunalen Schuldenstand noch hinzuzurechnen (vgl. Kuban 1998b: 484), weshalb aufgrund der schon kritischen Finanzlage zutreffend von „Zeitbomben“ (Bals/Hack 2002: 88) auszugehen ist (vgl. auch Kap. 3.1.2).

³⁰¹ Sind Rückstellungen nicht auf den personalen Bereich begrenzt (vgl. Bals/Hack 2002: 88), ist hier das Generationenproblem jedoch besonders gravierend (vgl. Kap. 2.3.1).

Kalkulatorische Kosten

Kalkulatorische Kosten, deren Verrechnung nur im budgetierenden Haushaltsplan Sinn macht (vgl. Bals/Hack 2002: 85), stellen einen Ressourcenverbrauch³⁰² dar, der durch die Nutzung des Sachvermögens anfällt (vgl. KGSt 1998d: 25). Hierbei wird berücksichtigt, „[...] wie viele Ressourcen tatsächlich zur Erstellung einer bestimmten Leistung verzehrt werden“ (Pünder 2006b: 543). Ihre Berücksichtigung stärkt die Wirtschaftlichkeitsorientierung³⁰³ (vgl. ebd.: 543 f.; Färber 1997: 70) sowie die demokratische Legitimation der Haushaltswirtschaft, weil auch der nicht kassenwirksame Ressourcenverbrauch beachtet werden kann (vgl. Pünder 2006b: 552).

4.2.2 Umstellung des Haushaltsaufstellungsprozesses

Wie in Kap. 3.1.2 gezeigt, trägt das Haushaltsaufstellungsverfahren³⁰⁴ zu Ineffizienzen und Steuerungsverlusten bei. Veränderungen erscheinen also angebracht.

Eckwerte

Die traditionelle Haushaltsaufstellung startet bottom-up. Es sollte durch das Gegenstromverfahren, das „[...] durch den Abgleich zentraler, Top-down-gerichteter und dezentraler, Bottom-up-gerichteter Planungsvorschläge gekennzeichnet ist“ (Kückelhaus 1999: 129) und somit die Vorteile des Bottom-up- und des Top-down-Verfahrens vereint (vgl. u. a. Bals 2005: 333; Mäding 2001: 323; Winter 1998: 216 ff.) abgelöst werden.

Mit dem Eckwertebeschluss, der als Dreh- und Angelpunkt der Steuerung auf Abstand bezeichnet wird (vgl. Bogumil u. a. 2007: 162 f.) und neben zentralen finanzwirtschaftlichen Vorgaben (vgl. Schwarting 1997: 138) auch Leistungs- und Qualitätsziele beinhalten sollte (vgl. Pook/Tebbe 2005: 30; Frischmuth 1996: 22), startet das neue Haushaltsaufstellungsverfahren i. d. R. durch die Vertretungskörperschaft (vgl. Schwarting 1997: 114; Bals/Hack 2002: 52 f.). Die Organisationseinheiten müssen also innerhalb eines vorgegebenen Rahmens die Ressourcenverteilung vornehmen. Daraus leiten sich diverse Vorteile ab (vgl. Schwarting 1997: 37; Osner 2001: 221 f.; Frischmuth 2001b: 95 ff.):

- Infolge der frühzeitigen Beteiligung der Vertretungskörperschaft an Planung und Aufstellung ergibt sich eine Zeitersparnis³⁰⁵ (vgl. u. a. Schwarting 1997: 116; Bogumil 2001c: 152).
- Sie stärkt ihre Einflussmöglichkeiten und wertet somit die politische Steuerung auf³⁰⁶ (vgl. Pünder 2006a: 93; Bals/Hack 2002: 57 f.). Die Konzentration richtet sich nicht mehr auf einzelne Haushaltsstellen; steuerungsrelevante Aspekte werden betont. Überdies wird der gegenseitige Informationsfluss verbessert. Der Verwaltung wird Planungssicherheit gegeben (vgl. Schwarting

³⁰² Angesichts des Entwicklungsstands des Haushalts- und Rechnungswesens ist ihre Erfassung zumeist nur unter großem Aufwand möglich (vgl. Kap. 3.1.2, 4.3.1). Sie werden zumeist in Gebührenhaushalten berücksichtigt (vgl. Bals/Hack 2002: 81; Pünder 2006b: 543, 552).

³⁰³ Es wird gewährleistet „[...] dass Ersatz- und Erneuerungsinvestitionen nicht durch neue Kredite finanziert werden müssen“ (Bals/Hack 2002: 91) und ein Wertverfall des Gemeindevermögens infolge gestrichener Ersatzinvestitionen vermieden wird (vgl. Budäus 1995: 62).

³⁰⁴ Zur Gegenüberstellung von altem und neuem Verfahren (vgl. KGSt 1996b: 22 f.; dies. 1996a: 59 f.)

³⁰⁵ Die KGSt (2000c: 44) skizziert einen möglichen (zeitlichen) Ablauf des Haushaltsaufstellungsverfahrens, das in den strategischen Steuerungs- und Koordinationsprozess eingebettet ist. Hierbei gehen Planung-, Steuerungs- und Kontrolle fließend ineinander über. Die Anbindung an ein funktionsfähiges Controlling ist hierzu notwendig (vgl. Kap. 4.7.6). Resultat ist eine starke Verkürzung der Phase zwischen Beschluss der Eckwerte und der Vorlage der dazu notwendigen Plandaten.

³⁰⁶ In Detmold dominiert die Verwaltung bei der Festlegung von Zielvorgaben (Eckwerten) (vgl. Bogumil 2001c: 151). Vgl. zu dieser Problematik auch Kap. 2.1.2, 7.2.2.

1997: 114) und der Haushaltsvollzug versachlicht (vgl. Bals/Hack 2002: 21). Eine stärkere Strategieorientierung der Vertretungskörperschaft (vgl. Frischmuth 2001b: 96) ist ebenso denkbar wie ein Nachlassen der Einzeleingriffe³⁰⁷ (vgl. Osner 2001: 222). Effizienzgewinne stellen sich dann³⁰⁸ ein (vgl. Lüder 1993: 212; Winter 1998: 318; Bogumil 2001c: 152).

- Verteilungskämpfe zwischen Verwaltungseinheiten und Fachausschüssen werden womöglich vermieden (vgl. KGSt 1996a: 58; Osner 2001: 242).
- Das dezentrale Know-how für Rationalisierungs- und Kürzungspotenziale wird erschlossen. Die Motivation der Mitarbeiter zu Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen nimmt zu genauso wie die Akzeptanz bei Kürzungen (vgl. Pünder 2006a: 86).

Strategiekonzept

Der inkrementellen Haushaltsaufstellung kann der Eckwertebeschluss per se nicht entgegentreten (vgl. Kap. 3.1.2). Oft fehlt³⁰⁹ „[...] eine politische Auseinandersetzung über Ziele [...]“ (Frischmuth 1996: 19); es bedarf der Ableitung der Eckwerte aus strategischen Zielen³¹⁰ (vgl. Banner 2001b: 20; Reichard 2001c: 88; KGSt 2000c: 19). Dadurch „[...] werden zentral gesetzte Eckwerte von strategischen Zielen mit dezentral erarbeiteten Strategievorschlägen abgestimmt, um alle Teilstrategien auf ein einheitliches Gesamtziel auszurichten“ (Kückelhaus 1999: 126; siehe dazu auch KGSt 2000a: 29). Infolge dessen korrespondiert die kommunale Ressourcenallokation auch langfristig mit der inhaltlichen Schwerpunktsetzung (vgl. Langthaler 2002: 168), die Gefahr linearer Fortschreibungen von Plan- bzw. Ist-Werten des Vorjahres wird wie traditionelle Verhaltensweisen gebannt (vgl. KGSt 2000c: 16; Heinz 2000: 67, 136).

Stärkung der Ausschüsse

Die Dezentralisierung von Kompetenzen und Verantwortung ist nicht nur innerhalb der Verwaltung anzustreben, sondern auch auf politischer Ebene in Form der Stärkung der Ausschüsse (vgl. Kap. 4.7.5, 4.14.7). Die Vertretungskörperschaft beschließt das Gesamtbudget, aus dem sich die Fachbudgets ableiten (vgl. Schwarting 1997: 69, 116; Osner 2001: 236). Durch die Verbindung von Fach- und Ressourcenverantwortung besteht für die Fachausschüsse - die Koordination unter dem Dach eines Eckwertebeschlusses (Koordination der Einzelbudgets) vorausgesetzt - ein Anreiz, sich um haushaltswirtschaftliche Konsequenzen zu kümmern (Fachbruderschaften). Überzogene Forderungen unterbleiben (vgl. Osner 2001: 77 f., 222), das Kostenbewusstsein der Fachpolitiker nimmt zu (vgl. ebd.: 156 f., 236; Bogumil 2001c: 162), Fachkenntnisse kommen stärker zur Geltung, Abmachungen und Konzepte werden u. U. weniger zerredet.

Haushalt auf KLR-Basis

Der Kameralistik fehlt der Bezug zur Leistungserstellung (vgl. Kap. 3.1.2). Diesen stellt die KLR her (vgl. Kap. 4.3.1). Ohne die Anbindung der KLR³¹¹ an das Haushaltswesen wird der Ressourcenverbrauch der zu erstellenden Leistungen nicht hinreichend transparent (vgl. Budäus 2000: 14), die

³⁰⁷ Der Verzicht auf Einzeleingriffe ist nicht nur eine Folge, sondern auch eine Notwendigkeit zur Steuerung auf Abstand (vgl. Kap. 7.2, 7.3.1). Da dies in Detmold, wo das neue Haushaltsaufstellungsverfahren als eines der gelungensten Reformelemente dargestellt wird (vgl. Osner 2001: 243 ff.; Weeke/Büker 2001: 197 ff.), nicht gelang, scheiterte dort der Eckwertebeschluss (vgl. u. a. Bogumil 2001c: 152) genauso wie in Passau (vgl. Schmöller 2000: 134).

³⁰⁸ Vgl. dazu auch Kap. 3.1.1

³⁰⁹ Die Finanzplanung entspricht nicht einem Strategiekonzept: Sie ist keine Programmplanung, sondern die Fortschreibung der jährlichen inputorientierten Budgets (vgl. Störmann 1997: 48; Osner 2001: 176; Münter/Sturm 2006a: 118).

³¹⁰ Vgl. dazu auch Kap. 4.2.1.2, 4.4.1

³¹¹ Die Kostenträgerrechnung (vgl. dazu Kap. 4.3.1.1, 4.6.2.3) ist für den Produkthaushalt eine elementare Voraussetzung (vgl. Stöbe 1998: 327 f.; Speier 2002: 46; Weiß 2001: 326). Hierbei stellt das Budget „[...] die Gesamtheit der an die Summe der Leistungen orientierten Kosten dar“ (Hill 2001: 42).

Kostendaten sind nicht entscheidungsrelevant³¹² (vgl. Siems 2005: 83, 101). Damit produziert die KLR lediglich „Zahlenfriedhöfe“ (Lüder 2001: 60) und gefährdet die politische Steuerung (vgl. Lüder 1999a: 45 f.).

Haushaltsplan gleicht Verwaltungsorganisation

„Als zentraler Geschäftsplan muss der Haushalt entsprechend der örtlichen Verwaltungsorganisation gegliedert sein“ (Bals/Hack 2002: 43; siehe auch Eichhorn 1999: 119). Diese Forderung ist in der Praxis kaum erfüllt (vgl. u. a. Schwarting 2006: 556 f.). Die Identität von Organisationseinheit und Haushaltsplan erleichtert die Aufnahme der Produkte in den Haushaltsplan (vgl. Frischmuth 2001b: 108 f.; Pook/Tebbe 2005: 126) und schafft Transparenz (vgl. Hock 2000: 122; Frischmuth 2001c: 344; Winter 1998: 211). Damit wird eine wichtige Voraussetzung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung erfüllt (vgl. Bals 2005: 331). Organisatorische und Haushaltsstrukturentscheidungen können besser miteinander verzahnt werden (vgl. Osner 2001: 116).

Verabschiedung eines kameralen Haushaltsplans

Die Haushaltsplanung basierte nach Reformbeginn i. d. R. weiterhin auf kameralen Daten (vgl. Difu 2005a: 24). Produkthaushalte wurden daher bislang kaum realisiert, die Haushalte werden lediglich um Produktinformationen³¹³ ergänzt (vgl. u. a. Banner 2001b: 20; Budäus 2006: 176). Bis zur Novellierung des Haushalts- und Rechnungswesens 2003³¹⁴ waren die Städte nämlich gezwungen, Produkt- und kameralen Haushalt parallel aufzustellen (vgl. u. a. Frischmuth 2001c: 345; Osner 2001: 214; Mäding 2005: 348 f.; Bals/Hack 2002: 45). Somit erzeugte die Haushaltsaufstellung auf Kostenrechnungsbasis „[...] einen erheblichen rechen- und datentechnischen Aufwand“ (Siems 2005: 63; siehe auch Frischmuth 2001b: 102).

4.2.3 Auswertungen zu Veränderungen im Haushaltswesen

Budgetierung / Haushaltsflexibilisierung

Die Budgetierung (Frage 10.5) ist eines der am häufigsten implementierten Reforminstrumente. 84,8% (162) der Befragten geben die Einführung der Budgetierung an (vgl. Tab. 4-2).

Einführung der Budgetierung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	191	84.8	0.033	85.2	86.2	81.1	92.6	77.3	-0.079	78.8	100	83.7	84.6	88.9	0.286*	88.4	52.6

Tab. 4-2: Budgetierung

Jeweils mehr als Dreiviertel der Akteure bestätigen die Einführung der Budgetierung. Im Gegensatz zu anderen Reformelementen wird sie von den Personalratsvorsitzenden am häufigsten bejaht (92,6%). Die Budgetierung wird mittlerweile in Städten aller Größenklassen eingesetzt. In westdeutschen Städten ist sie sehr weit verbreitet (0,288*; 88,4% vs. 52,6%).

Zumeist wird ausschließlich der Verwaltungshaushalt budgetiert (41,3%). Dennoch bestätigt die Mehrheit die Budgetierung mehrerer³¹⁵ Haushaltsbereiche (Frage 10.5.1). Immerhin 18,7% der Be-

³¹² In der Praxis ist die KLR aber weiterhin nur selten (< 20%) die Basis des Haushaltes (vgl. Bogumil u. a. 2007: 53 f.).

³¹³ Der Informationsgehalt des Produkthaushalts hängt von der Produktbeschreibungsqualität (vgl. Kap. 4.6.2.3) ab.

³¹⁴ Vgl. dazu Kap. 4.3.2

³¹⁵ Die Budgetierung ausschließlich des Vermögenshaushalts oder der kommunalen Beteiligungen ist in der kommunalen Praxis unüblich und wird von keinem Befragten angegeben.

fragten führen die Budgetierung aller drei aufgeführten Optionen an, 29,3% bejahen die Einführung der Budgetierung sowohl im Verwaltungs- als auch im Vermögenshaushalt (vgl. Abb. 4-1).

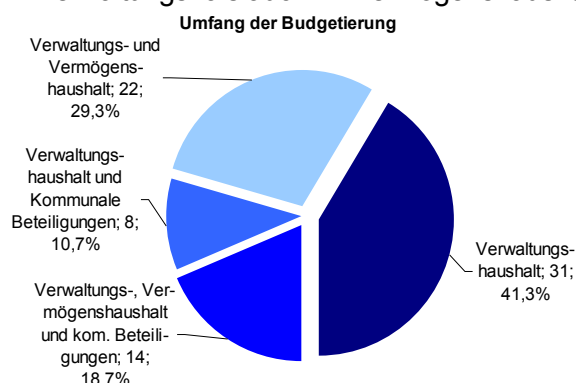


Abb. 4-1: Umfang der Budgetierung

Fraktionsführer weisen eine intensivere Budgetierung als Bürgermeister aus (vgl. Tab. 4-3).

Budgetierungsweite („genannt“)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Verwaltungshaushalt	78	96,2	0,222	100	100	90,0			0,311	96,9	100	100	81,8	100	0,046	95,9	100
Vermögenshaushalt	78	46,2	0,087	30,4	64,0	43,3			0,166	50,0	31,3	46,7	45,5	66,7	0,133	44,6	75,0
Kommunale Beteiligungen	78	28,2	0,036	17,4	44,0	23,3			0,271	15,6	37,5	33,3	27,3	66,7	0,112	27,0	50,0
K. A.	78	3,8	0,245	0,0	0,0	10,0			0,311	3,1	0,0	0,0	18,2	0,0	0,046	4,1	0,0

Tab. 4-3: Budgetierungsweite

In den EWKn 1 und 2 werden am häufigsten Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie kommunale Beteiligungen budgetiert. Diese intensive Art der Budgetierung ist in den kleinsten Städten am seltensten vorzufinden. Insgesamt ist die Budgetierung größerer Städte umfangreicher. Wird die Budgetierung in den ostdeutschen Städten (n = 4) eingesetzt, ist sie vglw. umfassend.

Die inputorientierten Budgetierungsformen dominieren in den budgetierenden Städten (vgl. Tab. 4-4). Jeweils über 60% der Reformakteure bestätigen Ausgaben- und Zuschussbudgets in der Fläche (Frage 10.5.5). Den flächendeckenden Einsatz von Produktbudgets bejahen dennoch überraschend³¹⁶ viele Teilnehmer (38,9%), was angesichts der geringen Teilnehmerzahl und den drastischen Abweichungen von den skizzierten Befunden die Aussagekraft dieses Wertes anzweifeln lässt.

Aufgrund der zu geringen Fallzahl wird nicht auf einen OW- oder EWK-Vergleich eingegangen.

Budgetierungsvarianten	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Produktbudgets: Fläche / Pilot	36	38,9	0,025	37,5				40,0	0,124	60	0,0	10,0	100	100	0,000	38,9	0,0
		0,0		0,0				0,0		0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0
Zuschussbudgets: Fläche / Pilot	39	64,1	0,194	53,3				70,8	-0,097	61,5	66,7	63,6	50,0	100	0,121	63,2	100
		17,9		20,0				16,7		7,7	22,2	18,2	50,0	0,0		18,4	0,0
Ausgabenbudgets: Fläche / Pilot	36	61,1	0,281	46,2				69,6	-0,055	58,3	62,5	54,5	66,7	100	0,000	61,1	0,0
		2,8		0,0				4,3		8,3	0,0	0,0	0,0	0,0		2,8	0,0
Budgetierung, Ziele und Produkte	145	71,7	0,137	65,0	78,3	63,0	71,7	79,3	0,206	67,2	75,0	62,5	83,3	100	0,106	72,8	55,6

Tab. 4-4: Budgetierungsvarianten

104 Teilnehmer (71,7%) nennen die Einführung der Budgetierung, die Formulierung von (operativen und/oder strategischen) Zielen sowie die Definition von Produkten (vgl. Tab. 4-4). Reformbe-

³¹⁶ Einige Teilnehmer verstanden die Frage u. U. falsch, da sie z. T. eine flächendeckende Produkt- und Ausgabenbudgetierung angaben.

auftragte und Mehrheitsfraktionsvorsitzende attestieren diese Kombination³¹⁷ überdurchschnittlich häufig. Die Variante ist in den EWKn 1 und 2 sowie in westdeutschen Städten weit verbreitet.

73,2% (134) der Befragten bejahen Budgetierung (Frage 10.5) und Produkte (Frage 10.19). Bezogen auf die Teilnehmer, die die Einführung der Budgetierung anführen (n = 157), sind dies 88,7%. Die Verbindung von Budgetierung und Produkten erfolgt jedoch häufig nicht, da in 47,2% (17) der Fälle trotz Einführung von Produkten die Budgetierung nicht produktorientiert (Frage 10.5.5) erfolgt. Es ist davon auszugehen, dass Produktansatz und Budgetierung parallel verfolgt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn Produkte bejaht, die Budgetierung jedoch verneint wird (17; 9,3%).

Insgesamt bestätigen 85,1% (149) der Teilnehmer den Gleichklang von Zielen und Budgetierung. 22,1% (33) der Teilnehmer, die die Budgetierung bejahen, verneinen Ziele. 38,9% (58) führen die Formulierung von operativen und strategischen Zielen an, jeweils 19,5% (29) nennen die Formulierung einer Zielebene. 21 Teilnehmer bejahen Budgetierung und Produktdefinition, jedoch keine Ziele. Unter denjenigen, die den Produktansatz verneinen und die Budgetierung bestätigen, verneinen 11 von 21 (52,4%) die Definition von Zielen.

Das Haushaltswesen ist häufig trotz Budgetierung inflexibel (Frage 10.5.2). Die Deckungsfähigkeit wird mehrheitlich verneint. Sachausgaben können wie erwartet eher durch Personal- als Personaldurch Sachausgaben gedeckt werden. Die Abschaffung von Sammelnachweisen für Personalmitel wird oft, jedoch seltener als die der Sammelnachweise für Sachmittel bestätigt. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ist i. d. R. nicht möglich (vgl. Tab. 4-5).

Deckungsfähigkeit im Haushaltswesen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Sach- / Personalkosten: Fläche / Pilot	63	28,6	0,229	34,8	35,3	17,4			-0,189	20,7	21,4	45,5	33,3	50,0	0,386**	30,0	0,0
		22,2		13,0	23,5	30,4				24,1	21,4	9,1	33,3	50,0		18,3	100
Personal- / Sachkosten: Fläche / Pilot	62	30,6	0,219	36,4	38,9	18,2			-0,102	25,9	28,6	41,7	16,7	50,0	0,268	32,2	0,0
		19,4		13,6	22,2	22,7				18,5	21,4	8,3	33,3	50,0		16,9	66,7
Sammelnachweise Personal abgeschafft: Fläche / Pilot	67	37,3	0,217	52,4	28,6	32,0			0,044	34,5	53,3	30,0	11,1	66,7	0,241	38,1	25,0
		14,9		14,3	14,3	16,0				17,2	6,7	20,0	22,2	0,0		12,7	50,0
Sammelnachweise Sachmittel abgeschafft: Fläche / Pilot	64	53,1	0,452**	90,0	42,1	32,0			-0,109	41,4	80,0	40,0	42,9	100	0,323*	54,1	33,3
		14,1		5,0	15,8	20,0				17,2	6,7	30,0	0,0	0,0		11,5	66,7
Verwaltungs- / Vermögenshaushalt deckungsfähig: Fläche / Pilot	70	11,4	0,299	10,0	21,7	3,7			-0,043	10,0	13,3	16,7	11,1	0,0	0,122	10,6	25,0
		8,6		15,0	0,0	11,1				6,7	13,3	8,3	0,0	33,3		9,1	0,0

Tab. 4-5: Deckungsfähigkeit im Haushaltswesen

Bürgermeister machen i. d. R. weniger „Nein-Angaben“ als Fraktionsführer, was sich v. a. bzgl. der Aufhebung von Sammelnachweisen zeigt (Sachmittel: 0,452**). Mehrheitsfraktionsvorsitzende bestätigen eher als Minderheitsfraktionsvorsitzende einen Flächenansatz.

Die Stadtgröße korreliert nicht signifikant mit den Items. Auf einen OW-Vergleich (n Ost = 4) wird verzichtet.

Nahezu alle Befragten führen die Möglichkeit der Generierung von Zusatzmitteln an (Frage 10.5.6). Fuß gefasst hat ebenso die Übertragung von managementbedingten Einsparungen. Der Umgang³¹⁸ mit den Zusatzmitteln ist jedoch vielerorts bedenklich (vgl. Tab. 4-6).

³¹⁷ Von einer outputorientierten Steuerung ist nicht zwingend auszugehen, da nur 11 von 33 Bürgermeistern und Reformbeauftragten, die Ziele, Produkte und Budgetierung bestätigen, die Produktbudgetierung bejahen.

³¹⁸ Die Items, die sich auf den Umgang mit Zusatzmitteln beziehen, richteten sich nur an die Befragten, die zuvor die Übertragung von managementbedingten Zusatzmitteln (ansatzweise) bestätigten.

Übertragbarkeit	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Zusatzeinnahmen: Fläche	53	77,4	0,174	77,3				77,4	0,121	89,5	60,0	75,0	80,0	66,7	0,213	78,4	50,0
		13,2		18,2				9,7		5,3	20,0	12,5	20,0	33,3		11,8	50,0
Managementbedingte Mehreinnahmen: Fläche / Pilot	53	50,9	0,177	52,4				50,0	-0,096	52,6	30,0	58,8	75,0	33,3	0,191	51,0	50,0
		17,0		23,8				12,5		10,5	30,0	11,8	25,0	33,3		15,7	50,0
Managementbedingte Minderausgaben: Fläche / Pilot	53	50,9	0,102	47,6				53,1	-0,011	57,9	30,0	52,9	75,0	33,3	0,176	51,0	50,0
		18,9		23,8				15,6		10,5	30,0	23,5	25,0	0,0		17,6	50,0
Befristung Zusatzmittel: Fläche / Pilot	33	30,3	0,105	25,0				33,3	0,250	54,5	0,0	16,7	50,0	0,0	0,140	29,0	50,0
		18,2		16,7				19,0		9,1	60,0	16,7	0,0	0,0		19,4	0,0
Kürzungen Folgejahr: Fläche / Pilot	30	40,0	0,142	46,2				35,3	-0,112	27,3	40,0	50,0	50,0	0,0	0,107	39,3	50,0
		13,3		15,4				11,8		18,2	40,0	0,0	0,0	0,0		14,3	0,0

Tab. 4-6: Übertragbarkeit

Da lediglich Reformbeauftragte und Bürgermeister zur Übertragbarkeit befragt wurden, ist die Datenbasis dünn, sodass auf weitere Auswertungen verzichtet wird.

Leistungsinformationen (Frage 10.5.8) finden in rund Dreiviertel der Fälle Eingang in Haushaltsberatungen. Sonstige Leistungsinformationen werden häufiger bestätigt als Produktinformationen (vgl. Tab. 4-7).

Zusätzliche Leistungsinformationen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Produkt- und sonst. Informationen	61	26,2	0,103	30,4				23,7	0,288	30,8	20,0	18,8	16,7	66,7	0,186		
Produktinformationen		19,7		21,7				18,4		19,2	20,0	6,3	50,0	33,3			
Sonstige Informationen		27,9		26,1				27,9		15,4	20,0	56,3	33,3	0			
Keine weiteren Informationen		26,2		21,7				26,2		34,6	40,0	18,8	0	0			

Tab. 4-7: Zusätzliche Leistungsinformationen

Größere Städte verzichten nicht auf Zusatzinformationen. Produktinformationen sind in der EWK 3 vglw. selten.

Rund ein Drittel der Befragten gibt ein frei bewirtschaftetes Budgetvolumen (Frage 10.5.7) von über 50% des Gesamthaushalts an. Ebenso viele beziffern die flexibel zu bewirtschaftenden Haushaltsmittel auf unter 20%. Folglich ist eine flexible Haushaltsführung zumeist eingeengt (vgl. Abb. 4-2)

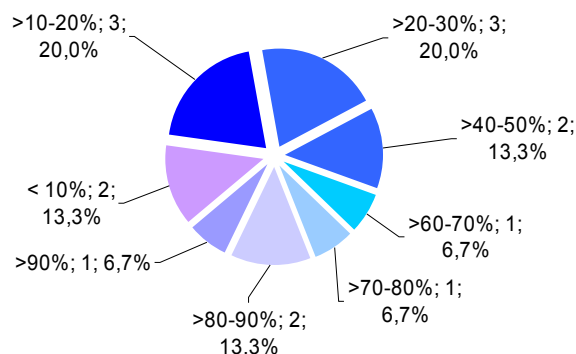


Abb. 4-2: Frei bewirtschaftetes Budgetvolumen

Wegen der geringen Anzahl gültiger Fälle - die Frage richtete sich ausschließlich an Bürgermeister - unterbleibt eine eingehendere Darstellung.

Einschränkungen in der Budgetierung (Frage 10.5.4) werden von einem Großteil der Befragten (57,1%; 32) verneint (vgl. Tab. 4-8) und beziehen sich überwiegend auf politische Vorhaben (37,5%; 12).

Budgetierungsausnahmen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Pflichtaufgaben	32	15,6	0,382*	36,4				4,8	0,170	18,2	14,3	20,0	0	0	0,237	13,3	50,0
Politische Vorhaben	32	37,5	0,118	45,5				33,7	0,571**	9,1	85,7	30,0	100	0	0,196	40,0	0
Keine Ausnahme	56	42,9	0,155	52,2				36,4	0,158	45,0	30,0	44,4	60,0	33,3	0,164	44,4	0

Tab. 4-8: Budgetierungsausnahmen

Budgetierungsausnahmen werden in kleinen wie in größeren Städten vorgenommen. Beide ost-deutschen Teilnehmer bestätigen Einschränkungen.

45,3% (24) der Befragten führen kalkulatorische Kosten in Pilotbereichen an, 22,6% (12) bestätigen einen Flächenansatz (Frage 10.5.3). Diese Zahlen erscheinen vor dem Hintergrund, dass viele derer, die die Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten bejahen, den Einsatz einer KLR (Kostenartenrechnung) allerdings verneinen, äußerst zweifelhaft. Rückstellungen werden kaum eingesetzt, Pilotanwendungen werden häufiger (17,3%; 9) genannt (vgl. Tab. 4-9).

Weitere Veränderungen im Haushaltswesen	Gesamt		Akteur						Einwohnerklassen						Ost-West-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Kalk. Kosten: Ja / Teils-teils	53	22,6	0,179	13,6				29,0	-0,085	5,3	40,0	17,6	50,0	66,7	0,213	23,5	0,0
		45,3		50,0				41,9		68,4	30,0	47,1	0,0	0,0		43,1	100
Rückstellungen: Ja / Teils-teils	52	11,5	0,312	9,1				13,3	-0,044	5,6	10,0	17,6	0,0	50,0	0,176	12,0	0,0
		17,3		31,8				6,7		22,2	20,0	11,8	20,0	0,0		16,0	50,0

Tab. 4-9: Weitere Veränderungen im Haushaltswesen

Veränderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren (Fragen 10.6 und 10.6.1)

Rund die Hälfte der Befragten (54,4%; 49) bestätigt Veränderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren (vgl. Tab. 4-10).

Veränderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	90	54,4	0,097	58,3	58,6	48,6			0,387**	51,3	85,7	31,6	46,2	100	0,067	55,7	45,5

Tab. 4-10 Veränderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren

Sie werden überdurchschnittlich häufig von Befragten der EWK 4 (85,7%) und von allen Vertretern der EWK 1 (n = 4) genannt (0,361**). OW-Unterschiede (n Osten = 11) sind gering.

Die kommunale Praxis setzt die Möglichkeiten der neuen Haushaltsaufstellung mit Ausnahme der Abkehr von einem kameralem Haushaltsplan i. d. R. mehrheitlich um (vgl. Tab. 4-11).

Veränderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Eckwertebeschluss: Fläche / Pilot	34	44,1 14,7	0,113	43,8	44,4				-0,284	23,1	55,6	50,0	33,3	75,0	0,298	48,3	20,0
				18,8	11,1					15,4	22,2	25,0	0,0	0,0		10,3	40,0
Strategiekonzept: Fläche / Pilot	32	50,0 12,5	0,200	50,0	50,0				-0,124	45,5	33,3	75,0	33,3	75,0	0,526*	55,6	20,0
				18,8	6,3					18,2	11,1	0,0	33,3	0,0		3,7	60,0
Abschließende Beratung Fach-ausschuss: Fläche / Pilot	34	44,1 8,8	0,124	43,8	44,4				0,309	53,8	55,6	0,0	33,3	25,0	0,420*	48,3	20,0
				12,5	5,6					15,4	0,0	0,0	33,3	0,0		3,4	40,0
Angleichung Verwaltungsstruktur: Fläche / Pilot	35	88,6 2,9	0,209	82,4	94,4				0,124	92,3	88,9	80,0	100	75,0	0,175	90,0	80,0
				5,9	0,0					0,0	11,1	0,0	0,0	0,0		3,3	0,0
Haushaltsplan basiert auf KLR: Fläche / Pilot	35	37,1 25,7	0,082	41,2	33,3				-0,159	23,1	55,6	20,0	33,3	50,0	0,161	36,7	40,0
				23,5	27,8					30,8	11,1	40,0	0,0	50,0		23,3	40,0
Verabschiedung kameraler Haushaltsplan: Fläche / Pilot	34	85,3 5,9	0,356	87,5	83,3				0,059	92,3	87,5	60,0	100	100	0,296	89,7	60,0
				12,5	0,0					7,7	0,0	0,0	0,0	0,0		3,4	20,0

Tab. 4-11: Veränderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren - Detailbetrachtung

Es überrascht, dass häufiger die Ableitung der Eckwerte der Fachbudgets aus einem mehrjährigen Strategiekonzept³¹⁹ als der Beginn der Haushaltsaufstellung durch einen Eckwertebeschluss angeführt wird. Im Zuge der Anpassung von Verwaltungs-, Ausschuss- und Haushaltsstrukturen sowie dem Trend zur Dezentralisierung von Kompetenzen und Verantwortung verwundert auch die vglw. seltene Stärkung der Fachausschüsse.

Die geforderte Angleichung der Haushalts- an die Verwaltungsstrukturen sehen rund 90% der Befragten erfüllt. Allerdings erscheint der Wert recht hoch. Dagegen spricht u. a., dass fast alle Befragten einen kameralen Haushaltsplan bejahen. Gleichwohl bestätigen fast Zweidrittel der Akteure, dass KLR-Informationen³²⁰ in den Haushalt eingehen.

Aufgrund der geringen Fallzahl wird auf eine eingehende Analyse nach Stadtgröße und Ost-West verzichtet. Dem interessierten Leser bietet sich hierzu Tab. 4-11.

4.3 Kosten- und Leistungsrechnung und neues Rechnungswesen

„[Das] Rechnungswesen [...] soll die für die Steuerung notwendigen Informationen liefern“ (Schwartz 1997: 48). Das kameralen Rechnungswesen hat diesbezüglich Defizite (vgl. Kap. 3.1.2) und wird den Anforderungen einer Neuen Steuerung nicht gerecht, sodass ein Ausbau des Rechnungswesens erforderlich ist (vgl. Buschor 1996: 78).

4.3.1 Kosten- und Leistungsrechnung

Mit dem Übergang zur Neuen Steuerung rückt die Relation von In- und Output bzw. deren Optimierung in den Mittelpunkt. Dies erfordert einen Wandel im Rechnungswesen vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept, was eine (flächendeckende³²¹) KLR voraussetzt (vgl. Adamaschek 2001c: 199; ders. 2001b: 347). Die KLR als Bestandteil des internen Rechnungswesens begegnet den Defiziten der Kameralistik in der Leistungssphäre, da sie die sich innerhalb einer Organisation vollziehenden Mengen und Wertbewegungen abbildet. Dadurch ermöglicht sie die Beurteilung der Effizienz des Verwaltungshandelns (vgl. Lüder 2006: 187; ders. 2001: 14; Budäus 1995: 61 f.).

³¹⁹ Drei Befragte, die einerseits eine Ableitung der Eckwerte aus einem Strategiekonzept in der Fläche anführen, verneinen andererseits strategische Ziele. Im Flächenansatz verneint ein Befragter strategische Ziele. Ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen den Variablen besteht nicht.

³²⁰ Die KGSt-Mitgliederbefragung dokumentiert ein verwunderliches Ergebnis: Nur jede sechste Verwaltung, die auf Kostenstellen budgetiert, hat eine KLR (vgl. KGSt 1998a: 30.). Ein ähnliches Bild zeigt die vorliegende Untersuchung: Drei der neun Befragten, die angeben, dass der Haushaltsplan in Pilotenanwendungen auf der KLR basiert, verneinen deren Einführung.

³²¹ Der geforderte flächendeckende KLR-Einsatz ist in der Praxis kaum realisiert. Sie ist oft nur in Ansätzen vorhanden (vgl. u. a. Bogumil u. a. 2007: 50), was ein Indiz für die Fixierung auf die Einnahmeerzielung - die KLR war bereits in der Vergangenheit Grundlage der Gebührenkalkulation - ist (vgl. Budäus 1995: 29 f., 56). Dennoch ist die KLR „[...] die derzeit am aktivsten bearbeitete Reformbaustelle“ (Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 160) und in größeren Städten besonders weit verbreitet (vgl. Bogumil u. a. 2007: 50). Allerdings wird sie oft nicht zu Steuerungszwecken genutzt; die KLR ist vermehrt Grundlage der internen Leistungsverrechnung und regelmäßiger Wirtschaftlichkeitskontrollen. Überdies dient sie der Ermittlung der Kosten und Preise der Produkte (vgl. ebd.: 53 f.).

Die KLR ist „[...] eine unabdingbare Voraussetzung für eine effiziente Steuerung von Verwaltungshandeln“ (Budäus 1995: 44), sie verbessert die Entscheidungsgrundlage der Politik³²² (vgl. KGSt 1996a: 62 f.). Dies setzt die Verbindung mit Anreizen voraus. Die KLR sollte nicht aus einem ganzheitlichen Konzept losgelöst eingesetzt werden (vgl. Speier 2002: 119 ff., 174; Osner 1999: 115; Beyer 2000: 57, Siems 2005: 101), da sie Beharrungskräfte verfestigen bzw. ökonomische Sachverhalte überbetonen kann (vgl. Kap. 4.1.1, 5.8.1). Zum einen sind zur Vermeidung eines Strategie- und Steuerungsverlusts sowie zur Erzielung von Effizienzgewinnen Vergleichsmöglichkeiten notwendig (vgl. Horváth 2000: 37), ohne die die KLR „[...] ein zahloser Tiger und eine teure Statistik“ (Banner 2001b: 21; siehe u. a. auch Adamaschek 2000b: 180 ff.) ist. Zum anderen kann die Kostenrechnung der Privatwirtschaft nicht unverändert auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden (vgl. u. a. Adamaschek 2001b: 349, 351 f.; Zimmermann 1993: 168; Lantz 2002: 112): Es bedarf der Erweiterung der Kosten- um eine Leistungsrechnung, die Auskunft darüber gibt, wie viele Mengeneinheiten nach Art und Qualität einer bestimmten Leistung in einer Periode von einer bestimmten Einheit erstellt wurden (vgl. Brüggemeier 1998: 61; Speier 2002: 44; Budäus 1995: 62). Hintergrund ist, dass es im öffentlichen Sektor „[...] an monetären Maßstäben der Leistungsbewertung [...]“ (Reichard 1994: 63) mangelt und der „Filter des Marktes“ (Adamaschek 2000a: 211) nur selten durchlaufen³²³ werden muss. Da die Leistungsrechnung den Ausstoß zumeist in monetären Größen erfasst, ist sie um nicht-monetäre Größen³²⁴, die von Leistungs- bzw. Produktbeschreibungen³²⁵ erst erfasst werden, zu ergänzen (vgl. u. a. Budäus/Bucholtz 1997: 333; Horváth 2000: 35 f.).

4.3.1.1 Kostenrechnungssysteme

In der städtischen Kostenrechnung hat sich kein bestimmtes Verfahren etabliert, je nach Aufgabe und Vorhaben kann ein anderes Kostenrechnungsverfahren angemessen sein.

- Die Kostenartenrechnung beantwortet die Frage, welche Kosten im Leistungserstellungsprozess entstehen (vgl. dazu Reichard 1987: 312; Speier 2002: 32 ff.). Durch die Aufschlüsselung nach der Verbrauchsart wird zum einen eine Zuordnung zu Verantwortungsbereichen oder Kostenträgern, zum anderen die Analyse der Kostenstruktur ermöglicht (vgl. Brecht 1999: 114 f.).
- Ohne die Kostenstellenrechnung wird der Bezug zwischen Kostenartenrechnung und Kostenträgerrechnung nicht erkennbar (vgl. Speier 2002: 47). „Zentrale Aufgaben [...] sind die Planung und Kontrolle der Kostenstellenkosten und die Ermittlung von Kalkulationssätzen für die Weiterverrechnung von Gemeinkosten auf die Kostenträger“ (Siems 2005: 69). Die Kostenstelle bildet die Orte bzw. Teilprozesse der Kostenentstehung ab (Verursachungsprinzip). Sie ist ein abgegrenzter Abrechnungsbezirk (vgl. u. a. Budäus 1995: 62). Um Verantwortlichkeiten eindeutig zu definieren, muss sie einen selbständigen Verantwortungsbereich darstellen bzw. zu einem sol-

³²² Die KLR kann nur zur Verbesserung der Steuerung beitragen, wenn die Politik ihre Informationen beachtet. Allerdings finden Kostenüberlegungen häufig keine (vgl. Siems 2005: 100; Reichard 2004b: 347) oder nur selektive Berücksichtigung (vgl. Speier 2002: 118). Rund 35% der Bürgermeister und über 40% der Personalratsvorsitzenden bestätigen in der HBS-Studie dieses Manko. Weniger als 40% der Bürgermeister und weniger als 30% der Personalratsvorsitzenden sehen in der Kostendarstellung eine wirkliche Entscheidungsgrundlage (vgl. u. a. Bogumil u. a. 2007: 65). U. U. ist dieser Umstand einer mangelnden Anbindung an andere Instrumente geschuldet (s. o.).

³²³ Der Markt hat eine dreifache Informationsfunktion, die er im Unterschied zur Verwaltung mittelbar über die KLR wahrnimmt (vgl. Adamaschek 2000a: 212 f., ders. 2000b: 182 ff., ders. 2001b: 352 ff.).

³²⁴ Im Kontext der KLR werden Bewertungen zumeist produktbezogen und in den Kostenrechnungskategorien vorgenommen. Es fehlt an einer Einschätzung der Effektivität (vgl. dazu Kap. 3.3.1) i. S. d. Zielbezuges (Wird das richtige getan?) (vgl. Horváth 2000: 35; Adamaschek 2001b: 354). Damit befasst sich die Wirkungsrechnung (vgl. Schedler 1996: 162 f.; Buschor 1996: 72 f.; Schedler/Proeller 2002: 207 f.; Brüggemeier 1998: 63).

³²⁵ Vgl. dazu Kap. 4.6

chen gehören (vgl. Lüder 2001: 63). Die Unterteilung der Organisation in entscheidungsfreie Abrechnungseinheiten (Dezentralisierung) ist folglich notwendig (vgl. u. a. Ambrosy/Hinsenkamp 2001: 133 m. H. a. Hummel/Männel 1986; Budäus 1995: 55). Deshalb sollte die Organisation mit dem Kostenstellenplan übereinstimmen (vgl. Siems 2005: 69), was wiederum ein für die lokalen Gegebenheiten maßgeschneidertes Modell erfordert (vgl. Buschor 1996: 73).

- Die Kostenträgerrechnung dient der Zuweisung der Kosten auf die sie verursachenden Kostenträger (Output) (vgl. u. a. Speier 2002: 37 f., Budäus 1995: 62). Ohne Kostenträgerrechnung, die in der städtischen Praxis oftmals fehlt (vgl. Horváth 2000: 38; Bogumil 2001c: 149), ist das Kostenrechnungssystem unvollständig (vgl. Schedler/Proeller 2002: 203; Osner 1999: 106). Eine outputorientierte Budgetierung (vgl. Kap. 4.6.2.3) ist ebenso nicht möglich wie ein Produktstückkostenvergleich³²⁶ (vgl. Kap. 4.6.1, 4.6.2). Die Kosten der Zielerreichung können nicht dargestellt werden (vgl. Bandemer/Hübner 2005: 179), eine angemessene Wirtschaftlichkeitssteuerung und -kontrolle unterbleibt (vgl. Reichard 1987: 322).
- Die Prozesskostenrechnung³²⁷ ist zwar kein eigenständiges³²⁸ Kostenrechnungssystem (vgl. Kümpel 2004: 1025), doch greift sie den Vorwurf an den skizzierten Kostenrechnungsverfahren, die indirekten Leistungen nicht zu erfassen, auf (vgl. Reichmann/Haiber 1994: 186). Der Anteil dieser Leistungen nahm in der Vergangenheit stetig zu, weshalb Fix- und Gemeinkostenanteile anstiegen (vgl. Kümpel 2004: 1022; Speier 2002: 42). Aufgrund des immensen Gemeinkostenanteils eigne³²⁹ sich die Prozesskostenrechnung n. M. einiger Autoren für die öffentliche Verwaltung (vgl. u. a. Brecht 1999: 115, 117; Ambrosy/Hinsenkamp 2001: 139 f.).

Die Prozesskostenrechnung geht die willkürliche Gemeinkostenverrechnung an. Sie versteht Prozesse, die zu einem Produkt führen, als Kostenverursacher (vgl. u. a. Homann 2005b: 95; Gröske/Maier 2001: 270; Zimmermann 1993: 178). Damit liefert sie einen Beitrag zur verursachungsgerechten Kostenzuordnung (vgl. Buschor 1996: 74). Anvisiert werden Kostentransparenz, Effizienzsteigerung im Prozessablauf - nicht wertschöpfende Prozesse werden aufgedeckt (vgl. Siems 2005: 79 m. H. a. weitere Quellen) - und Verbesserung der Kalkulationsergebnisse (vgl. Kümpel 2004: 1022; Brecht 1999: 123). Durch die gesteigerte Kostentransparenz wird schließlich das Kostenbewusstsein intensiviert (vgl. Zimmermann 1993: 178; Reichmann/Haiber 1994: 188; Homann 2005b: 98).

Auf eine Prozesskostenrechnung als Grundlage der Produktkostenkalkulation wird zumeist verzichtet (vgl. Horváth 2000: 38 m. H. a. Schwarze 1999), was neben der Eignung der Bezugsgrößen (vgl. Siems 2005: 81) v. a. auf den Grundsatz „Einfachheit vor Genauigkeit“ zurückzuführen ist. Die Prozesskostenrechnung ist äußerst aufwändig (vgl. Lüder 2001: 66; Ka-

³²⁶ Kostenträger können aber nur dann als Vergleichsmaßstab (siehe eingehend dazu Heiß 2000: 198) dienen, wenn sie einheitlich definiert wurden, was u. a. eine in der Praxis nicht anzutreffende einheitliche Verrechnung der Gemeinkosten voraussetzt (vgl. Siems 2005: 95 m. H. a. Weber/Hunold 2002: 40).

³²⁷ Siehe dazu Brecht 1999: 118 ff.; Kümpel 2004: 1022 f.; Ambrosy/Hinsenkamp 2001 139 ff.; Homann 2005b: 95 ff.

³²⁸ Sie setzt eine Plan- oder Ist-Kostenrechnung voraus (vgl. Gröske/Maier 2001: 268; Brede 2005: 95) und baut auf der Kostenarten-, -stellen und -trägerrechnung auf (vgl. Brecht 1999: 117; Zimmermann 1993: 181). Die Prozesskostenrechnung ist als Vollkostenrechnung angelegt. Um deren Nachteile zu eliminieren (vgl. Kap. 4.3.1.2), kann sie um eine Teilkostenrechnung ergänzt werden (vgl. Kümpel 2004: 1025; Kückelhaus 1999: 193; Zimmermann 1993: 197). Eine gänzlich verursachungsgerechte Verrechnung der Gemeinkosten ist unmöglich (vgl. Lüder 2001: 57; Reichmann/Haiber 1994: 189).

³²⁹ In Dienstleistungsunternehmen ist die verursachungsgerechte Gemeinkostenverrechnung eine Herausforderung (vgl. Kümpel 2004: 1022). Die Prozesskostenrechnung stammt aus der Industrie, wo i. d. R. standardisierte Abläufe gegeben sind (vgl. Ambrosy/Hinsenkamp 2001: 139). Sie fokussiert ferner repetitive Tätigkeiten, für die ein quantitativer Beurteilungsmaßstab gefunden werden kann. Daher ist sie kaum für innovative und dispositive Tätigkeiten geeignet (vgl. Lammers 2004: 102; Gröske/Maier 2001: 272), die in öffentlichen Verwaltung oft vorherrschen. Ihre Anwendung empfiehlt sich deshalb womöglich nur bei standardisierten Verwaltungsabläufen (vgl. Siems 2005: 22 f., 81).

plan/Anderson 2005: 86 ff.; Siems 2005: 82) und somit wohl für Verwaltungen ohne jegliche KLR-Erfahrung nicht empfehlenswert (vgl. Finken 1999: 230).

4.3.1.2 Verrechnungsbasis der KLR

In der Vergangenheit fanden u. a. zur Gebührenkalkulation hauptsächlich Ist-Kostenrechnungssysteme auf Vollkostenbasis Anwendung. Dieses Kostenrechnungssystem gleicht der Kameralistik (vergangenheitsorientiert) am ehesten (vgl. Ambrosy/Hinsenkamp 2001: 139; Reichard 2003a: 127), die Dokumentationsfunktion steht im Mittelpunkt (vgl. Siems 2005: 90 f.). Die Neue Steuerung mit gesteigertem Planungs-, Steuerungs- und Kontrollanliegen erfordert jedoch verstärkt eine Plankostenrechnung auf Teilkostenbasis (vgl. Siems 2005: 76; Reichard 2004b: 347). Je nach Sachverhalt kann sich aber auch eine Parallelrechnung von Teil- und Vollkostenbasis (kurz- vs. langfristig) anbieten (vgl. Brüggemeier 1998: 62; Gröske/Maier 2001: 271).

- Charakteristisch für die Vollkostenrechnung ist die Verrechnung aller anstehenden Kosten auf Kostenstellen und -träger (vgl. Brecht 1999: 115 f.), was zu unterschiedlichen Wertungen führt. Die Vollkostenrechnung wird einerseits wegen des hohen Fixkostenanteils (Personalkosten) in der Verwaltung empfohlen (vgl. Speier 2002: 40; KBI 1995: 27), andererseits aufgrund einer nicht verursachungsgerechten Kostenzuordnung (pauschale Schlüsselung der Gemeinkosten bzw. der Proportionalisierung der Fixkosten) abgelehnt (vgl. Brecht 1999: 116 m. H. a. Rau 1994; Finken 1999: 228). Dadurch sowie wegen der fehlenden Berücksichtigung der zeitlichen Abbaubarkeit von Fixkosten kann sie sowohl kurzfristig (Budget) als auch langfristig zu schwerwiegenden Fehlentscheidungen³³⁰ führen (vgl. u. a. Siems 2005: 92; Lüder 2001: 63).
- Die Teilkostenrechnung trennt in variable und fixe Kosten bzw. Einzel- und Gemeinkosten. Es werden nur variable oder relative Einzelkosten auf die Kostenträger verteilt (vgl. Speier 2002: 42). Deshalb wird sie gegenüber der Vollkostenrechnung präferiert (vgl. Zimmermann 1993: 174; Osner 2001: 213), wobei zu bedenken ist, dass wegen des hohen Anteils fixer Gemeinkosten die Manövriermasse der Teilkostenrechnung gering ist (vgl. Speier 2002: 43). Durch die konkretere Verteilung der Kosten bietet sie informative Hinweise über Kostenschwerpunkte und Unwirtschaftlichkeiten (vgl. Gröske/Maier 2001: 265). Die Teilkostenrechnung ermittelt „[...] nur die entscheidungsrelevanten Kosten [...], die für die Planung und Entscheidung über Alternativen benötigt werden“ (Brecht 1999: 116). Die Deckungsbeitragsrechnung (Erlöse minus variable Kosten) gibt nämlich Auskunft darüber, welches Produkt in besonderem Maße zur Deckung der Fixkosten und darüber hinaus zum „Gewinn“ beiträgt (vgl. Reichard 1987: 328 f.). Damit unterstützt sie bei nicht kostendeckenden Erlösen die Entscheidung, „[...] ob Eigenerstellung oder Fremdbezug für die Verwaltung kostengünstiger ist“ (Brecht 1999: 117).
- Die Ist-Kostenrechnung bildet die faktisch entstandenen Kosten ab und bietet daher kaum steuerungsrelevante Informationen (vgl. Speier 2002: 39). Aufgrund der leichten Erfassung der Ist-Kosten bietet sie sich v. a. für den Einstieg an (vgl. KBI 1995: 27), doch sollte sie im weiteren Verlauf um die Plan-Kostenrechnung erweitert werden (vgl. Schedler 1996: 158 f.; Weiß 2001: 326). Dieser Übergang hat sich in der Praxis zumeist noch nicht vollzogen (vgl. Difu 2005a: 35).

³³⁰ Ist im Allgemeinen eine Vollkostendarstellung zu begrüßen (vgl. Winter 1998: 220; Kückelhaus 1999: 193; Siems 2005: 94 f.), im Hinblick auf Make or buy-Entscheidungen ist der Teilkostenansatz geeigneter. Die Gegenüberstellung sämtlicher Verwaltungskosten mit den Kosten der Privatwirtschaft blendet nämlich aus, dass die Verwaltung eine völlig andere, nicht vergleichbare Kostenstruktur aufweist (vgl. Schedler 2005: 417). Die Teilkostenrechnung ist v. a. dort, wo Kosten nicht beeinflussbar und somit für die kurz- und mittelfristige Steuerung irrelevant sind, angeraten (vgl. Pede 2000: 277; Bals 2005: 337). EU-Wettbewerbsrecht spricht jedoch für die Vollkostenrechnung.

- „Die KLR [...] muss als Planungsinstrument ausgebaut werden“ (Pook/Tebbe 2005: 98), sodass jede Rechnung (KLR, Wirkungs- oder Nutzenrechnung) sowohl auf Plan- als auch auf Ist-Basis erfolgen sollte (vgl. Schedler/Proeller 2002: 203). Der fehlende Wettbewerb verleiht ihr im öffentlichen Bereich einen noch größeren Stellenwert als in der Privatwirtschaft (vgl. Reichard 1987: 328), da sie eine Gegenüberstellung von Plan- und Ist-Daten sowie eine Abweichungsdarstellung und -analyse umfasst (vgl. u. a. Schedler 1996: 159; Brecht 1999: 125). Die Plan-Kostenrechnung ist eine wichtige Grundlage des Controlling (vgl. u. a. Brüggemeier 1998: 63; Zimmermann 1993: 167) und ein Bindeglied zwischen Ziel- und daraus abgeleiteter Programmplanung einerseits und der Budgetierung andererseits (vgl. Siems 2005: 96).

4.3.2 Doppik

Funktionsweise der Doppik

Die Doppik basiert auf Geschäftsvorfällen, die systematisch und vollständig aufgezeichnet werden. Sie ist gekennzeichnet durch eine zweifache Erfolgsermittlung und die Buchung eines Geschäftsvorfalles auf zwei Konten. Die Doppik besteht aus mehreren Rechnungssystemen³³¹, die miteinander verbunden sind und unterschiedliche Tatbestände erfassen (vgl. Tab. 4-12).

Kapitalflussrechnung / Finanzrechnung		Vermögensrechnung			Ergebnisrechnung
Einnahmen + Anfangsbestand an finanziellen Mitteln	Ausgaben	Vermögen (ohne finanzielle Mittel)	Schulden	Aufwand / Kosten (Mitteleinsatz)	Erträge (Gebühren und Finanzierungsbeiträge)
	Liquiditätssaldo (Endbestand an finanziellen Mitteln)		Ergebnissaldo (Nettoressourcenkonsum bzw. -ertrag)		
Liquidität		Bestandsänderung			Erfolg
Zeitraumbezug		Zeitpunktbezug			Zeitraumbezug

Tab. 4-12: Rechnungswesenssystematik (Quelle: Pede 2000: 275 m. H. a. KGSt-Bericht 10/1995: 26)

Darauf setzt ein angepasstes Haushaltswesen auf, das Planwerte für Erträge und Aufwendungen (Ergebnishaushalt /-rechnung) sowie Einzahlungen und Auszahlungen (Finanzhaushalt / -rechnung) enthält (vgl. u. a. Lüder 1997a: 254 ff.; ders. 2006: 188, 197 f.; Schwarting 2006: 561 ff.). Das „Neue Öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen“ ist nur an den privatwirtschaftlichen Bereich angelehnt³³² (vgl. Lüder 2006: 188), die Übernahme der privatwirtschaftlichen Doppik scheidet aus (vgl. u. a. ders. 1997a: 253; ders. 1998: 219; ders. 2001: 98).

Entwicklungen

War bis Mitte der 1990er Jahre die Umstellung auf ein neues Rechnungssystem in der Praxis kaum angedacht (vgl. u. a. Frischmuth 1996: 25; KGSt 1998a: 38), wies Budäus (1999: 337) Ende der 1990er Jahre auf den „Wachstumsmarkt“ Doppik hin, der durch die NPM-Reformdiskussion (vgl. ders. 2004a: 76) bzw. den weit verbreiteten Produktansatz (vgl. Reichard 2004b: 346) profitierte. Angesichts der Offenlegung der desolaten Finanzlage (vgl. Bals/Hack 2002: 92; Lüder 2003: 11; Janning 1999: 133) und der Ergänzung der Kameralistik um die KLR (vgl. Vogelpoth 2003: 277, Brüggemeier 1998: 233) setzte aber kein Doppikboom ein. Die leichtere Durchsetzbarkeit³³³ und ein geringerer Veränderungsaufwand (vgl. Brüggemeier 1998: 66) waren v. a. vor der gesetzlichen Novellierung gewichtige Argumente für die erweiterte Kameralistik, die überdies durch die

³³¹ Auf die Komponenten soll nicht vertieft eingegangen werden. Hierzu sei auf Lüder (2006: 193 ff.) verwiesen.

³³² Vgl. dazu auch Lüder 2001: 43 ff.; Schwarting 1997: 48; Brecht 1999: 128 ff. jeweils m. H. a. weitere Quellen

³³³ Die bisherige Kameralistikspezialisierung ist ein Hindernis der Doppikeinführung (vgl. SMC 2006: 12 f.).

Hausmacht der Kameralistik und ein unzureichendes betriebswirtschaftliches Know-how (vgl. Ambrosy/Hinsenkamp 2001: 137 f.) getragen wurde. Deshalb gilt die BRD im internationalen Vergleich als Spätstarter (vgl. u. a. Lüder 2003: 21 ff.; ders. 1999b: 2, 4), schließlich lösten erst Gesetzesänderungen³³⁴ der Bundesländer grundlegende Änderungen aus (vgl. ders. 2003: 17 f.; ders. 1999a: 45; Difu 2005a: 21).

2003 legte sich die Innenministerkonferenz auf die Doppik fest. Ohne das zuvor definierte Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik aufzugeben, wird nun auch von der erweiterten Kameralistik eine vollständige Ressourcenverbrauchsdarstellung verlangt (vgl. IMK 2003: 5). Obgleich die Doppik nunmehr in den meisten Bundesländern (in Zukunft) vorgeschrieben ist (vgl. Abb. 4-3), stagniert³³⁵ der Implementierungsprozess (vgl. Budäus 2006: 178).

		Übergangsfristen		Gesetzliche Grundlage
		Beginn	Ende	
Doppik				
Alte Bundesländer	BW	2009	2016	Gesetz vom 22. April 2009
	NDS	2006	2012	Gesetz vom 15. November 2005
	NRW	2005	2009	Gesetz vom 16. November 2004
	RP	2007	2009	Gesetz vom 2. März 2006
	SL	2007	2009	Gesetz vom 12. Juli 2006
Neue Bundesländer	BRA	2008	2011	Gesetz vom 8. Dezember 2007
	MV	2008	2012	Gesetz vom 14. Dezember 2007
	SN	2006	2013	Gesetz vom 7. November 2007
	SA	2006	2011	Gesetz vom 22. März 2006
	TH	2009	k. A.	Gesetz vom 19. November 2008
Wahlrecht zw. Doppik und (erweiterter) Kameralistik				
BY (Kameralistik)		2007		Gesetz vom 8. Dezember 2006
HE (erw. Kameralistik)		2005	2009	Gesetz vom 31. Januar 2005
SH (Kameralistik)		2005		Gesetz vom 14. Dezember 2006

Abb. 4-3: Doppik in Deutschland (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis eigener Recherchen)

Erweiterte Kameralistik

In der Praxis wird vielerorts die erweiterte Kameralistik als ausreichend leistungsfähig für die neue Steuerungssystematik empfunden (vgl. u. a. Reiner mann 1994: 49; Färber 1998: 195; Janning 1999: 133). Sie hält an der kameralen Buchungsweise fest und ergänzt sie um KLR³³⁶ und Vermögensrechnung³³⁷. Die KLR kann somit nur alle zahlungswirksamen Transaktionen abbilden. Für die zahlungsunwirksamen Transaktionen sind Nebenrechnungen notwendig (vgl. u. a. Brede 2005: 194 ff.; Homann 2005: 84 ff.), sodass die erweiterte Kameralistik aufwändig³³⁸ und fehleranfällig ist (vgl. u. a. Lüder 2001: 7, 14 f.; Freudenberg 1998b: 235; Budäus 1999: 339). „Von der erweiterten Kameralistik geht [...] das falsche Signal hinsichtlich der Ernsthaftigkeit der Reformbemühungen

³³⁴ Keine haushaltsrechtliche Norm verbot die Doppik (vgl. Mahnkopf 1996: 122), sie konnte bis zur Novellierung der Gemeinde(haushaltsver)ordnungen parallel zur Kameralistik betrieben werden (vgl. Wichmann 1997: 210 f.).

³³⁵ Das neue kommunale Rechnungswesen wurde von Lüder entwickelt und erstmals in der Großen Kreisstadt Wiesloch eingesetzt (vgl. u. a. Budäus 2006: 177). 2004 war die Doppik-Realisierung kaum fortgeschritten: Die NKF-Einführung lief schleppend an (vgl. SMC 2006: 26), bundesweit bestätigen nur vier Städte den Betrieb des doppischen Rechnungswesens (vgl. Difu 2005a: 25 f.). Laut HBS-Studie ist die Doppik in weniger als 10% der Städte im Einsatz, 50,2% der Städte bauen sie auf (vgl. Bogumil u. a. 2007: 39 f., 54).

³³⁶ Die Doppik führt ohne KLR nicht zu mehr Effizienz im Verwaltungshandeln. Nur die KLR weist Kosten aus und schafft somit ein verstärktes Kostenbewusstsein (vgl. u. a. Schwarting 1997: 49; KGSt 1996a: 55; Speier 2002: 141 f.).

³³⁷ Die Vermögensrechnung zielt auf die Vermögenserhaltung ab und stellt Informationen über erfolgte Investitionen und deren Finanzierung bereit (vgl. Reichard 1987: 297 ff.). Mit der Vermögensrechnung verbunden ist die Ergebnis- bzw. Erfolgsrechnung, die den Zielen der Substanzerhaltung und der gerechten Belastung der Nutzergenerationen dient. Sie stellt Aufwendungen und Erträge gegenüber und zeigt somit die Quellen des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs (vgl. Pünder 2006a: 81 f.).

³³⁸ Mehrere Rechnungssysteme sind in der Doppik verknüpft. Sie ist anders als die Kameralistik nicht ausschließlich extern ausgerichtet, sodass ein passgenaues Aufsetzen der intern orientierten KLR leichter ist (vgl. Ambrosy/Hinsenkamp 2001: 135; Schwarting 1997: 47 f.). Der überwiegende Teil der Kostenarten liegt nämlich als Aufwand der Doppik vor (vgl. Buschor 1996: 73; Lüder 2001: 63; ders. 1997: 251).

aus [...]“ (Lüder 2001: 15; ähnlich Budäus 2006: 176), sie ändert nicht „[...] das tradierte Denken und Handeln in Ausgaben und Einnahmen [...]“ (Budäus 1999: 328). Inputorientierung und Geldverbrauchs-konzept schränken die Wirksamkeit der KLR, die die Defizite der Kameralistik nicht vollends kompensieren kann, ein (vgl. Lüder 2001: 29). Die Optimierung der Kameralistik kann deshalb lediglich als „Einstieg in den Ausstieg“ (Gornas 1998: 211) gelten. Zahlreiche Gründe³³⁹, die v. a. auf der Verbindung der drei Rechnungsebenen basieren und Defizite der Kameralistik (vgl. Kap. 3.1.2) eliminieren, sprechen für³⁴⁰ die Einführung der Doppik (vgl. dazu u. a. Speier 2002: 26 f.; Kückelhaus 1999: 186 f.; Brede 2005: 195 f.).

4.3.3 Auswertung

KLR-Einführung (Frage 10.21)

Die KLR wird von rund Zweidrittel der Befragten bejaht. Die Zustimmung der Reformbeauftragten ist unter-, die der Mehrfraktionsvorsitzenden überdurchschnittlich. Fernerhin ist der Implementierungsstand in den EWKn 1 (n = 7) und 2 (n = 14) am größten (> 75%), in der EWK 3 (48,1%) am geringsten. Ein OW-Unterschied besteht nicht (vgl. Tab. 4-13).

Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	123	65.0	0.192	69.6	80.8	60.0		56.4	0.265	63.0	70.0	48.1	78.6	100	0.011	64.9	66.7

Tab. 4-13: Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung

Gestaltung der KLR (Fragen 10.21.1 und 10.21.2)

Weisen Studien oftmals auf ein Fehlen der Kostenträgerrechnung hin, kann dieser Befund nicht bestätigt werden. Zwar sind Kostenarten und -stellenrechnung häufiger im Einsatz, doch bejahen fast Zweidrittel der Teilnehmer eine Kostenträgerrechnung. Wie erwartet dominiert die Ist-Kostenrechnung (48,6%) auf Vollkostenbasis (64,9%). Die Prozesskostenrechnung wird stets verneint (vgl. Tab. 4-14).

Gestaltung der KLR („angegeben“)	Gesamt		Akteur						Einwohnerklassen						Ost-West-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Kostenartenrechnung	37	86,5	0,281	75,0				95,2	0,322	75,0	100	87,5	100	100	0,094	85,7	100
Kostenstellenrechnung	37	86,5	0,133	81,3				90,5	0,322	75,0	100	87,5	100	100	0,094	85,7	100
Kostenträgerrechnung	37	73,0	0,202	62,5				81,0	0,269	68,8	83,3	75,0	50,0	100	0,123	74,3	50,0
Prozesskostenrechnung	37	0	–	0				0	–	0	0	0	0	0	–	0	0
Vollkostenbasis	37	64,9	0,156	56,3				71,4	0,333	50,0	66,7	75,0	100	66,7	0,173	62,9	100
Teilkostenbasis	37	21,6	0,071	25,0				19,0	0,326	18,8	0	25,0	50,0	33,3	0,163	20,0	50,0
Istkostenbasis	37	48,6	0,291	31,3				61,9	0,434	25,0	66,7	75,0	50,0	66,7	0,006	48,6	50,0
Plankostenbasis	37	29,7	0,090	25,0				33,3	0,194	31,3	16,7	25,0	50,0	33,3	0,154	31,4	0

Tab. 4-14: Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung

³³⁹ Der Nutzen des NKF wird von Praktikern immer mehr erkannt. Außerordentliche Zustimmung erfahren die Darbietung eines Überblicks über die Finanzsituation des „Konzern Stadt“ (89%), die Verbesserung der Steuerung (81%) und die Förderung einer Mittelfristorientierung (75%), Abschreibungen (86%) und die Darstellung des Vermögenswertes (89%) (vgl. SMC 2006: 16 ff.).

³⁴⁰ Neben weniger gewichtigen Argumenten wie die Nutzung einer einheitlichen Software (vgl. u. a. Frischmuth 1996: 26; Brüggemeier 1998: 233) und der Angleichung öffentlicher und privatwirtschaftlicher Qualifikationsprofile (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 30; Brecht 1999: 136) bietet sich die Chance zur Vereinheitlichung des städtischen Rechnungswesens (vgl. u. a. Lüder 1998: 219; Schwarting 2006: 569), wovon die Steuerung (vgl. Schulte 1998: 219; Banner 1993b: 66) und die Darstellung der finanziellen Lage der Gebietskörperschaft (vgl. Lüder 2001: 11 f., 29; Budäus 2004a: 86; Srocke 2002: 77) profitieren.

Auf eine weitere detaillierte Untersuchung der Kostenrechnungs- und Rechnungswesenkomponenten wird wegen der geringen Anzahl gültiger Angaben verzichtet.

Gestaltung des Rechnungswesens (Frage 10.22)

Die Kameralistik ist weiterhin das kommunale Rechnungswesen: Rund Dreiviertel der Befragten bestätigen die Kameralistik, die nur selten um eine Vermögens- und/oder Ergebnisrechnung ergänzt wird (vgl. Tab. 4-15).

Zwar lassen die geringen Fallzahlen keine repräsentativen Aussagen zu, doch deutet sich an, dass eher größere und westdeutsche Städte (n = 60) mit einem neuen Rechnungswesen arbeiten. Dies trifft ebenso auf die Einführung der Vermögens- und Erfolgsrechnung zu (vgl. Tab. 4-15).

Gestaltung des (neuen) Rechnungswesens (Ja)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Kameralistik besteht weiterhin	65	75,4	0,007	75,0				75,6	0,331	74,1	90,0	81,0	25,0	66,7	0,163	73,3	100
Vermögensrechnung	41	43,9	0,160	33,3				50,0	0,190	47,4	60,0	36,4	25,0	50,0	0,196	46,2	0
Erfolgsrechnung	41	14,6	0,048	12,5				16,0	0,281	23,8	0	9,1	0	0	0,116	15,8	0

Tab. 4-15: Gestaltung des neuen Rechnungswesens

4.4 Ziele

Voraussetzungen und Einwände

Die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung (vgl. Kap. 2.4.4), die Eingriffe der staatlichen Ebene in die kommunale Selbstverwaltung (vgl. Kap. 2.1, 2.1.3, 2.3, 3.1.1), die Ressentiments der Verwaltungsmitglieder und die Logik des politischen Wettbewerbs (vgl. Kap. 5.4.4.1.2) lassen Zweifel an der Realisierbarkeit der Zielsteuerung aufkommen. Sie ist u. U. nicht für alle Steuerungsbereiche³⁴¹ geeignet (vgl. Kückelhaus 1999: 146 m. H. a. Budäus 1987: 238), wozu in erster Linie sehr dynamische, hoch komplexe oder neuartige Situationen zählen (vgl. Weinert/Scheffler 2003: Sp. 337; Brecht 1999: 44). Dagegen bietet sie sich für stabile und damit planbare Umwelten an (vgl. Brüggemeier 1998: 75).

Vorteile des Zielansatzes

Die Vorteile der Steuerung über Ziele sind vielfältig und überzeugend; Defizite der traditionellen Verwaltung werden aufgegriffen (vgl. Kap. 3.1.1, 3.1.2, 3.1.5). Ziele sind die Voraussetzung für sinnvolles Organisationshandeln, denn sie geben Orientierung (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 254; Jetter 2004: 59; Böllhoff/Wewer 2005: 148). Ohne Ziele fehlt die Grundlage für die Beurteilung des Verwaltungshandelns (vgl. Budäus 1995: 53 f.), Widersprüche zwischen Effektivität und Effizienz können sich ergeben (vgl. Kap. 3.3.1). „Allein die Formulierung von klaren Zielen führt nachgewiesenermaßen zu einer Leistungssteigerung“ (Schedler 1993: 144 m. H. a. Amsler 1991: 98 ff.), denn „[ein] Ziel vor Augen zu haben, hilft wie nichts sonst gegen Müdigkeit, Mutlosigkeit und innere Leere“ (Doppler/Lauterburg 2002: 254). Ziele entfalten eine motivierende Wirkung, die Kreativität der Mitarbeiter wird besser genutzt. Sie unterstützen eine objektive Überprüfung der Arbeitsleistung und somit eine leistungssteigernde Intensivierung der Identifikation der Mitarbeiter mit ihrem Arbeitsplatz (vgl. u. a. Hock 2000: 120; Stein 2001: 159; Hill 1997a: 33). Ziele ermöglichen die Stärkung der Ergebnisverantwortung, die Sicherstellung der Balance zwischen dezentraler Verantwortung und zentraler Steuerung, Transparenz im Steuerungsprozess sowie eine partner-

³⁴¹ Vgl. Kap. 4.4.2

schaftliche Diskussions- und Verwaltungskultur (vgl. Böllhoff/Wewer 2005: 151; Thom/Ritz 2004: 350; Katz 2001: 149). Insbesondere die Verbesserung der Steuerung ist ein Kernaspekt (vgl. Katz 2001: 147; Damkowski/Precht 1995: 19). Entscheidungen und Argumentationen sind nachvollziehbarer und fundierter (vgl. Langthaler 2002: 168; Dumont du Voitel 2001: 195). Inwieweit sich ein tatsächlicher Steuerungsgewinn der Politik einstellt, hängt von der Beschaffenheit des Reformansatzes ab (vgl. Kap. 4.8.5, 7.2.2, 8.1.3), die ihrerseits von der Qualität der Zielformulierung beeinflusst ist.

4.4.1 Zielsphären

Ziele sind zu unterscheiden in übergeordnete, langfristige³⁴² Sachziele (Wirkungsziel) und dazu anzustrebende (operative, kurzfristige) Ziele (Leistungsziele) (vgl. Schedler/Proeller 2002: 121). Aufgabe ersterer, die auch als strategische Ziele³⁴³ bezeichnet werden können (vgl. Belzer 2005: 425), ist die Schließung der Lücke von normativem³⁴⁴ (Leitbild) und operativem Management (vgl. KGSt 2000a: 30 f.; Stein 2001: 159).

Angesichts der Veränderungen im Verwaltungsumfeld (vgl. Kap. 3.2.2) ist eine angemessene Positionierung der Verwaltung in ihrer Umwelt gefragt, denn je. Mit bedürfnisgerechten Lösungen ist Problemen zu begegnen (vgl. Richardson 1996: 90; Hill 1997b: 25). Dazu sind Wirkungsziele „[...] die Voraussetzung, um begründet über die geeigneten und notwendigen Aktivitäten entscheiden zu können“ (KGSt 2000a: 14). Deshalb ist zum einen die in der Praxis dominierende Outputfokussierung abzulehnen, denn sie „[...] ölt die Maschine des Schiffes ohne Beschäftigung mit den Seekarten“ (Mädig 2001b: 367). Zum anderen sind operative aus strategischen Zielen abzuleiten (vgl. Kap. 4.4.2). Des Weiteren besteht „[ohne] eine Gesamtstrategie [...] die Gefahr erheblicher Zielkonflikte“ (KGSt 2000a: 30), die Verfolgung verschiedener operativer Ziele stünde unkoordiniert gegenüber (vgl. Kettiger 2004: 217; Speier-Werner 2006: 331) und die Gefahr zentrifugaler Tendenzen nähme zu (vgl. KGSt 2000b: 12 f.).

Allerdings bietet eine auf Wirkungsziele fokussierte Steuerung keine Vorteile (vgl. auch Kap. 4.2.1.2, 4.8.1), was u. a. den Charakteristika des öffentlichen Sektors geschuldet ist (vgl. Kap. 2.4.4). Umso weniger Ziele durch das eigene Handeln bestimmt sind, desto größer ist die Unsicherheit ihrer Erreichung (vgl. Grunow 1998: 401). Sind Ziele nicht durch eigene Handlungen beeinflussbar, nimmt die Motivation der Mitarbeiter Schaden (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 89 ff.). Ferner lassen sich strategische Ziele kaum bis auf die Mitarbeiterebene ableiten (vgl. Schedler 1993: 143). Ob ihrer großen Planungs- und Umsetzungsrisiken sollten Wirkungsziele deshalb lediglich die Marschrichtung vorgeben (vgl. KGSt 1998c: 26).

Operative Ziele sind i. d. R. Unterziele, die zur Erreichung der Oberziele (strategische Ziele) dienen. Sie sind an kurzfristigen, operativen Entscheidungen orientiert und deshalb besser zu quantifizieren (vgl. Reichmann/Haiber 1994: 189 f.). Allerdings ist der Übergang von strategischen zu operativen Zielen fließend und politisch zu entscheiden (vgl. Stöbe 1998: 326).

³⁴² Strategische Ziele erstrecken sich auf einen mehrjährigen, nicht einheitlich definierten Zeithorizont (vgl. Heinz 2000: 197; Fischer/Unger 2001: 136; Ösze 2000: 46; Brecht 1999: 172; Grünenfelder 1996: 45; Böllhoff/Wewer 2005: 152).

³⁴³ Strategische Ziele sind elementarer Bestandteil des strategischen Managements (vgl. FN 282).

³⁴⁴ Insgesamt führen 58,8% (107) der Teilnehmer die Erstellung eines Leitbildes sowie die Formulierung von Zielen an (0,253**). 16,4% (21) derjenigen, die ein Leitbild bejahen, verneinen die Formulierung von Zielen. Hinsichtlich strategischer Ziele sind es 35,2% (45; 0,322**), bzgl. eines ganzheitlichen Zielansatz 45,1% (46; 0,201*).

4.4.2 Anforderungen an die Zielformulierung

Beteiligung an Zielformulierung und -operationalisierung

Der Aufbau eines konsistenten Zielsystems ist komplex und bedarf der Mitwirkung aller (vgl. KGSt 2000a: 17), obgleich Partizipation³⁴⁵ nicht immer möglich ist (vgl. Thom/Ritz 2004: 347 f.; Osner 2001: 208). Die kooperative Zielformulierung begünstigt voraussichtlich die Qualität der Zielsteuerung, wenn diejenigen, die ein Ziel erreichen sollen, auch an dessen Formulierung beteiligt sind (vgl. Fischer/Unger 2001: 96). Zielvorgaben haben dagegen kein „[...] gemeinsames, gleichgerichtetes Erfüllungsinteresse“ (Hill 1999: 143). Aufgezwungene Ziele fördern Misstrauen (vgl. Pröhl 1998: 56) und verschmälern den Grat zwischen motivierenden und überfordernden Zielen (vgl. Böllhoff/Wewer 2005: 151). Folglich ist ein Dialog gefordert (vgl. Pook/Tebbe 2005: 57; Böllhoff/Wewer 2005: 151), woran die verwaltungskulturelle Dimension des Reforminstruments deutlich wird (vgl. Schedler 1996: 162).

- Mitarbeiter sind bislang zumeist unzureichend in den Visions- und strategischen Planungsprozess³⁴⁶ eingebunden (vgl. Naschold 1997b: 108; Schuster 2004: 368). Dies ist bedenklich, sollte doch ihr Know-how erschlossen werden (vgl. Jetter 2004: 122), was sowohl auf die Zielbildung bzw. -realisierung (vgl. Langthaler 2002: 168) als auch auf die -operationalisierung (vgl. Hammer 1998: 336) wichtig ist. Insbesondere in der Wirkungsbetrachtung wird ein Lernprozess angeregt (vgl. Brecht 1999: 173; Ösze 2000: 73; Speier-Werner 2006: 325).

Die Mitarbeiterbeteiligung baut Kontrollängste ab (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 105) und schafft Identifikation mit der Arbeit³⁴⁷, wovon das Leistungspotenzial profitiert (vgl. Schedler 1993: 106 f.). Mitarbeiter sind motivierter und betreiben die Zielverfolgung intensiver (vgl. Böllhoff/Wewer 2005: 147; Jetter 2004: 132; Budäus 1995: 73; Stöbe 1998: 324), die Effektivität der Leistungserbringung nimmt zu (vgl. Machura 2003b: 450 f.). Die Gefahr vor Sabotageakten (vgl. Siems 2005: 101 f.) wird reduziert und die Reformvorstellung des Mitarbeiters als Mitdenker realisiert (vgl. Meixner 1998: 12). Überdies werden Mitarbeiterziele, die in das ganzheitliche Zielsystem eingewoben werden müssen (vgl. Thom/Ritz 2006: 248, 251, 279 f.; KGSt 2003: 13; Ridder/Hoon 2003: 48; Oechsler 2003: 203 ff.) stärker berücksichtigt und Wirtschaftlichkeits- bzw. Finanzziele akzeptabler. Interessenkonflikte werden gemindert und konkurrierende Ziele vermieden (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 82, 84 f.).

- Die politischen Gestaltungsmöglichkeiten bewegen sich auf kommunaler Ebene innerhalb eines engen Rahmens (vgl. Kap. 2.1, 2.3). Vor diesem Hintergrund und zur Vermeidung der bisherigen Handlungsweisen (vgl. Kap. 3.1.1) ist die federführende Beteiligung der Politik an der (strategischen) Zielentwicklung essenziell. Andernfalls ergäbe sich kein Steuerungsgewinn (siehe Kap. 4.4), Vorbehalte der Politik wären vorprogrammiert (vgl. Böllhoff/Wewer 2005: 152 f.).
- Ebenso sollten Bürger an der (strategischen) Zielformulierung beteiligt werden (vgl. Siems 2005: 39). Der Dialog kann Probleme der Prioritätenbildung und Zielkonkurrenzen aufzeigen und Verständnis für Abwägungsprobleme wecken. Schließlich kann er einen gegenseitigen Lernprozess anregen, sodass letztlich die Effektivität kommunalen Handelns gesteigert werden kann (vgl. Bogumil 2002b: 164).

³⁴⁵ Es bietet sich das Gegenstromverfahren an (vgl. u. a. Böllhoff/Wewer 2005: 149; Damkowski/Precht 1995: 171).

³⁴⁶ Vgl. dazu auch Kap. 4.6.2.3, 4.12.2

³⁴⁷ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.4

Erfüllung allgemeiner Anforderungen

Ziele sollten zunächst inhaltlich sorgfältig beschrieben werden (vgl. KGSt 1998c: 12), denn eine klare Formulierung³⁴⁸ ist essenziell (vgl. Müller 2006c: 82). Ziele müssen nachvollziehbar, verständlich, widerspruchsfrei und exakt formuliert sein, um Missverständnisse auszuschließen und Akzeptanz sicherzustellen (vgl. Fischer/Unger 2001: 96 f.; KGSt 1998c: 25). Nur dann können sie auch handlungsanleitend sein (vgl. KGSt 2000b: 25). Ohne genaue Zielformulierung vergrößern sich die Handlungsspielräume der Verwaltung (vgl. Weiß 2002: 62 m. H. a. Fisahn/Gerstlberger 1997: 16), zu konkrete Ziele zementieren den Status quo (vgl. Heinz 2000: 147). Klare Ziele bedingen ferner eine leichtere Administration der Maßnahmenwahl sowie einen geringeren Abstimmungsbedarf während der Zielerreichung (vgl. Speier-Werner 2006: 331). Ziele sollten darüber hinaus herausfordernd und lösungsweg-neutral sein (vgl. u. a. Heinz 2000: 124; Doppeler/Lauterburg 2002: 261) auf ihre Erreichbarkeit ist zu achten (vgl. u. a. Böllhoff/Wewer 2005: 150 f.; Haßelmann/König 1997: 55).

„Ziele sind nur dann als Steuerungsgröße geeignet, wenn die Zielerreichung festgestellt werden kann“ (KGSt 1991: 22; ähnlich u. a. Reichard 1994: 60; Nullmeier 2005b: 440 f.). Ein Zielsystem muss folglich operational formuliert sein (vgl. u. a. Reichard 1987: 35; KGSt 2000a: 16 f.). Allerdings ist die Operationalisierung zum einen vonseiten der Politik oftmals nicht gewollt (vgl. Mastroiardi 2004: 99; Böllhoff/Wewer 2005: 148), zum anderen bei zahlreichen Zielen schwierig (vgl. Nullmeier 2005b: 432). Die Formulierungsqualität beeinflusst die Leistungsstärke anderer Reforminstrumente: „Produkte, Ziele und Indikatoren hängen praktisch untrennbar miteinander zusammen“ (Schedler/Proeller 2002: 131; siehe auch Ferrari/Tausch 2002: 253; Pook/Tebbe 2005: 130; Langthaler 2002: 165). Insbesondere die Steuerungsunterstützung ist von der Qualität der Zielformulierung abhängig (vgl. u. a. Brüggemeier/Küpper 1992: 570; Pook/Tebbe 2005: 55, 71, 153).

Flächendeckender Ansatz

Internationale Erfahrungen zeigen, dass die Zielsteuerung in Routinebereichen durchaus erfolgreich eingesetzt werden kann. Doch mit zunehmender Politiknähe³⁴⁹ nimmt die Problematik dieses Steuerungsansatzes zu (vgl. Lenk 1997: 145). Im Bereich der Ordnungs- und Leistungsverwaltung ist eine größere Eigenständigkeit der Verwaltung eher denkbar (vgl. Bogumil 2001c: 123; ders. 2003b: 23; Lenk 1997: 152 f.). Dagegen sprechen die Anforderung der Ganzheitlichkeit eines Steuerungsansatzes (vgl. KGSt 1991: 22) sowie die Einengung der Vorteile der Zielsteuerung.

Ableitung der operativen Ziele aus den strategischen Zielen

Die Gesamtheit der Zielelemente stellt das Zielsystem dar, das sich vertikal in Ober-, Zwischen- und Teilziele gliedert. Die untergeordneten Ziele dienen als Mittel zur Erreichung des übergeordneten Ziels (vgl. Reichard 1987: 35). Das Zielsystem³⁵⁰ entspricht weitgehend der Hierarchie (vgl. Stein 2001: 157), was den partizipativen Zielentwicklungsprozess erleichtert (vgl. Böllhoff/Wewer 2005: 149). Die strategischen Ziele als Oberziele bilden die Gesamtaufgabe ab und sind die Spitze des Zielsystems (vgl. u. a. Damkowski/Precht 1995: 172 f.; Reichmann/Haiber 1994: 189). Unzulänglichkeiten bei der Formulierung der Strategie haben also unweigerlich Auswirkungen auf die

³⁴⁸ Die sog. SMART-Regel sollte bei Zielformulierung beachtet werden (vgl. u. a. Jetter 2004: 110 ff.).

³⁴⁹ Vgl. dazu auch Kap. 5.1.4

³⁵⁰ Die Komplexität der Zielstrukturen des PAS (vgl. Kap. 2.4.4) erschwert ein konsistentes Zielsystem (vgl. Siems 2005: 48; Bogumil 2005: 498). Es liegen zumeist vernetzte Zielbeziehungen vor. Deshalb und wegen u. a. der Vielschichtigkeit, Konfliktgeladenheit und zeitlichen Inkonsistenz politischer Ziel ist keine eindeutige Ziel-Mittel-Kette gegeben (vgl. Reichard 1987: 35). Ein stringenter kaskadenförmiger Aufbau einer Zielpyramide ist nahezu ausgeschlossen (vgl. u. a. Naschold 1993: 55 f.; Mastronardi 2001: 5; Oechsler 1992: 319; KGSt 1997a: 11; KGSt 1998c: 27).

operativen Ziele und somit letztlich auf die Umsetzung der Strategie (vgl. Jetter 2004: 151; Andersen 2005: 93). Leiten sich die Outputziele nicht aus Outcomezielen ab, kann die Effizienz zulasten der Effektivität gehen (vgl. Ösze 2000: 46; Ferrari/Tausch 2002: 253; Siems 2005: 31), ohne die Verknüpfung operativer und strategischer Ziele gelingt die Verbindung von operativem und strategischem Management nicht (vgl. Heinz 2000: 157). Es besteht die Gefahr, „[...] die falschen Dinge richtig zu tun“ (Fiedler/Vernau 2001: 32).

Definition von Sach- bzw. Leistungs- und Finanzzielen

Das Zielsystem kann in Leistungsziele (Sachziele) und Formalziele unterteilt werden (vgl. Reichard 1987: 35). Leistungsziele, die im Verwaltungshandeln dominant sind (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 86), stellen den Zweck der Tätigkeit dar (vgl. auch Brede 2005: 15). Die Formalziele geben den finanziellen Rahmen für die Ausgestaltung der Leistungsziele vor (vgl. Schwarting 1997: 34; KGSt 1991: 18). Wichtig ist ein ausgewogener Zielmix (vgl. Böllhoff/Wewer 2005: 150); Wechselwirkungen sind zu beachten (s. o.). Die Vernachlässigung der politischen, qualitativen, sozialen, kulturellen und ökologischen Dimension wird jedoch wegen der stärkeren Betonung der Effizienz befürchtet (vgl. u. a. Korecky 2000: 61; Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 149 ff.). Qualitative Ziele bedürfen in Relation zu Finanzzielen einer Aufwertung (vgl. auch Kap. 3.3.1).

Veröffentlichung der Ziele / Zielerreichung

Leistungsversprechen sind eine Maßnahme zur Erschließung eines enormen Demokratie- und Effizienzpotenzials (vgl. Banner 1997a: 134 f.). Dieses Potenzial kann nur durch die Veröffentlichung der Umsetzung des Versprechens erschlossen werden (siehe auch Kap. 4.10.2.4). Banner (1998: 42; 1995: 86 f.) fordert daher sogar - auch für die Ergebnisse von Leistungsvergleichen (vgl. Kap. 4.15.3.2.2) - verpflichtende Vorgaben.

Politische Prioritäten

Die Berücksichtigung der politischen Prioritäten setzt die Mitwirkung der Politik an der Zielformulierung voraus. Ob der Ressourcenbeschränkung können nicht alle Ziele in gleicher Intensität verfolgt werden (s. o.), weshalb die Ziele auf höchster Ebene durch die Politik gewichtet und in eine Reihenfolge gebracht werden sollten. Politische Prioritäten müssen frühzeitig bekannt sein und für den gesamten Zielformulierungs- und -operationalisierungsprozess handlungsleitend sein (vgl. u. a. KGSt 1991: 22; Budäus/Bucholtz 1997: 324; Reichmann/Haiber 1994: 189 f.). Hierbei dominiert die Subjektivität, die inhaltliche Richtigkeit ist nicht nachprüfbar (vgl. Reichard 2003a: 82).

Zielakzeptanz / -identifikation

Steuerungsansatz und Zielerreichung hängen von der Zielakzeptanz bzw. dem Zielcommitment ab³⁵¹, die als Synonyme³⁵² verstanden werden. Das gilt zum einen für die Politik hinsichtlich ihrer Akzeptanz für die Steuerung auf Abstand (siehe auch KGSt 1996b: 20), zum anderen für die Führungskräfte (vgl. dazu Haßelmann/König 1997: 55) und Verwaltungsmitarbeiter (vgl. dazu auch Kap. 8.1.3, 5.6). Strebt die Führung über Ziele eine leistungssteigernde Stärkung der Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Arbeit an (vgl. Kap. 4.4), setzt dies die Zielakzeptanz bis auf die Mitarbeiterebene voraus (vgl. Jetter 2004: 121). Mitarbeiter sind nur dann zur Zielerreichung motiviert, wenn sie sich mit den Zielen identifizieren (vgl. KGSt 1991: 14; Doppler/Lauterburg 2002: 258). Andernfalls ist die Zielsteuerung in dezentralen Strukturen problematisch (s. o.); die Kontrollkosten wären enorm (siehe dazu auch Siems 2005: 222; Gröske/Maier 2001: 193 f.).

³⁵¹ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.1.1

³⁵² anders Fischer/Unger 2001: 140

Die Beteiligung an der Zielformulierung ist die „[...] beste Möglichkeit den richtigen Akzeptanzlevel zu erreichen [...]“ (Jetter 2004: 138; siehe auch Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 210), denn „Menschen sind eher bereit, sich für etwas einzusetzen, an dessen Entstehung sie mitwirken“ (Speier-Werner 2006: 345). Dies gilt für Politik und Mitarbeiter gleichermaßen (s. o.).

4.4.3 Auswertung

Formulierung von Zielen (Frage 10.7)

Trotz aller Skepsis an der Bereitschaft zur Zielformulierung bestätigen über Dreiviertel der Befragten die Formulierung von Zielen. Überraschend hoch ist der Anteil strategischer Ziele (54,9%), operative Ziele werden unwesentlich häufiger angeführt (vgl. Tab. 4-16).

Formulierung von Zielen ³⁵³	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Strategische & operative Ziele	179	36,9	0,114	44,0	39,3	28,6	32,1	44,7	0,153	33,8	36,7	35,0	31,8	77,8	0,104	39,1	16,7
Strategische Ziele		19,0	0,134	16,0	17,9	14,3	22,6	21,1	0,206	19,5	26,7	7,5	31,8	11,1	0,066	18,0	27,8
Operative Ziele		19,6	0,196	16,0	35,7	20,0	13,2	18,4	0,225*	16,9	16,7	32,5	13,6	11,1	0,104	19,3	22,2
Keine Ziele		24,6	0,230*	24,0	7,1	37,1	32,1	15,8	0,146	29,9	20,0	25,0	22,7	0,0	0,068	23,6	33,3

Tab. 4-16: Formulierung von Zielen

Die Angaben der Akteure unterscheiden sich z. T. sehr. Personalratsvorsitzende (32,1%) und v. a. Vorsitzende der Minderheitsfraktion (28,6%) stimmen der Definition von strategischen und operativen Zielen seltener zu als andere. Das Item „Keine Ziele“ (0,230*) wird von ihnen überdurchschnittlich oft gewählt. Lediglich 7,1% der Mehrheitsfraktionsführer, deren Angaben insgesamt stark von denen der Minderheitsfraktionsvorsitzenden abweichen, verneinen Ziele. Möglicherweise unterscheiden sich die Auffassungen von Zielen oder der Zugang zur Zielformulierung.

Mit Ausnahme der EWK 1 - hier nicht auf Ziele verzichtet - sind die Implementierungswerte in allen EWKn nahezu gleich. In der EWK 3 fällt ein häufiger Verzicht auf strategische Ziele (42,5%) auf. Dort dominieren operative Ziele (67,5%).

Ostdeutsche Teilnehmer (n = 18) führen vglw. oft einen isolierten Zielansatz (strategische oder operative Ziele) an (39,1% vs. 16,7%) oder verneinen gänzlich Ziele (23,6% vs. 33,3%).

Gestaltung der Ziele (Frage 10.7.1)

Die meisten Anforderungen an die Zielformulierung werden mehrheitlich nicht angemessen beachtet. Lediglich die Beachtung politischer Prioritäten und die Formulierung von Sach- und Formalzielen bewertet eine absolute Mehrheit mit „Trifft (voll) zu“ (vgl. Abb. 4-4).

Gelingt die Beteiligung an der Zielentwicklung noch (47,4%), stellt sich die Entwicklung eines konsistenten Zielsystems mehr oder weniger als Problem dar. Annähernd gleich viele Befragte wählen die Antwortoptionen „Trifft (voll) zu“ bzw. „Trifft (gar) nicht zu“. Die Zustimmung ist für die Informierung der Öffentlichkeit über Leistungsversprechen und die Zielerreichung am schwächsten (22,5% vs. 45,2%), die Identifikation mit den formulierten Zielen ist schwach (21,1% vs. 42,2%).

³⁵³ Die Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtdarstellung, die Zusammenhangsmaße auf die einzelnen Items.

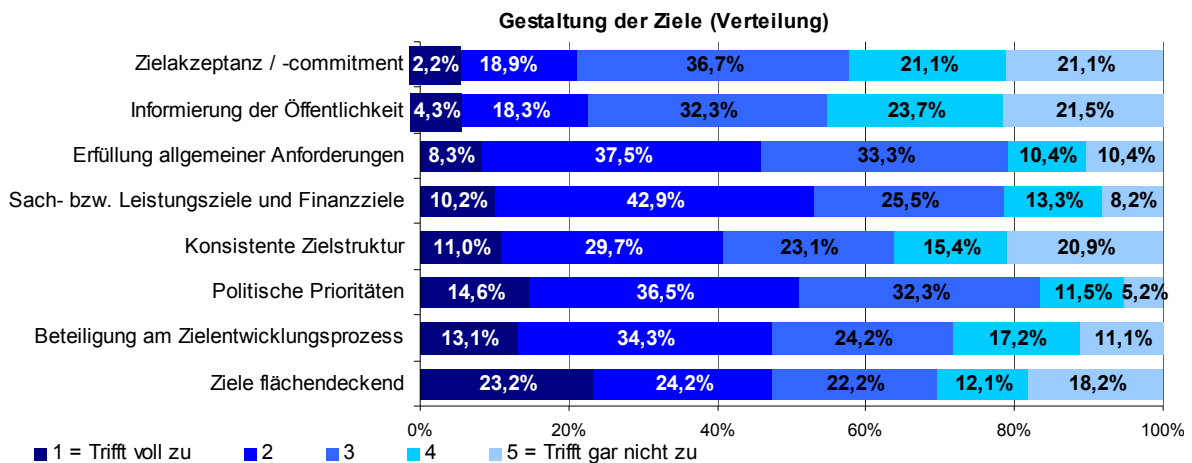


Abb. 4-4: Gestaltung der Zielformulierung

Die Akteure bewerten die Erfüllung der Zielformulierungskriterien sehr unterschiedlich. Die Beteiligung an der Zielformulierung (0,489**), die Zielstrukturkonsistenz (0,477**) sowie der Zielformulierungsindex (0,306**) stehen mit der Akteursvariable in einem statistisch signifikanten Zusammenhang. Sie werden wie die meisten Kriterien von Personalratsvorsitzenden (mit Abstand) am schwächsten eingeschätzt. Die Beteiligung an der Zielformulierung - dieses Item richtete sich gezielt an die verschiedenen Befragungsadressaten - gelingt nicht akteursübergreifend. Personalratsvorsitzenden, die nach der Mitwirkung der Mitarbeiter gefragt wurden, bewerten sehr kritisch. Überraschend unterscheiden sich diesbezüglich die Angaben der Fraktionsvorsitzenden kaum, die eine schwächere Beteiligung attestieren als Bürgermeister. Gravierend sind die Unterschiede zwischen den beiden Fraktionsführern lediglich bzgl. eines flächendeckenden Zielansatzes und der Erfüllung allgemeiner Anforderungen an die Zielgestaltung, die jeweils Minderheitsfraktionsvorsitzende schwächer bewerten. Des Weiteren fällt eine allgemeine zurückhaltende Beurteilung der Zielakzeptanz auf. Personalratsvorsitzende sind diesbezüglich sehr skeptisch (vgl. Tab. 4-17).

Gestaltung der Ziele	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ziele flächendeckend	99	2,78	0,342	2,37	2,46	3,14	3,00		0,036	2,67	2,76	3,16	2,79	2,33	0,125	2,73	3,22
Beteiligung am Zielentwicklungsprozess	99	2,79	0,489**	2,00	2,56	2,52	3,56		0,039	2,79	2,53	2,89	3,13	2,40	0,108	2,79	2,78
Politische Prioritäten	96	2,56	0,335	2,42	2,26	2,48	2,91		-0,019	2,60	2,56	2,35	2,73	2,40	0,120	2,60	2,22
Konsistente Zielstruktur	91	3,05	0,477**	2,84	2,82	2,90	3,47		0,056	2,95	3,00	3,28	3,54	2,00	0,049	3,05	3,13
Sach- bzw. Leistungsziele und Finanzziele	98	2,66	0,240	2,63	2,63	2,60	2,74		-0,038	2,76	2,47	2,61	3,00	2,00	0,099	2,64	2,89
Erfüllung allgemeiner Anforderungen	96	2,77	0,373	2,67	2,54	3,00	2,85		0,097	2,65	2,81	2,95	3,21	2,00	0,183	2,75	3,00
Informierung der Öffentlichkeit	93	3,40	0,403	3,06	3,09	3,33	3,82		0,051	3,32	3,63	3,59	3,38	3,00	0,260	3,40	3,33
Zielakzeptanz/-commitment	90	3,40	0,418	3,12	3,09	3,38	3,80		0,019	3,35	3,53	3,40	3,67	2,80	0,213	3,36	3,78
Zielgestaltungsindex	100	2,92	0,306**	2,63	2,64	2,94	3,25		0,008	2,89	2,93	3,02	3,09	2,36	0,049	2,90	3,05

Tab. 4-17: Gestaltung der Ziele

Die Stadtgröße korreliert nicht mit den Zielformulierungspunkten. Befragte der EWK 1 (n = 6) geben überdurchschnittlich positive Wertungen ab.

Die Gestaltung der Ziele fällt im OW-Vergleich tlw. unterschiedlich aus. Die Zustimmung ostdeutscher Vertreter (n = 9) für flächendeckende Zielformulierungen (2,73 vs. 3,22) ist schwächer; die Zielakzeptanz ist geringer (3,36 vs. 3,78). Politische Prioritäten kommen eher in den neuen Bundesländern zur Geltung (2,22 vs. 2,60).

Der Beziehungen zwischen den Items

Die Identifikation der Akteure korreliert außerordentlich stark und stets signifikant mit den Zielformulierungskriterien, die insgesamt³⁵⁴ stark miteinander korrelieren. Die Identifikation der kommunalen Akteure mit dem Zielsystem wird vermutlich dann aufgebaut, wenn die einzelnen Kriterien³⁵⁵ berücksichtigt sind. Der Zusammenhang zwischen dem Zielindex (ohne Identifikation) und der Identifikation der Akteure mit den Zielen ist äußerst stark (0,766**).

Teilnehmer, die sowohl strategische als auch operative Ziele anführen (n = 49), bewerten die meisten³⁵⁶ Zielitems signifikant besser (Zielindex: 2,63 vs. 3,19**) als diejenigen, die nur einzelne Zielarten benennen (n = 51). Besonders deutlich sind die Bewertungsdifferenzen hinsichtlich eines konsistenten Zielsystems (2,63 vs. 3,44**).

4.5 Zielvereinbarungen

Bedeutung

Zielvereinbarungen sind eine spezifische Ausprägung des MbO-Ansatzes (vgl. Hopp/Göbel 2004: 266 f.). Die Aspekte, die zum Scheitern³⁵⁷ des MbO führten, sind zu vermeiden. Deshalb ist v. a. eine enge Abstimmung mit anderen Reformbausteinen und größte Sorgfalt beim Aufbau des Kontraktmanagements³⁵⁸ wichtig, denn es ist „[für] den Erfolg der Verwaltungsmodernisierung [...] ein zentraler Schlüssel“ (Katz 2001: 152; ähnlich Koch 1998: 451). Es ist das „[...] grundlegende Instrument der outputorientierten Steuerung“ (Stöbe 1998: 326). Kontrakte sind nämlich verbindliche Absprachen zu Leistungen bzw. Produkten nach Quantität und Qualität sowie zu den dafür bereit gestellten finanziellen Mitteln (vgl. KGSt 1998c: 10). Darüber hinaus sind personenbezogene Ziele denkbar (vgl. BMI 2001: 12).

Zielvereinbarungen ermöglichen die Steuerung dezentraler³⁵⁹ Einheiten und verbinden somit „[...] die Flexibilitätsvorteile des Eigenbetriebes mit den Steuerungsvorteilen der Regie“ (Banner 1998: 37). Sie sind Ausdruck eines anzustrebenden kooperativen Führungsstils (vgl. Mastronardi 2004: 113). Neben weitreichenden Steuerungsvorteilen³⁶⁰ (vgl. u. a. KGSt 1998c: 11, 14; Schedler 1996: 131) begünstigen sie als (kooperativ-partizipatives) Steuerungs- und Führungsinstrument eine moderne Organisationskultur und die Mitarbeiterorientierung. Zielvereinbarungen beziehen Mitarbeiter

³⁵⁴ Ausnahme: Kreuzung politische Prioritäten - Anforderungen (vgl. Anhang#Zielgestaltung)

³⁵⁵ Das Item korreliert nicht mit der Beteiligung am Zielentwicklungsprozess am stärksten. Eine Erklärung ist, dass die Teilnehmer nach ihrer Beteiligung an der Zielformulierung und dem allgemeinen Zielcommitment gefragt wurden. Daher ist es denkbar, dass die Befragten zwar intensiv an der Zielformulierung mitwirken, die Beteiligung anderer aber wesentlich schwächer ist und deshalb deren Identifikation kritischer bewertet wird.

³⁵⁶ Ausnahmen: Flächendeckender Ansatz (2,57 vs. 2,98), Beachtung politischer Prioritäten (2,45 vs. 2,67).

³⁵⁷ Das MbO scheiterte u. a. an dem Versuch, einen privatwirtschaftlichen Ansatz ohne Anpassung auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen (vgl. u. a. Sensburg 2004: 59 m. H. a. Wallerath 1997: 1; Ösze 2000: 19 m. H. a. weitere Quellen) bzw. diesen in traditionelle Verwaltungsstrukturen einzupassen (vgl. Wegener 2002: 48; Osner 1999: 103).

³⁵⁸ Zielvereinbarungen haben eine Steuerungs-, Koordinations-, Führungs-, Kontroll-, Motivations-, soziale und PE-Funktion (vgl. BMI 2001: 7 f.).

³⁵⁹ Zielvereinbarungen sind einerseits nur in dezentralisierten Strukturen sinnvoll (vgl. u. a. Schedler 1996: 119; KGSt 1998c: 15), andererseits sind sie besonders dezentralisierten Strukturen gefordert (vgl. u. a. Katz 2001: 147; KGSt 1994: 8; Töpfer 2000b: 162). Ihre Bedeutung gewinnt mit dem Dezentalisierungsgrad (vgl. Schwarting 1997: 54). Unter ihrem Dach kommen ferner Output- und Wettbewerbsorientierung koordiniert zum Einsatz (vgl. Winter 1998: 175).

³⁶⁰ Nur 54% der Bürgermeister und 37% der Personalratsvorsitzenden der Städte mit Zielvereinbarungen attestieren eine Verbesserung der Kontrolle des Rates über die Verwaltung (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2006: 366). Allerdings stellt sich in diesem Kontext die Frage, inwieweit das Kontraktmanagement mit anderen Reformelementen verwoben ist.

intensiv aktiv ein (vgl. Jetter 2004: 132) und gelten damit als zentrales Reformelement zur Steigerung der Arbeitszufriedenheit und der Motivation der Beschäftigten (vgl. BMI 2001: 7; Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 112, 204). „Die Zielvereinbarung ist das Konzept, mit dem man die Aktivierung [...] der Leistungspotenziale der Mitarbeiter am einfachsten [...] erreichen [...]“ (Fischer/Unger 2001: 92) und die Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Aufgabe steigern kann (vgl. Hill 1999: 142, 144; Stein 2001: 162). Deshalb und wegen der Eliminierung interner Koordinationsprobleme³⁶¹ können Effektivität und Effizienz gesteigert werden (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 117; Jetter 2004: 133, Reichard 2003a: 130).

Der Einsatzbereich des Kontraktmanagements ist möglicherweise beschränkt (vgl. Weiß 2002: 100; Difu 2005a: 50). Die Restriktionen der Zielsteuerung (vgl. Kap. 4.4) beziehen sich auch auf die Steuerung mit Zielvereinbarungen. Sind zum einen Routineaufgaben ihr primäres Einsatzgebiet (vgl. Bogumil 2005: 498), werden sie zum anderen oftmals nur als Zielabsprache im Rahmen des in die Personalentwicklung eingebetteten Mitarbeitergesprächs verstanden (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 11). Die Integration der Zielvereinbarung in die strategische Gesamtsteuerung (vgl. dazu ebd.: 40 ff.) unterbleibt zumeist (vgl. auch Hill 1999: 143; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 203) genauso wie die Verbindung der strategischen mit der personalen Ebene (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 24). Dadurch bleiben Potenziale zur individuellen Motivation der Mitarbeiter zugunsten der allgemeinen Zielerreichung unerschlossen (vgl. ebd. 113; Brede 2005: 16; Koch 1998: 443, 453) und Zielvereinbarungen verlieren für Steuerungszwecke an Wert (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 194 f.).

4.5.1 Anforderungen an Zielvereinbarungen

Ein genauerer Blick auf die Anwendung und Gestaltung der Zielvereinbarungen empfiehlt sich, denn aus der Praxis bekannt ist, dass Zielvereinbarungen häufig ihren eigentlichen Zweck verfehlen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 253). Ob ihrer Bedeutung wären Gestaltungsdefizite fatal.

Abbildung des Zielsystems

„Ziele sind [...] Grundlage der Zielvereinbarungen [...]“ (Brecht 1999: 170). Zielvereinbarungen müssen das städtische Zielsystem abbilden. Andernfalls verfehlen sie ihren Sinn. Darüber hinaus überträgt sich die Qualität des Zielsystems auf die Güte des Kontraktmanagements (vgl. Kap. 4.4.2). Die Zielvereinbarungen der nachgelagerten Ebene müssen alle Zielbeiträge erfassen, die das Ziel der vorgelagerten Ebene ermöglichen (vgl. Jetter 2004: 134). Letztlich soll sich die Strategie in der Mitarbeiterzielvereinbarung wiederfinden (vgl. Ösze 2000: 155).

Wesentliche Inhalte

Um auf Basis von Zielvereinbarungen zu steuern, müssen sie alle relevanten Steuerungsaspekte umfassen. Eine Fokussierung auf betriebswirtschaftliche Kenngrößen (vgl. auch Kap. 4.4.2) ist wie die Ausblendung qualitativer³⁶² Informationen (vgl. Nullmeier 2005b: 440) und der Soll-Größen der Leistungserbringung (Sachziele) (vgl. Hill 1999: 142) unzureichend. Neben den in Kap. 4.5 genannten Aspekten sind insbesondere die Gestaltung der Berichterstattung (vgl. KGSt 1996b: 23) sowie die Indikatoren und Kennzahlen zur Messung³⁶³ der Zielerreichung zu nennen (vgl. Winter

³⁶¹ Vgl. Kap. 3.1.3, 4.16.2.2

³⁶² Vgl. dazu auch Kap. 4.10

³⁶³ In der Praxis stellen sich diesbezüglich große Probleme dar (vgl. Bogumil u. a. 2007: 56; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 137). Laut HBS-Studie sind die Steuerungsinformationen der Zielvereinbarungen zwischen Vertretungskörper-

1998: 200). Gleichwohl ist eine „Kontraktbürokratie“ (KGSt 1998c: 11) zu vermeiden, wesentliche Koordinationsaspekte sind in den Fokus zu stellen (vgl. Osner 2001: 209). Hierzu tragen allgemeine, überjährige Bestimmungen bei, die sich auch auf Eingriffsrechte³⁶⁴ (vgl. Frischmuth 2001b: 98; Winter 1998: 235; BMI 2001: 7 f.) beziehen können.

Art des Abschlusses (Dialog / Partizipation)

Um die Vorteile der Zielvereinbarungen (vgl. Kap. 4.5) zu erschließen, ist Abstand von traditionellen Verhaltensweisen zu nehmen. Zielvereinbarungen „[...] müssen zwischen den Partnern ausgehandelt werden“ (Böllhoff/Wewer 2005: 147). Ein konsensualer und kooperativer Umgang ist anzustreben (vgl. Sensburg 2004: 50; KGSt 1998c: 23), schließlich liegt Zielvereinbarungen ein „partizipativ-kooperatives Verhältnis“ (Wewer 2001c: 247) mit einem hohen Maß an Freiwilligkeit (vgl. Osner 2001: 206 f.) zugrunde. Ziel konsensualen Handelns ist die Herstellung einer Win-Win-Situation (vgl. Sensburg 2004: 61 f.): Realistischere Ergebnisse und eine größere Akzeptanz³⁶⁵ wirken sich positiv auf Motivation und Zielerreichung (vgl. u. a. KGSt 1998c: 13; Jetter 2004: 132; Reichard 2003b: 228) sowie Koordination (vgl. Kap. 4.4.2) aus. Die Anzahl an Zielkonflikten ist u. U. geringer, die Abstimmung zwischen Zielen und Ressourcenaufwand besser (vgl. Doppeler/Lauterburg 2002: 258). In der Praxis dominieren jedoch dirigierte Zielvereinbarungen (vgl. Herbing 2004: 363), die als Kontrollmechanismus aufgefasst werden (vgl. Pröhl 1998: 56) und Ängste schüren (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 67). Damit wird die Dezentralisierung untergraben (vgl. Wewer 2001c: 247).

Handlungsspielräume

Damit in Verbindung stehen Handlungsspielräume, die es zwar einerseits zu koordinieren gilt (vgl. Kap. 4.4), die andererseits aber nicht zu eng³⁶⁶ formuliert sein (vgl. Mäding 2005: 350) und Konditionalsätzen gleichen (vgl. Sensburg 2004: 145 f.) dürfen. Damit wäre das Kontraktmanagement gefährdet (vgl. Strünck 1997: 167 f.). Der Detaillierungsgrad ist situationsspezifisch anzupassen (vgl. KGSt 1998c: 15) und auf jeder Kontraktebene unterschiedlich (vgl. ebd.: 8). Eingeschränkte Handlungsspielräume drohen primär auf der Mitarbeiterebene, was den positiven Dezentralisierungseffekten entgegensteht (vgl. u. a. Jetter 2004: 132; Koch 1998: 448). Es drohen Kontrolle und Abhängigkeit; der angestrebte Kulturwandel ist gefährdet (vgl. Weibler 1997: 194).

Pflicht

Vorgesetzten bleibt es häufig überlassen, mit Zielvereinbarungen zu realisieren. Einheitliche Standards oder übergeordnete Ziele, aus denen sich der Inhalt der jeweiligen Zielvereinbarung herleitet, existieren nicht. Der Steuerungsgedanke ist aufgegeben (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 25). Weigern sich Führungskräfte Zielvereinbarung abzuschließen, entsteht ein lückenhaftes Gesamtsystem (vgl. ebd.: 73 f.).

schaft und Verwaltung unzureichend: Nur selten enthalten sie Kosten- und Leistungskennzahlen, Qualitätsmerkmale, Produkte und Wirkungskennzahlen (vgl. u. a. Bogumil u. a. 2007: 64; Bogumil 2006c: 16).

³⁶⁴ Kontrakte sind unterjährig veränderbar (vgl. KGSt 1993: 14). Der Einfluss der Politik ist stets gewährleistet (vgl. Schedler 1996: 143, 137; Fischer/Unger 2001: 147, kritisch Bogumil 1997: 37), obgleich nur bei grundlegenden Veränderungen gerechtfertigt (vgl. Schedler 1996: 141; Schwarting 1997: 54 f.; Sensburg 2004: 197; Strünck 1997: 167 f.), damit v. a. der Vertrauensaufbau keinen Schaden nimmt.

³⁶⁵ Vgl. dazu auch Kap. 4.4.2

³⁶⁶ Zielkorridore oder Alternativen können hilfreich sein (vgl. KGSt 1998c: 25).

Verfahren bei Zielkonflikten und -verfehlungen

Aufgrund der Unvorhersehbarkeit von Ereignissen ist es denkbar, dass sich die Vertragspartner³⁶⁷ unterjährig erneut austauschen müssen, um diese Unwägbarkeiten, die v. a. in der Einführungsphase von Ziel(vereinbarungs)systemen zu erwarten sind, aufzuarbeiten. Bestehen Beschlussrecht der Vertretungskörperschaft oder das Hierarchieprinzip formal fort (vgl. Schwarting 1997: 35; Stöbe 1998: 324; Sensburg 2004: 155), sollten die Zielanpassungen im Konsens³⁶⁸ (vgl. Sensburg 2004: 197) und Dialog erfolgen, weil Leistungs- und Finanzseite ganzheitlich betrachtet werden müssen (vgl. Schedler 1996: 143) sowie die Grundsätze und damit die Vorteile der Zielsteuerung gewahrt werden sollten (vgl. Kap. 4.4). Direktive Vorgaben hemmen überdies den Führungs- und Kulturwandel (siehe auch Sensburg 2004: 198) sowie das Vertrauen in die Neue Steuerung.

4.5.2 Partner im Zielvereinbarungssystem

Kontrakte können alle Ebenen und Bereiche³⁶⁹ innerhalb einer Stadtverwaltung sowie externe Leistungserbringer erfassen (vgl. KGSt 1993: 17; dies. 1998c: 11). Zu letztgenannten zählen kommunale Beteiligungen, externe Durchführungsträger und die Bürgerschaft. Die Einbindung erstgenannter in das Zielvereinbarungssystem gilt als Option zur Konkretisierung des Steuerungsgegenstandes (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 157) und zur Integration in die städtischen politisch-strategischen Ziele (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 52; Bremeier 1998: 311 f.; Mezger/Schneider 2006: 56). Die Einbeziehung externe Durchführungsträger - aufseiten der NPOs wird ein zunehmender Trend ausgemacht (vgl. Strünck 1997: 159; Brede 2005: 53) - greift ebenso bisherige Steuerungsdefizite auf (vgl. Knorr/Scheppach 1999: 123 ff.; Kulbach/Wohlfahrt 1996: 39 f.; 62 ff.). Schließlich kann die Vertretungskörperschaft Zielvereinbarungen mit der Bürgerschaft (Vereine) abschließen (vgl. Naschold/Oppen/Wegener 1998: 18; Hill 1997b: 30; ders. 1998c: 11 f.), wodurch Demokratie- und Effizienzpotenziale erschlossen werden (vgl. Banner 1997a: 135; Schedler/Proeller 2002: 222).

Ausgehend vom Hauptkontrakt zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung (vgl. KGSt 1996b: 21) oder Fachausschüssen (vgl. ebd.: 24, 27; Schwarting 1997: 63 f.) werden innerhalb der Verwaltung zunächst Managementkontrakte (vgl. KGSt 1998c: 15) geschlossen. Der Zielvereinbarungsprozess kann bis auf die Mitarbeiterebene³⁷⁰ - die Wirkung ist dann vermeintlich am stärksten (vgl. Kap. 4.5) - reichen (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 76) sowie interne Dienstleister³⁷¹ (vgl. Böllhoff/Wewer 2005: 150; Andersen 2005: 80) und andere Verwaltungen (vgl. Sensburg 2004: 52) einbeziehen.

In der Praxis³⁷² kann i. d. R. „[von] einem lückenlosen Kontraktmanagement [...] noch nicht ernstlich die Rede sein“ (Böllhoff/Wewer 2005: 152; ähnlich Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 72, 111;

³⁶⁷ Abweichungen sind zunächst intern aufzufangen (vgl. Kap. 4.2.1.3.2), erst danach bedarf es Neuverhandlungen (vgl. Sensburg 2004: 198; Winter 1998: 267 ff.).

³⁶⁸ Schlichtungsverfahren sind zeitaufwändig (vgl. Damkowski/Precht 1995: 171 f.) und angesichts hoher Transaktionskosten im Einzelfall abzuwägen (vgl. Osner 2001: 203).

³⁶⁹ Eingehend dazu Winter (1998: 194 ff.) und Sensburg (2004: 47 ff.)

³⁷⁰ Zielvereinbarung können auch Teams einbeziehen. Kollektivziele wirken motivations- und akzeptanzfördernder, sind weniger arbeitsaufwändig und verbessern den kollegialen Umgang (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 106).

³⁷¹ Neben den Kontrakthaltungen (vgl. KGSt 1998d: 26, 30; dies. 2002c: 18) werden v. a. sie über die Rahmenvorgaben für den Wettbewerb gesteuert (vgl. KGSt 1996d: 28). Die Leistungsabgabe wird intern verrechnet (vgl. Kap. 4.15.3.1.2).

³⁷² In der HBS-Studie setzen lediglich 14,8% der Städte - verstärkt Großstädte (vgl. Bogumil u. a. 2007: 64, FN 15) - an der Schnittstelle Verwaltung - Politik Zielvereinbarungen ein (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2006: 365; Bogumil 2006c: 15 f.).

Wewer 2001c: 251). Kommunale Beteiligungen (vgl. Bogumil 2005: 496), interne Dienstleister - u. a. wegen des Aufwandes der internen Leistungsverrechnung (vgl. Bogumil u. a. 2007: 45 f.) - und die Vertretungskörperschaft (vgl. u. a. Reichard 2004b: 347; ders. 2001d: 31; Bogumil/Kuhlmann 2004: 56) sind häufig nicht eingebunden. Werden erstgenannte vermeintlich oftmals wegen der Komplexität der Zielformulierung und -operationalisierung ausgeklammert (vgl. Bremer 1998: 313), ist die kontraktuale Beziehung zwischen Politik und Verwaltung wegen fehlender Anreize (vgl. Kap. 5.4.4.1.2) unterentwickelt. Damit bricht der zentrale Zielvereinbarungspartner für das Gelingen des Kontraktmanagements weg (vgl. Fischer/Unger 2001: 132): Zwar sind prinzipiell auch isolierte Zielvereinbarungen möglich (vgl. Sensburg 2004: 49), doch mangelt es dann an einem durchgängigen Zielvereinbarungssystem (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 197). Die Integration des rahmengebenden Haushaltes fehlt (vgl. Schwarting 1997: 97).

4.5.3 Auswertung

Einführung (Frage 10.8)

Rund die Hälfte der Befragten bejaht Zielvereinbarungen. Während rund Zweidrittel der Bürgermeister und Mehrheitsfraktionschefs Zielvereinbarungen bestätigen, verneinen sie Vorsitzende der Minderheitsfraktion und v. a. des Personalrats mehrheitlich (vgl. Tab. 4-18).

Einführung von Zielvereinbarungen	Akteur							EWKn							OW-Vgl.			
	ZH	Angaben in %						ZH	Angaben in %						ZH	Angaben in %		
		Ges.	BM	ME	MI	PR	RB		Ges.	5	4	3	2	1		Ges.	W	O
Ja	0,214	51.6	65.4	66.7	47.2	37.7	54.5	0,239*	51.4	39.7	67.7	51.2	58.3	77.8	0,189**	51.6	54.8	22.2

Tab. 4-18: Einführung von Zielvereinbarung

Je nach EWK fällt die Implementierungsquote des Kontraktmanagements unterschiedlich aus. Mit Ausnahme der EWK 4, wo Zielvereinbarungen sehr oft eingesetzt sind (67,7%), nimmt der Einsatz der Zielvereinbarung mit zunehmender Einwohnerschaft zu (0,239*).

Die OW-Variable steht mit Zielvereinbarungen in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,189**). Westdeutsche Teilnehmer bestätigen sie mehr als doppelt so oft wie ostdeutsche.

Gestaltung der Zielvereinbarungen (Frage 10.8.1)

Zielvereinbarungen weisen in der Praxis erhebliche Defizite auf; ihre Eignung als Steuerungsinstrument steht infrage (vgl. Abb. 4-5).

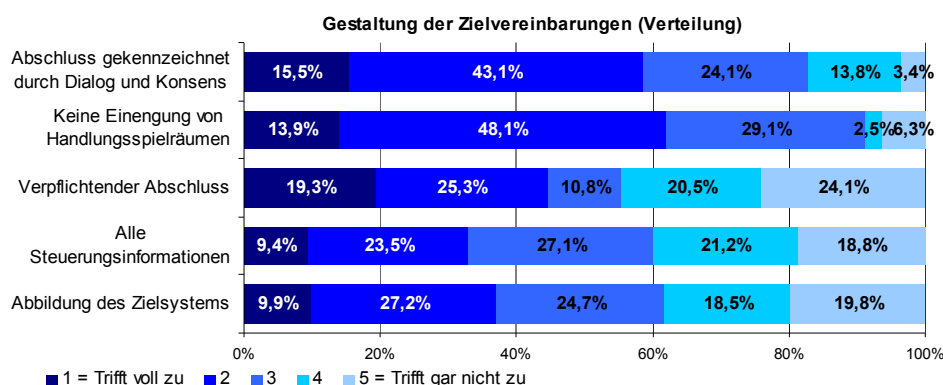


Abb. 4-5: Gestaltung der Zielvereinbarungen

Die Verwaltungsführung ist am häufigsten in das Kontraktmanagement integriert (24,3%), interne Dienstleister werden nur selten (8,0%) genannt (vgl. Bogumil u. a. 2007: 45).

Sind die Zustimmungswerte für Handlungsspielräume (62,0%) und einen partizipativen, dialogorientierten Abschluss (58,6%) erfreulich hoch, bilden Zielvereinbarungen oftmals das erstellte Zielsystem nicht hinreichend ab (38,3%), umfassen nicht die notwendigen Steuerungsinformationen (40,0%) oder sind nicht verpflichtend vorgegeben (44,6%).

Die Bewertungen der Reformakteure³⁷³ unterscheiden sich abermals erheblich. Vorsitzende der Minderheitsfraktion und des Personalrates beurteilen die Gestaltung der Zielvereinbarungen schlechter als andere Akteure. Das gilt zuvorderst für einen dialogorientierten Zielvereinbarungsabschluss. Reformbeauftragte, die häufig in der Steuerungsunterstützung anzutreffen sind, zeigen sich mit der Abbildung des Zielsystems sowie der Beinhaltung der relevanten Steuerungsinformationen nicht zufrieden. Sie bejahen jedoch im Vergleich zu anderen Akteuren Handlungsspielräume überaus deutlich (1,75). Überraschenderweise bewerten die Mehrheitsfraktionsvorsitzenden die Items „Abbildung des Zielsystems“ sowie „Alle Steuerungsinformationen“, die von den übrigen Reformakteuren am kritischsten gesehen werden, am besten (vgl. Tab. 4-19).

Gestaltung der Zielvereinbarungen	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Abbildung des Zielsystems	81	3,11	0,412	2,85	2,64	3,21	3,33	3,32	0,170	2,85	3,11	3,07	3,83	3,00	0,194	3,08	3,75
Alle Steuerungsinformationen	85	3,16	0,424	3,00	2,53	3,07	3,47	3,48	0,020	3,11	3,15	3,24	3,42	2,71	0,253	3,15	3,50
Verpflichtender Abschluss	83	3,05	0,425	3,43	2,87	2,92	3,10	2,95	0,025	3,18	2,35	3,69	3,18	2,71	0,198	3,09	2,25
Keine Einengung von Handlungsspielräumen	79	2,39	0,461	2,50	2,38	2,77	2,78	1,75	-0,046	2,44	2,45	2,36	2,30	2,14	0,179	2,43	1,75
Abschluss gekennzeichnet durch Dialog und Konsens	58	2,47	0,437	2,07	2,14	2,85	2,76		-0,052	2,52	2,53	2,33	2,38	2,50	0,231	2,46	2,50
Zielvereinbarungsindex	88	2,87	0,255	2,80	2,45	2,96	3,18	2,87	0,046	2,85	2,71	2,96	3,14	2,64	0,028	2,87	2,75

Tab. 4-19: Gestaltung der Zielvereinbarungen

Die Stadtgröße korreliert nicht mit der Gestaltung der Zielvereinbarungen. Auf eine OW-Darstellung wird aufgrund einer zu geringen Fallzahl ostdeutscher Teilnehmer (n = 4) verzichtet.

Die Bedeutung des Zusammenspiels mit der Dezentralisierung drückt sich in der Gestaltung der Zielvereinbarungen aus. Ohne Dezentralisierung (n = 19) fallen die Bewertungen deutlich schlechter aus (n = 66; Zielvereinbarungsindex: 2,70 vs. 3,41**). Lediglich hinsichtlich eines verpflichtenden Zielvereinbarungsabschlusses sind die Bewertungsdifferenzen³⁷⁴ nicht signifikant.

Kontraktpartner (Frage 10.8.3)

Das Zielvereinbarungssystem ist i. d. R. nicht vollständig (vgl. Abb. 4-6).

³⁷³ 96% der Städte der DSt/Difu-Studie, die die Einführung von Zielvereinbarungen anführen, stimmen der Aussage zu, dass sich Zielvereinbarungen bewährt haben. 86% gehen davon aus, dass Zielvereinbarungen von der Mitarbeiterschaft angenommen werden (vgl. Difu 2005a: 50). Die HBS-Studie zeigt ein geteiltes Bild: 73,8% der Bürgermeister und 38,2% der Personalratsvorsitzenden stimmen der Aussage zu (vgl. Bogumil u. a. 2007: 65).

³⁷⁴ Abbildung des Zielsystems (2,92 vs. 3,82*); Steuerungsinformationen (2,94 vs. 3,95**); Pflicht (2,95 vs. 3,33); Handlungsspielraum (2,27 vs. 2,88*); Dialog (2,27 vs. 3,08*)

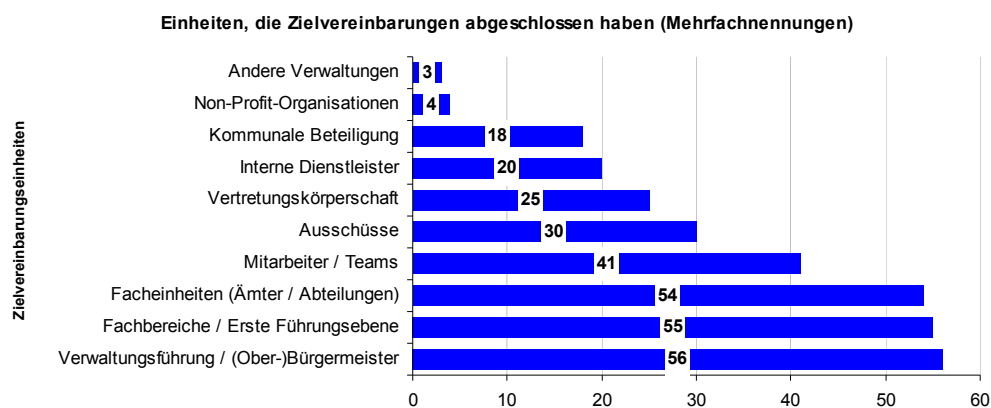


Abb. 4-6: In das Zielvereinbarungssystem eingebundene Einheiten (absolute Zahlen)

- Zielvereinbarungen werden in der Außensteuerung (andere Verwaltungen, Non-Profit-Organisationen, kommunale Beteiligungen) völlig vernachlässigt (4,5% / 6,0% / 26,9%).
- Zielvereinbarungen mit internen Dienstleistern (29,9%) werden ebenso selten geschlossen, was u. U. auf den unterentwickelten verwaltungsinternen Wettbewerb zurückzuführen ist (vgl. Kap. 4.15.3.2.1, 4.15.3.1.2, 4.15.3.4).
- Des Weiteren ist die politische Ebene mehrheitlich aus dem Kontraktmanagement ausgeklammert; Ausschüsse (44,8%) sind häufiger eingebunden als die Vertretungskörperschaft (37,3%).
- Kontraktmanagement findet überwiegend verwaltungsintern statt, reicht aber nur selten bis auf die Mitarbeiterebene (61,2%).

Von den möglichen genannten zehn respektive elf (Sonstige) Kontraktpartnern nennen 72,5% der Befragten 5 oder weniger Kontraktebenen. Fünf Teilnehmer führen acht oder mehr Kontraktpartner an. Im Durchschnitt werden drei Kontraktpartner bestätigt. Ein lückenloses Kontraktmanagement ist somit eher die Ausnahme als die Regel (vgl. Tab. 4-20).

In das Zielvereinbarungs- system eingebundene Partner („genannt“)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Vertretungskörperschaft	67	37,3	0,247	26,7	47,1	53,3	25,0		0,207	43,5	25,0	30,8	33,3	60,0	0,064	35,8	25,0
Ausschüsse	67	44,8	0,371*	26,7	76,5	46,7	30,0		0,309	47,8	56,3	30,9	22,2	80,0	0,026	41,8	50,0
Verwaltungsführung	67	83,6	0,269	80,0	94,1	93,3	70,0		0,441*	82,6	93,8	92,3	44,4	100	0,223	80,6	50,0
Fachbereiche	67	82,1	0,271	100	82,4	80,0	70,0		0,256	82,6	93,8	69,2	77,8	100	0,206	79,1	50,0
Facheinheiten (Ämter)	67	80,6	0,244	86,7	64,7	80,0	90,0		0,189	82,6	81,3	69,2	77,8	100	0,036	76,1	75,0
Mitarbeiter	67	61,2	0,179	66,7	58,8	46,7	70,0		0,197	47,8	68,8	69,2	66,7	60,0	0,058	58,2	50,0
Interne Dienstleister	67	29,9	0,234	46,7	35,3	20,0	20,0		0,358	21,7	37,5	15,4	33,3	80,0	0,027	28,4	25,0
Kommunale Beteiligung	67	26,9	0,285	26,7	29,4	46,7	10,0		0,452 **	8,7	43,8	38,5	0,0	60,0	0,130	23,9	50,0
Andere Verwaltungen	67	4,5	0,119	0	5,9	6,7	5,0		0,288	8,7	0,0	0,0	0,0	20,0	0,054	4,5	0,0
Non-Profit-Organisationen	67	6,0	0,198	6,7	5,9	13,3	0		0,236	8,7	0,0	7,7	0,0	20,0	0,424 **	3,0	50,0
Anzahl eingebundene Einhei- ten	67	4,58	0,258	4,71	5,00	4,87	3,90		0,018	4,36	5,00	4,23	3,56	6,80	0,047	4,60	4,25

Tab. 4-20: In das Zielvereinbarungssystem eingebundene Partner

Die Anzahl der Kontraktpartner korreliert nicht signifikant mit der Stadtgröße. Tendenziell bestätigen Befragte der EWKn 2 und 3 unterdurchschnittlich oft einen Kontraktpartner, auf Teilnehmer der EWK 1 (n = 5) trifft eher das Gegenteil zu.

Da nur vier ostdeutsche Teilnehmer Angaben machen, wird auf einen OW-Vergleich verzichtet.

In der unzureichenden Integration der Politik in das Kontraktmanagement könnte eine Ursache liegen, warum das kommunale Zielsystem nicht adäquat ins Kontraktmanagement übersetzt wird (vgl. Kap. 4.5.1). Die Angaben zur Überführung des Zielsystems in die Zielvereinbarungen unterscheiden sich vor dem Hintergrund der Kontraktmanagementeinbindung der Vertretungskörper-

schaft (2,38 vs. 3,29**) bzw. der Ratsausschüsse (2,59 vs. 3,41*) signifikant. Dort, wo die Politik in den Zielvereinbarungsprozess eingebunden ist, funktioniert die Überführung besser. Überdies sind die formulierten Anforderungen in Gänze besser erfüllt (Vertretungskörperschaft: 2,39 vs. 3,14**; Ausschüsse: 2,50 vs. 3,18**). Das gilt spitze-abwärts für alle Kontraktpartner bis einschließlich der Fachbereiche sowie für die internen Dienstleister. Insgesamt sind die angefragten Kriterien umso mehr erfüllt, desto mehr Kontraktpartner eingebunden sind (Index: -0,569**). Mit Ausnahme der Gewährleistung von Handlungsspielräumen sind die Korrelationen signifikant.

Verfahren bei Zielkonflikten (Frage 10.8.4)

Die Weisungen in der Hierarchie dominieren in der Verwaltungspraxis (60,0%), wobei sich die Angaben von Bürgermeistern (n = 10; 40,0%) und Personalratsvorsitzenden (n = 15; 73,3%) massiv unterscheiden. Damit verfestigt sich der Eindruck, dass die Reformakteure die Gestaltung des Reforminstruments „Zielvereinbarung“ unterschiedlich wahrnehmen. Statistische Zusammenhänge im Hinblick auf Ost-West oder die Stadtgröße bestehen nicht.

Steuerungsgegenstand (Frage 10.8.3)

Zielvereinbarungen beziehen sich laut Bürgermeistern und Reformbeauftragten zumeist auf den Haushalt; Pilot- und Flächenansatz finden in gleicher Weise Beachtung. Die Personalfunktion der Zielvereinbarungen ist mehrheitlich ausgeblendet (vgl. Abb. 4-7).

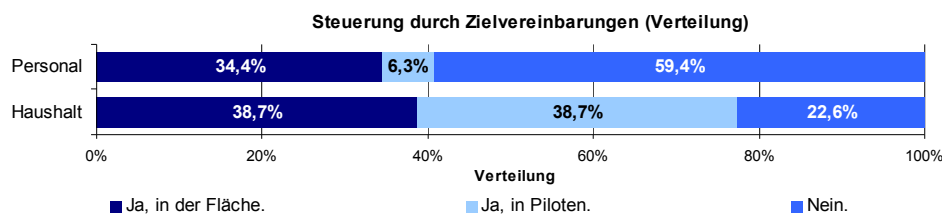


Abb. 4-7: Steuerung durch Zielvereinbarungen

Die Verknüpfung der beiden Steuerungsbereiche wird in der Praxis kaum angestrebt. Lediglich rund ein Fünftel der Befragten bestätigt den Einsatz der Zielvereinbarungen sowohl zur Verwaltungs- als auch zur Personalsteuerung zumindest in Ansätzen. Auf weitere statistische Analysen wird wegen der geringen Fallzahl (N = 32) verzichtet.

4.6 Produkte

Bedeutung von Produkten

„Das Produkt ist ein Kernbegriff des Neuen Steuerungsmodells“ (KGSt 1994: 8). Es ist die zentrale Steuerungsgröße (vgl. dies. 1993: 20), die die Aufgabe der Inputsteuerung bedingt (vgl. Banner 1998: 38) und multifunktional im Neuen Steuerungssystem ist (vgl. Schedler 2004a: 130; Griske/Maier 2001: 201; Osner 2001: 118). Ein Produkt ist „[...] jene Leistungseinheit, die das Leistungszentrum in abgeschlossener Form verlässt“ (Schedler 1996: 55), es ist also „[...] das unmittelbar messbare Ergebnis der Verwaltungstätigkeit [...]“ (Sander/Langer 2004: 90; ähnlich Budäus 2000: 17), das nachgefragt wird (vgl. KGSt 1994: 10; dies. 1991: 20).

Produkte, die in der Modernisierungspraxis weitverbreitet sind (vgl. Reichard 2003a: 123; KGSt 1998a: 20 f.), werden in einem Produktkatalog geführt (vgl. Balzer 2005: 423 f.), der den Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung darstellt (vgl. ebd.: 427). Dadurch ist der Produktkatalog „[...] eine wichtige Grundlage einer ziel- und ergebnisorientierten Steuerung [...]“ (KGSt 1998b: 10), die

jedoch weitere (produktbasierte) Reformelemente verlangt (vgl. u. a. KGSt 1997a: 14 ff., 19; dies. 1993: 21; dies. 1994: 9; Beyer, W. 1998: 17). Da diesbezüglich großer Nachholbedarf besteht (vgl. Bogumil u. a. 2007: 51), hat sich in der Praxis die politische Steuerung nicht verbessert (vgl. Fischer/Unger 2001: 128).

4.6.1 Produktdefinition und -beschreibungen

Die Produktdefinition ist der Prozess der Bestimmung von Ergebnissen des Verwaltungshandelns zu Leistungen, Produkten etc. (vgl. Spitzer 1998: 333). Dieser Prozess muss im Kontext der Steuerungsrelevanz sorgsam vorgenommen werden (vgl. KGSt 1994: 11). „Primäre Kriterien [...] sind die politisch-strategischen Ziele der Kommune, die Erwartungen der Bürger/Abnehmer an ganzheitliche Leistungsangebote sowie innerhalb der Verwaltung das Erfordernis einer möglichst eindeutigen Ergebnis- und Kostenverantwortung“ (KGSt 1993: 21). Definitionsdefizite wirken sich nachteilig auf die Funktionsfähigkeit der Steuerungsinstrumente aus (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 150).

Die Produktbeschreibung ist die eigenschaftliche Beschreibung von Produkten (vgl. Spitzer 1998: 333). Sie orientieren sich am Produktionsergebnis (vgl. Schwarting 1997: 36). Produktbeschreibungen sollten von Beginn an multiperspektiv (vgl. dazu KGSt 1994: 14 f.) und v. a. im Steuerungszusammenhang formuliert werden, weil sie Voraussetzung für eine bessere Steuerung und somit für eine bessere Effektivität und Effizienz sind (vgl. KGSt 1997a: 14). Spätere aufwändige Änderungen werden dadurch vermieden (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2006: 382).

Vorteile des Produktansatzes

Der Produktansatz verbessert die Entscheidungsgrundlage infolge der Aufgabe der eingeeengten Inputperspektive, versachlicht die Diskussion, schafft Transparenz und stellt die Verbindlichkeit der Führung mit Zielen her (vgl. u. a. Balzer 2005: 426; Hopp/Göbel 2004: 26). Er kann zur Verbesserung der Vergleichbarkeit (vgl. Stöbe 1998: 331) sowie von Planung, Steuerung und Kontrolle beitragen (vgl. Bals 2005: 336) sowie Grundlage der Aufgabenkritik und somit der Analyse der bestehenden Verwaltungsstrukturen sein (vgl. u. a. Schedler 1996: 58; KGSt 1994: 14). Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit ist daher naheliegend (vgl. Reichard 2003a: 124).

Kritik am und Erfahrungen mit dem Produktansatz

Ogbleich die KGSt (1993: 22) frühzeitig vor Problemen bei Produktbeschreibungen warnte, wurde in der BRD oftmals ein perfektionistischer³⁷⁵, mechanistischer³⁷⁶ Produktansatz, der zeitintensiv ist (vgl. u. a. Winter 1998: 208 f.; anders Banner 1997b: 30), verfolgt. Der Aufwand steht häufig in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen (vgl. u. a. Balzer 2005: 430; Borchers 1998: 149), was v. a. auf die fehlende Steuerungsrelevanz zurückzuführen ist. Aufgrund dessen ist die Produkteuphorie in eine „Produktphobie“ (Kuhlmann/Wollmann 2006: 381) umgeschlagen, ein Bedeutungsverlust des Produktansatzes wurde erwartet (vgl. Grömig 2001b: 15; Bogumil/Kuhlmann 2004: 55;

³⁷⁵ Deutlich mehr als die Hälfte der Städte der KGSt-Mitgliederbefragung 1997 gab zwischen 101 und 500 Produkten an (vgl. KGSt 1998a: 24). Laut HBS-Studie sind i. d. R. 80 bis 200 Produkten definiert (vgl. Bogumil u. a. 2007: 51). Oftmals ist eine nachträgliche Anpassung der Produktkataloge notwendig (vgl. exemplarisch ebd.: 231, 255; Osner 2001: 132; Plate 1996: 101; Fleischmann 1997: 97).

³⁷⁶ Sind individuelle Dienstleistungen (z. B. Beratungen) zu erbringen, ist deren Erfassung mittels Produkten schwierig (vgl. Hinte 1998: 309). Ähnliches gilt für die planende Verwaltung (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 121).

Reichard 2003a: 124). Dem stehen jedoch die Veränderungen im Haushalts- und Rechnungswesen³⁷⁷ entgegen (vgl. Reichard 2004b: 346).

Statt der Durchführung einer kritischen Bestandsaufnahme wird der Status quo konserviert (vgl. u. a. Fiedler 2001b: 308; Röber 2005a: 88; Budäus 1999: 334).

Für interkommunale Leistungsvergleiche sind einheitliche Produkte essenziell (vgl. Heiß 2000: 183), was durch die Anbindung der Produkte der KLR³⁷⁸ (vgl. Budäus 1995: 62; Schedler 1996: 159) und einen Bottom-up-Beschreibungsprozess erschwert ist (vgl. Witte 1997: 124 f.; KGSt 1997a: 8). Ein prozessorientiertes Benchmarking scheidet damit aus (vgl. Löffler 2000: 50 f.).

Produktbeschreibungen sollten die Wirkungsebene³⁷⁹ erfassen (vgl. Reichard 1994: 63; Mastroiardi 2004: 98 f.), was in der kommunalen Praxis bislang kaum realisiert wurde (vgl. u. a. ders. 2003a: 124; Pook/Tebbe 2005: 63; Hinte 1998: 309). Der deutsche outputorientierte³⁸⁰ Produktansatz könnte somit in eine „Sackgasse“ (Reichard 2001d: 32) führen, da der Selbstzweck der Verwaltung statt der Steigerung der Wirkungsorientierung im Fokus steht (vgl. Knoepfel u. a. 1997: 108 f.; König 2000: 56), womit die Beibehaltung des traditionellen Steuerungsansatzes statt einer politisch-strategischen Steuerung droht (vgl. Grunow 1998: 401).

4.6.2 Gestaltung des Produktansatzes

4.6.2.1 Produktpläne

Die Einführung von Produktplänen steht in einem Spannungsverhältnis von stadtspezifischen Zielen und Qualitätsstandards einerseits und interkommunaler Vergleichbarkeit andererseits. Individuelle Produkte schaden der Vergleichbarkeit und erzeugen einen immensen Arbeitsaufwand (vgl. u. a. Fiedler 2001b: 308; Spitzer 1998: 335 f.). Daher wurden frühzeitig standardisierte Produktkataloge angeboten (vgl. u. a. Witte 1997: 125), wobei der KGSt-Ansatz am verbreitetsten war (vgl. KGSt 1997a: 8). Die Vereinheitlichungsbemühungen sollten die individuellen lokalen Gegebenheiten nicht ausblenden (vgl. u. a. Kuhlmann 2004a: 110). Standardisierte Produktpläne schaden der Angleichung von Organisations- und Produktstruktur (vgl. Balzer 2005: 430), sie schreiben die bürokratischen Organisationsstrukturen fort (vgl. Brecht 1999: 76; Fluhr 1997a: 111). Die gewinnbringende kritische Auseinandersetzung³⁸¹ der Mitarbeiter mit ihren Aufgaben unterbleibt (vgl. Kap. 4.6.2.2, 4.6.2.3). Folglich bieten Standardproduktpläne nur eine Orientierung (vgl. Frischmuth 1996: 11). Sie sind an die lokalen Gegebenheiten anzupassen (vgl. u. a. KGSt 1997a: 8), was in der Praxis zumeist befolgt wird (vgl. KGSt 1998a: 25 f.; Bogumil u. a. 2007: 269). Dem kommt auch die 2003 initiierte Reform des Gemeindehaushaltsrechts nach (vgl. IMK 2003, Balzer 2005: 428).

4.6.2.2 Verfahren der Produktbeschreibung

Die Erstellung der Produktpläne und die damit verbundene Aggregation der Produkte ist ein Erfolgsfaktor des Produktkonzeptes. Kritisch zu wertende Top-down-Vorgehensweisen dominierten

³⁷⁷ Vgl. Kap. 4.3.2

³⁷⁸ Vgl. dazu auch Kap. 4.3.1.1

³⁷⁹ Vgl. dazu auch Kap. 4.2.1, 4.4.1, 4.8.4

³⁸⁰ Dieses Defizit resultiert v. a. aus der Betonung der Produkte als Kostenträger (vgl. u. a. Frischmuth 2001b: 105 m. H. a. Reichard/Wegener; Bogumil 2000a: 209; Wollmann 2003a: 129), die Leistungsebene wird vernachlässigt (vgl. auch Kap. 4.2.3). Hierauf wird auch im Zusammenhang mit der Produktformulierung eingegangen (vgl. Kap. 4.6.2.3).

³⁸¹ In Detmold wurden 1994/5, als es noch keine Musterpläne gab, Produkte gebildet. Einem enormen Aufwand stand ein enormer Nutzen durch kulturelle Veränderungen gegenüber (vgl. Osner 2001: 132).

in der Vergangenheit (vgl. Richter 1997: 43), obgleich diese Taktik durchaus zweckmäßig sein kann (vgl. KGSt 1994: 14). Letztlich empfiehlt sich das Gegenstromverfahren (vgl. dazu auch Dumont du Voitel 2001: 196; Meyer 1998: 161; Spitzer 1998: 337), weil der Top-down-Ansatz dem Rasenmäherprinzip gleicht und der Bottom-up-Ansatz die Kleinteiligkeit fördert (vgl. Balzer 2005: 427) sowie die Wirkungsorientierung vernachlässigt (vgl. Schedler 2004a: 125). Das Gegenstromverfahren³⁸² verbindet die Vorteile beider Ansätze (vgl. ders. 1996: 60).

Definition und Beschreibung der Produkte sollten die in die Produkterstellung involvierten Personen einbeziehen (vgl. Finken 1999: 231). Dadurch wird Know-how erschlossen und Identifikation geschaffen (vgl. u. a. Beyer, W. 1998: 17; Spitzer 1998: 337). Problembewusstsein und Dienstleistungsorientierung werden geschärft. Es entwickelt sich ein neues Qualitäts-, Leistungs- und Wirkungsbewusstsein. Die etwaige Effizienzfokussierung wird aufgegeben (vgl. Schedler 2004a: 130 f.; Osner 2001: 117). Durch die gemeinsame Definition der Produkte kann sich der notwendige Verhaltenswandel³⁸³ (vgl. Kap. 6.2.1.3) - „Denken in Produkten“ (Banner 1997b: 32) - einstellen (vgl. Schedler 1996: 60; KGSt 1994: 16; Schedler/Proeller 2002: 131). Allerdings besteht die Gefahr der Dominanz der betrieblichen gegenüber der bürgerschaftlichen Sicht (vgl. Wegener 2004a: 255 f.) sowie einer unzureichenden nachträglichen Anpassungsfähigkeit (vgl. Kap. 4.6.1).

4.6.2.3 Formulierung von Produkten

Die Steuerungsschwäche des Produktansatzes resultiert zum einen aus der Anbindung an andere Reformelemente (vgl. Kap. 4.6.1), zum anderen aus der Gestaltung des Produktansatzes.

Kooperative Zusammenarbeit

Die Formulierung und Beschreibung der Produkte ist primär Aufgabe der hauptamtlichen Verwaltung (vgl. KGSt 1996a: 30), deren Einheiten kooperativ und gemeinschaftlich zusammenarbeiten sollten. Die Verfolgung der städtischen Strategie ist zu wahren, Querverbünde und Synergien sind zu berücksichtigen (vgl. Lenk 1997: 146 f.). Zentral erarbeitete Produktkataloge laufen leer (vgl. Banner 2001b: 20). Dominieren Querschnittsämter entsteht der Verdacht eines neuen bürokratischen Steuerungsinstruments (vgl. Brecht 1999: 78; Bogumil 1998: 143).

Neben den Verwaltungsmitarbeitern (vgl. dazu Kap. 4.6.2.2) ist die Einbindung der Politik³⁸⁴ unerlässlich (vgl. Schedler 2004a: 131), schließlich soll der Produkthaushalt das zentrale Steuerungsinstrument der Politik werden (vgl. KGSt 1996a: 54). Ihre Prioritäten müssen Eingang in die Produktbeschreibungen finden (s. u.); der Instrumentalisierung des Produktansatzes zur Sicherung des Verwaltungseinflusses ist vorzubeugen (vgl. Spitzer 1998: 339; Schedler/Proeller 2002: 131). Mahnt die KGSt (1991: 20) eine Produkterstellung nach kundengerechten, bürgernahen Kriterien an, unterbleibt in der Praxis jedoch zumeist eine Beteiligung der Bürger bzw. Kunden (vgl. Balzer 2005: 428 f.; Löffler 2000: 50).

Berücksichtigung politischer Prioritäten

Die Produktpriorisierung baut die Verwaltungsdominanz in der Politikvorbereitung ab (s. o). Sie bietet sich wegen der limitierten städtischen Ressourcen an. Dadurch „[...] können Produkte von be-

³⁸² Die Produktbereiche und -gruppen werden dazu zunächst zentral erarbeitet, die Produkte danach dezentral beschrieben (vgl. u. a. Finken 1999: 232 f. m. H. a. weitere Quellen; Schedler/Proeller 2002: 134). Siehe auch Kap. 4.2.2.

³⁸³ Eine moderne Organisationskultur ist für den Produktansatz im Allgemeinen wie auch für die Produktbeschreibung im Speziellen hilfreich (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 129; Fleischmann 1997: 44). Ob Mitarbeiter wegen der anerlernten Inputorientierung und bisheriger Zuständigkeiten zu angemessenen Produktbeschreibungen in der Lage sind, ist anzuzweifeln (vgl. Fluhr 1997a: 104; Boner/Steininger 1998: 158; KGSt 1997a: 9; Brüggemeier 1998: 262).

³⁸⁴ Die frühzeitige Einbindung der Politik hat u. U. positive Wirkungen auf einen Verhaltenswandel (vgl. Kap. 5.3.6.4, 7).

sonderem [...] Interesse besonders beleuchtet [...]“ (KGSt 1998c: 19) und die politische Steuerung erleichtert werden (vgl. Lüder 2001: 91). Die Priorisierung schafft ferner Entlastung, der Beschreibungsaufwand reduziert sich (vgl. KGSt 1997a: 12).

Bis auf die Mitarbeiterebene

Je Produkt sollte zur Betonung der Ergebnisverantwortung ein Mitarbeiter oder Produktteam verantwortlich sein (vgl. Brecht 1999: 78 ff.). Dadurch werden Schnittstellen und Reibungsverluste abgebaut (vgl. Balzer 2005: 427) und eine kritische Auseinandersetzung mit den Produkten intensiviert (vgl. Bogumil u. a. 2007: 256). Der Wert der eigenen Arbeit kann besser beurteilt werden (vgl. Haßelmann/König 1997: 124; Fluhr 1997a: 108), verwaltungskulturelle Veränderungen sind möglich. Die Vorteile der Dezentralisierung (vgl. Kap. 4.7.1) kommen zur Entfaltung, Steuerungsgewinne stellen sich ein (vgl. Brecht 1999: 77).

Aggregation der Produkte

Je nach Steuerungsgesichtspunkt ist zum einen darüber zu entscheiden, wann eine Leistung ein Produkt ist (vgl. Beyer, W. 1998: 21). Zum anderen müssen Produkte entsprechend der Steuerungsebene zu Produktgruppen und/oder Produktbereichen aggregiert werden (vgl. Spitzer 1998: 334; KGSt 1996a: 36). Sind detaillierte Steuerungsinformationen situationsabhängig möglich (vgl. KGSt 1994: 13) und kann sich die Politik nach Bedarf mit einzelnen Produkten auseinandersetzen (vgl. Osner 2001: 227), gilt im Allgemeinen: Umso höher die Steuerungsebene, desto kritischer ist eine zu große Informationsmenge (vgl. Fischer/Unger 2001: 124). Detailverliebtheit und Kleinteiligkeit, die in der Praxis³⁸⁵ oftmals zu beobachten sind (vgl. Frischmuth 1996: 11; Pook/Tebbe 2005: 63; Löffler 2000: 50), können der Steuerungsfähigkeit³⁸⁶ schaden (vgl. Spitzer 1998: 333; Balzer 2005: 423). Die Sicherung des Status quo droht, was einerseits auf eine Dominanz der Steuerungseinheiten (s. o.) (vgl. KGSt 1997a: 9) und andererseits auf eine intensive Mitarbeiterbeteiligung (vgl. u. a. Balzer 2005: 427; Winter 1998: 208 ff.) zurückgeführt werden kann.

Abdeckung des städtischen Aufgabenportfolios / Freiwillige Aufgaben

Der Beitrag des Produktansatzes zur Reformzielerreichung korreliert - unter Berücksichtigung der dargelegten Anforderungen an die Produktbeschreibungen - vermutlich mit der Abdeckungsbreite positiv. Gleichwohl ist der enorme Beschreibungsaufwand zu bedenken (vgl. Kap. 4.6.2.3), weshalb von dem von der KGSt präferierten Flächenansatz (vgl. Beyer, W. 1998: 53) in der Praxis³⁸⁷ Abstand genommen wird (vgl. Bogumil u. a. 2007: 185). Schließlich lassen sich nicht alle Aufgaben in Produkte fassen (vgl. FN 376).

Zwar ist ein Großteil der kommunalen Aufgaben fremdbestimmt, doch bestehen Gestaltungsspielräume hinsichtlich der konkreten Gestaltung des Verwaltungshandelns. Die damit verbundenen Aspekte der Kundenzufriedenheit und Qualität müssen in Form von Produktbeschreibungen festgehalten werden (vgl. KGSt 1997a: 12), um eine optimale Befriedigung der Kundenbedürfnisse zu erreichen (vgl. Heinz 2000: 161). Eine Begrenzung auf die freiwilligen Aufgaben würde die Möglichkeiten, die der Produktansatz bietet (u. a. Selbstoptimierung, Kulturwandel), reduzieren.

³⁸⁵ Vgl. auch Kap. 4.6.1

³⁸⁶ Die Aggregation verschärft die Probleme der Performanzmessung (vgl. Reichard 2004b: 346).

³⁸⁷ Nach der HBS-Befragung nutzen über 60% der Kommunen Produktdefinitionen (29,0% flächendeckend, 9,9% ansatzweise). Die Produktabdeckung ist außerordentlich hoch: 70,3% der Befragten führen eine Abdeckung von 80 bis 100% der Aufgaben an (vgl. Bogumil u. a. 2007: 51).

Anbindung an Ziele

Produkte sollten sich aus Zielen ableiten (vgl. u. a. Beyer, W. 1998: 51; Balzer 2005: 423) und Grundlage ihrer Erreichung sein (vgl. KGSt 1996a: 30; Koch 1998: 448). Damit gehen politische Vorgaben - den Produkthaushalt vorausgesetzt - in den Haushaltsplan ein. Andernfalls böte sich kein Steuerungsgewinn³⁸⁸ (vgl. u. a. Beyer, W. 1998: 17; Gebhard 1998: 148). Dieser stellt sich v. a. ein, wenn Wirkungsziele die Basis für Produkte sind (vgl. auch Heinz 2000: 110; Horváth 2000: 39), die gewisse Handlungsspielräume der operativen Einheiten hinsichtlich der Definition der Wirkungszusammenhänge verlangen (vgl. KGSt 1997a: 11), denn eine strikte Produkt-Ziel-Kopplung³⁸⁹ provoziert „[...] das einschlägige Ziel [...] zugunsten des überkommenen Instruments aus dem Auge zu verlieren [...]“ (Lantz 2002: 120; siehe auch Grünenfelder 1996: 53 f.). Mit der Ziel(erreichungs)anbindung ist ferner eine permanente Anpassung der Produktpalette (Aufgabenkritik) verbunden (vgl. u. a. Balzer 2005: 430; KGSt 1997a: 11; Fiedler/Vernau 2001: 33). Es werden Lern-, Optimierungs- und Verbesserungsprozesse initiiert (vgl. Schedler/Proeller 2002: 132) sowie die Gefahr von „Investitionsruinen“ (Bals/Hack 2002: 74) gemindert.

Gegenstand von Zielvereinbarungen

Wie in Kap. 4.5.1 dargelegt, sind Ziele die Grundlage von Zielvereinbarungen. Mittels Zielvereinbarungen wird die Zielsteuerung in die alltägliche Verwaltungssteuerung transformiert. Insofern setzt die Neue Steuerung voraus, dass Produkte Gegenstand von Zielvereinbarungen sind. Des Weiteren zeigt sich darin auch der Gegenpart zur Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung, die sich auf die ganzheitliche Produktverantwortung bezieht.

Anbindung an Organisation

Die Umstellung auf die Produktdarstellung sollte mit Veränderungen im Verwaltungsaufbau³⁹⁰ dergestalt einhergehen, dass die Neuordnung der Verwaltungsstruktur dem Produktaufbau entspricht (vgl. Schwarting 1997: 24). Ziel der Reorganisation auf Produktbasis ist der Aufbau einer kundenorientierten Organisation³⁹¹ (vgl. Banner 1997b: 16; Plate 1996: 106; Brecht 1999: 72). Durch die Deckungsgleichheit von Produktverantwortung und Organisation verspricht sich die KGSt (1993: 21) einen Steuerungsgewinn. Eine eindeutige Verantwortungszuordnung ist möglich (vgl. Bals/Hack 2002: 51), der „Organisationsnebel“ (Hill 1997a: 28) lichtet sich. Daraus entstehen Effizienzgewinne (vgl. Balzer 2005: 427) und Qualitätssteigerungen (vgl. Hill 1997a: 27).

Produkte als Kostenträger

Produkte müssen mit einem Preis³⁹² verbunden sein, um eine operationale Steuerungsgröße darzustellen (vgl. KGSt 1991: 20). Ohne Anbindung an das Rechnungswesen bleibt der Produktsatz wirkungslos (vgl. Banner 2001b: 20). Die KLR liefert die nötigen Finanzinformationen (vgl. KGSt 1997a: 12), das Produkt fungiert als Kostenträger³⁹³ (u. a. dies. 1994: 10). Eine verursachungs- und verantwortungsgerechte Kostenzuordnung sowie die produktorientierte Budgetierung³⁹⁴ ist ansonsten nicht möglich (vgl. u. a. Spitzer 1998: 335; Horváth 2000: 34).

³⁸⁸ Vgl. dazu auch Kap. 4.2.1.2

³⁸⁹ Produkte können zumeist mehreren Zielen zugeordnet werden (vgl. Sandfort 2001: 53; Winter 2000: 105 f.).

³⁹⁰ Die Produktdefinition sollte nach dem Organisationsumbau erfolgen (vgl. u. a. KGSt 1998b: 10; Banner 1997b: 30) und an eine Prozessanalyse gekoppelt sein (vgl. Brecht 1999: 46, 66 f., 70, 94 f., 103).

³⁹¹ Organisation und Produkte gleichen sich laut HBS-Studie nur mäßig an (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 169).

³⁹² „Wo es irgend möglich ist, sollten Marktpreise zur Leistungsbewertung herangezogen werden“ (Horváth 2000: 37). Kommen Marktpreise nicht infrage, ist die Anlehnung an Plan- statt Ist-Kosten sinnvoll (vgl. Lüder 2001: 64, Siems 2005: 73 f. KGSt 1998d: 23 f., dies. 2002c: 22 f.).

³⁹³ Vgl. Kap. 4.3.1.1

³⁹⁴ Vgl. Kap. 4.2.1.2, 4.2.2

Steuerungsinformationen

„Produktbeschreibungen [...] bilden die Basis der outputorientierten Steuerung“ (KGSt 1997a: 18), sie sind das Grundgerüst der Leistungsmessung (vgl. Osner 2001: 214). Deshalb sind Produkten alle „[...] entscheidungsrelevanten Ziele und Informationen [...]“ (KGSt 1997a: 7) zuzuordnen, was zahlreiche deutsche Produktkataloge jedoch vermissen lassen (Reichard 2004b: 346). Alles steuerungsrelevanten Sachverhalte sind darzustellen (vgl. KGSt 1997a: 12), wobei der Detaillierungsgrad an die Steuerungsbedürfnisse (s. o) anzupassen ist (vgl. Bals/Hack 2002: 80).

Die Finanzinformationen (Kosten) sind um weitere Steuerungsinformationen zu ergänzen. „Produkte können Steuerungsgrößen sein, wenn sie nach Inhalt, Qualität und Quantität bestimmt sind“ (KGSt 1991: 20; ähnlich Horváth 2000: 34; Osner 1999: 104). Insbesondere die quantitative Abbildung der Qualität³⁹⁵ ist ein weit verbreitetes Problem (vgl. u. a. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 126; exemplarisch Boner/Steininger 1998: 154, 159), die unerlässlich erscheint, damit die budgetwirksame Menge nicht zulasten einer budgetunwirksamen Qualität geht (vgl. Winter 2005: 12). Weitere steuerungsrelevante Kriterien sind die Darstellung des Zielbezugs (vgl. Horváth 2000: 35; Heinz 2000: 111), Zeitlimits und Verfügbarkeitszahlen (vgl. Schedler 1996: 82; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 127).

4.6.3 Auswertung

Produktdefinition / -beschreibungen (Fragen 10.19, 10.19.1)

Die Befragung bestätigt akteursübergreifend die weite Verbreitung des Produktansatzes (82,4%; 154). Davon geben fast alle Teilnehmer Produktbeschreibungen (99,3; 151) an (vgl. Tab. 4-21). Von einer Abkehr vom Produktkonzept ist daher nicht auszugehen.

Einführung von Produkten / -beschreibungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Produkte	154	82,4	0,138	82,1	76,0	75,0	88,7	84,4	0,240*	79,0	90,0	70,7	96,0	100	0,059	83,0	75,0
Produktbeschreibungen	151	99,3	0,189	95,7	100	100	100	100	0,096	98,4	100	100	100	100	0,024	99,3	100

Tab. 4-21: Einführung von Produkten und Produktbeschreibungen

Die Stadtgröße steht mit der Einführung von Produkten in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,240*). Die Implementierungsquote ist in den EWKn 1 (n = 9) und 2 besonders hoch, v. a. in der EWK 3 unterdurchschnittlich. Signifikante OW-Unterschiede bestehen nicht (Ost: n = 16).

Produktkonzept (Frage 10.19.4)

Die Mehrheit der Teilnehmer nennt Fremdkonzepte (60,7%; 34), die in den allermeisten Fällen stadtspezifisch angepasst werden (53,6%; 30). Rund Zweifünftel der Befragten bestätigen selbst entwickelte Produktkonzepte (vgl. Tab. 4-22).

Produktkonzept	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Fremdkonzept	4	7,1		9,1				5,9		8,3	0	6,3	16,7	0		7,7	0
Fremdkonzept mit Anpassung	30	53,6	0,132	45,5				58,7	0,382	45,8	87,5	56,3	16,7	100	0,250	50,0	100
Eigenkonzept	22	39,3		45,5				35,3		45,8	12,5	37,5	66,7	0		42,3	0

Tab. 4-22: Produktkonzept

Fremdkonzepte ohne Anpassungen sind in allen EWKn sowie in Ost und West eine Ausnahme.

³⁹⁵ Vgl. dazu auch Kap. 4.8.4, 4.10.1

Verfahrensweise (Frage 10.19.2)

Das Gegenstromverfahren dominiert die Produktbeschreibung, die Top-down-Formulierung ist eine Ausnahme (vgl. Tab. 4-23).

Verfahren der Produktbeschreibungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.	
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		
Top-down	48	14,6		17,6				12,9		25,0	0,0	15,4	0,0	0,0		
Bottom-up	48	33,3	0,082	35,3				32,3	0,302	30,0	50,0	30,8	0,0	66,7	0,196	
Gegenstromverfahren	48	52,1		47,1				54,8		45,0	50,0	53,8	100	33,3		
															W	O
															15,2	0,0
															34,8	0,0
															50,0	100

Tab. 4-23: Verfahren der Produktbeschreibung

Wird die Top-down-Vorgehensweise noch von einem Viertel der Vertreter kleinerer Städte angeführt, spielt sie in größeren Städten keine bzw. eine nachgeordnete Rolle. Aufgrund der geringen Fallzahlen sind v. a. für größere Städte keine repräsentativen Angaben möglich. Der Top-down-Ansatz wird ausschließlich von westdeutschen Akteuren genannt.

Gestaltung der Produktbeschreibungen (Frage 10.19.5)

- Allgemeine Auswertung

Zentrale Kriterien steuerungsrelevanter und gewinnbringender Produktbeschreibungen werden nicht hinreichend erfüllt. Sind die Items „Abdeckung freiwilliger und pflichtiger Aufgaben“, „angemessene Aggregation“ und „Produkte als Kostenträger“ mehr oder minder zufriedenstellend realisiert, offenbart sich ein Handlungsbedarf v. a. in den Bereichen, die für die Güte der Steuerung auf Produktbasis relevant sind. Produktbeschreibungen umfassen nicht immer alle notwendigen Steuerungsinhalte (Ja: 33,9%), die Organisationsstruktur gleicht in weniger als einem Drittel der Fälle vollends der Produktstruktur. Besonders bedenklich ist, dass weder politische Prioritäten hervorgehoben werden (7,4%) noch die vollkommene Zielanbindung der Produkte (23,2%) gelingt. Daran knüpft an, dass Produkte kaum Gegenstand von Zielvereinbarungen (13,7%) sind. Zweifel bestehen darüber hinaus vielerorts an einem konstruktiven Miteinander bei der Produktformulierung und der Verlagerung der Produktverantwortung bis auf die Mitarbeiterebene (vgl. Abb. 4-8).

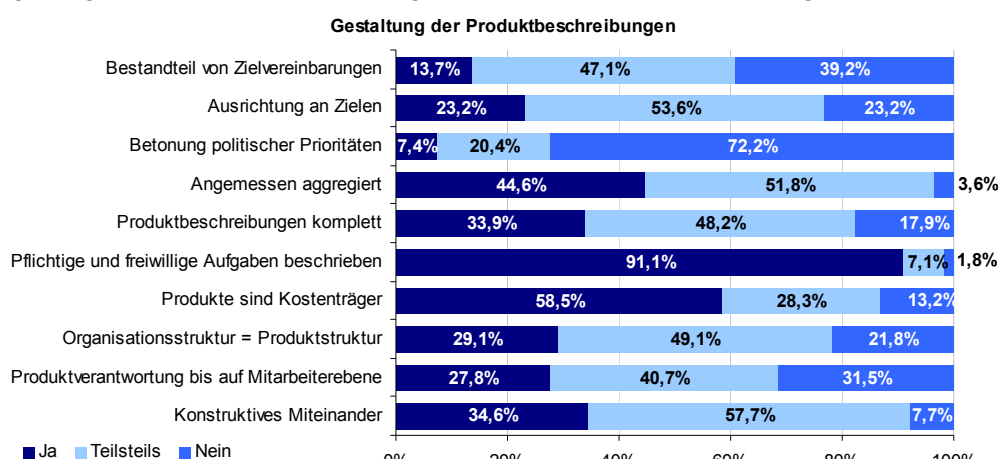


Abb. 4-8: Gestaltung der Produktbeschreibungen

Bürgermeister werten die Produktbeschreibungen i. d. R. etwas besser als Personalratsvorsitzende. Letztgenannte stimmen v. a. der Verlagerung der Produktverantwortung auf die Mitarbeiterebene weniger zu (0,378*; 1,68 vs. 2,28).

Die Stadtgröße korreliert nur mit der Anbindung der Produkt- an die Organisationsstruktur (0,341*) und der Definition freiwilliger und pflichtiger kommunaler Leistungen (-0,319*) als Produkte signifikant (vgl. Tab. 4-24). Zum letztgenannten Aspekt ist anzumerken, dass in allen EWKn außer der

EWK 5 beide Aufgabenarten in gleicher Weise mittels Produkten abgedeckt sind. Tendenziell gelingt dagegen der Aufbau einer Produktorganisation in kleineren Städten besser.

Auf eine OW-Darstellung wird verzichtet (Ost: n = 3).

Gestaltung der Produktbeschreibungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Konstruktives Miteinander	52	1,73	0,298	1,75				1,72	0,177	1,59	1,71	1,93	2,00	1,33	0,168	1,76	1,33
Produktverantwortung bis auf Mitarbeiterebene	54	2,04	0,378*	1,68				2,28	0,138	2,00	1,57	2,19	2,00	2,67	0,168	2,06	1,67
Organisationsstruktur = Produktstruktur	55	1,93	0,228	1,76				2,03	0,341*	1,64	2,43	1,93	2,40	2,33	0,128	1,94	1,67
Produkte sind Kostenträger	53	1,55	0,203	1,38				1,66	-0,152	1,71	1,33	1,44	1,25	1,67	0,202	1,58	1,00
Pflichtige und freiwillige Aufgaben beschrieben	56	1,11	0,137	1,05				1,15	-0,319*	1,24	1,00	1,00	1,00	1,00	0,074	1,11	1,00
Produktbeschreibungen komplett	56	1,84	0,270	1,64				1,97	0,048	1,76	2,00	1,94	2,00	1,33	0,172	1,87	1,33
Angemessen aggregiert	56	1,59	0,176	1,59				1,59	-0,017	1,60	1,86	1,44	1,40	2,00	0,256	1,62	1,00
Betonung politischer Prioritäten	54	2,65	0,315	2,55				2,72	-0,235	2,78	2,71	2,50	2,60	2,33	0,248	2,67	2,33
Ausrichtung an Zielen	56	2,00	0,235	1,95				2,03	0,055	1,92	2,29	2,00	2,00	2,00	0,131	2,02	1,67
Bestandteil von Zielvereinbarungen	51	2,25	0,278	2,15				2,32	-0,174	2,36	2,17	2,25	2,00	2,00	0,083	2,24	2,50
Produktbeschreibungsindex	56	1,87	0,268	1,75				1,94	0,049	1,86	1,91	1,86	1,88	1,86	0,247	1,89	1,51

Tab. 4-24: Gestaltung der Produktbeschreibungen

- Effekte der Produktformulierung auf die Produktqualität

Die Gestaltung der Produktbeschreibung wird im Folgenden vor dem Hintergrund des Produktplans (vgl. Kap. 4.6.2) und der Verfahrensweise der Produktformulierung (vgl. Kap. 4.6.2.2) analysiert. Wird kein Top-down-Ansatz gewählt, werden die meisten Items der Produktbeschreibung im Durchschnitt geringfügig besser beurteilt. Die Mittelwerte unterscheiden sich nicht signifikant. Potenzielle Nachteile des Bottom-up-Ansatzes in Form einer geringeren Zielanbindung, der Vernachlässigung politischer Prioritäten oder einer ungenügenden Aggregation der Produkte stellen sich ebenso wenig dar wie die Vorteile des Gegenstromverfahrens.

Ein ähnlicher Befund liegt im Hinblick auf das zugrunde liegende Produktkonzept vor. Reduziert man die Variable auf die Gegenüberstellung von Standardkonzept (mit und ohne Anpassungen; n = 33) und Eigenkonzept (n = 20), so offenbaren sich die potenziellen Nachteile standardisierter Konzepte nicht. Die Mittelwertunterschiede sind lediglich hinsichtlich der Verbindung mit der KLR (Produkte als Kostenträger) signifikant (1,83 vs. 1,34*). Produkte sind insbesondere in Städten mit einem standardisierten Produktkonzept Kostenträger in der Kostenrechnung.

- Zusammenspiel des Produktansatzes mit anderen Reformelementen

Das Zusammenspiel mit anderen Reformmaßnahmen ist häufig zweifelhaft. Die Darstellung bezieht sich hierbei auf die Fragen zur Implementierung anderer Reformbausteine und die „Ja-Angaben“ zur Produktformulierung, um die Diskrepanzen deutlicher herausstellen zu können. Führen alle Teilnehmer, die das Item „Produkte sind Gegenstand von Zielvereinbarungen.“ mit „Ja“ beantworten noch Zielvereinbarungen (Frage 10.8) an (0,359*) und bestätigen alle Befragten, die die Produktverantwortung bis auf die Mitarbeiterebene uneingeschränkt wiedergeben, die Dezentralisierung (Frage 10.9; 0,224), erscheinen die Angaben zu anderen Items inkonsistent. Wird die Angleichung der Organisations- an die Produktstruktur angeführt, wird die dazu notwendige Reorganisation (Frage 10.2) in nur 68,6% (11) der Fälle bestätigt. Alle Teilnehmer, die die Angleichung verneinen (12), bescheinigen dagegen eine Reorganisation (0,341*). Somit ist nicht auszuschließen, dass die Produkt- den traditionellen Organisationsstrukturen angepasst wurden. Des Weiteren gibt die große Mehrheit derer, die eine Ableitung der Produkte aus Zielen attestieren, die For-

mulierung von Zielen³⁹⁶ an (Frage 10.7; 0,329*; 84,6%; 11). Dabei handelt es sich häufig nicht um operative Ziele (0,258; 76,9%; 10). Von einem vollständigen Zielansatz ist i. d. R. nicht auszugehen (0,162; 38,5%; 5).

Überdies ist der Produktansatz im Modell der Neuen Steuerung eng mit der KLR verbunden. 31,6% (30) der Teilnehmer, die Produkte bejahen, verneinen die Einführung einer KLR (Frage 10.21). Befragte, die der Aussage „Produkte sind Kostenträger in der Kostenrechnung“ uneingeschränkt zustimmen, führen nur in Dreivierteln der Fälle die KLR an (73,1%; 19).

Produktabdeckung (Frage 10.19.3)

Mehr als die Hälfte der Befragten (53,6%) attestiert eine Abbildung von mehr als 90% der kommunalen Leistungen. Gut Dreiviertel weisen insgesamt eine Abdeckung von mehr als 70% aus. Nur wenige Teilnehmer geben einen Wert unter 50% an (vgl. Abb. 4-9).

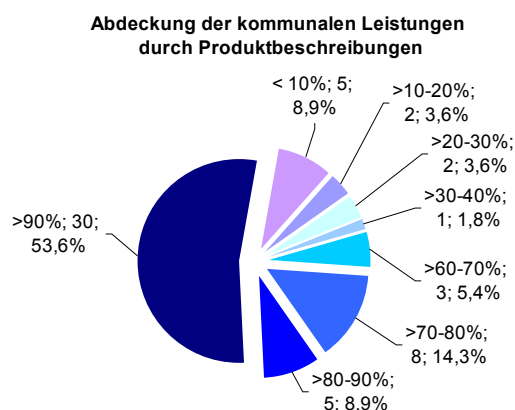


Abb. 4-9: Abdeckung der kommunalen Leistungen durch Produktbeschreibungen

Im Durchschnitt sind zwischen 70 und 80% aller kommunalen Leistungen als Produkt beschrieben (vgl. Tab. 4-25).

Abdeckungsgrad	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.	
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		
Abdeckung (n 1 = „> 10%“, 10 = „>90%“=	56	8,02	0,053	7,81				8,14	-0,038	7,56	9,38	8,69	5,20	10,0	0,162	8,15

Tab. 4-25: Abdeckungsgrad der Produktbeschreibungen

Die Produktabdeckung ist in den EWKn 4 (> 80 bis 90%) und 1 (n = 2; > 90%) am größten, in der EWK 2 (> 40 bis 50%) am geringsten. Der Abdeckungsgrad ist in den Städten der alten Bundesländer größer (> 70 bis 80%) als in den Städten der neuen Bundesländer (n = 4; > 50 bis 60%).

Die Erfüllung der Anforderungen der Produktbeschreibung bedingt mit Ausnahme der Beschreibung pflichtiger Aufgaben (0,309*; Teils-teils/Nein 3,50 [4] vs. Ja 8,49 [49]) keinen signifikant höheren Abdeckungsgrad. Durchschnittlich ist der Produktansatz breiter, wenn die Kriterien erfüllt sind.

³⁹⁶ Teilnehmer, die Produkte bejahen, bestätigen in 80,1% (113) der Fälle auch Ziele. Davon führen 77,9% (88) strategische, 75,2% (85) operative Ziele an. In 53,1% (60) der Fälle ist der Zielansatz komplett.

4.7 Dezentralisierung

4.7.1 Begründung und Bedeutung

Dezentralisierung

Entscheidungsdelegation und -dezentralisierung werden vielfach synonym verwendet (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 164). Sie umfasst die „[...] Zuweisung von Aufgaben, die Vorgabe von Zielen für die Aufgabenerfüllung, die Ausstattung mit den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Rechten [...] und die Zuweisung von Verantwortung“ (ebd.: 165).

Vor dem Hintergrund der Merkmale der bürokratischen Organisation (vgl. Kap. 3.1.3, 3.1.4) sowie den immensen Potenzialen der Dezentralisierung, bezeichnet Schedler (1996: 93) die Dezentralisierung als „hervorstechendste strukturelle Veränderung“ der Verwaltungsreform. Ihre Folgen sind weitreichend: Fachämter nehmen ehemalige Aufgaben der Querschnittsämter selbst wahr (vgl. Kap. 4.7.2) und Zuständigkeits- und Aufgabengebiet sowie das Selbstverständnis der Querschnittsämter ändert sich grundlegend (vgl. Kap. 4.14.2). Im Idealfall ändert sich auch das Haushaltsaufstellungsverfahren (vgl. Kap. 3.1.2, 4.2.2). Die Rolle der dezentralen Einheiten wandelt sich sowohl nach innen als auch nach außen. Sie gehen „[...] von unselbständigen Vollzugseinrichtungen zu tlw. selbständigen Ergebnis-Zentren“ (Reichard 1994: 54) über, wodurch Selbststeuerung und -kontrolle³⁹⁷ an Bedeutung gewinnen.

Vor- und Nachteile

Die Dezentralisierung weist diverse Vorteile auf, die im Wesentlichen in Abhängigkeit von den dezentralisierten Kompetenzfeldern und der Dezentralisierungsreichweite zum Tragen kommen:

- Es werden ortsnähere und sachgerechtere Entscheidungen getroffen (vgl. Reinermann 1993: 14; Kieser/Walgenbach 2003: 429 f.; Brinckmann 1995: 185). Das Koordinations- und Abstimmungssystem wird entlastet³⁹⁸, weil Schnittstellen abgebaut (vgl. u. a. Brüggemeier 1998: 256; Thom/Ritz 2004: 277) sowie lange Entscheidungswege und eine hohe Arbeitsteilung vermieden werden (vgl. Reinermann 1993: 14; Reichard 1987: 182). Dezentrale Einheiten sind leichter steuerbar (vgl. Clasen u. a. 1996: 1 f.; Jann 2001a: 259) und entlasten die Führungsebene, die sich stärker auf strategische Aufgaben konzentrieren kann (vgl. Bals/Hack 2002: 32).
- Die Beziehung zum Kunden profitiert, ein Dienstleistungsselbstverständnis entsteht (vgl. KGSt 1993: 18). Insbesondere dort, wo die Verwaltung in einem unmittelbaren Kontakt mit Bürgern steht und letztgenannte eine Exit-Option besitzen, ist die Dezentralisierung gewinnbringend (vgl. Brüggemeier/Röber 2003: 135; Adamaschek 2001a: 31). Die Reaktionsgeschwindigkeit auf Kundenanliegen nimmt zu (vgl. Dumont du Voitel 1996: 32), die Kundenorientierung verbessert sich (vgl. u. a. Schedler/Proeller 2002: 108; Brüggemeier/Röber 2003: 129; Oppen 1998a: 68).
- Die Dezentralisierung dient der Förderung und Forderung der Mitarbeiter³⁹⁹. Sie sind motivierter (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 430; Reichard 1987: 182) und kostenbewusster⁴⁰⁰ (vgl. Schedler/Proeller 2002: 108). Organisationskulturelle Wirkungen sind zu erwarten (vgl. Kap. 6.2.1.3).

³⁹⁷ Selbstkontrolle ist wirkungsvoller als Fremdkontrolle (vgl. Kückelhaus 1999: 176). Sie veranlasst Mitarbeiter zur Selbstoptimierung, woraus eine größere Motivation entspringt (vgl. Schmithals 1997: 154).

³⁹⁸ Vgl. auch Kap. 4.16.2.2

³⁹⁹ Vgl. dazu auch Kap. 4.16.1.1, 5.3.4

- Die Dezentralisierung unterstützt die Steigerung von Effizienz und Effektivität (vgl. u. a. Schedler 1996: 92; Mayntz 1997b: 233; Reinermann 1993: 18) sowie von Leistungsfähigkeit und Qualität (vgl. u. a. Budäus 1995: 55). Dies rührt - andere Reformbausteine vorausgesetzt - daher, dass Leistungen und Kosten verursachungsgerecht erfasst (vgl. Brüggemeier 1998: 80) und Verantwortung für (Miss-)Erfolge direkt zugeordnet werden können (vgl. Grünenfelder 1996: 77). Die ganzheitliche Verantwortung regt zur Selbstoptimierung und somit die Aufdeckung von Rationalisierungsreserven⁴⁰¹ an (vgl. Brüggemeier 1998: 256 f.; Schwarting 1997: 31 f.).

Eine weitreichende Dezentralisierung bietet nicht nur Vorteile. Der Koordinations- und Abstimmungsbedarf kann zunehmen (vgl. Kap. 4.16.2.2), zentrifugale Tendenzen entstehen (vgl. Kap. 4.16.2.3). Daneben sind weitere Nachteile zu nennen (vgl. u. a. Pünder 2006a: 86 f.):

- Der Bedarf an qualifizierten Mitarbeitern nimmt ebenso zu wie die Anforderungen an die Mitarbeiter (vgl. Richter 1997: 51; Göbel 1997: 16; Fischer/Unger 2001: 115).
- Letztgenannte sind angemessen zu würdigen (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2006: 384).
- Eine Kompensation in der Steuerungsunterstützung ist angeraten (vgl. Kap. 4.7.4).
- Die dezentrale Erledigung / Beschaffung kann teurer⁴⁰² oder gesetzlich verboten sein.
- Die Politisierung der Verwaltung und die Einflussnahme von Interessengruppen können zunehmen (vgl. dazu u. a. Frey/Kleinfeld 1997: 64, 66; Grimmer 1995: 177 f.).

„Eine gezielte Dezentralisierungspolitik nimmt diese Nachteile begrenzt in Kauf, weil die dadurch zu gewinnenden Vorteile [...] für wichtiger erachtet werden“ (KGSt 1993: 33). Ein geeigneter Mittelweg zwischen den Polen zentral und dezentral sollte gewählt werden (vgl. auch Schedler 1996: 112; Bogumil u. a. 2007: 282).

4.7.2 Dezentralisierungsinhalte

Die Dezentralisierung kann sich auf diverse Kompetenzfelder⁴⁰³ erstrecken. Insbesondere der Produktansatz (Produktverantwortung) verlangt einen weitreichenden Dezentralisierungsansatz (vgl. Spitzer 1998: 336). Neben der Fachverantwortung sind die Personal-, Finanz- und Organisationsverantwortung die vermeintlich wichtigsten Kompetenzen (vgl. Fischer/Unger 2001: 112).

Fachverantwortung

Die Fachverantwortung liegt bereits bei den Facheinheiten. Deren Übertragung ist also kein Novum. Dennoch erscheint dieser Aspekt wichtig, weil die traditionelle Verwaltung durch eine steile Hierarchie mit zentralisierten Entscheidungskompetenzen geprägt ist (vgl. Kap. 3.1.3).

Finanzverantwortung

Die Übertragung der Finanzverantwortung ist angesichts der Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung in der traditionellen Verwaltung und ob ihrer Bedeutung für die übrigen Kompe-

⁴⁰⁰ In der HBS-Studie bestätigen 86% der Verwaltungschefs eine gesteigerte Kostenorientierung (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2006: 358).

⁴⁰¹ Insbesondere im Zusammenspiel mit der Budgetierung kann die Dezentralisierung zu Wirtschaftlichkeitssteigerungen beitragen (vgl. KGSt 1997a: 15). Allerdings ist vor dem Hintergrund der Finanzlage und der Dominanz der inputorientierten Budgetierung das Risiko groß, dass sie zur Haushaltskonsolidierung „missbraucht“ wird (vgl. Kap. 5.4.4.1.1).

⁴⁰² Nicht alles, was dezentralisiert werden kann, muss dezentralisiert werden (vgl. KGSt 1993: 33). Die zentrale Erledigung bietet tlw. überzeugende Vorteile (vgl. Stucke/Schöneich 1998: 414; Reichard 1987: 170), die je nach Organisationsgröße unterschiedlich ausfallen (vgl. Reichard 1994: 54).

⁴⁰³ Die Angaben der Befragten sind z. T. kritisch einzustufen (vgl. dazu Bogumil u. a. 2007: 45).

tenzbereiche angeraten. Falsche Anreize werden dadurch aufgehoben (vgl. Kap. 3.1.2) sowie Leistungs- und Kostenbewusstsein gesteigert (vgl. KGSt 1998d: 8). Sie ist im Zuge der weit fortgeschrittenen (Input-)Budgetierung am intensivsten realisiert (vgl. Adamaschek 2001a: 31).

Personalverantwortung

Die Dezentralisierung der Personalverantwortung ist eine häufig geäußerte Forderung (vgl. u. a. Schedler 2005: 419; Reichard 2001a: 183; Bals/Hack 2002: 42), die in der BRD weitgehend ungehört blieb. Sie ist von Bedeutung für ein wirksames Personalmanagement, das primär⁴⁰⁴ Personalbeschaffung und -entwicklung erfasst (vgl. Hopp/Göbel 2004: 244). Positive Wirkungen wie Veränderung der Personalrekrutierung, Senkung der Personalkosten, Verantwortungsbewusstsein der Führungskräfte, Kundenorientierung oder Qualitätsbewusstsein (vgl. Röber 2006: 243 m. H. a. weitere Quellen) sowie eine individuellere und somit wirksamere Leistungsbeeinflussung (vgl. Reichard 2003b: 223) werden aus anderen NPM-Ländern gemeldet. Die Zusammenarbeit von Mitarbeitern und Vorgesetzten verbessert sich (vgl. Hopp/Göbel 2004: 111).

IuK-Technologie

Die Dezentralisierung der IuK- Verantwortung wird widersprüchlich diskutiert. Sie kann einerseits einen neuen Zentralismus verhindern (vgl. Beyer 2005: 198), andererseits Insellösungen erzeugen (vgl. Hopp/Göbel 2004: 90). Für die Dezentralisierung sprechen Flexibilität und Individualität (vgl. Reinermann 1994: 69 ff.), die jedoch nicht zulasten der Gesamtheit gehen dürfen (vgl. Schedler 1996: 171).

Organisation / Prozesse

Die dezentralen Einheiten sollten sich mit organisatorischen Details befassen (vgl. Schedler 1996: 228; KGSt 1991: 31), Mitarbeiter als „Prozessbetreuer“ auftreten (vgl. Baier/Arnaout 1999: 140). Die Erschließung ihrer Detailkenntnisse (vgl. dazu auch Kap. 5) ist für eine zielführende wirtschaftliche sowie mitarbeiter- und kundenorientierte Leistungserbringung bedeutend. Die Anpassungsfähigkeit der Verwaltung wird schließlich gesteigert (vgl. Schedler 1996: 67).

Miete / Immobilien

Als besonderes Delegationsproblem erweist sich die Bewirtschaftung von Immobilien (vgl. Schwarting 1997: 76). „Die Kosten der Gebäudenutzung sind [...] der mit Abstand zweitgrößte Kostenfaktor in jedem kommunalen Budget“ (KGSt 1998d: 15). Insofern bietet die Dezentralisierung einen denkbaren Optimierungsansatz (vgl. Färber 1997: 69 ff.). Infolge budgetbelastender Mietzahlungen entwickelt sich ein Kostenbewusstsein (vgl. Frischmuth 1996: 14), das - wie Erfahrungen aus RP belegen (vgl. Edinger 2001: 17) - Einheiten zu Optimierung veranlasst.

4.7.3 Reichweite der Dezentralisierung

Dezentralisierung bis auf die Mitarbeiterebene

Die Dezentralisierung sollte weit in die Organisation hineinragen, Verantwortung und Kompetenzen sollten „[...] soweit wie möglich nach unten verlagert werden“ (KGSt 1993: 17). Zu fordern ist ob der Vorteile der Dezentralisierung (vgl. Kap. 4.7.1) eine ganzheitliche Ausdehnung bis auf die Mitarbeiterebene, wodurch Mitarbeitermotivation und -zufriedenheit (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 58;

⁴⁰⁴ Die Dezentralisierung der Personalverantwortung bedeutet nicht eine vollständige Übertragung der Personalarbeit auf die Facheinheiten. Bestimmte Aufgaben sollten weiterhin zentral erledigt werden (vgl. Hopp/Göbel 2004: 111, 246; Schedler 1996: 227, 229; Thom/Ritz 2006: 252, 277 f.; Klimecki/Gmür 2001: 421 ff.).

Brecht 1999: 240) sowie Identifikation und Engagement zunehmen (vgl. u. a. Jetter 2004: 132; Tondorf 1995: 18). Allerdings sind die Entscheidungsspielräume auf der Arbeitsebene nach wie vor eng⁴⁰⁵ (vgl. Brüggemeier/Röber 2003: 126) und bleiben „[...] weit hinter [...] der Privatwirtschaft zurück“ (Brecht 1999: 89).

Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung

Die in Kap. 3.1.2 und 3.1.3 skizzierten Unzulänglichkeiten der traditionellen Verwaltung, die durch die Verantwortungstrennung in Fach- und Querschnittseinheit resultieren, können nur durch die Beseitigung ihrer Ursachen behoben werden (vgl. KGSt 1991: 9): Fach- und Ressourcenverantwortung sind zusammenzulegen, was tatsächlich jedoch oft unterbleibt (vgl. Andersen 2005: 85).

4.7.4 Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung

Obwohl „[...] empirische Untersuchungen über die Verselbständigungstendenzen bei dezentraler Ressourcenverantwortung in der öffentlichen Verwaltung nicht [vorliegen]“ (Brecht 1999: 165), werden dezentralen Strukturen eine höhere Korruptionsgefahr sowie Fragmentierungs- und Zentrifugaltendenzen unterstellt (vgl. Reichard 1997b: 658; Naschold 1993: 57; ders. 1995: 389). Mit der Dezentralisierung entstehen nämlich Handlungsspielräume, die Einfluss auf die strategische Entscheidungsfindung und -durchsetzung haben (vgl. Osner 2001: 162). Fachinteressen drohen das Gesamtinteresse zu unterlaufen (vgl. Budäus 1995: 84 ff.). Erwarteten Effizienzgewinnen, die sich nicht automatisch einstellen (vgl. Schedler 1996: 43), stehen also vermehrt Steuerungsprobleme gegenüber (vgl. Brüggemeier 1998: 50; Reichard 2003a: 139; Kuhlmann 2006c: 151).

Die Koordination autonomer Einheiten ist eine Herausforderung (vgl. Schedler/Proeller 2002: 108). Handlungsanleitend ist der Grundsatz: „Was man delegiert, muss man kontrollieren“ (Banner 2001b: 22), denn Verantwortlichkeiten bleiben sowohl innerhalb der Verwaltung (vgl. Schwarting 1997: 53; Kieser/Walgenbach 2003: 166) als auch an der Schnittstelle Öffentlichkeit - Vertretungskörperschaft (siehe dazu auch Kickert 2006: 145) bestehen. Ein Kontrollsystem, das die Voraussetzungen einer effizienten Steuerung dezentraler Einheiten erfüllt (vgl. u. a. Naschold 1993: 80), wird wie „[...] eine wirksame Balance zwischen dezentraler Selbststeuerung und zentraler Gesamtsteuerung [...]“ (Reichard 1994: 55; siehe auch Strehl 1995: 362) gesucht. Hierin ruht ein wichtiger Erfolgsmesser der Verwaltungsreform (vgl. Wiechers 1997: 329). Deshalb ist die Dezentralisierung in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang zu integrieren⁴⁰⁶ (vgl. Budäus 1995: 57). Die Steuerungsunterstützung⁴⁰⁷ ist hierbei von enormer Bedeutung: Die Dezentralisierung ohne Steuerungsunterstützung (Controlling⁴⁰⁸ und/oder Berichtswesen⁴⁰⁹) führt zu einer „dezentralisierten Unverantwortlichkeit“ (Budäus/Grüning 2005: 8; siehe auch KGSt 1997a: 15; Schedler

⁴⁰⁵ Siehe dazu auch Kap. 4.2.1.5.

⁴⁰⁶ Dazu zählen auch Zielvereinbarungen (vgl. FN 359).

⁴⁰⁷ In den Analysen wird auf zwei Variablen zurückgegriffen, die sich auf das Zusammenspiel von Dezentralisierung und SU-Elementen beziehen. Es werden ausschließlich die Fälle betrachtet, in denen die Implementierung von Dezentralisierung und/oder Steuerungsunterstützung bestätigt wird. Dabei wird zwischen Dezentralisierung mit Steuerungsunterstützung (oder nur Steuerungsunterstützung) und Dezentralisierung ohne Steuerungsunterstützung unterschieden.

⁴⁰⁸ „Das operative Controlling ist die Grundlage der dezentralen Ressourcenverantwortung [...]“ (Brecht 1999: 157). Die Forderung nach einem operativen Controlling verstärkt sich mit zunehmender Dezentralisierungsintensität (vgl. Schedler/Proeller 2002: 213; Frischmuth 1996: 22).

⁴⁰⁹ Der jeweils übergeordneten Einheit muss der Nachweis der Zielverfolgung und -erreichung erbracht werden. Erstgenanntes ist es wichtig „[...] unterjährig Informationen über Stand und Prognose der Budgetentwicklung zu erhalten“ (Pook/Tebbe 2005: 45). Umgekehrt brauchen die dezentralen Einheiten für ihr ziel- und wirkungsorientiertes Handeln entsprechende Informationen (vgl. Strehl 1995: 360).

1996: 96 f.). Auf der organisatorischen Ebene bedarf es der Schaffung eines Zentralen Steuerungsdiensts⁴¹⁰ (vgl. u. a. Damkowski/Precht 1995: 159; Banner 1995: 83). Die zentrale Steuerung ist als „Überlebensnotwendigkeit des Systems Kommunalverwaltung“ (Bals/Hack 2002: 26; ähnlich Pook/Tebbe 2005: 127) anzusehen. Sie reduziert die Wahrscheinlichkeit des Machtmissbrauchs (vgl. Kropp 2006: 280 f.), schafft einen Informationsausgleich (vgl. Schedler 2005: 416, Schmithals-Ferrari 2000: 166) und steigert die Delegationsbereitschaft⁴¹¹ (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 324).

4.7.5 Delegation von Kompetenzen

Delegation von der Vertretungskörperschaft ausgehend

Die Delegation betrifft die Kompetenzverteilung zwischen Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsbeamten (HE: Magistrat). Die Allzuständigkeit der Vertretungskörperschaft wird durch die umfangreichen Geschäfte der laufenden Verwaltung, die zumeist auf das Hauptverwaltungsorgan übertragen sind, untergraben⁴¹². Nicht zuletzt darauf reagiert die Vertretungskörperschaft mit ihrem i. d. R. ausgeprägtem Vorbehaltsrecht (vgl. Kap. 2.2.1), was letztlich Einzeleingriffe und somit Steuerungsverluste provoziert (vgl. Kap. 3.1.1). Diese Schwäche kann durch die Aufgabendelegation⁴¹³ an den Bürgermeister, die überdies eine Fokussierung auf strategische Fragen ermöglicht (vgl. Kuban 1998a: 370), angegangen werden (vgl. Banner 1997a: 128). Die Neubestimmung der Zuständigkeitsverteilung ist schließlich das „Schlüsselkonzept des Neuen Steuerungsmodells“ (Wollmann 1998c: 65; siehe dazu auch Lang/Gronbach 1998: 162).

Delegation vom Bürgermeister ausgehend

Steht die Delegation innerhalb der Verwaltung in enger Beziehung mit der Delegation von der Vertretungskörperschaft an das Hauptverwaltungsorgan (vgl. Schwarting 1997: 67) und kann letztgenanntes „[...] nur solche Geschäfte auf die kommunalen Verwaltungseinheiten verteilen, die ihm nach den allgemeinen Kompetenzverteilungsregelungen ohnehin zustehen“ (Göhring 2003: 162), ist die Delegation von der Vertretungskörperschaft an den Bürgermeister (Magistrat) wenig gewinnbringend, wenn verwaltungsintern nicht delegiert wird. Grundlegende Schwächen der zentralistischen Steuerung werden nicht behoben (vgl. Kap. 3.1.3) und Potenziale der Strategieorientierung gemindert (vgl. auch Schwarting 1997: 60). „Eine solche Konzentration der Entscheidungskompetenzen beim Verwaltungschef würde [der Neuen Steuerung] nicht gerecht“ (Sensburg 2004: 165 m. H. a. Mutius 1997: 704 f.).

⁴¹⁰ Im HBS-Projekt wird in der Gegenüberstellung von Zentralem Steuerungsdienst und Dezentralisierung in über einem Fünftel der Städte eine Steuerungslücke identifiziert (vgl. Bogumil u. a. 2007: 45).

⁴¹¹ Insofern beeinflusst das Zusammenspiel von Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung auch die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung (vgl. Kap. 4.7.5, 7).

⁴¹² Die (Beibehaltung der) Delegation von Kompetenzen ist v. a. zu erwarten, wenn die Mehrheitsverhältnisse (vgl. dazu Kap. 5.4.3.2) passen (vgl. Weiß 2002: 95; Gehne/Holtkamp 2005: 138 f.; Haus/Egner/Heinelt 2005: 207).

⁴¹³ „Die Gemeindeordnungen sämtlicher Bundesländer sehen die Möglichkeit der Delegation von Kompetenzen vom Rat auf den Bürgermeister vor“ (Göhring 2003: 162). Delegierbar sind nur die Entscheidungsrechte, die die Vertretungskörperschaft originär hat (vgl. dazu Kap. 2.2.1) und die nicht zum Vorbehaltskatalog (vgl. dazu Schwarting 1997: 62) zählen (vgl. Sensburg 2004: 157, 168 f.). Die Kompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten werden dann durch Hauptsatzung oder Geschäftsordnung festgelegt (vgl. Schwarting 1997: 66; Wollmann 2001: 30). Eine klarere Aufgabentrennung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung könnte aber auch auf einer freiwilligen Basis beruhen (siehe auch KGSt 1996b: 23), die einen interfraktionellen Konsens (vgl. Weiß 2002: 96 f.) und die Akzeptanz aller Akteure (vgl. Bogumil 2003b: 26; ders. 2006c: 23) erfordern. Wird einerseits rechtverbindlichen Absprachen eine höhere Bestandsfestigkeit attestiert (vgl. Sensburg 2004: 430 ff.), ist darin andererseits eine Ursache für Vorbehalte der Vertretungskörperschaft zu sehen (vgl. KGSt 1993: 8, exemplarisch Lang/Gronbach 1998: 163). „Das Thema Delegation mittels Änderung der Geschäftsordnung bzw. Hauptsatzung ist nicht populär“ (Weiß 2002: 95).

Intensivierung / Rücknahme

Die Delegation von der Vertretungskörperschaft auf die Verwaltungsführung ist wegen des Rückholrechts erstgenannter nicht unweigerlich dauerhaft (vgl. Göhring 2003: 163); sie hängt von der Bereitschaft der Vertretungskörperschaft ab (vgl. Schwarting 1997: 33). Vor diesem Hintergrund sollte nicht zuletzt i. S. e. klareren Verantwortungs- und Kompetenzzuordnung (vgl. ebd.: 65) und des Vertrauensaufbaus (vgl. auch Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 71) zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung mit dem Rückholrecht zurückhaltend verfahren werden (vgl. Hill 1997b: 27). Neben kommunalverfassungsrechtlichen Aspekten und den Mehrheitsverhältnissen wird es primär an der Funktionstüchtigkeit einer Neuen Steuerung (hier primär der Steuerungsunterstützung) liegen, ob Kompetenzen zurückgenommen werden.

4.7.6 Auswertung

Dezentralisierung von Verantwortung und Kompetenzen (Frage 10.9)

Die Dezentralisierung⁴¹⁴ ist ein sehr oft realisiertes Reformelement: 65,1% (123) der Befragten bestätigen sie (vgl. Tab. 4-26).

Dezentralisierung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	189	65,1	0,362*	96,2	65,5	50,0	46,3	81,8	0,320*	50,0	84,4	70,7	70,8	100	0,194*	68,2	36,8

Tab. 4-26: Dezentralisierung

Die Angaben der Akteure weichen drastisch voneinander ab (0,362*). Während nahezu alle Bürgermeister (96,2%; 25) die Dezentralisierung bejahen, sind es aufseiten der Personalvertretung nur 46,3% (25). Vorsitzende der Minderheitsfraktion äußern sich zurückhaltender (50,0%; 18) als die Mehrheitsfraktionschefs (65,5%; 19).

Die Dezentralisierung steht mit der Stadtgröße in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,320**). Mit Ausnahme der EWK 4 (84,4%) nimmt der Realisierungsgrad mit zunehmender Stadtgröße zu. Einen ähnlichen Befund liefert die HBS-Studie (vgl. Bogumil u. a. 2007: 44 f.).

Des Weiteren ist die Dezentralisierung in Städten Ostdeutschlands (n = 19) unterentwickelt (0,194*). Die Implementierungsquote ist im Westen fast doppelt so hoch (68,2% vs. 36,8%).

Dezentralisierungsinhalte (Frage 10.9.1)

Die Dezentralisierung beschränkt sich auf ausgewählte Bereiche (vgl. Tab. 4-27).

Dezentralisierte Kompetenzen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Fachverantwortung	59	100	—	42,4				57,6	—	100	100	100	100	100	—	94,9	5,1
Finanzverantwortung	59	91,5	0,015	39,0				52,5	0,316	100	90,0	82,4	75,0	100	0,202	88,1	3,4
Personalverantwortung	59	54,2	0,107	20,3				33,9	0,321	40,0	50,0	64,7	75,0	100	0,097	52,5	1,7
Organisationsverantwortung	59	66,1	0,110	25,4				40,7	0,412*	44,0	80,0	82,4	75,0	100	0,003	62,7	3,4
Verantwortung für Miete	59	22,0	0,042	8,5				13,6	0,121	20,0	30,0	17,6	25,0	33,3	0,399**	16,9	5,1
Verantwortung für IuK	59	15,3	0,077	5,1				10,2	0,198	8,0	20,0	17,6	25,0	33,3	0,314*	11,9	3,4
Dezentralisierte Inhalte (Ø)	59	3,56	0,127	3,4				3,7	0,318	3,16	3,80	3,71	4,00	4,67	0,248	3,48	5,00

Tab. 4-27: Dezentralisierte Kompetenzen

⁴¹⁴ Laut HBS-Studie realisierten 33,1% der Städte einen Flächen-, 26,2% einen Pilotansatz (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 183; Bogumil u. a. 2007: 44).

Während alle Befragten die Dezentralisierung der Fachverantwortung sowie 91,5% die der Finanzverantwortung angeben, werden die Verantwortung für die IuK sowie für Immobilien/Miete nur in wenigen Fällen genannt. Mehrheitlich dezentralisiert sind die Organisations- und Personalverantwortung

Die Unterschiede zwischen den EWKn sind tlw. deutlich. Die Kompetenzen, die insgesamt kaum dezentralisiert sind (IuK, Mieten), sind in allen EWKn⁴¹⁵ unterentwickelt. In den kleinsten Städten sind Personal- (40,5%) und Organisationsverantwortung (44,0%) seltener dezentralisiert als anderswo. Insgesamt deutet sich der Befund „Umso größer die Stadt, desto stärker die Dezentralisierung“ nur hinsichtlich der Anzahl der genannten Dezentralisierungsfelder an.

Auf eine OW-Darstellung wird verzichtet (n Ost = 3).

Reichweite der Dezentralisierung (Frage 10.9.2)

Fach- und Ressourcenverantwortung sind zumeist zusammengelegt. 78,8% der Befragten wählen die Antwortoptionen „Trifft (voll) zu“. Dagegen erreicht die Dezentralisierung häufig nicht die Mitarbeiter: Nur knapp über 40% wählen die Antwortoptionen „Trifft (voll) zu“ (vgl. Abb. 4-10).

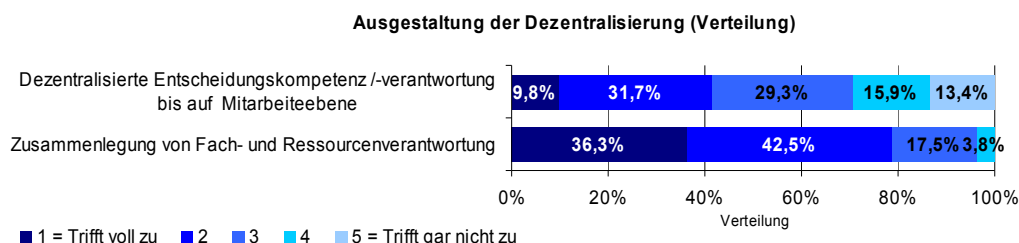


Abb. 4-10: Ausgestaltung der Dezentralisierung

Die Reformakteure bewerten die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung genauso wie die Dezentralisierung bis auf die Mitarbeiterebene relativ ähnlich (vgl. Tab. 4-28).

Gestaltung der Dezentralisierung	Gesamt		Akteur							EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø						ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB			5	4	3	2	1		W	O
Zusammenlegung	80	1,89	0,214	1,83			2,09	1,79	0,070	1,83	1,94	1,79	2,00	2,20		0,161	1,87	2,33
Bis auf Mitarbeiterebene	82	2,91	0,361	2,80			2,92	3,00	0,257*	2,65	2,94	2,80	3,40	4,00		0,290	2,91	3,00

Tab. 4-28: Gestaltung der Dezentralisierung

Die dezentralisierten Kompetenzen erreichen in größeren Städten nur selten die Mitarbeiter; das Item korreliert mit der Stadtgröße entsprechend signifikant (0,257*). Für die Zusammenlegung der Fach- und Ressourcenverantwortung liegen dagegen in allen EWKn ähnliche Werte vor.

Auf eine OW-Darstellung wird verzichtet (n Ost = 3).

Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung

In der vorliegenden Untersuchung wird eine Steuerungslücke vermutet, wenn die Dezentralisierung ohne ein komplementäres SU-System⁴¹⁶ realisiert ist.

- Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung⁴¹⁷

Die Dezentralisierung steht mit der Einführung der Steuerungsunterstützung (operatives Controlling und/oder Berichtswesen) in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,265**). 80% (96) der Teilnehmer, die die Dezentralisierung anführen, bestätigen zumindest eines der beiden SU-

⁴¹⁵ Anzahl gültiger Fälle EWK 5 bis 1: 25, 10, 17, 4, 3

⁴¹⁶ Das strategische Controlling wird an dieser Stelle nicht berücksichtigt (vgl. dazu Kap. 4.7.4).

⁴¹⁷ Die Analyse bezieht sich nur auf die Fälle, in denen gültige Angaben zur Dezentralisierung und zur Steuerungsunterstützung vorliegen (N = 157).

Elemente. 7,6% (12) führen eine isolierte Dezentralisierung an. Etwa ein Fünftel der Akteure bestätigt ein SU-System ohne Realisierung der Dezentralisierung. In weniger als einem Zehntel der Fälle sind beide Reformbausteine nicht verwirklicht. Am häufigsten (42,0%) geht die Dezentralisierung mit einem operativem Controlling und einem Berichtswesen einher (vgl. Abb. 4-11).

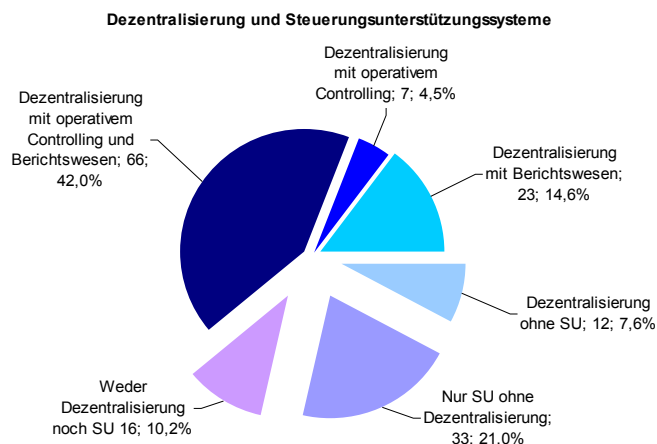


Abb. 4-11: Dezentralisierung und SU-Systeme

Der Akteursstatus steht mit den Angaben zur Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung in einem starken statistisch signifikanten Zusammenhang (0,432**). Bürgermeister und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion bescheinigen überdurchschnittlich oft (jeweils weit über 50%) die Dezentralisierung sowie die Implementierung des operativen Controlling und Berichtswesens. Lediglich etwas mehr als ein Drittel der Reformbeauftragten und Vorsitzenden der Minderheitsfraktion führen diese Kombination an. Personalratsvorsitzende nennen die Dezentralisierung in Verbindung mit SU-Systemen am seltensten (30,0%; 9). Sie (16,7%; 5) und Minderheitsfraktionsvorsitzende (14,3%; 5) attestieren überdurchschnittlich oft den Verzicht auf SU-Systeme und Dezentralisierung sowie auf SU-Bausteine ohne parallele Dezentralisierung (33,3%; 10 bzw. 34,3%; 12). Neben Bürgermeistern und Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion führen Reformbeauftragte mehrheitlich die Dezentralisierung in Verbindung mit SU-Systemen an (vgl. Tab. 4-29). Die „Komplettlösung“ attestieren sie allerdings weitaus seltener (37,5%; 15). Insofern ist davon auszugehen, dass Bürgermeister und Mehrheitsfraktionsführer die Wirkung sowohl von Dezentralisierung als auch von SU-Elementen besser bewerten, weil sie das für ein positives Wirken der Reformelemente notwendige Zusammenspiel am häufigsten wiedergeben.

Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH						ZH						ZH		
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Dezentralisierung mit/ohne Steuerungsunterstützung	157		0,432**						0,451**						0,201		
- Komplette	66	42,0		58,3	57,1	34,3	30,0	37,5		30,4	48,1	45,2	55,0	77,8		44,0	25,0
- Dezentralisierung ohne SU	12	7,6		16,7	0	5,7	3,3	12,5		5,8	11,1	12,9	5,0	0		7,8	6,3
- Nur SU, ohne Dezentralisierung	33	21,0		0	28,6	34,3	33,3	7,5		27,5	14,8	19,4	15,0	0		18,4	43,8
- Weder noch	16	10,2		4,2	3,6	14,3	16,7	10,0		18,8	0	3,2	10,0	0		9,9	12,5

Tab. 4-29: Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung

Die Variable steht mit der Stadtgröße in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,451**), die darauf zurückzuführen ist, dass Vertreter größerer Städte mit Abstand am häufigsten einen Kompletteansatz anführen. In Großstädten (n = 9) wird die Dezentralisierung weder ohne Steuerungsunterstützung realisiert noch wird auf die untersuchten Instrumente in Gänze verzichtet. Letztgenannte Kombination legen fast 20% der Akteure der EWK 5 dar.

Ostdeutsche Akteure (n = 16) führen überdurchschnittlich oft den Verzicht auf die Dezentralisierung an: 43,8% (7) bescheinigen ausschließlich ein SU-System. Insgesamt bestätigen fast Zweidrittel der ostdeutschen Teilnehmer ein nicht ganzheitliches Steuerungskonzept. Die Komplettlösung wird am häufigsten von Teilnehmern der alten Bundesländer ausgewiesen (44,0%; 62).

- Dezentralisierung, Steuerungsunterstützung und Zielvereinbarungen

Gut ein Viertel der Befragten gibt den Einsatz der Steuerungsunterstützung (operatives Controlling und Berichtswesen) und von Zielvereinbarungen bei gleichzeitiger Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen an. 8,2% verneinen jegliche Reformmaßnahme (vgl. Abb. 4-12)⁴¹⁸. Folglich fehlt in rund Dreivierteln der Fälle eine der aufgeführten Komponenten. Weniger als 5% der Teilnehmer verneinen bei gleichzeitiger Bestätigung der Dezentralisierung jegliche Form der Steuerungsunterstützung. Rund 20% der Reformakteure attestieren den Einsatz der Steuerungsunterstützung ohne parallele Dezentralisierung. Somit sind entweder Steuerungsdefizite oder die Errichtung neuer Misstrauen stiftender Kontrollinstanzen weit verbreitet.

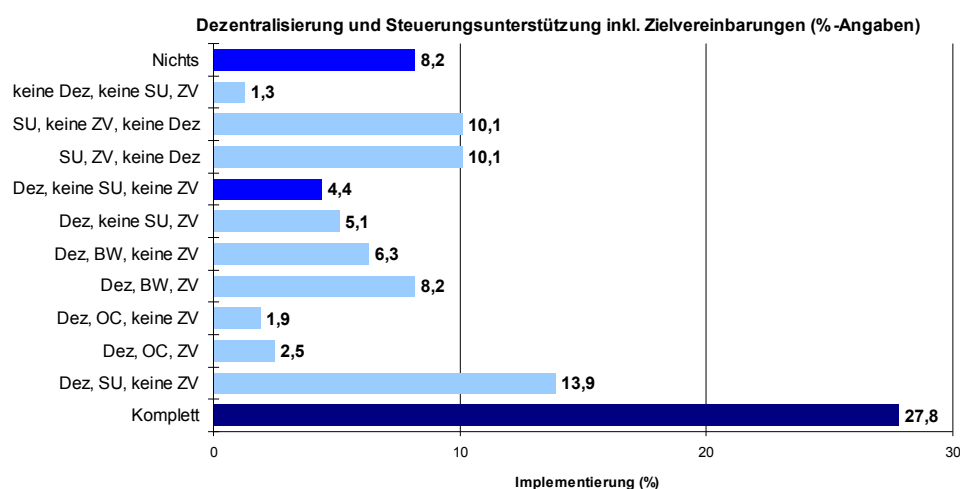


Abb. 4-12: Dezentralisierung, Steuerungsunterstützung und Zielvereinbarungen

Der Akteursstatus steht mit dem Zusammenspiel von Dezentralisierung, Steuerungsunterstützung und Zielvereinbarungen in einem starken (nicht signifikanten) statistischen Zusammenhang (0,480). Personalratsvorsitzende (12,5%; 4) und Minderheitsfraktionsführer (11,4%; 4) führen überdurchschnittlich oft den Verzicht auf die Instrumente an. Sie verneinen einen Komplettansatz häufiger als andere Reformakteure. Die Komplettlösung wird insbesondere von Mehrheitsführern genannt (44,4%; 12), die in den Rubriken „Weder noch“ und „Dezentralisierung ohne Steuerungsunterstützung“ deutlich unterrepräsentiert sind (vgl. Tab. 4-30). Somit besteht ein weiteres Anzeichen dafür, dass Mehrheitsvertreter und Bürgermeister ob des vermehrt attestierten Ineinandergreifens zentraler Reformbausteine bessere Reformergebnisse ausweisen.

Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung (erweitertes Modell)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	BM	ME	MI	PR	RB	ZH	5	4	3	2	1	ZH	W	O
Dezentralisierung, SU und Zielvereinbarungen	158		0,480						0,516						0,290		
- Komplett	44	27,8		33,3	44,4	25,7	18,3	22,5		17,6	35,7	32,3	33,3	55,6		29,6	12,5
- Dezentralisierung oh. ZV/SU	7	4,4		8,3	0	2,9	3,1	7,5		2,9	3,6	9,7	4,8	0		4,2	6,3
- Weder noch	13	8,2		4,3	3,7	11,4	12,5	7,5		16,2	0	3,2	4,8	0		7,7	12,5

Tab. 4-30: Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung (erweitertes Modell)

⁴¹⁸ Zu den Abkürzungen in Abb. 4-12: „Dez“ = Dezentralisierung, „ZV“ = Zielvereinbarungen, „OC“ = operatives Controlling, „BW“ = Berichtswesen, „SU“ = Steuerungsunterstützung

In der Tendenz ist mit zunehmender Einwohnerschaft vermehrt die Komplettlösung implementiert. In der EWK 1 ist ihr Umsetzungsstand am größten (55,6%; 5), in der EWK 5 am geringsten (17,6%; 12). In erstgenannter sind stets Verantwortung und Kompetenzen dezentralisiert sowie zumindest eine Komponente der Steuerungsunterstützung installiert. In den kleinsten Städten werden in fast Zweifünfteln der Fälle (16,2%; 11) alle Reformkomponenten verneint.

Auch im Zusammenhang mit der Ergänzung der Steuerungsunterstützung um Zielvereinbarungen zeigt sich, dass Komplettlösungen wesentlich häufiger im Westen unterhalten werden. Lediglich 12,5% (2) der ostdeutschen Teilnehmer bestätigen alle Reforminstrumente.

Delegation (Frage 10.33)

- An die Verwaltungsführung

54,3% (44) der Befragten bejahen die Delegation von Kompetenzen von der Vertretungskörperschaft an die Verwaltungsführung. Fraktionsführer führen die Delegation etwas häufiger an als Bürgermeister. Die Delegation wird von Akteuren der EWKn 2 und 3 seltener bestätigt als von Teilnehmern der EWK 1 und 4. Die OW-Unterschiede sind marginal (vgl. Tab. 4-32).

Delegation von Kompetenzen - Vertretungskörperschaft an Bürgermeister	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	81	54,3	0,110	45,8	58,3	57,6			0,143	56,8	60,0	46,7	40,0	66,7	0,043	53,5	60,0

Tab. 4-31: Delegation von Kompetenzen - Vertretungskörperschaft an Bürgermeister

Bürgermeister- und Ratsmehrheit (Fragen 4.2, 4.3) beeinflussen die (Intensivierung der) Delegation von der Vertretungskörperschaft an die Verwaltungsführung ebenso wenig wie die Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft. Die Angaben der Mehrheits- und Minderheitsfraktionschefs unterscheiden sich diesbezüglich nicht.

Die Einflüsse der Steuerungsunterstützung sind dagegen deutlicher. Teilnehmer, die die Implementierung von strategischem und operativem Controlling (0,186; 65,4% vs. 46,2%) bzw. allen SU-Komponenten (0,186; 66,7% vs. 47,7%) anführen, bestätigen häufiger die Delegation an die Verwaltungsführung als die Teilnehmer, die diese SU-Kombinationen verneinen. Die SU-Einführung (SU-Element: ja vs. nein) steht in einer statistisch signifikanten Beziehung mit der Delegation (0,257*). 60,7 (37) der Teilnehmer, die zumindest ein SU-Element anführen, attestieren die Delegation. Aufseiten derer, die SU-Komponenten verneinen, bejahen sie nur 25,0% (3).

- Innerhalb der Verwaltung

53,0% (44) der Befragten bejahen die Delegation innerhalb der Verwaltung. Damit sind die Angaben zu den beiden Delegationsitems nahezu deckungsgleich⁴¹⁹. Die Mehrheit der Minderheitsfraktionsführer verneint die Delegation (39,4%), die sehr oft von Befragten der EWK 1 und 4 angeführt wird. Während 56,9% der westdeutschen Teilnehmer die Delegation an die Verwaltung anführen, verneinen sie 72,7% der ostdeutschen Reformakteure (n = 4) (vgl. Tab. 4-32).

Delegation von Kompetenzen - Bürgermeister an Verwaltung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	83	53,0	0,229	66,7	56,5	39,4			0,269	47,4	71,4	47,1	40,0	100	0,198	56,9	27,3

Tab. 4-32: Delegation von Kompetenzen - Bürgermeister an Verwaltung

Wie in der Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung hat die Steuerungsunterstützung vermeintlich Einfluss auf die Delegation. Sind operatives und strategisches Controlling (0,212; 66,7% vs. 44,7%), alle SU-Elemente (0,212; 68,0% vs. 45,9%) bzw. SU-

⁴¹⁹ Die Variablen stehen in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,472**).

Elemente (0,155; 59,0% vs. 38,5%) implementiert, wird die Delegation von der Verwaltungsführung an den Verwaltungsapparat häufiger angeführt. Die statistischen Beziehungen sind aber in keinem Fall signifikant.

- Entwicklung der Delegation (Frage 10.33.1)

Die Rückdelegation ist eine Ausnahme. Weit über 50% der Befragten erkennen keine Veränderungen (vgl. Abb. 4-13). Diejenigen, die eine Intensivierung bejahen, sind v. a. Bürgermeister (40,7%; 11) und Mehrheitsfraktionsvorsitzende (32,6%; 18).

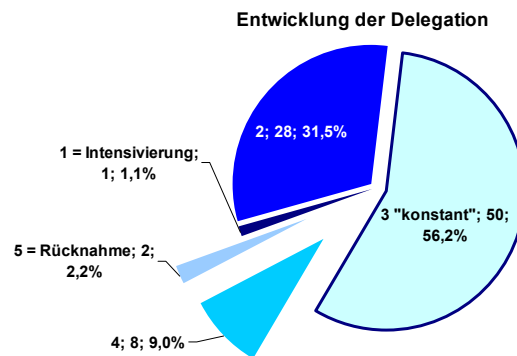


Abb. 4-13: Entwicklung der Delegation

Die Stadtgröße und OW-Variable stehen in keiner Beziehung mit dem Wertungen (vgl. Tab. 4-33).

Entwicklung der Delegation	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Intensivierung der Delegation	89	2.80	0.280	2.78	2.60	2.95			0.044	2.82	2.69	2.88	2.69	3.00	0.148	2.78	2.90

Tab. 4-33: Entwicklung der Delegation

Die Einschätzung der Akteure zur Delegation steht in enger Beziehung mit der Steuerungsunterstützung. Sind alle drei Steuerungsverfahren eingeführt, wird die Rückdelegation stets verneint. Dagegen bestätigen 35,7% derjenigen, die keine Steuerungsunterstützung anführen (0,368*), die Rücknahme der delegierter Kompetenzen. Akteure, die ein SU-Element⁴²⁰ benennen, bewerten die Entwicklung der Delegation signifikant besser (2,68 vs. 3,36**). Es ist überdies davon auszugehen, dass die konkrete SU-Gestaltung (Inhalte, Akteure etc.) das Delegationsverhalten beeinflusst. Aus Vereinfachungsgründen wird an dieser Stelle nur auf den SU-Erfahrungsindex⁴²¹ eingegangen, der mit der Intensivierung der Delegation signifikant positiv korreliert (0,508**).

Ferner unterscheiden sich die Angaben vor dem Hintergrund der Formulierung von Zielen⁴²² (2,65 [69] vs. 3,30 [20]**) und der Einführung von Zielvereinbarung⁴²³ (2,56 [48] vs. 3,14 [35]**), also Maßnahmen, die vermeintlich zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung sowie innerhalb der Vertretungskörperschaft beitragen, signifikant.

⁴²⁰ Strategisches und operatives Controlling: 2,57 vs. 3,00*; SU-Komplettansatz: 2,61 vs. 3,00; Sig. 0,071

⁴²¹ Mittelwert der Items der Frage 10.13.5, die sich nur an Teilnehmer richtete, die Controlling und/oder Berichtswesen bestätigen (vgl. Kap. 4.8.5). Die Mittelwertdifferenzen sind im Kontext der Delegation nicht signifikant.

⁴²² Strategische Ziele (2,56 vs. 3,02**), operative Ziele (2,65 vs. 2,98*), Komplettansatz (2,52 vs. 2,93*)

⁴²³ Die Bewertungsunterschiede sind hinsichtlich der Beteiligung der Ausschüsse als Kontraktpartner signifikant (2,32 vs. 2,68*): Bzgl. der Vertretungskörperschaft unterscheiden sich die Wertungen kaum (2,42 vs. 2,56).

4.8 Steuerungsunterstützung

4.8.1 Controlling

Allgemeines

In funktionaler Sichtweise⁴²⁴ ist Controlling „[...] dasjenige Subsystem der Führung, das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd ergebniszielorientiert koordiniert und so die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt“ (Horváth 1998 zitiert nach Ambrosy/Hinsenkamp 2001: 125; ähnlich Brüggemeier 1998: 23). Die Konzeption beruht darauf, dass jeder Start-Ziel-Prozess in seinem Ablauf beeinflusst werden kann. Es bildet sich also ein Regelkreis, in dem ein Zusammenhang zwischen Zielen, Maßnahmen und Ergebnissen besteht (vgl. Strehl 1995: 369).

- Die Durchführung einer Erfolgskontrolle setzt eine Planung von ansprechender Qualität voraus (vgl. Korthals 1993: 90 f.). Die Planungsfunktion zeigt sich in der Zieldefinition (vgl. Kap. 4.4). Hierzu bedarf es einer angemessenen Zieloperationalisierung. Das Controlling unterstützt die Formulierung angemessener Ziele und deckt Zielkonflikte auf (vgl. KGSt 1998c: 27).
- „Controlling als Steuerungsfunktion leistet die Verknüpfung zwischen den Plänen und deren Realisierung“ (Brecht 1999: 168). Sie findet während der Vollzugsphase statt und erlaubt somit die frühzeitige Identifizierung von Zielverfehlungen und alternative Maßnahmen (vgl. Pook/Tebbe 2005: 41). Das Management wird also fortlaufend mit allen notwendigen Steuerungsinformationen versorgt (siehe auch KGSt 1991: 33; Braun 1997: 100).
- Infolge der Loslösung⁴²⁵ von der inputorientierten, konditionalen Steuerung profitiert die Verwaltungskontrolle⁴²⁶, die sich auf die in der Planung fixierten Zielgrößen konzentriert (vgl. Kückelhaus 1999: 170 f.; Brecht 1999: 166).

⁴²⁴ In der organisatorischen Sicht werden zentrales und dezentrales Controlling unterschieden. Erstgenanntes bietet Möglichkeiten der Gesamtsteuerung (vgl. Eichhorn 1999: 119) und dient der Verantwortungswahrnehmung der Vertretungskörperschaft und der Verwaltungsführung (vgl. Schwarting 1997: 39). Zwar befasst sich das zentrale Controlling primär mit dem strategischen Controlling (vgl. Brecht 1999: 203), doch sind strategische Aspekte durchaus auch Gegenstand des dezentralen Controlling (vgl. Brüggemeier 1998: 97; Pook/Tebbe 2005: 44 f.; Schedler 2005: 414). Wesentliche Aufgaben des zentralen Controlling sind die Weiterentwicklung des Zielsystems hinsichtlich der Aussagekraft der Ziele und -indikatoren, die Initiierung neuer Produkte und die Qualitätssicherung (vgl. Winter 2005: 11; Braun 1997: 94). Auf der dezentralen Ebene steht dagegen die Fachplanung (vgl. dazu Siems 2005: 10; Schedler 1996: 117; Pook/Tebbe 2005: 140 f.) und die Koordination der dezentralisierten Kompetenzen (vgl. u. a. Reichmann/Langemeyer 2002: 271) im Vordergrund.

Ferner können Verwaltungscontrolling und politisches Controlling unterschieden werden (vgl. Schedler 2005: 413). Das politische Controlling unterstützt die politische Ebene (vgl. ders. 2004a: 129; Kückelhaus 1999: 115; Wollmann 2004b: 34 f.) und bezieht sich auf die strategisch-normativen Zielsetzungen (vgl. Haldemann 1997: 102).

⁴²⁵ Daraus erwächst ein erhöhter Bedarf nach Evaluationen (vgl. Bussmann 1997a: 23), deren Ziel es ist, „[...] die monetären und v. a. auch die nicht finanziellen Wirkungen der Aufgabenerfüllung zu messen“ (Buschor 1996: 76). Buschor (1996: 59) unterscheidet unter dem Dach des Controlling zwischen umfassenden, systematisch-wissenschaftlichen Evaluationen und einem pragmatischen, auf Kosten- und Leistungsindikatoren ausgerichteten Ansatz. Das sog. 3-E-Konzept, das Effectiveness, Efficiency, Economic wie auch den Prozess (Recht- und Ordnungsmäßigkeit) gleichzeitig erfasst (vgl. auch Buschor 1993b: 254; Budäus/Bucholtz 1997: 323, 327 ff.), leitet sich aus dem Zusammenwirken dieser beiden Ansätze ab. U. a. wegen der ausgeprägten Rechenschaftspflicht der öffentlichen Hand sind also die Inputseite im Allgemeinen (vgl. u. a. Schedler 1996: 54) wie auch die Grundsätze der Rechtmäßigkeit oder der Gerechtigkeit im Speziellen nicht vernachlässigbar (vgl. Mastronardi 2004: 56 f.).

⁴²⁶ Zu unterscheiden sind Realisations-, Planfortschritts- und Prämissenkontrolle (vgl. u. a. Müller-Stewens/Lechner 2003: 695 ff.).

Berücksichtigung von Sachzielen (qualitative Aspekte)

Obwohl Kostenminimierungs- und Gewinnmaximierungsstrategien nicht im Fokus stehen (vgl. Reichmann/Haiber 1994: 189), ist das Controlling ein „Muss zur ökonomischen Verwaltungsführung“ (Müller 2006b: 64). Der Hauptunterschied zum privatwirtschaftlichen Controlling ist in der Betrachtung der Wirksamkeit zu sehen (vgl. Budäus/Bucholtz 1997: 325 f.), obgleich in der praktischen Umsetzung eine gewisse Anfälligkeit für eine betriebswirtschaftliche Ausrichtung zu beobachten ist (vgl. Brüggemeier/Küpper 1992: 571). Es sind v. a. ein inputbezogenes Finanzcontrolling (vgl. dazu Frischmuth 2001b: 137; Haldemann 1997: 77) und u. U. ein outputorientiertes Effizienzcontrolling im Einsatz (vgl. Brüggemeier 2004: 374), deren Hauptmotive die Finanzlage und die Probleme der Wirkungsmessung⁴²⁷ sind.

Für eine Neue Steuerung ist allerdings entscheidend, dass das Controlling nicht ausschließlich auf dem inputorientierten Haushaltswesen (vgl. Gröske/Maier 2001: 205; Gornas 1998: 205) oder bei einem kostenorientierten Controlling⁴²⁸ stehen bleibt (vgl. Stöbe 1998: 328; Nullmeier 2005b: 434; Pook/Tebbe 2005: 44). Die Sachzieldominanz⁴²⁹ der Verwaltung (vgl. Siems 2005: 10), der i. d. R. fehlende Markt als Feedbackgeber (vgl. Pook/Tebbe 2005: 42; Bouckaert 2006b: 120) sowie eine strategische Steuerung (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 58) verlangen Informationen über Formalziele. Die Anbindung an Reformbausteine wie Mitarbeitergespräche (vgl. Kap. 4.11.3.2), Beschwerdemanagement (vgl. Dreyer/Richter 2005: 214) oder Mitarbeiter- (vgl. Brüggemeier 1998: 419) und Kundenbefragungen (vgl. u. a. Reichard 1994: 61; Böllhoff/Wewer 2005: 150) bieten sich hierzu an.

Rückkopplung strategisches - operatives Controlling bzw. dezentrale und zentrale Steuerung

Die Einführung eines dezentralen Controlling ist zwar einfacher als die des zentralen Controlling (vgl. Brüggemeier 1998: 213), doch wäre der gesamtstädtischen Steuerung damit nicht gedient. Das traditionelle System konfligierender Interessen bliebe unangetastet, wenngleich die dezentralen Einheiten gegenüber der zentralen Steuerung gestärkt werden sollten (vgl. auch Kap. 3.1.3, 4.14.2.2). Informationsmanagement ist Teil der Führungsaufgaben jeder Hierarchiestufe (vgl. Reinermann 1994: 72; Schedler 2005: 419), sodass Controlling führungsnahe sein muss. Deshalb sind neben zentralen SU-Einheiten fachbereichsspezifische Serviceeinheiten angeraten (vgl. KGSt 1998d: 12; Frischmuth 1996: 25; Pook/Tebbe 2005: 135, 139). Wie im kommunalen Zielsystem⁴³⁰ sollten⁴³¹ sowohl dezentrales und zentrales Controlling (vgl. Frischmuth 2001b: 146; Pook/Tebbe 2005: 141) als auch strategische Zielsetzung und operative Ausführungen rückgekoppelt sein (vgl. Hill 1997b: 27 f.; Budäus/Finger 2001: 47; KGSt 2000c: 41; Richter/Dreyer 1998: 161).

⁴²⁷ Die Messbarkeit von Wirkungen ist v. a. in einem dynamischen, komplexen Umfeld schwierig (vgl. Kückelhaus 1999: 173; Klöti 1997: 48 ff.). Der Zeitverzug der Wirkungen politischer Programme (vgl. Löffler 2000: 56), externe Effekte bzw. nicht gemessene Aspekte und die vage Zuordnung von Output zu Wirkungen sind hinderlich (vgl. u. a. Buschor 1993a: 178; Naschold 1993: 57; Pollitt/Bouckaert 2003: 18). Überdies sind die Voraussetzungen einer Wirkungssteuerung kaum erfüllt: Nur selten besteht ein Konsens über Wertfragen; es mangelt an präzise formulierten Zielen und -indikatoren (vgl. Haldemann/Marek 2001: 41). Des Weiteren kann die Mitwirkung des Kunden (vgl. dazu FN 376) ausschlaggebend sein (vgl. Brüggemeier 2004: 377 f.). Insgesamt sind daher die Reformen von „[...] tatsächlichen Wirkungsmessungen [...] noch weit entfernt [...]“ (Haering 2003: 16; ähnlich Haldemann/Marek 2001: 42).

⁴²⁸ Ist die KLR die wichtigste Informationsbasis des Controlling (vgl. Brüggemeier 1998: 61; Pook/Tebbe 2005: 39), ist ein rechnungswesenbasiertes Controlling jedoch nicht ausreichend (vgl. u. a. Eichhorn 1999: 119; Pook/Tebbe 2005: 54).

⁴²⁹ Vgl. Kap. 2.4.4

⁴³⁰ Vgl. Kap. 4.4.2

⁴³¹ Insbesondere der finanziellen Lage geschuldet wird häufig auf die dezentrale Steuerung (vgl. Brüggemeier 1998: 120; Damkowski/Precht 1995: 162) wie auch auf das strategische Controlling (vgl. Hill 1998b: 15; Brede 2005: 71) verzichtet. Empirische Untersuchungen belegen dies (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 183; Erben/Zeiler 2000: 42).

4.8.1.1 Funktionelle Unterteilung des Controlling

Operatives und strategisches Controlling sind zu unterscheiden⁴³², wobei die Abgrenzung nicht eindeutig und einheitlich ist. Während das operative Controlling danach fragt, ob die Ziele erreicht werden (siehe auch Brüggemeier 1998: 44), fokussiert das strategische Controlling die Frage nach der Richtigkeit der Ziele bzw. Strategie (vgl. u. a. KGSt 2000c: 41 f.). Das strategische Controlling hat eine externe Orientierung, das operative Controlling ist stärker nach innen gerichtet (vgl. Müller 2006b: 65, ähnlich Brede 2005: 71). Fernerhin spricht das strategische Controlling eher die Leitungsebene an. Die operative Steuerung erfolgt verstärkt auf den nachgeordneten Ebenen (vgl. Wollmann 2004b: 36), obgleich auch hier strategische Fragen thematisiert werden (vgl. FN 424).

4.8.1.1.1 Strategisches Controlling

Allgemeines

Für eine zukunftsgerichtete Steuerung ist ein strategisches Controlling notwendig (vgl. Kückelhaus 1999: 197; Bernhardt 2000: 30), dessen Bedeutung sich aus der Zunahme der Umweltkomplexität und -dynamik (vgl. Schulte 1998: 214) bei gleichzeitiger Ressourcenverknappung (vgl. Brüggemeier 2004: 379 f., 384) sowie der intensiven Dezentralisierungsbemühungen⁴³³ (vgl. Bogumil 2005: 496) ergibt. Das strategische Controlling leistet einen Beitrag zur Distanzierung von der Detailsteuerung (vgl. Hill 1998b: 17), indem es Informationen für die Planung und Revision politischer Zielsetzungen liefert und darüber informiert, ob mit den bereitgestellten Leistungen die formulierten strategischen Ziele⁴³⁴ erreicht werden (vgl. u. a. Brüggemeier/Küpper 1992: 568). Folglich ist es eine wichtige Grundlage der Prämissenkontrolle und -anpassung (vgl. u. a. Budäus 1995: 50; Hill 1998b: 15). Ihm ist eine Frühaufklärungsfunktion zur Kursbestimmung und -korrektur immanent (vgl. Brüggemeier 1998: 43; Hill 1998b: 21), wodurch Reaktions- und Anpassungsfähigkeit der Verwaltung zunehmen (vgl. Damkowski/Precht 1995: 159 f.; Müller-Stewens/Lechner 2003: 704). Insofern ist das strategische Controlling ein zentrales Element strategischer Führung (vgl. Thom/Ritz 2004: 77 m. H. a. Bichsel 1994). Allerdings sind „[...] Ansätze eines strategischen Controlling [...] bestenfalls in vagen Umrissen [...]“ (Brüggemeier 1998: 90) bei einer Dominanz der Finanzperspektive (vgl. Möltgen 2001: 171) zu erkennen.

⁴³² Unterscheidungen bieten Schulte (1998: 215); Brecht (1999: 158 f. m. H. a. Weber 1983) und Pede (2000: 109).

⁴³³ Vgl. Kap. 4.7.4

⁴³⁴ Controlling beschäftigt sich mit der Erfassung unmittelbarer, zielbezogener Wirkungen (vgl. dazu auch Kap. 4.8.4). Es werden i. d. R. nur die Sachverhalte erfasst, die hinsichtlich der gesetzten Ziele auch zu den intendierten Wirkungen führen (vgl. Brüggemeier 2004: 378 f.). Daneben können aber auch Nebenwirkungen auftreten, deren Quantifizierung und Bewertung problematisch ist (vgl. Budäus/Bucholtz 1997: 326). Weiterhin bestehen Zweifel an einem konsistenten Zielsystem (vgl. Kap. 2.4.4, 4.4, 5.4.4.1.2) und die Gefahr einer zu starken Vereinfachung der Sachverhalte. Deshalb ist die strikte Zielanbindung des Controlling zu lösen und zur Vermeidung von Fehlsteuerungen um Evaluationen zu ergänzen (vgl. Pede 2000: 110; Grünenfelder 1996: 62).

Evaluationen (vgl. dazu eingehend Knoepfel/Bussmann 1997; Knoepfel u. a. 1997; Haldemann/Marek 2001; Balthasar 2005) dienen der intensiven Analyse von Wirkungszusammenhängen (vgl. Kap. 1.2.1). Sie fokussieren die Feststellung des Zielerreichungsgrads (vgl. Haldemann 1997: 71), obgleich Evaluationen auch „goal-free“ erfolgen können (vgl. Klöti 1997: 47 f.; 51; Balthasar 1997: 178 m. H. a. Scriven 1980).

Die verschiedenen Varianten des Controlling, die sich fortlaufend mit Kosten, Leistungen und Wirkungen sowie deren Rückkopplung mit dem Entscheidungs- und Vollzugsprozess befassen, können als on-going-Evaluation und Monitoring begriffen werden (vgl. u. a. Wollmann 2003c: 6). Streng genommen sind jedoch Evaluation, Controlling und Monitoring zu unterscheiden (vgl. dazu Stockmann 2006: 71 ff.; Wollmann 2000: 198; Kissling-Näf/Knoepfel 1997: 150; Haldemann 1997: 77 f.). Die Instrumente finden im Lebenszyklusmodell der Politik je nach Phase in unterschiedlicher Intensität Anwendung (vgl. Balthasar 2005: 67 ff., 73) und richten sich an verschiedene Adressaten (vgl. ebd.: 74 ff.). Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze, Vor- und Nachteile schließen sich die Methoden nicht gegenseitig aus, sie ergänzen sich vielmehr sinnvoll (vgl. Balthasar 2005: 73 f.).

Inhalte des strategischen Controlling

Die Inhalte des strategischen Controlling sind vielfältig. Es wird davon ausgegangen, dass ein umfassender Controllingansatz den Anforderungen des strategischen Controlling eher gerecht wird.

- Strategische Ziele / Wirkungsziele

Die Wirksamkeit steht im Mittelpunkt des strategischen Controlling (vgl. Kap. 4.8.1.1). Es sollte folglich den für die Politik maßgeblichen „Outcome“ erfassen (vgl. Knoepfel u. a. 1997: 109; Nullmeier 2005b: 434), was die Formulierung strategischer Ziele voraussetzt (s. o.). Des Weiteren können die Beziehungen im Zielsystem überprüft werden (vgl. Brüggemeier 1998: 87; Reichmann/Haiber 1994: 185, 189).

- Personal

Das Personalcontrolling⁴³⁵ kann sowohl auf der strategischen, wo es auf den langfristigen Organisationserfolg ausgerichtet ist (vgl. Berthel 2003: 1445), als auch auf der operativen⁴³⁶ Ebene erfolgen (vgl. u. a. ebd.: 1444, 1447). Dezentralisierungsanstrengungen (vgl. Oechsler 2003: 210; KGSt 2003: 12 f.) sowie die Personalintensität im öffentlichen Dienst und die vielfältige Relevanz der Erfolgsgröße „Personal“ sprechen für die Einführung eines leistungsstarken Personalcontrolling, das ein wichtiges Instrument des Personalmanagements ist (vgl. Kap. 4.11). Es stellt die Entwicklung des Personalbestandes in qualitativer und quantitativer Hinsicht in den Mittelpunkt (vgl. Schedler 2005: 418 f.) und berücksichtigt dabei auch zukünftige Entwicklungen (vgl. Wagner 2006: 229).

- Finanzplan

Die mittelfristige Finanzplanung kann Gegenstand des strategischen Controlling sein. Zum einen wird sie durch die Anbindung an andere Aspekte des strategischen Controlling (z. B. Frühwarnsystem) aufgewertet (vgl. dazu auch Kap. 4.2.2). Zum anderen ist die Verlinkung mit der strategischen Steuerung möglich (vgl. FN 309).

- Frühwarnsystem / Überwachung des Verwaltungsumfeldes

Organisationen können i. d. R. die Zukunft nicht vorhersehen bzw. kaum prognostizieren (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 15). „More than ever, an unpredictable environment requires governments to have the capacity to scan ahead, detect trends [...]“ (Bouckaert 2006b: 129). Diese Aufgabe kommt dem strategischen Controlling zu, wodurch „[...] politische Zielsetzungen, Programme und Planungen ggf. frühzeitig an neue oder veränderte Bedingungen [angepasst werden können]“ (Brüggemeier 1998: 83; ähnlich Damkowski/Precht 1995: 158). Dazu ist eine weitreichende Erfassung⁴³⁷ des kommunalen Umfeldes notwendig (vgl. Richardson 1996: 90 f.).

- Koordination dezentraler Planungen und Umsetzungen

Strategische und operative Ebene stehen in einer engen Beziehung (vgl. Kap. 4.4.2). Die zur Strategieumsetzung notwendigen operativen Tätigkeiten müssen koordiniert werden (vgl. Kap. 4.7.4).

⁴³⁵ Operatives und strategisches Personalcontrolling sind nicht strikt voneinander zu trennen (vgl. KGSt 2003: 12). Grundsätzlich ist das strategische Element auf die Ziel- und Programmevaluation ausgerichtet, der operative Part befasst sich mit quantitativen Wirtschaftlichkeitsgrößen und qualitativen Aspekten der Führung (vgl. Homann 2005b: 182 m. H. a. weitere Quellen).

⁴³⁶ Vgl. Kap. 4.8.1.1.2

⁴³⁷ Die Erfassung externer Faktoren steigert die Bereitschaft der Politik, klare Ziele zu definieren (vgl. Speier-Werner 2006: 357), scheuen sich doch Politiker sich anhand von Ergebnissen messen zu lassen (vgl. Kickert 2006: 143). Ähnliches gilt aufseiten des Personals für zielorientierte Bezahlformen (vgl. Schedler 1993: 302).

- Reflexion der Ablauf- und Aufbauorganisation

Strukturen und Prozesse der Verwaltungsorganisation dürfen der formulierten Strategie nicht entgegenstehen. Vor dem Hintergrund der permanenten Anpassung an Umwelt- und Nachfrageveränderungen reichen einmalige Reorganisationshandlungen nicht aus. Die Form der Leistungserbringung, die für die Zielerreichung ausschlaggebend sein kann, ist neuen Herausforderungen und Anforderungen kontinuierlich anzupassen.

- Verwaltungsreform

Insbesondere wenn die Verwaltungsreform als Daueraufgabe verstanden wird, empfiehlt sich ihre Aufnahme in das strategische Controlling. Die Verwaltung entwickelt sich dann i. S. d. Lernenden Organisation weiter, sodass das strategische Controlling mit dem Change Management zu verbinden ist (vgl. Hill 1998b: 22).

- Leistungsprogramm / Aufgabenkritik

Das strategische Controlling eignet sich für eine zielorientierte Aufgabenkritik⁴³⁸ (vgl. Buschor 1993a: 178; Kückelhaus 1999: 198). Es soll überprüfen, ob mit dem bestehenden Leistungsangebot die intendierten Wirkungen bzw. Ergebnisse - insofern besteht eine Schnittmenge mit der Überprüfung der Erreichung strategischer Ziele - erreicht werden (s. o.) bzw. ob „[...] Aufgaben erfüllt werden, die auf Ziele ausgerichtet sind, die gar nicht mehr bestehen bzw. noch nie bestanden haben“ (Hopp/Göbel 2004: 63).

4.8.1.1.2 Operatives Controlling

Das operative Controlling stellt in erster Linie auf Formalziele ab (vgl. Damkowski/Precht 1995: 162), obgleich es sich auch mit den Maßnahmen (Produkten), die zur Erreichung der kurzfristigen, operativen Ziele initiiert wurden, befasst (vgl. u. a. Brecht 1999: 156; Schedler 2005: 415). Es ist auf die kurzfristige Informationsaufbereitung und Entscheidungshilfe fokussiert (vgl. Damkowski/Precht 1995: 162) und greift nicht zuletzt deshalb primär auf betriebswirtschaftliche Verfahren zurück (vgl. Brüggemeier/Küpper 1992: 569; Schulte 1998: 220).

Inhalte

- Ziele

Wie das strategische setzt das operative Controlling operationale Ziele voraus (vgl. Brüggemeier 1998: 54). Es muss alle Zielebenen auf der operativen Ebene erfassen (vgl. Tondorf/Bahnmüller/Klages 2002: 19 f.) und damit alle internen und externen Störgrößen ermitteln, die die Zielerreichung beeinflussen können (vgl. Siems 2005: 12 f.). Durch ein rechtzeitiges Eingreifen können etwaige größere Zielverfehlungen vermieden werden (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 105).

- Abweichungsanalysen⁴³⁹

Aufgabe des Controlling ist es, Zielabweichungen⁴⁴⁰ festzustellen und zu analysieren. Es können Alternativen und Lösungen entwickelt werden (vgl. Pede 2000: 84; Reinermann 1994: 44; Winter

⁴³⁸ Von der aufgabenkritischen Analyse des strategischen Controlling sind v. a. die freiwilligen Aufgaben betroffen (vgl. Budäus/Finger 2001: 47). Bedarfsprioritäten, Leistungserfüllungsniveau sowie Ressourcenintensität sind dabei zu berücksichtigen (vgl. Reichmann/Haiber 1994: 191 f.). Bzgl. pflichtiger Aufgaben (funktionelle Privatisierungen) muss das Controlling v. a. Aspekte wie strategische Relevanz, Spezifität, Kosten sowie die Transaktionskosten beachten.

⁴³⁹ Aufgrund des Zeitaspektes (Wirksamkeit) können Abweichungsanalysen auch dem strategischen Controlling zugeordnet werden. Wegen der Vorstellung eines konsistenten Zielsystems (vgl. Kap. 4.4.2) erscheint es jedoch im Kontext des operativen Controlling von noch größerer Relevanz.

2005: 24). Abweichungsanalysen, die bei einem flexiblen Haushaltswesen essenziell sind (vgl. Kap. 4.2.1.3.2), sind v. a. dann angebracht, wenn Zielverfehlungen nicht auf einen defizitären Vollzug zurückzuführen sind (vgl. Korthals 1993: 92; Kückelhaus 1999: 129 f.). Es werden Anhaltspunkte geliefert, ob die Zielerreichung realisierbar war, wodurch letztlich Erkenntnisse für zukünftige Planungen gewonnen werden (vgl. Reichmann/Haiber 1994: 190; Ösze 2000: 162; Budäus 1995: 54). Deshalb ist sowohl die Rückkopplung zwischen dezentralem und zentralem Controlling als auch operativem und strategischem Controlling wichtig (vgl. Kap. 4.8.1, 4.8.1.1.1).

- Prozesse / Organisation

Das Controlling begünstigt die Optimierung der (Ablauf-)Organisation (vgl. Bandemer/Hübner 2005: 181; Gornas 1998: 206; Werder/Grundeis 2007: 427 ff.), wobei die Einhaltung verfahrensrechtliche Bestimmungen zu berücksichtigen ist.

- Personal

Das operative Personalcontrolling ist an das Tagesgeschäft ausgerichtet und befasst sich überwiegend mit betriebswirtschaftlichen Kennzahlen. Quantitative Darstellungen dominieren (vgl. Berthel 2003: 1444). Die Angrenzung vom strategischen Personalcontrolling folgt im Wesentlichen der allgemeinen Unterscheidung von strategischem und operativem Controlling (vgl. Kap. 4.8.1.1).

- Überprüfung und Durchführung von Ausschreibungen / Kontrolle der Fremderstellung

Gesteigerter Wettbewerb und Auslagerungstrends begünstigen unter gleichzeitiger Beachtung des Qualitätsaspekts die Aufwertung der Koordination der Fremdvergabe (vgl. Strehl 1995: 374). Es ist genau zu überprüfen, wer mit der Leistungserbringung⁴⁴¹ beauftragt wird und wie die Leistungserbringung während der Vertragslaufzeit erfolgt (vgl. auch Hill 2004: 14 m. H. a. Heintzen/Voßkuhle 2003). Schließlich bleibt die Verwaltung für die Aufgabenerledigung verantwortlich, Vergabekriterien sind fortwährend anzupassen. Im Nachhinein auftretende „compliance-Probleme“ sind zu vermeiden (vgl. Damkowski/Precht 1995: 82).

- Projekte

Wie für die Verwaltungsreform bietet auch für Projekte ein Projektcontrolling an, dass den Projektmitgliedern im alltäglichen Agieren Orientierung bietet (vgl. dazu Kap. 5.2.3).

4.8.2 Berichtswesen

„Das Berichtswesen ist Teil des Informationsmanagements“ (Meixner 1998: 72). Es setzt auf anderen Informationssystemen auf (vgl. Brüggemeier 1998: 99), bündelt deren Informationen und verarbeitet sie zu Kennzahlen weiter (vgl. Ambrosy/Hinsenkamp 2001: 130; Pook/Tebbe 2005: 103). Die Qualität des Berichtswesens hängt also von der Qualität anderer Reformelemente ab (vgl. Gebhard 1998: 147).

Das Berichtswesen, das in der traditionellen Verwaltung wegen der Inputorientierung einen geringen Wert hat (vgl. Reichwein 1997: 32; Pook/Tebbe 2005: 53), dient durch die Herstellung von Transparenz als Vertrauenssignal der Verwaltung an die Politik. Maßgeblich ist die Konzeption des Berichtswesens, denn dessen „Inhalt und Gestaltung[...] bestimmen wesentlich die Akzeptanz

⁴⁴⁰ Die Abweichungsanalyse stützt sich zunächst nur auf die definierten Ziele, sodass sich Methodenprobleme aufgrund ungeklärter Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge ergeben können. Evaluationen bieten sich daher an (vgl. FN 434).

⁴⁴¹ Das Ob ist primär Gegenstand der strategischen Auseinandersetzung (vgl. dazu Kap. 4.8.1.1.1, 4.15.4).

[...]“ (KGSt 1991: 38). Das Berichtswesen unterstützt die Selbstkontrolle, die interne Kommunikation (vgl. Osner 2001: 226 f.) und die Steuerung auf Abstand (vgl. Hill 1999: 142). Ziele und Ergebnisse können besser kommuniziert werden (vgl. Reiner mann 1994: 44). Dadurch ermöglichen Berichte rechtzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen (vgl. Clasen u. a. 1996: 67) und ermöglichen einen über die traditionelle Rechnungsprüfung hinaus gehenden Nutzen (vgl. Mäding 2005: 348).

4.8.2.1 Anforderungen an ein Berichtswesen

Angeleichung an den Haushaltsplan

Da der Haushaltsplan das zentrale politische Steuerungsinstrument ist, gilt er als Maßstab für den Aufbau des Berichtswesens. „Grundsätzlich wird der Bericht aus dem Haushalt heraus entwickelt [...]“ (Pook/Tebbe 2005: 75). Im Idealfall entsprechen die Einzelpläne den Produkt- und Kontraktebenen. Auf diese Weise wird das Zielsystem in das Haushaltswesen hineingetragen und im Berichtswesen abgebildet. Es ist eine Darstellung möglich, inwieweit jede einzelne Einheit die Zielvorgaben bereits erfüllt hat und an welcher Stelle ggf. Probleme zu erwarten sind.

Standardisierte Berichte

Mit standardisierten Berichten werden Aspekte wie einheitlicher Aufbau, empfängerorientierte Aufbereitung, angemessene Aggregation etc. assoziiert (vgl. Frischmuth 2001b: 140 f.). Diese Attribute sind unwahrscheinlich, wenn jede Verwaltungseinheit ihre eigene Berichtsstruktur pflegt. Das standardisierte Berichtswesen erbringt „[...] einen Informationsgewinn dadurch, dass [...] komprimierte Informationen in vorstrukturierter Weise auf der Basis einer vorab inhaltlich und zeitlich vereinbarten Form bereitgestellt werden“ (Pook/Tebbe 2005: 47). Damit wird v. a. der Informationsvorstellung der Politik entsprochen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 60, 64; Ritz 2003: 346). Die kaskadenförmige Zusammenfassung und Verdichtung standardisierter Berichte ist eher möglich; die Vergleichbarkeit gewährleistet. In jedem Fall kann eine „übergeordnete Erzählfreude“ (Kappius 1998: 140) vermieden und der Aufwand begrenzt werden. Dies erfordert jedoch eine enge Abstimmung zwischen den Berichterstellern (vgl. auch Kap. 4.8.5).

Zusatzberichte nach Bedarf

Es ist u. a. ob der Brisanz nicht vorhersehbarer Ereignisse nicht davon auszugehen, dass alle offenen Fragen stets mit standardisierten Berichten beantwortet werden können. Daher bieten sich bspw. Abweichungs- und Bedarfsberichte an (vgl. Hopp/Göbel 2004: 133 m. H. a. Borkemper/Anaout 1996), womit die Verwaltung der Forderung bedarfsgerechter Informationen gerecht wird (vgl. Reiner mann 1994: 51; Richter/Dreyer 1998: 166). Je nach Sachverhalt können auch Detailinformationen geliefert werden (vgl. KGSt 1996a: 52; Schedler 1996: 135 f.), die aber zur Wahrung der Übersichtlichkeit v. a. auf Abruf⁴⁴² zugänglich sein sollten (vgl. Pook/Tebbe 2005: 75).

Berichtsrhythmus

Der Berichtsrhythmus passt sich der Steuerungs- und somit der Berichtsebene an. Generell gilt: Umso niedriger die Berichtsebene, desto höher ist der Berichtsrhythmus. Der Berichtsrhythmus ist einerseits so zu wählen, dass im Bedarfsfall rechtzeitig eingegriffen werden kann (vgl. Pook/Tebbe 2005: 42, 44), andererseits sollten zu kurze Berichtsintervalle zur Wahrung der Dezentralisierung vermieden werden (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 148). Empfiehlt die KGSt (1996a: 51) einen quartalsweisen Berichtsrhythmus für die Vertretungskörperschaft, sind die Ratsmitglieder laut

⁴⁴² Das Fragerecht der Räte (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 64) ist wie das Akteneinsichtsrecht (vgl. Clasen u. a. 1996: 67; Püttner 1997: 671) davon unberührt.

VEKA-Studie⁴⁴³ auch mit umfangreicheren ganz- oder halbjährigen Berichten zufrieden. Unterjährig erwarten sie kürzere Berichte (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 60). Vor dem Hintergrund der Stärkung der Ausschüsse (vgl. Kap. 4.8.2.2) ist der vierteljährliche Berichtsrhythmus in der Praxis in der Beziehung Verwaltungseinheiten (Fachbereich) - zuständiger Fachausschuss weit verbreitet (vgl. Frischmuth 1996: 25).

4.8.2.2 Akteure im Berichtswesen

Innerhalb des Führungssystems ist ein adäquates Führungsmanagement vonnöten, dass allen Steuerungsebenen bedarfsgerecht unterstützend zur Seite steht (vgl. dazu Kap. 4.8.5). Die Anzahl der internen Berichtsebenen hängt von der Größe der Verwaltung (vgl. Pook/Tebbe 2005: 73) und dem Dezentalisierungsgrad ab (vgl. dazu Kap. 4.7.4). Die Deckungsgleichheit von Kontrakt- und Berichtsebene ist herzustellen (vgl. Meixner 1998: 71; KGSt 1996a: 51; dies. 2002c: 73). Verwaltungsexterne Akteure sollten ebenso in das Berichtswesen integriert sein. Eine wirkungsorientierte Ausrichtung ist nämlich umso besser möglich, je mehr „[...] organisations- und politikfeldübergreifende Einflüsse und Interdependenzen berücksichtigt und relevante gesellschaftliche Akteure eingebunden werden“ (Brüggemeier/Wollmann 2006: 308).

Berichtspartner

- Politik (Vertretungskörperschaft und Ausschüsse)

Wendet sich das Berichtswesen an die Politik⁴⁴⁴, dient es als politisches Controlling (vgl. FN 424). Die Einbindung der Politik in die Steuerungsunterstützung ist für das Gelingen der Neuen Steuerung essenziell (vgl. Kap. 4.8.2.2): Einerseits kompensiert sie die durch die Delegation bedingten Steuerungsverluste der Vertretungskörperschaft (vgl. Pünder 2006a: 94 m. H. a. weitere Quellen), andererseits unterstützt sie ein neues Politikverständnis (u. a. Wirkungsorientierung).

Durch die vermeintliche Stärkung der Ausschüsse im Haushaltsaufstellungs- sowie im Entscheidungsprozess (vgl. Kap. 4.2.2, 4.14.7) ist eine adäquate Einbindung der Ausschüsse neben der Vertretungskörperschaft in das Berichtswesen unausweichlich.

- Verwaltungsführung

Die Verwaltungsführung ist aus ähnlichen Motiven wie die Politik in das Berichtswesen einzubeziehen. Als Dienstherr, der für den Vollzug des Haushaltsplans verantwortlich ist, muss der (direktgewählte) Hauptverwaltungsbeamte über das Geschehen in und um die Stadtverwaltung im Bilde sein (vgl. auch Kap. 4.7.4). Je nach Vorstandsmodell (vgl. Kap. 4.14.5) können die Berichtsinhalte variieren, sie sind dem Geschäftsbereich anzupassen.

- Verwaltung

Innerhalb der Stadtverwaltung sind je Führungsebene unterschiedliche Berichtsteller und -empfängerebenen vorstellbar. Tendenziell ist ein umfangreiches Berichtswesen mit der Vorstellung „Hierarchieebene gleich Berichtsebene“ begrüßenswert. Gleichwohl ist auf die Wirtschaftlichkeit der Steuerungsunterstützung zu achten (vgl. Kap. 4.8.5).

⁴⁴³ Die Studie „Verwaltungsmodernisierung und die Entwicklung der kommunalpolitischen Arbeit“ (VEKA), die sich an eine repräsentative Auswahl an Ratsmitglieder aller Städte mit mehr als 20 TSD Einwohnern in 13 Bundesländern Ende 1997/Anfang 1998 richtete (Rücklauf: 1.224), stellt die Politik im Kontext der Verwaltungsreform in den Untersuchungsmittelpunkt (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 22).

⁴⁴⁴ Gemäß HBS-Studie adressieren 22,8% der Kommunen die Berichte an die Politik in Teilbereichen, 14,8% in der Fläche (vgl. Bogumil u. a. 2007: 64; Bogumil 2006c: 16).

- Mitarbeiter

Mitarbeiter können nur auf Basis einer angemessenen Informationsbasis zur Zielerreichung beitragen (vgl. Ösze 2000: 126). Somit ist das Berichtswesen ein Beitrag zur eigenverantwortlichen Steuerung der Mitarbeiter (vgl. Osner 1999: 106), die die festgestellten Ergebnisse vermehrt in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen (vgl. Korthals 1993: 99). Unzulänglichkeiten werden umgehend vor Ort beseitigt (vgl. Jetter 2004: 146), auf teurere Kontrollinstrumente kann vermehrt verzichtet werden (vgl. auch Dumont du Voitel 1996: 32).

- Interne Dienstleister

Da sich die internen Dienstleister (in weiten Teilen) selbst finanzieren müssen, dienen die Berichte v. a. ihrer Selbststeuerung (vgl. KGSt 2002c: 75). Aber auch die Verwaltungsführung muss über die Tätigkeiten der internen Dienstleister informiert sein, schließlich sind sie weiterhin Bestandteil der Kommunalverwaltung und obliegen somit der Verantwortung der Verwaltungsführung.

- Interne Steuerungs- und Kontrolleinheiten

Interne Steuerungs- und Kontrolleinheiten können sowohl Berichtsteller als auch -empfänger sein. In ihrer Rolle als Berichtsempfänger sammeln sie die Berichte anderer Berichtsteller und leiten sie in aufbereiteter Form und u. U. in einen anderen Zusammenhang gebracht an die eigentlichen Berichtsempfänger - primär Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft - weiter.

- Beteiligungen

Zur Steuerung der kommunalen Beteiligungen und zur Lösung des Steuerungsproblems an der Schnittstelle Kernverwaltung - Beteiligung (vgl. Kap. 3.1.5) können die Beteiligungen in das städtische Berichtswesen⁴⁴⁵ integriert werden.

- Non-Profit-Organisationen

Aufgrund der intensiven Fremdvergabe öffentlicher Aufträge an Non-Profit-Organisationen (vgl. Kap. 4.5.2) bietet sich an, die Berichtspflicht auch auf die externen Leistungsersteller zu übertragen. Damit können nicht nur Finanzdaten gesteuert, sondern auch eine qualitätsorientierte Leistungserbringung gewährleistet werden. Die Vergleichbarkeit unter den Anbietern wird ebenso hergestellt wie die Transparenz über das städtische Leistungserbringungssystem.

- Rechnungshof / Andere Verwaltungen

Der Informationsbedarf staatlicher Institutionen wie der Rechnungshof kann über das Berichtswesen gedeckt werden (vgl. Reichard 2001d: 21). Per Knopfdruck können relevante Daten zur Verfügung gestellt werden. Denkbar ist bei landesweiten Erprobungen (z. B. Experimentierklauseln) deren Ergebnisse aus Vergleichsgründen einheitlich darzulegen (vgl. Kap. 5.4.2.1.1).

- Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit kann über Planungen (Haushalt), Ergebnisse des Verwaltungshandelns, die Zielerreichung sowie über andere relevante Ereignisse in und um die Stadt (z. B. Vergleichsdaten) informiert werden.

⁴⁴⁵ Nach eigenen Recherchen sind außer in HE in allen Flächenländern - in SH (§ 45c i. V. m. § 102 I GO) ist sogar ein Berichtswesen verpflichtend - Beteiligungsberichte kommunalverfassungsrechtlich vorgesehen. Sie werden jedoch als Instrument zur Beteiligungssteuerung überschätzt (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 154 f.; Trapp 2006: 85 ff., 97, 107; Oebbecke 2001: 36 f.; Bremeier 1998: 294 f., 305; Bremeier/Brinckmann/Kilian 2006: 51 f.; Pech/Bahn 2002: 19 ff.). Überdies sind die kommunalen Beteiligungen unzureichend ins Berichtswesen eingebunden (vgl. Günther/Niepel 2006: 332, 335).

4.8.2.3 Inhalte des Berichtswesens

Ein Berichtswesen kann sehr facettenreich sein. Die Inhalte sind i. d. R. nicht genau zu trennen, es bestehen enge Zusammenhänge. Im Hinblick auf die Verbesserung des „Lern- und Wissenssystems Stadtverwaltung“ ist es wichtig, dass rund um die Zielerreichung bzw. -verfehlung möglichst viele fundierte und relevante Daten geliefert werden.

Erreichung strategischer und operativer Ziele

Die Zielsteuerung ist nur dann sinnvoll, wenn die Zielerreichung überwacht und in Berichten dargestellt wird (vgl. Kap. 4.8.5). Dies gilt für strategische und operative Ziele gleichermaßen, weshalb die zielrelevanten Informationen des strategischen und operativen Controlling angemessen dargestellt werden müssen (vgl. Kap. 4.4.1, 4.8.1.1.1). Politik und Verwaltungsführung⁴⁴⁶ verlangen auch unterjährig Informationen, ob die Erreichung ihrer Vorgaben gelingt, um ggf. gegensteuern und planen zu können (vgl. auch Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 60 f.). Dadurch wird die Kommunalpolitik ihrer Steuerungs- und Kontrollverantwortung⁴⁴⁷ gerecht (vgl. Hill 1997b: 26 f.).

Ursachen für Zielverfehlungen / Zielkonflikte / Handlungsalternativen

Die über das Controlling gewonnen Erkenntnisse zu Zielabweichungen (vgl. Kap. 4.8.1.1.2) sind im Berichtswesen abzubilden. Wie Zielverfehlungen sind Zielkonflikte, die die Zielerreichung beeinträchtigen, und politische Prioritäten hervorzuheben (vgl. Kap. 4.4.2).

Die Zielorientierung der Informationen ist wesentlich. Angemessene Entscheidungen können nur getroffen werden, wenn die zur Diskussion stehenden Alternativen anhand von Zielen beurteilt werden können (vgl. Reichard 1987: 36; Pokorny 2004: 88). Dabei steht im Vordergrund, welche Alternative zu welchem Ergebnis führen kann (vgl. Richardson 1996: 94) und welche Ziele im Konflikt zueinander stehen (vgl. Hopp/Göbel 2004: 132).

Projektberichtswesen

Das Projektberichtswesen stellt im Wesentlichen die gleichen Anforderungen wie das „allgemeine“ Berichtswesen. Ziele sind die Informationsversorgung der Betroffenen, Transparenz über den Projektverlauf sowie die Initiierung von Steuerungsanstößen. Dazu werden alle Koordinationsdaten eines Projektes zielgerichtet aufgearbeitet (vgl. Platz 2004: 102 f.). Insbesondere die Steuerung des Veränderungsprozesses per Zielvereinbarung verlangt eine entsprechende Überprüfung. Alle Beteiligten sind zeitnah und ausreichend über Projekte und deren Verlauf zu informieren (vgl. Finken 1999: 99). Am Ende sollte ein Projektbericht zugänglich gemacht werden (vgl. Andersch/Belzer 2005: 187).

Besondere Vorkommnisse / Auswirkungen von Gegensteuerungsmaßnahmen

Der Politikprozess ist äußerst komplex. Diese Komplexität nimmt zu, wenn schnelle Entscheidungen vor dem Hintergrund aktueller Notwendigkeiten getroffen werden müssen, gleichfalls aber auch die strategischen Vorgaben erreicht werden sollen (vgl. Bouckaert 2006b: 128). Können an einer Stelle Ziele nicht eingehalten werden, hat das i. d. R. Einfluss auf andere Ziele (vgl. dazu auch Kap. 4.4.2, 4.8.5). Zur sachgemäßen Beurteilung der Situation ist die Darstellung des Zusammenwirkens von Ereignissen, Gegensteuerungsmaßnahmen und Zielerreichung darzustellen.

⁴⁴⁶ Das Berichtswesen wird in der Praxis positiv bewertet: 86,9% der Verwaltungschefs erkennen Fehlentwicklungen früher, 93,7% führen eine verbesserte Aussagefähigkeit zur Kostenentwicklung an (vgl. u. a. Bogumil u. a. 2007: 58, 65).

⁴⁴⁷ Da nicht zu erwarten ist, dass die Politik den direkten Kontakt mit Bürgern (Beschwerdemanagement und Kundenbefragungen) aufgibt (vgl. Kap. 4.10.3.1, 5.4.4.1.2), ist es angebracht, die Politik über das Berichtswesen einzubeziehen.

Umsetzung politischer Beschlüsse

Mit Hilfe eines Beschlusskatasters⁴⁴⁸ kann die Umsetzung der Ratsbeschlüsse verfolgt werden. Überdies sind Vergleichs- und Abweichungsanalysen möglich (vgl. Hill 1997b: 28). Eine Beschlusskontrolle ist ratsam, weil es in der Vergangenheit an einer raschen und zufriedenstellenden Realisierung der Ratsbeschlüsse oftmals mangelte (vgl. Kap. 3.1.1, 7.2.2). Dem latenten Misstrauen der Vertretungskörperschaft bezüglich der sach- und zeitgerechten Auftragserledigung wird entgegnet, die Notwendigkeit von Einzelnachfragen reduziert (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 60 f.).

Tätigkeit der Beteiligungen

Die Vertretungskörperschaft muss der Öffentlichkeit über die finanzielle Situation der gesamten Stadt Rechnung tragen. Dies bezieht alle Aktivitäten der ausgegliederten Einrichtungen mit ein (vgl. Lüder 2006: 187; Bremeier 2000: 335), was angesichts der Steuerungslücke zu den kommunalen Beteiligungen schwierig ist (vgl. Kap. 3.1.5). Indem das Berichtswesen die kommunalen Beteiligungen aufgreift (vgl. dazu auch Kap. 4.8.2.2, 4.9.2), kann ein Beitrag zur Schließung dieser Steuerungslücke geleistet werden.

Umweltentwicklungen, Veränderungen der Rahmenbedingungen, Entwicklungsmöglichkeiten / -risiken, Handlungsempfehlungen

Eng mit Abweichungsanalysen ist die Darstellung von Veränderungen in den Rahmenbedingungen des städtischen Handelns verbunden. Wichtig ist, dass derartige Veränderungen frühzeitig Beachtung finden und ein proaktives Handeln ermöglichen (vgl. auch Kap. 4.8.1.1.1). Zukünftige Entwicklungen sollen antizipiert und entsprechende Planungen vorentwickelt werden (vgl. Belzer 2005: 380).

Haushalt / Finanzplanung

Die Umsetzung des Haushalts ist ein zentraler Inhalt des Berichtswesens (vgl. Pook/Tebbe 2005: 76), wobei erst der outputorientierte Haushalt einen spürbaren Informationsgewinn liefert (vgl. Kap. 4.2.1.4, 4.8.2). Fernerhin ist die Integration der rollierenden mittelfristige Finanzplanung in das SU-System überlegenswert (vgl. Kap. 4.8.1.1.1); sie kann unter Beachtung des jährlichen Haushaltes und der städtischen Ziele im Berichtswesen abgebildet werden.

Vergleichsdaten und -kennzahlen (intern/extern), Zeitreihen, politische Indikatoren

Solange das Berichtswesen einer Stadt ausschließlich auf eigene Daten in der (Soll-)Ist-Darstellung beschränkt bleibt, sind die Informationen wenig aussagekräftig (vgl. Schmithals 1997: 155). Erst der Vergleich⁴⁴⁹ mit anderen und/oder im Zeitablauf macht v. a. die Budgetierung zu einem griffigen Führungsinstrument (vgl. Buschor 1996: 76); es bieten sich Optimierungsanreize (vgl. Adamaschek 2000b: 184).

4.8.3 Balanced Scorecard

Ausgangspunkt der Balanced Scorecard (BSC) in den frühen 1990er Jahren ist die Kritik an der Finanzorientierung des Controlling. Das der BSC immanente Performance Measurement nimmt hiervon Abstand (vgl. Kap. FN 456). Deshalb sowie wegen der mehrdimensionalen Betrachtungs-

⁴⁴⁸ Vgl. Kap. 4.13.2

⁴⁴⁹ Vgl. dazu Kap. 4.3.1.1, 4.6.1, 4.8.4, 4.15.3.2

weise wird die BSC der Komplexität kommunaler Zielsysteme⁴⁵⁰ besonders gerecht (vgl. Langthaler 2002: 167). Die BSC dient vermehrt als Instrument des strategischen Managements⁴⁵¹ (vgl. Heinz 2000: 94). Jede BSC ist daher ein Unikat (vgl. u. a. Reinermann 2000: 35). Sie übersetzt nämlich die aus der Vision bzw. Mission abgeleitete Strategie in ein Zielsystem samt Messgrößen. Die Ziele sind den Perspektiven⁴⁵², die organisationsindividuell zu wählen (vgl. Dumont du Voitel 2001: 188 ff.; Müller-Stewens/Lechner 2003: 708) und untereinander verbunden sind (vgl. Ferrari/Tausch 2002: 250; Heinz 2000: 94 m. H. a. weitere Quellen), konkret zugeordnet (vgl. Morgansky 2003: 17 f.; Töpfer 2000b: 164). Jede Perspektive beinhaltet vier bis fünf strategische Ziele (vgl. Hopp/Göbel 2004: 67). Die BSC berücksichtigt die Abbildung der Ursache-Wirkungs-Beziehungen innerhalb und zwischen den Zielperspektiven (vgl. Ferrari/Tausch 2002: 253; Ösze 2000: 27), wodurch Zusammenhänge der Strategieumsetzung klarer werden. Es kann ein vielfältiges Bild von Leistung und Wirkung gewonnen werden (vgl. Dumont du Voitel 2001: 190; Morgansky 2003: 25). Insofern beabsichtigt die BSC die Schließung der Lücke zwischen strategischer Planung und täglicher Arbeit (vgl. Ferrari/Tausch 2002: 253 f.) und Transparenz über die Erreichung der langfristigen strategischen Zielsetzung (vgl. Langthaler 2002: 167).

Wirft die BSC v. a. bzgl. der Gesamtansicht methodische Probleme auf (vgl. Brüggemeier 2004: 387 f.), bietet insbesondere letztgenannte enorme Potenziale. Die BSC kann „[...] als Klammer fungieren, die den einzelnen Reformelementen [...] die gelegentlich vermisste Richtungsweisung und dringend notwendige Grundkonzeption verleiht“ (Langthaler 2002: 172). Ferner gewährleistet „[die] gleichzeitige Betrachtung der verschiedenen Zielperspektiven [...], dass Wirkungszusammenhänge zwischen diesen Bereichen beachtet werden“ (Ferrari/Tausch 2002: 247).

4.8.4 Kennzahlen- und Indikatorensysteme

Kennzahlen⁴⁵³ und Indikatoren sind streng genommen zu unterscheiden, obgleich die Begriffe i. d. R. synonym verwendet werden. Während eine Kennzahl „[...] eine quantitative Information über einen zahlenmäßig erfassbaren Sachverhalt“ (KGSt 1991: 23) ist, ist ein Indikator „[...] eine empirisch nachprüfbare Größe, die als Hilfsgröße für nicht direkt messbare Sachverhalte dient [...]“ (ebd.: 23; siehe auch u. a. Damkowski/Precht 1995: 172; Ösze 2000: 78 f.). Die Messung weicher (vgl. Wollmann 2004c: 208) und qualitativer Ziele (vgl. Brecht 1999: 178) sowie von Wirkungen (vgl. Kückelhaus 1999: 173; Schedler 1993: 304 f.) erfordert in besonderer Weise ihren Einsatz.

Kann die Steuerung einerseits nicht ausschließlich auf Kennzahlen basieren, da sie die Ziel- und Strategieumsetzung nicht garantieren (vgl. Morgansky 2003: 247), sind sie andererseits zentraler Bestandteil des Neuen Steuerungsmodells (vgl. Brecht 1999: 176), indem sie Grundlage und Bindeglied einzelner Reformbausteine sind.

⁴⁵⁰ Der BSC-Einsatz setzt den Einsatz verschiedener Reformbausteine voraus (vgl. Langthaler 2002: 169 f.). Die BSC baut auf einem hierarchischen, konsistenten Zielsystem auf (vgl. Munding 2004: 22). Ursache-Wirkungs-Beziehungen müssen formuliert sein (vgl. Ösze 2000: 43). V. a. die Kennzahlenqualität prägt die Steuerungskraft der BSC (vgl. Langthaler 2002: 172); unterschiedliche Sachverhalte sind zu erfassen (vgl. Morgansky 2003: 23). Von besonderer Bedeutung sind dabei die sog. Leistungstreiber (vgl. Töpfer 2000b: 168; Müller-Stewens/Lechner 2003: 709). Überdies sind auch verhaltensorientierte Bedingungen zu erfüllen (vgl. Langthaler 2002: 170).

⁴⁵¹ Die BSC kann zur Steuerung der gesamten Gebietskörperschaft eingesetzt werden (vgl. exemplarisch Ferrari/Tausch 2002: 247), doch sind die kommunalen Beteiligungen zumeist ausgeklammert (vgl. Günther/Niepel 2006: 341 f.).

⁴⁵² Die KGSt hat die Zielfelder für Kommunen angepasst, Parallelen (Input, Prozesse, Output, Wirkungen) zum 3-E-Konzept sind zu erkennen (vgl. Heinz 2000: 94 ff.).

⁴⁵³ Kennzahlen können auf verschiedenen Ebenen unterschieden werden (vgl. dazu v. a. Schmithals-Ferrari 2000: 155, 157 ff.; Nullmeier 2005b: 435 ff.; Ösze 2000: 75 ff.). Hierbei sind diverse Gütemaßstäbe zu beachten (vgl. dazu neben den genannten Quellen u. a. KGSt 2003: 18; Lüder 2001: 68; Schedler 1996: 74; Buschor 2001: 63 f.).

Einbindung Politik / Hervorheben bestimmter Erfolgsfaktoren

Politisch bedeutende Informationen sollten als spezielle politische Kennzahlen abgebildet werden (vgl. Schedler/Proeller 2002: 215). Sog. Schlüsselkennzahlen (Key Performance Indicators) lassen sich zu einem bestimmten Produkt bilden (vgl. auch Kap. 4.6.2.3), das im Zielsystem eine hohe Steuerungsrelevanz hat (vgl. Schmithals-Ferrari 2000: 158). Deshalb ist die Mitwirkung⁴⁵⁴ der Politik an der Kennzahlenbildung angeraten (vgl. Ösze 2000: 144).

Kennzahlen aus Zielen

Ziele sind nur dann als Steuerungsgröße geeignet, wenn ihr Erreichen festgestellt werden kann (vgl. Kap. 4.4.2). Die Zielerreichung kann entweder unmittelbar oder über Kennzahlen gemessen werden (vgl. KGSt 1991: 23). Da das Kennzahlensystem Spiegelbild des Zielsystems ist, ist es unerlässlich, dass sich Kennzahlen aus Zielen ableiten (vgl. Budäus/Bucholtz 1997: 330). Damit ist zum einen die Wahrscheinlichkeit steuerungsrelevanter Kennzahlen größer (vgl. KGSt 1996d: 20; Schedler/Proeller 2002: 123, 210), zum anderen werden die Kennzahlen eher den verschiedenen Zieltypen gerecht (vgl. u. a. KGSt 2003: 17; Knoepfel u. a. 1997: 86; Ösze 2000: 128). Sind Kennzahlen schließlich nicht an die Bedürfnisse der jeweiligen Steuerungsebene angepasst, werden sie nicht zur Steuerung herangezogen (vgl. Schmithals-Ferrari 2000: 168; Nullmeier 2001: 384).

Erfassung von Wirkungen

Die Wirksamkeit ergriffener Maßnahmen verantwortet in erster Linie die Politik. Deshalb ist aus ihrer Sicht die Wirkungsebene vordergründig. Wirkungsindikatoren sind die zentralen politischen Ergebnisgrößen (vgl. Schmithals 1997: 150; Schedler 2005: 418); sie verbessern⁴⁵⁵ die politischen Steuerungsmöglichkeiten (vgl. Mastronardi 2004: 87). Quantitative Größen im Allgemeinen (vgl. dazu auch Bogumil 2004b: 393; Brinckmann 1995: 205 f.) und Outputgrößen im Speziellen (vgl. Kap. 4.6.1) werden diesem Anspruch zumeist nicht gerecht. Komplexere Systeme⁴⁵⁶ sind erforderlich, die die Wirksamkeit erfassen (vgl. Buschor 1996: 57 f.). Kennzahlen zum Leistungsumfang und zu den Finanzen dominieren jedoch. Die Wirkungsebene ist wie die Qualitätsebene⁴⁵⁷ unterbelichtet (vgl. u. a. Reichard 1994: 56; Bogumil u. a. 2007: 61; Lantz 2002: 113; Buschor 2001: 63).

⁴⁵⁴ Die demokratisch legitimiert Vertretungskörperschaft muss auf die Güte der Kennzahlen vertrauen (vgl. Nullmeier 2005b: 438) und die Verantwortung für die Wirkungen tragen (vgl. Kückelhaus 1999: 181 ff.; Pinkwart 2000: 55). Neben ihr sind auch Bürger und Mitarbeiter an der Kennzahlenbildung zu beteiligen (vgl. Nullmeier 2005b: 440 sowie Kap. 4.4.2, 4.10, 5.3.4). Ferner bedarf die Indikatorenentwicklung der Zusammenarbeit mit Experten (vgl. Brecht 1999: 178; Ösze 2000: 43; Buschor 1993: 180 f.; Ferrari/Tausch 2002: 252).

⁴⁵⁵ Wegen der Unzulänglichkeiten der Wirkungsmessung (vgl. FN 427) sind bestimmte Sachverhalte nicht per Kennzahlen bzw. Indikatoren zu erfassen (vgl. Schedler 1996: 161; Grünenfelder 1996: 63; Kückelhaus 1999: 199), tiefergehende Evaluationen sind z. T. erforderlich (vgl. Schedler 2004a: 137; siehe dazu auch Kap. 4.8.1). Darüber hinaus sind der Steuerung mittels Kennzahlen und Indikatoren Grenzen gesetzt (vgl. Buschor 2001: 64 f.).

⁴⁵⁶ Leistungs- und Wirkungsindikatoren sind die zentrale Neuerung des Performance Measurement. Erfuhr es in der öffentlichen Verwaltung einen enormen Bedeutungszuwachs (vgl. Reichard 2004b: 342 f.; Wollmann 2004b: 21), wurde die Entwicklung in der BRD verpasst (vgl. Wollmann 2004b: 41). Performance Measurement, das wie Evaluationen ex-ante, ex-post und begleitend (vgl. Reichard 2004b: 345) sowie intern und extern erfolgen kann (vgl. Wollmann 2004b: 27), umfasst „[...] sämtliche Aktivitäten vom Erkennen, Erfassen und Auswerten bis zum Beurteilen der Verwaltungsleistung [...]“ (Schedler 1996: 70, siehe auch Lantz 2002: 112). Es nimmt Abstand von auf dem Rechnungswesen basierenden (vgl. Schedler/Proeller 2002: 211), auf die ökonomische Effizienz ausgerichteten und daher zur Fehlsteuerung verleitenden Kennzahlensystemen (vgl. Ösze 2000: 75 f.; Müller-Stewens/Lechner 2003: 698, 704; Mühlenkamp 2003: 71).

⁴⁵⁷ Die Qualität wird ob der Messprobleme häufig vernachlässigt (vgl. Klages 1993: 37, 45). Hierzu bedarf es i. d. R. der Bildung organisationsindividueller Qualitätsindikatoren (vgl. dazu auch Hopp/Göbel 2004: 84 f., 86), deren Entwicklung - v. a. bei Human- und Sozialdiensten (vgl. Hinte 1998: 304) - schwierig ist (vgl. auch Ösze 2000: 104 f.) und daher vernachlässigt wird (vgl. Difu 2005a: 33, 36).

Kennzahlen nur für messbare Bereiche

Die Frage nach der Fokussierung der Kennzahlen auf offenkundig messbare Bereiche beschreibt einen Zwiespalt (vgl. dazu auch Kickert 2006: 143). Einerseits erscheinen verschiedene Reforminstrumente (u. a. Outputbudgetierung) ohne eindeutig messbare Vorgaben fragwürdig, schließlich kann „[man] kann nur steuern, was man messen kann“ (Dumont du Voitel 1996: 11). Ob der Anbindung an andere Steuerungsinstrumente „[...] macht es keinen Sinn, Indikatoren und Leistungsziele in den Haushaltsplan einzustellen, ohne dass geklärt ist, ob und wie sie gemessen werden können“ (Lüder 2006: 198). Vor einem „Wirkungsfatalismus“ (Mosiek u. a. 2003: 35) ist insgesamt zu warnen. Andererseits sollten innovative, mutigere Schritte gewagt werden und Messprobleme nicht vom Messen abhalten (vgl. Morgansky 2003: 37; Nullmeier 2005b: 441).

Kosten-Nutzen-Verhältnis

Die Steuerung neuer Art erfordert ein neues bzw. zu überarbeitendes Kennzahlensystem (vgl. Pokorny 2004: 85 f.; Speier-Werner 2006: 348). Die Informationsbedürfnisse müssen also vorab geklärt werden (vgl. Hopp/Göbel 2004: 130), Kennzahlen müssen für die Steuerung relevant sein. Deshalb ist die Ableitung aus formulierten Zielen essenziell (s. o.), ein permanenter Verbesserungs- und Anpassungsprozess notwendig (vgl. dazu u. a. Schedler 1996: 74; BMI 2001: 16).

Allerdings kann das Quantifizierungs- und Messstreben zu neuen Bürokratien führen (vgl. Kickert 2006: 143) und die Veränderungsbereitschaft gefährden (vgl. Tebbe 2004: 138 f.). Kennzahlen stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen verbesserter Koordination und Effizienzverlusten (vgl. Nullmeier 2005b: 439; Schmithals-Ferrari 2000: 161 ff., 167). Auf die „Erhebungsbilligkeit“ (Dumont du Voitel 2001: 194; siehe auch Buschor 1996: 61; KGSt 2003: 18) ist zu achten.

Standardisierung / Zeitreihen / Vergleich

Die Aussagekraft von Kennzahlen und Indikatoren erhöht sich durch Vergleiche (vgl. Schedler 1993: 305). Nicht zuletzt deshalb werden für Vergleiche, die mit internen und externen Einheiten angestellt werden können, gemeinsame Kennzahlen erarbeitet (vgl. Kap. 4.15.3.2). Darüber hinaus können sie auf einem Soll-Ist-Vergleich (vgl. Hopp/Göbel 2004: 129) oder Zeitreihenvergleich (vgl. Nullmeier 2005a: 112) basieren. Letztgenannte sind vorteilhaft, um Veränderungen herauszuarbeiten (vgl. Bretschneider 2004: 77). Größere Erfolge zeigen sich allerdings bei Vergleichen mit anderen (vgl. Pook/Tebbe 2005: 107), denn die „[andauernde] Schlechtleistung erscheint in Zeitreihen nicht“ (Plamper 1998: 201). Überdies können Zeitreihen nicht anzeigen, ob Spitzenleistungen bereits erreicht sind (vgl. Adamaschek 2001b: 351).

4.8.5 Erfahrungen mit der Steuerungsunterstützung

Kosten-Nutzen-Verhältnis

Die Anforderungen an die Steuerungsunterstützung sind vielseitig, sodass zwischen den verschiedenen Anforderungen Widersprüche auftreten können. Einerseits soll sie intensiv und eingehend informieren, andererseits ist der damit einhergehende Aufwand gering zu halten. Aufbereitung und Sammlung sowie Auswertung der Daten sollten unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten erfolgen (vgl. KGSt 1991: 37, Osner 2001: 228). Die Steuerungsunterstützung muss selbst wirtschaftlich sein (vgl. Müller 2006b: 65) und kontinuierlich überprüft werden (vgl. Dreyer/Richter 2005: 212), damit an anderer Stelle erzielte Effizienzvorteile nicht wieder aufgezehrt werden (kritisch Bogumil u. a. 2007: 137). Fernerhin ist für das Kosten-Nutzen-Verhältnis entscheidend, ob die Informationen in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden (vgl. dazu auch Kap. 3.1.1). Ein ungünsti-

ges Kosten-Nutzen-Verhältnis ist schließlich eine wesentliche Akzeptanzhürde des Berichtswesens (vgl. Pook/Tebbe 2005: 89), die sogar Forderungen zur Abschaffung des Berichtswesens nach sich ziehen können (siehe auch Bogumil u. a. 2007: 138, 155).

Missbrauch der Steuerung / sachgemäßer Einsatz

Der unsachgemäße Einsatz der Steuerungsunterstützung speist sich oftmals aus zwei Quellen: Vernachlässigung der Leistungs- und Wirkungsseite sowie Betonung des Kontrollaspektes.

Die städtischen Controllingansätze und Berichtswesen fokussieren häufig v. a. die Wirtschaftlichkeit. Statt einem ganzheitlichen Steuerungstool (vgl. Lüder 1993: 222) stehen stattdessen Konsolidierungsaspekte im Vordergrund (vgl. Brüggemeier/Küpper 1992: 571; Damkowski/Precht 1995: 162). Daher bedarf es einer über die Finanzziele hinausgehenden Darstellung (vgl. Schwarting 1997: 39; Püttner 1997: 663 f.). Neben der Effizienz soll die Steuerungsunterstützung die Effektivität erfassen (vgl. Gebhard 1998: 153) und nicht-ökonomische Messzahlen liefern, die für die Bewertung des Erfolges (vgl. Brüggemeier 1998: 55) und zur Vermeidung kurzfristiger Sparstrategien notwendig sind (vgl. Brüggemeier/Küpper 1992: 573). Dazu ist insbesondere die Erfassung wirkungs- und qualitätsorientierter Faktoren von Relevanz (vgl. Kap. 4.6.2.3, 4.8.2.1).

„Die Art der Nutzung und somit auch der Nutzen eines Berichtswesens hängen nicht zuletzt von der politischen Kultur in einer Kommune ab“ (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 70). Indiz für ein unzureichendes Umdenken (vgl. Kap. 5.4.4.1.1) ist der Missbrauch des Controlling als Instrument der Fremdkontrolle⁴⁵⁸ (vgl. Brüggemeier/Röber 2003: 129). Dieser Aspekt, der in der SU-Praxis dominiert (vgl. Weiß 2002: 111; Bogumil 2001c: 155), fördert Misstrauen (vgl. Osner 2001: 228). Die Dezentralisierung leidet unter einer Stärkung der zentralen Steuerungslogik (vgl. Kap. 4.7.4). Abwehrreaktionen der Mitarbeiter sind zu erwarten (vgl. Jann 2001a: 257).

Einbindung der Akteure bei der Konzeption

Die Instrumente der Steuerungsunterstützung sind nur hilfreich, wenn sie in die Entscheidungsprozesse integriert sind (vgl. KGSt 1991: 33). Baut die Verwaltung ihren Informationsvorsprung gegenüber der Politik weiter aus (vgl. dazu u. a. Wollmann 2001: 33; Andersen 2005: 91), werden die Informationen nicht als Entscheidungsgrundlage vonseiten der Politik genutzt, sodass die Steuerungsunterstützung keinen Mehrwert⁴⁵⁹ hat (vgl. u. a. KGSt 1996a: 52; Pook/Tebbe 2005: 72; Schedler/Proeller 2002: 213) und die Neue Steuerung gefährdet ist (vgl. Weiß 2002: 66; Hill 1997b: 27; Frischmuth 2001b: 138). Ist es der Verwaltung überlassen, die Informationen, deren Qualität und Aufbereitung zu bestimmen, nimmt sie unwillkürlich Einfluss auf die politischen Entscheidungen (vgl. auch Grünenfelder 1996: 255 f.). Es droht ferner eine Dominanz betriebswirtschaftlicher Sachverhalte (vgl. Mastronardi 2004: 103 f.). Insofern ist die Zufriedenheit der Steuerungsakteure mit der Steuerungsunterstützung bedeutend für die Einbeziehung der Steuerungsunterstützung in den Steuerungsprozess. Daher ist die Beteiligung der Steuerungsakteure an der Gestaltung der Steuerungsunterstützung (Inhalte, Aufbau, Layout) angebracht. Die jeweils vorgelagerten Ebenen (v. a. Verwaltungsführung und Politik) müssen selbst festlegen, welche Inhalte in welcher Menge und Ausführlichkeit die Berichte haben sollen (vgl. Andersen 2005: 90 f.; KGSt 1996a: 51; Pook/Tebbe 2005: 49 f.). Damit wird frühzeitig ein intensives Nachdenken darüber, welche Informationen steuerungsrelevant sind und wie sie aufbereitet werden sollen (vgl. u. a. Bogumil 2001c: 155; Hill 1998a: 49 f.; KGSt 2002c: 74) initiiert und ein elementarer Beitrag für ein günstiges Kos-

⁴⁵⁸ Diese Gefahr der Eingriffe der Steuerungsunterstützung droht primär dann, wenn die Querschnittsämter (vgl. Kap. 4.14.2) mit dem Controlling betraut sind (vgl. Brecht 1999: 151).

⁴⁵⁹ Die Politik äußert sich häufig kritisch zum Berichtswesen (vgl. Schwarting 1999a: 121), mehrheitlich werten Ratsmitglieder in der VEKA-Studie die Informationen als unbrauchbar (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 58).

ten-Nutzen-Verhältnis geleistet (vgl. Pook/Tebbe 2005: 50; Osner 1999: 107). Allerdings zeigen Erfahrungen, dass vor dem Aufbau der Steuerungsunterstützung ein Klärungsprozess unterbleibt (vgl. Pook/Tebbe 2005: 51) und die Politik am Berichtswesen nicht mitwirkt (vgl. Weiß 2002: 109).

Interdependenzen / Zusammenhang operativer und strategischer Ziele

Eine durchgängige Planung der Ziele von der strategischen zur operativen Ebene⁴⁶⁰ ist auf die Steuerungsunterstützung zu übertragen (vgl. KGSt 2002c: 74). Die Verfolgung operativer Ziele muss unter dem Dach einer strategischen Steuerung erfolgen (vgl. Kap. 4.4.1), denn „[eine] reine direktionäre Einzelverfolgung führt oftmals zu Ineffektivitäten bei der Erfüllung anderer Teilziele“ (Reichmann/Haiber 1994: 189). Überdies sind mehrere Einheiten an Wirkungen und Ergebnissen beteiligt (vgl. KGSt 2000a: 17). Es ist darauf zu achten, dass das Agieren der Teileinheiten mit der gesamtstädtische Perspektive abgestimmt ist und die Politik die verschiedenen Wirkungen und Nebenwirkungen im politischen Prozess gegeneinander abwägen kann (vgl. Ösze 2000: 133).

Adressatengerechte Aufbereitung

Der Adressatenbezug der Informationen ist ein zentrales Gütekriterium der Steuerungsunterstützung (vgl. Meixner 1998: 72). Die Bedeutung der Informationen ist je Führungsebene unterschiedlich (vgl. Hopp/Göbel 2004: 132). Überschaubarkeit und Relevanz der Informationen sind je nach Verantwortungsbereich zu beachten (vgl. Pook/Tebbe 2005: 36 f., 63, 131, 152). Die Datengrundlage ist i. d. R. gleich, die Aufbereitung jedoch spezifisch (vgl. Bogumil u. a. 2007: 232). Berichte müssen sich an den Adressatenkreis⁴⁶¹ anpassen (vgl. Pook/Tebbe 2005: 33; Ösze 2000: 163 ff.; Hill 1998a: 46). Intention der SU-Elemente ist es schließlich, Steuerung und Kontrolle zu verbessern. Deshalb sind Defizite der Vergangenheit nicht auf die modernisierte Verwaltung zu übertragen (vgl. auch Kap. 3.1.1, 7.2.2). „Es nutzt keinem, wenn Rats-/Kreistagsmitglieder, die für das Gemeinwohl ihre Freizeit opfern und [...] an anderer Stelle von einer Vielzahl von Daten überflutet werden“ (Pook/Tebbe 2005: 26). Die Gefahr der Ablehnung des Neuen nimmt dadurch zu; Informationen werden unbedacht gefiltert (vgl. Schedler/Proeller 2002: 214). Die adressatengerechte Informationsversorgung gelang in der Vergangenheit jedoch nur unzureichend (vgl. Bogumil 2006c: 21; Heinz 2000: 146).

Informationen über die Zielerreichung⁴⁶²

Kernelement der Neuen Steuerung ist die Steuerung über Ziele (vgl. Kap. 4.4). Dies bedeutet einerseits, dass denjenigen, die die Zielerreichung im Tagesgeschäft bearbeiten, alle notwendigen Informationen zur Verfolgung und Erreichung der Ziele zugänglich sein sollten. Andererseits müssen diejenigen, die Ziele formulieren und deren Erreichung verantworten, sicher sein, dass die Ziele konsequent verfolgt und erreicht werden. Mit der Steuerungsunterstützung⁴⁶³ ist schließlich die Erwartung verbunden, besser über Ziele und Ergebnisse zu kommunizieren sowie Zusammenhänge zwischen diesen darzustellen (vgl. Reinermann 1994: 44; Hill 1997b: 27 f.).

⁴⁶⁰ Vgl. Kap. 4.4.2

⁴⁶¹ Informationsbedürfnis und Arbeitsweise eines jeden Ratsmitglieds sind individuell (vgl. Weiß 2002: 106). Die Finanzpolitiker sind mit finanzorientierten Berichten zufriedener als die übrigen Ratsmitglieder (vgl. Bogumil 2001c: 152).

⁴⁶² In der VEKA-Studie stimmen nur 56% der Ratsmitglieder der Aussage zu, dass die Verwaltung der Politik über die Zielerreichung berichtet (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 59). Die Veröffentlichung der Zielerreichung ist nicht im Interesse aller Reformakteure (vgl. Kap. 4.4.2, 5.4.4.1.1, 5.4.4.1.2). Dieser Einwand wiegt besonders schwer, wenn nicht alle Faktoren, die die Zielerreichung beeinträchtigen können, dargelegt werden (vgl. dazu auch Kap. 2.4.4, 4.4.2, 4.8.4, 5.4.4.1.2).

⁴⁶³ Vgl. dazu auch Kap. 4.8.1.1.1, 4.8.1.1.2, 4.8.2.3

Aktualität

„Einen nicht zu unterschätzenden Problempunkt stellt die Aktualität der Daten dar“ (Weiß 2002: 110). Die Steuerung verlangt aktuelle Informationen (vgl. Kap. 3.1.1). Hierbei hat sich - unter Beachtung der Kosten-Nutzen-Überlegungen - die Berichtshäufigkeit wie die -gestaltung an den Bedürfnissen der Berichtsempfänger auszurichten (vgl. Möltgen 2001: 117). Alle anderen skizzierten Kriterien würden selbst dann, wenn sie erfüllt wären, ohne zeitnahe Berichterstattung keine sinnvolle Steuerungsunterstützung begründen. Gleichwohl ist dieses Kriterium ob der Probleme der Wirkungssteuerung nicht einfach zu erfüllen (vgl. Kap. 4.8.1, 4.8.4).

4.8.6 Auswertungen zum SU-Einsatz

4.8.6.1 Einsatz und Gestaltung der SU-Elemente

Einführung der SU-Elemente (Fragen 10.10, 10.11, 10.12, 10.13)

Das strategische Controlling, das nur 47,4% der Befragten bestätigen, ist das am seltensten realisiert SU-Element. Wesentlich häufiger wird ein operatives Controlling (64,9%) und ein Berichtswesen⁴⁶⁴ (74,7%) bejaht. Die Balanced Scorecard (10,9%) ist - wohl angesichts der Defizite in der Zielformulierung⁴⁶⁵ - vollkommen vernachlässigt.

Die Angaben zur Einführung der SU-Elemente sind uneinheitlich. Während nur 36,6% der Reformbeauftragten - sie liegen auch deutlich unter den Angaben der politischen Vertreter und der Personalratsvorsitzenden - ein strategisches Controlling nennen, bestätigen 60,9% der Bürgermeister dessen Implementierung. Ebenso gravierend sind die akteursspezifischen Abweichungen im Hinblick auf die Einführung des operativen Controlling und des Berichtswesens: Vorsitzende der Mehrheitsfraktion heben sich von allen Reformakteuren ab und führen die Implementierung des operativen Controlling (85,2%) und des Berichtswesens (92,6%) mit Abstand am häufigsten an. Reformbeauftragte bescheinigen die Einführung jeweils zurückhaltend (vgl. Tab. 4-34).

Einführung der Steuerungs- unterstützung	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Strategisches Controlling	152	47,4	0,160	60,9	51,9	44,8	50,0	36,6	0,275*	31,8	58,3	54,8	61,9	66,7	0,101	48,9	30,8
Operatives Controlling	151	64,9	0,235	69,6	85,2	66,7	60,0	51,2	0,273*	52,3	88,0	61,3	75,0	77,8	0,022	65,2	61,5
Berichtswesen	159	74,8	0,199	79,2	92,6	68,6	71,9	68,3	0,207	67,1	73,1	78,1	85,7	100	0,049	74,1	81,3
Balanced Scorecard	101	10,9	0,089	9,1	5,9	12,0		13,5	-0,162	6,8	17,6	-	18,2	50,0	0,109	12,0	0,0

Tab. 4-34: Einführung der Steuerungsunterstützung

Im Kontext der Stadtgröße sind zwei nennenswerte Befunde zu nennen: Zum einen ist das strategische Controlling eher in größeren Städten implementiert (0,275*), zum anderen ist die Steuerungsunterstützung insgesamt in den kleinsten Städten (EWK 5) am schwächsten. Die Implementierungsquote ist in den beiden größten EWKn stets überdurchschnittlich; strategisches und operatives Controlling sind überdies häufig in der EWK 4 umgesetzt.

⁴⁶⁴ Der Befund deckt mit dem Ergebnis der DST/Difu-Studie, wonach nur 28% der Städte kein Berichtswesen aufbauen (vgl. Difu 2005a: 42). Die HBS-Studie weist einen schwächeren Implementierungsstand (22,1% Fläche, 20,7% Piloten) aus (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 183). Jedoch ist der Umsetzungsstand der Steuerungsunterstützung in den Größenklassen 1 bis 3 wesentlich größer als in kleineren Städten (vgl. Bogumil u. a. 2007: 50).

⁴⁶⁵ Vgl. Kap. 4.4

Ist das strategische Controlling in den Städten der neuen Bundesländer⁴⁶⁶ noch unterentwickelt (48,9% vs. 30,8%), sind die OW-Unterschiede hinsichtlich des operativen Controlling und des Berichtswesens gering. Die Balanced Scorecard bejahen ausschließlich westdeutsche⁴⁶⁷ Teilnehmer.

Steuerungsunterstützung in der Gesamtschau⁴⁶⁸

Die meisten Befragten bestätigen den Einsatz eines SU-Systems in Form von Berichtswesen, strategischem und/oder operativem Controlling (vgl. Abb. 4-14).

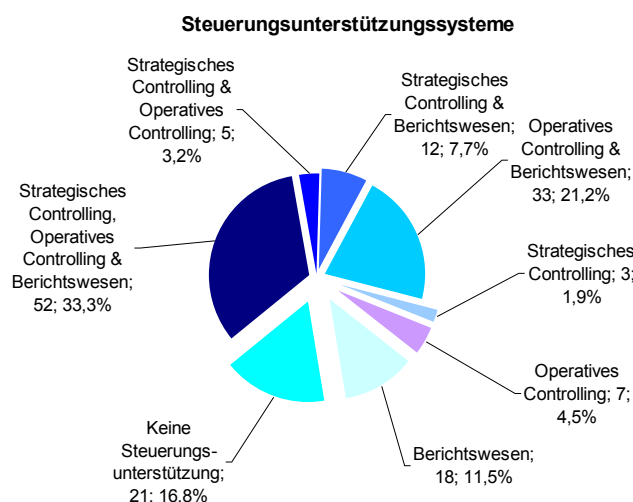


Abb. 4-14: SU-Systeme

Lediglich 16,8% der Teilnehmer verneinen gänzlich ein SU-Element. Fast Zweidrittel geben ein Berichtswesen, strategisches und operatives Controlling an. Die am zweithäufigsten genannte Kombination ist ein operatives Controlling mit einem Berichtswesen (22,4%).

In der Einzelbetrachtung ergibt sich folgendes Bild (vgl. Abb. 4-15, Tab. 4-35):

- Vorsitzende der Mehrheitsfraktion verneinen - anders als die Minderheitsführer (25,8%) - nur sehr selten ein SU-Element. Häufig nennen sie alle Instrumente (35,7%), weit überdurchschnittlich oft Berichtswesen und operatives Controlling (39,2%). Ein Komplettsystem führen Vorsitzende der Minderheitsfraktion häufiger als Reformbeauftragte an, die dies am seltensten (26,8%) bestätigen. Sie bejahen überdurchschnittlich oft nur ein Berichtswesen an (26,8%).
- Der relativ hohe Ausbaustand der Steuerungsunterstützung in den EWKn 1 (n = 9) und 2 (n = 20) bestätigt sich: Über die Hälfte der Befragten führen ein Komplettsystem an. Insellösungen - oft wird das Berichtswesen zumindest von einem operativen Controlling begleitet - oder gar der Verzicht auf SU-Elemente sind anders als in der EWK 5 Ausnahmen. Intensiv ist der Entwicklungsstand außerdem in der EWK 4: Nur 11,5% verneinen SU-Bausteine.

⁴⁶⁶ Operatives und strategisches Controlling: n = 13; Berichtswesen: n = 13; Balanced Scorecard: n = 9

⁴⁶⁷ Alle BSC-Verwaltungen haben Ziele formuliert (n = 11), 9 davon strategische und operative Ziele. In 90% (9) der Stadtverwaltungen mit BSC sind Verantwortung und Kompetenz dezentralisiert, in 100% (11) der Fälle werden SU-Systeme bestätigt: Strategisches Controlling 63,6% (7), operatives Controlling 90,0% (9), Berichtswesen 81,8% (9). Allerdings führen nur 27,3% (3) einen kompletten Ziel- und SU-Ansatz an. Erstaunlich ist ferner, dass ein Drittel (3) ein Kennzahlen- und Indikatorensystem verneint. 36,4% (4) verneinen die parallele Einführung der Budgetierung. In 80% (8) der Fälle kann die Balanced Scorecard auf die Daten einer Kosten- und Leistungsrechnung zurückgreifen.

⁴⁶⁸ Von 167 gültigen Angaben liegen lediglich acht Fälle (4,8%) vor, in denen weder ein Element der Steuerungsunterstützung noch eine Zielkomponente bejaht wurde. Allerdings ist ein ganzheitlicher Ansatz ebenso kaum verbreitet: 25 von 155 Befragten (16,1%) geben an, dass sowohl alle Ziel- als auch SU-Elemente implementiert sind. 50 Teilnehmer (33,1%) bestätigen den parallelen Einsatz von strategischen Zielen und strategischem Controlling, 62 (41,3%) führen den gleichzeitigen Einsatz von operativem Controlling und operativen Zielen an. Berichtswesen und strategische Ziele werden von 75 (47,5%), Berichtswesen und operative Ziele von 72 (45,6%) Teilnehmern genannt.

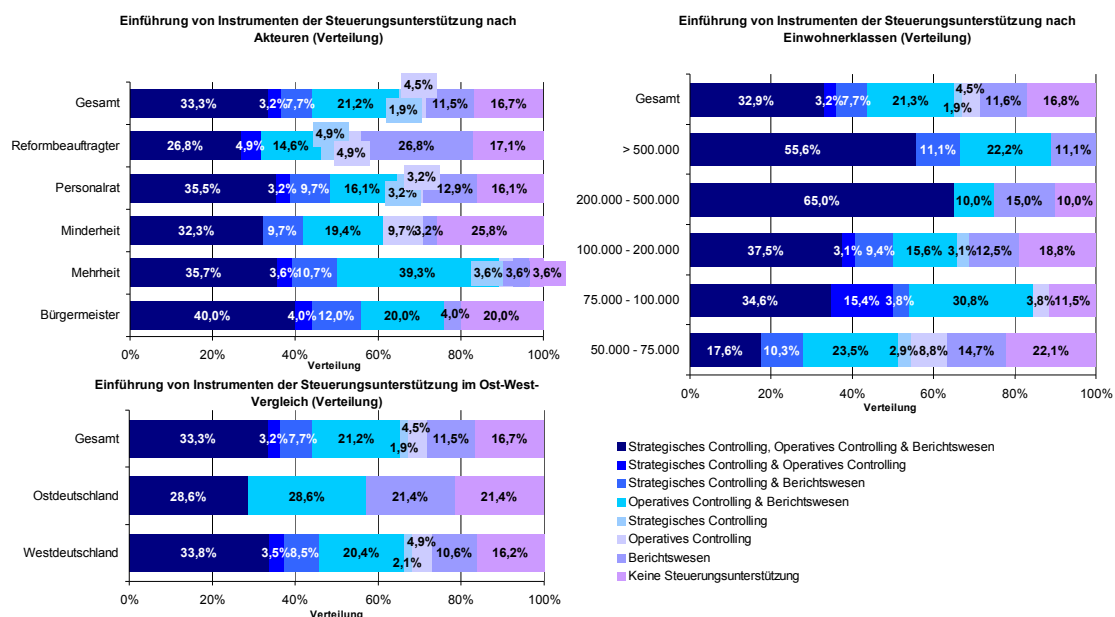


Abb. 4-15: SU-Systeme in der Betrachtung nach Akteuren, Stadtgröße und Ost-West

- Die Steuerungsunterstützung ist insgesamt in westdeutschen Städten ausgebauter. Die OW-Unterschiede sind jedoch gering.

Komplexität der Steuerungsunterstützung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
SU-Überblick	156		0,437						0,487*						0,171		
- Komplettersatz (nur Fälle mit SU-Elementen)	130	40,0	0,156	50,0	41,7	38,5	36,7	26,8	0,325**	19,7	40,9	42,9	65,0	55,6	0,022	37,2	33,3
- Keine SU	156	16,7	0,185	20,0	3,6	25,8	16,1	17,1	0,167	22,1	11,5	18,8	10,0	0	0,040	16,2	21,4

Tab. 4-35: Komplexität der Steuerungsunterstützung

Gestaltung des Controlling (Frage 10.11.2)

Die Anforderungen an ein effektives Controlling sind kaum erfüllt; i. d. R. ist nicht von einem geschlossenen Controllingsystem auszugehen (vgl. Abb. 4-16). Fast ein Viertel der Befragten verneint die Überprüfung qualitativer Ziele. Überdies sind mehrheitlich steuerungsunterstützende Einheiten auf der dezentralen Ebene sowie die Rückkopplung von operativer und strategischer Ebene nicht vollständig realisiert („Ja“ < 20%). Vor dem Hintergrund, dass einige Befragte die Implementierung eines operativen oder strategischen Controlling verneinen⁴⁶⁹, ist die Bewertung eines geschlossenen Steuerungskreislaufs zu bezweifeln.

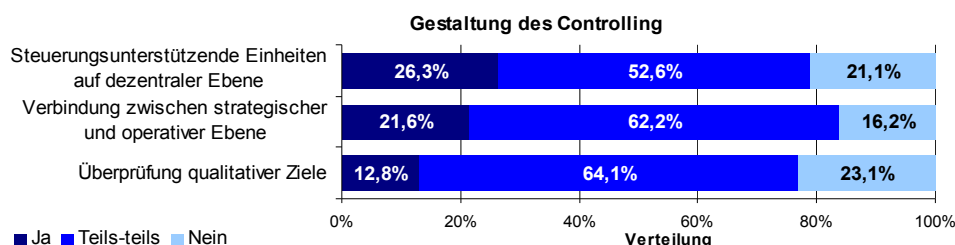


Abb. 4-16: Gestaltung des Controlling

⁴⁶⁹ 4 von 37 Befragten bestätigen eine Rückkopplung, obwohl nur strategisches oder operatives Controlling implementiert sind. Werden nur die Fälle mit implementiertem strategischen und operativen Controlling beachtet, ändern sich die Antwortverhältnisse nicht.

Wegen der geringen Anzahl gültiger Fälle wird auf eine EWK- und OW-Darstellung verzichtet (vgl. dazu Tab. 4-36).

Gestaltung des Controlling (Nein-Angaben)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	%						ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB	5		4	3	2	1	W		O	
Überprüfung qualitativer Ziele	39	23,1	0,360						-0,278	35,3	28,6	16,7	11,1		0,390*			
Verbindung von strategischer und operativer Ebene	37	16,2	0,120						0,091	12,5	16,7	22,2	25,0		-0,302			
Steuerungsunterstützung auf dezentraler Ebene	38	21,1	0,129						-0,246	29,4	16,7	10,0	33,3		0,265			

Tab. 4-36: Gestaltung des Controlling (Nein-Angaben)

Inhalte des strategischen Controlling (Frage 10.10.1)⁴⁷⁰

Das strategische Controlling beinhaltet am häufigsten die Rückkopplung und Aktualisierung der mittelfristigen Finanzplanung (71,4%; 20 Nennungen). Weitere relativ oft realisierte Controllinginhalte sind die Überwachung des Verwaltungsumfeldes („Frühwarnsysteme“; 60,7%; 17) und die Personalentwicklung (53,6%; 15). Erstaunlicherweise wird die Überprüfung strategischer Ziele nur von der Hälfte der Reformbeauftragten und Bürgermeister genannt.

Obwohl die Aufgabenkritik eine weit verbreitete Reformmaßnahme ist (vgl. Kap. 4.15.4) und (strategische) Ziele⁴⁷¹ sehr oft definiert werden (vgl. Kap. 4.4.3), ist die Überprüfung des Leistungsprogramms und damit die Kontrolle der Kongruenz von Zielen und Leistungsangebot kaum Gegenstand des strategischen Controlling (32,1%; 9). Ebenso selten wird die Reflexion der Ablauf- und Aufbauorganisation bestätigt (vgl. Tab. 4-37).

Inhalte des strategischen Controlling (Ja)	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ziele	28	50,0	0,337	30,8				66,7	0,459	50,0	80,0	44,4	0,0	100	0,189	48,1	100
Leistungsprogramm	28	32,1	0,178	23,1				40,0	0,198	40,0	20,0	33,3	33,3	0,0	0,131	33,3	0,0
Finanzplanung	28	71,4	0,113	76,9				66,7	0,183	70,0	60,0	77,8	66,7	100	0,121	70,4	100
Umwelt	28	60,7	0,130	53,8				66,7	0,169	60,0	60,0	55,6	66,7	100	0,153	59,3	100
Personal	28	53,6	0,137	46,2				60,0	0,261	60,0	40,0	55,6	66,7	0,0	0,176	51,9	100
Organisation	28	32,1	0,317	15,4				46,7	0,309	30,0	40,0	22,2	66,7	0,0	0,269	29,6	100
Koordination	28	39,3	0,130	46,2				33,3	0,471	40,0	20,0	33,3	100	0,0	0,153	40,7	0,0
Verwaltungsreform	28	50,0	0,210	38,5				60,0	0,459	30,0	40,0	77,8	66,7	0,0	0,189	51,9	0,0
Anzahl Inhalte (Ø)	28	3,93	0,321	3,38				4,40	0,041	3,60	4,11	4,67	3,00	3,80	0,131	3,89	5,00

Tab. 4-37: Inhalte des strategischen Controlling

⁴⁷⁰ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Teilnehmer danach gefragt wurden, welche Sachverhalte im Controlling hinreichend erfasst und über welche Sachverhalte sie im Berichtswesen angemessen informiert werden. Da unterschiedliche Vorstellungen v. a. über die Berichtsinhalte und die Qualität der Darstellung naheliegend sind (vgl. Kap. 4.8.2.2, 4.8.5), kann ein Berichtsfeld verneint werden, obwohl es tatsächlich Gegenstand des städtischen Berichtswesens ist.

⁴⁷¹ Zwischen der Definition von Zielen (Gesamtbetrachtung) und der Gestaltung des SU-Systems (Gesamtbetrachtung) besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang (0,502**; N = 144). Dort, wo strategische und operative Ziele formuliert sind, ist das SU-System umfangreicher. In 53,2% (25) dieser Fälle befinden sich strategisches und operatives Controlling sowie Berichtswesen im Einsatz. Werden keine Ziele definiert, wird in fast identischer Größenordnung (52,2%; 12) kein einziges Element der Steuerungsunterstützung angeführt.

In einigen Fällen ist ein mangelnder Fit von Zielperspektive einerseits und zeitlicher und inhaltlicher Ausrichtung des SU-Instruments andererseits zu beklagen. Werden nur operative Ziele formuliert, ist ein strategisches Controlling nicht funktionsfähig. Umgekehrt kann ein operatives Controlling die Steuerung und Kontrolle strategischer Ziele nicht gewährleisten. 45,6% (26; nur Fälle mit SU-Elementen) derjenigen, die operatives und strategisches Controlling anführen, bejahen strategische und operative Ziele (0,182*). Zwei Teilnehmer bestätigen beide SU-Komponenten, verneinen jedoch Ziele. 45,8% (33) derjenigen, die ein strategisches Controlling anführen, bestätigen strategische und operative Ziele (0,200*), 69,4 (40) nennen strategische Ziele (0,311**). 44,9% (44) derjenigen, die ein operatives Controlling bescheinigen, bestätigen strategische und operative Ziele (0,233**), 63,9 (62) nennen operative Ziele (0,244**). Die Zahlen deuten an, dass in einer Vielzahl der Fälle ein geschlossenes Steuerungssystem unwahrscheinlich ist.

In 12,8% (11) bzw. 18,2% (16) der Fälle, in denen strategische Ziele bzw. operative Ziele genannt werden, wird ein Berichtswesen verneint. Erstaunlich ist, dass in 46,6% (27) bzw. 58,3% (35) der Fälle, in den strategische Ziele bzw. operative Ziele genannt werden, deren Darstellung im Berichtswesen verneint wird.

Insgesamt werden durchschnittlich vier Themenfelder des strategischen Controlling genannt. Reformbeauftragte antworten häufiger als Bürgermeister mit „Ja“. Stadtgröße und OW-Variable prägen die Anzahl der Inhalte nicht (vgl. Tab. 4-37).

Inhalte des operativen Controlling (Frage 10.11.1)

Das operative Controlling befasst sich zumeist (86,5%, 32 Nennungen) mit der Überprüfung kurzfristiger, operativer Ziele, die jedoch nicht⁴⁷² definiert wurden (vgl. Tab. 4-38).

Inhalte des operativen Controlling	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Überprüfung kurzfristiger Ziele	37	86,5	0,026	87,5				85,7	0,271	80,0	85,7	100	75,0	100	0,066	86,1	100
Prozessoptimierung	37	48,6	0,132	56,3				42,9	0,380	46,7	28,6	66,7	75,0	0,0	0,160	50,0	0,0
Projekte	37	59,5	0,269	43,8				71,4	0,316	60,0	71,4	66,7	50,0	0,0	0,136	58,3	100
Personal	37	78,4	0,190	87,5				71,4	0,288	73,3	71,4	88,9	100	50,0	0,087	77,8	100
Ausschreibungen	37	21,6	0,061	18,8				23,8	0,237	26,7	28,6	22,2	0,0	0,0	0,087	22,2	0,0
Abweichungsanalysen	37	40,5	0,361*	18,8				57,1	0,484	20,0	28,6	66,7	50,0	100	0,198	38,9	100
Anzahl Inhalte (Ø)	37	3,35	0,173	3,13				3,52	0,182	3,07	3,14	4,11	3,50	2,50	0,094	3,33	4,00

Tab. 4-38: Inhalte des operativen Controlling

Es kann vermutet werden, dass diese Befragten unter der Überprüfung der Zielerreichung (Soll-Ist-Vergleich) i. d. R. die Einhaltung der Haushaltsansätze verstehen. Untersuchungen, warum Ziele verfehlt werden („Abweichungsanalysen“), werden überwiegend nicht unternommen (40,5%, 15). Das Personalcontrolling wird stärker auf der operativen (78,4%, 29) als auf der strategischen Ebene betrieben. Das operative Controlling koordiniert nur selten Ausschreibungsprozesse und die Fremderstellung (21,6%, 8). Die Teilnehmer führen im Durchschnitt drei Themenfelder an.

Gestaltung des Berichtswesens (Frage 10.13.4)

Das Berichtswesen erfüllt zumeist die formulierten Anforderungen (vgl. Abb. 4-17). Da der städtische Haushalt i. d. R. nicht produktorientiert und unabhängig vom städtischen Zielsystem ist, erscheint die geringe Angleichung des Berichtswesens an den Haushaltsplan nicht essenziell.

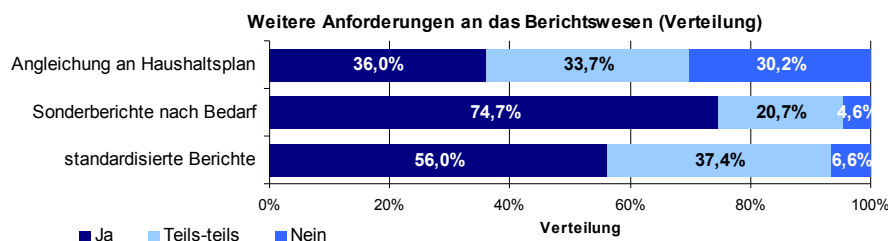


Abb. 4-17: Weitere Anforderungen an das Berichtswesen

Den Steuerungsbedürfnissen der Akteure wird bis auf wenige Ausnahmen entsprochen, denn nur 4,6% der Teilnehmer verneinen Zusatzberichte. Darüber hinaus ist mehrheitlich (Ja: 56,0%) ein standardisiertes Berichtswesen implementiert. Standardberichte werden nur selten verneint (6,6%).

Die Verwaltungsakteure (Bürgermeister und Reformbeauftragte) bestätigen die Anforderungen an das Berichtswesen i. d. R. häufiger als Fraktionsvorsitzende, die v. a. standardisierte Berichte oftmals nicht bejahen. Massiv sind die Bewertungsunterschiede zwischen den Fraktionsführern bzgl. der Abfrage von Sonderberichten (87,0% vs. 52,2%). Mehrheitsfraktionsvorsitzende antworten überdurchschnittlich oft mit „Ja“ (vgl. Tab. 4-39). Möglicherweise ist dies ein Indiz dafür, dass die Ratsfraktionen einen ungleichen Zugang zu Informationen des Berichtswesens haben.

⁴⁷² Siehe dazu FN 471

Weitere Anforderungen an das Berichtswesen (Ja-Angaben)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Standardisierte Berichte	91	56,0	0,304	64,7	39,1	45,8		74,1	-0,114	51,3	66,7	52,4	72,7	57,1	0,276*	61,3	18,2
Sonderberichte nach Bedarf	87	74,7	0,347	87,5	87,0	52,2		76,0	0,010	75,0	66,7	95,2	60,0	57,1	0,089	73,7	81,8
Angleichung an Haushaltsplan	86	36,0	0,196	46,7	34,8	22,7		42,3	0,229*	47,2	18,2	38,1	30,0	0,0	0,167	35,5	40,0

Tab. 4-39: Weitere Anforderungen an das Berichtswesen

Die Stadtgröße korreliert mit der Angleichung des Berichtswesens an den Haushaltsplan (0,229*). In den kleinsten Städten (EWK 5: 47,1% „Ja“) ist das Berichtswesen am häufigsten an den Haushaltsplan angeglichen. Vor dem Hintergrund des Verbreitungsrades von Produkten (vgl. Kap. 4.6.3) und deren Anbindung an das Haushaltswesen (vgl. Kap. 4.2.1.2, 4.2.1.4) ist jedoch davon auszugehen, dass dort keine Einheit von Produkt-, Ziel-, Organisations-, Budget- und Berichtsstruktur besteht.

Ostdeutsche Teilnehmer stimmen Standardberichten mehrheitlich nicht vollends zu. Diesbezüglich heben sie sich deutlich von westdeutschen Akteuren ab (0,276*; 18,2% vs. 61,3%).

Akteure im Berichtswesen (Frage 10.13.3)

Vielerorts ist zwar ein Berichtswesen installiert, doch richtet es sich zumeist einerseits nur an die Verwaltung, andererseits innerhalb der Verwaltung v. a. an die Führungs- und Leitungsebenen. So geben 89,1% (41) der Befragten an, dass die Verwaltungsführung in das Berichtswesen eingebunden ist. Ähnlich hohe Werte liegen für die erste Führungsebene (80,4%) und die Facheinheiten (71,7%) vor. Erst dann folgt die politische Ebene (Ausschüsse: 67,4%, Vertretungskörperschaft: 54,3%). Überraschend wird die interne Steuerungs- und Kontrolleinheit nur von knapp der Hälfte der Befragten (47,8%) genannt. Nachholbedarf innerhalb der Verwaltung besteht überdies bzgl. der Einbindung interner Dienstleister (37,0%) und der Mitarbeiter (28,3%). Des Weiteren sind die kommunalen Beteiligungen nur unzureichend in das Berichtswesen integriert (45,7%). An der Schnittstelle zur Verwaltungsumwelt wird das Berichtswesen kaum angewendet (vgl. Tab. 4-40).

In das Berichtswesen eingebundene Akteure	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Vertretungskörperschaft	46	54,3	0,108	61,1				50,0	0,347	40,9	75,0	76,9	50,0	33,3	0,019	54,5	50,0
Ausschüsse	46	67,4	0,198	55,6				75,0	0,260	59,1	75,0	84,6	50,0	66,7	0,147	65,9	100
Verwaltungsführung	46	89,1	0,006	88,9				89,3	0,210	90,9	75,0	84,6	100	100	0,074	88,6	100
Erste Führungsebene	46	80,4	0,054	77,8				82,1	0,148	81,8	75,0	76,9	75,0	100	0,105	79,5	100
Facheinheiten	46	71,7	0,009	72,2				71,4	0,319	59,1	75,0	76,9	100	100	0,133	70,5	100
Mitarbeiter	46	28,3	0,107	22,2				32,1	0,346	18,2	25,0	30,8	75,0	33,3	0,322	25,0	100
Interne Dienstleister	46	37,0	0,032	38,9				35,7	0,283	27,3	50,0	38,5	75,0	33,3	0,268	34,1	100
Kommunale Beteiligungen	46	45,7	0,108	38,9				50,0	0,285	36,4	75,0	46,2	75,0	33,3	0,192	47,7	0,0
Andere Verwaltungen	46	4,3	0,168	0,0				7,1	0,136	4,5	0,0	7,7	0,0	0,0	0,045	4,5	0,0
Non-Profit-Organisationen	46	2,2	0,183	5,6				0,0	0,238	0,0	0,0	7,7	0,0	0,0	0,032	2,3	0,0
Kontrollinstanzen	46	47,8	0,142	38,9				53,6	0,353	40,9	25,0	46,2	75,0	100	0,009	47,7	50,0
Öffentlichkeit	46	8,7	0,069	11,1				7,1	0,210	9,1	0,0	7,7	25,0	0,0	0,298	6,8	50,0
Anzahl Akteure (Ø)	46	5,39	0,117	5,11				5,57	0,382**	4,68	5,50	5,92	7,00	6,00	0,233	5,30	7,50

Tab. 4-40: Akteure im Berichtswesen

Im Durchschnitt werden fünf Berichtspartner genannt. Die Anzahl der Nennungen nimmt mit zunehmender Einwohnerschaft⁴⁷³ signifikant zu (0,382**). Die Dominanz der Führungsebenen im Berichtswesen, die Vernachlässigung der Mitarbeiterebene sowie die unzureichende Einbindung externer Partner zeigen sich i. d. R. in allen EWKn (vgl. Tab. 4-40).

⁴⁷³ Die Fallzahlen in den EWKn 4, 2 und 1 sind sehr gering (4, 4, 3).

Inhalte des Berichtswesens (Frage 10.13.4)

Obwohl nur von einer Minderheit die Implementierung eines strategischen Controlling bestätigt wird und operative Ziele etwas häufiger definiert werden als strategische (vgl. Kap. 4.4.1), ist die Überprüfung operativer Ziele (33,7%) weitaus seltener ein Bestandteil des Berichtswesens als die Kontrolle der Einhaltung strategischer Vorgaben (43,2%). Beide Elemente sind allerdings mehrheitlich nicht Gegenstand des Berichtswesens. Das Berichtswesen befasst sich mit Abstand am häufigsten mit Finanzaspekten, die auch auf den kameralen Haushalt aufsetzen können. Die Rangliste führt der „Vollzug des Haushalts“ (90,5%) vor der mittel- bzw. langfristigen Finanzplanung (77,9%) an. Die erwartete finanzwirtschaftliche Dominanz (vgl. Kap. 4.8.5) bestätigt sich.

Sind kommunale Beteiligungen auf Akteursebene mehrheitlich nicht in das Berichtswesen eingebunden, informiert das Berichtswesen doch sehr häufig über die Tätigkeiten und Ergebnisse der Beteiligungen (61,1%). Eine Mehrheit bestätigt ferner Berichte über wichtige Projekte (53,7%) und Vergleichsdaten (50,5%). Die für eine angemessene Wirkungssteuerung erforderlichen Sachverhalte „Verwaltungsumwelt“ und „Abweichungsanalysen“ werden mehrheitlich nicht genannt.

Die Teilnehmer führen im Durchschnitt sechs Themenfelder an. Die Anzahl der Berichtsinhalte korreliert signifikant positiv mit der Stadtgröße (0,255*). Die Befragten der EWK 1 (n = 6) führen alle Themenfelder mehrheitlich an (vgl. Tab. 4-41).

Informative Inhalte des Berichts wesens	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Strategische Ziele	95	43,2	0,240	50,0	60,0	29,2		35,7	0,301	47,5	28,6	28,6	41,7	85,7	0,180	46,4	18,2
Haushalt	95	90,5	0,130	88,9	88,0	87,5		96,4	0,241	97,5	78,6	90,5	83,3	85,7	0,116	89,3	100
Umwelt	95	26,3	0,236	16,7	44,0	20,8		21,4	0,361*	17,5	28,6	14,3	41,7	71,4	0,140	28,6	9,1
Vergleichsdaten	95	50,5	0,249	50,0	48,0	33,3		67,9	0,226	42,5	57,1	47,6	50,0	85,7	0,102	52,4	36,4
Finanzplanung	95	77,9	0,104	72,2	84,0	79,2		75,0	0,132	77,5	85,7	76,2	66,7	85,7	0,034	77,4	81,8
Projekte	95	53,7	0,201	61,1	64,0	37,5		53,6	0,223	47,5	35,7	61,9	66,7	71,4	0,137	51,2	72,7
Operative Ziele	95	33,7	0,128	27,8	32,0	29,2		42,9	0,228	22,5	42,9	33,3	41,7	57,1	0,049	34,5	27,3
Kommunale Beteiligungen	95	61,1	0,099	55,6	68,0	62,5		57,1	0,253	47,5	78,6	71,4	66,7	57,1	0,086	59,5	72,7
Ursachen von Zielverfehlungen	95	34,7	0,092	38,9	32,0	29,2		39,3	0,159	32,5	42,9	28,6	33,3	57,1	0,125	36,9	18,2
Umsetzung von Vorhaben	95	38,9	0,240	22,2	56,0	41,7		32,1	0,287	35,0	42,9	28,6	41,7	85,7	0,115	36,9	54,5
Besonderes	95	43,2	0,114	38,9	52,0	37,5		42,9	0,277	52,5	14,3	42,9	33,3	57,1	0,050	44,0	36,4
Anzahl Inhalte (Ø)	95	5,87	0,241	5,22	6,83	5,32		5,93	0,255*	5,20	6,25	5,50	6,18	9,67	0,085	5,95	5,27

Tab. 4-41: Inhalte des Berichtswesens

Die OW-Unterschiede sind i. d. R. gering; die Anzahl der Berichtsinhalte ist durchschnittlich im Westen unwesentlich größer. Dagegen sind die Unterschiede in den Einschätzungen der Reformakteure deutlicher. Dies trifft v. a. auf die Beurteilungen von Mehrheits- und Minderheitsfraktionsvorsitzenden zu: Erstgenannte nennen durchschnittlich sieben, zweitgenannte fünf Themenfelder. Die Mehrheitsführer bestätigen alle Berichtsinhalte häufiger als ihre Pendants.

Berichtsrhythmus (Frage 10.13.2)

An die Verwaltungsführung wird auf standardisiertem Wege am häufigsten Bericht erstattet (vgl. Abb. 4-18).

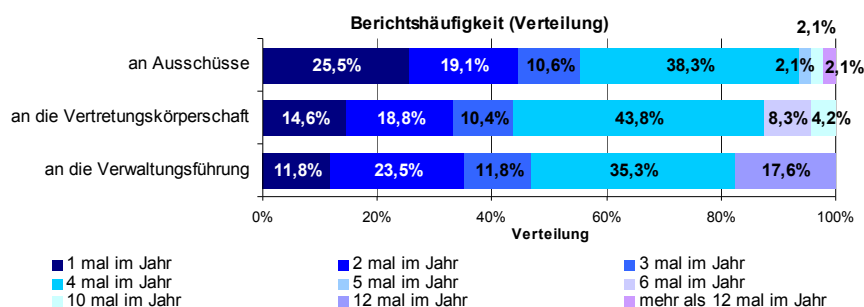


Abb. 4-18: Berichtshäufigkeit

17,6% der Bürgermeister führen eine mehr als monatliche Berichtshäufigkeit an; die Mehrheit der Rathauschefs (35,3%) nennt einen quartalsweisen Berichtsrhythmus.

Fraktionsvorsitzende bestätigen mehrheitlich unterjährige Berichte sowohl an Ausschüsse als auch an die Vertretungskörperschaft. Die Berichterstattung an die Vertretungskörperschaft ist überraschend intensiver als an die Ausschüsse. Quartalsberichte werden jeweils am häufigsten genannt. Mehrheitsfraktionsvorsitzende attestieren eine höhere Berichtshäufigkeit aufseiten der Vertretungskörperschaft als die Minderheitsführer. Bzgl. der Berichte an Ausschüsse verhält es sich umgekehrt. EWK-spezifische Unterschiede bestehen nicht. Ostdeutsche Akteure führen eine sehr hohe Berichtshäufigkeit zugunsten der Vertretungskörperschaft an (vgl. Tab. 4-42).

Berichtshäufigkeit 1 = 1-mal im Jahr, 12 = 12-mal im Jahr	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ausschüsse	47	3,11	0,156		2,74	3,46			0,202	2,47	3,40	2,88	4,38	3,00	0,283	2,79	3,11
Vertretungskörperschaft	48	3,50	0,174		3,63	3,38			0,077	3,28	3,90	3,25	3,88	3,00	0,127	3,26	4,56
Verwaltungsführung	17	4,47		4,47						3,89	2,00	8,00	2,50				

Tab. 4-42: Berichtshäufigkeit

Einführung von Kennzahlen und Indikatorensystemen (Frage 10.20)

Eine knappe Mehrheit (51,0%; 80) verneint die Einführung eines Indikatoren- und Kennzahlensystems. Die Antworten der Akteure fallen sehr unterschiedlich aus; es besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang (0,311**). Während sowohl Fraktionsführer als auch Personalratsvorsitzende mehrheitlich die Implementierung bestätigen, wird sie von Reformbeauftragten und Bürgermeistern in großer Zahl verneint (vgl. Tab. 4-43).

Einführung eines Kennzahlen- und Indikatorensystems	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	157	49,0	0,311**	21,7	60,9	51,7	67,4	35,9	0,255*	43,5	46,2	43,8	57,1	100	0,071	47,9	60,0

Tab. 4-43: Einführung eines Kennzahlen- und Indikatorensystems

Die Stadtgröße steht mit der Einführung eines Kennzahlensystems in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,255*). Die Implementierungsquote ist in den EWKn 3 bis 5 (deutlich) geringer als in der EWK 1 (n = 8). Die Ost-West-Unterschiede sind zu vernachlässigen.

Gestaltung des Kennzahlen- und Indikatorensystems (Frage 10.20.1)

Da sich die Frage zur Gestaltung des Kennzahlen- und Indikatorensystems nur an Bürgermeister und Reformbeauftragte, die mit großer Mehrheit dieses Reformelement verneinen, richtete, sind die Fallzahlen (N = 18) sehr gering und nicht repräsentativ. Auf die Darstellung nach Stadtgröße und Ost-West wird verzichtet.

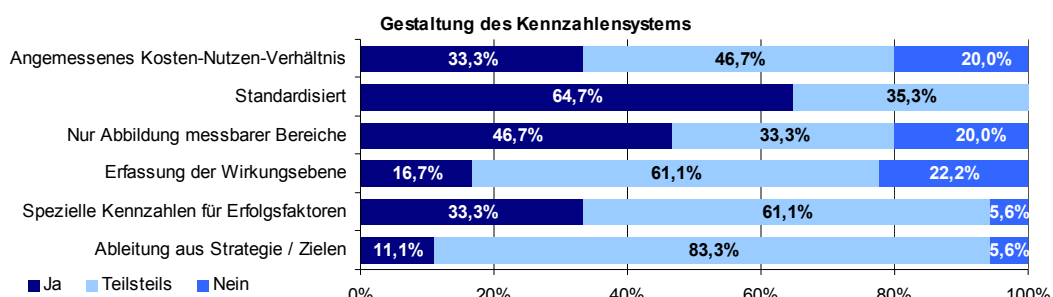


Abb. 4-19: Gestaltung des Kennzahlen- und Indikatorensystems

Mit Ausnahme der Standardisierung der Kennzahlen sind die abgefragten Anforderungen mehrheitlich nicht vollends erfüllt (vgl. Abb. 4-19). Gleichwohl ist der Anteil derer, die mit „Nein“ antworten stets (sehr) gering. Vglw. hohe Zustimmung erfährt das Item „Nur Abbildung messbarer Bereiche“.

che“. Möglicherweise ist dies der Grund oder die Reaktion auf die schwach ausgebildete Wirkungssteuerung in der BRD

Weitere Erkenntnisse

Wegen der engen Beziehung zwischen Zielen, Steuerungsunterstützung und Kennzahlen ist anzunehmen, dass die Akteure, die Ziele und SU-Elemente bejahen, auch vermehrt ein Kennzahlen- und Indikatorensystem bestätigen. Obgleich die Analysen⁴⁷⁴ darauf hindeuten, dass Kennzahlensysteme vermehrt mit Zielen und SU-Elementen Hand in Hand gehen, ist zu erkennen, dass in vielen Fällen trotz Ziel- und/oder SU-Einsatz kein Kennzahlensystem implementiert ist.

4.8.6.2 Erfahrungen mit der Steuerungsunterstützung

Allgemeine Darstellung (Frage 10.13.5)

Die Erfahrungen mit der Steuerungsunterstützung (SU-Erfahrungen) lassen vielfach am Gelingen einer Neuen Steuerung zweifeln (vgl. Abb. 4-20).

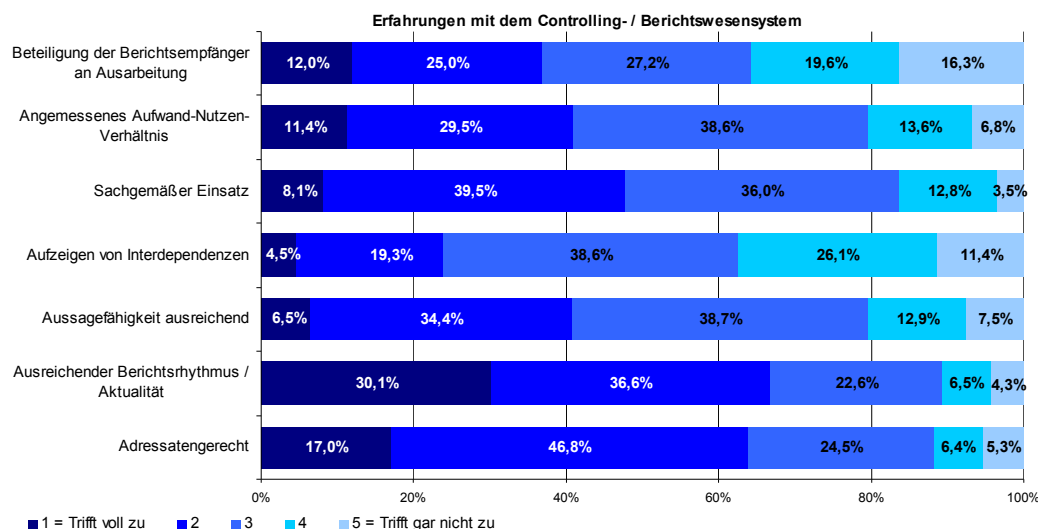


Abb. 4-20: Erfahrungen SU-System

Zwar werden die zentralen Anforderungen „Aktuelle Informationen / Ausreichender Berichtsrythmus“ und „Adressatengerechte Aufbereitung“ mehrheitlich mit „Trifft (voll) zu“ bewertet, doch besteht ein immenser Nachholbedarf auf den Gebieten, die für eine neue Steuerung von Belang sind. Hierzu zählt zuvorderst die Darstellung von Interdependenzen zwischen strategischen und operativen Zielen sowie zwischen den Handlungen verschiedener Einheiten (3,20; 23,8% „Trifft (voll) zu“). Verbesserungspotenziale sind ferner im Kontext der Einbindung der Berichtsempfänger (3,03; 37,0%) und der Darstellung der Zielerreichung zu beobachten (2,81; 40,9%).

⁴⁷⁴ Akteure, die alle Ziel- und SU-Komponenten verneinen, führen weitaus seltener ein Kennzahlensystem an als diejenigen, die zumindest ein SU- oder Zielelement bejahen (0,170*; 53,1% vs. 14,3%). Deutlich ist der Unterschied bei der Frage nach der Vollständigkeit des Ziel- und SU-Ansatzes: Die Implementierungsquote ist bei einem Komplettansatz höher (0,262**; 78,3% vs. 42,9%). Die Zielformulierung steht mit der Einführung eines Kennzahlensystems in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,212**; 55,7% vs. 30,8%). V. a. die Akteure, die sowohl strategische als auch operative Ziele anführen, bestätigen den Einsatz eines Kennzahlensystems (0,308**; 71,7% vs. 37,5%). Das gilt ebenso für strategische Ziele (0,332**; 61,3% vs. 36,5%) und operative Ziele (0,240**; 61,3 vs. 36,5%).

Teilnehmer, die ein SU-Element anführen, bestätigen häufiger den Einsatz von Kennzahlen als diejenigen, die jegliche SU-Komponente verneinen (0,332**; 57,0% vs. 9,0%). Insbesondere die Akteure, die den Einsatz eines strategischen und operativen Controlling (0,233**; 63,3% vs. 38,9%) sowie eines Berichtswesens bescheinigen (0,241*; 65,2% vs. 39,7%), führen auch die Einführung eines Kennzahlensystems an. Die Verbindung des strategischen Controlling (0,306**; 65,0% vs. 32,8%) und des Berichtswesens (0,308**; 59,0% vs. 20,7%) mit dem Kennzahlen- und Indikatorensystem ist stärker als die mit dem operativen Controlling (0,230*; 58,0% vs. 33,3%).

Die Angaben der Reformakteure unterscheiden sich zumeist stark (vgl. Tab. 4-44).

Erfahrungen mit der Steuerungsunterstützung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Adressatengerecht	94	2,36	0,413	2,00	2,05	2,82		2,47	0,000	2,36	2,54	2,33	2,20	2,43	0,086	2,35	2,45
Ausreichender Berichtsrhythmus/ Aktualität	93	2,18	0,350	1,94	1,86	2,45		2,34	0,063	2,12	2,31	2,29	1,90	2,43	0,149	2,17	2,27
Aussagefähigkeit ausreichend	93	2,81	0,285	2,71	2,59	3,09		2,81	0,077	2,76	2,85	2,90	2,80	2,86	0,202	2,77	3,09
Aufzeigen von Interdependenzen	88	3,20	0,410	3,12	2,90	3,10		3,55	-0,063	3,26	3,54	3,05	3,00	3,17	0,213	3,18	3,36
Sachgemäßer Einsatz	86	2,64	0,387	2,50	2,33	2,55		3,00	-0,048	2,61	3,17	2,68	2,11	2,57	0,195	2,69	2,22
Angemessenes Aufwand-Nutzen- Verhältnis	88	2,75	0,284	2,76	2,57	2,90		2,77	0,002	2,74	2,92	2,60	2,56	3,14	0,215	2,77	2,56
Beteiligung der Berichtsempfänger	92	3,03	0,405	2,73	2,82	3,68		2,88	0,108	2,85	3,14	3,09	3,56	2,86	0,123	3,00	3,27
SU-Erfahrungsindex	93	2,67	0,229	2,50	2,46	2,97		2,71	0,059	2,65	2,81	2,65	2,60	2,76	0,066	2,65	2,83

Tab. 4-44: Erfahrungen mit der Steuerungsunterstützung

Außer der Beurteilung der Zielinterdependenzen und eines sachgemäßen Einsatzes der Steuerungsunterstützung sind die Wertungen der Minderheitsfraktionsführer am schlechtesten. V. a. die Einbindung der Berichtsempfänger beurteilen sie schlecht. Die Wertungen der Mehrheitsfraktionsvorsitzenden sind dagegen freundlicher, i. d. R. sogar besser als die der Verwaltungsvertreter.

Die Unterschiede zwischen den Bewertungen einerseits und der Stadtgröße sowie der OW-Variable andererseits sind gering. Ostdeutsche Teilnehmer urteilen etwas kritischer als westdeutsche, die Beurteilungen der Befragten der EWK 4 sind z. T. überdurchschnittlich negativ sind.

Weitere Analysen

Nachfolgenden wird der Einfluss der SU-Gestaltung und -Elemente auf die Erfahrungssitems⁴⁷⁵ untersucht (vgl. dazu Anhang#SU_Erfahrungen).

• Instrumenteneinsatz

Es ist davon auszugehen, dass die SU-Erfahrungen bei Einsatz der SU-Instrumente besser ausfallen: Von einem breiten Ansatz wird eine positive Wirkung erwartet.

Teilnehmer, die ein operatives und/oder strategisches Controlling sowie ein Berichtswesen bejahen, bewerten nahezu alle Items durchschnittlich deutlich besser. Mit Hilfe der Controllingansätze lassen sich Interdependenzen zwischen Zielen deutlicher⁴⁷⁶ aufzeigen. Von einem Komplettansatz⁴⁷⁷ profitieren die Aktualität der Informationen (1,89 vs. 2,44**) und der sachgemäße Einsatz der Steuerungsunterstützung (2,38 vs. 2,88*) in besonderer Weise. Ein ganzheitlicher SU-Ansatz ist dem Kosten-Nutzen-Gesichtspunkt keineswegs abträglich.

Die aufwändige Balanced Scorecard schadet einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht. Die Teilnehmer, die den Einsatz anführen, bewerten sogar signifikant besser (2,10 vs. 2,93*). Gleiches gilt für die Beteiligung der Reformakteure (2,40 vs. 3,30).

• Adressatengerechte Aufbereitung

Standard- (0,230*) und Sonderberichte (0,212*) stehen mit der adressatengerechten Informationsaufbereitung in einer positiven statistisch signifikanten Beziehung. Sie begünstigen den Adressatenbezug. Dagegen korreliert die Anzahl der Inhalte des Berichtswesens nicht signifikant mit der Beurteilung des Adressatenbezuges. Möglicherweise wird eine hohe Anzahl an Inhalten durch eine nicht sachgemäße Aufbereitung der Informationen überlagert.

⁴⁷⁵ Die Einflüsse auf die SU-Erfahrungen sind in Anhang 11-10 zusammenfassend dargestellt.

⁴⁷⁶ Strategisches Controlling (3,00 vs. 3,69**), operatives Controlling (3,3 vs. 3,61*), strategisches und operatives Controlling (2,95 vs. 3,53*), Komplettansatz (2,91 vs. 3,53*)

⁴⁷⁷ Die SU-Variablen sind dichotom codiert und erfassen das (I) strategische und operative Controlling sowie (II) das Berichtswesen. Es werden Steuerungsunterstützung komplett (1) vs. nicht komplett (2) gegenübergestellt.

- Aktualität

Die Anzahl an Controlling- und Berichtsweseninhalten⁴⁷⁸ sowie -adressaten korreliert nicht mit der Bewertung der Aktualität. Der Einfluss des Berichtsrythmus ist - auch unter Beachtung der verschiedenen Adressatenkreise - schwach. Dagegen macht sich die Rückkopplung von strategischer Planung und operativer Umsetzung hinsichtlich der Aktualität der Berichte bemerkbar (0,382*).

- Aussagefähigkeit / Zielerreichung⁴⁷⁹

Über die Zielerreichung wird v. a. dort angemessen informiert, wo strategisches und operatives Controlling rückgekoppelt sind (0,344*). Die Bewertung des Items korreliert ferner mit der Anzahl der Berichtsweseninhalte signifikant (-0,334**): Umso mehr Inhalte angeführt werden, desto besser wird über die Zielerreichung informiert. Die Teilnehmer, die als Berichtsinhalt strategische Ziele (2,49 vs. 3,04*), Vergleichsdaten (2,56 vs. 3,05; Sig. 0,053), die Ursachen von Zielverfehlungen (2,77 vs. 3,43**), Umweltinformationen (2,49 vs. 3,00*) und die Umsetzung politischer Vorhaben (2,49 vs. 3,00*) anführen, bewerten die Informationen über die Zielerreichung signifikant besser.

- Interdependenz

Die Bewertung der Darstellung der Rückkopplung von strategischer und operativer Ebene steht in einem statistisch signifikanten Zusammenhang mit der Anzahl der Inhalte des Berichtswesens (-0,235*). Das Item wird signifikant besser beurteilt, wenn strategische Ziele (2,84 vs. 3,48**), Umweltveränderungen (2,78 vs. 3,35*) sowie die Ursachen von Zielverfehlungen (2,77 vs. 3,43**) im Berichtswesen hinreichend abgebildet sind. Mit Ausnahmen der operativen Ziele - hier sind die Bewertungsunterschiede gering - stellen sich die zentralen Berichtsgegenstände als wichtig heraus. Das gilt für die Rückkopplung von zentralem und dezentralem Controlling nicht.

- Sachgemäßer Einsatz

Der sachgemäße SU-Einsatz wird durch einen ganzheitlichen SU-Ansatz begünstigt (s. o.), doch korrelieren die Inhalte der SU-Elemente nicht mit der Bewertung. Die Bewertungsdifferenzen sind jeweils nicht signifikant. Gleiches trifft auf die Rückkopplung von strategischem und operativem Controlling (0,324; Sig. 0,066) zu.

- Kosten-Nutzen-Verhältnis

Ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei einem umfangreichen operativen Controlling besser (-0,366*), schadet ein komplexes strategisches Controlling diesem Aspekt (0,428). Die Ursachen hierfür sind vielschichtig. Womöglich gelingt die Verbindung zwischen operativer und strategischer Ebene durch eine fehlende Rückkopplung von strategischem und operativem Controlling nur unzureichend. Schließlich korreliert die Rückkopplung der beiden Controllingebenen mit der Beurteilung der Kosten-Nutzen-Betrachtung (0,343; Sig. 0,051).

Der Berichtsrythmus beeinträchtigt die Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses nicht, die Möglichkeit des Abrufs von Sonderberichten wirkt sich positiv auf die Beurteilung aus (0,229*).

Die Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses korreliert mit allen SU-Erfahrungskriterien signifikant. Es wird positiv bewertet, wenn die Informationen adressatengerecht aufbereitet (0,407**) und aktuell (0,281**) sind, die Zielerreichung (0,402**) sowie Zusammenhänge zwischen operativer

⁴⁷⁸ Die Befragten, die Projekte (1,92 vs. 2,41; Sig. 0,054), die Ursachen für Zielverfehlungen (1,84 vs. 2,30; Sig. 0,062) sowie strategische Zielen (1,92 vs. 2,31) als Berichtsinhalte anführen, bewerten die Aktualität der Berichte deutlich besser als diejenigen, die diese Berichtsinhalte nicht bestätigen.

⁴⁷⁹ Es besteht ein starker signifikanter Zusammenhang (0,484**) zwischen einem konsistenten Zielsystem (vgl. Kap. 4.4.2) und einer Steuerungsunterstützung, das die Beziehung zwischen operativer und strategischer Ebene abbildet.

und strategischer Ebene (0,322**) unter Beachtung diverser Steuerungsaspekte neben der Wirtschaftlichkeit (0,397**) anzeigt.

- **Beteiligung**

Die Beteiligung der Berichtsempfänger an der Konzeption der Berichte ist zu begrüßen. Alle Erfahrungssitems korrelieren signifikant mit der Beteiligung der Berichtsempfänger. Fernerhin ist die Anzahl der durch das Berichtswesen abgedeckten Themenbereiche⁴⁸⁰ größer, wenn die Berichtsempfänger eingebunden sind (-0,250*). Dadurch wird ihnen ermöglicht, dass die Aspekte in Berichte eingehen, die aus ihrer Sicht für die Steuerung und Zielerreichung wichtig sind.

- **Weitere Erkenntnisse**

Die Leistungsfähigkeit der Steuerungsunterstützung ist von der Implementierung und Gestaltung anderer Reforminstrumente abhängig. Von größter Bedeutung ist die Zielanbindung: Alle Erfahrungssitems stehen mit der Formulierung von Zielen in einer statistisch signifikanten Beziehung⁴⁸¹. Die Bewertungen sind dann merklich besser⁴⁸². Allerdings sind Mittelwertdifferenzen im Kontext der Einführung aller Ziel- und SU-Elemente in keinem Fall signifikant (Index: 2,53 vs. 2,77).

4.9 Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen

Die Neue Steuerung erhebt den Anspruch, die Steuerung der gesamten Stadtverwaltung inklusive der kommunalen Beteiligungen zu verbessern, indem letztgenannte in das gesamtstädtische Steuerungssystem eingebunden werden (vgl. KGSt 1993: 15). Allerdings dürfte die „[...] Existenz eines umfassenden Gesamtsteuerungssystems [...] derzeit noch die Ausnahme sein“ (Möltgen 2001: 172/3). Ein solches Gesamtsteuerungssystem steht nicht im Fokus der weiteren Ausführungen, die sich auf ausgewählte Maßnahmen der Beteiligungssteuerung (vgl. Kap. 4.9.1) sowie auf das zu meisternde Spagat einer besseren Steuerung einerseits und der Beibehaltung effizienzsteigernder Handlungsspielräume der Beteiligungen andererseits (vgl. Kap. 4.9.2) konzentrieren.

4.9.1 Beteiligungssteuerung

Aufgrund der Fülle übertragener Aufgaben auf kommunale Beteiligungen ist die Beteiligungssteuerung ein zentraler Diskussionspunkt der Verwaltungsreform (vgl. Witte 1997: 127). Ein aktives Beteiligungsmanagement⁴⁸³ ist gefordert (vgl. Brunner-Salten 2003: 263), worunter „[...] jede aktiv gestaltbare Einflussnahme der Kommune auf Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts [...]“ (Eickmeyer/Bissinger 2002: 148) zu verstehen ist. Es hat v. a. vor dem Hinter-

⁴⁸⁰ Sind strategische Ziele (2,59 vs. 3,49**), Vergleichsdaten (2,81 vs. 3,39)*, Hintergründe von Zielverfehlungen (2,63 vs. 3,53*) und die Umsetzung von Ratsbeschlüssen (2,71 vs. 3,37*) in das Berichtswesen eingebaut, fällt die Bewertung der Beteiligung der Berichtsempfänger wesentlich besser aus. Hinsichtlich der Abbildung der Erreichung operativer Ziele wird das Signifikanzniveau nur knapp überschritten (2,71 vs. 3,29*; 0,053). Da die eben genannten Berichtsinhalte die Steuerungserfahrungen, wie gezeigt, stark beeinträchtigen, sollten die Berichtsempfänger an der Gestaltung des Berichtswesens beteiligt sein.

⁴⁸¹ Adressatenbezug 0,595**; Aktualität 0,526**; Zielerreichung 0,567**; Interdependenzen 0,448**; sachgemäßer Einsatz 0,545**; Kosten-Nutzen-Verhältnis 0,509**, Einbindung in Konzeption 0,484**; Index 0,531**

⁴⁸² Ziele (ja: 2,56 vs. nein: 3,75**), strategische Ziele (2,60 vs. 2,92), operative Ziele (2,52 vs. 3,07**), Zielansatz komplett (2,54 vs. 2,62)

⁴⁸³ Die Beteiligungsverwaltung als Teil des Beteiligungsmanagements erfüllt Informations-, Dokumentations- und Überwachungsfunktionen (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 149; Breimeier 1998: 302 f.).

grund der Zunahme privatrechtlicher Gesellschaften eine immense Bedeutung (vgl. Bremeier 1998: 287), da mit letztgenannten die Gefahr der Atomisierung der Stadtverwaltung durch Zentrifugalkräfte einhergeht (vgl. Mezger/Schneider 2006: 55 m. H. a. Stölting 2001; Banner 1993b: 59).

Im Zusammenhang mit dem Begriff „Beteiligungsmanagement“ treten immer wieder Abgrenzungsprobleme auf (vgl. Schwarting 2004: 4). Wesentliche Elemente⁴⁸⁴ des Beteiligungsmanagements sind u. a. das Beteiligungscontrolling und die Mandatsbetreuung (vgl. Bremeier 2000: 333; Eickmeyer/Bissinger 2002: 149). Als weitere Stellgrößen werden die Organisation des Beteiligungsmanagements und die Öffentlichkeit der Aufsichts- und Entscheidungsgremien beachtet.

4.9.1.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

Die Beteiligungsverwaltung ist die organisatorische Einheit, in der das Beteiligungsmanagement⁴⁸⁵ betrieben wird (vgl. Schwarting 2004: 4). Verschiedene organisatorische Lösungen können gewählt werden (vgl. Richter/Edeling/Reichard 2006: 76 ff.), wie z. B. in Form einer ausgegliederten Konzernverwaltungsstelle (Leipzig, Detmold) oder einer verwaltungsinternen Stabsstelle (Hagen) (vgl. u. a. Bogumil/Kißler 1996: 78). Je nach Aufgabenfeld kann die organisatorische Ausgestaltung der Beteiligungssteuerung unterschiedlich ausfallen. Die Wahl der organisatorischen Lösung⁴⁸⁶ hängt von mehreren Faktoren ab (vgl. Günther/Niepel 2006: 326; Schwarting 2004: 10).

Ämterlösung

Dezentrale Lösungen sehen vor, dass die Facheinheit mit der Betreuung der Beteiligungen betraut ist. Je nach Tätigkeitsspektrum der Beteiligungen kann die für die Betreuung zuständige Facheinheit (Fachdezernent) variieren. Dieses Modell korrespondiert mit den Grundgedanken der Neuen Steuerung mit autonomen Einheiten (vgl. Schwarting 2004: 11). Ist die aufgabenbezogene Kontrolle und Durchsetzung des öffentlichen Interesses einerseits stärker Mittelpunkt (vgl. Richter/Edeling/Reichard 2006: 77 m. H. a. Machura 1993), resultieren aus der intensiven Dezentralisierung und Autonomie Zentrifugal- und Koordinationsprobleme⁴⁸⁷ (vgl. Linhos 2006: 40). Ferner werden Aufgaben nicht gebündelt, Fachwissen muss mehrfach vorgehalten werden. Hierin bestehen die Stärken zentraler Lösungen (vgl. Schwarting 2004: 11 f.).

Zentralisierte Beteiligungsverwaltung

Die zentrale Beteiligungsverwaltung ist i. d. R. im Zentralen Steuerungsdienst oder in der Finanzverwaltung (Kämmerei) angesiedelt, wobei v. a. bei letztgenannter Lösung betriebswirtschaftliche Sachverhalte dominieren können (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 152; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 49). Benachteiligt die zentrale Lösung fachbezogene Sachverhalte, ermöglicht sie eine Bündelung⁴⁸⁸ der Steuerungs- und Fachkompetenzen. Die Einbindung der Beteiligungspolitik in das kommunale Zielsystem bzw. in das strategische Management fällt leichter (vgl. Schwarting 2004: 10 f.).

⁴⁸⁴ Bei der Analyse möglicher Faktoren zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Kernverwaltung und kommunalen Beteiligungen handelt es sich nur um eine Auswahl. Weitere Optionen nennen Bremeier/Brinckmann/Kilian (2006), Richter/Edeling/Reichard (2006: 64) sowie Günther/Niepel (2006: 336). In der Praxis werden vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten besser bewertet als Zielvereinbarungen oder Berichtswesen (vgl. ebd.: 330).

⁴⁸⁵ Ein Beteiligungsmanagement ist nur in NDS (§ 114a NGO) und SA (§ 118 IV GO) kommunalverfassungsrechtlich vorgeschrieben. Darunter leidet die Beteiligungssteuerung. Laut HBS-Studie haben nur 21,7% der Städte ein Beteiligungsmanagement eingeführt, 19,5% führen es ansatzweise an (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 184). Städte mit mehr als 50 TSD Einwohnern bestätigen es in der Fläche mehr als doppelt so oft (vgl. Bogumil u. a. 2007: 75).

⁴⁸⁶ Die kommunale Praxis präferiert die Zentralisierung der Beteiligungsverwaltung, wie die Studie von Günther/Niepel (2006: 329), Pech/Bahn (2002: 30) und Linhos (2006: 40 f.) zeigen.

⁴⁸⁷ Vgl. dazu auch Kap. 4.7.4, 4.16.2.3

⁴⁸⁸ Eine Übermacht der Controller in den Gesellschaften kann diesen Vorteil zunichtemachen (vgl. Kap. 3.1.5).

Konzernvorstand

In einigen Städten (z. B. Essen, Bielefeld, Solingen) ist der Ausbau der kommunalen Verwaltungsspitze zu einem Konzernvorstand (Konzern Stadt) realisiert. Hierbei ist zwischen einer Konzernsteuerung mit Konzernvorstand und einer Konzernsteuerung mit funktionalem Vorstand (s. o.) zu differenzieren (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 49 f.). Im Fokus der Aufgaben des Konzernvorstandes stehen Koordination und Strategieentwicklung (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 153; Schneider 2001: 124; König/Berger/Feldner 2001: 86; Linhos 2006: 55 f.).

Ausgliederung der Beteiligungsverwaltung

Einige Großstädte errichteten eine externe Servicegesellschaft (vgl. Libbe/Tomerius/Trapp 2002a: 245). Wurde in Saarbrücken ein Eigenbetrieb gegründet (vgl. u. a. Eickmeyer/Bissinger 2002: 153 f.; Talkenberg 2000: 343 f.), erfolgt das Beteiligungsmanagement u. a. in Leipzig durch eine Eigen-gesellschaft (vgl. u. a. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 50 f.; Brunner-Salten 2003: 266 f.). Die Vorteile dieses Modells sind primär in den Vorteilen und Gründen von Auslagerungen zu sehen (siehe auch Bogumil/Holtkamp 2002a: 78 f.). Des Weiteren sind die Akzeptanzvorbehalte aufseiten der Kommunalwirtschaft u. U. geringer (vgl. Bremeier 1998: 302). Gleichwohl sind die allgemeinen Probleme und Nachteile von Auslagerungen zu bedenken (vgl. Kap. 3.1.5).

4.9.1.2 Beteiligungscontrolling

Hinsichtlich des Beteiligungscontrolling besteht ein Nachholbedarf (vgl. Pook/Tebbe 2005: 79), die in fast jeder Stadt installierte Beteiligungsverwaltung umfasst nur selten ein Beteiligungscontrolling (vgl. Bremeier 1998: 296). Die Funktionen des Beteiligungscontrolling entsprechen denen des Verwaltungscontrolling (vgl. Kap. 4.8.1). Demnach ist die Definition von Zielen unter Beachtung der in Kap. 4.4.2 skizzierten Anforderungen bzw. die Anbindung an das städtische Zielsystem wichtig (vgl. Schulte 1998: 215, 217). Die Steuerung sollte daher nicht nur auf wirtschaftliche Ziele ausgerichtet sein (vgl. Bogumil 2001c: 165), denn diese genügen zur Legitimation kommunalen Wirtschaftens nicht (vgl. Kap. 3.1.5). Andernfalls werden die Rufe nach vollständigen Privatisierungen lauter (vgl. Richter/Edeling/Reichard 2006: 78 m. H. a. Greiling 1996: 303; Grawert 2001: 21). In der Praxis dominiert⁴⁸⁹ jedoch das Finanzcontrolling (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 150; Günther/Niepel 2006: 331 f.). Umweltcontrolling (vgl. auch Libbe/Tomerius/Trapp 2002a: 245) und Investitionscontrolling wurden bislang vernachlässigt (vgl. Günther/Niepel 2006: 333 f.), sodass es nicht verwundert, dass kommunale Akteure die Beteiligungssteuerung kritisch sehen (vgl. Pech/Bahn 2002: 10).

4.9.1.3 Mandatsbetreuung und öffentliche Sitzungen

Weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Steuerung der kommunalen Beteiligungen sind die Mandatsbetreuung und öffentlich tagende Aufsichts- und Entscheidungsgremien.

Mandatsbetreuung

Unter Mandatsbetreuung wird die fachliche Unterstützung der von der Kommune entsandten Mitglieder in den Aufsichtsgremien verstanden, damit diese ihrer Steuerungs- und Kontrollfunktion angemessen nachkommen können (vgl. u. a. Eickmeyer/Bissinger 2002: 149). Neben der Informa-

⁴⁸⁹ Die Dominanz monetärer Ziele ist v. a. dann zu vermuten, wenn die Kommune an einem Unternehmen in privater Rechtsform nur Anteile in Höhe von 50% oder weniger hält (vgl. Trapp 2006: 97). Aber auch unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen dominieren finanzwirtschaftliche Ziele (vgl. Günther/Niepel 2006: 332, 334). Für ein Leistungscontrolling bedarf es schließlich der aufwändigen Entwicklung unternehmensspezifischer, leistungsorientierter Kennzahlen, was sich in der Praxis als schwierig erweist (vgl. Bremeier 1998: 309 ff., 317 f.).

tionsver- und -aufbereitungsfunktion steht die Mandatsbetreuung den Aufsichtsmitgliedern unterstützend und beratend zur Seite und bietet Qualifizierungsangebote an (vgl. Breimeier 1998: 303 f.). In der Praxis fühlen sich Aufsichtsmitglieder allerdings dem Wohl der Unternehmen verpflichtet⁴⁹⁰; die Kompetenzen vieler Beteiligungsverwaltungen sind unzureichend (vgl. ebd.: 316).

Öffentliche Sitzungen

Bislang dominieren Partikularinteressen gegenüber gesamtstädtischen Interessen (s. o.) in der Steuerung kommunaler Beteiligungen (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 43), die durch die Geheimhaltungspflicht der Mitglieder der Aufsichtsgremien genährt wird. Eine adäquate Steuerung und Kontrolle wird daher angezweifelt (vgl. Libbe/Tomerius/Trapp 2002a: 284; Püttner 2001: 60, Beyer, G. 1998: 324 f.; Bogumil/Holtkamp 2002: 77). In öffentlich tagenden Aufsichtsgremien⁴⁹¹ kann insofern eine adäquate Problemlösung gesehen werden (vgl. Bogumil 2001c: 165).

4.9.2 Die Beziehung zu den Beteiligungen im Zuge der Reform

Die Neugestaltung der Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen hängt maßgeblich von der Reform der Kernverwaltung ab. „Eine Kernverwaltung, die die Modernisierung ihrer Eigensteuerung nicht überzeugend bewältigt, hat von vornherein keine Chance, eine bessere Peripheriesteuerung zu erreichen“ (Banner 1993c: 129). Anzustreben ist eine einheitliche effektive und effiziente Steuerung des „Konzern Stadt“. „Dabei geht es um eine Neuorientierung öffentlichen Wirtschaftens und eine Stärkung des Gedankens vom Zusammenhang von Verwaltung und kommunalen Unternehmen“ (Kilian/Richter/Trapp 2006: 9). Das Konzept, das die Unterschiede zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor beachten muss (vgl. Beckhof/Pook 2001: 68 f.), ist grundsätzlich „[...] geeignet, fragmentierte, zentrifugale Elemente des kommunalen Systems einzufangen und einzubinden, indem u. a. eine Ausrichtung auf gemeinsame Ziele möglich wird, ohne die notwendige Autonomie der dezentralen Einheiten zu gefährden“ (Linhos 2006: 51). Zwischen Effizienz und Autonomie einerseits und Steuerung andererseits besteht ein Spannungsverhältnis⁴⁹², das insbesondere bei formellen Privatisierungen⁴⁹³ zum Ausdruck kommt (vgl. Witte 1997: 127; Bogumil/Holtkamp 2002: 77; Richter/Edeling/Reichard 2006: 65 f., 84).

4.9.2.1 Effizienz

Ein zentraler Aspekt, der zu Ausgliederungen führt, sind die damit einhergehenden Effizienz- und Flexibilitätsvorteile (vgl. Kap. 4.15.2). Folglich sollten diese vermuteten Vorteile der kommunalen Beteiligungen nicht durch bürokratische Steuerungsverfahren gefährdet werden. Hierbei sind die mit der Steuerung verbundenen Transaktionskosten zu beachten (vgl. Kap. 8.1.3).

⁴⁹⁰ Vgl. Kap. 3.1.5

⁴⁹¹ Sie ist z. B. in der Geschäftsordnung der „Energie und Verkehr Detmold GmbH“ definiert (vgl. Weeke/Büker 2001: 191).

⁴⁹² Bogumil (2006b: 18) legt dar, dass die Politik gar nicht erst versucht, politischen Einfluss zu gewinnen, um die Effizienzvorteile der Privatisierung nicht zu gefährden.

⁴⁹³ Undurchsichtige Beteiligungsgeflechte, worauf Kommunalpolitiker keinen Einfluss haben (vgl. Kap. 2.3.2.3.1), verschärfen die Steuerungsprobleme (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002: 77; ähnlich Trapp 2006: 94 f.; Budäus 2002: 13).

4.9.2.2 Steuerung

Der mit Ausgründungen einhergehende Steuerungsverlust⁴⁹⁴ macht sich insbesondere bei fehlenden angemessenen Koordinationsinstrumentarien bemerkbar (vgl. Brecht 1999: 164; Linhos 2006: 28 m. H. a. weitere Quellen). Schließlich sind nicht Auslagerungen im Allgemeinen, sondern die Steuerung und Kontrolle zur Einhaltung des „öffentlichen Zwecks“ (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 56) sowie die fehlende Einwirkung der Politik auf die Beteiligungen (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 160) im Speziellen die Problembereiche einer extensiven Auslagerungspolitik.

Dem Gesamtsteuerungssystem gehören zuvorderst Ziele und Zielvereinbarungen unter Beachtung der gesamtkommunalen Prioritäten an (vgl. Beckhof/Pook 2001: 72 f.; kritisch dazu Brügge-meier/Röber 2003: 131). Davon profitiert ein Beteiligungscontrolling, das unter Beachtung der Leistungsseite Kernbestandteil eines umfassenden Beteiligungsmanagements ist (vgl. Bremeier 1998: 295; Damkowski/Precht 1995: 121; Brunner-Salten 2003: 263). Ob die organisatorische Lösung des Beteiligungsmanagements die Qualität der Beteiligungssteuerung beeinflusst, ist angesichts vorliegender empirischer Befunde nicht zu erwarten (vgl. Linhos 2006: 41 m. H. a. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2001). Der Beitrag einer Mandatsbetreuung und öffentlich tagender Entscheidungs- und Aufsichtsgremien ist womöglich größer. Fernerhin ist ein Steuerungsgewinn denkbar, wenn Beteiligungen in das Berichtswesen (vgl. Beckhof/Pook 2001: 74) und in das städtische Budgetierungssystem (vgl. Kap. 4.2.1.1) eingebunden sind. Hinsichtlich des letztgenannten Aspektes ist auf eine Angleichung der Rechnungssysteme und somit eine Abkehr von der Inputorientierung zu achten (vgl. Kap. 4.3.2).

4.9.3 Auswertung

Organisation des Beteiligungsmanagements (Frage 10.14)

Die zentrale Beteiligungsverwaltung dominiert: 82,5% (47) der Teilnehmer bestätigen eine zentrale Lösung. Alle weiteren Formen finden nur sehr vereinzelt Anwendung (vgl. Tab. 4-45).

Organisation des Beteiligungsmanagements	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.	
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		
Zentrale Lösung	58	82,5	0,254		84,0	84,4			0,250	81,8	60,0	91,7	100,0	75,0	0,195	81,6
Dezentrale Ämterlösung		8,8			8,0	9,4				9,1	20,0	0,0	0,0	25,0		87,5
Ausgliederung		5,3			4,0	6,3				0,0	20,0	8,3	0,0	0,0		0,0
Konzernvorstand		3,5			8,0	0,0				9,1	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0

Tab. 4-45: Organisation des Beteiligungsmanagements

Die Dominanz der zentralen Beteiligungsverwaltung zeigt sich in allen EWKn sowie in Ost (n = 8) und West.

Beteiligungscontrolling (Frage 10.15)

Entgegen eines vermuteten Umsetzungsdefizits (vgl. Pook/Tebbe 2005: 79) ist ein Beteiligungscontrolling relativ weit verbreitet. 70,9% (61) der Befragten - v. a. Bürgermeister - bestätigen dessen Einsatz (vgl. Tab. 4-46).

Einführung eines Beteiligungscontrolling	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.	
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		
Ja	86	70,9	0,131	80,0	69,2	65,7			0,287	56,8	76,9	77,8	84,6	100	0,238*	66,7

Tab. 4-46: Einführung eines Beteiligungscontrolling

⁴⁹⁴ Vgl. Kap. 3.1.5

Mit zunehmender Einwohnerschaft wird das Beteiligungscontrolling vermehrt bejaht. Die OW-Variable steht in einem statistisch signifikanten Zusammenhang mit der Einführung des Beteiligungscontrolling (0,238*), da alle Teilnehmer ostdeutscher Städte (n = 11) die Implementierung anführen. Aufseiten der westdeutschen Befragten sind es „nur“ 66,7%.

Mandatsbetreuung und öffentliche Sitzungen (Frage 10.15.1)

Beide Vorschläge zur Lösung des Steuerungsproblems der kommunalen Beteiligungen, sowohl die Mandatsbetreuung (25,9%; 15) als auch öffentlich tagende Aufsichts- und Entscheidungsgremien (16,9%; 10), werden in der städtischen Praxis kaum angenommen. Mehrheitsfraktionsvorsitzende bejahen die Umsetzung jeweils häufiger als Minderheitsfraktionsvorsitzende.

Beide Maßnahmen werden insbesondere von Befragten der EWK 5 verneint. Die Angaben der ost- (n = 8) und westdeutschen Teilnehmer unterscheiden sich kaum (vgl. Tab. 4-47).

Einführung weiterer Elemente des Beteiligungsmanagements	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Gremien tagen öffentlich	59	16,9	0,175		25,0	11,4			0,193	13,0	27,3	9,1	20,0	33,3	0,085	15,7	25,0
Mandatsbetreuung	58	25,9	0,084		30,4	22,9			0,368	8,7	27,3	36,4	50,0	50,0	0,008	26,0	25,0

Tab. 4-47: Einführung weiterer Elemente des Beteiligungsmanagements

Beziehung zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen (Frage 10.15.2_2)

Die Steuerungsproblematik hat sich gegenüber dem Reformbeginn etwas entspannt (vgl. Abb. 4-21). Das Lager derer, die zentrifugalen Tendenzen nicht zustimmen, hat sich vergrößert (20,5% vs. 34,9%). Gleichwohl führen weiterhin 43,4% der Akteure Defizite („Trifft (voll) zu“) an (-16,9%). Mit diesem vermeintlichen Steuerungsgewinn geht keine zunehmende Einengung effizienzsteigernder Handlungsspielräume einher⁴⁹⁵. Diese konnten sogar abgebaut werden (-7,9% „Trifft (voll) zu“). Der Anteil derer, die diesem Aspekt nicht (vollends) zustimmen, ist um 13,0% angewachsen.

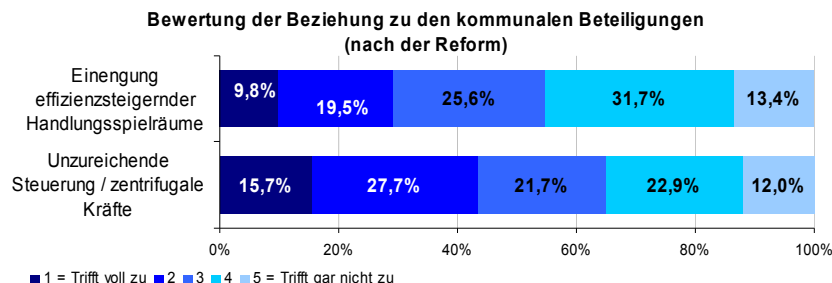


Abb. 4-21: Bewertung der Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen zum Zeitpunkt der Befragung

Minderheitsfraktionsführer führen nach wie vor Steuerungsprobleme (2,26) und mit Abstrichen effizienzhemmende Barrieren (2,91) an. Sie heben sich somit v. a. von ihren politischen Pendant ab. Alle Reformakteure identifizieren im Durchschnitt eine Verbesserung an der Schnittstelle zu den kommunalen Beteiligungen, die primär Bürgermeister wiedergeben. Im Vorher-Nachher-Vergleich attestieren sie eine enorme Steuerungsverbesserung (-1,04), die Fraktionsvorsitzende in dieser Deutlichkeit nicht bescheinigen (vgl. Tab. 4-48).

⁴⁹⁵ Zwischen zentrifugalen Kräften der Beteiligungen und der Einengung effizienzsteigernder Handlungsspielräume bestehen hinsichtlich der Situation vor und nach der Reform sowie der Veränderungen starke statistisch signifikante Zusammenhänge. Die Verbesserung der Beteiligungssteuerung engt Effizienzspielräume nicht ein.

Bewertung der Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Unzureichende Steuerung / zentrifugale Kräfte	83	2,88	0,466**	3,22	3,38	2,26			-0,145	3,09	2,79	3,00	1,82	4,00	0,300	2,83	3,18
Einengung effizienzsteigernder Handlungsspielräume	82	3,20	0,375	3,17	3,58	2,91			-0,181	3,46	2,87	3,25	2,36	4,00	0,090	3,23	3,00
Veränderung „Unzureichende Steuerung/ zentrifugale Kräfte“	79	-0,46	0,449	-1,09	-0,17	-0,23			0,106	-0,35	-1,17	-1,00	0,55	0,00	0,253	-0,48	-0,36
Veränderung „Einengung effizienzsteigernder Handlungsspielräume“	79	-0,28	0,317	-0,43	-0,38	-0,10			0,135	-0,34	-0,54	-0,40	0,27	0,00	0,221	-0,28	-0,27

Tab. 4-48: Bewertung der Beziehung zu den kommunalen Beteiligungen zum Zeitpunkt der Befragung und Veränderungen

Obwohl die Beteiligungen in größeren Städten wesentlich größer und zahlreicher sind als in kleineren (vgl. Kap. 2.3.2.3.1, 3.1.5), korreliert die Stadtgröße kaum mit den Wertungen. Gleichwohl erkennen lediglich die Befragten der EWKn 1 (n = 4) und 2 (n = 11) keine Verbesserungen.

In ost- wie in westdeutschen Städten werden gleichermaßen Verbesserungen im Umgang mit den kommunalen Beteiligungen identifiziert. Westdeutsche Teilnehmer stimmen Steuerungsproblemen allerdings nach wie vor stärker zu als ostdeutsche (n = 11).

Ergebnisse der Reformmaßnahmen⁴⁹⁶ (Nr. 4 - 3)

Verbesserungen haben sich v. a. dort eingestellt, wo zu Reformbeginn die Situation weniger kritisch eingeschätzt wird (Steuerung 0,490** / Effizienz 0,373**). Intensivere Auslagerungsanstrengungen schaden den Beziehungen nicht.

Das Beteiligungscontrolling geht mit geringeren zentrifugalen Kräften und Effizienzeinschränkungen einher. Die Bewertungsdifferenzen sind aber nicht signifikant. Die Steuerungsgewinne gegenüber dem Reformstart sind deutlich (-0,59 vs. 0,00), ohne der Effizienz zu schaden.

Werden die Sitzungen der Aufsichtsgremien öffentlich geführt, ist die Beziehung zu den Beteiligungen besser (Steuerung 3,00 vs. 2,45* bzw. Effizienz 3,21 vs. 3,16), der Steuerungsgewinn beachtlich (-0,67 vs. -0,11). Fernerhin unterstützt die Mandatsbetreuung die Veränderung der Beziehung (Steuerung: -0,60 vs. -0,03; Effizienz: -0,67 vs. 0,00*).

Die Mittelwertdifferenzen und Korrelationen mit der Ganzheitlichkeit des Reformansatzes (Implementierindex / NSM-Index) sind i. d. R. gering und nicht signifikant. Teilnehmer, die SU-Elemente und Zielvereinbarungen, die die kommunalen Beteiligungen einbeziehen, bejahen, beurteilen weder die Situation zum Befragungszeitpunkt noch die Veränderung signifikant besser.

⁴⁹⁶ Die Auswertungen befinden sich in Anhang#Folgen_der_Instrumente_Verw.

4.10 Instrumente zur Steigerung der Außenorientierung

4.10.1 Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses / Qualitätsmanagement

Bedeutung der Qualität

Qualität ist in der traditionellen Verwaltung auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit limitiert (vgl. Hopp/Göbel 2004: 74; Adamaschek 2001a: 29). Ein darüber hinaus gehendes Qualitätsbewusstsein ist nicht vorhanden (vgl. Fluhr 1997b: 127), was sich als nicht mehr zeitgemäß herausstellte (vgl. Schedler 1996: 22). „Die Rechtsstaatlichkeit als Steuerungsprinzip der öffentlichen Verwaltungen stößt [...] an Grenzen“ (Bandemer 2001b: 414 f.). Diese Feststellung speist⁴⁹⁷ sich nicht nur aus den Defiziten der traditionellen Verwaltung, sondern auch aus der Ökonomisierung der Leistungserbringung, die die Gefahr des Abbaus bürgernaher Dienstleistungen in sich birgt (vgl. Grunow 1997: 340). Nicht zuletzt wegen der Stärkung dezentraler Einheiten⁴⁹⁸ ist ein definiertes Qualitätsniveau der Wirtschaftlichkeit gegenüberzustellen (vgl. KBI 1995: 23; Oppen 1998c: 58). Das zu implementierende Qualitätsmanagementsystem muss auf die Besonderheiten des öffentlichen Sektors eingehen (vgl. Lenk 1997: 148); die Maßstäbe zur Qualität müssen von den verschiedenen Aufgabentypen abhängen (vgl. Kleinfeld/Treutler 1996: 222). Dazu zählt zum einen, dass die Qualitätsorientierung, die eigentlich in zahlreichen gesetzlichen Vorgaben enthalten ist (vgl. Klages 1993: 37) und als Anhaltspunkt für die Qualitätsdefinition dienen könnte (vgl. Oppen 1999: 81), als Ergänzung der Grundsätze der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aufzufassen ist (vgl. Dumont du Voitel 1996: 15 f.; Schedler 1996: 21 f.), zum anderen v. a. bei persönlichen Dienstleistungen, wo die Definition und Messung⁴⁹⁹ der Qualität schwierig ist (vgl. u. a. Gröske/Maier 2001: 251 f.), qualitativ-beurteilende Verfahren ergänzend zu Kennzahlen und Indikatoren eingesetzt werden (vgl. Damkowski/Precht 1995: 168; Lantz 2001: 118 f.).

Qualität und Qualitätsmanagement

Eine allgemeingültige Definition für Qualitätsmanagement besteht nicht; DIN EN ISO 9000: 2005 (ehem. DIN EN ISO 8402) definiert Standards, denen ein Qualitätsmanagement entsprechen muss (vgl. Walgenbach 2003: 1693 f.). Vereinfacht ausgedrückt können unter Qualitätsmanagement alle Maßnahmen verstanden werden, die zur Verbesserung der Leistung beitragen (vgl. Homann 1998: 66). Ebenso uneinheitlich ist der Begriff „Qualität“ definiert. Sie kann für Dienstleistungen definiert werden „[...] als die Gesamtheit von Merkmalen und Eigenschaften [...], die dazu geeignet ist, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“ (Siems 2005: 32 m. H. a. Schubert 2000). Da die Verwaltung überwiegend Dienstleistungen erbringt (vgl. FN 88), steht die

⁴⁹⁷ Vgl. dazu auch Kap. 3.2, 8, 4.3.1.1, 4.4.2, 4.6

⁴⁹⁸ Vgl. Kap. 4.16.2.3

⁴⁹⁹ Qualität kann als objektiver und subjektiver Begriff aufgefasst werden. Der objektive Begriff umfasst mehrere Qualitätsdimensionen (Dienstleistungsqualität). V. a. sie ist sehr schwer messbar (vgl. Kap. 4.8.4). Der subjektive Begriff verzichtet auf die Differenzierung der Dimensionen. Die Wahrnehmung des Kunden gilt als Qualitätsindikator (Servicequalität) (vgl. Löffler 1998: 70 f.; Kückelhaus 1999: 196 m. H. a. weitere Quellen).

Dienstleistungsqualität (vgl. dazu Brecht 1999: 218 f. m. H. a. weitere Quellen) im Mittelpunkt des städtischen Qualitätsmanagements.

Unabhängig vom Qualitätsmodell⁵⁰⁰ genügt es nicht, nur eine der Dimensionen zu realisieren. Erst die ganzheitliche Betrachtung formt die Stadtverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen (vgl. Brecht 1999: 222 f. m. H. a. weitere Quellen; Damkowski/Precht 1995: 166), wobei die Dimensionen in einem Spannungsverhältnis stehen können (vgl. Schedler/Proeller 2002: 69). Im Gegensatz zum älteren Konzept der Qualitätssicherung (Kontrolle), ist das Qualitätsmanagement im allgemeinen Verständnis ganzheitlich auf alle Aktivitäten und Prozesse der Organisation ausgelegt. Qualitätsmanagement ist präventiv ausgerichtet und fokussiert die Fehlervermeidung (vgl. Walgenbach 2003: 1694; Hopp/Göbel 2004: 79). Es besteht aus verschiedenen Teilaufgaben und kann als Regelkreis, der Kunden einbezieht, aufgefasst werden. Für eine umfassende Qualitätspolitik ist ein breiter Ansatz mit diversen, miteinander verbundenen Instrumenten notwendig (vgl. Schedler 1996: 25 ff.; Damkowski/Precht 1995: 167; Ösze 2000: 101 ff. m. H. a. Lehmann 1995).

4.10.1.1 Verfahren zur Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses

I. S. d. Neuen Steuerung ist die Herstellung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses essenziell (vgl. Kap. 4.4.2, 4.8.4, 4.10.1). Dazu bieten sich unterschiedliche Maßnahmen, die häufig als „Qualitätsmanagement“⁵⁰¹ bezeichnet werden, an.

Total Quality Management (TQM) / Kaizen

TQM und Kaizen sind Managementphilosophien, die sich ähnlicher Instrumente bedienen und dem Lean Management⁵⁰² folgen. Ihre Zielsetzungen sind ähnlich, sodass sie synonym verstanden werden können. Es besteht kein einheitliches Verständnis von TQM⁵⁰³, es reicht bis hin zu einer Managementphilosophie⁵⁰⁴ (vgl. Haehling von Lanzeneuer/Huesmann 2004: 254; Jetter 2004: 159). Allen Auslegern ist gleichwohl gemein, dass „Total“ die Verpflichtung aller Mitarbeiter und Organisationseinheiten auf das Ziel der Qualitätsverbesserung bedeutet (vgl. Walgenbach 2003: Sp.1696 m. H. a. Frehr 1994; Vahs 2003: 249). Die Einbindung der Mitarbeiter macht es besonders erfolgsversprechend (vgl. Oppen 1998c: 55, 65; Banner 1997b: 31; Jetter 2004: 159), zumal anders als bei Zertifizierungsverfahren Strukturen und Prozesse verändert (vgl. Bandemer 2001b: 416) und kontinuierlich verbessert werden sollen (vgl. Vahs 2003: 249). Die Qualität wird aus Kundensicht definiert, die Kundenbedürfnisse sind ihr Maßstab (vgl. Jetter 2004: 158), wobei es diese zu überbieten gilt (vgl. Löffler 1998: 61). Die Qualitätsorientierung, die eine Fehlerbehebung an der Wurzel umfasst (vgl. Jetter 2004: 158 f.; Ösze 2000: 22), erstreckt sich über den gesamten Produktionsprozess (vgl. Brecht 1999: 20; Bandemer 2001b: 416) und bezieht sich sowohl auf die externen als auch auf die internen Kundenbeziehungen (vgl. Hopp/Göbel 2004: 78).

⁵⁰⁰ Für den Qualitätsbegriff liegen diverse Modelle vor (vgl. dazu Brecht 1999: 222 f.; Möltgen 2001: 119 f. m. H. a. KGSt 6/1995; Schedler/Proeller 2002: 69 f. sowie Schedler/Felix 2000).

⁵⁰¹ Die HBS-Studie attestiert wie zuvor die DSt/Difu-Studie einen geringen Implementierungsstand des Qualitätsmanagements. In erstergenannter bejahen 13,9% der Verwaltungschefs ein Qualitätsmanagement (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 184; Bogumil u. a. 2007: 68). In zweitergenannter werden (fachbereichsinterne) Qualitätszirkel und Zertifizierungsverfahren am häufigsten genannt (vgl. Difu 2005a: 35 f.).

⁵⁰² Vgl. dazu u. a. Reznicek 1996: 33 ff.; Vahs 2003: 245 ff.; Schedler 1996: 40 ff.; Jetter 2004: 155 f.

⁵⁰³ Eine komprimierte Zusammenfassung der Prinzipien des TQM findet sich bei Oppen (1998c: 55).

⁵⁰⁴ Diverse Vergleichswettbewerbe - u. a. der EFQM (vgl. dazu Walgenbach 2003: 1700; Hopp/Göbel 2004: 90 f. m. H. a. Eckardstein 1999; Vahs 2003: 249) lehnen sich am TQM an (vgl. Walgenbach 2003: 1696; Hopp/Göbel 2004: 92).

Hinsichtlich der Einführung in die öffentliche Verwaltung⁵⁰⁵ stellt sich die Frage der Übertragbarkeit⁵⁰⁶. Das TQM kann der öffentlichen Verwaltung nur von Nutzen sein, wenn „[...] die Qualitätsmessung und -steuerung an die spezifischen Bedingungen des öffentlichen (Dienstleistungs-)Sektors angepasst wird“ (Löffler 1998: 68; siehe auch Damkowski/Precht 1995: 165).

Kaizen bzw. die deutsche Variante „Kontinuierlicher Verbesserungsprozess“ (KVP) ist ein Konzept, das Veränderungen i. S. v. Verbesserungen in kleinen, kontinuierlichen Schritten vorsieht, weshalb die Erneuerung endlos ist (vgl. u. a. Jetter 2004: 159; Walgenbach 2003: 1698; Brunner-Salten 2003: 94 ff.). Daran sind bestimmte Voraussetzungen (z. B. Organisationskultur) geknüpft (vgl. Jetter 2004: 159 f.).

Neben dem Output steht die mitarbeitergetriebene Optimierung des Leistungserstellungsprozesses im Mittelpunkt (vgl. Walgenbach 2003: 1698), wobei die Kundenanforderungen stets zu erfüllen sind. Die enge Einbeziehung der Mitarbeiter (Selbsterkenntnis) steigert deren Motivation (vgl. Jetter 2004: 159 f.) bzw. Zufriedenheit (vgl. Töpfer 2000a: 53) genauso wie die Effizienz (vgl. Speier-Werner 2006: 355). Hierzu greift Kaizen auf „[...] Konzepte wie das betriebliche Vorschlagswesen und Qualitätszirkel [zurück] und führt sie zu einer systematischen Strategie zusammen“ (Walgenbach 2003: 1698).

Innerbetriebliches Vorschlagswesen

Das Vorschlagswesen ist ein traditionelles System zur Verbesserung der Qualität und der Rationalisierung der Betriebsabläufe. Es bezieht die Mitarbeiter mit ein (vgl. dazu Kap. 5.3.4.2).

Qualitätszirkel⁵⁰⁷

Qualitätszirkel eignen sich in der Verwaltung v. a. für qualitätsbezogene Themen und Themen der Arbeitsorganisation, -abläufe und -bedingungen (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 127) sowie für die Phasen der Ziel-, Standard- und Leistungsindikatorenentwicklung. Sie bieten sich an, wenn eine quantitative Messung⁵⁰⁸ problematisch ist (vgl. Damkowski/Precht 1995: 168). Mitarbeiter, die qualitäts- und bürgerorientierte Lösungen erarbeiten, fungieren dabei als Interessenvertreter des Bürgers. Dadurch wird das Ansehen der Verwaltung (immaterieller Anreiz) aufgewertet (vgl. Schedler 1996: 24). Fernerhin sprechen für Qualitätszirkel die Förderung eines ganzheitlich-strategischen Denkens (vgl. Morgansky 2003: 50 f.), die Stärkung des Qualitätsbewusstseins sowie ein verwaltungsinterner Erfahrungsaustausch (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 127).

Zertifizierungen

DIN ISO Normen 9000 bis 9004 sowie 10011 und 10012 befassen sich neben der Norm 8402 (Definition der Qualität) mit Qualitätsaspekten (vgl. Schedler 1996: 22). Grundgedanke ist die Dokumentation aller qualitätsrelevanten Prozesse der Organisation, um Mängel rückverfolgen zu können. Eine unabhängige Zertifizierungsstelle erstellt bzw. verlängert nach erfolgreicher Prüfung ein Zertifikat, das dem Aufbau von Vertrauen zwischen Organisationen dient (vgl. Walgenbach 2003: 1699), da dargelegt wird, dass (messbare) Qualitätsanforderungen formuliert und eingehalten werden (vgl. Bandemer 2001b: 415). Die Außendarstellung steht i. d. R. im Mittelpunkt, obwohl sich tatsächlich die Dienstleistungsproduktion nicht verändert (vgl. Andersen 2005: 82).

⁵⁰⁵ Die Stadt Saarbrücken war 1993 die erste deutsche Stadt, die das TQM einführt und dafür den Speyerer Qualitätswettbewerb 1994 erhielt (vgl. Hill 1997a: 25; Hirschfelder 2000: 269).

⁵⁰⁶ Zu den Anpassungsvoraussetzungen (vgl. Löffler 1998: 66 ff.)

⁵⁰⁷ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.4.2

⁵⁰⁸ Vgl. dazu Kap. 4.8.4

Das für die Privatwirtschaft entwickelte DIN EN ISO 9000 ff. ist für den öffentlichen Bereich ungeeignet (vgl. Wichmann 1997: 226). Aufwand und Formalisierungsgrad sind immens; Widerstände sind u. a. deshalb zu erwarten (vgl. Walgenbach 2003: 1699). Im Gegensatz zu einem wertschöpfungsorientierten Prozessmanagement⁵⁰⁹ konzentrieren sich Zertifizierungen auf einzelne Einheiten und zementieren bestehende Prozesse (vgl. Ösze 2000: 44). Prozess- und Strukturqualität werden vernachlässigt (vgl. Andersen 2005: 82; Bandemer/Hübner 2005: 181; Vahs 2003: 250). Ferner blenden Zertifizierungsverfahren eine kontinuierliche Verbesserung aus (vgl. Walgenbach 2003: 1699), provozieren den Aufbau weiterer Vorgaben (vgl. Banner 1996: 186) und behandeln die Kundenorientierung nachrangig (vgl. Bandemer 2001b: 415 f.; Oppen 1998c: 56).

Zusammenarbeit mit Bürgern neben Befragungen

Steht die Stärkung der Bürgerorientierung, die zumeist eine Reaktion auf Steuerungs- und Kapazitätsdefizite ist (vgl. Bogumil 2001b: 33; Kersting 2004: 209) und sich v. a. auf der kommunalen Ebene anbietet (vgl. Andersen 2003a: 203), in der Rhetorik der Modernisierer hierzulande „[...] immer wieder als gleichberechtigt neben solchen der Ökonomisierung und Professionalisierung [...]“ (Oppen 1998a: 68), ist die Bürgerbeteiligung in der Praxis eher unterentwickelt (vgl. Kap. 4.1.1). Damit bleiben Potenziale⁵¹⁰ der gleichzeitigen Steigerung der Produktqualität und Problemlösung (vgl. Hill 1997b: 29) sowie der Aufwertung der lokalen Demokratie (vgl. Oppen 1998a: 70) unerschlossen.

Qualität ist aus Kundensicht zu definieren (vgl. Schedler 1996: 63). Tatsächlich wird sie jedoch häufig von „Fachleuten“ bestimmt (vgl. Oppen/Wegener 1997: 176; Oppen 1999: 78). Die Partizipation der Nutzer steht zwar kurzfristig effizienzhemmend (vgl. Bogumil/Holtkamp 2000: 3 f.; Naßmacher 1998: 63), macht sich jedoch mittel- und langfristig jedoch. Nutzer können i. d. R. Qualitätsstandards preiswerter (vgl. Holtkamp 2001: 8) und besser definieren als Experten (vgl. Wegener 2005: 66; Hill 1998c: 10 f.; Clasen u. a. 1996: 62).

„Bedürfnisse, die an die Verwaltung herangetragen werden, können auf unterschiedliche Weise erhoben werden“ (Schedler/Proeller 2002: 120). Es bieten sich hierzu verschiedene Verfahren⁵¹¹ an (vgl. u. a. Clasen u. a. 1996: 61; Kersting 2004: 199 ff.; Hill 1998c: 8). Wesentlich erscheint, dass Formen der Kundenartikulation und -beteiligung institutionalisiert werden (vgl. Kißler 1997: 108) und Bürger das Gefühl bekommen, tatsächlich mitentscheiden zu können (vgl. Naßmacher 1998: 63 ff.). Die verschiedenen Qualitäts- und Kundenorientierungsinstrumente können sich gegenseitig ergänzen und ineinandergreifen (vgl. auch Brecht 1999: 244; Banner 1997a: 134). So

⁵⁰⁹ Vgl. Kap. 4.14.1

⁵¹⁰ Semi-direktdemokratisch Verfahren fördern eine strategische Prioritätensetzung. Sie erreichen eine enge Rückbindung der politischen Entscheidungen an den Bürgerwillen, ohne gleichzeitig die repräsentative Demokratie zu untergraben (vgl. Banner 1997a: 135). Überdies machen zunehmende Planungstätigkeiten der Verwaltung die Partizipation der Bürger vermehrt notwendig, wovon auch die Verwaltung profitiert (vgl. Mayntz 1997b: 247), weil eine höhere Analysekapazität, ein höherer Zielkonsens, bessere Ergebnisse, ungeahnte Konfliktlösungen sowie Planungsbeschleunigungen zu beobachten sind (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 227 ff.; Holtkamp 2001: 6; Oppen 1998a: 70; Kersting 2004: 202). Die Ratsarbeit wird erleichtert, Politikverdrossenheit abgebaut (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 84 f.; Hill 1997b: 30).

⁵¹¹ Bogumil/Kißler (1995: 416) unterscheiden die Beteiligungsformen in einer Matrix, die Kategorien Dauer (punktuell vs. dauerhaft) sowie Interaktion (dialogorientiert vs. nicht dialogorientiert) vorsieht. Im Kontext der Verfahren der kooperativen Demokratie sei weiter verwiesen auf Bogumil (2002b: 159), Damkowski/Precht (1995: 266 ff.), Naßmacher (1998: 67 f.), Sensburg (2004: 201 ff.), Kersting (2004: 202 ff., 210 ff.), Bogumil/Holtkamp/Kißler (2004: 70 f.), Holtkamp (2006: 190 ff.), Bogumil/Holtkamp (2005: 77), Naßmacher 1998: 66 f.), Haus/Egner/Heinelt (2005: 228 ff.), Schridde (1997: 179 ff.).

können bspw. die Grenzen dominierender Befragungen⁵¹², die sich v. a. bei komplexen personenbezogenen Dienstleistungen auftun, überwunden (vgl. Oppen/Wegener 1997: 165) werden.

4.10.1.2 Auswertung

Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (Frage 10.16)

85,4% der Teilnehmer bestätigen die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses. Davon gibt die Mehrheit die Einführung eines Vorschlagswesens (63,0%) und/oder eines Verfahrens innerhalb der Hierarchie (60,3%) an. Auf die DIN ISO-Zertifizierung wird am seltensten zurückgegriffen (17,8%), kooperative Lösungen⁵¹³ wie verschiedene Formen der Zusammenarbeit mit Bürgern oder Qualitätszirkel werden zumeist nicht genannt (vgl. Tab. 4-49).

Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses („genannt“)	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Innerhalb der Hierarchie	73	60,3	0,214				70,0	48,5	0,170	68,8	58,3	56,3	45,5	50,0	0,166	58,6	100
Vorschlagswesen	73	63,0	0,102				67,5	57,6	0,294	62,5	50,0	50,0	90,9	100	0,126	64,3	33,3
DIN ISO 9000 ff.	73	17,8	0,063				20,0	15,2	0,310	9,4	16,7	18,8	45,5	0	0,096	18,6	0
Qualitätszirkel	73	28,8	0,090				32,5	24,2	0,409 **	21,9	0	37,5	54,5	100	0,021	28,6	33,3
Zusammenarbeit mit Bürgern	73	31,5	0,024				32,5	30,3	0,168	37,5	25,0	25,0	36,4	0	0,139	32,9	0
Qualitätsansatz (Nein)	96	14,6	0,183				20,4	7,1	0,307	11,9	14,3	13,6	7,7	60,0	0,089	13,6	25,0
Anzahl (Ø)	73	2,16	0,203				2,35	1,94	0,195	2,06	1,83	2,06	2,91	2,50	0,102	2,19	1,67

Tab. 4-49: Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses

Personalratsvorsitzende verneinen rund dreimal so oft wie Reformbeauftragte die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (20,4% vs. 7,1%). Ferner nennen 48,5% der Reformbeauftragten, die einen Qualitätsansatz bestätigen, ein Qualitätsverfahren innerhalb der bestehenden Strukturen. Unter den Personalratsvorsitzenden sind es 70,0%.

In allen EWKn, in Ost (n gesamt = 8; ja = 3) wie West dominieren Vorschlagswesen und ein Verfahren innerhalb der bestehenden Strukturen. Auf Einzelheiten wird nicht eingegangen. Hierzu sei auf Tab. 4-49 verwiesen.

4.10.2 Befragungen

4.10.2.1 Bedeutung von Befragungen

Bedeutung von Befragungen

Trotz Vernachlässigung der Außenorientierung (vgl. Kap. 4.1.1) sind Befragungen eine elementare⁵¹⁴ Reformmaßnahme. „Kein Dienstleister kommt heute ohne die regelmäßige Kommunikation über Leistungserwartungen und Wahrnehmungen seiner Kunden aus“ (KGSt 1997a: 20; siehe auch Pokorny 2004: 87). Sie tragen - trotz bzw. wegen Monopol und Zwangskundschaft (vgl. Kap.

⁵¹² „Kundenbefragungen gelten als Teil des Qualitätsmanagements“ (Bretschneider 2004: 74), können es alleine aber nicht ausfüllen (vgl. Fluhr 1997b: 126). Es sollten weitere Partizipationsformen gefördert werden (vgl. Schedler 2004a: 143 f.; Oppen 1998b: 43). Die Ergänzung um qualitative Verfahren bietet sich an (vgl. Oppen 1998b: 45 f.; Oppen/Wegener 1997: 165). Vgl. dazu auch Kap. 4.10.2.1

⁵¹³ Verfahren wie TQM, EFQM oder KVP werden nur sehr selten bejaht. Mit der Nennung ist zumeist (vier von neun Fällen) der Hinweis verbunden, dass diese Verfahren nur in Piloten oder bei internen Dienstleistern Anwendung finden.

⁵¹⁴ In der Datenbank KOMM.DEMOS des Difu lagen im Mai 2003 1.600 Befragungsnachweise vor (vgl. Bretschneider 2004: 61 f., 69 f.). Befragungen sind das am häufigsten eingesetzte sozialwissenschaftliche Instrument in der Praxis und die am häufigsten genutzte Form der Bürgerbeteiligung (vgl. Bogumil/Kiessler 1998e: 81). In der HBS-Studie bestätigen 54,7% der Verwaltungschefs Befragungen (vgl. u. a. Bogumil u. a. 2007: 68).

4.15.3.3) - zum einen dazu bei, Kundenorientierung bzw. -zufriedenheit (vgl. KGSt 1996d: 22; Bonner/Steininger 1998: 155, Brecht 1999: 83) zu verbessern. Befragungen generieren Informationen zur Beurteilung der Qualität (vgl. Oppen/Wegener 1997: 164 f.) und Leistungskraft der Verwaltung (vgl. Nullmeier 2005b: 436). Sie dienen vermehrt der Bewertung von Effektivität und Effizienz (vgl. Bretschneider 2004: 68 f.) und können sowohl in der Nachbereitungsphase des Nachfrageprozesses (vgl. KGSt 2002b: 32) als auch in der Planungsphase eingesetzt werden, wobei v. a. zweitgenannter Ansatz erfolgsversprechend ist (vgl. dies. 2000a: 34). Hierbei kann sich der Fokus auf zentrale Aspekte der politischen Steuerung⁵¹⁵ richten (vgl. Bouckaert 2006b: 125) und letztlich Befragungen als Element des politischen Controlling (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 74) aufwerten. Damit ist Bürgern die Möglichkeit eingeräumt, neben Wahlen Einfluss zu nehmen (vgl. Reinermann 2000: 44) und zum „Leistungsverstärker Nr. 1“ (Banner 1995: 86) aufzusteigen. Befragungen sind also weit mehr als ein Instrument des Dienstleistungsunternehmens, sie sind ein Element deliberativer Demokratie (vgl. dazu Egner/Heinelt 2005: 159 m. H. a. weitere Quellen).

4.10.2.2 Befragungsadressaten

Je nach zu erforschendem Sachverhalt können sich Befragungen an verschiedene Adressaten richten. Der Adressatenbezug ist wesentlich, um steuerungsrelevante Informationen zu bekommen und ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu gewährleisten (vgl. auch Bretschneider 2004: 61). Dabei ist jedoch auch der potenzielle Konflikt zwischen Leistungsfinanzierern und -empfängern zu berücksichtigen, denn „[es] müssen auch diejenigen gefragt werden, die indirekt von [...] Leistungen betroffen sind“ (KGSt 1996d: 22).

Interne Kunden

Kundenorientierung gilt auch innerhalb der Verwaltung (verwaltungsinterne Kunden), die v. a. die Aufhebung der Verpflichtung zur Leistungsabnahme (vgl. Kap. 4.15.3.3) aufwertet. Deshalb muss sich der Leistungskatalog der internen Anbieter, die entsprechende Marktanalysen anstellen müssen, an der Kundennachfrage ausrichten (vgl. KGSt 2002c: 16, 37 ff.; dies. 1996d: 27; dies. 1998d: 17), wobei Bedarf und Qualität gleichermaßen zu beachten sind (vgl. Klages 1993: 50).

Kunden bestimmter Ämter / Zielkunden

Der Zielkundenbezug⁵¹⁶ ist relevant, um die Leistungen in der Form anzubieten, die von bestimmten Zielkunden benötigt bzw. nachgefragt wird. Bedarfsanalysen (vgl. Kap. 4.10.2.3) liefern einen wesentlichen Beitrag zur Zielgruppensegmentierung (vgl. Reichard 1987: 61; Ösze 2000: 142) sowie letztlich zur zielgerichteten Kundenansprache und Wirkungsmessung (vgl. Reinermann 2002: 187).

Flächendeckende Befragung

Die Potenziale zielgruppengerichteter bzw. einheitenspezifischer Befragungen bieten flächendeckende Befragungen nicht. Sie ermöglichen stattdessen einen Vergleich aller Verwaltungseinheiten auf Basis einheitlicher, allgemeingültiger Kriterien, die zum einen nur oberflächliche Sachverhalte erfassen, zum anderen stets vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen der konkreten Leistungserbringung zu werten sind.

⁵¹⁵ Sind Befragungen elementarer Bestandteil eines Steuerungskreislaufs (vgl. dazu Kap. 4.3.1.1 4.4.2, 4.8.1) und ermöglichen u. a. die Definition von Zielgewichten (Prioritäten) (vgl. Siems 2005: 160) und der strategischen Relevanz (vgl. Heinz 2000: 101 ff.), obliegt die Verabschiedung des Haushaltes (auch der sog. Bürgerhaushalt) allerdings ausschließlich der Vertretungskörperschaft (vgl. Schwarting 2006: 567; Pook/Tebbe 2005: 36; Mäding 2003: 435).

⁵¹⁶ In der Praxis dominieren zwar eng definierte Befragungen, die v. a. in der Leistungsverwaltung, hier v. a. in den Bürgerämtern (vgl. Difu 2005a: 13, 41 f.), oder als Nutzerbefragungen in Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen abgehalten werden (vgl. Bretschneider 2004: 65), doch dürfte hierbei die Kundenzufriedenheit im Vordergrund stehen.

Einwohner

Bürgerbefragungen, die eher eine Ausnahme als die Regel sind (vgl. Kersting 2004: 93), gehen i. d. R. mit einer die Wirkungsmessung erschwerenden Ziel- und Inhaltslosigkeit einher (vgl. Bretschneider 2004: 76). Gleichwohl können sie zur Verbesserung der politischen Steuerung und somit zur Legitimation öffentlichen Handelns beitragen, indem Sachverhalte von großer Tragweite unabhängig von direktdemokratischen Verfahren zur Diskussion gestellt werden (vgl. exemplarisch Haus/Egner/Heinelt 2005: 227 f.; Spitzer 2001: 146). Des Weiteren bieten sich Bürgerbefragungen insbesondere vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbs und der sich intensivierenden Diversifizierung der Leistungsanbieter an, Erwartungen an und die Zufriedenheit mit städtischen Partnern in Erfahrung zu bringen (vgl. KGSt 1996d: 23).

4.10.2.3 Gestaltung von Befragungsinhalten

4.10.2.3.1 Konkrete Inhalte

Wie in Kap. 4.10.2.2 dargelegt, beschränkt sich die Rolle des Bürgers bei Befragungen keinesfalls auf die Kundenrolle.

Akzeptanz von Entscheidungen

Bürgermeister und Vertretungskörperschaft werden durch Wahlen bestimmt. Somit beruht ihr Programm auf einer in bestimmten Zeitabständen wiederkehrenden Legitimation. Dennoch sind immer wieder Entscheidungen zu treffen, die in Programmen nicht vorgesehen sind bzw. dort nicht vorgesehen sein konnten. „Je weniger sich die Verwaltung auf die pauschale Richtigkeit ihrer Entscheidungen und die pauschale Akzeptanz dieser Entscheidungen verlassen kann, desto mehr ist sie angewiesen auf den aktiven [...] Bürger“ (Spitzer 2001: 144). In diesem Zusammenhang bieten sich Befragungen an, um die Haltung und Interessen der Bürger zu ermitteln.

Wirkungen / Effektivität

Die Zweckerfüllung ist der Sinn der Leistungserstellung (vgl. Kap. 4.4.1). Insofern sollten sich Befragungen nicht nur auf die Outputseite (Kundenzufriedenheit) konzentrieren, sondern auch Ursache-Wirkungs-Beziehungen⁵¹⁷ einbeziehen, um somit - unter Beachtung subjektiver Urteilsbeeinträchtigungen (vgl. Klages 1997b: 520; Naßmacher 1999: 339) - den Erfolg ergriffener Maßnahmen zu erheben (vgl. Mastronardi 2004: 98 f.) und zielgerichtet zu steuern. Allerdings sind Befragungen häufig von konkreten Zielmaßen losgelöst (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 86), Wirkungen werden selten erfasst (vgl. ebd.: 96 f.).

Anpassung des Leistungsprogramms

Mit der Erfassung von Wirkungen geht die Möglichkeit einher, Leistungen ziel- und somit aufgabenkritisch zu hinterfragen (vgl. auch Boner/Steininger 1998: 155). Leistungen, die nicht nachgefragt werden, rechtlich nicht vorgeschrieben sind und keinen Wirkungsbeitrag leisten können abgebaut werden (vgl. auch Kap. 4.6.1). Fernerhin sind die Erwartungen und Bedarfe der Bürger zu ermitteln (vgl. auch Banner 1998: 39; Reinermann 1993: 19 m. H. a. Töpfer 1993), um das öffentliche Leistungsangebot an die dynamische Nachfrage der Bürger bzw. Kunden anzupassen (vgl.

⁵¹⁷ Dieser Zusammenhang ist oftmals schwierig darzustellen und zu erfassen (vgl. Kap. 4.8.1, 4.8.4). Die Formulierung offener Fragen ist deshalb angesichts etwaiger nicht betrachteter Sachverhalte (vgl. exemplarisch Grünenfelder 1996: 170 ff.; Oppen 1998c: 63 f.) und zu berücksichtigender Nebenwirkungen (vgl. Spitzer 2001: 146) gewinnbringend.

KGSt 2002b: 45, Röber 2005a: 94; Speier 2002: 104) und unausweichliche Aufgabenkürzungen im Dialog vorzunehmen (vgl. u. a. Fiedler 2005: 489; Hill 1997a: 31; Bandemer 2001b: 422).

Qualität

Befragungen zur Qualität der Leistungserbringung beziehen sich primär auf den Leistungserstellungs- und -abgabeprozess. Sie eignen sich zur Qualitätsmessung und zur -definition (vgl. Kap. 4.10.1). Ferner können Befragungen zur Überprüfung der Wirksamkeit von Modernisierungsmaßnahmen herangezogen werden (vgl. Klages 1993: 40).

Kundenbindung / Abbruch von Geschäftsbeziehungen

In der Privatwirtschaft sind treue Wiederkäufer entscheidend (vgl. Morgansky 2003: 57). Dieser Aspekt ist in weiten Teilen des öffentlichen Dienstleistungsangebotes aufgrund der zumeist fehlenden Konkurrenzsituation unterentwickelt. Die Kundenbindung ist primär für die Geschäftsbereiche von Belang, in denen Abnahmeverpflichtungen aufgehoben sind (vgl. Kap. 4.15.3.1).

Zahlungsbereitschaft

Es kann sinnvoll sein, die Kundenzufriedenheit im Zusammenhang mit einer Zahlungsbereitschaft zu erfragen, da ansonsten das Nachfragebild bei unentgeltlichen Leistungen verzerrt ist (vgl. Ösze 2000: 107). Die Beurteilung der Qualität ausschließlich auf Basis der Zahlungsbereitschaft scheidet in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltung ebenso aus (vgl. Kap. 4.3.1) wie die Betonung dieses Aspektes in der Entscheidungs- und Preissetzungsfindung.

4.10.2.3.2 Befragungsfokus

Kundenzufriedenheit

Befragungen können initiiert werden, um in Erfahrung zu bringen, ob die Bürger mit der Verwaltung zufrieden sind (vgl. Schedler 1996: 103). Daraus leiten sich vielfältige Optimierungspotenziale ab. Im Vergleich zur Privatwirtschaft ist die Bedeutung der Kundenzufriedenheit in der öffentlichen Verwaltung geringer (vgl. Brinckmann 1995: 206). Sie ist ein Impactziel, das gegenüber dem Outcomeziel i. d. R. im Hintergrund steht (vgl. Kap. 3.3.1), sodass ob der Zweckorientierung⁵¹⁸ eine Fokussierung auf die Kundenzufriedenheit⁵¹⁹ zu kurz greift (vgl. Mastronardi 2004: 99; Haering 2003: 16 f.). Gleichwohl ergänzt die Legitimierung der Verwaltung durch Kundenzufriedenheit die demokratische Legitimierung (vgl. Schedler/Proeller 2002: 217 f.; Schedler 2004a: 144 f.).

Bedarf

„Eine Abfrage [...] mit dem ‚Ist‘ reicht nicht“ (KGSt 1996d: 23). Sie sagt nichts darüber aus, „[...] wie wichtig diese Merkmale für die Kunden [...] sind bzw. ob es nicht auch andere Merkmale der Kundenorientierung gibt, die noch nicht berücksichtigt sind“ (Bogumil/Kißler 1998e: 41). Deshalb sind (subjektive) Messungen, die überhöhte Erwartungen, Befangenheit, Vorurteile etc. berücksichtigen, notwendig⁵²⁰, „[...] um das Leistungsprogramm so gut wie möglich am Bedarf auszurichten“ (Siems 2005: 29; ähnlich KGSt 2002b: 44; dies. 1993: 22). Demnach sind Befragungen vor der Leistungserbringung sinnvoll, wodurch „[...] die Kommunen agieren können und nicht reagieren

⁵¹⁸ Siehe auch Kap. 4.10.2.3

⁵¹⁹ Die Kundenzufriedenheit ist ein Teilelement der Kundenorientierung. Sie fragt danach, ob der Kunde mit der gewählten Ausrichtung (Leistungsdarbietung und -angebot) zufrieden ist. Sie ist in zeitlicher Perspektive also der Leistungserstellung und -abgabe nachgeordnet. Kundenorientierung setzt viel früher an (Erfassung der Interessen der Kunden), zwischen beiden Ebenen bestehen Rückkopplungen.

⁵²⁰ Siehe dazu auch Kap. 4.10.2.2

müssen [...]“ (Pook/Tebbe 2005: 102). An den Ergebnissen kann sich die Schwerpunktsetzung und Ressourcenverteilung der Politik orientieren (vgl. Brunner-Salten 2003: 199 f.).

Ob der Vor- und Nachteile sowie der Potenziale der Ansätze - auch in Verbindung mit anderen Reformmaßnahmen - empfiehlt es sich, beide Ebenen zu berücksichtigen.

4.10.2.4 Umgang mit den Befragungsergebnissen

Veröffentlichung der Ergebnisse

Befragungen haben einen ähnlichen Effekt wie Wettbewerb, wenn ihre Ergebnisse veröffentlicht⁵²¹ werden. Veröffentlichungen spornen zu Leistungssteigerungen⁵²² an (vgl. KGSt 1993: 12) und schaffen einen Begründungszwang, wenn Entscheidungsträger den Empfehlungen der Bürger nicht folgen. Die Transparenz im kommunalen Entscheidungssystem wird gesteigert (vgl. Bretschneider 2004: 75, Heiß 2000: 204) und die Partizipationsbereitschaft gestärkt.

Berücksichtigung im politischen Entscheidungsprozess

Befragungsergebnisse können die Entscheidungsfindung nicht ersetzen: „Befragungen sind kein Peblizit“ (Bretschneider 2004: 78) und „[wo] die Kundschaft selber nicht demokratisch legitimiert ist, kann ihr Urteil nur Indiz für die politische Verwaltungskontrolle bilden“ (Mastronardi 2004: 119). Überdies liefern Befragungen nur Beiträge zur Leistungsbewertung, sie lösen Inputfaktoren und deren Bewertung (Effizienz) nicht ab (vgl. Bretschneider 2004: 64). Gleichwohl geben Befragungen wichtige Hinweise für Entscheidungen (vgl. Kap. 4.10.2.1). Sie steigern die Qualität politischer Entscheidungen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 75; Heinz 2000: 40). Befragungsergebnisse sollten daher eine politische Entscheidungsgrundlage sein (vgl. Schedler 1996: 26). Bleiben Befragungsergebnisse unberücksichtigt⁵²³, was in der Praxis nicht selten ist (Holtkamp 2006: 198), werden zum einen Befragungspotenziale (vgl. Kap. 4.10.2.1) nicht erschlossen, zum anderen drohen negative Effekte: Die Partizipationsbereitschaft der Bürger nimmt Schaden (vgl. KGSt 1996d: 22), das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist ungünstig (vgl. Bouckaert 2006b: 126).

Wiederholungen

Befragungen werten die Steuerung auf, wenn sie regelmäßig (Steuerungskreislauf) stattfinden. Des Weiteren wird erst mit Wiederholungen - hierbei sind gleiche Befragungsinhalte grundlegend - die Vergleichbarkeit hergestellt (vgl. auch Kap. 4.8.4) und damit eine Erfolgskontrolle installiert (vgl. Bretschneider 2004: 66, 70) bzw. Wettbewerbseffekte erzielt. Die Einflüsse von Umweltveränderungen auf Wirkungen können klarer herausgearbeitet (vgl. Bouckaert 2006b: 120), Veränderungen deutlicher aufgezeigt werden. Ein geschlossenes Wirkungsbild kann dargestellt werden (vgl. Brecht 1999: 244). Tatsächlich sind sie in der Praxis eher ein Instrument der Akzeptanzbeschaffung als ein Instrument zur permanenten Selbstoptimierung (vgl. Möltgen 2001: 185).

4.10.2.5 Auswertung

Einführung und Zeitpunkt (Frage 10.17)

Mehr als Zweidrittel der Teilnehmer bestätigen Befragungen, die weit häufiger eingesetzt werden als andere Formen der Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft (vgl. Kap. 4.10.1.2). Sie sind über-

⁵²¹ Davon nicht betroffen sind Befragungen, die ausschließlich internen Zwecken dienen.

⁵²² Siehe dazu auch Kap. 4.4.2

⁵²³ Die mangelnde Umsetzung kann auf zahlreiche Faktoren zurückgehen (vgl. u. a. Bogumil/Holtkamp 2005: 78 ff.). Diese Faktoren sollten ob der drohenden Nachteile im Vorfeld von Befragungen und anderen Formen der Bürgerbeteiligung geklärt werden (siehe auch Bogumil/Holtkamp/Kießler 2004: 72 sowie Kap. 5.4.4.1.2).

wiegend ein Ergebnis der Verwaltungsreform, weil 64,4% der Teilnehmer, die Befragungen bejahen, die erstmalige Durchführung nach dem Reformstart datieren (vgl. Tab. 4-50).

Einführung von Befragungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	124	70,2	0,331**	84,6	73,1	43,8		80,0	0,178	70,2	88,2	67,9	57,1	71,4	0,001	70,2	70,0
Einführungszeitpunkt																	
Bereits vor dem Reformstart	87	35,6	0,277	50,0	42,1	14,3		31,3	0,301	40,0	20,0	47,4	37,5	0	0,240	35,0	42,9
Erst nach dem Reformstart		64,4		50,0	52,6	85,7		62,1		60,0	80,0	52,6	62,5	100		65,0	57,1

Tab. 4-50: Einführung von Befragungen

Die Akteursstatus steht in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,331**) mit der Bestätigung von Befragungen. Die Minderheitsfraktionsvorsitzenden heben sich von den übrigen Akteuren deutlich ab, indem sie als einzige Reformakteure Befragungen mehrheitlich verneinen (Ja: 43,8%). Die Mehrheit der Befragten aller EWKn führt Befragungen an. Der Implementierungsstand ist in der Einwohnerkategorie 2 am geringsten (57,1%), in der EWK 4 (88,2%) am größten.

In beiden Teilen der BRD befinden sich Befragungen gleichermaßen im Einsatz; sie sind allerorten häufig ein Ergebnis der Reform.

Fokus von Befragungen (10.17.2)

Die Befragungen befassen sich zumeist sowohl mit der Ausführung als auch mit dem Bedarf (71,7%; vgl. Tab. 4-51). Wird auf eine umfassende Betrachtungsweise verzichtet, steht die Kundenzufriedenheit im Mittelpunkt der Befragungen (24,5%).

Fokus der Befragungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ausführung (Kundenzufriedenheit)	53	24,5	0,046	22,7				25,8	0,376	36,4	11,1	20,0	0	50,0	0,318	20,4	75,0
Bedarf / Erwartungen (Bestandsaufnahme)		3,8		4,5				3,2		9,1	0	0	0	0		4,1	0,0
Sowohl als auch		71,7		72,7				71,0		54,5	88,9	80,0	100	50,0		75,5	25,0

Tab. 4-51: Fokus von Befragungen

Mit Ausnahme der Teilnehmer der EWK 5 unterscheiden sich die Angaben - unter Berücksichtigung der tlw. geringen Fallzahlen (EWK 1 = 1; Ost = 4) - hinsichtlich Akteursstatus, Stadtgröße und OW-Variablen nicht. Die Befragungen in der EWK 5 konzentrieren sich sehr oft ausschließlich auf die Kundenzufriedenheit (36,4%).

Befragungsadressaten (Frage 10.17.2)

Zumeist wird auf flächendeckende Ansätze (9,3%) oder Einwohnerbefragungen (29,6%) verzichtet (vgl. Tab. 4-52). Am gängigsten sind ämterspezifische Befragungen (87,0%).

Adressaten von Befragungen (Mehrfachangaben)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%						ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB	5		4	3	2	1	W		O	
Kundenbefragung in der Fläche	54	9,3	0,134	4,5				12,5	0,207	13,0	0,0	13,3	0,0	0,0	0,152	8,0	25,0	
Einwohnerbefragung	54	29,6	0,121	36,4				25,0	0,368	26,1	0,0	40,0	60,0	50,0	0,029	30,0	25,0	
Kunden bestimmter Ämter	54	87,0	0,203	95,5				81,3	0,271	78,3	100	86,7	100	100	0,101	88,0	75,0	
Interne Kunden	54	44,4	0,059	40,9				46,9	0,345	34,8	33,3	46,7	80,0	100	0,032	44,0	50,0	

Tab. 4-52: Adressaten von Befragungen

Diese Befund ist für Ost (n = 4) und West wie auch für alle EWKn gleichermaßen zu konstatieren.

Befragungsinhalte (Frage 10.17.3)

94,4% der Teilnehmer geben als Befragungsinhalt die Qualität der Leistungserbringung an (vgl. Tab. 4-53). Zwar ist die Erfassung der Qualität ein wesentliches Element der Wirkungsmessung,

doch ist vor dem Hintergrund, dass nur 50,0% der Teilnehmer „Effektivität/Wirkungen“⁵²⁴ anführen, davon auszugehen, dass v. a. der Servicegedanke im Mittelpunkt (Kundenzufriedenheit) steht. 63,0% der Teilnehmer nennen Befragungen als Instrumente zur Überprüfung des Leistungsprogramms. Kaum Bestandteile von Befragungen sind die Kundenbindung und die Zahlungsbereitschaft, was auf u. a. auf die Abnahmeverpflichtungen (vgl. Kap. 4.15.3.4) und die Besonderheiten der öffentlichen Leistungserbringung (vgl. Kap. 2.4.4) zurückzuführen ist.

Befragungsinhalte - „genannt“ (Mehrfachantworten möglich)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Leistungsprogrammgestaltung	54	63,0	0,089	68,2				59,4	0,318	47,8	66,7	73,3	100	50,0	0,217	66,0	25,0
Kundenbindung	54	7,4	0,193	13,6				3,1	0,317	0,0	22,2	6,7	20,0	0	0,187	6,0	25,0
Effektivität/Wirkungen	54	50,0	0,000	50,0				50,0	0,267	39,1	77,8	46,7	60,0	50,0	0,000	50,0	50,0
Zahlungsbereitschaft	54	3,7	0,037	4,5				3,1	0,302	0	0	6,7	20,0	0	0,304*	2,0	25,0
Akzeptanz von Entscheidungen	54	38,9	0,257	54,5				28,1	0,211	39,1	44,4	46,7	20,0	0	0,064	38,0	50,0
Qualität der Leistungserbringung	54	94,4	0,127	90,9				96,9	0,137	95,7	88,9	93,3	100	100	0,068	94,0	100
Anzahl Inhalte (Ø)	54	2,57	0,169	2,82				2,41	0,167	2,22	3,00	2,73	3,20	2,00	0,042	2,56	2,75

Tab. 4-53: Befragungsinhalte

Während in den kleinsten Städten die Qualität der Leistungserbringung, die in allen EWKn im Fokus steht, einen zentralen Befragungsinhalt darstellt, sind die Gestaltung des Leistungsprogramms und die Wirkungsüberprüfung im Vergleich zu anderen EWKn seltener Gegenstand der Befragungen der EWK 5. Auf eine eingehende Darstellung wird wegen der geringen Fallzahlen genauso wie auf einen OW-Vergleich (Osten: n = 4) verzichtet.

Umgang mit den Befragungsergebnissen (Frage 10.17.4)

Weniger als Dreiviertel der Befragten führen an, dass die Befragungsergebnisse in kommunalen Entscheidungen berücksichtigt werden. Die Anforderung gleichbleibender Befragungsinhalte verneinen fast 40% der Teilnehmer. Immerhin 70,0% der Reformakteure bestätigen die Veröffentlichung der Befragungsergebnisse (vgl. Tab. 4-54).

Umgang mit Befragungsergebnissen (Ja)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Veröffentlichung der Ergebnisse	70	70,0	0,212	66,7	82,4	50,0		72,0	0,250	75,8	57,1	57,1	80,0	100	0,093	71,4	57,1
Wiederholungen	56	62,5	0,221	70,0	62,5	40,0		70,0	0,303	57,7	54,5	54,5	100	100	0,020	62,3	66,7
Beachtung der Ergebnisse bei Entscheidungen	58	72,4	0,261	83,3	82,4	50,0		68,4	0,272	62,5	63,6	84,6	80,0	100	0,354**	76,4	0

Tab. 4-54: Umgang mit Befragungsergebnissen

Das Antwortverhalten der Akteure weist z. T. Auffälligkeiten auf. Insbesondere die Angaben der Fraktionsvorsitzenden unterscheiden sich untereinander sehr. Während jeweils 82,4% der Mehrheitsführer (n = 17) die Beachtung und Veröffentlichung der Befragungsergebnisse bestätigen, verneint jeweils die Hälfte der Vorsitzenden der Minderheitsfraktion (n = 10) die Einhaltung dieser Kriterien. Bürgermeister stimmen insbesondere der Beachtung der Befragungsergebnisse zu, was womöglich auf ihre Verantwortlichkeit für Befragungen zurückzuführen ist. Ähnliches gilt für Mehrheitsfraktionsführer, die nach außen ihre Bereitschaft für die Umsetzung des Abstimmungswillens der Befragten dokumentieren wollen (müssen). Reformbeauftragte und Minderheitsfraktionschefs drücken u. U. der geringeren Verantwortung für die Beachtung der Befragungsergebnisse geschuldet eine wesentlich zurückhaltendere Einschätzung zum Ausdruck.

⁵²⁴ 92,6% (25) dieser Teilnehmer führen auch Ziele an. Davon nennen drei Teilnehmer nur operative Ziele. Ferner bestätigen 85,2% (23) der Teilnehmer Produkte, 88,0% (22) ein SU-Element und 94,1% (16) die Überprüfung von Leistungszielen in der Steuerungsunterstützung.

Die Anforderungen werden mehrheitlich in allen EWKn erfüllt. Vertreter größerer Städte bejahen die Einhaltung überdurchschnittlich oft. Vier von sieben ostdeutschen Akteuren verneinen die Ergebnisveröffentlichung, alle verneinen die Beachtung der Ergebnisse im Entscheidungsprozess.

4.10.3 Beschwerdemanagement

4.10.3.1 Bedeutung des Beschwerdemanagements

Allgemeines und Hintergründe

In der Privatwirtschaft ist das Beschwerdemanagement⁵²⁵ ein Bestandteil des Kundenbindungsmanagements (vgl. Morgansky 2003: 77). Die Relevanz ist in der öffentlichen Verwaltung nicht minder, der Hintergrund ist jedoch ein anderer: Bürger sind nur selten mit einer Choice- oder gar Exit-Option ausgestattet (vgl. Kap. 4.15.3.3); ihnen bleibt lediglich die Voice-Option. Das Beschwerdemanagement geht hierauf ein (vgl. Schridde 1997: 174), erschließt die Kompetenzen der Bürger (vgl. Hohn 2006: 76) und eröffnet ihnen die Rolle als Initiatoren von Innovationen (vgl. Hill 1997a: 31). Es liefert Hinweise auf ineffiziente, aus Sicht der Kunden unbefriedigende Abläufe. Konkrete Probleme können erfasst werden, die mittels Befragungen bzw. Evaluationen nicht bzw. nur zeitversetzt zu eruieren sind. Deshalb ist das Beschwerdemanagement⁵²⁶ eine wichtige Grundlage eines erfolgreichen Prozessmanagements (vgl. Töpfer 2000a: 45) und „[...] ein wesentliches Instrument für eine Qualitätsverbesserung [...]“ (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 78). Kostenersparnisse sind wahrscheinlich (vgl. Pröhl 1998: 169). Eine Entlastung der Kommunalpolitiker⁵²⁷ ist ebenso denkbar (vgl. Fleischmann 1997: 99), womit auch die Reduzierung der Eingriffe der Politik in das administrative Tagesgeschäft verbunden ist (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 76). Der Nutzen für die Bürger ist voraussichtlich größer als bei Einzeleingriffen (vgl. KGSt 1993: 16; Pook/Tebbe 2005: 146).

Kundenbeschwerden werden zwar als Indikator der Dienstleistungsqualität angesehen (vgl. Brecht 1999: 248), doch darf nicht von der Anzahl an Beschwerden auf die Kundenzufriedenheit geschlossen werden, weil sich die meisten Kunden nie⁵²⁸ beschweren (vgl. Brüggemeier 1998: 246) und nicht alle Beschwerden berechtigt sind (vgl. Brecht 1999: 249 m. H. a. Wegener 1996). Beschwerden dienen insgesamt nur als mittelfristige Steuerungsgröße (vgl. Gröske/Maier 2001: 251). Darüber hinaus blendet das Beschwerdemanagement die Wirkungsebene zumeist aus (vgl. Kersting 2004: 93). Schließlich können Beschwerden demokratische und rechtsstaatliche Rechte lediglich ergänzen (vgl. Schedler 2004a: 145; Oertzen/Hauschild 1997: 681). Die „emotionalen“ Hürden sind bei Verfassen einer Beschwerde allerdings weitaus niedriger als bei der Einreichung einer Klage, die sich ausschließlich mit der Einhaltung rechtlicher Vorgaben befasst.

Umgang mit den Ergebnissen

Der Umgang mit dem Bürgerfeedback ist ein Indikator für die Organisationskultur (vgl. Pröhl 1998: 75). Die Verantwortlichen sind häufig nicht bereit, Fehler zuzugeben oder gar publik zu machen (vgl. Dreyer/Richter 2005: 212). Beschwerden werden als unangenehm empfunden und daher oftmals

⁵²⁵ 29,9% der Städte bestätigen im HBS-Projekt die Einführung eines Beschwerdemanagements: Der Umsetzungsstand ist in Städten mit mehr als 50 TSD Einwohnern wesentlich höher (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 184).

⁵²⁶ Es empfiehlt sich die Einführung eines aktiven, an zentraler Stelle installierten Beschwerdemanagements. Der Bürgerschaft signalisieren derartige Einrichtungen die Bereitschaft zur Beschwerdebearbeitung (vgl. Brecht 1999: 248 f. m. H. a. weitere Quellen; Bogumil/Holtkamp/Kießler 2007: 13), die letztlich den betreffenden Facheinheiten obliegt.

⁵²⁷ Siehe dazu auch FN 447

⁵²⁸ In der Privatwirtschaft beschweren sich nur 4% der Unzufriedenen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 77).

nicht weitergegeben (vgl. KGSt 1996a: 21). Hierbei wird übersehen, dass Beschwerdeführer eine größere Zufriedenheit charakterisiert als Kunden, die sich nicht beschweren (vgl. Hohn 2006: 225). Werden Bürger nicht ernst genommen, nimmt das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung Schaden (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 76). Optimierungspotenziale werden ausgeblendet (s. o.) und der Sinn eines Beschwerdemanagementsystem steht infrage.

4.10.3.2 Auswertung

41,7% der Befragten bescheinigen die Einführung eines Beschwerdemanagements (Frage 10.18), wobei die Zustimmungsquote unter Bürgermeister*innen höher ist als unter Personalratsvorsitzenden. Der Implementierungsstand ist in der EWK 5 am geringsten. Ein OW-Unterschied besteht nicht (vgl. Tab. 4-55).

Beschwerdemanagement (Ja)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Beschwerdemanagement	72	41,7	0,085	47,8			38,8		0,225	34,5	50,0	40,0	41,7	100	0,009	41,8	40,0
Berücksichtigung der Beschwerden	52	61,5	0,236	77,8			52,9		0,241	52,2	83,3	75,0	54,5	0	0,212	64,6	25,0

Tab. 4-55: Beschwerdemanagement

Weniger als Zweidrittel der Teilnehmer bejahen die Berücksichtigung von Beschwerden im Entscheidungsprozess. Die Rathauschefs (77,8%), die für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung verantwortlich sind, urteilen wesentlich besser als Personalratsvorsitzende (52,9%). Beschwerden werden in den EWKn 5, wo ein Beschwerdemanagement unterdurchschnittlich oft installiert ist, und 2 erstaunlich selten beachtet (knapp über 50%).

Der Nutzen des Beschwerdemanagements wird durch die Befragung deutlich. Dort, wo ein Beschwerdemanagement eingerichtet ist, finden Beschwerden wesentlich häufiger Eingang in den Entscheidungs- und Leistungserstellungsprozess (0,351**). Mit Beschwerdemanagement werden Beschwerden in 84,2% (16), ohne nur in 46,7% (14) der Fälle beachtet.

4.11 Reformmaßnahmen im personalen Bereich

Die Modernisierung des Personalwesens ist unabhängig von den Verwaltungsreformen notwendig (vgl. Schedler/Proeller 2002: 225; Wagner 2006: 221 ff.), obgleich sich die Bemühungen auf diesem Gebiet tatsächlich stark auf die NSM-Umsetzung konzentrieren (vgl. Löffler 2003a: 257). Das Personalmanagement⁵²⁹, das alle Managementfunktionen, die sich mittelbar und unmittelbar auf die Beschäftigten einer Organisation richten (vgl. Reichard 2001a: 180), unterscheidet sich massiv von der bisherigen⁵³⁰ Personalarbeit (vgl. Lorig 2003: 97) und ist für den Erfolg der Verwaltungsreform essenziell. Es zielt „[...] darauf ab, die personalwirtschaftlichen Voraussetzungen für das neue Management zu schaffen“ (Hopp/Göbel 2004: 48), was angesichts der Tatsache, dass „[das] Personal [...] die wertvollste Ressource einer jeden Verwaltung [ist]“ (Witte 1997: 128; siehe u. a. auch Rienaß 1997: 210; Wichmann 1997: 222), angebracht ist. Andernfalls

⁵²⁹ Personalmanagement ist auf die öffentliche Verwaltung angepasst übertragbar (vgl. Reichard 2001a: 180; Herbig 1997: 559). Es umfasst die Gestaltung der personalen Rahmenbedingungen, die Personalbedarfsplanung, die -gewinnung, die -auswahl, den -einsatz, die -freisetzung, die -entwicklung, die -führung und das -kostenmanagement (vgl. KGSt 1993: 10, FN 3 m. H. a. KGSt-Bericht 1/2002, siehe dazu auch Thom/Ritz 2004: 281 ff.).

⁵³⁰ Vgl. Kap. 3.1.4

ist das gesamte Steuerungskonzept⁵³¹ gefährdet (vgl. Reichard 1994: 37), denn eine fehlerhafte Nutzung der Ressource führt zu Fehlsteuerungen sowie zu Effizienz- und Effektivitätsbarrieren (vgl. Damkowski/Precht 1995: 220). Überdies nähme die Reformumsetzung⁵³² Schaden (vgl. Srocke 2002: 97), da „[...] 'Know-how' für die Entfesselung von Selbstblockaden [...]“ (Koch 2003a: 30) innerhalb der Verwaltung fehlte. Dennoch wird das Personalmanagement nachrangig behandelt (vgl. u. a. Thom/Ritz 2004: 60; Reichard 2001a: 185; Difu 2005a: 13, 2; Banner 2006: 254; Löffler 2003a: 252). Davon sind zuvorderst Anreizsysteme bzw. eine leistungsorientierte Vergütung (vgl. u. a. Herbing 2004: 364 Frischmuth 2001b: 125; Grömig 2001a: 17) und PE-Maßnahmen (vgl. Röber 2005b: 477) betroffen. Neben erstgenannten werden im Folgenden Mitarbeitergespräche, Personalrekrutierungsverfahren und Veränderungen in der Personalstruktur thematisiert, denen eine hohe Bedeutung für das Gelingen der Reform bescheinigt wird.

4.11.1 Personalrekrutierung

Die demographische Entwicklung (vgl. eingehend dazu Deller u. a. 2004: 10 f.) erzeugt einen intensivierten Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiter (vgl. u. a. KGSt 2003: 11). Hierbei steht im Zuge des voranschreitenden Personalabbaus im öffentlichen Sektor primär der qualitative Aspekt im Vordergrund (vgl. Mauch 2005: 260). Wie auch im Reformprozess beeinflusst das Rekrutierungsverfahren die Qualität des Verwaltungspersonals und somit die (Einführung der) Neue(n) Steuerung (vgl. Speier-Werner 2006: 154). Ob der geringen Anzahl an Personalwechseln im öffentlichen Bereich und der vglw. gering ausgeprägten Handlungsmöglichkeiten des Arbeitgebers (Kündigung) sollte die Personalrekrutierung mit Bedacht erfolgen (vgl. ebd. 2006: 107), quantitativ und qualitativ vorausschauend sein (vgl. Reichard 1987: 254) sowie sich am Bild des Public Managers orientieren (vgl. ders. 1994: 65; ähnlich Hopp/Göbel 2004: 300).

Der Rekrutierungsweg⁵³³ ist in der traditionellen Verwaltung unbefriedigend (vgl. Kap. 3.1.4). Deshalb sollten u. a. neben neuen Anforderungsprofilen Verfahren für Mitarbeiter der Privatwirtschaft geöffnet werden (vgl. Clasen u. a. 1996: 55) sowie je nach Bewerberkreis spezifische Rekrutierungsverfahren⁵³⁴ zur Anwendung kommen (vgl. Kroppenstedt/Menz 1997: 544). Hinsichtlich der Rekrutierungsverfahren kann auf aus der Privatwirtschaft bekannte Konzepte⁵³⁵ zurückgegriffen werden (vgl. Reichard 1987: 258 ff.; Klimecki/Gmür 2001: 234 ff.; Mauch 2005: 263 ff.), wobei sich zum Ausgleich verschiedener Vor- und Nachteile eine Mischung diverser Instrumente anbietet (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 249).

⁵³¹ Das städtische Zielsystem sollte die Personalebene miteinbeziehen (vgl. Kap. 4.4.2).

⁵³² Zur Bedeutung der Qualifizierung im Reformkontext (vgl. Kap. 5.1.2)

⁵³³ Die Personalrekrutierung erfolgt intern und extern (vgl. dazu v. a. Klimecki/Gmür 2001: 162 ff.). Sie bieten verschiedene Vor- und Nachteile (vgl. Reichard 1987: 255). Die interne Personalrekrutierung dominiert in der öffentlichen Verwaltung bei der Führungskräftebesetzung (vgl. Mayntz 1997b: 165). V. a. neue Anforderungen und das Ziel einer neuen Verwaltungskultur rücken die externe Personalbeschaffung ins Blickfeld (vgl. Thom/Ritz 2004: 282).

⁵³⁴ Ob mit neuen Rekrutierungsverfahren die Personalpolitik überdacht wird, ist zweifelhaft (vgl. Kap. 4.11.4). Das Juristenmonopol ist schließlich ein Ergebnis der Personal- und Ausbildungspolitik (vgl. Damkowski/Precht 1998a: 23).

⁵³⁵ Das Vorstellungsgespräch ist laut Difu/DSt-Studie nach wie vor das wichtigste Auswahlverfahren. Verhaltensgestützte Verfahren wie das Assessment Center (vgl. dazu Pillmeier/Fohler-Norek: 66 ff.; Thom/Ritz 2004: 292 f.; Hopp/Göbel 2004: 311 ff.; Klimecki/Gmür 2001: 241 f.; Mauch 2005: 264 f.) nutzt rund die Hälfte der Städte (vgl. Difu 2005a: 49).

4.11.2 Anreiz- und Sanktionssysteme

Anreiz- und Sanktionssysteme sind nicht einheitlich definiert. „[Sie] können als Summe aller bewusst gestalteten Bedingungen für Mitarbeiter betrachtet werden, die [...] gewünschte Verhaltensweisen honorieren [...], unerwünschte Verhaltensweisen dagegen [...] bestrafen“ (Wolff/Lucas 2003: Sp.21). „Ein Anreiz ist dabei eine personenintern oder -extern ‚versprochene‘ Belohnung, die ein latent oder akut vorhandenes Motiv aktiviert und einen entsprechenden Spannungszustand aufbaut“ (Reichard 1987: 203), wobei „[...] ein Anreiz [...] als umso zugkräftiger [gilt], je höher die subjektive Wahrscheinlichkeit des Belohnungsempfangs (= Erwartung) und je höher der subjektive Wert der zu erwartenden Belohnung (= Valenz) eingeschätzt werden“ (ebd.: 201). Anreize verfolgen verschiedene Ziele. Sie können zur Erreichung politischer Ziele infolge der Angleichung kollektiver und individueller Interessen (vgl. Reinermann 2000: 46; Wolff/Lucas 2003: Sp.25), zur besseren Nutzung des Humankapitals sowie zur Steigerung von Arbeitszufriedenheit und -motivation⁵³⁶ beitragen (vgl. Kückelhaus 1999: 209 f.; Schedler 1993: 89 f.).

Ein Anreizsystem i. e. S. ist kein elementares Element der Neuen Steuerung. Ein Verzicht ist denkbar, wenn andere Reformelemente⁵³⁷ eine vergleichbare Anreizwirkung erzielen (vgl. Schedler/Proeller 2002: 231). Dennoch sind Anreizsysteme förderlich, weil sie die Zielrealisierung bis auf die Mitarbeiterebene honorieren und Bereitschaftsrestriktionen⁵³⁸ gegenüber den Reforminstrumenten abtragen (vgl. Brüggemeier 1998: 71). Dies setzt eine Anbindung⁵³⁹ an weitere Reformelemente voraus.

Nicht nur für das Tages-, auch für das Reformgeschäft kann ein Anreizsystem errichtet werden. „Man bringt sich in einen Wandel nur dann ein, wenn es dafür entsprechende systemische Anreize gibt“ (Müller-Stewens/Lechner 2003: 699). Intention ist es, die Ziele der Mitarbeiter in Einklang mit den Zielen der Veränderung zu bringen (vgl. Vahs 2003: 366). Zwar kann die Reformarbeit bei einer Koppelung der Leistungsbezahlung an die Reformziele womöglich schneller realisiert und besser gesteuert werden (vgl. Tondorf 1995: 13 f.), doch ist es (zu Reformbeginn) zweifelhaft, ob dies wegen der Kopplung an andere Reformbausteine (s. o.) gelingt. Nichtsdestotrotz ist zu bedenken, dass die Reformarbeit mit einem zusätzlichen Zeitaufwand verbunden ist, der entsprechend honoriert werden sollte (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 288 f.; Englich/Fisch 1999: 83 f.).

Materiellen und immateriellen Anreizen sind zu unterscheiden (vgl. v. a. Schedler 1993: 110; Wolff/Lucas 2003: Sp.27 ff.).

Monetäre Leistungsanreize meinen eine Leistungskomponente als Lohnanteil oder Leistungsprämie (vgl. Schedler 1993: 121 ff.). Die Verteilungsgerechtigkeit ist für die Akzeptanz materieller Anreize von herausragender Bedeutung (vgl. u. a. Wolff/Lucas 2003: Sp.36). Die empfundene Gerechtigkeit (vgl. dazu auch Reichard 2003a: 131; Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 80) trägt noch mehr zur Anreizerfüllung bei als die Höhe der Belohnung (vgl. Schedler 1993: 149 f.).

⁵³⁶ Vgl. Kap. 8.1.3

⁵³⁷ Vgl. dazu Kap. 4.2.1.3, 4.15.3

⁵³⁸ Damit das Anreizsystem akzeptiert wird, muss es bestimmten Gütekriterien erfüllen (vgl. dazu Schedler 1993: 98 m. H. a. Baumgartner 1992: 135; Wolff/Lucas 2003: Sp. 21, 36).

⁵³⁹ V. a. materielle Leistungsanreize bedürfen der Anbindung an leistungsstarke Instrumentarien zur Leistungsmessung und -beurteilung (vgl. Reichard 1987: 205; KGSt 1991: 30; Ridder 2001: 218 f.). Dadurch kann v. a. die Subjektivität der Leistungsbeurteilung erheblich gemindert werden (vgl. dazu Busse 2000: 274; Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 79; Schedler 1993: 156 ff.; Reichard 1987: 269 f. Oechsler/Vaanholt 1997: 534). In diesem Kontext treten vergleichbare Probleme wie bei der Ziel- bzw. Wirkungssteuerung im öffentlichen Sektor auf (vgl. dazu Kap. 2.4.4, 4.4.1, 4.8.1).

Ob monetäre Anreize überhaupt die Arbeitsmotivation und das Steuerungsergebnis positiv beeinflussen und die Bereitschaft zur Umgestaltung der Verwaltung anregen, wird kontrovers diskutiert (kritisch dazu u. a. Busse 2000: 269; Oechsler/Vaanholt 1997: 533). Vielfach wird von einer negativen Wirkung ausgegangen (vgl. Tondorf 1995: 15 f.; Bontrup 2004: 1049). Deshalb sollte das Anreizsystem zumindest nicht ausschließlich auf materiellen Anreizen beruhen (vgl. auch Thom/Ritz 2004: 347; Schaub 1997: 61; Klages 1997b: 526), ein pluralistisches Anreizsystem (vgl. Kap. 4.11.2.2) wird eher verschiedenen⁵⁴⁰ Motivationsstrukturen gerecht (vgl. Schedler 1993: 185 f.).

Vor dem Hintergrund der Finanzlage und der problemlosen Einbettung in die Reform(arbeit) sind immaterielle Anreize von herausragender Bedeutung. Unter immateriellen Anreizen sind v. a. die Angleichung der intrinsischen⁵⁴¹ Tätigkeitsinteressen und -bedürfnisse der Beschäftigten mit dem tatsächlichen Arbeitsumfeld zu verstehen. Es geht also um die Schaffung der Rahmenbedingungen, die diese positiven Erscheinungen fördern (vgl. u. a. Klages 1997b: 528). V. a. die Zeitsouveränität ist vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wertewandels ein immenser Motivationsfaktor (vgl. Schaub 1997: 61 Meixner 1998: 100 ff., Klimecki/Gmür 2001: 188 ff.). Ferner zählen hierzu u. a. Tätigkeitsgestaltung, organisatorische Gestaltung, Mitarbeiterführung und Personalentwicklung (vgl. Reichard 1987: 206; Schedler 1993: 96). Unter immaterielle Anreize können ferner Anerkennung, Kommunikation und Gruppenkohäsion subsumiert werden (vgl. Schedler 1993: 178 ff.), weshalb die Führungskräfte in besonderer Weise gefordert sind (vgl. KGSt 2002c: 31).

Obleich seit der Dienstrechtsreform 1997⁵⁴² Anreize eine Aufwertung erfuhren, ist die Umsetzung von Anreiz- und Sanktionssystemen unzureichend (vgl. Busse 2000: 272). Haushaltslage (vgl. Kap. 5.4.4.1.1) und Defizite der Leistungsmessung (vgl. auch Kap. 4.11.2.1) sind zentrale Probleme insbesondere des materiellen Moments städtischer Anreizsysteme. Dennoch ist die Realisierung immaterieller Anreize überraschend noch schwächer (vgl. Difu 2005a: 52, 54).

4.11.2.1 Bewertungsgrundlagen

Die Leistungsvergütung kann auf verschiedenen Bewertungsgrundlagen basieren (vgl. dazu Tondorf 1995: 32 ff.; Busse 2000: 273). In diesem Kontext sind Zielvereinbarungen, die sich nicht ausschließlich auf die Personalführung beziehen (vgl. Kap. 4.5), bedeutend. Die erfolgversprechendste, da objektivste und das Leistungsverhalten am ehesten an die Verwaltungsziele ausrichtende Lösung (vgl. Reinermann 2000: 45; Kückelhaus 1999: 209; Morgansky 2003: 176; Mauch 2005: 268; Busse 2000: 274 f.; Jetter 2004: 134) in Form einer Anbindung⁵⁴³ an ein Performance Ma-

⁵⁴⁰ Eine Analyse der Bedürfnisstruktur der Mitarbeiterschaft bietet sich an (vgl. ebd.: 90). Vgl. dazu Kap. 5.1.1, 5

⁵⁴¹ Die intrinsische (Tätigkeiten) und extrinsische (primär Entlohnung) Motivation sind voneinander zu trennen (vgl. u. a. Wolff/Lucas 2003: Sp.24 f.). Erstgenannte erfuhren einen Bedeutungsgewinn (vgl. Kückelhaus 1999: 220 f.) und dominiert auch im öffentlichen Dienst (vgl. Schedler 1993: 93 ff.). Sie stärkt die Selbstkontrolle (vgl. Reichard 1987: 76), ist wirkungsvoller und weniger kostspielig (vgl. ebd.: 205) sowie langfristig erfolgreicher (vgl. Fisch 2006: 220).

⁵⁴² Sie wagte erste Schritte in Richtung leistungsorientierte Bezahlung (vgl. Wagner 2006: 227). In die Besoldung wurden Leistungselemente integriert (§ 27 III BBesG, Leistungsstufenverordnung). Hierzu zählen die Einführung von Leistungsprämien und -zulagen (§ 42 a BBesG, Leistungsprämien- und -zulagenverordnung) (vgl. Kuhlmann 2006b: 86; Busse 2000: 271; Lorig 2003: 102; Oechsler/Vaanholt 1997: 530 f., 533; Bonodern/Rieger 2003: 232). Des Weiteren wurden Führungspositionen auf Zeit (§ 12b BRRG) und auf Probe (vgl. dazu Lorig 2003: 103) eingeführt, denen bei richtiger Anwendung „ein positiver Motivationseffekt“ (Reichard 2003b: 230; siehe auch KGSt 1991: 32) bescheinigt wird, da mit der Abberufung der Wegfall einer befristeten Leistungszulage und ein Ansehensverlust droht (vgl. Osner 2001: 236). Sie kann dazu beitragen, dass Führungspositionen angemessen besetzt werden (vgl. Kap. 4.14.4).

⁵⁴³ Hintergrund ist ein fehlendes Gesamtkonzept, denn die Bezahlung auf Basis der Zielerreichung setzt einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Leistung und Zielerreichung voraus (vgl. Thom/Ritz 2004: 347). Aspekte wie die Einflussbedingungen auf die Zielerreichung werden wesentlich intensiver diskutiert (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 155). Deshalb ist bei einer nicht funktionierenden Zielsteuerung, die ein abgestimmtes Instrumentenset verlangt, die Kopplung von Zielvereinbarungen und Entgelt u. U. kontraproduktiv (vgl. ebd.: 210).

nagement und der Abbildung in Zielvereinbarungen⁵⁴⁴ - die Belohnung bemisst sich an der Zielerreichung - ist jedoch bislang kaum realisiert (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 23, 156, 196; Hill 2005d: 115, Koch 1998: 443). Insofern bleiben bis auf die Mitarbeiterebene reichende Zielvereinbarungen, die Anreiz- und Sanktionssystem einerseits und Performance Management bzw. Organisationsziele andererseits verbinden, eine Zukunftsforderung (vgl. Reichard 2003b: 225).

4.11.2.2 Gestaltung des Anreiz- und Sanktionssystems

Cafeteria-System

Die Erwartungen an das Arbeitsumfeld und die Arbeit sind nahezu unüberschaubar (vgl. Speier 2002: 118). Menschen haben unterschiedliche Eigenschaften und Zielvorstellungen. Ohne die Beachtung der individuellen Präferenzstruktur, „[...] können gut gemeinte, aber falsch ausgewählte Maßnahmen geradezu kontraproduktiv und demotivierend wirken“ (Wolff/Lucas 2003: Sp.27; siehe auch Budäus 1995: 74; Reichard 1987: 200 f.). Der Deckungsgrad mit den Mitarbeiterbedürfnissen ist die entscheidende Grundlage für die Wirksamkeit eines Anreizes, weshalb die Abstimmung des Anreizsystems auf die individuellen Bedürfnisse eines jeden Mitarbeiters sinnvoll ist (vgl. Wolff/Lucas 2003: Sp.25; Reichard 2003b: 220). Deshalb ist ein breiter Ansatz, der verschiedene Anreize⁵⁴⁵ umfasst, gefragt (vgl. u. a. Reichard 1987: 205; Klimecki/Gmür 2001: 294 f.; Fisch 2006: 221 f.), sodass sich Cafeteria-Systeme anbieten (vgl. dazu Schedler 1993: 165 ff.; Wagner 2003: Sp.638). Cafeteria-Systeme sind dadurch gekennzeichnet, dass die Mitarbeiter im Rahmen eines gewissen Budgets selbst über ihre Entgeltbestandteile entscheiden können (vgl. u. a. Wolff/Lucas 2003: Sp.26; Wagner 2003: Sp.631 f.).

Der Cafeteria-Einsatz ist in der deutschen Privatwirtschaft zunehmend (vgl. Wagner 2003: Sp.633), wird in der öffentlichen Verwaltung bislang aber kaum diskutiert (vgl. Frischmuth 2001b: 137).

Teambewertung

Die Messung der mitarbeiterindividuellen Leistung ist in einer wirkungsorientierten Steuerung aufwändig (vgl. Schedler 1993: 288 f.) und oftmals nicht möglich. Daher bietet sich eine Teambewertung an (vgl. Wolff/Lucas 2003: Sp.32), die überdies der Bedeutung von Kollektivleistungen und dem Komplementärverhältnis individueller Leistungen Rechnung tragen (vgl. Budäus 2003b: 169).

Obgleich kollektive Ansätze einen Bedeutungsgewinn in der öffentlichen Verwaltung erfahren (vgl. Thom/Ritz 2006: 253) und v. a. für den Reformprozess zu präferieren sind (vgl. Englich/Fisch 1999: 102), steht weiterhin die Einzelprämierung im Vordergrund (vgl. Klages 1997b: 532). Teambewertungen fördern die Teamarbeit und die Koordination (vgl. Damkowski/Precht 1995: 224) sowie die Überschaubarkeit des Anreizsystems (vgl. Schedler 1993: 183 ff.). Ein Teamanreizsystem kann die Weitergabe impliziten Wissens unterstützen (vgl. Löffler 2003a: 256), wodurch letztlich die gemeinsame Zielerreichung verstärkt wird (vgl. Ritz 2003: 476). Das Problem des Trittbrettfahrens ist allerdings nicht zu vernachlässigen (vgl. Wolff/Lucas 2003: Sp.32).

⁵⁴⁴ Diese Option ist im TVöD vorgesehen (§ 18 IV Nr. 3; V TVöD).

⁵⁴⁵ Einen Überblick bieten Schedler (1993: 164, 167 ff., 193, 292) und Wagner (2003: Sp. 633, 635 ff.).

4.11.3 Mitarbeitergespräche

4.11.3.1 Zur Bedeutung von Mitarbeitergesprächen

Mitarbeitergespräche sollten zwischen Vorgesetzten und direkt unterstellten Mitarbeitern geführt werden (vgl. Jetter 2004: 260). Sie lösen Anordnungen ab (vgl. Haßelmann/König 1997: 49) und zählen zum „Pflichtteil jeder Kommunikationsstrategie“ (Doppler/Lauterburg 2002: 350). Mitarbeitergespräche, die unterschiedliche Inhalte⁵⁴⁶ haben (vgl. Jetter 2004: 136. ff., 285 ff.), unterscheiden sich von normalen Vorgesetzten-Mitarbeiter-Gesprächen, indem die Partner „[...] losgelöst von der Alltagssituation grundsätzliche Fragen von Führung und Zusammenarbeit analysieren und gemeinsam Lösungen finden, Leistungen würdigen, Orientierung geben und Partizipation ermöglichen“ (Mauch 1998: 51/2). Die Qualität der Mitarbeitergespräche hängt von der Qualifizierung und Motivation der Partner ab (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 115). Erst gemeinte Mitarbeitergespräche sind vorteilhaft für die Motivation und das Leistungsverhalten der Mitarbeiter (vgl. u. a. Klages 1997b: 529; Schedler 1993: 178) sowie für das Führungsverhalten der Führungskräfte (vgl. Hopp/Göbel 2004: 274; Doppler/Lauterburg 2002: 351). Ferner zielen⁵⁴⁷ Mitarbeitergespräche auf Effizienzsteigerungen sowie die Verbesserung der Organisationskultur ab. Die Ressource „Personal“ wird besser genutzt (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 118; Jetter 2004: 256).

4.11.3.2 Anforderungen

Mitarbeitergespräche sind obligatorisch

Die Verknüpfung (Ziele und Zielvereinbarung als Gegenstand des Mitarbeitergesprächs) zwischen Steuerung und Personalführung wird v. a. dort unterlassen, wo es den Vorgesetzten anheimgestellt ist, Mitarbeitergespräche zu führen (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 26 f.). Eine effektive Verpflichtung erscheint vor diesem Hintergrund notwendig, werden doch auch fix institutionalisierte Mitarbeitergespräche in der Praxis mehrheitlich nicht geführt (vgl. exemplarisch Speier-Werner 2006: 199). Sind diktierte Mitarbeitergespräche nicht unweigerlich mit einer Verbesserung des Führungsstils verbunden, sind dennoch „[verbindlich] vorgeschriebene Mitarbeitergespräche [...] eine Möglichkeit, um Kommunikation zwischen den Hierarchieebenen zu institutionalisieren“ (Regnet 2003: Sp.1004).

Qualifizierungsbedarfe und -anforderungen

Die Mitarbeiterqualifizierung ist eine zentrale Führungsaufgabe⁵⁴⁸ (vgl. Reichard 1987: 268; Schedler 1993: 191 ff.; KGSt 1996c: 26), die bislang vernachlässigt⁵⁴⁹ wurde (vgl. Meixner 1998: 119). Mitarbeitergespräche können einen wichtigen Beitrag zur Personalentwicklung leisten, indem sie die gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen sowie die Entwicklungsziele der Mitarbeiter identifizieren. Dennoch steht i. d. R. die Ist-Leistung im Fokus (vgl. Mayntz 1997b: 167), eine konsequente Analyse der Qualifizierungsanforderungen unterbleibt (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 19). Letztgenannter Aspekt wiegt besonders aufseiten des Führungskräftenachwuchs schwer: Es fehlt eine Abstimmung von Potenzialanalyse und Qualifikationsbedarf (vgl. Löffler 2003a: 254).

⁵⁴⁶ Anlass- und nicht-anlassbezogene Mitarbeitergespräche sind zu unterscheiden (vgl. Haßelmann/König 1997: 78 ff.).

⁵⁴⁷ Vgl. dazu auch Kap. 4.11.3.2, 4.16.2, 4.16.2.3, 5.2.3, 6.2.1.1, 8.1.3

⁵⁴⁸ Siehe dazu auch Kap. 4.16.2.1

⁵⁴⁹ Es kann u. U. verhindert werden, dass Führungskräfte aus Eigeninteresse fähige Mitarbeiter nicht fördern. Die Abstimmung mit den Parametern des Anreizsystems der Führungskräfte ist in diesem Kontext überlegenswert (vgl. dazu Haßelmann/König 1997: 107).

Insgesamt ist die Gefahr groß, dass Qualifizierungsmaßnahmen nicht zielgerichtet erfolgen, worunter ihre Effektivität leidet (vgl. English/Fisch 1999: 64). Insofern sind Mitarbeitergespräche ein erster Ansatzpunkt für gezielte PE-Maßnahmen (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 129). Sie liefern wichtige Hinweise für bedarfsgerechte Entwicklungs- und Förderungsmaßnahmen (vgl. Jetter 2004: 285).

Qualifizierungsmaßnahmen sollten des Weiteren bzgl. ihrer Erfolgswirkung überprüft werden, auch wenn der Abgleich von Soll und Ist schwierig ist (vgl. Bruns/Ridder 2005: 308). Deshalb wird dieser Aspekt vernachlässigt (vgl. Möltgen 2001: 197). Mitarbeitergespräche können an dieser Stelle Abhilfe schaffen (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 104; Ösze 2000: 128).

Mitarbeitergespräch befasst sich mit Zielen

Die Kommunikationsstruktur in der traditionellen Verwaltung ist defizitär (vgl. Kap. 3.1.4, 4.16.2.1), was fatale Folgen für die Identifikation der Mitarbeiter mit der Aufgabe hat (vgl. Kroppenstedt/Menz 1997: 543). Wer einen Mitarbeitertypus befürwortet, der sich mit seiner Tätigkeit auseinandersetzt und identifiziert, „[...] der muss diesem Menschen [...] die Gelegenheit bieten, sich mit Fragen des Sinns auseinander zu setzen“ (Doppler/Lauterburg 2002: 118/9). „Wer den Sinn seiner Arbeit nicht kennt, kann nicht motiviert werden“ (ebd.: 254) und setzt seine Arbeitskraft womöglich falsch ein (vgl. Jetter 2004: 131). Deshalb sind Führungskräfte aufgefordert, Mitarbeitern zum einen ihre eigenen Ziele darzustellen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 266), zum anderen Gesamtzusammenhänge und Interdependenzen aufzuzeigen und den Sinn der Arbeit der Mitarbeiter herauszustellen (vgl. Bleicher 2005: 30). Damit ist eine wichtige Voraussetzung der Neuen Steuerung angesprochen, die eine zielbezogene Führungskommunikation sowie Transparenz über Erwartungen und Anforderungen voraussetzt (vgl. Mauch 2005: 268). Das Mitarbeitergespräch ermöglicht ein einheitliches Zielverständnis (vgl. Haßelmann/König 1997: 105) und somit Motivierung und Selbstkoordination von Mitarbeitern durch die Klarheit der Ziele und Aufgaben (vgl. Fisch 2006: 221). Fernerhin sollten sich die Mitarbeiter an der Zieldiskussion beteiligen; die Abstimmung von Mitarbeiter- und Verwaltungszielen ist anzustreben (vgl. Kap. 4.4.2). Der kooperative Abschluss von Zielvereinbarungen wird dadurch ungemein erleichtert (vgl. Kap. 4.5.1).

Demnach sind Mitarbeitergespräche zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Zielsteuerungsprozesses zu führen (vgl. Meixner 1998: 57 f.; Busse 2000: 276 ff.; Reiner mann 1993: 276). Sie fungieren dadurch als ein Instrument des Verwaltungscontrolling (vgl. Mauch 1998: 52).

- Vor der Leistungserbringung: Die Verständigung auf ein Ziel gilt als Herzstück des Mitarbeitergesprächs (vgl. ebd.: 54). Es sollte in einem Zusammenhang mit dem gesamtstädtischen Zielsystem stehen (vgl. Wagner 2006: 226). In diesem Stadium ist die Vermittlerfunktion der Führungskräfte (s. o.) besonders gefragt (vgl. Fischer/Unger 2001: 143), die Zieldefinition und -operationalisierung sowie die Entwicklung von Maßnahmen zur Zielerreichung sind vordergründig.
- Während der Leistungserbringung: Auch nach dem Zielvereinbarungsabschluss sind Zwischengespräche hilfreich (vgl. Jetter 2004: 139), schließlich kann ein Feedback die Zielerreichung beeinflussen (vgl. Thom/Ritz 2004: 348).
- Nach der Leistungserbringung: Auf Basis der Zielerreichung ist die Mitarbeiterbeurteilung möglich (vgl. Mauch 1998: 58). Die Leistungsbewertung und ggf. damit verbundene Anreize werden auf eine objektivere Grundlage gestellt (vgl. Schedler 1993: 42 f.; Busse 2000: 280 f.). Sollen Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungsgespräche der Gesamtsteuerung dienen, müssen deren Inhalte transparent sein. Ein Feedback ist unbedingt notwendig (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 196 f.), zumal im Falle von Unter-/Überschreitungen Ursachenanalysen betrieben und ein Lernprozess initiiert werden sollten. Der Übergang zu Mitarbeitergesprächen vor der Leistungserstellung ist somit fließend.

Abschluss von Zielvereinbarungen

Damit Zielvereinbarungen zu dem zentralen Führungsinstrument werden, sollten Zielvereinbarungs- und Mitarbeitergespräche verschmelzen (vgl. KGSt 1998c: 16, 30; Hopp/Göbel 2004: 273; Holzrichter/Lappé 1998: 465). „Fehlt eines dieser Instrumente, ist auch das andere nur von begrenztem Wert“ (Jetter 2004: 260). Hierbei ist die Kopplung an das städtische Zielsystem zu berücksichtigen (vgl. Kap. 4.5, 4.5.1, 4.11.2.1). Damit werden der Steuerungsgedanke (s. o.) der Mitarbeitergespräche (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 25, 136) und das partizipative Moment aufgewertet. Da aber in der Praxis ein flächendeckendes Kontraktmanagement i. d. R. nicht implementiert ist (vgl. Kap. 4.5.2) und Zielvereinbarungs- und Mitarbeitergespräch kaum miteinander verbunden sind, besteht die Doppelbedeutung von Zielvereinbarungen und Mitarbeitergesprächen fort. Die Symbiose aus Neuer Steuerung und reformierter Personalführung“ gelingt nicht (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 20).

Personalbeurteilung / Verhalten

Das Mitarbeitergespräch ist der zentrale Aspekt der Personalbeurteilung (vgl. Thom/Ritz 2004: 296 ff.; Mauch 2005: 267), die Personalbeurteilung sollte Gegenstand des Mitarbeitergesprächs sein (vgl. Stein 2001: 158). Mitarbeitergespräche unterstützen angemessene Stellenbesetzungen (vgl. Jetter 2004: 254). Dies dürfte insbesondere dann zutreffen, wenn Mitarbeitergespräch in das Gesamtsteuerungssystem integriert sind (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 20 f., 196 f.).

Die Leistung eines Mitarbeiters kann bzgl. des Ergebnisses und des Verhaltens (vgl. Garvin/Roberto 2005: 69) bewertet werden, wobei zweitgenanntes zumeist ausgeblendet wird (vgl. Schedler 1993: 133). Damit werden Potenziale für einen Einstellungswandel aufgegeben (vgl. Fluhr 1997a: 37). Mitarbeitergespräche bieten u. U. einen Beitrag zur Lösung des Erfassungsproblems (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 21), was jedoch eine adäquate Vorbereitung des Führungspersonals voraussetzt (vgl. Kap. 5.1.2.4).

4.11.4 Veränderungen an der Personalstruktur

„Zur Umsetzung neuer Strategien werden neue Qualifikationen benötigt“ (Jetter 2004: 216). Daher kann ein Abrücken von der Fokussierung auf juristisch-administrativ qualifiziertes Personal den Reformprozess und die modernisierte Verwaltung voranbringen (vgl. auch Speier-Werner 2006: 154; Hopp/Göbel 2004: 296 f.; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 114 f.) und eine bewusst überdachte Personalrekrutierung die Personalentwicklung ergänzen (vgl. Jetter 2004: 216 f.). Public Management verlangt weitere Fach- und Qualifizierungsrichtungen (vgl. Kap. 2.4.2, 4.11.1, 5.1.2.3). Insbesondere die betriebswirtschaftlichen Elemente (vgl. Budäus/Finger 2001: 49 f.), das Gewährleistungsmodell (vgl. Proeller/Schedler 2005: 100) und das Personalmanagement⁵⁵⁰ (vgl. Oechsler 2003: 208) als das Dach der übrigen Bereiche benötigen entsprechend versiertes Personal.

Das vorherrschende deutsche Verwaltungsverständnis (vgl. Kap. 6) und die Betonung rechtlich einwandfreier Entscheidungen (vgl. Beer 1970: 89 f.) erzeugen die Juristendominanz⁵⁵¹ in der Rekrutierung (vgl. Budäus 1993: 170; König 2006: 25; Clasen u. a. 1996: 55). Juristen erobern „[...] eine sachlich nicht immer gerechtfertigte Vorzugsstellung [...]“ (Machura 2003b: 449). Die u. a. von

⁵⁵⁰ Da sich Denk- und Handlungsweisen in den Personalämtern kaum änderten, ist der Einsatz neuer Rekrutierungsverfahren bzgl. des Aufbrechens des Juristenmonopols zweifelhaft (vgl. Speier-Werner 2006: 210 f.; Jann 2004b: 104 f.).

⁵⁵¹ Die ostdeutschen Bundesländer kennzeichnet aufgrund der DDR-Vergangenheit weniger bzw. zeitversetzt ein „Juristenmonopol“ (vgl. Kap. 2.6). Das Verwaltungspersonal rekrutierte sich aus eher technischen und naturwissenschaftlichen Bereichen, die Durchlässigkeit zur Privatwirtschaft war ausgeprägt (vgl. Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001: 247 f.).

der Studienkommission 1973 proklamierte Heterogenität „[...] durch den Eintritt von Personen mit einer privatwirtschaftlichen Ausbildung [...]“ (Gerstlberger/Grimmer/Kneissler 1997: 87) verlief sehr schleppend. Hierin ist einerseits ein Hemmnis, andererseits ein Resultat der Verwaltungsmodernisierung zu identifizieren.

4.11.5 Auswertung

Personalrekrutierung (Frage 10.28)

Rund Zweidrittel der Personalratschefs verneinen neue Rekrutierungsmethoden (vgl. Tab. 4-56).

Einführung neuer Personalrekrutierungsverfahren	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	53	35,8					35,8		0,294	21,7	55,6	33,3	50,0	50,0	0,106	37,5	20,0

Tab. 4-56: Einführung neuer Personalrekrutierungsverfahren

Am seltensten werden neue Personalrekrutierungsmethoden⁵⁵² in den EWKn⁵⁵³ 3 (33,3%) und 5 (21,7%) eingesetzt. Aufgrund der geringen Anzahl ostdeutscher Teilnehmer (n = 5) sind die Angaben des OW-Vergleichs nicht repräsentativ, eine intensivere Verbreitung neuer Rekrutierungsverfahren in westdeutschen Städten deutet sich an (37,5% vs. 20%).

Anreiz- und Sanktionssystem (Frage 10.26)

Trotz ihrer Bedeutung verzichten die allermeisten Städte - v. a. im Kontext der Reformarbeit - auf ein Anreiz- und Sanktionssystem. 86,8% der Teilnehmer verneinen die Einführung (vgl. Tab. 4-57). Insbesondere Personalratsvorsitzende (n = 49) antworten mit „Nein“.

Einführung eines Anreizsystems	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Kein Anreizsystem	99	86,8	0,096				91,8	81,0	0,261	94,7	86,7	66,7	100	80,0	0,057	86,7	87,5
Für das Tagesgeschäft und die Verwaltungsreform	12	16,7					25,0	12,5		0	50,0	0	-	100		18,2	0
Für das Tagesgeschäft	12	66,7					50,0	76,0		100	50,0	71,4	-	0		63,6	100
Für die Verwaltungsreform	12	16,7					25,0	12,5		0	0	28,6	-	0		18,2	0

Tab. 4-57: Einführung eines Anreizsystems

Anreiz- und Sanktionssysteme finden in allen EWKn in großer Mehrheit keine Anwendung. OW-Unterschiede (Ost: n = 8) bestehen nicht.

Aufgrund dieser ernüchternden Ergebnisse wird auf eine Auswertung zur Gestaltung des Anreiz- und Sanktionssystems verzichtet, die Fallzahlen (n = 12) sind zu gering.

Mitarbeitergespräche

- Einführung (Frage 10.27)

Mitarbeitergespräche werden häufiger eingesetzt. Gut Dreiviertel⁵⁵⁴ der Befragten bestätigen sie in der Fläche. Daneben attestieren 15,5% die Erprobung in Piloten (vgl. Tab. 4-58).

⁵⁵² Nur sechs Teilnehmer konkretisieren das neue Rekrutierungsverfahren. Drei davon nennen das Assessment Center.

⁵⁵³ Der Befund, dass v. a. Großstädte neue Personalrekrutierungsverfahren anwenden (vgl. Bogumil u. a. 2007: 62), kann ob der geringen Fallzahl in der EWK 1 (n = 2) weder bestätigt noch widerlegt werden.

⁵⁵⁴ Die Werte des HBS-Projektes (62,0%; vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 162) werden deutlich übertroffen, wobei sich in der EWK-spezifischen Betrachtung durchaus Parallelen (> 75%) zeigen.

Einführung von Mitarbeitergesprächen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja, in der Fläche.	116	75,9	0,240	95,7			68,5	74,4	0,123	74,0	83,3	74,1	75,0	80,0	0,278**	79,4	33,3
Ja, in Piloten.	116	15,5		4,3			18,5	17,9		16,0	11,1	18,5	12,5	20,0		13,1	44,4
Nein.	116	8,6		0,0			13,0	7,7		0,0	5,6	7,4	12,5	0,0		7,5	22,3

Tab. 4-58: Einführung von Mitarbeitergesprächen

Die Angaben der Personalratsvorsitzenden und Reformbeauftragten unterscheiden sich kaum, Bürgermeister führen überdurchschnittlich oft den flächendeckenden Einsatz von Mitarbeitergesprächen an. Die Unterschiede in den EWKn sind sehr gering. Dagegen heben sich ostdeutsche Vertreter (n = 9) erheblich von westdeutschen Teilnehmern ab (0,278**). Erstgenannte verneinen dreimal so oft Mitarbeitergespräche, sie stimmen insbesondere einem Flächenansatz nicht zu.

- Gestaltung der Mitarbeitergespräche (Frage 10.27.1)

Mitarbeitergespräche befassen sich zumeist mit der Qualifikation der Mitarbeiter und dem Lernerfolg ergriffener Qualifizierungen (73,9% „Trifft (voll) zu“). Hohe Zustimmungswerte (61,2%) liegen ferner für die Vermittlung des Handlungsauftrages und obligatorische Mitarbeitergespräche (63,8%) vor. Mehrheitlich (55,7%) Zustimmung erfährt der Zielvereinbarungsabschluss⁵⁵⁵, doch stimmen sehr viele Teilnehmer (28,6%) diesem Item gar nicht zu. Das trifft auch auf die Erfassung der Verhaltensebene und der Personalbeurteilung zu, der rund die Hälfte der Teilnehmer gar nicht zustimmen (vgl. Abb. 4-22). Insgesamt ist nicht davon auszugehen, dass Mitarbeitergespräche in ein in sich geschlossenes Steuerungssystem eingebunden sind. Positive Wirkungspotenziale werden nicht vollends erschlossen, negative Effekte sind mancherorts nicht auszuschließen.

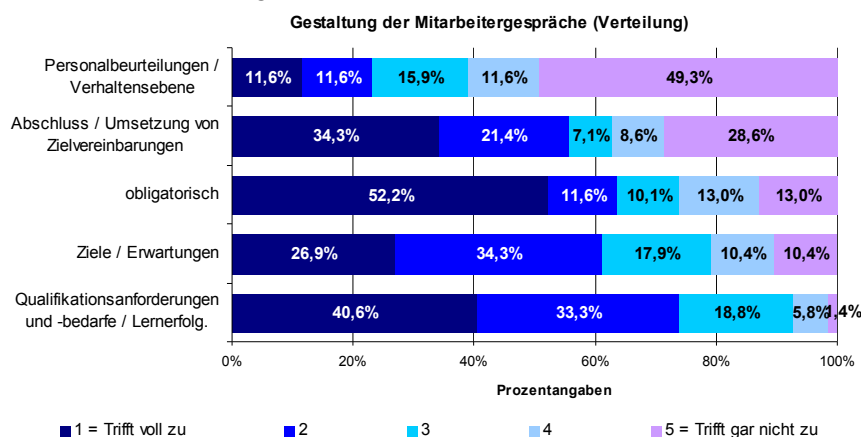


Abb. 4-22: Gestaltung der Mitarbeitergespräche

Personalratsvorsitzende bewerten die Gestaltung der Mitarbeitergespräche durchweg kritischer als Bürgermeister (Index: 2,27 vs. 2,60**; 0,322**). Ein signifikanter Wahrnehmungsunterschied stellt sich bzgl. des Items „Ziele und Erwartungen“ dar (0,353*; 1,77 vs. 2,76**). Beide Akteursgruppen sehen stimmen dem Item „Erfassung der Qualifikationsbedarfe und -erfolge“ am stärksten, der Personalbeurteilung am wenigsten zu (vgl. Tab. 4-59).

⁵⁵⁵ 90% (9) der Akteure, die Zielvereinbarungen (Frage 10.8) verneinen, verneinen auch Mitarbeitergespräche. Insgesamt gibt rund die Hälfte der Befragten (57) Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräche (Fläche/Piloten) an. 85,3% der Teilnehmer, die Zielvereinbarungen bejahen, bestätigen auch Mitarbeitergespräche (Fläche: 63,1% / 53; Piloten: 22,2% / 4). In allen Fällen, in denen Zielvereinbarungen bis auf die Mitarbeiterebene reichen (Frage 10.8.3), werden Mitarbeitergespräche geführt (23).

11 von 32 Befragten (34,4%), die die Einführung von Zielvereinbarungen verneinen, stimmen dem Abschluss von Zielvereinbarungen als Ergebnis von Mitarbeitergesprächen (voll) zu. Aufseiten derer, die Zielvereinbarungen bejahen (34), sind es 60,6% (24).

Inhalte von Mitarbeitergesprächen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Qualifikationsanforderungen und -bedarfe / Lernerfolg.	69	1,94	0,242	1,61			2,11		-0,166	2,07	2,25	1,71	1,64	1,50	0,178	1,92	2,20
Ziele / Erwartungen	67	2,43	0,353*	1,77			2,76		0,050	2,33	2,58	2,50	2,64	1,50	0,299	2,39	3,00
obligatorisch	69	2,23	0,279	2,13			2,28		-0,032	2,27	2,00	2,43	2,36	1,00	0,385*	2,16	3,20
Abschluss / Umsetzung von Zielvereinbarungen	70	2,76	0,279	2,22			3,02		0,014	2,84	2,25	2,79	3,27	1,50	0,187	2,75	2,80
Personalbeurteilungen/Verhaltensebene	69	3,75	0,279	3,57			3,85		-0,017	3,63	4,25	3,86	3,36	4,00	0,355*	3,78	3,40
Mitarbeitergesprächsindex	70	2,62	0,322**	2,27			2,80		0,020	2,62	2,67	2,67	2,65	1,90	0,107	2,60	2,92

Tab. 4-59: Inhalte von Mitarbeitergesprächen

Die Beurteilung der Mitarbeitergespräche korreliert nur schwach mit der Stadtgröße. Ostdeutsche Reformakteure (n = 5) nehmen Mitarbeitergespräche zurückhaltender wahr; massiv sind die Bewertungsdifferenzen der Items „Vermittlung von Zielen“⁵⁵⁶ und Erwartungen“ (2,39 vs. 3,00) und „obligatorischer Mitarbeitergespräche“ (2,16 vs. 3,20). Mitarbeitergespräche vernachlässigen die Personalbeurteilung in allen EWKn sowie in Ost und West.

Personalstruktur (Frage 10.25)

Die Personalstruktur hat sich nach Einschätzung von rund Dreiviertel⁵⁵⁷ der Personalratsvorsitzenden und Bürgermeister verändert (vgl. Tab. 4-60).

Veränderung der Personalstruktur	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	73	75,3	0,013	76,2			75,0		0,310	64,7	100	66,7	84,6	100	0,029	75,0	80,0

Tab. 4-60: Veränderung der Personalstruktur im Zuge der Verwaltungsreform

Die Zustimmungsquote ist in den EWKn 5 und 3 unterdurchschnittlich, Unterschiede in den Angaben von west- und ostdeutschen (n = 5) Teilnehmern bestehen nicht.

4.12 Leitbild

4.12.1 Bedeutung der Leitbildformulierung

Als Ausgangspunkt der Reformen stellen Reformleitbilder⁵⁵⁸ einen Orientierungspunkt dar (vgl. dazu auch Brüggemeier 1998: 15; Hill 1993: 32; Göbel 1997: 11; Reichard 1994: 22, 33 f.). Mangelt es einerseits in der BRD an einem einheitlichen Reformleitbild (vgl. Kap. 2.4.3, 5.1.4), das den Reformschwung intensivieren könnte (vgl. Reinermann 1994: 38), ist andererseits die Heterogenität zur Vermeidung einer Perspektivverengung⁵⁵⁹ positiv (vgl. Göbel 1999: 174; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 182). Die Fixierung auf ein fertiges Lösungsmuster erschwert eigenständiges Denken und Handeln, es droht eine Vernachlässigung der jeweiligen Rahmenbedingun-

⁵⁵⁶ 92,2% (83) der Akteure, die die Formulierung von Zielen (Frage 10.7) anführen, bejahen Mitarbeitergespräche. Insgesamt geben 91,4% (106) der Befragten Ziele und Mitarbeitergespräche (Fläche/Piloten) an.

6 von 17 Teilnehmern, die die Formulierung von Zielen gänzlich verneinen, stimmen der Vermittlung von Zielen mittels Mitarbeitergesprächen überraschend (voll) zu.

⁵⁵⁷ Damit wird der Wert der HBS-Studie (36,1%) (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 162) deutlich übertroffen.

⁵⁵⁸ Vgl. dazu auch Kap. 2.4.1, 8.1.3

⁵⁵⁹ Vgl. dazu auch Kap. 6.2.1.4

gen und zeitlichen Entwicklungsstufen (vgl. Beyer 2000: 17). Insofern ist bei der Formulierung eines Leitbildes auf die individuelle Situation vor Ort einzugehen.

Die frühzeitige Leitbilderstellung empfiehlt sich: Ein Leitbild kann den Reformverlauf beeinflussen, denn durchgreifende Reformen benötigen eine überzeugende Vision (vgl. Freudenberg 1998a: 94; Kickert 2006: 148), die ein Leitbild konkretisiert. Leitbilder sind ein zentraler Erfolgsfaktor für Veränderungsmaßnahmen (vgl. Vahs 2003: 360). Indem sich Reformziele aus dem auf Basis einer Ist-Analyse (vgl. Kap. 5.1.1) entworfenen Leitbild⁵⁶⁰ ableiten, ermöglichen Leitbilder eine zielorientierte Reformarbeit (vgl. Raffetseder 2001: 96) und die Kommunikation über den anzustrebenden Zustand, die die Einsicht in die Reformnotwendigkeit und die Reformmotivation intensivieren (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 159, 172; Vahs 2003: 342).

Ein Leitbild, das selbst keine messbaren Ziele⁵⁶¹ umfasst (vgl. Fischer/Unger 2001: 136), ist Gegenstand des normativen Managements. Ohne Anbindung an die strategische Ebene ist es unvollständig (vgl. Heinz 2000: 14, 64), seine Steuerungskraft⁵⁶² ist gering (vgl. KGSt 2000b: 26, 28). Deshalb muss es Grundlage⁵⁶³ der langfristigen strategischen Planung (vgl. KGSt 1996b: 45) bzw. Bezugspunkt der städtischen Ziele⁵⁶⁴ sein (vgl. Brecht 1999: 64; Stein 2001: 159; Ferrari/Tausch 2002: 253). Damit ist der Anspruch verbunden, dass sich Leitbilder „[...] in den Zielen und Strategien wiederfinden und bei der Strategieimplementation gemessen werden“ (Ösze 2000: 145).

4.12.2 Anforderungen an die Leitbildformulierung

Das perfekte Leitbild gibt es nicht (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 160 f.). Dennoch sind bestimmte Anforderungen⁵⁶⁵ zu beachten, die v. a. im Kontext von Steuerung und Kulturwandel nicht vernachlässigt werden dürfen. In der Praxis sind jedoch „[die] meisten Leitbilder das Papier nicht wert [...], auf dem sie geschrieben wurden“ (Müller-Stewens/Lechner 2003: 241).

Stärken / Schwächen (Selbstfindung)

Das Leitbild skizziert die Position der Stadtverwaltung in der Gesellschaft. Die kommunalen Akteure müssen sich über die Rolle der Verwaltung gemeinsam bewusst werden (vgl. Reinermann 1994: 75). Fragen wie „Welche Werte und Überzeugungen wollen wir vertreten?“ oder „Was ist unser Zweck?“ sind zu beantworten (vgl. Haßelmann/König 1997: 60; König/Berger/Feldner 2001: 142). Die formulierten Antworten (Zielvorstellungen) sollten mit den Ergebnissen einer Analyse der Ausgangslage gegenübergestellt werden. Durch den Soll-Ist-Vergleich reflektiert sich die Verwaltung selbst (vgl. Kap. 5.1.1): Entwicklungsperspektiven werden aufgezeigt, Stärken und Kernkompetenzen verdeutlicht (vgl. Reichard 2001c: 86) sowie anvisierte Veränderungen zielgerichteter angegangen (vgl. Behnke 2005: 244 f.). Tatsächlich werden die Leitbildinhalte aber zumeist intuitiv gewählt (vgl. KGSt 2000b: 26).

⁵⁶⁰ Ein Leitbild setzt sich i. d. R. aus Präambel, Kernleitbild und erweitertem Leitbild zusammen (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 242). Es umfasst inhaltlich Aussagen zum Organisationszweck sowie zu zentralen Werten, Aktivitätsfeldern und konkreten Zielen (vgl. ebd.: 239).

⁵⁶¹ Ein Leitbild spricht verschiedene Zieldimensionen an: Leistungs- und Entwicklungs-, Verhaltens- und Handlungs-, Akzeptanz- und Imageziele (vgl. Wewer 2001b: 158).

⁵⁶² Ein Leitbild hat in der Beziehung zu Mitarbeitern, Umfeld und Organisation verschiedene Funktionen (vgl. dazu Wewer 2001b: 158 f.). Verallgemeinerbar hat es eine Orientierungs-, Legitimations-, Motivationsfunktion (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 239 f.).

⁵⁶³ Leitbilder sind daher regelmäßig zu aktualisieren (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 145 f., 149 f.; Vahs 2003: 128).

⁵⁶⁴ In der Praxis sind diesbezüglich Defizite zu monieren (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 109). Ein Positivbeispiel bietet die Stadt Passau (vgl. Schmöller 2000: 128).

⁵⁶⁵ Weitere Anforderungen an die Leitbilderstellung skizziert sich u. a. Wewer (2001b: 159 f.).

Mitwirkung

Die Entstehung eines Leitbildes, das den Zusammenhalt einer Organisation stärken und ein Zusammengehörigkeitsgefühl initiieren kann (Corporate Identity), ist der Hauptgrund für die Formulierung eines Leitbildes, weshalb auf eine möglichst breite Beteiligung der Mitarbeiterschaft zu achten ist (vgl. u. a. König/Berger/Feldner 2001: 146; Wewer 2001b: 157 f.). Daneben sind Politik, Verwaltungsführung - dies ist hinsichtlich der Steuerungsfunktion des Leitbildes unabdingbar (vgl. Reichard 2001c: 86; Fischer/Unger 2001: 134 f.) - und Bürger einzubeziehen, um „[...] ein Gemeinschaftsgefühl zu entwickeln, gegenseitige Erwartungen zu erkennen und Verständnis zu fördern“ (KGSt 1996b: 45; siehe auch dies. 2000b: 11, 27) sowie mittels Interessenkongruenz den anvisierten Kulturwandel⁵⁶⁶ einzuleiten (vgl. Dumont du Voitel 1996: 35).

Das Zustandekommen des Leitbildes ist entscheidend, ob es von den Organisationsmitgliedern angenommen und verinnerlicht wird. Dies setzt eine dialogorientierte (vgl. Reiner mann 1994: 45) breite Beteiligung sowie einen hierarchieübergreifenden Diskussions- und Formulierungsprozess voraus (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 130 f.). Wird ein Leitbild verordnet, leiden Identifikation (vgl. Möltgen 2001: 204; Fluhr 1997a: 190) und Orientierungsfunktion (vgl. Schreyögg 2003: 483). Trotzdem ist das Hauptmanko von Leitbildern der Erstellungsprozess, den oftmals das Topmanagement dominiert (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 241). Zu präferieren ist das Gegenstromverfahren, das die Stärken der Bottom-up- und Top-down-Variante erschließt und deren Schwächen ausgleicht (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 241 f.; Klimecki 1997: 65; Wewer 2001b: 158).

Ausgewogener Wertemix

Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit ist ein wesentliches strategisches Ziel, doch sollten Kostengesichtspunkte das Leitbild nicht dominieren (vgl. exemplarisch Wiechers 1997: 318). Leistungen, die die Mitarbeiter am meisten motivieren (vgl. Speier 2002: 174) und die Werte, die die öffentliche Verwaltung prägen (vgl. Kap. 2.4.4), müssen im Vordergrund stehen. Des Weiteren sind Schwächen der traditionellen Verwaltung im personalpolitischen Bereich (vgl. Kap. 3.1.4) sowie im Umgang mit Bürgern (vgl. Kap. 3.2, 3.3) aufzugreifen. Ein ausgewogener Wertemix berücksichtigt ein breiteres Interessenportfolio und trägt zur Identifikation mit dem Leitbild bei.

Schriftliche Fixierung und Veröffentlichung

Die schriftliche Fixierung verschafft dem Leitbild Verbindlichkeit und Eindeutigkeit (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 146). Überdies wird damit gewährleistet, dass die Mitarbeiter, die einen Beitrag zur Umsetzung des Leitvorstellungen leisten sollen, das Leitbild und damit die Ziele kennen (vgl. Ösze 2000: 125 f.). Fernerhin wird ein Außendruck aufgebaut, der im Inneren durch eine angemessene Beteiligung und Verständigung intensiviert wird.

Verständliche und widerspruchsfreie Inhalte

Oberste Prämisse ist wegen ihrer Steuerungsfunktion die Plausibilität von Leitbildern (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 171; Müller-Stewens/Lechner 2003: 241). Ein Leitbild - v. a. ohne Anbindung an ein Zielsystem - kann nur dann zu Verbesserungen führen, wenn es von Mitarbeitern in gleicher Weise verstanden und verinnerlicht wird (vgl. Wewer 2001b: 161). Unklare Formulierungen wecken dagegen später u. U. enttäuschte Erwartungen (vgl. Stein 2001: 159).

⁵⁶⁶ Ein Leitbild ist ein wichtiges Element des Kulturwandels (vgl. Kap. 6.2.1.4). Die Mitwirkung und die Berücksichtigung der Interessen aller Betroffenen wichtig, damit Organisationskultur und Leitbild zueinander passen. Dieser Fit ist eher die Ausnahme als die Regel (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 241).

Verbindlichkeit der Inhalte

Ebenso vor dem Hintergrund der Steuerungsfunktion darf ein Leitbild nicht unverbindlich sein, es muss „belastbar“ sein. Interpretationen dürfen nicht zu viel Raum gelassen werden. Allerdings werden Leitbilder vielerorts diesem Anspruch nicht gerecht, weil sie zu allgemein gehalten sind (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 83; Bals/Hack 2002: 112). Eine verhaltensändernde Wirkung bleibt aus (vgl. KGSt 2000b: 27).

Identifikation

Leitbilder können motivieren und positive Effekte auslösen, wenn sich die Akteure mit dem Leitbild identifizieren (vgl. Hopp/Göbel 2004: 54, 56). Dadurch kann die Selbstkontrolle gestärkt werden (vgl. Bartölke/Grieger 2003: Sp. 784). Ohne Identifikation⁵⁶⁷ - wie in der Praxis dominant - ist das Mitarbeiterhandeln nicht leitbildgeleitet (vgl. KGSt 2000b: 26), was primär Folge eines nicht partizipativen Formulierungsprozesses ist (vgl. Töpfer 2000b: 365).

4.12.3 Auswertung

Formulierung eines Leitbildes (Frage 10.1)

Deutlich mehr als Zweidrittel der Befragten bejahen die Leitbildformulierung (vgl. Tab. 4-61).

Entwicklung eines Leitbildes	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	186	70.4	0.161	74.1	75.0	66.7	61.1	80.5	0.174	68.3	87.1	64.1	64.0	75.0	0.130	72.5	52.6

Tab. 4-61: Entwicklung eines Leitbildes

Personalratsvorsitzende (61,1%) und Vorsitzende der Minderheitsfraktion (66,7%) verneinen ein Leitbild häufiger als andere Reformakteure. Insbesondere Reformbeauftragte führen ein Leitbild sehr oft an (80,5%). Diese Unterschiede sind u. U. auf eine unterschiedliche Beteiligung an der Leitbilderstellung und eine fehlenden Veröffentlichung des Leitbildes zurückzuführen.

Leitbilder sind in allen EWKn weit verbreitet. In der EWK 4 ist der Implementierungsgrad besonders groß (87,1%). Bestätigen fast Dreiviertel der westdeutschen Befragten ein Leitbild, sind es unter den ostdeutschen Befragten (n = 19) nur 52,6%.

Beachtung der Anforderungen (Frage 10.1.1)

Leitbilder sind zumeist schriftlich verfasst und veröffentlicht (93,8% „Trifft (voll) zu“). Stimmt eine Mehrheit der Beteiligung an der Erstellung (64,2%), die Verständlichkeit und Widerspruchsfreiheit (63,0%) sowie einem breiten Wertemix (62,7%) noch zu, unterbleibt allzu oft eine Auseinandersetzung mit Stärken und Schwächen (36,3%) und die Erstellung eines verbindlichen Leitbildes (46,8%). Obwohl mehr oder weniger die zuvor angesprochenen Bedingungen erfüllt sind, identifizieren sich die kommunalen Akteure nach Einschätzung der Teilnehmer nicht ausreichend mit dem Leitbild. Das Lager derer, die die Identifikation als gering einstufen (38,8%), ist größer als das derjenigen, die von einer Identifikation mit dem Leitbild ausgehen (33,3%) (vgl. Abb. 4-23).

⁵⁶⁷ In Bad Kreuznach (vgl. Fluhr 1997b: 121 f.) und Offenburg (vgl. Bogumil u. a. 2007: 311) wird das Leitbild als von oben vorgegeben empfunden, weshalb sich die Mitarbeiter nicht am Leitbild orientieren.

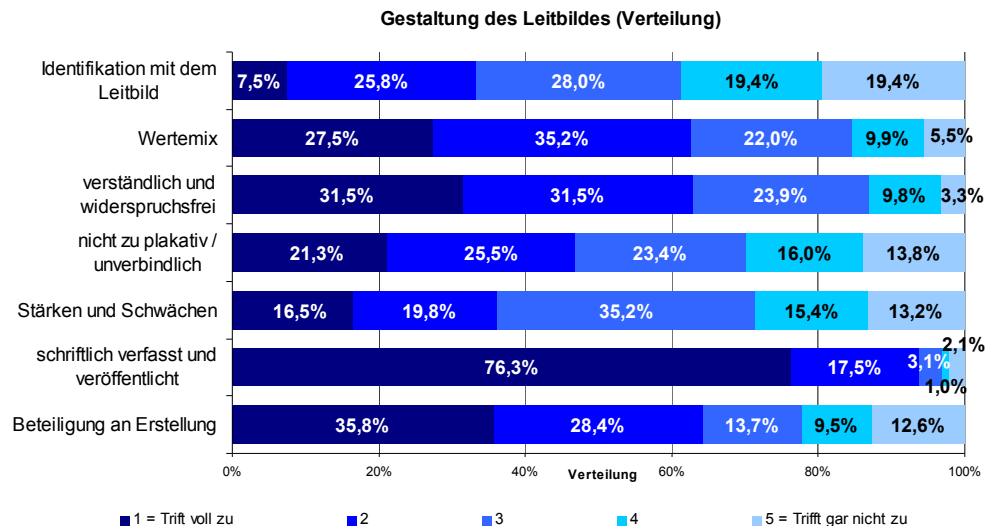


Abb. 4-23: Gestaltung des Leitbildes

Personalratsvorsitzende (Index: 2,95) und Minderheitsfraktionsführer (2,95) stimmen der Erfüllung der angefragten Kriterien weniger zu als Bürgermeister (2,16) und Mehrheitsfraktionsvorsitzende (1,93). Die Leitbildgestaltung im Allgemeinen (0,441**) und die Beteiligung an der Leitbilderstellung im Speziellen (0,484**) stehen mit dem Akteursstatus in einer starken statistisch signifikanten Beziehung. Mitarbeiter und Minderheitsfraktionen sind schwächer an der Erarbeitung des Leitbildes beteiligt als die Mehrheitsfraktionen und die Verwaltungsführung. Daneben bemängeln Vorsitzende des Personalrates und der Minderheitsfraktion eine „Ansprache von Stärken und Schwächen“ sowie die „Plakativität und Unverbindlichkeit“. Obgleich die genannten Akteure die Leitbilderstellung kritischer sehen als Bürgermeister, bewerten letztgenannte die Identifikation der kommunalen Akteure fast genauso zurückhaltend. Alle Akteure beurteilen dieses Item am schwächsten (vgl. Tab. 4-62). Die Wirkung des Leitbildes sowohl für die reformierte Verwaltung als auch für den Reformprozess ist daher vermutlich schwach.

Gestaltung des Leitbildes	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Beteiligung an Erstellung	95	2,35	0,484**	1,37	2,05	3,00	2,63		0,124	2,10	2,45	2,81	2,62	1,75	0,170	2,39	1,86
schriftlich verfasst und veröffentlicht	97	1,35	0,395	1,15	1,33	1,71	1,22		-0,188	1,45	1,20	1,25	1,29	1,50	0,078	1,37	1,14
Stärken und Schwächen	91	2,89	0,382	2,79	2,26	3,27	3,06		0,010	2,83	2,89	3,47	2,92	1,33	0,188	2,92	2,57
nicht zu plakativ / unverbindlich	94	2,76	0,347	2,50	2,11	3,17	3,00		0,103	2,55	2,84	3,40	2,93	1,33	0,233	2,83	1,86
verständlich und widerspruchsfrei	92	2,22	0,346	2,05	1,85	2,62	2,28		-0,048	2,19	2,28	2,71	1,92	1,50	0,122	2,24	2,00
Wertemix	91	2,31	0,441*	2,11	1,74	3,09	2,20		-0,017	2,28	2,17	2,73	2,36	1,67	0,094	2,31	2,29
Identifikation mit dem Leitbild	93	3,17	0,425	3,10	2,32	3,43	3,55		0,093	2,95	3,56	3,56	3,21	1,67	0,183	3,20	2,86
Leitbildindex	97	2,44	0,441**	2,16	1,93	2,95	2,56		0,049	2,34	2,49	2,88	2,48	1,51	0,117	2,47	2,08

Tab. 4-62: Gestaltung des Leitbildes

Die Leitbildformulierung korreliert nicht mit der Stadtgröße. Die Identifikation mit dem Leitbild ist in den kleineren und mittleren Städten besonders kritisch.

Ostdeutsche Teilnehmer (n = 7) bestätigen stärker die Erfüllung der abgefragten Kriterien als westdeutsche Akteure (Index: 2,47 vs. 2,08). Markante OW-Unterschiede bestehen bei der Frage nach der Verbindlichkeit der Inhalte sowie der Beteiligung an der Leitbilderstellung.

Mit Ausnahme der schriftlichen Fixierung und der Veröffentlichung des Leitbildes, also Anforderungen, die fast alle Teilnehmer bestätigen, korrelieren die Kriterien der Leitbilderstellung signifikant

mit der Leitbildidentifikation⁵⁶⁸. Deshalb sollte zukünftig der Leitbilderstellung größere Aufmerksamkeit zuteilwerden.

4.13 E-Government - Internet - Ratsinformationssystem

Verschiedenste Reformbemühungen, die im Zusammenhang mit IuK-Technologie stehen, werden unter „Electronic Government“ (E-Government⁵⁶⁹) zusammengefasst (siehe auch Karger/Rüß/Scheidt 2005: 136). Darunter zu verstehen⁵⁷⁰ ist „[...] die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ (Reinermann/Lucke 2002: 1). Es verfolgt zum einen nach innen und nach außen gerichtete Ziele⁵⁷¹ und erfasst daher zum anderen sowohl Prozesse innerhalb der Verwaltung als auch die Beziehungen zur Außenwelt. In der Außenbeziehung umfasst E-Government⁵⁷² neben der Beziehung zur Bürgerschaft und anderen Behörden die „[...] Schaffung abgestimmter Rahmenbedingungen zur Förderung innovativer Geschäftsmodelle in der Wirtschaft“ (Scheer/Kruppke/Heib 2003: 17; ähnlich Asghari 2004: 181).

E-Government hat mittlerweile eine enorme Bedeutung im Reformprozess eingenommen und „[...] ist heute die wichtigste Triebkraft für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung“ (Lenk 2006: 325; ähnlich Fisch 2008: 74 f.). Eine reforminitiiierende Wirkung haben IuK-Technologien dennoch nicht (vgl. Kraemer 1995: 185 f.). NPM bzw. NSM haben den Weg für E-Government bereitet (vgl. Schedler/Proeller 2002: 244; Hill 2002: 30), wobei letztgenanntes „[...] keine Alternative zur Verwaltungsmodernisierung, sondern eine Ergänzung“ (Bals/Hack 2002: 120) ist. Ohne Verwaltungsreform⁵⁷³ kann E-Government nicht erfolgreich sein (vgl. Hill 2003: 12; ders. 2005c: 73; Kubicek 2006: 462). Obgleich Reformbemühungen intensiv betrieben werden, ist der Umsetzungsstand des E-Government ernüchternd. Eine Verbindung beider Reformstränge unterbleibt oftmals (vgl. Scheer/Kruppke/Heib 2003: 31; Reinermann 1993: 7; Karger/Rüß/Scheidt 2005: 138 f.).

4.13.1 Potenziale des Internets

E-Government-Anwendungen werden auf kommunaler Ebene i. d. R. unter dem Schlagwort „Virtuelles Rathaus“ diskutiert (vgl. Hoeker 2006: 87). Obgleich E-Government mehr als die Internet-

⁵⁶⁸ Beteiligung: 0,353**, Veröffentlichung: -0,099, Selbstfindung: 0,568**, Verständlichkeit: 0,426**, Wertemix: 0,538** (vgl. Anhang#Leitbild)

⁵⁶⁹ Seit geraumer Zeit wird zwischen E-Government und E-Governance unterschieden. E-Governance ist der weitere und ungeklärtere Begriff, der funktional die Effektivierung, Organisation und demokratische Öffnung aller Phasen des politischen Prozesses umfasst (vgl. Lenk 2006: 328 m. H. a. ders. 2004; siehe auch Reinermann/Lucke 2002: 10 ff.). E-Governance schließt E-Government mit ein und zielt auf die Gestaltung sämtlicher Lebensbereiche mittels IuK-Technologie ab (vgl. Hoeker 2006: 84 f.).

⁵⁷⁰ Ähnlich Karger/Rüß/Scheidt (2005: 136), Asghari (2004: 180), Kubicek (2006: 453) und Kubicek/Wind (2002: 11)

⁵⁷¹ E-Government-Aktivitäten verfolgen ein Zielbündel, ohne auf ein konkretes Ziel fokussiert zu sein (vgl. Scheer/Kruppke/Heib 2003: 36, 151; KGSt 2002a: 12; Grimmer 1995: 170).

⁵⁷² Es können E-Workflow und E-Democracy (vgl. Reinermann/Lucke 2002: 2 ff.) bzw. E-Administration, E-Participation und E-Procurement (vgl. Hoeker 2006: 85) unterschieden werden.

⁵⁷³ Ohne vorausgehende Reorganisation bleiben die erweiterten Möglichkeiten der IuK-Technologie ungenutzt (vgl. u. a. Kubicek 2006: 455, Gerstlberger/Grimmer/Kneissler 1997: 101), IuK-Projekte scheitern. Eine „E-Bürokratie“ (Hill 2005c: 76) droht. Die Erfolgswirksamkeit der IuK setzt einen Organisationsumbau voraus (vgl. Scheer 1995: 32 f.; Asghari 2004: 181; Kubicek/Wind 2002: 12; Beyer 2005: 200), damit die sog. Machtverstärkerthese nicht gegenüber der Katalysatorthese dominiert (vgl. Beyer 2005: 192 f.; Naschold 1993: 86; Wegener 1998a: 78; Kraemer 1995: 201).

präsenz ist, macht das Internet E-Government überhaupt erst möglich (vgl. KGSt 2002a: 9). Das Internet bietet diverse Vorteile für Politik, Verwaltung und Bürger (vgl. Reinermann/Lucke 2002: 11; Reinermann 2002: 183; Bogumil 2003c: 124 f.), die durch die zunehmende Verbreitung des Internets⁵⁷⁴ eine Aufwertung erfahren. Da nicht alle Menschen das Internet (adäquat) nutzen können, ist die Internetstrategie aber nur parallel zu bestehenden Verfahren anzuwenden (vgl. u. a. Hoeker 2006: 88 f.; KGSt 2002b: 52; Banner 2001b: 30; Hill 2003: 8, 10 f.; Karger/Rüß/Scheidt 2005: 140). Informationen, die sowohl von intern als auch von extern (vgl. dazu auch KGSt 2002b: 29) genutzt werden können, können je nach Lebenslage bereitgestellt und gesammelt werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Nachfragesituation, die über die Zuständigkeit der Stadtverwaltung hinweg gehen kann (vgl. ebd.: 13). Die Eingabe erfolgt seitens des Bürgers nur einmal zentral zeit- und ortsungebunden (vgl. Kubicek/Wind 2002: 11 f.; Hill 2005b: 61). Die Nachfrageorientierung ist v. a. bei der „Integration“, was die simultane Erledigung mehrerer (zusammenhängender) Leistungen zu meint, ausgeprägt. Integration kann auf der horizontalen Ebene (einmalige Dateneingabe bei Inanspruchnahme mehrerer Leistungen) und der vertikalen Ebene⁵⁷⁵ (Verbindung mehrerer Herstellungsketten) installiert werden (vgl. KGSt 2002b: 20; Kubicek 2006: 457). Auf einer dritten Dimension ist neben der Abwicklung der Verwaltungsleistung auch die monetäre Transaktion (z. B. Gebühren) denkbar. Die Vorteile für den Nutzer sind im Falle der horizontalen Integration, für die Verwaltung im Fall der vertikalen Integration am größten (vgl. Kubicek 2006: 457 f.). Ganzheitliche Portale (vgl. dazu Reinermann 2002: 191; KGSt 2002b: 35) sind jedoch eher spärlich⁵⁷⁶ realisiert (vgl. Beyer 2005: 203; Scheer/Kruppke/Heib 2003: 31, 149 f.; Kubicek/Wind 2002: 11), wobei auf ein beiderseitiges angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis⁵⁷⁷ zu achten ist (vgl. Hill 2003: 10 f., 31).

Information

Im Vordergrund der Internetstrategien steht zumeist die Informationsfunktion (vgl. KGSt 2002b: 31; Schedler/Proeller 2002: 242). Der Bürger in seinen vielseitigen Rollen kann sich über unterschiedliche Sachverhalte informieren und dadurch einen (unnötigen) persönlichen Kontakt mit der Verwaltung vermeiden bzw. vorbereiten (vgl. KGSt 2002b: 64 f.). Vor diesem Hintergrund sind Informationen auf den individuellen Gebrauch anzupassen (vgl. Reinermann 2002: 194).

Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Partnern

Die Verwaltung kann in unterschiedlichen Beziehungen zur Außenwelt (z. B. G2B) stehen (vgl. Karger/Rüß/Scheidt 2005: 137; Dumont du Voitel 1996: 1 f.; Reinermann/Lucke 2002: 2). Einsparpotenziale werden v. a. in G2G- und G2B-Beziehungen, weil hier keine Verhaltensänderung der Klientel notwendig ist (vgl. Reinermann 2002: 190), sowie auf dem Gebiet des Ausschreibungs- und Beschaffungswesens vermutet (vgl. Hoeker 2006: 87; Kleindiek 2001: 22 ff.; Asghari 2004: 181). Ferner bietet die IT-unterstützte Integration privater und / oder öffentlicher Anbieter in die öffentliche Leistungserstellung Steuerungs-, Effizienz- und Leistungsfähigkeitspotenziale (vgl. Brüggemeier/Wollmann 2006: 307 f., 313, 315) sowie neue Formen der organisationalen Differenzierung bei Produktion und Distribution (vgl. Brüggemeier/Röber 2003: 139; Röber 2005a: 90).

⁵⁷⁴ Ca. die Hälfte der EU-Haushalte verfügt über einen Internetzugang (vgl. Capgemini 2006: 21). In der BRD sind rund 32 Mio. Internetnutzer registriert (vgl. Asghari 2004: 180).

⁵⁷⁵ Obgleich die Formen der ämter-übergreifenden Zusammenarbeit „[...] sowohl die Effizienz erhöht als auch Mehrwert für die Öffentlichkeit [schafft], fand [sie] wenig Beachtung“ (Capgemini 2006: 21).

⁵⁷⁶ Bzgl. des Umsetzungsstandes von E-Government und der online bereitgestellten Dienstleistungen belegt die BRD im internationalen (vgl. Scheer/Kruppke/Heib 2003: 84 ff. m. H. a. Bill/Falk 2002) und europäischen (eEurope-Initiative) Vergleich (vgl. Capgemini 2006: 13, 16 ff.; dies. 2005: 11 ff.; Kubicek 2006: 458 ff.) nur einen Mittelfeldplatz.

⁵⁷⁷ Laut Fachleuten „[...] hat die ‚Elektronifizierung‘ der Verwaltung bisher weit mehr gekostet als Mittel eingespart werden konnten [...]“ (Fisch 2008: 76).

Interaktion

Interaktion meint die Integration online verfügbarer Formulare (einseitige Interaktion) bzw. online übermittelter Daten (zweiseitige Interaktion) in unveränderte Arbeitsprozesse. Die Bearbeitung ist nicht medienbruchfrei, was für den Kunden unmittelbar nur bei der einseitigen Interaktion offensichtlich ist. Die Nutzensteigerung - v. a. auf Verwaltungsseite - ist insgesamt gering (vgl. Kubicek 2006: 454; Kubicek/Wind 2002: 12; Kleindiek 2001: 25), sodass die medienbruchfreie Bearbeitung als eigentliches Ziel der E-Government-Strategie (vgl. KGSt 2002a: 10) Veränderungen an der Ablauf- und Aufbauorganisation voraussetzt (vgl. Scheer/Kruppke/Heib 2003: 40, 24; Hill 2005b: 62).

*Transaktionen*⁵⁷⁸

Transaktionen sind vollständige Online-Auftrags- und Leistungsabwicklungen (vgl. Capgemini 2006: 8; Lenk 2006: 322), die mit einem Überdenken der Organisation verbunden sind (vgl. Kubicek 2006: 454). Diese kundenorientierteste Lösung ist (deshalb) i. d. R. noch nicht⁵⁷⁹ möglich (vgl. Hoeker 2006: 87 f.; Kleindiek 2001: 25). Überdies sind weitere Kompetenzen (vgl. auch Lenk 2006: 322) und Investitionen sowohl auf Verwaltungs- als auch auf Nutzerseite notwendig (vgl. Kubicek/Wind 2002: 12 f.). Die erhofften Effizienzgewinne treten schließlich erst bei einer genügend großen Nutzermasse ein (vgl. Bogumil 2003c: 125; Kubicek/Wind 2002: 12), sodass im Kontext des bislang geringen Anteils online in Anspruch genommener Verwaltungsleistungen (vgl. Kubicek 2006: 454) Reformbemühungen in diesem Bereich nicht sehr wahrscheinlich sind. Des Weiteren sind zahlreiche Behördengänge nicht vermeidbar (vgl. Kubicek 2006: 453, 61; Banner 2001b: 30 f.), weshalb im Kontext der E-Government-Anstrengungen v. a. auf dem Gebiet personenbezogener Dienstleistungen Verwaltungsvorschriften zu überdenken sind (vgl. Kubicek/Wind 2002: 13).

Partizipation

Internettechnologien räumen Bürgern bessere Chancen ein, „[...] ihre Erfahrungen mit öffentlichen Einrichtungen und Maßnahmen hörbar zu machen [...]“ (Reinermann 2002: 196). Hierzu zählen war zweifelsohne Kontaktmöglichkeiten mit der Verwaltung und/oder Politikern, die daher unter „Partizipation“ subsumiert werden könnten (so Schedler/Proeller 2002: 243), doch bietet das Internet weitergehende Partizipationspotenziale, die einer separaten Erfassung bedürfen. Das Internet räumt nämlich Chancen zur Weiterentwicklung der Demokratie ein, indem Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen koordiniert und vernetzt sowie Öffentlichkeitsarbeit und Mitgliederwerbung betrieben werden können (vgl. Wegener 2002: 108). Damit im Zusammenhang steht die Erleichterung von Bürgerbegehren und -entscheiden (vgl. Reinermann 2002: 181 f.) sowie das E-Voting (vgl. Hill 2003: 2). Allerdings sind die Möglichkeiten des Bürger-Feedbacks⁵⁸⁰ - das in der BRD im internationalen Vergleich unterentwickelt ist (vgl. Löffler 2000: 54 m. H. a. OECD 1999) - eher realisierbar als demokratische Abstimmungsverfahren (vgl. Lenk 2006: 329 f.; Capgemini 2006: 19; Reinermann 2002: 184).

Kommunikation Öffentlichkeit - Verwaltung / Vertretungskörperschaft

Indem ein E-Mail-Verzeichnis mit allen Ratsmitgliedern und Funktionsträgern (vgl. Reinermann 2002: 180) veröffentlicht wird, wird nicht nur Kunden- bzw. Bürgerferne abgebaut (siehe „Information“), sondern auch ein engerer Kontakt mit der Außenwelt gesucht (siehe Partizipation), was De-

⁵⁷⁸ Der Sprachgebrauch zur Klassifizierung der Internetstrategien ist nicht einheitlich. Interaktion und Transaktion sind nicht unterschiedlich definiert (vgl. abweichend z. B. Schedler/Proeller 2002: 242 f.).

⁵⁷⁹ Neben Veränderungen in der Stadtverwaltung bedarf es einer „Gesamtkonzeption staatlichen und kommunalen Handelns“ (Hill 2005c: 75). Siehe dazu Kap. 5.4.2.1.1, 5.4.3.1

⁵⁸⁰ Hierzu zählen Umfragen als Formen der Leistungsplanung und des Kundenfeedbacks (vgl. Kap. 4.10.2) sowie Foren und Diskussionsgruppen (vgl. Schedler/Proeller 2002: 243). Hierbei sind das Kosten-Nutzen-Verhältnis (vgl. Bogumil 2003c: 132; Kubicek/Wind 2002: 12) und Manipulationsrisiken (vgl. Kraemer 1995: 187 f.) zu bedenken.

mokratiepotenziale in sich birgt. Allerdings sind v. a. aufseiten der Politik die Kontaktmöglichkeiten oftmals auf einzelne Funktionsträger beschränkt. Im Kontext personalisierter Wahlsysteme sind individuelle Mailaccounts überlegenswert.

Ratsinformationssystem

Der Onlinezugang zum Ratsinformationssystem kann sich auf Ratsmitglieder beschränken oder z. T. auch der Öffentlichkeit zugänglich sein. Ist der Zugang zum Ratsinformationssystem frei, steht die Stärkung der öffentlichen Meinungsbildung im Vordergrund (vgl. Reinermann 2002: 186). Indem Ratsmitglieder von zuhause auf das Ratsinformationssystem zugreifen können, können Attraktivität, Kosten und Qualität der Ratsarbeit optimiert werden. Die Vorteile des Ratsinformationssystems (vgl. Kap. 4.13.2) kommen intensiver zum Tragen.

4.13.2 Ratsinformationssystem

Bedeutung des Ratsinformationssystems

Mit einem Ratsinformationssystem, das allen Ratsmitgliedern zugänglich sein sollte (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 47 f.), erhält die Politik eine eigenständige Informationsquelle (vgl. Reinermann 2002: 186). Hierzu werden in der Verwaltung i. d. R. bereits vorhandene Informationen adressatengerecht aufbereitet und nach Bedarf zur Verfügung gestellt (vgl. Möltgen 2001: 210 f.). Die im Kontext mit der Steuerungsunterstützung formulierten Anforderungen sind zu beachten (vgl. Kap. 4.8.5). Ferner bieten sich Recherchefunktionen an (vgl. Reinermann 1995: 396; Pook/Tebbe 2005: 44).

Ein Ratsinformationssystem hat zum Ziel, die Arbeit der Mitglieder der Vertretungskörperschaft zu unterstützen (vgl. Vöhringer 2004: 391). Dieser Vorteil ergibt sich v. a. bei einem Onlinezugang (vgl. Kap. 4.13.1). Das Ratsinformationssystem ermöglicht eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft, was letztlich der Vertrauensbildung und der Steigerung der Effizienz der Rats- und Fraktionsarbeit dient (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 48 f.). Der schnelle und gezielte Zugriff auf Informationen wertet die Ratsarbeit auf und entlastet das Ehrenamt (vgl. Lang/Gronbach 1998: 166).

Trotz der Vorteile und der zahlreichen technischen Möglichkeiten sind die Fortschritte der IuK-Technik am parlamentarischen Bereich vorbeigegangen (vgl. Pede 2000: 65; Bogumil 2004a: 42; ders. 2005: 496). Anders als die Umfrage⁵⁸¹ von Vöhringer (2004: 294), wonach nur sehr wenige Städte ein Ratsinformationssystem einsetzen, bejahen dennoch 56% der Städte der DSt/Difu-Studie ein Ratsinformationssystem (vgl. Difu 2005a: 42).

Inhalte des Ratsinformationssystems

Ein Ratsinformationssystem kann wesentliche Inhalte des Berichtswesens darstellen. Hierzu zählen u. a. die Erreichung definierter Ziele, die Entwicklungen im Haushaltswesen sowie Szenarien, die an dieser Stelle nicht nochmals dargelegt werden sollen (vgl. dazu Kap. 4.8.2.3). Durch eine mögliche Anbindung des Ratsinformationssystems an die Steuerungsunterstützung ist davon auszugehen, dass die Qualität der Steuerungsunterstützung die Qualität des Ratsinformationssystems beeinflusst, denn letztgenanntes greift auf andere Informationsquellen zurück.

Denkbar ist des Weiteren die Abbildung der Sammlung bzw. Bearbeitung von Beschwerden, Anregungen und Befragungsergebnissen. Dadurch werden potenzielle Spannungen zwischen Ver-

⁵⁸¹ Sie basiert auf Interviews mit Führungskräften und einer schriftlichen Befragung unter Städten ab 5 TSD Einwohnern.

waltung und Politik abgebaut (vgl. auch Frischmuth 2001b: 89), weil die Politik stets über die Meinungen der Bürger und die darauf eingehenden Handlungen der Verwaltung informiert ist. Aufseiten der Verwaltung wird damit ferner ein gewisser Druck aufgebaut, Befragungsergebnissen und Beschwerden nachzukommen (vgl. auch Kap. 4.10.2.4, 4.10.3.1).

Schließlich kann ein Archiv von Verwaltungsvorlagen, Reden, Beschlüssen etc. bereitgestellt werden (siehe auch Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 48), was die Ratsarbeit erleichtert.

4.13.3 Auswertung

Internetstrategie (Frage 10.24)

Die Informationsfunktion steht im Vordergrund (92 Nennungen; 95,8%). Fernerhin werden die Kommunikation zwischen Umwelt und Verwaltung (76; 79,2%) sowie ein Onlinezugang zum Ratsinformationssystem⁵⁸² (72; 75,0%) sehr häufig aufgeführt. Von einer Mehrheit wird des Weiteren die Möglichkeit der Kommunikation zwischen Umwelt und Kommunalpolitik angesprochen (63; 65,6%). Mehrheitlich vernachlässigt sind Partizipationspotenziale⁵⁸³ i. e. S. (39; 40,6%) sowie Interaktion (47; 49,0%). Erhebliche Leistungs- und Effizienzsteigerungspotenziale bleiben wegen der unzureichenden webbasierten Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Leistungserstellern (17; 17,7%) und der Vernachlässigung der Transaktion⁵⁸⁴ (19; 19,8%) unerschlossen (vgl. Tab. 4-63).

Internetangebot der Stadtverwaltungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Download	96	95,8	0,079				94,4	97,6	0,177	94,4	97,6	92,9	100	100	0,063	95,5	100
Kommunikation Umwelt- und Vertretungskörperschaft	96	65,6	0,063				63,0	69,0	0,287	63,0	69,0	54,8	85,7	72,7	0,020	65,9	62,5
Transaktion	96	19,8	0,089				16,7	23,8	0,383**	16,7	23,8	11,9	35,7	18,2	0,039	19,3	25,0
Leistungserstellung mit Externen	96	17,7	0,192				11,1	26,2	0,205	11,1	26,2	11,9	14,3	27,3	0,057	17,0	25,0
Kommunikation Umwelt - Verwaltung	96	79,2	0,039				77,8	81,0	0,239	77,8	81,0	71,4	85,7	90,9	0,123	80,7	62,5
Interaktion	96	49,0	0,060				46,3	52,4	0,284	46,3	52,4	33,3	57,1	63,6	0,069	50,0	37,5
Partizipation	96	40,6	0,040				38,9	42,9	0,024	38,9	42,9	40,5	42,9	40,9	0,019	40,9	37,5
Ratsinformationssystem	96	75,0	0,024				75,9	73,8	0,169	75,9	73,8	71,4	71,4	81,8	0,171	77,3	50,0
Anzahl Inhalte (Ø)	94	4,57	0,065				4,46	4,71	0,161	4,13	4,93	5,00	4,00	6,80	0,090	4,63	4,00

Tab. 4-63: Internetangebot der Stadtverwaltungen

Die Angaben der Personalratsvorsitzenden und der Reformbeauftragten sind nahezu deckungsgleich. Letztgenannte nennen nur die Zusammenarbeit mit Externen häufiger (11,1% vs. 26,2%).

Die Informationsfunktion dominiert in allen EWKn. Transaktion und Interaktion sind v. a. in der EWK 3 unterentwickelt. Die Vertreter der EWKn 2 und 4 nennen Transaktionen am häufigsten (0,383**). Der Umfang des Internetangebots korreliert nicht signifikant mit der Stadtgröße, obgleich die Vertreter der EWK 1 (n = 5) durchschnittlich die meisten Internetinhalte bestätigen (6,80).

Die Schwerpunkte im Internetangebot sind in West- und Ostdeutschland weitgehend identisch.

⁵⁸² Der Onlinezugang zum Ratsinformationssystem wird häufiger bestätigt als das Ratsinformationssystem selbst. Die Fragen wurden unterschiedlichen Akteuren gestellt.

⁵⁸³ Es bestehen keine Zusammenhänge zwischen Befragungen (Frage 10.17) oder der Einbindung der Bürger in das Qualitätsmanagement (Frage 10.16) einerseits und onlinebasierten Partizipationsmöglichkeiten andererseits.

⁵⁸⁴ Akteure, die Transaktionen und Interaktionen zustimmen, geben eine umfassendere Implementierung wieder (Implementierungindex: 0,71 vs. 0,61, Sig. 0,059 bzw. 0,67 vs. 0,59, Sig. 0,054; NSM-Index: 1,24 vs. 1,44* bzw. 1,34 vs. 1,44).

Ratsinformationssystem (Frage 10.23, 10.23.1)

Die Einführung des Ratsinformationssystems bestätigen 65,1% der Fraktionsvorsitzenden. Die Angaben der Mehrheits- und Minderheitsvertreter unterscheiden sich nicht. Die Implementierungsquote ist in den EWKn 5 und 3 weit unterdurchschnittlich; ostdeutscher Städte (n = 8) bescheinigen die Einführung etwas zurückhaltender als westdeutsche Teilnehmer (vgl. Tab. 4-64).

Ratsinformationssystem	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Einführung	63	65,1	0,018		64,0	65,8			0,349*	50,0	81,8	54,5	80,0	100	0,008	67,3	50,0
Umsetzung kommunalpolitischer Vorhaben	41	35,9	0,025		33,3	37,5			0,454**	50,0	12,5	50,0	25,0	25,0	0,236	37,1	25,0
Archiv von Verwaltungsvorlagen, Reden, Beschlüssen etc.	41	95,1	0,051		93,8	96,0			0,259	100	88,9	100	87,5	100	0,294*	37,1	50,0
Bearbeitung von Beschwerden	41	17,9	0,157		13,3	20,8			0,175	16,7	25,0	16,7	12,5	25,0	0,092	17,1	25,0
Entwicklungen im Haushaltswesen	41	2,6	0,217		6,7	0,0			0,324	0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,128	2,9	0,0
Szenarien/Alternativen der Verwaltung	41	5,1	0,157		0,0	8,3			0,245	0	0,0	0,0	12,5	25,0	0,092	5,7	0,0
Anzahl Inhalte (Ø)	41	2,03	0,070		1,93	2,08			0,199	1,67	2,38	1,67	2,25	2,75	0,008	2,03	2,00

Tab. 4-64: Ratsinformationssystem

Ratsinformationssysteme sind relativ einheitlich und einseitig⁵⁸⁵ aufgebaut, was u. a. daran ersichtlich ist, dass Fraktionsvorsitzende nur zwei Themengebiete bejahen. Die Archivfunktion (39 Nennungen, 95,1%) dominiert. Andere Bereiche werden vernachlässigt, wozu in erster Linie die Darstellung von Entwicklungen im Haushaltswesen sowie Szenarien/Alternativen zählen.

4.14 Veränderungen der Verwaltungsorganisation

4.14.1 Bedeutung und Elemente der Reorganisation

Reorganisation

„Reorganisation umfasst die Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation [...]“ (Kammel 2003: 1346). Ablauf- und Aufbauorganisation stehen in einer engen Beziehung⁵⁸⁶, sodass sie im Verbund zu reformieren sind (vgl. u. a. Reichard 1987: 160 f.; Brüggemeier 1998: 80; KGSt 1997a: 16). Die Reorganisation⁵⁸⁷ ist ein elementares Reformthema. Sie unterstützt zum einen die Wirksamkeit anderer Reformbausteine, denn die Einführung neuer Steuerungsmechanismen ohne die Behebung der Defizite der traditionellen Bürokratie ist halbherzig (vgl. u. a. Lorenz 1998: 191; Bogumil/Kuhlmann 2004: 57; anders Klages 1998: 23). Zum anderen liefert die Reorganisation einen wichtigen Beitrag zur Aufhebung organisationaler Defizite der traditionellen Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.3) und somit zur Steigerung der Kundenorientierung (vgl. u. a. Naschold 1995: 400; Brüggemeier/Röber 2003: 128), von Effektivität und Effizienz sowie der Leistungsfähigkeit (vgl. auch Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 114, 252; Bogumil/Kißler 1997b: 157). Dennoch sind Reorganisa-

⁵⁸⁵ Deshalb wird auf eine Darstellung nach Akteuren, Einwohnern und Ost-West verzichtet.

⁵⁸⁶ Die Prozessoptimierung ist die Grundlage „[...] einer produktivitäts- und qualitätsorientierten Reorganisation“ (Brecht 1999: 233; siehe auch Scheer/Kruppke/Heib 2003: 42; KGSt 1998b: 15 f.).

⁵⁸⁷ Die Reorganisation umfasst diverse Aspekte, die nicht alle in der zugrunde liegenden Befragung behandelt werden konnten (vgl. dazu u. a. Doppler/Lauterburg 2002: 433 f.; Reichard 1987: 189 ff.; Jetter 2004: 195 ff.).

tionsbemühungen in der Praxis aus unterschiedlichen Gründen⁵⁸⁸ unzureichend (vgl. Brüggemeier/Röber 2003: 124) und oftmals uneindeutig (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 55, 113; Wiechers 1997: 328), sodass sich die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter nur wenig änderten und somit Reformenergien verschwendet wurden (vgl. Bogumil/Kißler 1997c: 130).

Aufbauorganisation

Zwar beeinflussen die Organisationsstrukturen den Organisationserfolg (vgl. Bruhn/Reichwald 2005: 132), doch mangelt es an Hinweisen für eine erfolgsgarantierende Organisationsstruktur (vgl. Kühl 2001: 86). Städte schöpfen aufgrund ihrer Organisationshoheit ein weites Gestaltungsportfolio aus (vgl. Beyer 2000: 45), sodass die städtischen Reorganisationsmaßnahmen sehr unterschiedlich ausfallen (vgl. u. a. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 110; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 91). Ein einheitliches Organisationsmodell gibt es sowohl vor als auch nach der Reform ebenso wenig (vgl. Bogumil u. a. 2007: 251 f.) wie einen einheitlichen Sprachgebrauch. Ämter bestehen oftmals mit neuer Bezeichnung fort (vgl. u. a. ebd.: 42; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 86 f.). Zwar münden Reorganisationsbestrebungen nicht selten in Fachbereichsstrukturen⁵⁸⁹, doch ist die Einordnung der Fachbereiche in die Gesamtorganisation⁵⁹⁰ und die weitere Strukturierung⁵⁹¹ der Fachbereiche unterschiedlich (vgl. Bogumil u. a. 2007: 252).

Ungeachtet dessen sind die Vermeidung von „Statushierarchien“ (Kieser/Walgenbach 2003: 160) und ein Hierarchieabbau anzustreben. „Eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur ist die organisatorische Voraussetzung dafür, dass die Kommunalverwaltung wie ein Dienstleistungsunternehmen funktionieren kann“ (KGSt 1993: 20). Infolge weniger und größerer Verwaltungseinheiten wird ein ganzheitliches Leistungsverständnis gefördert und die Koordination erleichtert (vgl. Osner 2001: 114, 153). Weniger Hierarchie macht die Verwaltung flexibler und anpassungsfähiger (vgl. Banner 2001b: 22), sie ermöglicht Effizienzsteigerungen und begünstigt die Mitarbeitermotivation⁵⁹² (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 96; Picot 1996: 42). Jede zusätzliche Hierarchiestufe schafft nämlich Motivations-, Kommunikations-, Implementations- und Übersetzungsprobleme (vgl. Osner 2001: 94; Reinermann 1994: 34). Enthierarchisierungsforderungen kommt die Praxis⁵⁹³ jedoch kaum nach (vgl. Brüggemeier/Röber 2003: 135).

Ablauforganisation

Durch die Optimierung⁵⁹⁴ arbeitsteiliger Leistungsprozesse, die vor dem Hintergrund der Wertschöpfung⁵⁹⁵ beurteilt werden (vgl. Bandemer/Hübner 2005: 179 ff.; Scheer 1995: 322 f.; Vahs

⁵⁸⁸ Vgl. dazu Kap. 5.4.4.1.1

⁵⁸⁹ Die Einführung von Fachbereichsstrukturen ist eine gängige Reformmaßnahme (vgl. auch Erben/Zeiler 2000: 36), die in der HBS-Studie mehrheitlich - v. a. mittelgroße Städte - (ansatzweise) anführt wird (vgl. Bogumil u. a. 2007: 42 f.).

⁵⁹⁰ Dezernate sind Fachbereichen oftmals übergeordnet, wie die Beispiele Offenburg (vgl. Bogumil u. a. 2007: 225 ff.), Ludwigshafen (vgl. Wiechers 1997: 319) oder Horb am Neckar (vgl. Speier/Fiederer/Klee 2000: 26) verdeutlichen.

⁵⁹¹ I. d. R. geht damit eine Reduzierung der Organisationseinheiten einher, wie die Praxisbeispiele Detmold (vgl. Bogumil u. a. 2007: 151, 184, 225) und Herten (vgl. Naschold 2000: 197) zeigen. Das Beispiel Passau veranschaulicht jedoch, dass die Zahl der Organisationseinheiten auch gesteigert werden kann (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 95).

⁵⁹² „Der Aufbau und die Struktur des Arbeitsplatzes [...] gehört heute zu den am meisten fokussierten Interventionsstrategien, wenn es um die Mitarbeitermotivation geht“ (Weinert/Scheffler 2003: Sp. 329). Die Reorganisation ist bedeutender für die Leistungsstimulation als Leistungsanreize (vgl. Ridder 2001: 220; Thom/Ritz 2004: 301). Wie die HBS-Studie zeigt, konnten Beschäftigtenmotivation und Arbeitszufriedenheit in bestimmten Teilbereichen mit organisationalen Veränderungen verbessert werden (vgl. Bogumil u. a. 2007: 304 f.). In diesem Kontext sind auch Bürgerämter (vgl. Kap. 4.14.3) zu nennen (vgl. Hibbeler 2006: 177; Gerstlberger/Grimmer/Kneissler 1997: 49 ff., 53 ff.).

⁵⁹³ In der HBS-Studie bauen 34,5% der Kommunen Hierarchieebenen flächendeckend, 26% in Teilbereichen ab (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 159; Bogumil u. a. 2007: 44).

⁵⁹⁴ Die Prozessoptimierung setzt sich zusammen aus einer Prozessanalyse (vgl. dazu Baier/Arnaut 1999: 136 ff.; Thom/Ritz 2004: 249 f.), die nach der Prozesserhebung folgt. Daran schließen Prozessgestaltung und -umsetzung an (vgl. KGSt 1998b: 28 ff.).

2003: 330), stehen zum einen die Verringerung interner und externer Schnittstellen (vgl. Brecht 1999: 19), zum anderen die Verbesserung der Durchlaufzeiten⁵⁹⁶ durch weniger Kontrollen und eine parallele Bearbeitung (vgl. Oppen/Wegener 1997: 160; Thom/Ritz 2004: 250) im Fokus. Die Maßnahmen erfolgen unter Beachtung einer strikten Ausrichtung am Kundennutzen⁵⁹⁷ (vgl. u. a. Doppler/Lauterburg 2002: 481; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 64; KGSt 2002b: 10). Unter Beachtung qualitativer Ziele (vgl. Brecht 1999: 19) können durch die Prozessorganisation somit Wirtschaftlichkeit und Qualität gleichzeitig verbessert⁵⁹⁸ werden (vgl. ebd.: 52; Töpfer 2000a: 47, 49). Insgesamt ermöglicht das Prozesskonzept⁵⁹⁹ immense Leistungs- und Effizienzgewinne, die sich angesichts der Motivationswirkung nochmals steigern können (vgl. Klages 1997b: 531). Trotz der Defizite in Strukturen und Prozessen der traditionellen Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.3) sowie der Wirkungslosigkeit diverser Reformmaßnahmen vernachlässigt die Praxis die Prozessoptimierung (vgl. u. a. Röber 2005b: 476; Andersen 2005: 93; anders Difu 2005a: 12, 37).

4.14.2 Umbau der Steuerungsunterstützung

4.14.2.1 Querschnittsämtler

Können die Querschnittsämtler in der traditionellen Verwaltung sehr stark die Arbeit und Entwicklungen der Facheinheiten beeinflussen (vgl. Kap. 3.1.2, 3.1.3), kommt auf sie im Zuge der Reorganisation im Kontext der Neuen Steuerung ein Rollenwechsel zu: Sie wandeln sich „[...] von zentralen Ressourcenverteilstellen zum zentralen Steuerungsdienst sowie zu konzeptionell und beratend arbeitenden Service-Zentren [...]“ (Reichard 1994: 54; ähnlich Banner 1998: 37; KGSt 1996a: 42).

Die Stärkung dezentralen Einheiten bedeutet nicht die gänzliche Auflösung der zentralen Aufgabenwahrnehmung. Je nach Umstand kann die Bündelung der Aufgabenerledigung wirtschaftlich (vgl. Kap. 4.7.1) und/oder kommunalverfassungsrechtlich vorgeschrieben sein. Querschnittseinheiten bleiben daher erhalten (vgl. Kap. 4.14.2.2) und agieren als interne Dienstleister (vgl. Schwarting 1997: 74 f.), die sich z. T. dem Wettbewerb stellen (vgl. Schedler 2004b: 38).

⁵⁹⁵ Eine Wertschöpfung ist gewährleistet, wenn Lieferanten einen Wertzuwachs in den Prozess eingeben (vgl. Brecht 1999: 236 f. m. H. a. weitere Quellen), also wenn Aktivitäten zur Erfüllung der Kundenanforderungen beitragen (vgl. KGSt 1998b: 12; Thom/Ritz 2004: 243). Demnach sind Blindleistungen zu streichen (vgl. Brecht 1999: 68; Bailer/Amaout 1999: 140 m. H. a. weitere Quellen).

⁵⁹⁶ Die Potenziale der Reformmaßnahmen werden unterschiedlich eingeschätzt: Die KGSt (1997a: 16) geht von einer Reduzierung der Liegezeiten auf 30% und der Produktionskosten um 20% aus. Untersuchungen in der Privatwirtschaft schätzen Wirtschaftlichkeitsgewinne auf zwischen 15 und 50% (vgl. Klages 1997b: 531; ähnlich Doppler/Lauterburg 2002: 480). Töpfer (2000a: 50) legt Daten vor, wonach 25 bis 30% der Kosten und 40 bis 60% der Durchlaufzeiten in der Privatwirtschaft reduziert werden konnten. Praxisbefunde aus der Detmolder (vgl. Bogumil u. a. 2007: 140 f.) und Offenburger Bauverwaltung (vgl. ebd.: 248) deuten auf ähnliche Leistungssteigerungen hin.

⁵⁹⁷ Dies erfordert dauerhafte Prozessoptimierungen (vgl. Hopp/Göbel 2004: 183; KGSt 1998b: 18), sodass auch Organisationsstrukturen nicht statisch sind (vgl. auch Oppen/Wegener 1997: 160).

⁵⁹⁸ Aufgrund des nachfrageorientierten Organisationszuschnitts (vgl. Osner 2001: 153; Raffetseder 2001: 102) und der Beachtung bestimmter Verfahrensstandards bzw. gesetzlicher Bestimmungen ist eine Optimierung nach rein betriebswirtschaftlichen Überlegungen in der öffentlichen Verwaltung (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 105; Thom/Ritz 2004: 118) ebenso wenig möglich wie eine idealtypische Prozesskettenoptimierung (vgl. Scheer/Kruppke/Heib 2003: 42; Thom/Ritz 2004: 110).

⁵⁹⁹ Der Prozessbegriff wird unterschiedlich definiert. Am häufigsten wird auf die Definition von Hammer/Champy (vgl. Proeller 2002: 44 m. H. a. dies. 1994: 52) zurückgegriffen, die unter einem Prozess ein Aktivitätenbündel verstehen, das einen Input benötigt und für den Kunden einen Wert erzeugt. Fernerhin werden die Konzepte der Prozessoptimierung unterschiedlich benannt (vgl. auch ebd.: 43), obgleich sie auch synonym verstanden werden können (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 480). Um sich von den Zielen und der Ausrichtung des BPR (vgl. dazu Vahs 2003: 248 sowie Kap. 5.1.7.2.2) abzuheben, wählte die KGSt (1998b: 9) bewusst den Begriff „Geschäftsprozessoptimierung“.

4.14.2.2 Zentrale und dezentrale Steuerungsunterstützung

Die Dezentralisierung verlangt eine zentrale Steuerung, um dezentrales Verwaltungshandeln zu koordinieren (vgl. Kap. 4.7.4, 4.7.6, 4.8.5). Der Zentrale Steuerungsdienst ist direkt der Verwaltungsführung unterstellt (vgl. Schedler 1996: 114), er dient primär deren Unterstützung. Ferner unterstützt er die Vertretungskörperschaft (vgl. Mastronardi 2004: 102 f.; Sensburg 2004: 36).

Abhängig von der Verwaltungsgröße ist zum einen die Organisation der zentralen Steuerung⁶⁰⁰ in entweder speziell dafür eingerichteten Einheiten oder in Querschnittsämtern (vgl. Bals/Hack 2002: 35 f.), zum anderen die Trennung⁶⁰¹ von Steuerungsunterstützung und Serviceeinheiten (vgl. KGSt 2002c: 15). Reine interne Dienstleistungsaufgaben, die keine Koordinationsfunktion haben, sollten an Serviceeinheiten abgegeben werden. Auftraggeber und Auftragnehmer werden organisatorisch getrennt (vgl. KGSt 1996d: 26). Dadurch entstehen eindeutige Funktions- und Rollenprofile sowie Budget- und Kostenklarheit (vgl. KGSt 2002c: 15; Schedler 1996: 109 f., 218).

Die Aufgaben des Zentralen Steuerungsdiensts sind vielfältig (vgl. dazu KGSt 1993: 19; Schwarting 1997: 33; Reichard 1994: 54). In jedem Fall ist darauf zu achten, dass seine Beratungsfunktion betont wird (vgl. dies. 1991: 27, 41, Schedler 2005: 419) und die dezentralen Einheiten nicht überlagert werden, damit keine „Re-Zentralisierung“ (Brecht 1999: 199) stattfindet.

Weisungsrecht des Zentralen Steuerungsdienste

Deshalb ist aufseiten der zentralen Steuerung eine neue Kommunikationskultur gefordert (vgl. Göbel 1997: 17). Ist auf eine Balance im Spannungsverhältnis von zentraler und dezentraler Steuerung zu achten (vgl. Thoenig 2003: 225), verlangt die neue Steuerungsphilosophie, dass weder aus organisatorischer Sicht die Zentrale Steuerungseinheit (vgl. Schedler 1996: 108) noch aus funktionaler Sicht die Steuerungsunterstützung (vgl. Pook/Tebbe 2005: 135, 139) gegenüber autonomen Verwaltungseinheiten weisungsbefugt ist (s. o.). Da aber die Zentralen Steuerungseinheiten im Kompetenz- und Aufgabenprofil oftmals Querschnittsämtern gleichen (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 135, 236) oder neue Machtbastionen entstehen (vgl. Richter 1997: 51), droht die Überbetonung des zentralen Moments, die die Dezentralisierungsvorteile aufzehren.

Dezentrale Controllingstellen

Die Stärkung der dezentralen Einheiten und die Auflösung von Abnahmeverpflichtungen⁶⁰² verlangt die Koordination des Leistungsbezugs und der Leistungserstellung (vgl. Schedler 1996: 115 f.). Die verschiedenen dezentralen Leitungsebenen sind zu unterstützen und mit benötigten Informationen zu versorgen (vgl. Reichard 1994: 64). Deshalb sollte auch auf der Fachebene ein entsprechendes (dezentrales) Controlling eingerichtet werden. Um zentrifugale Tendenzen zu vermeiden (vgl. Kap. 4.16.2.3), empfiehlt sich eine Zusammenarbeit von dezentraler und zentraler Steuerung (vgl. auch Kap. 4.8.1.1). Die Aufgaben der dezentralen Steuerungseinheiten ähneln denen des Zentralen Steuerungsdiensts, kommen jedoch den speziellen Anforderungen der hierarchisch nachgelagerten Ebenen entgegen (vgl. dazu Schedler 1996: 117).

⁶⁰⁰ Ein Zentrales Controlling bzw. ein Zentraler Steuerungsdienst ist mehrheitlich nicht realisiert (vgl. Erben/Zeiler 2000: 38; Difu 2005a: 33 f.; Bogumil u. a. 2007: 45).

⁶⁰¹ Vgl. dazu KGSt 1993: 34; dies. 1998d: 12; Heinz 2000: 191 f.

⁶⁰² Vgl. dazu Kap. 4.15.3.3

4.14.3 Bürgerämter

Die Idee der Bürgerämter, deren Kennzeichen ein breites Aufgabenspektrum, ein wahlfreier Zugang zu Mitarbeitern, die Bündelung von diversen Serviceleistungen, die günstige Lage, ausgedehnte Öffnungszeiten und eine umfangreiche Ausstattung sind (vgl. Witte 1997: 131), entwickelte sich losgelöst⁶⁰³ von der Reformdiskussion um das NSM. Gleichwohl wird das NSM als ihr Wegbereiter⁶⁰⁴ gesehen (vgl. Bogumil u. a. 2007: 29). Hierbei stand die Kritik an der Binnenmodernisierung im Mittelpunkt (vgl. u. a. Bogumil/Kuhlmann 2004: 58). Bürgerämter stärken die Außenorientierung der Stadtverwaltung, indem sie die „Ganzheitlichkeit des Kundenangebotes“ (Bogumil/Kißler 1998e: 84) bieten und somit „[...] die Funktion einer Visitenkarte der Verwaltung“ (Difu 2005a: 44) erfüllen. Zum einen entlasten sie die Fachämter von publikumsintensiven Aufgaben⁶⁰⁵ und Publikumskontakten, zum anderen wird die Aufteilung in anordnende und ausführende Tätigkeiten zurückgeschraubt (vgl. Bogumil/Kißler 1998e: 69 f.). Durch eine Anlaufstelle werden Mitarbeiterorientierung und -partizipation gefördert, Kosten, Zeit und Geld gespart, Verärgerungen vermieden sowie Qualität und Wirkung gesteigert (vgl. KGSt 2002b: 27 ff.; Banner 2001b: 34; Kraemer/Kaufung 2000: 96; Gerstlberger/Grimmer/Kneissler 1997: 49). Letztlich gelten Bürgerämter als Hauptinstrument zur Steigerung der Kundenorientierung (vgl. Difu 2005a: 38; Bogumil/Kuhlmann 2006: 363; Heinz 2000: 163), v. a. wenn sich die Leistungsdarbietung am Lebenslagenkonzept orientiert und über das städtische Angebot hinausgeht (vgl. KGSt 2002b: 28, 36 f., 45 f.).

4.14.4 Besetzung der Führungspositionen

Der notwendige Abbau von Hierarchieebenen geht mit einem Abbau an Führungspositionen einher (vgl. u. a. Holzrichter/Lappé 1998: 464). Daraus können negative Folgen in Form einer fortbestehenden hierarchischen Steuerung (vgl. Bogumil u. a. 2007: 152; Fleischmann 1997: 89), eines Wissensverlustes (vgl. Göbel 1997: 19) und fehlender Aufstiegsmöglichkeiten (vgl. Hopp/Göbel 2004: 338) resultieren. Dennoch ist ein Umbau der Führungsstrukturen vor dem Hintergrund des Verwaltungsneubaus und der Tatsache, dass Leitungspositionen in der Vergangenheit „unüberlegt“⁶⁰⁶ besetzt wurden (vgl. Banner 2001b: 21; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 96), angebracht.

Die Reform erfordert, dass die verbleibenden Stellen mit den richtigen Leuten besetzt sind, wozu Ausschreibungen Hinweise geben können. Da eine flächendeckende Umbesetzung in einer Organisation ausgeschlossen ist, kommt der Besetzung der Führungspositionen (vgl. dazu auch Kap. 5.5) eine herausgehobene Bedeutung zu. Hierbei ist auf die Haltung der Führungskräfte gegenüber der Reform zu achten, um die Effekte einer neuen Organisationsstruktur nicht zu dämpfen

⁶⁰³ Bürgerämter gelten als „Vorreiter bei der kommunalen Verwaltungsreform“ (Gerstlberger/Grimmer/Kneissler 1997: 53). Die Stadt Unna gilt als Pionierverwaltung in den 1980er Jahren (vgl. Lenk 2006: 324; Bogumil/Kißler 1998e: 65; Wichmann 1997: 225 jeweils m. H. a. weitere Quellen).

⁶⁰⁴ Diverse Untersuchungen weisen auf einen hohen Umsetzungsstand hin. Die Studie der Uni Gießen legt dar, dass 52% der Städte ein Bürgerbüro errichteten (vgl. Hofmann/Scholl 2000: 88). In der Difu/DSt-Studie 2004 bejahen sogar 82% der teilnehmenden Städte deren Einführung (vgl. Difu 2005a: 15, 37). Dieser hohe Implementierungsstand (> 80% im Westen) wird in der gleichen Grundgesamtheit vom HBS-Team bestätigt (vgl. Bogumil u. a. 2007: 67, 310).

⁶⁰⁵ Sie bündeln diverse Aufgaben (vgl. Gerstlberger/Grimmer/Kneissler 1997: 45) und nehmen publikumintensive Kurztätigkeiten wahr, die stark nachgefragt und innerhalb kürzester Zeit abgearbeitet werden können sowie ein geringes Maß an Spezialwissen erfordern (vgl. auch Kraemer/Kaufung 2000: 95). Bei publikumsintensiven Leistungsgewährungen ist der Aufwand größer, sie sind selten in Bürgerämter integrierbar (vgl. Bogumil/Kißler 1998e: 32).

⁶⁰⁶ Siehe dazu Kap. 3.1.4, 4.16.1.1

(vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 463). Fehlbesetzungen verursachen hohe Personalkosten; sie sind der Leistungsfähigkeit und der Motivation der Mitarbeiter abträglich (vgl. Holzrichter/Lappé 1998: 455). Sie reduzieren die Akzeptanz der Mitarbeiter gegenüber den Führungskräften (vgl. Speier-Werner 2006: 158), was letztlich Einfluss auf den notwendigen Kulturwandel (vgl. Kap. 6.2) hat. Eine angemessene⁶⁰⁷ Besetzung der Führungspositionen ist insgesamt für das Gelingen der Reform essenziell (vgl. Kap. 5.5.1).

Führungskräfte, die der Reform entgegenstehen oder dem neuen Anforderungsprofil nicht gerecht werden, sollten daher getauscht werden. Die von Thom/Ritz (2006: 255) in Betracht gezogene Personalfreisetzung⁶⁰⁸ ist wie die Degradierung von Führungskräften aus organisationsklimatischen und rechtlichen Gründen problematisch. Sie weckt Widerstände (vgl. Kap. 5.4.2, 5.4.4.1.1). Nicht zuletzt wegen ihrer Rolle im Reformprozess sind ihre Einwände ernst zu nehmen (vgl. Holzrichter/Lappé 1998: 465; Klages 1997: 166). Dennoch ist auf eine angemessene (Neu-)Besetzung der Führungspositionen zu achten. Damit einher geht die Zuweisung einer angemessenen Position ehemaliger Führungskräfte im Gesamtgefüge. Mancherorts erhalten sie andere Funktionen, wobei darauf zu achten ist, dass dadurch Probleme nicht nur verlagert werden.

4.14.5 Verwaltungsvorstand

Insbesondere Steuerungsprobleme und Ineffizienzen resultieren aus Organisationsschwächen, die bereits an der Spitze des Verwaltungsapparates erkennbar sind. Daher schlägt die KGSt (1996a: 47) ein Vorstandsmodell vor, das einerseits nicht der engen politischen Beziehung zwischen Fraktionen und Dezernenten entgegensteht, andererseits nicht den Blick für das Gesamte vernachlässigt. Das Kollegialitätsprinzip⁶⁰⁹ wird ob der Schwächen⁶¹⁰ der sektoralen Verwaltungsführung (Ressortprinzip⁶¹¹) propagiert (vgl. Banner 2001b: 32, ders. 1996: 188). Kollegialorganen wird eine höhere Ergebnisqualität bescheinigt (vgl. Buß 2002: 59), sie sind strategieorientierter.

Diesbezüglich erfolgsversprechend erscheint der sog. kollegiale ressortlose Vorstand⁶¹² (vgl. u. a. Osner 2001: 121; Banner 2006: 263 f.; ders. 2001b: 33 f.), indem die unmittelbare Weisungsbefugnis⁶¹³ aufseiten der Dezernenten gegenüber Facheinheiten aufgegeben ist. Anweisungen, Aufträge und Kontrakte werden als Kollegialorgan beschlossen (vgl. Fischer/Unger 2001: 49; Bals/Hack 2002: 25), weshalb es als Element des strategischen Managements gewertet werden

⁶⁰⁷ Die Entscheidung kann auf neuen Personalrekrutierungsverfahren basieren (vgl. Kap. 4.11.1). 360-Grad-Beurteilungen und das 360-Grad-Feedback bieten Fremdeinschätzungen (vgl. Mauch 2005: 268; Hopp/Göbel 2004: 271).

⁶⁰⁸ Fehlende Laufbahnperspektiven können durch Management Development Systeme zwischen verschiedenen Staats- und Verwaltungsebenen abgestimmt werden (vgl. Thom/Ritz 2006: 254 f.). Fernerhin wird mit Parallelhierarchien „[...] ein hohes Maß an individuellen Entwicklungsmöglichkeiten geboten, ohne dass hiermit zwingend hierarchischer Aufstieg verbunden wäre, was gerade in Zeiten betrieblicher Konsolidierung wichtig ist“ (Berthel 2000: 311).

⁶⁰⁹ Das Kollegialprinzip, d.h. die Einbindung von Beigeordneten in die Verwaltungsführung, sehen alle Gemeindeordnungen zumindest aber einer gewissen Stadtgröße vor (vgl. Holtkamp 2005: 20; Buß 2002: 59). Zu den kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben in den einzelnen Bundesländern im Allgemeinen (vgl. FN 64), zu der Beziehung zwischen Bürgermeister und Beigeordneten im Speziellen (vgl. Abb. 2-1).

⁶¹⁰ Hierzu zählt, dass Fachprobleme zulasten strategischer Fragen gehen. Die Zusammenarbeit in der Verwaltungsführung ist durch fachliche Interessen erschwert (vgl. Kap. 3.1.3). Es besteht die Tendenz zur Aufgabenexpansion und Fachbruderschaften (vgl. Banner 2001b: 35; ders. 1996: 188).

⁶¹¹ In diesem Fall schadet die Angleichung von Ausschuss- und Verwaltungsorganisation (vgl. dazu Kap. 4.14.7).

⁶¹² Zu den Aufgaben des kollegialen Verwaltungsvorstands (vgl. Fischer/Unger 2001: 48; Osner 2001: 154)

⁶¹³ Kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen (vgl. Kap. 2.2) bleiben davon unberührt. Daher funktioniert der ressortlose Verwaltungsvorstand nur auf freiwilliger Basis (vgl. Bals/Hack 2002: 25), sodass die Bewertung der Zusammenarbeit von Bedeutung ist (vgl. Kap. 7.1.1). Das politische und rechtliche Letztentscheidungsrecht des Hauptverwaltungsbeamten besteht fort.

kann (vgl. Bogumil 2001c: 168). Kollegiale ressortlose Verwaltungsvorstände stärken die Eigenverantwortung der Fachbereiche und minimieren Einzeleingriffe, sodass die Effizienz gesteigert wird. Allerdings ist mit diesem Vorstandsmodell u. U. die Schaffung einer neuen Hierarchieebene verbunden. Erfahrungen aus dem operativen Geschäft fließen weniger in strategische Entscheidungen ein, zentrifugale Tendenzen der Fachbereiche werden mitunter intensiviert (vgl. Bals/Hack 2002: 26; Fischer/Unger 2001: 49).

Der Verwaltungsvorstand mit Linienverantwortung, wobei der Dezernent nicht Leiter der nachfolgenden Ebene ist, hat sich vielerorts (häufig in NRW nach der Kommunalverfassungsreform) herausgebildet. Auf der Ebene der Verwaltungsführung ist der Vorstand in strategische Fragestellungen eingebunden, in der Beziehung zu nachgeordneten Einheiten (operative Ebene) hat er eine Weisungsbefugnis. Mit diesem Modell geht der Vorteil einer weitreichenden dezentralisierten Fach- und Ressourcenverantwortung einher. Ressortegoismen werden des Weiteren zurückgedrängt, wobei der politisch gewählte Dezernent als Ansprechpartner für Politik und Bürger erhalten bleibt. Strategische Fragen leiden lediglich, wenn die Fachbereichsleiter zugunsten ihrer Fachbereiche agieren (vgl. Fischer/Unger 2001: 51; Bals/Hack 2002: 27 f.).

Steht an der Spitze jeder Fachverwaltung ein Dezernent, der die Verantwortung trägt und zu Weisungen berechtigt ist, wird von einem generalistischen Vorstand am stärksten Abstand genommen. Dies bietet zwar den Vorteil einer klaren Verantwortungsstruktur, doch sind Nachteile in der Gefahr der Vermischung von operativen und strategischen Fragen, des Ressortegoismus zulasten des Gemeinwohls sowie in einer u. U. beschränkten dezentralisierten Fach- und Ressourcenverantwortung zu sehen (vgl. Fischer/Unger 2001: 50; Bals/Hack 2002: 26 f., Osner 2001: 97).

4.14.6 Auswertungen

Reorganisation (Frage 10.2)

Reorganisationsmaßnahmen sind fester Bestandteil der Verwaltungsreformen. 91% (171) der Befragten geben organisatorische Veränderungen an (vgl. Tab. 4-65).

Reorganisation	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	188	91,0	0,150	93,1	93,1	91,4	94,4	82,9	0,167	88,0	100	87,5	92,0	100	0,044	90,5	94,7

Tab. 4-65: Reorganisation

Die Angaben der Reformakteure unterscheiden sich kaum. Reorganisationen finden in allen EWKn in großem Maße statt. Ebenso wenig besteht ein OW-Unterschied.

Veränderung der Aufbauorganisation (Frage 10.2.1)

Die Strukturveränderungen unterscheiden sich sehr. Von einer einheitlichen Organisationsstruktur kann keine⁶¹⁴ Rede sein. Dennoch sind einige Trends zu beobachten (vgl. Abb. 4-24).

- Die Anzahl der Stadtverwaltungen, die Fachbereiche führen, hat seit Reformbeginn erheblich zugenommen.
- Dafür werden vielerorts Sachgebiete, Ämter und Abteilungen abgeschafft. Diese gehen in den meisten Fällen wohl in Fachbereichen auf.
- Die Dezernats- respektive Referatsstruktur wird weitgehend aufrechterhalten.

⁶¹⁴ Daher wurde zunächst die Frage gestellt, wie die Organisationsstrukturen vor Reformbeginn aussahen und welche Organisationsstrukturen zum Befragungszeitpunkt vorhanden sind.

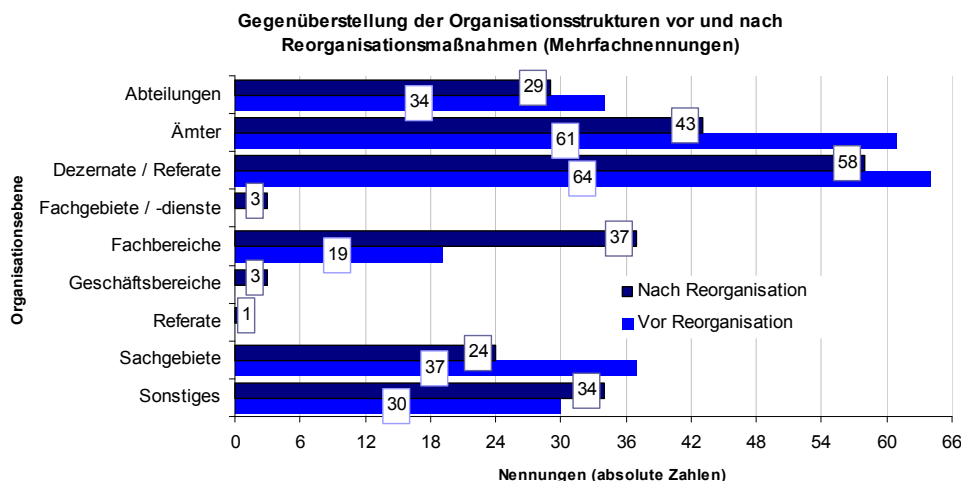


Abb. 4-24: Gegenüberstellung der Organisationsstrukturen vor und nach den Reorganisationsmaßnahmen

V. a. kleinere Städte verändern ihre Organisationsstrukturen im Zuge der Verwaltungsreform. Sie halten nicht am Ämtermodell fest. Die Befragten der EWKn 4 und 5 bescheinigen oft eine Zuwendung zu Fachbereichsstrukturen (vgl. Tab. 4-66).

Ja-Angaben in %		EWK2	EWK3	EWK4	EWK5
Fachbereich	Vorher	10,0 (1)	7,7 (1)	27,3 (3)	38,5 (10)
	Nachher	33,3 (3)	25,0 (3)	80,0 (8)	82,1 (23)
Dezernat	Vorher	100 (11)	100 (13)	92,3 (12)	93,5 (29)
	Nachher	100 (11)	100 (12)	91,7 (11)	82,8 (24)
Ämter	Vorher	100 (10)	100 (14)	91,7 (11)	89,3 (25)
	Nachher	85,7 (9)	90,0 (12)	63,6 (7)	50,0 (13)
Abteilungen	Vorher	83,3 (5)	83,3 (5)	90,9 (11)	56,5 (13)
	Nachher	83,3 (5)	66,7 (4)	90,0 (9)	50,0 (10)
Sachgebiete	Vorher	85,7 (6)	83,3 (5)	87,5 (7)	78,3 (18)
	Nachher	71,4 (5)	83,3 (5)	71,4 (5)	38,1 (8)
Sonstiges	Vorher	33,3 (2)	62,5 (5)	80,0 (8)	71,4 (15)
	Nachher	66,7 (4)	75,0 (6)	90,0 (9)	68,2 (15)

Tab. 4-66: Organisationsstrukturen nach EWKn im Vorher-Nachher-Vergleich

Der Trend des Hierarchieabbaus⁶¹⁵ bestätigt sich nicht, wenn die verschiedenen Organisationseinheiten als Hierarchieebenen zugrunde gelegt werden. Nur 14,5% führen einen Hierarchieabbau in diesem Sinn an (vgl. Abb. 4-25).

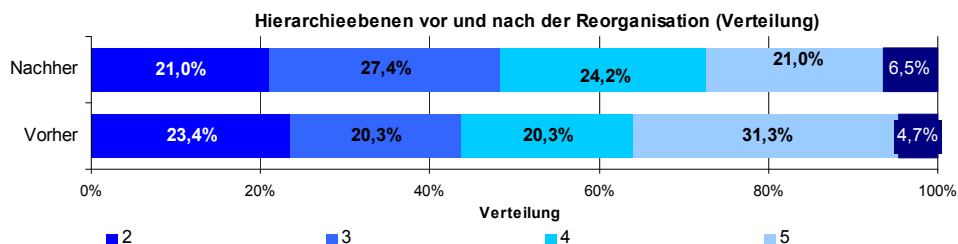


Abb. 4-25: Hierarchieebenen vor und nach der Reorganisation

Die Entwicklung der Hierarchieebenen korreliert weder mit der Stadtgröße noch mit der OW-Variablen.

⁶¹⁵ Ein Hierarchieabbau wird aus der Gegenüberstellung der Hierarchieebenen bzw. Organisationseinheiten zu Reformbeginn und zum Zeitpunkt der Befragung (Frage 10.2.1) abgeleitet.

Umbau der Steuerungsunterstützung (Frage 10.2.4_1/2)

Trotz der Kritik an Querschnittsämtern haben diese in den modernisierten Verwaltungen zumeist weiterhin Bestand. 42,3% der Befragten geben an, dass Querschnittsämter gar nicht angetastet wurden (vgl. Abb. 4-26).

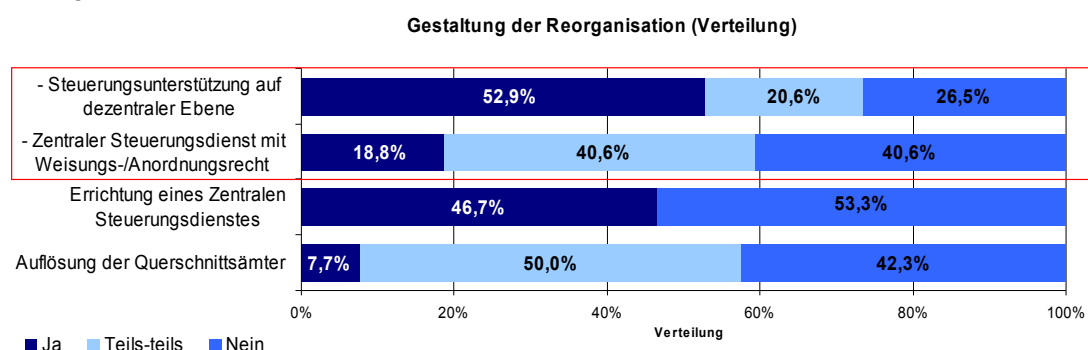


Abb. 4-26: Gestaltung der Reorganisation: Querschnittsämter und Steuerungsunterstützung

46,7% der Teilnehmer führen einen Zentralen Steuerungsdienst, der folglich zumeist neben den Querschnittsämtern installiert ist. Ihm steht mehrheitlich kein (pauschales) Weisungs- und Anordnungsrecht zu, dem nur 18,8% der Befragten uneingeschränkt zustimmen. Insofern kann sich das Anordnungsrecht auf bestimmte Sachverhalte beziehen, die u. U. im Voraus genau definiert sind. Die Installation dezentraler Steuerungsunterstützungseinheiten bestätigt überraschend eine breite Mehrheit: 52,9% der Befragten antworten mit „Ja“, 20,6% mit „Teils-teils“ Tab. 4-67).

Gestaltung der Reorganisation (Nein-Angaben)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	Nein					ZH	Nein					ZH	Nein	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Abbau von Querschnittsämtern	78	42,3	0,082	37,0			45,1		0,357**	25,7	53,3	42,9	66,7	100	0,377	41,7	50,0
Errichtung eines Zentralen Steuerungsdienstes	75	53,3	0,173	65,4			46,9		0,027	55,9	33,3	61,5	63,6	50,0	0,243*	50,0	100
- Zentraler Steuerungsdienst mit Weisungs-/ Anordnungsrecht	32	40,6	0,060	42,9			40,0		-0,240	50,0	55,6	0,0	25,0	0,0	-	40,6	-
- Steuerungsunterstützung auf dezentraler Ebene	34	26,5	0,208	11,1			32,0		0,538**	40,0	30,0	0,0	0,0	0,0	-	26,5	-

Tab. 4-67: Gestaltung der Reorganisation - Steuerungsunterstützung

Zwischen der Stadtgröße und der Veränderung der Querschnittsämter besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang (0,357**). Größere Städte halten eher an Querschnittsämtern fest als kleinere. Wie in allen EWKn mit Ausnahme der EWK 4 wird mehrheitlich auf die Errichtung eines Zentralen Steuerungsdienstes, der insbesondere in größeren Städten ein Anordnungsrecht hat, verzichtet. Dezentrale SU-Einheiten⁶¹⁶ werden von Teilnehmern kleinerer Städte häufiger verneint.

Bürgerämter (Frage 10.2.4_3)

79,5% der Befragten bestätigen die Einführung zentraler Anlaufstellen (Bürgerämter) für Bürger uneingeschränkt, nur 5,1% (4) der Befragten antwortet mit „Nein“ (vgl. Tab. 4-68). Während Zweidrittel der ostdeutschen Teilnehmer (n = 6) die Einführung von Bürgerämtern vollends bestätigen, führen rund Vierfünftel der westdeutschen Reformakteure die Implementierung an. Vertreter der EWK 2 bestätigen Bürgerämter mit Abstand am seltensten (50,0%; 6).

⁶¹⁶ Die Errichtung dezentraler Steuerungsunterstützungseinheiten steht mit der Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,471**). Im Falle der Dezentralisierung werden nur in 9,1% der Fälle (2) dezentrale Controllingeinheiten gänzlich verneint. Wird auf die Dezentralisierung verzichtet, wird in der Mehrzahl der Fälle (58,3%; 7) auch in Gänze auf dezentrale Steuerungseinheiten verzichtet.

Gestaltung der Reorganisation	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø / %	ZH	Nein					ZH	Nein					ZH	Nein	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Bürgerämter (Ø)	78	1,26	0,195	1,11			1,33		0,043	1,26	1,20	1,00	1,67	1,00	0,151	1,25	1,33
Bürgerämter (Nein; %)	78	5,1		0,0			7,8			2,9	6,7	0	16,7	0		5,6	0

Tab. 4-68: Gestaltung der Reorganisation - Bürgerämter

Führungsstellen (Fragen 10.2.4_4 / _5)

Trotz tlw. massiver Umbauten werden Kürzungen im Führungskräftebereich relativ häufig verneint (23,1%). Nur 12,1% der Befragten attestieren, dass es nicht gelungen ist, ehemaligen Führungskräften eine adäquate neue Stelle anzubieten (vgl. Abb. 4-27).

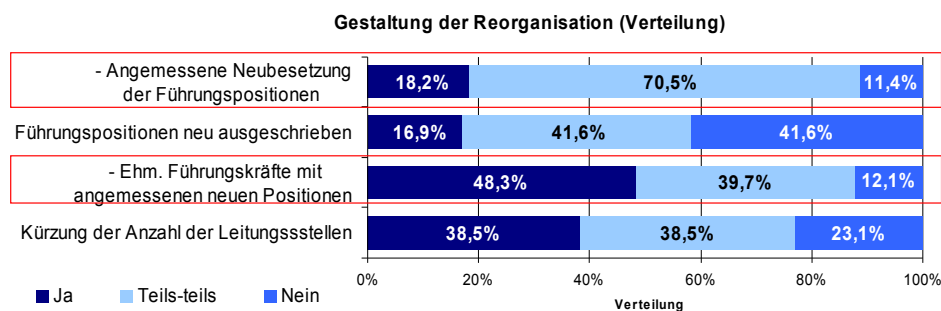


Abb. 4-27: Gestaltung der Reorganisation: Führungspositionen

Die Besetzung der Führungsstellen nach nicht reformkonformen Kriterien ist auch in der modernisierten Verwaltung nicht ausgeschlossen. Der Großteil der Reformverwaltungen (41,6%) ist nämlich den leistungs- und motivationsfördernden Weg der Führungskräfteausschreibung nicht gegangen. 16,9% der Teilnehmer antwortet mit „Ja“. Relativ bescheiden fällt die Wertung der Neubesetzung der Führungspositionen aus. Weniger als 20% zeigen sich mit der Neubesetzung der Führungspositionen rundum zufrieden.

Die Angaben der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden unterscheiden sich kaum voneinander. Allerdings stimmen ausschließlich Personalratsvorsitzende einer angemessenen (Neu-)Besetzung der Führungsstellen nicht zu (vgl. Tab. 4-69).

Gestaltung der Reorganisation (Nein)	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	Nein					ZH	Nein					ZH	Nein	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Reduzierung der Leitungsstellen	78	23,1	0,099	18,5			25,5		0,194	17,1	26,7	7,1	50,0	50,0	0,156	25,0	0
- Ehm. Führungskräfte mit angemessenen neuen Positionen	58	12,1	0,073	9,5			13,5		-0,149	10,7	0,0	25,0	16,7	0,0	0,394**	7,7	50,0
Führungspositionen neu ausgeschrieben	77	41,6	0,237	46,2			39,2		0,029	37,1	53,3	38,5	33,3	100	0,130	40,9	50,0
- Angemessene Neubesetzung der Führungspositionen	44	11,4	0,273	0,0			16,7		-0,030	13,6	0,0	0,0	25,0	0,0	0,428**	7,3	66,7

Tab. 4-69: Gestaltung der Reorganisation - Leitungsstellen und Führungspositionen

Die Stadtgröße steht mit der Gestaltung der Führungsstellen in keinem statistischen Zusammenhang. Auf eine Ausschreibung der Führungsstellen wird sehr oft in der EWK 4 verzichtet (53,3%).

Ob der geringen Anzahl ostdeutscher Fälle (n = 6 vor dem Filter) sind die Erkenntnisse zum Umgang mit Führungspositionen im Zuge der Reorganisation im OW-Vergleich nicht repräsentativ.

Verwaltungsvorstand (Frage 10.2.2)

Annähernd Dreiviertel der Befragten bestätigen einen Verwaltungsvorstand, in dem der Dezernent Linienverantwortung trägt und in Personalunion Leiter der nachfolgenden Ebenen ist. Der kollegiale, ressortlose Verwaltungsvorstand ist eine Ausnahme (vgl. Tab. 4-70).

Verwaltungsvorstand	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Linienverantwortung, Personalunion		73,3		84,6			67,3			78,8	84,6	71,4	46,2	100		76,1	25,0
Linienverantwortung, keine Personalunion	75	24,0	0,210	11,5			30,6		0,177	18,2	15,4	28,6	46,2	0,0	0,273*	21,1	75,0
Kollegialer Vorstand		2,7		3,8			2,0			3,0	0,0	0,0	7,7	0,0		2,8	0,0

Tab. 4-70: Verwaltungsvorstandstyp

In allen EWKn dominiert das Vorstandsmodell mit Linienverantwortung und Personalunion. Nur in der EWK 2 (n = 13) ist der Anteil des Modells mit Linienverantwortung und ohne Personalunion genauso groß (46,2%).

Ein OW-Vergleich unterbleibt wegen der geringen Anzahl ostdeutscher Teilnehmer (n = 4).

4.14.7 Veränderungen im Ausschusswesen

4.14.7.1 Theoretische Überlegungen und Handlungsempfehlungen

Die Glaubwürdigkeit der Reform nähme Schaden, wenn der Binnenreform keine Modernisierung der politischen Sphäre gegenüberstünde (vgl. Osner 2001: 123). Da die politische Arbeit v. a. in Ausschüssen stattfindet (vgl. u. a. Bogumil 2001c: 158), rückt die Modernisierung des Ausschusswesens⁶¹⁷ ins Blickfeld der Reformüberlegungen. Das Zusammenspiel im Entscheidungsprozess innerhalb der politischen Sphäre⁶¹⁸ (Vielzahl an Ausschüssen mit unterschiedlichen Kompetenzen, Querschnittsausschüsse) sowie mit der administrativen Sphäre (Auseinanderfallen von Ausschuss- und Verwaltungsorganisation) erweist sich als ineffizient, zeit- und kostenraubend sowie letztlich der „richtigen“ Entscheidung abträglich (vgl. KGSt 1996b: 30 f.). Deshalb sollte die Ausschussreform, die einen Beitrag zur Veränderung der Arbeits- und Verhaltensweisen⁶¹⁹ der Kommunalpolitik leistet (vgl. Bogumil 2005: 495), parallel zur Verwaltungsorganisation erfolgen (vgl. Banner 1997a: 131 f.). Allerdings haben die Ratsvertreter nur geringes Interesse⁶²⁰ an einem Umbau des Ausschusswesens.

Erweiterung der Zuständigkeiten

Die verwaltungsinterne Delegation der Fach- und Ressourcenverantwortung⁶²¹ muss auf das Ausschusswesen übertragen werden, damit dieses zentrale Prinzip der Neuen Steuerung nicht untergraben wird (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 43). Dadurch wird der chronischen Überlastung der Zentralausschüsse begegnet (vgl. Osner 2001: 156), die Bereitschaft zur Berücksichtigung finanzwirtschaftlicher Restriktionen gefördert (vgl. auch Kap. 4.2.2), folglich kurzfristige klientelorientierte Einzelfallentscheidungen gedämpft sowie externe Effekte abgebaut (vgl. Osner 2001: 123). Somit können immense Einsparungen erzielt (vgl. ebd.: 157; Möltgen 2001: 259) und die Strategieorientierung der Vertretungskörperschaft ausgebaut werden (vgl. Weiß 2002: 72).

⁶¹⁷ Bei der Gestaltung der Ausschussstruktur der Vertretungskörperschaft bestehen große Handlungsspielräume (vgl. Dieckmann 2000: 31; Liesenfeld 2000: 90). Gleichwohl machen die Kommunalverfassungen z. T. konkrete Vorgaben, sodass die abgefragten Veränderungen im Ausschusswesen nicht uneingeschränkt realisierbar sind (vgl. Anhang 11-11).

⁶¹⁸ Die fraktionsinterne Zusammenarbeit ist entsprechend zu verändern (vgl. KGSt 1996b: 31 f.).

⁶¹⁹ Vgl. dazu auch Kap. 7.3

⁶²⁰ In der VEKA-Studie stehen lediglich 47% der Ratsmitglieder Veränderungen im Ausschusswesen positiv gegenüber, 22% bestätigen derartige Maßnahmen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 42).

⁶²¹ Kommunalverfassungen räumen dies Vertretungskörperschaften ein (vgl. Sensburg 2004: 165; Buß 2002: 65).

Haupt- und Finanzausschuss widmet sich strategischen Fragen

Entsprechend einer kollegialen Verwaltungsführung ist die Bildung eines Strategie- und Ressourcenausschusses (vgl. Banner 2006: 267 f.) bzw. Koordinationsausschusses (vgl. KGSt 1996b: 32) denkbar, der mit erstgenannter eng zusammenarbeitet und als vorberatendes Gremium bei übergeordneten Fragestellungen agiert (vgl. auch Osner 2001: 124). Hierbei handelt es nicht um die klassischen Querschnittsausschüsse, die abzuschaffen sind (vgl. Banner 1997a: 132). Schließlich sind Fachausschüsse (s. o.) und Strategieorientierung zu stärken (vgl. Osner 2001: 123; Banner 2006: 266), die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker von Einzelfallentscheidungen zu entlasten (vgl. Kap. 7.2.2, 7.3) und die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung abzusichern (vgl. Kap. 7.1.1).

Reduzierung der Anzahl der Ausschüsse

Wird im Zuge der Reorganisation die Anzahl an Verwaltungseinheiten reduziert, ist wegen der Angleichung der Ausschuss- an die Verwaltungsstruktur (s. u.) ein Abbau der Ratsausschüsse anzustreben. Da damit ein Wegfall an Vorsitzendenpositionen verbunden ist (vgl. Banner 1997a: 131 f.), werden Ausschüsse nur ungern⁶²² abgeschafft (vgl. Weiß 2002: 116). Die Reduzierung der Ausschussanzahl steht ferner in enger Verbindung mit dem Ziel des Abbaus von Einzeleingriffen, da „[die] Steuerung der Verwaltung [...] dadurch übersichtlicher und effektiver“ (KGSt 1996a: 17) wird. Nicht zuletzt infolge der Eindämmung der Terminflut⁶²³ ehrenamtlicher Ratsmitglieder steigert sich ferner u. U. die Strategieorientierung (vgl. Holtkamp 2005: 15 m. H. a. Banner 1989).

Personelle Verkleinerung

Intention der Verkleinerung der Ausschüsse ist schnelleres politisches Handeln ohne Verlust an demokratischer Legitimation (vgl. Pook/Tebbe 2005: 17). Allerdings verzichten Ratsmitglieder nur ungern eine Ausschussmitgliedschaft (vgl. Bals/Hack 2002: 22). Ein weiteres Hindernis ist die Wahrung des fraktionsinternen und -übergreifenden Proporz (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 42).

Angleichung von Ausschuss- an Verwaltungsstruktur

Damit sich das System der Fraktionen und Ausschüsse der Aktionsweise des modernisierten Verwaltungssystems annähert, ist über eine Angleichung von Ausschuss- und Verwaltungsorganisation nachzudenken. Die Koordination⁶²⁴ (Strategieorientierung) verbessert sich (vgl. Osner 2001: 157). Andernfalls drohen infolge von Überschneidungen, Reibungsverlusten und verlängerten Entscheidungsprozessen (vgl. Möltgen 2001: 75 f.; Bogumil 2001c: 160) Ineffizienzen, einzelfallorientierte Entscheidungen und Blockadeanfälligkeit (vgl. u. a. Schwarting 1997: 33; Balzer 2005: 427).

Die Angleichung unterstützt Budgetierung und dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung. Sie stellt überdies die Deckungsgleichheit mit dem Produktplan (Haushaltsplan) her (vgl. Kap. 4.6.2.3), was Mehrfachberatungen vermeidet (vgl. u. a. Bals 2005: 331). Beschränken sich organisatorische Veränderungen auf die Verwaltung, nimmt der Beratungsaufwand der Ausschüsse (vgl. dazu auch Kap. 4.2.2) dagegen extrem zu (vgl. KGSt 1996a: 16).

⁶²² Kommunalverfassungen prägen das städtische Ausschusswesen formal nach eigenen Recherchen nur sehr begrenzt und stehen einer Reduzierung der Ausschussanzahl nicht entgegen. Zu vermuten ist ein indirekter Einfluss der Besetzung des Ausschussvorsitzes (vgl. Kap. 2.2.1). Ist der Bürgermeister nicht Ausschussvorsitzender, entsteht u. U. ein Drang, die Ausschussanzahl zu steigern (vgl. Holtkamp 2005: 14 f.; Bogumil 2001c: 91 m. H. a. weitere Quellen). Die statistische Analyse bestätigt dies jedoch nicht.

⁶²³ Siehe auch Kap. 7.3.5, 7.3.4

⁶²⁴ Die parallele Dezentralisierung von Kompetenzen in Ausschüssen und Verwaltung führte in Detmold zu stärkerem Ressortdenken und -egoismen (vgl. Bogumil u. a. 2007: 161).

4.14.7.2 Auswertung

Die Veränderungen im Ausschusswesen (Frage 10.3) werden nur selten uneingeschränkt bestätigt (vgl. Abb. 4-28). Sie sind insgesamt gering, sodass hier weiterhin ein enormes (konfliktreiches) Reformpotenzial vermutet wird. Das gilt zuvorderst für die zögerlich realisierte personelle Verkleinerung der Ausschüsse sowie für die Errichtung eines zentralen Strategieausschusses. Eine knappe Mehrheit nennt zumindest die Erweiterung der Zuständigkeiten (Nein: 47,8%) der Fachausschüsse sowie die Reduzierung der Ausschussanzahl (Nein: 43,3%). Am häufigsten ist die Angleichung der Ausschussstruktur an die Verwaltungsstruktur⁶²⁵ hergestellt.

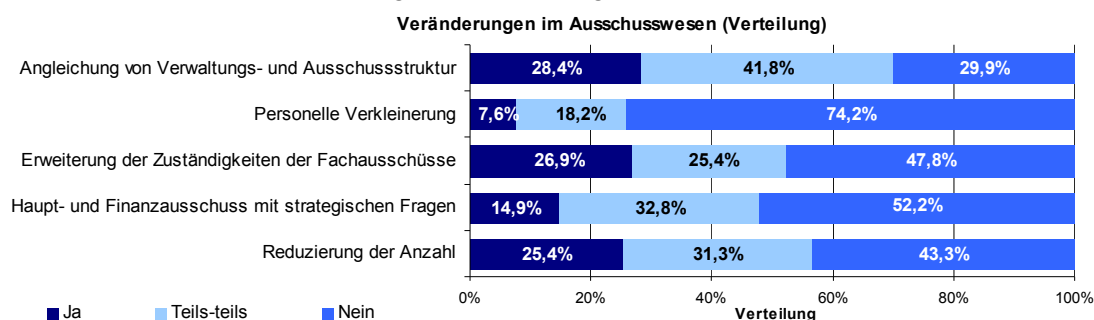


Abb. 4-28: Veränderungen im Ausschusswesen

Auf Basis der Mittelwerte unterscheiden sich die Angaben der Fraktionsvorsitzenden kaum. Werden ausschließlich die „Nein-Angaben“ zugrunde gelegt, fällt auf, dass Minderheitsfraktionsvorsitzenden die Items „Strategieausschuss“ (60,5% vs. 41,4%), „Erweiterung der Zuständigkeiten“ (55,3% vs. 37,9%) sowie „Angleichung an die Verwaltungsorganisation“ (39,5% vs. 17,2%) wesentlich kritischer als Mehrheitsfraktionsvorsitzende einstufen (vgl. Tab. 4-71).

Veränderungen im Ausschusswesen	Gesamt			Akteure					EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	% Nein	ZH	ME		MI		ZH	Ø					ZH	Ø	
					Ø	%	Ø	%		5	4	3	2	1		W	O
Reduzierung der Anzahl	67	2,18	43,9	0,149	2,14	44,8	2,21	42,1	0,081	2,14	2,09	2,46	1,90	2,75	0,029	2,17	2,22
Haupt- und Finanzausschuss mit strategischen Fragen	67	2,37	52,2	0,197	2,21	41,4	2,50	60,5	-0,169	2,50	2,18	2,54	2,40	1,50	0,170	2,34	2,56
Erweiterung der Zuständigkeiten der Fachausschüsse	67	2,21	47,8	0,180	2,03	37,9	2,34	55,3	-0,056	2,18	2,27	2,54	2,00	1,75	0,161	2,16	2,56
Personelle Verkleinerung	66	2,67	74,2	0,142	2,72	75,9	2,62	73,0	0,053	2,68	2,64	2,77	2,56	2,75	0,143	2,63	2,89
Angleichung von Verwaltungs- und Ausschussstruktur	67	2,01	29,9	0,239	1,86	17,2	2,13	39,5	0,130	1,89	1,91	2,23	2,10	2,00	0,204	2,03	1,89
Ausschussindex	67	2,29		0,167	2,19		2,36		0,044	2,28	2,22	2,51	2,20	2,15	0,222	2,27	2,42

Tab. 4-71: Veränderungen im Ausschusswesen

Die Stadtgröße korreliert nicht mit den Veränderungen im Ausschusswesen. Gleiches trifft auf den OW-Vergleich zu. Zu erwähnen ist, dass ostdeutsche Teilnehmer (n = 9) häufiger die Erweiterung der Zuständigkeiten (66,7% vs. 44,8%) und die personelle Verkleinerung der Ausschüsse (88,9% vs. 71,9%) verneinen. Die Angleichung des Ausschusswesens an die Verwaltungsorganisation ist dagegen vermehrt in westdeutschen Städten ausgeschlossen (32,8% vs. 11,9%).

⁶²⁵ Es ist nicht auszuschließen, dass die Frage falsch verstanden wurde. U. U. setzen die Teilnehmer die in der traditionellen Verwaltung beobachtbare (nicht deckungsgleiche) Angleichung damit gleich.

4.15 Neuordnung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung

4.15.1 Gewährleistungsstaat

Das Gewährleistungsmodell (vgl. dazu auch Vesper 2002: 155; Reichard 2001d: 28 f.), das einerseits einen kontinuierlichen Bedeutungsgewinn (vgl. Kilian/Richter/Trapp 2006: 9 f.) erfährt, andererseits in der BRD im Vergleich zum Ausland weniger weit verbreitet ist (vgl. Reichard 2001d: 29), gilt als Bestandteil, ja sogar staatskonzeptionelle⁶²⁶ Idee hinter dem NPM (vgl. Kettiger 2004: 207). Es greift die Defizite der konträren Ansätze des Sozialstaates und des Neo-Liberalismus auf, ohne die bewährten Elemente beider Systeme aufzugeben (vgl. Schedler 2004b: 8). Damit „[...] wird der Entscheid über die Aufgabenbreite und die ideologische Ausgestaltung des Staates von der Frage der Leistungserbringung abgekoppelt“ (Kettiger 2004: 212). Im Gewährleistungsmodell trägt die öffentliche Hand die Gewährleistungsverantwortung und koordiniert die Leistungserbringung (vgl. Bandemer/Hilbert 2005: 31; Dumont du Voitel 1996: 7 f.). Sie setzt den Rahmen (vgl. dazu Budäus 1998: 115; Reichard 1996: 103 f.), steuert Aspekte, die der Markt nicht leisten kann (vgl. Grunow 1997: 337 f.), und steht für den Ausgleich im Falle gesellschaftlicher Schlechterfüllung oder unsozialer Folgen ein (vgl. Bull 1997: 351; Kilian/Richter/Trapp 2006: 10 m. H. a. Libbe u. a. 2004). Hierzu ist eine leistungsstarke Gewährleistungsverwaltung⁶²⁷, die die Politikberatung (vgl. Proeller/Schedler 2005: 98 f.) und die Wettbewerbskoordination wahrnimmt (vgl. Naschold/Oppen/Wegener 1998: 24), notwendig.

Die Dichotomie zwischen öffentlich und privat wird vermehrt aufgehoben⁶²⁸ (vgl. Budäus 1998: 99). Insbesondere im Bereich der Politikimplementierung kommt es zu Überschneidungen von Staat und Wirtschaft (vgl. u. a. Schedler 2004b: 8 f.; 40; Reichard 2002a: 30 f.). Das trifft in besonderer Weise auf staatliche Gewährleistungsaufgaben als Element der öffentlichen Aufgaben und staatliche Ergänzungs- und Annexaufgaben, die keinen Gemeinwohlbezug haben, zu (vgl. dazu Naschold 1993: 43 f.; Reichard 1994: 39 ff.). Hierbei entsteht jeweils eine Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung zwischen öffentlicher Hand und verschiedenen Leistungserbringern (vgl. Reichard 2002a: 32 f.). Darüber hinaus werden durch die Mehrzahl an Leistungsanbietern Marktmechanismen geweckt (vgl. Schedler 2004b: 38), ohne die bei Verlagerung der Aufgabe auf private Leistungsanbieter Leistungssteigerungen unwahrscheinlich wären (vgl. Nullmeier 2004: 58).

⁶²⁶ Vgl. auch Kap. 2.4.2

⁶²⁷ Der Staat behält die Funktionen Planung, Kontrolle und Durchführung bei. Neue Funktionen kommen hinzu. Letztlich fungiert der Staat als Partner, Moderator und Katalysator (vgl. u. a. Schedler 2004b: 8 f.; Reichard 2002a: 30 f.).

⁶²⁸ Die Verantwortungsstufen Vollzugs-, Finanzierungs-, Gewährleistungs- und Auffangverantwortung vermeiden eine klare Trennung zwischen Öffentlich und Privat (vgl. u. a. Reichard 1994: 40 f.; Schuppert 2001: 401 f.).

4.15.2 Auslagerung und Privatisierung

4.15.2.1 Hintergründe und Trends

Gründe für Auslagerungen / Privatisierungen

Die Gründe⁶²⁹ für Auslagerungen sind vielseitig und komplex. Sie haben ihren Ursprung nicht unbedingt auf der kommunalen Ebene (vgl. Kilian/Richter/Trapp 2006: 11).

Auslagerungs- und Privatisierungsanstrengungen bieten Vor- und Nachteile (vgl. Tab. 4-72). Zielen sie⁶³⁰ v. a. auf die Vermeidung einer bürokratischen Leistungserstellung ab, ist eine Aufwertung an Kundenorientierung (vgl. Bogumil u. a. 2007: 75) und Qualität (vgl. Loheide 2000: 113) in der Vergangenheit nicht zu beobachten. Stattdessen sind sogar negative Begleiterscheinungen⁶³¹ denkbar, wozu auch die Verschlechterung der politischen Steuerung⁶³² zählt (vgl. Röber 2005a: 90, Strünck 1997: 164).

Pro	Contra
Optimierung der internen Abläufe, Flexibilität, Effizienz	Finanzielle Nachteile
Finanzielle Vorteile durch Größenvorteile und Rationalisierungsmöglichkeiten sowie Entlastung der Kommunalhaushalte	Privatisierung der Gewinne bei Sozialisierung der Kosten ⁶³³
Entbürokratisierung, Entpolitisierung, Orientierung an privatwirtschaftlichen Verhaltensmustern, Beschleunigung der Anpassungs- und Fortschrittsprozesse	Ausbeutung ehemals gewinnbringender Bereiche, Auffangrisiko
Wettbewerb / Privilegienabbau	Kommunalkredite sind günstiger als Marktkredite
Zusammenarbeit mit Privaten / Know-how-Transfer	Vollständige Risikoabwälzung auf privaten Betreiber nicht möglich
Austritt aus Dienst- und Haushaltsrecht, Veränderungen im Personalvertretungsrecht	Ordnungspolitische Vorstellungen; Gemeinwohlorientierung der Kommune; Gefährdung des Sozialstaates
Leistungsorientierung (auch im Anreiz- und Bezahlwesen)	Qualitätsverlust
	Zusätzlicher Koordinations- und Kontrollbedarf; Verschlechterung der Steuerungsfähigkeit des Rates
	Konsequenzen für Arbeitnehmer; Entlassungen
	Verschlechterung der Informations- und Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit

Tab. 4-72: Pros und Contras der Privatisierung (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Loheide 2000: 96 f.; Eickhof 2001: 70 m. H. a. Berg 1999; Kilian/Richter/Trapp 2006: 14)

Auslagerungen - Folge der Verwaltungsreform?

Auslagerung und Privatisierung sind nicht zwingend Ergebnisse der Verwaltungsreform (vgl. Anhang 11.2). Vielmehr kann die Verwaltungsreform derartige Bestrebungen obsolet machen (vgl.

⁶²⁹ Siehe dazu Anhang 11.2

⁶³⁰ Die Leistungsverwaltung ist Hauptgegenstand der Auslagerungs- und Privatisierungsdiskussion (vgl. Witte 1997: 117; Eickmeyer/Bissinger 2002: 80 f.), die v. a. die Bereiche Abfallbeseitigung, Energie- und Wasserversorgung, ÖPNV, Sport-/Freizeiteinrichtungen und Wirtschaftsförderung erfasste (vgl. Bogumil 2006b: 15). Ein Großteil der Kommunen unternahm Privatisierungsanstrengungen in den ersten drei genannten Bereichen (vgl. ders. u. a. 2007: 74).

⁶³¹ Vgl. dazu auch Kap. 3.1.5, 4.15.2.2.1, 4.15.3.1.1, 4.16.3

⁶³² Die Beteiligung Externer verursacht u. U. Steuerungsprobleme (vgl. Kuhlmann 2006a: 153 f.; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 55; Mezger/Schneider 2006: 57 f.), die u. a. der Pluralität an Steuerungs- und Organisationsformen geschuldet sind (Bogumil 2006b: 29). Eine intensive Auslagerungspolitik kann die Politik in der Bearbeitung ihrer Ziele einschränken (vgl. Brüggemeier/Wollmann 2006: 309) und die [...] ziel-, ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung sowie die Innovations- und Anpassungsfähigkeit der Leistungserstellung [erschweren]“ (Brüggemeier/Röber 2003: 144).

⁶³³ Hierbei sind neben den Produktionskosten auch die Kosten externer Effekte sowie die Transaktionskosten zu bedenken. Im Gewährleistungsmodell behält die öffentliche Hand Teilfunktionen (vgl. FN 627), die Kosten verursachen. Diese werden „[...] bei Auslagerungsüberlegungen in der Praxis gerne vernachlässigt“ (Reichard 1994: 44; ähnlich Nullmeier 2005a: 118). Erfahrungen aus GB sensibilisieren für den Anfall immenser Transaktions- und Kontrollkosten (vgl. Loheide 2000: 114 ff.), sodass u. U. eine privatwirtschaftliche Leistungserbringung unerwartet teurer sein kann als die öffentliche (vgl. Grunow 1997: 338; Dumont du Voitel 1996: 27). Der Transaktionskostenansatz als Begründung von Ausgliederungen steht allerdings in der Kritik (vgl. Damkowski/Precht 1998c: 491; Engelhardt 1998: 202 f.). Leistungen mit hoher strategischer Relevanz und/oder hoher Spezifität sollten selbst erstellt werden (vgl. u. a. Jann 1996: 45 m. H. a. Pico/Wolf 1994; Budäus 1996: 98).

u. a. Machura 2006b: 281; Reichard 1994: 59) und nicht durchdachte Auslagerungsentscheidungen vermeiden (vgl. Schuppert 1998: 23). Tatsächlich ist erkennbar, dass diverse Privatisierungsstrategien als dominierende Handlungsstrategie verdrängt wurden (vgl. Bogumil/Kißler 1998e: 72). Das bedeutet aber nicht, dass auf Privatisierungen in Zukunft gänzlich verzichtet wird (vgl. Fiedler 2001a: 111). Ein Auslagerungsverzicht ist daher und wegen der kommunalen Rahmenbedingungen (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 159 f.) eine „Illusion“ (Banner 2001b: 23).

4.15.2.2 Auslagerungs- und Privatisierungsmodelle

Auslagerungen bzw. Privatisierungen⁶³⁴ können vielerlei Gesichter annehmen. Sie reichen von der Fremdvergabe, über den Wegfall von Aufgaben bis hin zur Veräußerung öffentlichen Eigentums (vgl. KGSt 1996d: 32 f.). Folgende Privatisierungstypen⁶³⁵ sind zu unterscheiden (vgl. Kilian/Richter/Trapp 2006: 20 f. m. H. a. Burgi 2001):

- Materielle Privatisierung (vgl. Kap. 4.15.2.2.1)
- Organisationsprivatisierung bzw. formelle Privatisierung (vgl. Kap. 4.15.2.2.2)
- Durchführungsprivatisierung bzw. funktionale Privatisierung⁶³⁶ bedeutet eine „Änderung der Aufgabenerfüllungsweise“ (Bull 2002: 87). Sie stellt die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung auf nicht-staatliche Dritte bei Beibehaltung der Verantwortung der öffentlichen Hand für die Aufgabenerledigung dar. Sie wird auch unter Contracting out subsumiert (vgl. Kap. 4.15.3).

Darüber hinaus nehmen PPP⁶³⁷ (vgl. Kap. 4.15.2.2.3) und Bürgerbeteiligung (vgl. Kap. 4.15.2.2.4) eine zentrale Stellung in der öffentlichen Leistungserbringung ein.

4.15.2.2.1 Materielle Privatisierung

Die materielle Privatisierung bedeutet die Übertragung einer Aufgabe auf Private bei vollständigem Rückzug des ehemaligen öffentlichen Anbieters aus der Leistungserstellung und -gewährleistung (Aufgabenprivatisierung). Damit ist i. d. R. die Veräußerung der zur Leistungserstellung erforderlichen Vorrichtungen verbunden (Vermögensprivatisierung), die jedoch auch separat erfolgen kann (z. B. „sales and lease back“, vgl. Machura 2006b: 278).

Materielle Privatisierungen werden selten realisiert (vgl. u. a. Schuppert 1998: 23), was womöglich auf einen politischen Konsens über die Kernaufgaben und die Rolle des Staates zurückzuführen ist (vgl. Röber 2005a: 87). Sie werden zumeist nur in nicht strategisch bedeutsamen Peripheriebereichen umgesetzt (vgl. Gerstlberger/Kneissler 2000: 165), sind bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie bei von Bund/Land übertragenen Aufgaben rechtlich nicht möglich und beschränken sich daher zumeist auf die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (vgl. Witte 1997: 118 f.).

⁶³⁴ Auslagerung kann als Oberbegriff für Privatisierung und Ausgliederung verwendet werden.

⁶³⁵ Aus pragmatischen Gründen wurde diese Unterteilung nicht konsequent in der Studie zugrunde gelegt. Auslagerungs- und Wettbewerbsmodelle werden unterschieden. Schnittmengen ergeben sich v. a. auf dem Gebiet der funktionalen Privatisierungen (vgl. dazu auch Kap. 4.15.3).

⁶³⁶ Sowohl für nicht-hoheitliche Aufgaben (vgl. Schuppert 2001b: 399 f.; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 43) als auch für pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (vgl. Schuppert 1998: 23 f.; Witte 1997: 116) und hoheitliche Aufgaben, die nicht durch ein pauschales Privatisierungsverbot gekennzeichnet sind (vgl. Proeller 2002: 22 f., 34, 299 f.; Weber 2004: 43; Schedler 1996: 197), bieten sich v. a. die Formen der funktionalen Privatisierung an.

⁶³⁷ Die Einordnung der PPP in das Auslagerungs- und Privatisierungsschema ist unklar. Autoren deklarieren als Finanzierungsprivatisierung (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 74) oder funktionale Privatisierung (vgl. Kilian/Richter/Trapp 2006: 21; Proeller 2002: 27), Vorstufe der materiellen Privatisierung (vgl. Budäus 2003a: 216) bzw. materielle Teilprivatisierung (vgl. Sack/Schneider 2005: 181; ähnlich Brede 2005 41).

Materielle Privatisierungen kennzeichnet ein kurzfristiger Finanzierungseffekt (vgl. ebd.: 117 f.), der v. a. im Kontext der Haushaltskonsolidierung von Interesse ist. Sie sind wegen der Ressourcenbeschränkung (Tafelsilber) limitiert (vgl. Schuppert 1998: 23), in ihrer Wirkung jedoch sofort wirksam (vgl. Fiedler 2005: 490). Allerdings bieten sie keinerlei Potenziale für interne Verbesserungen (vgl. Oppen/Wegener 1997: 163). Schließlich können sie für die Zukunft kontraproduktiv wirken und Reformmüdigkeit erzeugen (vgl. Fiedler 2005: 491; Budäus 1993: 173).

4.15.2.2.2 Formelle Privatisierungen

Die formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung) stellt eine Umwandlung von Verwaltungseinheiten oder kommunalen Betrieben in juristische Personen des Privatrechts dar. Sie ist die gängigste⁶³⁸ Auslagerungsform (vgl. Bogumil u. a. 2007: 74). Formelle Privatisierungen müssen differenziert bewertet werden (siehe dazu auch Kap. 4.15.2): Einerseits sind sie eine nachvollziehbare Reaktion auf Defizite der traditionellen Verwaltung, andererseits rufen sie immense Probleme v. a. auf dem Gebiet der Steuerung und Kontrolle hervor (vgl. Kap. 3.1.5). Hinsichtlich des letztgenannten Aspektes richtet sich das Augenmerk auf die Beteiligungssteuerung (vgl. Kap. 4.9).

4.15.2.2.3 Public Private Partnership (PPP)

Definition und Merkmale

Das Public Private Partnership (PPP) ist ein Instrument der Verwaltungsmodernisierung, es verbindet Binnenmodernisierung (Einbeziehung manageriellen Wissens und Denkens) mit externer Strukturreform (Wettbewerb und Kundenorientierung) (vgl. Budäus 2003a: 216 f.). Für das PPP existieren unterschiedliche Definitionen, die von der Gründung einer Gesellschaft in öffentlicher und privater Trägerschaft bis hin zu verschiedenen Formen der Zusammenarbeit reichen (vgl. Heinz 1998: 557 ff.). In der kommunalen Praxis, in der vertragliche Lösungen⁶³⁹ dominieren (vgl. Difu 2005b: 46;), besteht ein breites PPP-Verständnis, das unterschiedlichste Kooperationsansätze⁶⁴⁰ zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft umfasst (vgl. ebd.: 554 f.). Ein einheitliche Vorstellung von PPP⁶⁴¹ existiert ebenso wenig (vgl. Strünck/Heinze 2005: 120, 125; Sack 2005: 99) wie eine Verständigung auf die genauen PPP-Varianten⁶⁴² (vgl. Sack 2005: 109). Deshalb wird der Begriff auch für Kooperationen verwendet, die eigentlich nicht dem PPP entsprechen (vgl.

⁶³⁸ Vgl. Kap. 2.3.2.3.1

⁶³⁹ Dem Vertragswerk (siehe dazu auch Weber 2004: 45 f.) zwischen öffentlicher Hand und Privaten kommt zentrale Bedeutung zu, weil es die Steuerungsmechanismen sowie die Risikoverteilung regelt (vgl. Strünck/Heinze 2005: 127).

⁶⁴⁰ PPP ist von anderen Kooperationsformen anhand der Kriterien „Zielkomplementarität“ und „Formalisierungsgrad“ abzugrenzen (vgl. Budäus 2003a: 221). PPP bietet sich nur bei hoher Zielkomplementarität und hohem Formalisierungsgrad an. Ist die Zielkomplementarität bei hohem Formalisierungsgrad gering, handelt es sich um Contracting Out und Outsourcing (vgl. auch ders. 2004b: 314); ansonsten kommt PPP nicht infrage (vgl. ders. 2003a: 224 ff.).

⁶⁴¹ Allen Definitionen gemein ist die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten (vgl. Difu 2005b: 13, FN 1; Oberender/Rudolf 2004: 493; Brede 2005 39), wobei zu letztgenannten vermehrt die Zivilgesellschaft zählt (vgl. Budäus 2003a: 214). Die Kooperation ist dauerhaft (vgl. Richter/Edeling/Reichard 2006: 80). Ferner können die unterschiedlichen Logiken der beteiligten Akteure (u. a. Non-Profit vs. Profit, Rechtsgebundenheit) als Merkmal gelten (vgl. Sack 2005: 103). Eingehend mit den Merkmalen des PPP befasst sich Budäus (2004b: 313 f.; 2003a: 218).

⁶⁴² Konzessions-, Betriebsführungs- und Betreibermodell (vgl. dazu u. a. Kelling 2000: 229 ff.; Eickmeyer/Bissinger 2002: 74 ff.) werden in der vorliegenden Studie als PPP-Form verstanden (ebenso Weber 2004: 41). V. a. hinsichtlich des Betreibermodells herrscht aber keine Einigkeit (vgl. Strünck/Heinze 2005: 123 f.; Reichard 1998b: 128). Dagegen werden Contracting Out/Outsourcing nicht unter die PPP-Formen (anders Sack 2005: 106) subsumiert (vgl. auch Brede 2005: 42), da anders als im PPP ein vertraglich klar geregeltes Leistung-Gegenleistung-Verhältnis entsteht. Fließende Übergänge sind jedoch denkbar (vgl. Budäus 2003a: 218 f.).

Budäus 2003a: 217; Wegener 2002: 33 f.). Somit ist eine verallgemeinerbare Wirkungsanalyse des PPP erschwert (vgl. Bogumil 2006b: 21).

Entwicklungsstand

Die BRD ist hinsichtlich der PPP-Umsetzung⁶⁴³ im internationalen Vergleich rückständig (vgl. Sack 2005: 107; Strünck/Heinze 2005: 120). Allerdings ist ein prognostizierter Bedeutungsgewinn (vgl. Budäus 2006: 183) in der Praxis⁶⁴⁴ erkennbar (vgl. Difu 2005b: 10; Mezger/Schneider 2006: 49). Dazu trugen die Verbreitung des Gewährleistungsmodells, als dessen Element das PPP gilt (vgl. Strünck/Heinze 2005: 123; Budäus 2003a: 215 f.), ebenso bei (vgl. Budäus 2003a: 214) wie der praktische Zwang (u. a. Finanzen⁶⁴⁵, EU-Recht) zur Zusammenarbeit (vgl. ders. 2004b: 312 f.; Sack 2005: 114 f.). Die öffentliche Hand zeigt eine verstärkte Abhängigkeit von den Aktivitäten und Innovationen der Privatwirtschaft in unterschiedlichen Bereichen (vgl. Budäus 2003a: 214 f.), Kapazitäts- und Kompetenzprobleme treten offen hervor (vgl. Heinz 1998: 553). Effizienzsteigerungen und Beschleunigungswirkungen werden anvisiert und erzielt (vgl. Difu 2005b: 10).

Bewertung des PPP

PPP-Projekte erfüllen in weiten Teilen die Erwartungen (vgl. Difu 2005b: 11 f.). In der Praxis laufen die meisten PPP-Projekte „konfliktarm“ (ebd.: 62) ab. Dennoch verkörpert das PPP keine Allroundlösung, die unabhängig von den Rahmenbedingungen und frei von negativen Begleiterscheinungen eingesetzt werden kann (vgl. auch Heinz 1998: 567). Anhang 11-12 fasst die Vor- und Nachteile des PPP aus Sicht der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft zusammen. Sie beeinflussen sich tlw. und gehen ineinander über. Z. T. können Vorteile auch als Nachteile ausgelegt werden. Der Vorteil der einen Seite kann ein Nachteil der anderen sein.

4.15.2.2.4 Bürgerbeteiligung

Die Einbeziehung der Bürger in die öffentliche Leistungserbringung („empowerment“) (vgl. u. a. Schedler 2004b: 8) ist vornehmlich auf die angespannte Haushaltslage und die weiterhin bestehenden Leistungsansprüche zurückzuführen (vgl. Wewer 1998: 60; Zimmer 1998: 252 f., 258 ff.; dies. 2009: 115 f.). Gleichwohl sind die Rahmenbedingungen⁶⁴⁶ für eine starke Bürgerbeteiligung

⁶⁴³ Die PPP-Bemühungen erstrecken sich auf ein breites kommunales Aufgabengebiet (vgl. u. a. Bogumil 2006b: 20; Budäus 2003a: 213), wobei Schule, Sport, Freizeit und Touristik zentrale Bereiche sind. Daneben spielen Bau und Sanierung von Gebäuden sowie die Erschließung von Wohngebieten eine wichtigere Rolle (vgl. dazu Difu 2005b: 44).

⁶⁴⁴ Eine DSt-Studie 2002 ergab, dass die Mehrheit der Städte (53%) - v. a. ab 100 TSD Einwohnern - PPP-Projekte durchführen (vgl. Sack 2005: 109). In einer Befragung des Difu bejaht knapp ein Viertel der Städte PPP-Projekte oder -Absichten (vgl. Difu 2005b: 35), die Tendenz ist zunehmend. Gemessen an der Anzahl der Projekte ist die öffentliche Hand v. a. durch die kommunale Ebene - hier primär Großstädte (vgl. ebd.: 10; 37) - vertreten (vgl. ebd.: 7 ff.; 53).

Gegenstand der Difu-Erhebung waren nur „PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen“ auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Die Studie war als Vollerhebung unter 1.500 Städten und Gemeinden mit mehr als 10 TSD Einwohnern sowie Landkreisen angelegt. Die Rücklaufquote betrug 70% (vgl. ebd.: 7).

⁶⁴⁵ Die Bewältigung der Finanzlage ist nicht das Hauptmotiv, was auch daran zu erkennen ist, dass finanzschwache Kommunen nicht stärker PPP-Projekte anstrengen (vgl. Difu 2005b: 64). Wesentliche Gründe pro PPP sind die Erwartung von Effizienzvorteilen (83%), einer beschleunigten Projektrealisierung (55%) und der Bedarf an privatem Kapital (54%) (vgl. ebd.: 40).

⁶⁴⁶ Der Anteil der erwachsenen, bürgerschaftlich engagierten Bevölkerung der BRD schwankt je nach Untersuchung zwischen 13 und 38% (vgl. Speier/Fiederer/Klee 2000: 172 m. H. a. weitere Quellen). Weitere 37% bekunden Interesse für bürgerschaftliches Engagement (vgl. Bartling 2001: 6). Auf der kommunalen Ebene finden Vierfünftel des bürgerschaftlichen Engagements statt (vgl. Roth 2001: 133). Es bestehen über 200.000 Interessenvereine, davon rund 40.000 Sportvereine (vgl. Heinze/Voelzkow 2003: 159). Jeder zweite Bundesbürger ist Mitglied in mindestens einem Verein (vgl. Zimmer 1998: 248), im Osten trifft dies nur auf jeden vierten Bürger zu (vgl. ebd.: 250).

günstig. Bürger sind bereit sich einzubringen (vgl. dazu auch KGSt 1996b: 40). Eigeninteresse⁶⁴⁷ (vgl. Bogumil/Holtkamp 2000: 45) und die Stärkung von Selbsthilfekräften stehen dabei im Fokus (vgl. Reichard 1994: 42). Zum einen sind Bürger vor dem Hintergrund der Verbesserung des städtischen Leistungsangebotes zur Mitarbeit motiviert⁶⁴⁸, zum anderen können durch ihre (unentgeltliche) Einbindung nicht intendierte Wirkungen abgebaut (vgl. Bandemer/Hilbert 2005: 32), Leistungen aufrechterhalten (vgl. auch Banner 2001b: 30), Haushaltsmittel eingespart, Freiräume für eigentlich nicht finanzierbare Leistungen geschaffen und die Akzeptanz für getroffene Entscheidungen verbessert werden. Der Gemeinsinn rückt an die Stelle einer Forderungsmentalität (vgl. ders. 1997b: 28; siehe auch Bogumil/Kißler 1998e: 80; Osborne/Gaebler 1997: 62 ff.), die Identifikation sowohl mit der Leistung als auch mit der Stadt nimmt zu (vgl. Wichmann 1997: 223 m. H. a. Burke 1997; Schedler/Proeller 2002: 221 f.).

Mit der Bürgerbeteiligung sind allerdings auch Probleme verbunden, die von Vorbehalten der Politik⁶⁴⁹ (vgl. Kap. 5.4.4.1.2), über die Qualitätssicherung (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 87) und die Ausgrenzungsproblematik (vgl. ebd.: 87 f.; Wegener 2002: 41) bis hin zur Aufrechterhaltung nicht effizienter Vorhaltekapazitäten (vgl. Bogumil 2003c: 120) reichen.

4.15.2.3 Auswertung

Allgemeine Auswertung (Frage 10.4.3.)

Die seit Reformbeginn am häufigsten gewählte Auslagerungsstrategie ist die formelle Privatisierung⁶⁵⁰ (45,9%). Auf PPP (22,6%) und Bürgerbeteiligung (21,3%) wird weitaus seltener zurückgegriffen, sogar materielle Privatisierungen werden häufiger angeführt (32,9%). Insgesamt wurden Auslagerungen also relativ zurückhaltend seit Reformbeginn vorgenommen: Mit Ausnahme formeller Privatisierungen ist das Lager derer, die „Trifft (gar) nicht zu“ wählen, stets größer als das derer, die mit „Trifft (voll) zu“ antworten (vgl. Abb. 4-29).

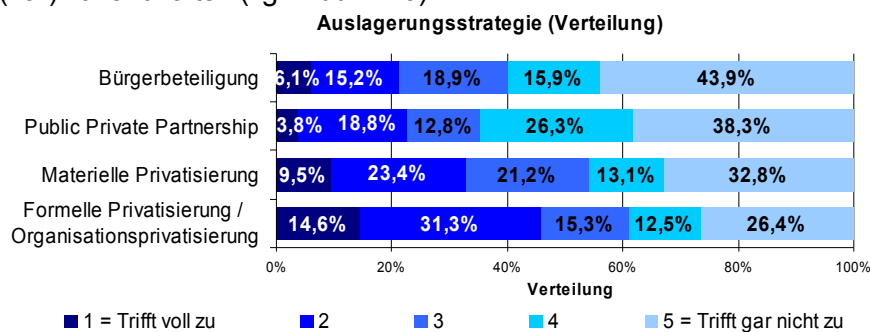


Abb. 4-29: Auslagerungsstrategien

⁶⁴⁷ Wer heute Freiwilligkeit aktivieren will, muss [den Bürgern] etwas bieten [...]“ (Bals/Hack 2002: 19). Die Mobilisierung wird durch mehr Mitsprache- und Mitwirkungsrechte (vgl. Speier/Fiederer/Klee 2000: 173) sowie eine angemessene Honorierung gesteigert (vgl. Bogumil/Holtkamp 2000: 45). Fernerhin muss die Zielsetzung des Bürgerengagements passen: Die Effektivität des Verwaltungshandelns darf nicht behindert werden, das Bürgerengagement muss in die Gesamtziele der Stadt eingewoben sein (vgl. Weiß 2002: 147). Der Kostenaspekt darf zwar nicht im Mittelpunkt stehen (vgl. Roth 2001: 138), was in der Praxis oftmals nicht der Fall ist (vgl. Kodolitsch 2002: 57).

⁶⁴⁸ Vgl. auch Kap. 4.10.1.1

⁶⁴⁹ Laut VEKA-Studie sehen 88% der Ratsmitglieder einen Teil ihrer Aufgabe darin, ehrenamtliches Engagement anzu- stoßen und zu unterstützen. Dem steht eine mehrheitlich negative Einschätzung des Willens der Bürger zu ehrenamtlichen Engagements gegenüber (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 88).

⁶⁵⁰ Die finanzwirtschaftlichen Kennzahlen der kommunalen Beteiligungen (vgl. Kap. 2.3.2.3.2) korrelieren nur schwach und nicht signifikant mit der Auslagerungsoption „Formelle Privatisierung“, was angesichts der in Kap. 2.3.2.3.1 dargestellten Dominanz privatrechtlicher Rechtsformen überrascht.

Alle Akteursgruppen stimmen formellen Privatisierungen am stärksten zu. Dennoch unterscheiden sich die Wertungen der Reformakteure tlw. sehr. Die Zustimmung für die Auslagerungsmodelle ist mit Ausnahme des PPP aufseiten der Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion stets am größten, aufseiten der Personalratsvorsitzenden am geringsten. Letztgenannte wie auch Vorsitzende der Minderheitsfraktion verneinen v. a. die Einbindung der Bürgerschaft (vgl. Tab. 4-73).

Auslagerungsstrategien	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Formelle Privatisierung	144	3,05	0,356	2,96	2,78	2,89	3,34		-0,211*	3,45	2,72	2,43	2,90	3,17	0,219	3,15	2,25
Materielle Privatisierung	137	3,36	0,367*	3,72	2,96	3,14	3,56		-0,089	3,56	3,00	3,44	3,14	3,40	0,222	3,39	3,14
PPP	133	3,77	0,354	3,48	3,75	3,78	3,93		-0,289*	4,20	3,32	3,58	3,41	3,20	0,262*	3,68	4,47
Bürgerbeteiligung	132	3,77	0,420**	3,31	3,15	3,78	4,42		-0,052	3,92	3,55	3,65	3,90	3,20	0,168	3,70	4,38
Index (mit Bürger)	149	3,47	0,233**	3,31	3,16	3,42	3,74		-0,250**	3,78	3,19	3,25	3,28	3,08	0,005	3,47	3,45
Index (ohne Bürger)	149	3,38	0,140	3,35	3,16	3,32	3,56		-0,255**	3,73	3,08	3,13	3,13	3,11	0,056	3,40	3,21

Tab. 4-73: Auslagerungsstrategien

Die Stadtgröße korreliert z. T. mit der Auslagerungsstrategie signifikant. Die Zustimmung für PPP (-0,289*) und formelle Privatisierungen (-0,211*) nimmt tendenziell mit zunehmender Stadtgröße zu, wobei v. a. die Teilnehmer der EWK 4 hohe Zustimmung äußern. Insgesamt wählen Vertreter größerer Städte häufiger die Antwortoptionen „Trifft (voll) zu“ (Index: -0,250** / -0,255**); die Zustimmung der Befragten der EWK 5 ist stets am geringsten.

In der Gesamtbetrachtung (Index) stellen sich stärkere Auslagerungstendenzen in den neuen Bundesländern nicht heraus (vgl. dazu Kap. 2.6). Allerdings führen ostdeutsche Teilnehmer formelle Privatisierungen⁶⁵¹ im Speziellen deutlich stärker an. Dagegen bestätigen westdeutsche Reformakteure einen intensiveren Einsatz von PPP (3,68 vs. 4,47*; 0,262*) und Bürgerbeteiligung (3,70 vs. 4,38). Die Möglichkeit, die Defizite in der Infrastruktur ostdeutscher Städte durch PPP aufzuholen, wird also offensichtlich nicht genutzt.

Auslagerung und Wettbewerb

Waren v. a. vor der Reform unkontrollierte⁶⁵² Auslagerungsanstrengungen zu bemängeln (vgl. Kap. 3.1.5), wird im Zuge der Verwaltungsreform der Wettbewerb aufgewertet. Zum einen sollen dadurch Effizienz- und Steuerungsvorteile gleichzeitig erschlossen werden, zum anderen gilt eine Vermeidung von Auslagerung als möglich (vgl. Kap. 4.15.1, 4.15.3). Das vorliegende Zahlenmaterial zeigt allerdings ein anderes Bild: Die Städte, die intensiv auf den Wettbewerb setzen wählen vermehrt formelle und materielle Privatisierungen. Der statistische Zusammenhang ist im Falle eines intensiven Wettbewerbs⁶⁵³ mit Anbietern des öffentlichen Sektors stärker (formelle Privatisierung: Öffentlich 0,521** vs. Privat 0,348**, materielle Privatisierung: 0,458** vs. 0,376**).

⁶⁵¹ 75,1% der ostdeutschen Teilnehmer wählen die Antwortoptionen „Trifft (voll) zu“ bei der Frage nach formellen Privatisierungen, 50,0% bei materiellen Privatisierungen. Westdeutsche Vertreter geben diese Antworten seltener (42,2%; 30,9%). Die Zustimmungsdifferenzen sind hinsichtlich formeller Privatisierungen signifikant.

⁶⁵² Privatisierungen geht nur relativ selten eine Aufgabenkritik voraus. Die Angaben unterscheiden sich nicht signifikant. 52,0% (13) der Befragten stimmen formellen und 34,7% (8) materiellen Privatisierungen (voll) zu, ohne eine Aufgabenkritik (49,2% bzw. 35,1% mit Aufgabenkritik) zu bestätigen.

⁶⁵³ Die Angaben beziehen sich auf den Wettbewerbsindex, der alle Wertungen zu den Wettbewerbsformen (Frage 10.4.5) zu einem Mittelwert zusammenfasst. Hierbei können ein Index für den Wettbewerb mit öffentlichen und privaten Anbietern unterschieden werden. Die Auswertungen befinden sich in Anhang#Auslagerung_WB_1.

Auslagerung und Instrumenteneinsatz

Der in Kap. 4.15.2.1 angesprochene Verzicht auf Ausgliederungen infolge von Reformgewinnen, die mit dem Einsatz bestimmter Instrumente bzw. mit einem abgestimmten Instrumentenportfolio verbunden sind, bestätigt sich nicht. Vielmehr zeigt sich, dass ein Erfolg versprechendes breites Instrumentenset mit intensivierten Auslagerungen verbunden⁶⁵⁴ ist (vgl. Tab. 4-74).

	Formelle Privatisierung			Materielle Privatisierung			Public Private Partnership			Bürgerbeteiligung		
	ZH	Sig.	N	ZH	Sig.	N	ZH	Sig.	N	ZH	Sig.	N
Implementierungsindex	-0,147	0,078	144	-0,114	0,186	137	-0,290	0,003	133	-0,324	0,000	132
NSM-Instrumentenindex	0,167	0,081	111	0,155	0,111	107	0,364	0,000	105	0,343	0,000	115

Tab. 4-74: Zusammenhang Instrumenteneinsatz (Index) - Auslagerungsanstrengungen

Möglicherweise resultieren daraus keine Negativwirkungen, weil die Entscheidung fundierter und die Steuerung der ausgegliederten Bereiche erfolgreicher ist.

4.15.3 Wettbewerb

Formen und Vorteile des Wettbewerbs

Wettbewerb ist ein zentraler Reformbaustein, dessen Ziel es ist, „[...] Voraussetzungen zur Verbesserung der Produktivität, zur Qualitätssteigerung [...] sowie zur Reduzierung der Produktionszeiten zu schaffen“ (Oppen/Wegener 1997: 161; ähnlich u. a. KGSt 1996d: 8; Reichard 1998b: 149; Andersen 2005: 97). Ihm ist eine vielschichtige kritische Hinterfragung der Leistungserbringung immanent (vgl. Damkowski/Precht 1995: 183). Er ist der Motor für Innovationen, Kreativität und gute Leistung“ (Adamaschek 1999: 119; siehe auch Osborne/Gaebler 1997: 74 ff.). Vorteile werden v. a. für die Kunden erwartet (vgl. Naschold 1997b: 99), denn Wettbewerb ist die Quelle von Kundenmacht (vgl. u. a. Oppen/Wegener 1997: 176; Bogumil/Kißler 1998e: 80) und eine Option zur Entwicklung der Kundenorientierung zu einer dritten Säule der lokalen Demokratie (vgl. Kißler 1997: 95, 98, 106). Wettbewerb kann der Steuerung dienen (vgl. Pook/Tebbe 2005: 15).

Zwei Grundmodelle des Wettbewerbs sind zu unterscheiden: Marktlicher vs. nicht-marktlicher (virtueller) Wettbewerb⁶⁵⁵. Die Wettbewerbsformen stehen nebeneinander gleichwertig zur Verfügung (vgl. KGSt 2002c: 13). Dominieren die Formen des virtuellen Wettbewerbs im öffentlichen Sektor, bieten marktliche Wettbewerbsformen große Vorteile. Im Marktwettbewerb, indem die öffentlichen Teilnehmer von der Beobachter- (Vergleiche) in die Teilnehmerperspektive wechseln und die Marktteilnehmer (öffentliche⁶⁵⁶ wie private Anbieter) in Konkurrenz zueinander stehen (vgl. Nullmeier 2005a: 111 f.), drohen bei Missachtung des Marktmechanismus massive Nachteile. Da Kunden eine Exit-Option haben, sind die Konsequenzen des faktischen Wettbewerbs spürbarer; die Effizienzgewinne i. d. R. größer (vgl. Reichard 2003a: 133). Insbesondere die Ausrichtung am Kunden ist bei dem Wettbewerb im Markt, wobei die Marktteilnehmer um den einzelnen Kunden (z. B. Strom) konkurrieren, stärker (vgl. Libbe/Tomerius/Trapp 2002a: 243 f.). Dagegen wird beim Wettbewerb um den Markt den Marktteilnehmern ein zeitlich befristetes Monopol (z. B. ÖPNV) überlassen (vgl. u. a. Werner/Schaaffkamp 2002: 141 f.).

Fernerhin kann der Wettbewerb nach den teilnehmenden Akteuren (vgl. dazu Nullmeier 2005a: 111) und der Wettbewerbsperspektive unterschieden werden. Im externen Wettbewerb agieren öf-

⁶⁵⁴ Dieser Befund ergibt sich auch in der akteursindividuellen Betrachtung.

⁶⁵⁵ Vgl. dazu Kap. 4.15.3.1, 4.15.3.2

⁶⁵⁶ Hierzu zählen auch NPOs (vgl. dazu Engelhardt 1998: 180 ff.; Langthaler 2002: 181 ff.), die im Rahmen der vorliegenden Studie dem öffentlichen Sektor zugeordnet werden, obgleich streng genommen eine Zuordnung nicht möglich ist (vgl. Clasen u. a. 1996: 34; Engelhardt 1998: 180; Damkowski/Precht 1995: 25 ff.).

fentliche Anbieter gegen Private. Im internen Wettbewerb besteht eine Konkurrenzsituation innerhalb der Verwaltung bzw. des öffentlichen Sektors (vgl. Walkenhaus/Voigt 2006: 13). Somit ist Wettbewerb zwischen (1) öffentlichen, (2) privaten und öffentlichen sowie zwischen (3) privaten Anbietern zu unterscheiden (vgl. Osborne/Gaebler 1997: 77 f.).

Entwicklungen

Die Idee, Markt und Wettbewerb im öffentlichen Sektor einzuführen, war nicht Gegenstand vorangegangener Reformdiskussionen (vgl. Reichard 2001d: 16) und in den Anfängen der NSM-Reformdiskussion in der BRD unterentwickelt (vgl. u. a. Budäus/Grüning 2005: 8). In der BRD wurde nämlich die Wettbewerbsdiskussion stark auf Privatisierung verkürzt (vgl. u. a. Oppen/Wegener 1997: 173; Naschold/Oppen/Wegener 1998: 20) und somit unter Ausblendung der mit Auslagerungsentscheidungen verbundenen Probleme⁶⁵⁷ Leistungsverbesserungspotenziale vernachlässigt (vgl. u. a. Naschold 1995: 396; Adamaschek 2001a: 33). Allmählich kehrt ein Umdenken ein: Die Kritik an kurzsichtigen Privatisierungen wächst, die Intensivierung des Wettbewerbs wird befürwortet (vgl. Sternatz 2005: 194; Nullmeier 2005a: 108) und Privatisierungen erst als Folge eines (fairen) Wettbewerb angedacht (vgl. Bals 2005: 338; Schwarting 1997: 90).

4.15.3.1 Marktlicher Wettbewerb

Entwicklungen

Marktliche Wettbewerbsformen sind in der BRD seit jeher unterentwickelt⁶⁵⁸ (vgl. Bogumil 2006b: 23). Allerdings erfuhr v. a. der marktliche Wettbewerb der Vergangenheit eine deutliche Aufwertung in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion (vgl. Wegener 2005: 57), was u. a. auf den Druck der EU⁶⁵⁹ (vgl. Budäus 2006: 176) und anderer Fachgesetze wie das Kreislaufwirtschaftsgesetz (vgl. Grawert 2001: 15) zurückgeht. Darüber hinaus wird Wettbewerb heute sachlicher betrachtet (vgl. Wegener 2005: 54 f.). In der Praxis wird der marktliche Wettbewerb primär in den Bereichen gewählt, in denen Externe gleiche oder ähnliche Produkte herstellen (können). Dazu zählen v. a. Service- und Annexaufgaben (vgl. u. a. Plamper 1998: 201) und staatliche Gewährleistungsaufgaben (vgl. u. a. Bull 1997: 353).

Voraussetzungen des Marktwettbewerbs

Vor bzw. bei der Wahl des Wettbewerbsmodells sind grundsätzliche Fragen der Leistungstiefenbestimmung zu beantworten (vgl. FN 633) sowie die Marktfähigkeit der betreffenden Leistung, das Vorhandensein bzw. die Schaffung eines Marktes und die Bedingungen für einen fairen⁶⁶⁰ Wettbewerb zu analysieren (vgl. Reichard/Röber 2001: 379 m. H. a. Reichard 1998). Der Marktwettbewerb ist nämlich nur sinnvoll, wenn „[...] externe Anbieter mit Vorteilen im Kosten- und Qualitätsbereich existieren, potenzielle Anbieter nicht selbst als Monopolisten auftreten und die Möglichkeiten der Definition der Leistung sowie der Kontrolle der Leistungserbringung hinreichend sind [...]“ (Nullmeier 2005a: 115). Eine Monopolstellung ist zu vermeiden (vgl. ebd.: 116 f.; KGSt 1996d: 15).

⁶⁵⁷ Vgl. Kap. 4.15.2

⁶⁵⁸ Im Vergleich zu angelsächsischen Ländern ist dies auf strukturelle und kulturelle Unterschiede zurückzuführen (vgl. dazu Wollmann 2003a: 24; Pollitt/Bouckaert 2003: 22 ff.). Infolge gesetzlicher Bestimmungen des Zentralstaates ist der marktliche Wettbewerb in GB stark entwickelt (vgl. Oppen/Wegener 1997: 163). Sie gefährden eine angemessene Balance zwischen nationalem Rahmen und lokalen Gestaltungsmöglichkeiten zur Etablierung eines funktionsfähigen Wettbewerbs (vgl. Wegener 2005: 66).

⁶⁵⁹ Der von der EU verordnete Ausschreibungszwang intensiviert den Wettbewerb (vgl. dazu Kilian/Richter/Trapp 2006: 17 f.; Libbe/Tomerius/Trapp 2002b: 9; Linhos 2006: 45 f. m. H. a. weitere Quellen; Löwe 2003: 191; Trapp 2006: 98, FN 19).

⁶⁶⁰ Qualitätsmerkmale sind zu definieren (vgl. u. a. KGSt 1996d: 27; Wegener 2002: 62; siehe auch Kap. 4.15.3.3).

Ferner müssen die mit der Wettbewerbsinitiiierung anfallenden kostenverursachenden Verfahren berücksichtigt werden. Dazu zählt im Wesentlichen das „Smart buyer-Problem“ (vgl. u. a. Naschold 1995: 295; Proeller 2002: 83 f. m. H. a. Kettl 1993) sowie der Bedarf neuer Kompetenzen (vgl. Wegener 2002: 60 f.). Neben dem Preis sind Kostenreduzierungspotenziale aufseiten der Verwaltung (vgl. KGSt 1996d: 19) sowie das Ausfall- und Rückholrisiko zu bedenken (vgl. Jann 1996: 45).

4.15.3.1.1 Externer Wettbewerb

Ausschreibungswettbewerb

Im Ausschreibungswettbewerb werden kommunale Leistungen, die verwaltungsextern erbracht werden (können), ausgeschrieben. Modellhaft können derartige Verfahren von den leistungsabnehmenden autonomen Verwaltungseinheiten initiiert werden (vgl. Kap. 4.15.3.1.2). Markttests, die Ausschreibungen ohne zwingende Fremdvergabe⁶⁶¹ bedeuten, sollen herausfinden, wie die öffentliche Leistungserbringung im Vergleich⁶⁶² zu einer möglichen privatwirtschaftlichen abschneidet. Beabsichtigt sind Optimierungen oder eine angemessene Make or buy-Entscheidung (vgl. Kap. 4.3.1, 4.15.4). Insbesondere dann, wenn ausgeschriebene Leistungen tatsächlich an Externe vergeben werden müssen⁶⁶³, entsteht ein erheblicher Wettbewerbsdruck (vgl. Reichard 2003a: 134).

Contracting Out

Ausschreibungen gehen dem Contracting Out wie auch dem Outsourcing voraus. Es unterscheidet sich vom Markttest, da kontraktuelle Beziehungen entstehen. Schedler/Proeller (2002: 174) sprechen von Contracting Out, „[...] wenn im Anschluss an eine Ausschreibung der Zuschlag an einen Dritten geht [...]“. Damit ist das Contracting Out, das sowohl Wettbewerbs- als auch Auslagerungsmodell ist (vgl. Kap. 4.15.2.2) sowie die Optionen Submission, Konzession und Voucher umfasst (vgl. Bernhardt 2000: 19 ff.; Fiedler 2001a: 114), auf die Übertragung der Aufgabenerledigung auf verwaltungsexterne Anbieter reduziert. Tatsächlich sollten sich aber auch öffentliche Anbieter dem Wettbewerb stellen.

Das Contracting Out beabsichtigt eine billigere - Kostenersparnisse in Höhe von bis zu 30% werden verzeichnet (vgl. Löffler 2003c: 87 m. H. a. PUMA 1999) - oder qualitativ bessere Bereitstellung, eine Überprüfung der verwaltungsinternen Effizienz und einen Know-how-Transfer (vgl. Schedler/Proeller 2002: 174; Schedler 1996: 195).

Outsourcing

Outsourcing hebt sich vom Contracting Out (externe Kunden) insofern ab, als es dem Eigengebrauch der Verwaltung dient (vgl. Brede 2005: 42; Schedler 1996: 196; Schedler/Proeller 2002: 174 f.). Outsourcing bietet sich primär für Annex- und Serviceaufgaben an, wobei der Kostenaspekt nicht ausschließlich ausschlaggebend sein sollte (vgl. Speier 2002: 180).

⁶⁶¹ Im Fragebogen (Frage 10.4.5) wurde die Frage missverständlich formuliert. Der Zusatz Ausschreibungswettbewerb / keine (zwingende) Fremdvergabe“ fehlte. Dies ist bei der Auswertung dieses Items zu berücksichtigen.

⁶⁶² Es bieten sich Ausweichmöglichkeiten (z. B. Internetrecherche, Preisabfragen) an, doch bringen Preisabfragen i. d. R. unzuverlässige Ergebnisse hervor (u. a. Qualität, Rabattmöglichkeiten).

⁶⁶³ Dies ist im Competitive Tendering (CT) und Compulsary Competitive Tendering (CCT), das qualitative Aspekte ausblendete (vgl. Loheide 2000: 110), gewährleistet (vgl. ebd. 106, Nullmeier 2005a: 114; Reichard 1994: 49). CCT wurde 1980 eingesetzt und sukzessive ausgebaut (vgl. zusammenfassend Loheide 2000: 108 f., 110 f.; Wegener 2005: 61). Obgleich das CCT die Konkurrenzfähigkeit der Kommunen verdeutlichte (vgl. u. a. Wollmann 2004a: 39; Nullmeier 2005a: 115), erwies sich diese Reformstrategie als Misserfolg (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 7 m. H. a. weitere Quellen): Die erreichten Ergebnisse wäre auch bei Aufrechterhaltung der öffentlichen Besitzstruktur realisiert worden. „Vermarktlichung bedeutet in GB faktisch Privatisierung, nicht Leistungsverbesserung“ (Oppen/Wegener 1997: 162; siehe auch Schröter 2001: 421). Diverse negative Begleiterscheinungen - darunter Qualitätseinbußen (vgl. Wegener 2005: 60 f.; Löffler 2003c: 85) - sind zu beobachten (vgl. u. a. Naschold 1996: 27; Wollmann 2004a: 39 f.).

4.15.3.1.2 Interner Wettbewerb (interne Leistungsverrechnung)

Die interne Leistungsverrechnung hebt den Gratischarakter interner Leistungen auf, deckt dadurch Blindleistungen auf (vgl. Osner 2001: 212; Siems 2005: 71) und steigert letztlich das Kostenbewusstsein (vgl. u. a. Fluhr 1997a: 157; Schwarting 1997: 85). Auf der Suche nach dem optimalen Angebot (vgl. KGSt 1998d: 10) werden Rationalisierungsreserven⁶⁶⁴ identifiziert (vgl. Schwarting 1997: 38) und Effizienzpotenziale erschlossen (vgl. Reichard 2003a: 130). Das setzt jedoch voraus, dass sich der Aufwand der internen Leistungsverrechnung lohnt (vgl. u. a. Schedler 1996: 191; Kappius 1998: 140; Speier 2002: 92 f.). Überdies sind Steuerungsprobleme (vgl. Kap. 4.16.2.3) und die Anbindung an andere Reformelemente zu bedenken. So setzt sie u. a. die Dezentralisierung⁶⁶⁵ voraus (vgl. Bals/Hack 2002: 68; Kieser/Walgenbach 2003: 124). Wegen der Anreiz- und Steuerungswirkung (s. o.) empfiehlt sich eine Anbindung an die Budgetierung (vgl. Kap. 4.2.2) und somit an die KLR (vgl. Kap. 4.3.1).

4.15.3.2 Nicht-Marktlischer Wettbewerb

Der Rationalisierungsmechanismus des marktlichen Wettbewerbs versagt unter bestimmten Bedingungen (vgl. dazu Banner 2001a: 287 f.; Schedler/Proeller 2002: 166). Außerdem verbietet sich die Übertragung auf Externe bei öffentlichen Kernaufgaben und strategischen Aufgaben (vgl. Bals/Hack 2002: 38). In den Fällen, in denen kein Markt besteht (vgl. u. a. Banner 2001b: 29; Pook/Tebbe 2005: 106; Schedler 1996: 98 f.) oder qualitative Aspekte im Vordergrund stehen (vgl. Mastronardi 2004: 109), bieten sich Leistungsvergleiche an, die Auskunft über eine kostengünstige⁶⁶⁶ oder wirkungsvolle Leistungserbringung liefern und somit ein wichtiges Controlling-Instrument darstellen (vgl. Sandberg 2001: 163). Die politische Steuerung wird erleichtert (vgl. KGSt 1996d: 13), Verbesserungspotenziale werden identifiziert und initialisiert (vgl. Klages 1998: 16), wobei sich die Verbindung mit Anreizen als entscheidend herausstellt.

Der Vergleich kann in verschiedenen Perspektiven erfolgen (vgl. dazu Nullmeier 2005a: 112), wobei der interkommunale Vergleich am intensivsten wahrgenommen wird (vgl. KGSt 1998a: 47).

4.15.3.2.1 Intern

Interne Vergleiche setzen die gleiche bzw. ähnliche Leistungen unterschiedlicher Einheiten (siehe auch Schedler 1993: 48) und somit eine gewisse Organisationsgröße voraus. Sie können entweder auf einem Kennzahlen- und Indikatorensystem (vgl. exemplarisch Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 175 ff.) oder auf Untersuchungen i. S. d. Benchmarking („Lernen von den Besten“) beruhen. Interne Leistungsvergleiche können Marktmechanismen initiieren (vgl. Nullmeier 2005a: 113 f.). Neben der Anbindung der Vergleichsergebnisse an „Anreizsysteme“ wie Budgetierung oder Leistungslohnformen bieten sich hierzu verwaltungsinterne Rankings an. Durch die Schaffung einer breiten Öffentlichkeit ist ein Imagegewinn der Gesamtverwaltung möglich (vgl. Schedler 1996: 214), Optimierungsanreize werden geweckt (vgl. Budäus 1995: 62 f.). Überdies können interne

⁶⁶⁴ Ein flächendeckender Einsatz wird angeraten, was aber nicht heißt, dass alle internen Leistungen intern verrechnet werden müssen (vgl. dazu KGSt 1998d: 11; Bals/Hack 2002: 41 f.). Der Einstieg empfiehlt sich auf dem Gebiet der Leistungen mit der größten Steuerungswirkung. „Hier ist am ehesten die neue Kultur der Dienstleistungsorientierung zu erwarten“ (Bals 2005: 337; siehe auch Bals/Hack 2002: 68).

⁶⁶⁵ Die Dezentralisierung ist mit interner Leistungsverrechnung wirksamer, da sog. Quasi-Märkte (vgl. dazu Nullmeier 2005a: 115 f.), die in Bereichen öffentlicher Monopole eingerichtet werden (vgl. Oppen/Wegener 1997: 162 f.; Bernhardt 2000: 16 f.), entstehen.

⁶⁶⁶ Kosteninformationen setzen hinsichtlich ihrer Aussagekraft Wettbewerb voraus (vgl. Kap. 4.3.1).

Leistungsvergleiche in besonderer Weise Veränderungspotenziale wecken (vgl. Kuhlmann 2004b: 15) und den Wettbewerbsgedanken in der Verwaltung stärken.

4.15.3.2.2 Extern

4.15.3.2.2.1 Leistungsvergleiche mit Akteuren des öffentlichen Sektors

Die deutsche Vergleichs- und Wettbewerbslandschaft

Leistungsvergleiche, die sich v. a. für Bereiche, in denen standardisierte Leistungsmessungen kaum zu realisieren sind, eignen (vgl. Nullmeier 2005a: 114), finden primär auf kommunaler Ebene statt. In diesem Kontext sind das IKO-Netz der KGSt, die Projekte kik und kompass der Bertelsmann-Stiftung sowie bundeslandspezifische Vergleichsringe zu nennen (vgl. u. a. Wollmann 2000: 212 f.; Reichard 2004b: 348 ff.; Kuhlmann 2004a: 96 ff., 100; Korte 2004: 123 ff.; Tebbe 2004: 139 ff.). Darüber hinaus entstanden in der Vergangenheit auf nationaler und europäischer Ebene zahlreiche Qualitätswettbewerbe, wozu u. a. der Speyerer Qualitätswettbewerb und der Carl-Bertelsmann-Preis zählen⁶⁶⁷. Derartige Verfahren beflügelten die Diskussion um Verwaltungsmodernisierung und -evaluierung (vgl. auch Wollmann 2000: 214) und unterstützten den Netzausbau (vgl. Mäding 2006: 279 f.; Bogumil 1998: 131).

Ziele, Probleme und Defizite der Vergleichsarbeit

Die Ziele interkommunaler Leistungsvergleiche sind vielfältig (vgl. dazu Schmithals-Ferrari 2000: 171 f.). Sie „[...] fördern eine selbstlernende, entwicklungsfähige und aufgabenkritische Verwaltung, die flexibel auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren kann [...]“ (KGSt 1996d: 7). Neben der Verbesserung der (strategischen) Steuerung sind sie ein geeignetes Verfahren zur Verbesserung von Effizienz und Qualität (vgl. Bogumil/Kißler 1998e: 81; Damkowski/Precht 1995: 165), zum Austausch von Anwenderwissen⁶⁶⁸ (vgl. Kuhlmann 2004a: 103) sowie zur Steigerung der Wirksamkeit des kommunalen Leistungsangebotes (vgl. Pook/Tebbe 2005: 106). Damit leisten sie einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung (vgl. KGSt 1996d: 11). Sie gelten ferner als Motivation zur Leistungssteigerung (vgl. Göbel 1999: 34) und zur Freisetzung von Innovationspotenzialen (vgl. Meixner 1998: 24). Die Bertelsmann-Stiftung erkennt positive Effekte ihrer Vergleichsarbeit wie Serviceverbesserung, Kostenreduktion, Verfahrensbeschleunigung und Erschließen neuer Finanzquellen (vgl. Reichard 2004b: 349 m. H. a. Adamaschek 1998). Dies setzt voraus, dass Leistungen vergleichbar sind (vgl. Fluhr 1997a: 116; Banner 1995: 88), was angesichts der unterschiedlichen Probleme und Ansätze in den Kommunen schwierig ist (vgl. Wegener 2004a: 256). Schwierigkeiten bereitet ferner die gleichzeitige Betrachtung diverser Aspekte (u. a. Qualität, Kosten⁶⁶⁹, Mengen) sowie der Aufbau eines ausbalancierten Kennzahlensystems⁶⁷⁰ (vgl. dazu Buschor 1996: 74 f.; Wollmann 2000: 214; KGSt 1996d: 16; Nullmeier 2005a: 112 f.). Die Effekte

⁶⁶⁷ Der Speyerer Qualitätswettbewerb wurde 1992 von Klages und Hill ins Leben gerufen. Ziel ist die Identifikation von Spitzenverwaltungen sowie die Initiierung eines Innovationswettbewerbs und -transfers (vgl. dazu Wollmann 2000: 214 m. H. a. weitere Quellen; Brecht 1999: 264 m. H. a. Hill/Klages 1992). Er wurde letztmalig 2005 vergeben und 2007 durch den European Public Sector Award (EPSA) ersetzt (<http://www.eps-award.eu>).

Der Carl-Bertelsmann-Preis wurde 1993 von der Bertelsmann-Stiftung initiiert und identifizierte im Rahmen eines mehrstufigen Such- und Auswahlverfahrens die innovativsten internationalen Kommunen, wozu u. a. die Reformstädte Christchurch und Phoenix zählen (vgl. Wollmann 2000: 215; Pröhl/Sommer 1998: 467).

⁶⁶⁸ Im Rahmen des HBS-Projektes bestätigt eine große Mehrheit Kompetenzgewinne der Mitarbeiter im Zusammenhang mit interkommunalen Leistungsvergleichen (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 165; Bogumil u. a. 2007: 72 f.).

⁶⁶⁹ Sie setzen eine standardisierte Kostenerfassung voraus (vgl. Kap. 4.3.1.1).

⁶⁷⁰ Vgl. dazu auch Kap. 4.6.2

der interkommunalen Vergleiche sind insgesamt eher bescheiden (vgl. u. a. Wegener 2004a: 253 f.; Mäding 2006: 278). Mag das Nebeneinander unterschiedlicher Vergleichsinitiativen hinderlich sein (vgl. Wegener 2004: 253 f.), kritisieren die Vergleichskommunen und v. a. die Kommunen, die aus den Vergleichsrängen ausstiegen, einen geringen Nutzen⁶⁷¹ (Steuerungsgewinn) und unzureichende Performanzverbesserungen (vgl. Kuhlmann 2004a: 103 f.; Tebbe 2004: 138 f.; Wollmann 2000: 214) sowie immense (Transaktions-)Kosten (vgl. Kuhlmann 2004a: 105, 108 f., 111 f.; Wollmann 2004b: 39; Reichard 2004b: 348, 350; Kuhlmann/Wollmann 2006: 382). Bereits vorhandene Datenpools (städtische Statistik) wurden nicht miteinbezogen (vgl. Reichard 2004b: 353; Pokorny 2004: 80 ff.). Der Personal- und Zeitaufwand zum Aufbau und zur Pflege der Kennzahlensysteme⁶⁷² ist immens (vgl. Nullmeier 2004: 48), was letztlich der was der Mitarbeitermotivation schadet (vgl. Kuhlmann 2004a: 107; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 207).

„Die zentrale Benchmark ist [...] der ‚value for money‘ [...]“ (Sandberg 2001: 173), der jedoch vernachlässigt wird (vgl. Reichard 2003a: 133). Die Kostenseite⁶⁷³ steht im Betrachtungsfokus (vgl. Wollmann 2005: 505; Bogumil 2004b: 393). Die Vergleiche vernachlässigen die Outcomeebene (vgl. Reichard 1994: 61) und dienen kaum der Steuerung (vgl. Kuhlmann 2004a: 117; Wegener 2004a: 251; KGSt 1996d: 22). Da die deutsche Vergleichsarbeit vornehmlich auf quantitativen Verfahren aufbaut (vgl. Bandemer 2001a: 413; Wegener 2004a: 256), wurden Verbesserungsmöglichkeiten nicht transparent (vgl. Wegener 2004a: 254), sodass Leistungsvergleiche bislang kaum den Sinn des Benchmarking⁶⁷⁴ erfüllen (vgl. Kuhlmann 2004a: 103).

Angesichts der traditionellen Verwaltungskultur (vgl. Bogumil 2004b: 394) und der strukturellen Rahmenbedingungen (Bonus/Malus) (vgl. Reichard 2004b: 351) haben Leistungsvergleiche eine geringere Durchschlagskraft als der marktliche Wettbewerb (vgl. Kap. 4.15.3). Fernerhin werden drei damit in Verbindung stehende zentrale Aspekte bemängelt:

- Die Leistungsvergleiche finden in einem hohen Maße in Selbstorganisation statt, die Teilnahme ist freiwillig (vgl. Kuhlmann 2004a: 100 f. m. H. a. weitere Quellen). Während Reichard (2004b: 353) die freiwillige Teilnahme präferiert, um den Drang zur Selbstverteidigung zu reduzieren (siehe dazu auch Benz 2006: 44), wird „[...] immer deutlicher, dass diese Hoffnung [...] sich nicht erfüllen wird“ (Banner 2001a: 288). Es mangelt an Anreizen für eine Teilnahme (vgl. Wegener 2004a: 254 f.), sodass ein stärkerer öffentlicher Druck gefordert wird (vgl. Bogumil/Kißler 1997b: 158; dies. 1997c: 133), wobei gesetzliche Verpflichtungen kontrovers diskutiert werden (pro Banner 2001a: 288 f.; 1998: 42, contra Bogumil 2004b: 397; Bogumil/Kißler 1998e: 83).
- Ein weiteres Problemfeld ist die Beachtung der Vergleichsergebnisse in der politischen Steuerung, die ohne Anreize stark von der Einstellung der Verantwortlichen abhängt (vgl. Nullmeier

⁶⁷¹ In der HBS-Studie sind 38% der Verwaltungschefs und 56,8% der Personalratsvorsitzenden dieser Ansicht (vgl. Bogumil u. a. 2007: 72 f.).

⁶⁷² Die Kosten der Entwicklung und Pflege der Kennzahlensysteme können Effizienzgewinne aufzehren (vgl. Kap. 4.8.4).

⁶⁷³ Die Vernachlässigung qualitativer Aspekte wurde mit Verabschiedung des Common Assessment Framework, das EU-weit in den öffentlichen Dienst eingeführt wird, angegangen (vgl. Kuhlmann 2004b: 15; Hopp/Göbel 2004: 93 f.).

⁶⁷⁴ Das Benchmarking (vgl. dazu Bandemer 2001a: 406 f.) ist von interkommunalen Leistungsvergleichen streng genommen abzugrenzen, denn es ist „[...] ein strukturierter Prozess der Analyse, Anpassung und Integration von Methoden und Verfahren [...], die nicht nur aus ähnlich gelagerten Institutionen stammen können, sondern aus ähnlich strukturierten Problemlösungen“ (Pede 2000: 303). Intention ist das Lernen von den Besten sowie die Identifikation der eigenen Stärken und Schwächen. Hierzu bezieht es die Betroffenen bei der Analyse mit ein (vgl. Buschor 1996: 66). Insofern fördert es die lernende Organisation (vgl. Schedler 1996: 199 f.; Hopp/Göbel 2004: 89) und das Streben nach kontinuierlicher Verbesserung (vgl. Walgenbach 2003: 1700). Diese Vorgehensweise wird den günstigen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors gerecht (vgl. Schmithals 1997: 148). Problematisch ist jedoch die Anpassung der Erkenntnisse an die konkreten Bedingungen vor Ort (vgl. Nullmeier 2005a: 113 f.; Schedler 1996: 201).

2005a: 113, Korte 2004: 134; Reichard 2004b: 349). Auch in diesem Zusammenhang wird über gesetzliche Verpflichtungen diskutiert (pro Banner 2001b: 23; contra Plamper 1998: 203).

- Schließlich wird die Veröffentlichung der Ergebnisse konträr debattiert. Während Schedler (1996: 208) für einen vertrauensvollen Umgang mit gewonnenen Daten wirbt, bemängeln zahlreiche Autoren die fehlende Öffentlichkeit (vgl. u. a. Oppen/Wegener 1997: 177; Wollmann 2005: 505). Der Öffentlichkeit und der Vertretungskörperschaft sind die Ergebnisse zumeist nicht oder nur eingeschränkt zugänglich (vgl. u. a. Wollmann 2004c: 214 f.; Adamaschek 1999: 128), sodass positive Wirkungen von Verwaltungsöffentlichkeit⁶⁷⁵ und Transparenz entfallen (vgl. Kißler 1997: 97; KBI 1995: 31), Wettbewerbsmechanismen nicht angeregt werden (vgl. Nullmeier 2004: 53) und letztlich die Wirkungen der Vergleiche gering sind (vgl. Plamper 1998: 203). Gleichwohl ist in diesem Zusammenhang die Logik des politischen Geschäfts⁶⁷⁶ zu bedenken (vgl. u. a. Löffler 2000: 56; Reichard 2004b: 353; Kuhlmann 2004a: 113 f.), weshalb sich Banner (1998: 40, 43; 1995: 87) abermals für gesetzliche Verpflichtungen ausspricht.

Leistungsvergleiche sind kein Allheilmittel, die Ergebnisse müssen vor dem Hintergrund der lokalen Bedingungen gesehen werden (vgl. Nullmeier 2004: 56; Pook/Tebbe 2005: 113). Sie bedürfen „[...] immer einer vertieften Interpretation“ (Schedler/Proeller 2002: 168). Andernfalls entwickeln sie negative Wirkungen (vgl. Meixner 1998: 24; Schmithals 1997: 151). Des Weiteren reicht die einmalige Teilnahme⁶⁷⁷ nicht aus (vgl. Nullmeier 2004: 49, 54).

4.15.3.2.2 Mit Akteuren der Privatwirtschaft

Leistungsvergleiche eignen sich auch für den Wettstreit mit Anbietern der Privatwirtschaft (vgl. Plamper 1998: 201), wobei die sektoralen Unterschiede zu berücksichtigen sind (vgl. Wegener 2004a: 256). Daraus leitet sich ab, dass sich die Vergleiche entweder auf gleiche Produkte (z. B. Annexaufgaben) oder auf produktunabhängige Sachverhalte (z. B. Mitarbeiterzufriedenheit) konzentrieren. Beim branchenübergreifenden Kunden-Barometer belegten Kommunalverwaltungen in der Vergangenheit hintere Plätze (vgl. dazu auch Brecht 1999: 212 f. m. H. a. weitere Quellen).

Bei Leistungsvergleichen mit Privaten, die vernachlässigt werden (vgl. Kern/Wegener 2002: 225), kann die öffentliche Verwaltung von dem Know-how der Privaten profitieren (vgl. Sandberg 2001: 172; Loheide 2000: 121 f.) sowie eigene Schwächen in der Kostenstruktur oder Leistungsqualität identifizieren. Folglich bieten sich Anhaltspunkte für Verbesserungen (vgl. Oppen/Wegener 1997: 173 f.) und Auslagerungsentscheidungen (siehe auch Schedler 1996: 198).

4.15.3.3 Anforderungen an die Gestaltung des Wettbewerbs

Aus theoretischen Überlegungen und praktischen Erfahrungen leitet sich ab, dass insbesondere der Marktwettbewerb bestimmte Aspekte beachten muss.

Rahmenbedingungen und politisch gewünschte Sachverhalte bei Fremdvergabe

Die Vertretungskörperschaft ist in Wettbewerbs- und Auslagerungsprozesse, die zumeist maßgeblich auf Effizienzkriterien (Preis) basieren, unzureichend eingebunden (vgl. Kap. 3.1.5). Damit entgehen ihr weitreichende Gestaltungskompetenzen (vgl. Wegener 2005: 68; Sternatz 2005: 199). Vielmehr ist ein „managed competition“ (Wegener 2004b: 15) anzuvisieren, um ein definiertes

⁶⁷⁵ Rankings werden i. d. R. abgelehnt (vgl. u. a. KGSt 2000a: 23; dies. 1997a: 16; Schmithals-Ferrari 2000: 168 f.; Pook/Tebbe 2005: 113; Bogumil 2004b: 393).

⁶⁷⁶ Siehe dazu auch Kap. 2.4.4, 4.4.2, 4.8.5, 5.4.4.1.2

⁶⁷⁷ Vgl. auch Kap. 4.8.4, 4.10.2.4

Qualitäts- und Leistungsniveau zu garantieren, negative Folgen einer marktlichen Lösung zu vermeiden (vgl. u. a. Grunow 2002: 158) sowie die Potenziale des Gewährleistungsmodells zu erschließen. Neben der Beachtung der Besonderheiten der öffentlichen Leistungserbringung (z. B. Lohnniveau; vgl. Osborne/Gaebler 1997: 92 ff.), ihrem Status quo (z. B. veraltete Infrastruktur; vgl. Schwarting 1997: 89), der Folgen wettbewerbsrechtlicher Vorgaben (vgl. ders. 1999b: 133) sowie des Umweltschutzes (vgl. Libbe/Tomerius/Trapp 2002b: 25; Bogumil 2006b: 16) sind sozial-, arbeits- und tarifrechtliche Vorgaben zu beachten (vgl. u. a. Loheide 2000: 101; KGSt 1996d: 18).

Aufhebung von Abnahmeverpflichtungen bei externen Kunden

Wettbewerb setzt voraus, dass Anbieter die Folgen ihres Handelns zu spüren bekommen, was wiederum Konsumentensouveränität erfordert. Die Stärkung der Exit-Option ermöglicht eine optimierte öffentliche Dienstleistungserbringung (vgl. Budäus 1998: 117 f.; Nullmeier 2004: 51). Diese Möglichkeit beschränkt sich in der öffentlichen Verwaltung allerdings auf vereinzelte Aufgabengebiete und verlangt die Beachtung der Kriterien eines fairen Wettbewerbs. Insgesamt ist die Konsumentensouveränität in der BRD schwach ausgeprägt (vgl. Oppen/Wegener 1997: 176; Oppen 1999: 78; Pook/Tebbe 2005: 15).

Aufhebung von Abnahmeverpflichtungen bei internen Kunden

Mit der Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung ist die autonome Wahl⁶⁷⁸ der Facheinheiten zwischen internen Servicestellen und externen Anbietern verbunden (vgl. u. a. KGSt 1996d: 10; Banner 1998: 42). Dadurch werden aufseiten der internen Dienstleister Wirtschaftlichkeitsreserven aufgedeckt (vgl. u. a. KGSt 1998d: 10; Budäus 1996: 97) sowie eine qualitätsorientierte, kundengerechte⁶⁷⁹ Leistungserbringung (vgl. KGSt 2002c: 27) und ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess angeregt (vgl. Fentzahn u. a. 1998: 38). Es entwickelt sich in weiten Teilen ein echtes Wettbewerbsverhältnis (vgl. Pünder 2006a: 84), das neben Effizienz- auch Qualitäts- und Innovationsgewinne erzeugt (vgl. Andersen 2005: 82 f.).

Vorhaltekapazitäten

Der Staat behält auch im Gewährleistungsmodell⁶⁸⁰ die Verantwortung für die Leistungserbringung. Daher müssen unabhängig von den konkreten Auslagerungs- und Wettbewerbsbemühungen Mindestkapazitäten gewahrt bleiben. Hierzu zählen die Vermeidung der Monopolbildung⁶⁸¹ (vgl. Schedler/Proeller 2002: 174; Loheide 2000: 114), die Wahrung einer angemessenen Verhandlungsposition (vgl. Sternatz 2005: 198) und die Reduzierung des Ausfallsrisikos (vgl. u. a. Brüggemeier/Wollmann 2006: 309; Reichard 2002b: 594). Ferner bieten Vorhaltekapazitäten die Sicherung von Know-how (vgl. auch Libbe/Tomerius/Trapp 2002a: 242), um letztlich Bewertungen und Kontrollen zu gewährleisten (vgl. Loheide 2000: 107, 114) sowie Koordination, Steuerung und Innovationen zu ermöglichen (vgl. Werner/Schaaffkamp 2002: 149; Reichard 1998b: 152).

Übergangsfristen

„Wird Wettbewerb falsch implementiert, kann er auch Mitarbeiter überfordern und dadurch demotivieren“ (KGSt 1996d: 10). Insofern empfiehlt sich die schrittweise Einführung (vgl. Schwarting 1997: 89); Kontrahierungszwänge werden zur (strukturellen und kulturellen) Eingewöhnung und

⁶⁷⁸ Vgl. dazu auch Kap. 4.7, 4.15.3.1.2

⁶⁷⁹ Das Bestehen im Markt (vgl. auch Kap. 4.10.2.2) bedeutet für interne Dienstleister jedoch nicht, völlig freie Hand zu haben. „Die Strategie der internen Dienstleister richtet sich an der Gesamtstrategie der Verwaltung aus“ (KGSt 2002c: 10). Die Steuerung der Dienstleister muss stets mit der Gesamtstrategie rückgekoppelt sein (vgl. ebd.: 26, 34).

⁶⁸⁰ Vgl. Kap. 4.15.1

⁶⁸¹ Ein Beispiel hierfür bietet der Ausschreibungswettbewerb der Müllabfuhr in Phoenix (vgl. dazu Wegener 2004b: 14 sowie ausführlich Osborne/Gaebler 1997: 71 ff.).

Vorbereitung der Wettbewerbs angedacht (vgl. u. a. Sack/Schneider 2005: 188; Reichard 1998b: 149) sowie vor potenziellen Outsourcingentscheidungen empfohlen (vgl. KGSt 2002c: 7). Ferner sollte der Wettbewerb nicht überbetont werden (vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2007: 14).

4.15.3.4 Insourcing

Das Insourcing, das i. S. d. der Unterscheidung zwischen Contracting-Out und Outsourcing (vgl. Kap. 4.15.3.1) auch als Contracting-In zu bezeichnen ist, bedeutet die Auftragsvergabe an eine verwaltungsinterne Einheit (vgl. Schedler 1996: 194). Der Auftrag kann sowohl von verwaltungsinternen (interne Leistungsverrechnung) als auch von außerhalb der Verwaltung kommen. Die öffentlichen Einrichtungen akquirieren Aufträge, die Kommune beteiligt⁶⁸² sich am existierenden Wettbewerb (vgl. Reichard 2001b: 64). Dadurch können die öffentlichen Kapazitäten besser ausgelastet und neue Einnahmequellen erschlossen werden (vgl. ders. 2003a: 134 f.). Fernerhin kann das Insourcing eine Reaktion auf nicht erfüllte Erwartungen des Outsourcings sein.

4.15.3.5 Auswertung der Wettbewerbsformen und -gestaltung

4.15.3.5.1 Verwaltungsexterner Wettbewerb

Wettbewerb (Frage 10.4.5) wird seit Reformbeginn kaum intensiviert. Die Zustimmung ist relativ schwach, der Anteil der Antwortoptionen „Trifft (gar) nicht zu“ ist hoch (vgl. Abb. 4-30).

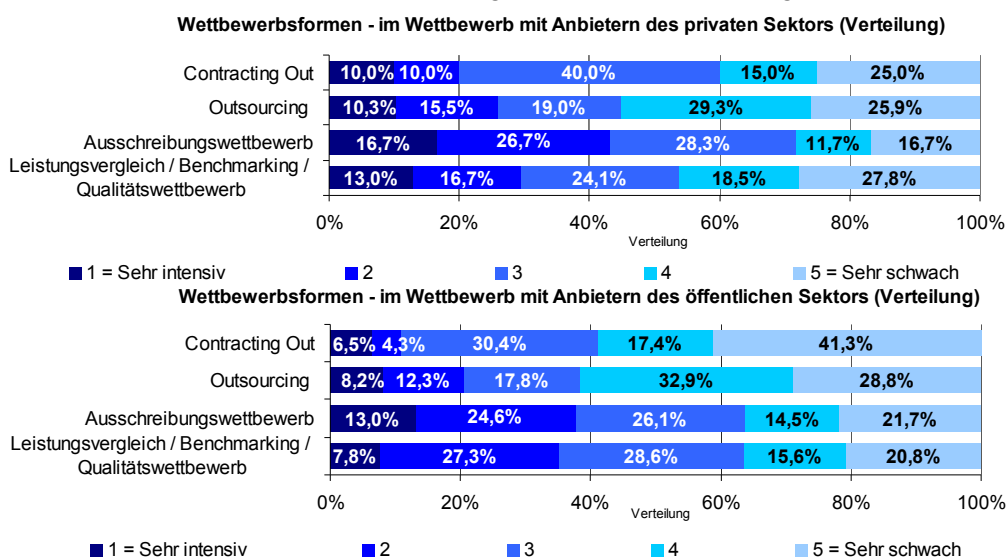


Abb. 4-30: Wettbewerbsformen im Wettbewerb mit Anbietern des privaten und des öffentlichen Sektors (Entwicklung seit Reformbeginn)

Die Formen des marktlichen Wettbewerbs entwickelten sich stärker im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen, die des nicht-marktlichen Wettbewerbs stärker im Wettbewerb mit öffentlichen Anbietern. Der Ausschreibungswettbewerb unter privatwirtschaftlichen Anbietern ist die am häufigsten bestätigte Wettbewerbsform (43,4%). Es folgen Leistungsvergleiche mit öffentlichen Anbietern (37,6%). Contracting Out und Outsourcing werden in Verbindung mit öffentlichen Anbietern seltener genutzt (jeweils rund 60% Ablehnung) als in Verbindung mit privatwirtschaftlichen Marktteilnehmern.

⁶⁸² Das Insourcing ruft Kritik seitens der Privatwirtschaft hervor (vgl. Friedrichsmeier 2000: 16), der sich Zivilgerichte bereits mehrfach anschlossen. Oftmals ist daher die Leistungserbringung nur für öffentlichen Leistungsbezieher möglich (vgl. Schwarting 1997: 87).

Allerdings finden diese Wettbewerbsformen auch im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Anbietern kaum Anwendung (40,0% bzw. 55,2% „Trifft (gar) nicht zu“).

Bürgermeister und Personalratsvorsitzende weisen eine ähnliche Wettbewerbsintensität (Indexe) aus. Insgesamt unterscheiden sich die Bewertungen kaum. Bürgermeister bestätigen v. a. Qualitätswettbewerbe/Leistungsvergleiche mit öffentlichen Anbietern (Bürgermeister 2,80 vs. Personalratsvorsitzende 3,31); Personalratsvorsitzende stimmen stärker dem Outsourcing im öffentlichen Sektor (3,96 vs. 3,45) zu. Im Wettbewerb mit privaten Anbietern wird unisono der Ausschreibungswettbewerb als meist genutzte Wettbewerbsform genannt, wobei die Zustimmung der Bürgermeister (54,5% vs. 36,9%) größer ist (vgl. Tab. 4-75).

Wettbewerbsformen mit Anbietern des öffentlichen Sektors	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Leistungsvergleich/ Benchmarking/ Qualitätswettbewerb	77	3,14	0,235	2,80			3,31		-0,016	3,21	3,20	2,87	3,00	4,50	0,255	3,04	4,14
Ausschreibungswettbewerb	69	3,07	0,236	3,25			3,00		0,102	2,94	3,31	2,91	3,00	5,00	0,211	3,05	3,29
Outsourcing	73	3,62	0,259	3,96			3,45		-0,155	3,91	3,33	3,14	3,73		0,386*	3,74	2,43
Contracting Out	46	3,83	0,323	3,84			3,81		0,292*	3,50	4,11	4,33	4,00	5,00	0,215	3,78	4,20
Wettbewerbsindex: Öffentlich	77	3,34	0,375	3,35			3,35		-0,031	3,39	3,44	3,04	3,29	4,75	0,021	3,34	3,40
Wettbewerbsformen mit Anbietern des privaten Sektors	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Leistungsvergleich/ Benchmarking/ Qualitätswettbewerb	54	3,31	0,210	3,45			3,24		0,150	3,04	3,90	2,86	3,91	1,00	0,214	3,28	3,75
Ausschreibungswettbewerb	60	2,85	0,347	2,86			2,84		0,012	2,96	2,50	2,56	3,20	3,00	0,298	2,80	3,50
Outsourcing	58	3,45	0,070	3,48			3,43		-0,103	3,62	3,33	3,22	3,36		0,233	3,43	3,75
Contracting Out	40	3,35	0,291	3,39			3,32		-0,146	3,45	3,71	2,83	3,50	1,00	0,354	3,33	3,50
Wettbewerbsindex: Privat	58	2,93	0,451	2,97			3,21		-0,055	3,23	2,91	2,89	3,28	3,00	0,110	3,09	3,56
Wettbewerbsindex: Gesamt	61	3,28	0,047	3,16			3,10		-0,079	3,36	3,29	2,96	3,35	3,84	0,065	3,26	3,44

Tab. 4-75: Wettbewerbsformen

Wettbewerbsformen und -intensität korrelieren insgesamt nur schwach mit der Stadtgröße. Nur das Contracting Out mit Anbietern des öffentlichen Sektors steht mit der Stadtgröße in einem positiven statistisch signifikanten Zusammenhang (0,292*). Outsourcing und Contracting Out sind allerorten vglw. selten realisiert. Ausschreibungswettbewerbe (EWKn 2 und 5) und Leistungsvergleiche (EWKn 2, 3 und 4) finden am häufigsten im Wettstreit mit öffentlichen Anbietern Anwendung. Ausschreibungswettbewerbe mit Privaten werden in allen EWKn am intensivsten eingesetzt.

Leistungsvergleiche sowohl mit Privaten als auch mit Öffentlichen nennen ostdeutsche Akteure (n < 10) relativ selten. Diese Wettbewerbsform wird v. a. im Vergleich mit öffentlichen Anbietern im Westen intensiver genutzt (3,04 vs. 4,14*). Dort sind private Anbieter stärker in Ausschreibungswettbewerbe eingebunden. Vermehrt wird in den ostdeutschen Bundesländern das Outsourcing im Wettbewerb mit öffentlichen Anbietern genutzt (3,74 vs. 2,43*; 0,386*). Letztgenannte Wettbewerbsform bescheinigen westdeutsche Teilnehmer, die insgesamt einen intensiveren Wettbewerb mit Privaten attestieren (Index: 3,09 vs. 3,56), häufiger im Wettbewerb mit Privaten.

4.15.3.5.2 Verwaltungsinterner Wettbewerb

Interne Leistungsverrechnung (Fragen 10.4.6 / 10.4.7)

Die interne Leistungsverrechnung bestätigen fast 90% der Befragten. Sie ist in allen EWKn weit verbreitet (≥ 80%) und wird von allen ostdeutschen Teilnehmern (n = 5) bejaht (vgl. Tab. 4-76).

Interne Leistungsverrechnung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	68	88,2	0,190	96,2				83,3	0,179	90,0	80,0	84,2	100	100	0,102	87,3	100
Verbreitungsgrad (Ø)	33	2,42							-0,143	2,79	1,00	2,56	3,00	1,67	0,281	2,53	1,33

Tab. 4-76: Interne Leistungsverrechnung

Im Gesamtdurchschnitt wird eine mittlere bis große Verbreitung angezeigt (Mittelwert: 2,42). In ost-deutschen Städten sowie in den EWKn 1 und 4 erfasst die interne Leistungsverrechnung über-durchschnittlich viele Verwaltungseinheiten.

Weitere Erkenntnisse

Die interne Leistungsverrechnung steht in enger Verbindung mit verschiedenen Reforminstrumen-ten⁶⁸³ (vgl. Kap. 4.15.3.1.2). Sie setzt eine Anbindung an die Budgetierung ebenso voraus wie eine KLR, im Speziellen eine Kostenstellenrechnung, die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcen-verantwortung sowie ggf. Zielvereinbarungen und Produkte. Bezogen auf die Gesamtzahl der Fälle führen 72,7% (48) der Teilnehmer die Budgetierung, 77,3% (51) die Dezentralisierung, 75,0% (51) Produkte, 60,3% (35) die KLR - 81,1% (30) die Kostenstellenrechnung - und 58,5% (38) Zielver-einbarungen in Verbindung⁶⁸⁴ mit der internen Leistungsverrechnung an. Folglich ist mancherorts die Wirkkraft der internen Leistungsverrechnung zu hinterfragen.

Interne Leistungsvergleiche (Frage 10.4.8_1)

Interne Leistungsvergleiche werden im Vergleich zur internen Leistungsverrechnung sehr selten eingesetzt. Nur 4,5% (3) der Befragten führen interne Leistungsvergleiche uneingeschränkt an, die große Mehrheit von 55,2% (37) bestätigt erste Erfahrungen (vgl. Tab. 4-77).

Interne Leistungsvergleiche	Gesamt			Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	Nein %	ZH	BM			RB		ZH	Ø					ZH	Ø	
					Ø	%		Ø	%		5	4	3	2	1		W	O
Interne Leistungsvergleiche (1 = Ja; 2 = teils-teils; 3 = Nein)	67	2,36	40,3	0,313*	2,15	25,9		2,50	50,0	-0,001	2,33	2,30	2,53	2,20	2,00	0,225	2,32	2,80

Tab. 4-77: Interne Leistungsvergleiche

Reformbeauftragte stimmen internen Leistungsvergleichen weniger zu als Bürgermeister (Nein: 25,9 [7] vs. 50,0% [20]; 0,313*). Nennenswerte Unterschiede zwischen den EWKn bestehen nicht. Vier von fünf ostdeutschen Teilnehmern wählen die Antwortoption „Nein“ (Westen: 37,1%).

4.15.3.5.3 Gestaltung des Wettbewerbs

Die Vernachlässigung des Wettbewerbs als Reformbaustein bestätigt sich bei Betrachtung der Gestaltung des Wettbewerbs (Frage 10.4.8), denn Abnahmeverpflichtungen interner und externer Kunden werden nur in wenigen Fällen (4,8% und 9,1%) vollends aufgehoben. Insbesondere die

⁶⁸³ Die genannten Reformbausteine sind auch für die Gestaltung anderer Wettbewerbsbeziehungen relevant. Dieser Aspekt wird jedoch ausgeblendet.

⁶⁸⁴ Die Zielvereinbarung hat vor dem Hintergrund der internen Leistungsverrechnung eine doppelte Bedeutung: Zum einen soll sie das Leistungsverhältnis zwischen leistungsbeziehender und leistungsabnehmender Einheit regeln. Zum anderen dient sie zur Einbindung der Serviceeinheiten in die städtische Strategie. Im Allgemeinen besteht ein statis-tisch signifikanter Zusammenhang (0,341**) zwischen Zielvereinbarungen und interner Leistungsverrechnung. 97,4% (38) derjenigen, die Zielvereinbarungen bejahen, bestätigen auch die interne Leistungsverrechnung. Werden Zielver-einbarungen verneint (73,1%; 19), wird die interne Leistungsverrechnung seltener angeführt. Interne Dienstleister sind, wie in Kap. 4.5.2 gezeigt, im Speziellen nur unzureichend in das Kontraktmanagement integriert. Wird die interne Leistungsverrechnung bestätigt, werden in rund der Hälfte der Fälle (7 von 13) Zielvereinbarungen mit internen Dienstleistern abgeschlossen. Die anderen angeführten Reforminstrumente stehen in keiner statistisch signifikanten Beziehung mit der internen Leistungsverrechnung (vgl. Kap. Anhang 11-13)

unzureichende Umsetzung der Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen überrascht, ob der weiten Verbreitung der internen Leistungsverrechnung (vgl. Kap. 4.15.3.5.1) und der Dezentralisierung (vgl. Kap. 4.7.6). Des Weiteren verwundert, dass internen Dienstleistern im Wettbewerb zu- meist keine Übergangsfristen (49,2 % „Nein“) eingeräumt werden und Vorhaltekapazitäten nicht vorliegen (42,3%). Am häufigsten bestätigt wird zwar die Beachtung politischer Vorgaben im Wettbewerbsverfahren, doch stimmt nur etwa ein Drittel der Teilnehmer diesem Aspekt vollends zu (vgl. Abb. 4-31).

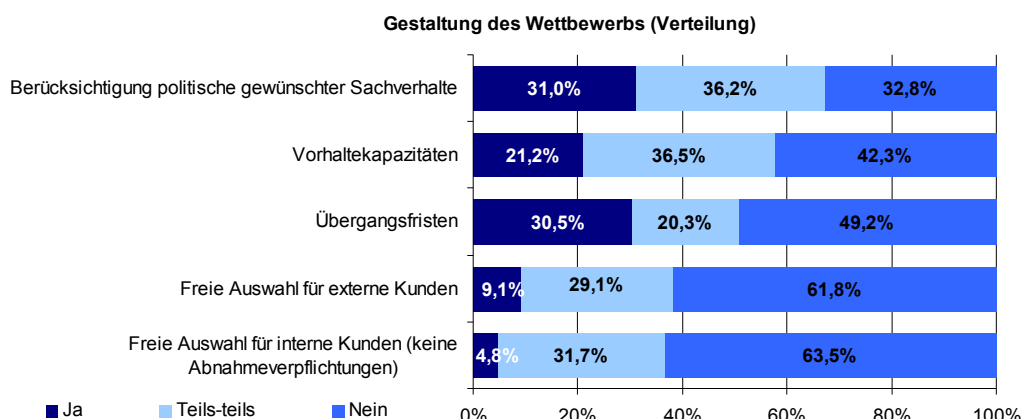


Abb. 4-31: Gestaltung des Wettbewerbs

Insgesamt unterscheiden sich die Angaben der Reformbeauftragten und Bürgermeister kaum.

In allen EWKn besteht hinsichtlich der Gestaltung des Wettbewerbs erheblicher Handlungs- bzw. Nachholbedarf. Lediglich die Übergangsfristen (-0,364**) korrelieren mit der Stadtgröße: Mit zunehmender Einwohnerschaft werden Übergangsfristen vermehrt bedacht (vgl. Tab. 4-78).

Gestaltung des Wettbewerbs	Gesamt			Akteur						EWKn						OW-Vgl.			
	N	Ø	Nein %	ZH	Ø						ZH	Ø					ZH	Ø	
					BM			RB		5		4	3	2	1	W		O	
					Ø	%		Ø	%										
Aufhebung interner Abnahme- verpflichtungen	63	2,59	63,5	0,253	2,56	56,0		2,61	68,4	0,014	2,54	2,90	2,41	2,80	2,67	0,217	2,55	3,00	
Aufhebung externer Abnahme- verpflichtungen	55	2,53	61,8	0,060	2,47	57,9		2,56	63,9	-0,125	2,63	2,50	2,53	1,75	3,00	0,125	2,54	2,40	
Übergangsfristen	59	2,19	49,2	0,234	2,42	61,5		2,00	39,4	-0,364 **	2,50	2,33	1,81	1,80	1,67	0,152	2,19	2,20	
Vorhaltekapazitäten	52	2,21	42,3	0,149	2,29	42,9		2,16	41,9	0,104	2,13	2,13	2,31	2,20	2,67	0,023	2,21	2,20	
Berücksichtigung politisch ge- wünschter Sachverhalte	58	2,02	32,8	0,154	2,16	40,0		1,91	27,3	-0,012	2,00	2,11	2,06	1,75	2,00	0,180	1,98	2,50	
Wettbewerb-Gestaltungsindex	70	2,30		0,004	2,30			2,30		-0,154	2,36	2,43	2,20	2,10	2,30	0,121	2,28	2,51	

Tab. 4-78: Gestaltung des Wettbewerbs

Ostdeutsche Akteure kritisieren v. a. eine unzureichende Beachtung politischer Vorgaben. Interne Abnahmeverpflichtungen sind nicht aufgehoben. Die Befunde sind angesichts der geringen Teilnehmerzahl ostdeutscher Akteure (n = 5) nicht belastbar.

4.15.3.5.4 Insourcing

Das Insourcing (Frage 10.4.4) bestätigen lediglich 21,9 % (14) der Befragten. Dieser klare Trend erfasst alle EWKn, obgleich er in der EWK 3 überdurchschnittlich ausfällt (Ja: 11,8%). Das Insourcing⁶⁸⁵ ist im Osten (n = 5) wie im Westen kaum verbreitet (vgl. Tab. 4-79).

⁶⁸⁵ 4 von 13 Teilnehmern, die das Insourcing bejahen, verneinen den Einsatz der KLR.

Insourcing	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	64	21,9	0,041	24,0				20,5	0,178	21,4	30,0	11,8	33,3	33,3	0,013	22,0	20,0

Tab. 4-79: Insourcing

4.15.4 Aufgabenkritik

Bedeutung der Aufgabenkritik im Reformkontext und Erkenntnisse

Die KGSt prägte die Aufgabenkritik bereits in den 1970er Jahren (vgl. Beyer 2000: 48 m. H. a. KGSt 1974), doch kam sie seit jeher kaum zur Anwendung (vgl. Röber 2005a: 86 f.). U. a. durch die Erweiterung des städtischen Instrumentensets fand sie erst mit der NSM-Reformdebatte (vgl. Beyer 2000: 49) und der damit verbundenen Finanzsituation verstärkt Beachtung. Vor dem Hintergrund der (ökonomischen) Rahmenbedingungen ist die „Aufgabenkritik „[...] ein notwendiges Muss einer jeden Verwaltungsmodernisierung“ (Schuppert 2001: 38; ähnlich u. a. Färber 1998: 213; Wewer 1998: 60, Bull 1997: 350). Obgleich sie zur Verhinderung der Sicherung des Status quo zu Beginn jedes Reformprozesses zur Anwendung kommen sollte (vgl. Schedler/Proeller 2002: 181, KBI 1995: 19), gelang die Anbindung an die Reform bislang kaum (vgl. Grünenfelder 1996: 31; Fiedler 2001a: 105; Reichard 1994: 38)

Die Aufgabenkritik ist ein Verfahren zur Entlastung des Haushaltes und des Umbaus des Leistungsbestandes. Die Aufgabenwahrnehmung ist in Einklang mit den finanziellen Möglichkeiten und der Nachfrage zu bringen (vgl. Buschor 1996: 47; Laux 1997: 51). Sie visiert die Identifizierung und Nutzung von Rationalisierungsreserven an (vgl. Schwarting 1997: 32), sodass die Aufgabenkritik als Marktsurrogat fungiert (vgl. u. a. Brüggemeier/Küpper 1992: 568). Somit bietet sie Vorteile des Wettbewerbs (vgl. Kap. 4.15.3).

4.15.4.1 Anforderungen

Die Aufgabenkritik darf nicht als Sparkonzept missverstanden werden (vgl. Budäus/Grüning 2005: 8); sie ist vielmehr in das neue Steuerungskonzept zu integrieren. Dazu bedarf es der Erfüllung bestimmter Anforderungen.

Prozesskritik

Eine öffentliche Aufgabe gliedert sich zumeist in eine Prozesskette, deren Glieder einer Analyse (siehe Kap. 4.15.4) zu unterziehen sind. I. d. R. kann eine Einheit nicht alle Leistungsabschnitte gleichermaßen optimal wahrnehmen (vgl. u. a. Picot 1996: 43 f.; Röber 2005a: 90), sodass sich unterschiedliche Akteure die Aufgabenwahrnehmung teilen können (vgl. Reichard 1998b: 133 f.; ders. 1994: 45). Da sich Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung nicht auf die gesamte Prozesskette beziehen müssen (vgl. Reichard 1994: 41), schließen Auslagerungen die hoheitliche Verwaltung mit ein (vgl. Schedler/Proeller 2002: 176, 180).

Keine Beschränkung auf freiwillige Aufgaben

Eng mit der Prozessbetrachtung verbunden ist die Lösung von der Fokussierung der Aufgabenkritik auf freiwilligen Aufgaben. Angesichts der Notwendigkeit der Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung und der immensen Fremdbestimmtheit ist die Konzentration auf freiwillige Aufgaben unangebracht (vgl. Kap. 2.1.3). Ferner erscheinen Einschnitte bei freiwilligen Aufgaben problematisch, wenn Schwächen an anderer Stelle offenkundig sind. Pflichtaufgaben sind schließlich ebenso einer kritischen Analyse zugänglich. Hierbei sind Prozess- und Programmkosten zu unterschei-

den (vgl. dazu Schwarting 1997: 121). Durch eine Analyse der Leistungserstellung (Prozesskosten) lassen sich weitere finanzielle Spielräume erschließen (vgl. Reichmann/Haiber 1994: 192).

Beteiligung der Politik

Die Einbindung der Politik insbesondere in die Zweckkritik⁶⁸⁶ ist unerlässlich, weil es zum einen um die Bestimmung der öffentlichen Leistungserbringung⁶⁸⁷ bzw. Verantwortung (vgl. Kap. 4.15.1), zum anderen um die Bestimmung des Aufgabenträgers geht. Leitet sich die Notwendigkeit der Beteiligung der Politik bzgl. des erstgenannten Aspektes (s. u.) daraus ab, dass die Verwaltungsaufgaben zur Umsetzung der politisch definierten städtischen Strategie bzw. Ziele dienen (vgl. Brüggemeier 1998: 86; Böllhoff/Wewer 2005: 149; Belzer 2005: 379), unterliegt die Entscheidung der Aufgabenträgerschaft u. a. den Maßstäben strategische Relevanz und Spezifität, die ausschließlich die demokratisch legitimierten Gremien definieren (vgl. Röber 2005a: 89, 93; siehe auch Vesper 2002: 172; Schedler/Proeller 2002: 180; Clasen u. a. 1996: 26).

Fortwährend / Ausrichtung an Zielen

Aufgrund der Kurzfrist- und Inputorientierung wuchs der öffentliche Aufgabenbestand kontinuierlich an (vgl. Kap. 3.1.1, 3.1.2). Die Wirksamkeit der öffentlichen Leistungserbringung, die angemessen formulierte Ziele voraussetzt (vgl. Kap. 3.3.1, 4.4), wurde ausgeblendet. Insofern erscheint die Orientierung der Aufgabenkritik an politisch definierten Zielen (s. o.) besonders erfolgsversprechend⁶⁸⁸ (vgl. auch Holtkamp 2010: 175; Hill 2004: 10; Naschold 1993: 71). Stellt sich heraus, dass eine Leistung nicht zur Zielerreichung beiträgt, verliert sie ihre Berechtigung (vgl. Schedler 2004a: 126; Röber 2005a: 89). Dadurch wird die Aufgabenkritik zur Daueraufgabe: Die Aufgaben passen sich fortwährend aktuellen Zielen an.

Erfassung des Rechtsbestandes

Rechtsbereinigung, Entbürokratisierung und Deregulierung sind Dauerthemen in der Reformdebatte (vgl. Jann 1999: 537). Sie sind mit aufgabenkritischen Verfahren zu verbinden (vgl. Clasen u. a. 1996: 33; Reinermann 1994: 23) – der Aufgabenrückbau setzt eine Rechtsbereinigung voraus (vgl. KBI 1995: 21). Überdies sind Verfahrensregelungen⁶⁸⁹ und Standards im Kontext der effizienten Zielerreichung zu überprüfen (vgl. Fiedler 2001a: 112; Speier-Werner 2006: 90).

4.15.4.2 Konsequenzen

Zumeist werden als Resultate der Aufgabenkritik ein vollständiger bzw. tlw. Aufgabenabbau, die Übertragung an andere Aufgabenträger, die Reduzierung bereitgestellter Mittel für die Aufgabenerfüllung sowie Veränderungen in den Modalitäten der Aufgabenerfüllung unterschieden (vgl. Bull 1997: 352; Kodolitsch 2002: 126). Ferner ist die Missachtung jeglicher Konsequenzen denkbar, die zu erwarten ist, wenn Leistungserstellung und Aufgabenwahrnehmung optimal verlaufen, was jedoch angesichts der Schwächen der traditionellen Verwaltung (vgl. Kap. 3.1) v. a. in den ersten Reformjahren nicht zu erwarten ist. Dennoch ruft die Aufgabenkritik in der Praxis häufig kein Ergebnis hervor (vgl. Schuppert 1998: 21; Färber 1998: 189, 191; Fiedler 2001a: 113).

⁶⁸⁶ Die KGSt unterscheidet zwischen Zweck- und Vollzugskritik (vgl. dazu u. a. Grünenfelder 1996: 32; Röber 2005a: 86).

⁶⁸⁷ Die damit oftmals verbundene Forderung nach einer Beschränkung auf Kernaufgaben (vgl. u. a. KBI 1995: 19) ist dennoch „[...] eine Radikalforderung ohne Realisierungschancen“ (Bull 1997: 352; ähnlich Naschold 1993: 63). Siehe dazu auch Kap. 4.15.3.3

⁶⁸⁸ Dadurch hebt sich eine kurzfrist- und inputorientiert Herangehensweise von einer strategisch-wirkungsorientierten ab. Erstgenannte Variante, die auch langfristig angelegt sein kann (vgl. Mäding 2001b: 362 ff.), gleicht eher einer Ausgaben- denn einer Aufgabenkritik (siehe auch Fiedler 2001a: 108).

⁶⁸⁹ Diesbezüglich ist auch die staatliche Ebene gefordert (vgl. Kap. 2.1.3).

Auslagerung (vgl. dazu Kap. 4.15.2.2)

Wurden in der Vergangenheit Auslagerungen unüberlegt durchgeführt (vgl. Kap. 3.1.5), bietet eine strategiegeleitete Aufgabenkritik Hinweise für eine fundierte Auslagerungsentscheidung (vgl. Kap. 4.15.4.1). Allerdings sind Auslagerungsentscheidungen selten weder im Vorfeld (vgl. Kodolitsch 2002: 51 f.) noch im Nachgang (vgl. Beckhof/Pook 2001: 74) mit einer Aufgabenkritik verbunden.

Interkommunale Zusammenarbeit

Technische Infrastruktur (vgl. Schwarting 1997: 87) und Nachfraghäufigkeit (vgl. KGSt 1996d: 29) sind wichtige Kriterien zugunsten der interkommunalen Zusammenarbeit, die überdies EU-Urteile vorsehen (vgl. Kilian/Richter/Trapp 2006: 18). Sie ist effizienzförderlich (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 54) und dient letztlich der Haushaltskonsolidierung (vgl. Belzer 2005: 376).

Aufgabenwegfall / Aufgabe der Gewährleistungsverantwortung

Die Aufgabenkritik kann zu dem Ergebnis kommen, dass eine Aufgabe ausschließlich dem privaten Verantwortungsbereich zugeführt wird (vgl. dazu Kap. 4.15.1, 4.15.2.2.1).

Anpassungen / Veränderungen an der Organisation

Aufgaben bestimmen den Organisationsaufbau. Folglich müssten Veränderungen in der Aufgabenerbringung Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation nach sich ziehen. Infolge vielschichtiger Verbesserungen der Leistungserstellung kann letztlich die öffentliche Aufgabenträgerschaft dauerhaft gesichert werden (vgl. Kap. 4.6.2.3, 4.14.1).

Qualität / Menge

Darüber hinaus ist es denkbar, dass eine Aufgabenkritik, die auf der städtischen Zielsetzung basiert (vgl. Kap. 4.15.4.1) und die Anliegen der Bürgerschaft berücksichtigt (vgl. Kap. 4.10.1, 4.10.1.2), Veränderungen in den Bereichen Mengen, Leistung und/oder Qualität initiiert.

4.15.4.3 Auswertung

Durchführung (Frage 10.4)

Die Aufgabenkritik ist ein weit verbreiteter Bestandteil der kommunalen Verwaltungsreform, denn 71,5% (93) der Befragten führen die Durchführung einer Aufgabenkritik an (vgl. Tab. 4-80).

Durchführung einer Aufgabenkritik	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	130	71,5	0,209	81,5	76,9	55,9		74,4	0,260	64,3	94,4	66,7	66,7	100	0,130	73,5	53,8

Tab. 4-80: Durchführung der Aufgabenkritik

Minderheitsfraktionsvorsitzende (55,9%) heben sich massiv von anderen Reformakteuren ab. Darüber hinaus stehen einem (nahezu) flächendeckenden Ansatz in den EWKn 4 und 1 (n = 7) zurückhaltendere Herangehensweisen in den anderen EWKn gegenüber. Geben Dreiviertel der westdeutschen Befragten eine Aufgabenkritik an, sind es aufseiten der ostdeutschen Teilnehmer (n = 13) nur 53,8%.

Anforderungen (Frage 10.4.1)

Die dargelegten Anforderungen an die Aufgabenkritik zumeist zumindest ansatzweise erfüllt (vgl. Abb. 4-32).

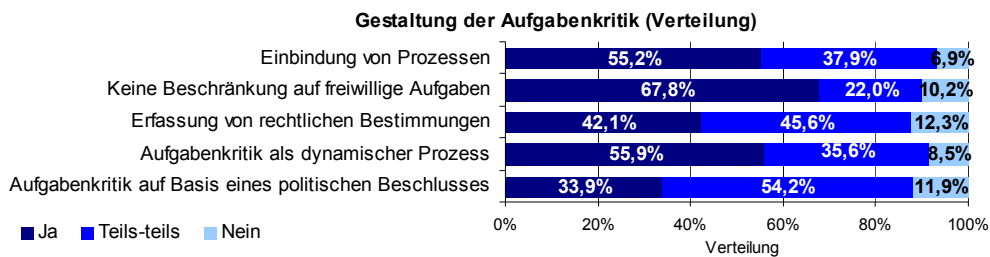


Abb. 4-32: Gestaltung der Aufgabenkritik

Die Praxis schenkt dem essenziellen Anspruch der Beteiligung der Politik die geringste Bedeutung (Ja: 33,9%), sodass eine Dominanz nicht zielgerichteter Verfahren und der Vollzugskritik nicht auszuschließen ist. Daneben findet die Rechtsbereinigung unzureichend Beachtung (Ja: 42,1%; Nein: 12,3%). Die Einbindung von Pflichtaufgaben, die Betrachtung von Prozessen und die eine dynamische, an Zielen⁶⁹⁰ orientierte Aufgabenkritik werden mehrheitlich bejaht.

Die Zustimmung der Mehrheitsfraktionsführer (Index: 1,46) ist in allen Rubriken im Durchschnitt größer als die der Bürgermeister (1,63) und Minderheitsfraktionsführer (1,67). Während jeweils nur rund ein Viertel letztgenannter die Beteiligung der Politik attestiert, sind es aufseiten der Mehrheitsfraktionsführer über 50% (vgl. Tab. 4-81).

Gestaltung der Aufgabenkritik	Gesamt		Akteur							EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	BM		ME		MI		ZH	Ø					ZH	Ø	
				Ø	Ja	Ø	Ja	Ø	Ja		5	4	3	2	1		W	O
Aufgabenkritik auf Basis eines politischen Beschlusses	59	1,78	0,282	1,91	26,1	1,53	52,6	1,88	23,5	-0,377**	2,04	1,77	1,60	1,38	1,50	0,205	1,80	1,60
Aufgabenkritik als dynamischer Prozess	59	1,53	0,319	1,52	60,9	1,47	63,2	1,59	41,2	0,020	1,57	1,46	1,50	1,63	1,50	0,164	1,52	1,60
Erfassung von rechtlichen Bestimmungen	57	1,70	0,367	1,82	27,3	1,42	63,2	1,88	37,5	-0,070	1,78	1,77	1,44	2,00	1,25	0,256	1,65	2,20
Keine Beschränkung auf freiwillige Aufgaben	59	1,42	0,198	1,43	65,2	1,32	78,9	1,53	58,8	0,197	1,22	1,62	1,50	1,50	1,50	0,107	1,44	1,20
Einbindung von Prozessen	58	1,52	0,260	1,48	55,2	1,58	52,6	1,50	62,5	0,186	1,35	1,69	1,60	1,86	1,25	0,149	1,51	1,60
Aufgabenkritikindex	59	1,59	0,240	1,63		1,46		1,67		-0,016	1,59	1,66	1,54	1,66	1,40	0,041	1,59	1,64

Tab. 4-81: Gestaltung der Aufgabenkritik

Je größer die Stadt, umso eher fußt die Aufgabenkritik auf einem politischen Beschluss (Ausnahme dieses Trends ist die EWK 1). Zwischen den beiden Variablen besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang (-0,377**). Weitere Muster dieser Art fallen nicht auf.

Im OW-Vergleich sticht hervor, dass ostdeutsche Befragte (n = 5) eine kritische Hinterfragung rechtlicher Bestimmungen eher verneinen. Während fast die Hälfte der westdeutschen Teilnehmer mit „Ja“ antwortet, wählt diese Antwortoption kein einziger ostdeutscher Vertreter.

Konsequenzen (Frage 10.4.2)

Eine Aufgabenkritik ist wirkungslos, wenn sie folgenlos bleibt. 70% der Befragten stimmen einer Aufgabenkritik ohne Folgen⁶⁹¹ gar nicht zu (vgl. Abb. 4-33).

⁶⁹⁰ Acht Teilnehmer, die Ziele verneinen, stimmen diesem Item zumindest tlw. zu (N = 59).

⁶⁹¹ Wird der Rechtsbestand ausgeblendet, unterbleiben eher Konsequenzen (-0,393*).

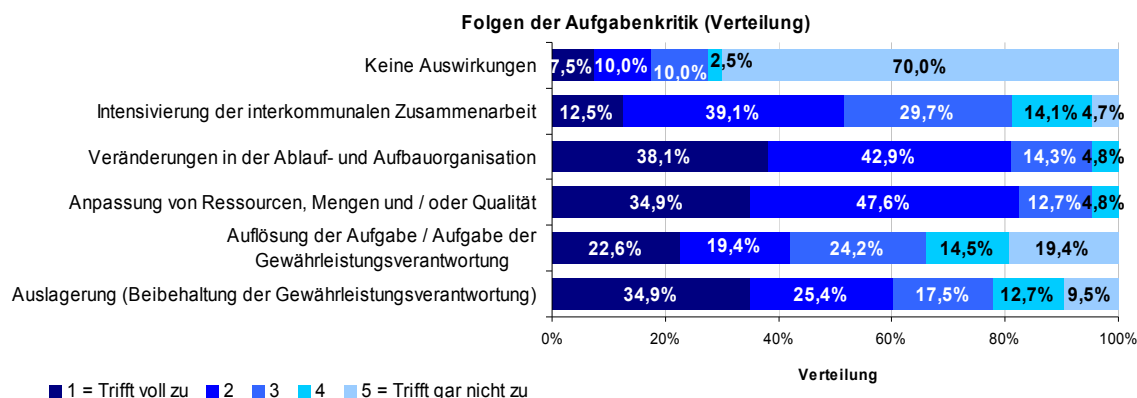


Abb. 4-33: Folgen der Aufgabenkritik

Die häufigsten Folgen der Aufgabenkritik sind Anpassungen von Ressourcen, Mengen und/oder Qualität (82,5% „Trifft (voll) zu“) sowie Veränderungen in der Ablauf- und Aufbauorganisation (81,0%). Damit werden die Optionen präferiert, die das kommunale Leistungs- und Entscheidungssystem optimieren, ohne Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand zu geben. Die radikalste Lösung, der Wegfall einer Aufgabe, führen immerhin 43,0% der Befragten an. Sie wird neben der Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit (17,5%) am seltensten gewählt.

Fraktionsführer wie Reformbeauftragte bestätigen in gleicher Weise, dass die Aufgabenkritik nicht folgenlos bleibt. Alle potenziellen Folgen mit Ausnahme der Veränderung der Ablauf- und Aufbauorganisation nennen Mehrheitsfraktionsvorsitzende häufiger als Reformbeauftragte und Minderheitsführer. Die Akteure stimmen unisono Veränderungen in der Verwaltungsorganisation sowie Mengen-, Kosten- oder Qualitätsanpassungen am stärksten zu (vgl. Tab. 4-82).

Folgen der Aufgabenkritik	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Auslagerung	63	2,37	0,256		2,21	2,47		2,41	-0,184	2,57	2,36	2,43	1,71	1,86	0,253	2,34	2,60
Auflösung der Aufgabe	62	2,89	0,253		2,53	3,07		3,04	-0,310*	3,35	2,82	2,92	2,29	2,00	0,251	2,89	2,80
Anpassung von Ressourcen, Mengen und/oder Qualität	63	1,87	0,358		1,68	2,25		1,79	-0,154	1,91	2,00	1,93	1,86	1,43	0,284	1,83	2,40
Veränderungen in der Ablauf- und Aufbauorganisation	63	1,86	0,232		1,84	2,00		1,79	-0,022	1,78	1,91	2,14	1,86	1,43	0,221	1,83	2,20
Interkommunale Zusammenarbeit	64	2,59	0,310		2,53	2,75		2,55	-0,175	2,78	2,55	2,67	2,14	2,29	0,194	2,61	2,40
Keine Auswirkungen	40	4,18	0,449		4,27	4,07		4,18	0,006	3,93	4,75	4,17	4,00	4,00	0,239	4,19	4,00

Tab. 4-82: Folgen der Aufgabenkritik

Die Items korrelieren mit Ausnahme der Aufgabenauflösung (-0,310*), die in größeren Städten häufiger gewählt wird, nicht mit der Stadtgröße.

In der Grundtendenz stimmen ost- und westdeutsche Akteure überein (n Ost = 5), doch kristallisieren sich Anpassungen in der Leistungserstellung und Organisationsveränderungen in den alten Bundesländern deutlicher heraus.

4.16 Veränderungen infolge der Verwaltungsreform

4.16.1 Personal

4.16.1.1 Veränderungen auf der personalen Ebene

Quereinstiege, Personaltransfer mit der Privatwirtschaft

Die Verwaltungsreform erzeugt ein neues Bewerberprofil (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 80 m. H. a. weitere Quellen), wie Erfahrungen aus dem europäischen Ausland andeuten. Die Unterschiede gegenüber der Privatwirtschaft weichen auf (vgl. Demmke 2006: 382; Winter 2005: 19). Damit bieten sich Chancen, die bislang geringe Mobilität⁶⁹² der Beschäftigten des öffentlichen Diensts auf dem externen Arbeitsmarkt (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 29 m. H. a. Keller 1993) und die seltenen Quereinstiege aus der Privatwirtschaft (vgl. Bruns/Ridder 2005: 303) zu steigern. Da Mitarbeiter zumeist eine abwechslungsreiche und verantwortungsvolle Tätigkeit suchen, die ihnen Handlungsspielräume sowie Raum für die persönliche Entfaltung lässt (vgl. Vahs 2003: 284), bietet die Reform überdies Potenziale, die Attraktivität des öffentlichen Arbeitsplatzes zu verbessern. Hierzu zählen zuvorderst kulturelle (vgl. dazu auch Deller 2004: 14; Doppler/Lauterburg 2002: 64), instrumentelle (vgl. Demmke 2006: 382 f.) und strukturelle Veränderungen (vgl. Hopp/Göbel 2004: 290), um letztlich im Wettbewerb⁶⁹³ um leistungsstarke Mitarbeiter zu bestehen (vgl. Brüggemeier 1998: 228; KGSt 1993: 30). Allerdings ist der Wechsel z. T. unattraktiv (vgl. Röber 2006: 243), was v. a. auf die unterschiedlichen Strukturprinzipien zurückzuführen ist (vgl. Kap. 3.1.4).

Leistungsorientierte Beförderungen / Adäquate Stellenbesetzung

Beförderungen und Stellenbesetzungen müssen sich leistungs- und qualifikationsorientiert erfolgen, doch wird die traditionelle Verwaltung diesem Anspruch nur unzureichend gerecht (vgl. KGSt 1991: 31). Beamtenrechtliche Barrieren, personalpolitische Fehlentwicklungen und ungünstige strukturelle Perspektiven⁶⁹⁴ prägen die Beförderungssituation im öffentlichen Dienst genauso wie die Dominanz der juristischen Ausbildung⁶⁹⁵ oder die Parteizugehörigkeit⁶⁹⁶. Die Leistungsorientierung ist dadurch gehemmt (vgl. Thom/Ritz 2006: 249) und eine angemessene Stellenbesetzung behindert (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 136). Folgenreiche Fehlbesetzungen sind nicht selten (vgl. Kap. 4.16.2.1, 5.5.1). Deshalb sind organisationale und personale Veränderungen von enormem Wert (vgl. Kap. 4.11, 4.14).

Flexibilität des Personals / Vielseitige Einsetzbarkeit

Der öffentliche Dienst ist gekennzeichnet durch eine geringe vertikale und horizontale Mobilität (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 50; Röber 2006: 242 f.). Die Begegnung dieses Missstandes ist vor dem Hintergrund der Unbeweglichkeit der öffentlichen Verwaltung in einem dynamischen Umfeld (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 136 m. H. a. weitere Quellen) sowie des unausweichlichen Personalabbaus essenziell, um keinen Qualitätsverlust zu erleiden (vgl. Palm 2005b: 325; KGSt 1993:

⁶⁹² Vgl. dazu auch Kap. 5.4.3.1

⁶⁹³ Die Wirkung ist begrenzt, solange nur einzelne Verwaltungen den Hinweisen folgen. Das Image der „öffentlichen Verwaltung“ i. w. S. wird damit nicht verbessert.

⁶⁹⁴ Vgl. Kap. 3.1.4

⁶⁹⁵ Vgl. Kap. 3.1.4, 4.11.4, 6.1

⁶⁹⁶ Vgl. Kap. 3.1.1

11). Eine höhere Flexibilität ist folglich Ausdruck einer gesteigerten Mitarbeiterqualifikation (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 141).

4.16.1.2 Auswertung

Allgemein (Frage 10.29)

Quereinstiege und Personaltransfers mit der Privatwirtschaft nehmen kaum zu (26,7%). Fast ebenso viele Akteure identifizieren sogar eine Abnahme. Verbesserungen in Leistungsorientierung und Stellenbesetzung (35,7%) sowie die Steigerung der Flexibilität des Personals (41,1%) werden dagegen eher attestiert (vgl. Abb. 4-34).

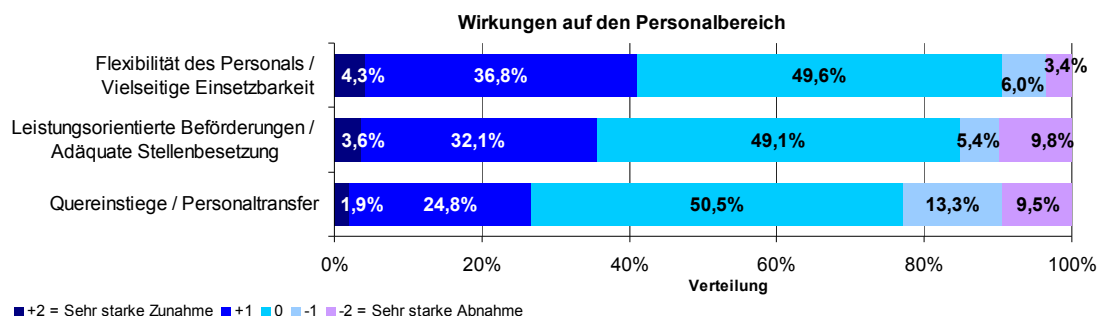


Abb. 4-34: Veränderungen im Personalbereich

Bürgermeister beurteilen die Entwicklungen im Allgemeinen überdurchschnittlich positiv. Außer der Zunahme der Flexibilität des Personals stimmen jedoch auch sie den Items nicht mehrheitlich zu. Sie heben sich v. a. von Personalratsvorsitzenden ab, die oft sogar Verschlechterungen⁶⁹⁷ (jeweils ca. 30%) anmahnen. Sie stimmen insbesondere einer Zunahme an Leistungsorientierung und angemessenen Stellenbesetzungen nicht zu (3,20; 0,366*).

Die Stadtgröße korreliert nicht mit den Veränderungen. Dagegen steht die OW-Variable mit „Leistungsorientierte Beförderungen und Stellenbesetzungen“ sowie „Quereinstiege bzw. Personaltransfer“ in einem statistisch signifikanten Zusammenhang (0,342**, 0,350**). Ostdeutsche Teilnehmer (n = 4) geben in den Rubriken sehr negative Wertungen ab (vgl. Tab. 4-83).

Veränderungen im Personalbereich	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Quereinstiege, Personaltransfer mit der Privatwirtschaft	105	3,04	0,243	2,93			3,11	3,03	0,004	3,02	3,06	3,17	2,94	2,80	0,342**	3,01	3,75
Leistungsorientierte Beförderungen / Adäquate Stellenbesetzung	112	2,86	0,366*	2,65			3,20	2,54	0,005	2,83	3,17	2,62	2,75	3,60	0,350**	2,79	4,20
Flexibilität des Personals / Vielseitige Einsetzbarkeit	117	2,68	0,222	2,44			2,76	2,72	-0,060	2,76	2,39	2,74	2,31	3,60	0,213	2,68	2,63

Tab. 4-83: Veränderungen im Personalbereich

Weitere Erkenntnisse (Nr. 4 - 3)

- Effekte der Instrumente des Personalmanagements

Die Veränderungen im personalen Bereich sind in der vorliegenden Untersuchung überwiegend nicht auf die überprüften Kriterien des Personalmanagements - Anreizsystem, Mitarbeitergespräche⁶⁹⁸ und neue Personalrekrutierung - zurückzuführen (geringe Mittelwertunterschiede). Hiervon

⁶⁹⁷ Damit bestätigen sich die Erkenntnisse der HBS-Studie, wonach Bürgermeister die Reformergebnisse besser bewerten als Personalratsvorsitzende (vgl. Kuhlmann 2006b: 91).

⁶⁹⁸ Befassen sich die Mitarbeitergespräche mit der Qualifikation der Mitarbeiter bzw. den Lernerfolgen sowie der Vermittlung der Ziele bis auf die Mitarbeiterebene, ist die Zustimmung für eine angemessene Stellenbesetzung / leistungsgerechte Beförderung signifikant größer (0,289*; 0,269*).

heben sich Veränderungen in der Personalstruktur ab: Werden sie bejaht, ist das Personal durchschnittlich deutlich leistungsorientierter (Ja: 2,92 vs. Nein: 3,50*) und flexibler (2,52 vs. 3,11*).

Qualifizierungsmaßnahmen zielen auf die Verbesserung der personellen Ressource ab (vgl. Kap. 4.11, 5.1.2). Werden Qualifizierungsangebote unterbreitet, sind die Mitarbeiterflexibilität (2,66 vs. 3,15) und die Leistungsorientierung ausgeprägter (2,80 vs. 3,50*). Zeigen sich bzgl. der Qualifizierungsthemen und -form keine Auffälligkeiten, korreliert die Qualifizierungsintensität der Mitarbeiter und Führungskräfte signifikant positiv mit der Mitarbeiterflexibilität (0,355** / 0,292*).

- Weitere Reforminstrumente

Dezentralisierung und Zielvereinbarungen wird ebenso eine positive Wirkung auf das Personal attestiert (vgl. Kap. 4.5, 4.7), was die Analyse⁶⁹⁹ z. T. bestätigt. Wird die Dezentralisierung bejaht, fällt die Zustimmung für leistungsorientierte Stellenbesetzungen (2,70 vs. 3,19**) und die Flexibilität des Personals (2,56 vs. 2,91*) signifikant größer aus. Das trifft hinsichtlich der Steigerung der Flexibilität auch auf Zielvereinbarungen zu (2,49 vs. 2,89**). Reichen Zielvereinbarungen bis auf die Mitarbeiterebene, zählt die Personalverantwortung zu den Dezentralisierungsinhalten und erreicht die Dezentralisierung auch die Mitarbeiter, ergeben sich keine größeren personalen Veränderungen.

Des Weiteren unterstützt ein umfangreicher Einsatz neuer Instrumente signifikant den Personaltausch mit der Privatwirtschaft (-0,223*) und die vielseitige Einsetzbarkeit des Personals (-0,214*).

4.16.2 Steuerung und Koordination

4.16.2.1 Verbesserung des Führungsstils / -verhaltens

Notwendigkeit und Bedeutung

Ein moderner Führungsstil ist eine zentrale Voraussetzung für das Gelingen der Verwaltungsreform. Das Führungsverhalten ist im Veränderungsmanagement (vgl. u. a. Beyer 2000: 89; Ewert u. a. 2001: 79 f.) wie in der Arbeitsorganisation erfolgsentscheidend. Der Verwaltungserfolg⁷⁰⁰ steht mit der Qualität der Personalführung in einer positiven Beziehung (vgl. Schedler/Proeller 2002: 226). Die Neuerungen ermöglichen (vgl. Kap. 3.1.4) und verlangen (vgl. Hopp/Göbel 2004: 249) ein verbessertes Führungsverhalten zugleich⁷⁰¹. Führungskräfte müssen ihr Selbstverständnis⁷⁰² ändern (vgl. Meixner 1998: 29 ff.), das Personal als zentralen Erfolgsfaktor⁷⁰³ erkennen und als Vorbild vorgehen (vgl. Kap. 5.5.1). Schlagworte für einen neuen Führungsstil sind „ziel- und leistungsorientiert“, „kooperativ“ und „aktivierend“ (vgl. Oechsler 2003: 209). Gefordert sind Führungskräfte, die Mitarbeiter als kreative und verantwortungsbewusste Persönlichkeiten wahrnehmen (vgl.

⁶⁹⁹ Vor dem Hintergrund des Mittelwertvergleichs haben alle untersuchten Instrumente grundsätzlich eine positive Wirkung. Quereinstiege, Leistungsorientierung und Flexibilität des Personals werden durchschnittlich besser bewertet, wenn Reformelemente realisiert sind. Die Auswertungen befinden sich in Anhang#Folgen_der_Instrumente_Verv.

⁷⁰⁰ Das Führungsverhalten wirkt als „[...] ein Anreiz für Mitarbeiter, entsprechendes Leistungsverhalten zu entwickeln“ (Reichard 1987: 211), es [...] ist der Zentralschlüssel zum Leistungswillen der Mitarbeiter“ (Kroppenstedt/Menz 1997: 543; siehe auch Demmke 2006: 387). In Verbesserungen von Führung und Zusammenarbeit wird daher die größte Leistungsreserve vermutet (vgl. Fisch 2002a: 464). Laut Untersuchungen sind ca. 70% des Erfolges auf die Personalführung zurückzuführen (vgl. Dumont du Voitel 1996: 4). Die Leistungsfähigkeit ist um bis zu 30% steigerbar (vgl. Haßelmann/König 1997: 56).

⁷⁰¹ Das gilt auch für die Organisationskultur (vgl. Kap. 6.2.1.1).

⁷⁰² Führungsdefizite sind oftmals auf ein negatives Menschenbild zurückzuführen (vgl. Kap. 3.1.4)..

⁷⁰³ Führungskräfte sind aufgefordert, dieser Erkenntnis Rechnung zu tragen (vgl. Dollenbacher 1995: 357 f.), was u. a. in der Mitarbeiterqualifizierung Ausdruck findet (vgl. Kap. 4.11.3.2, 5.1.1.4). Führungskräfte beeinflussen zum einen die Qualifizierungsbereitschaft der Mitarbeiter (vgl. Reichard 1998a: 515), zum anderen Effizienz und Effektivität der Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. Herbig 1997: 572).

Hopp/Göbel 2004: 80) und sie unterstützen (vgl. Löffler 2003a: 251 f.). Führungskräfte müssen einerseits Vertrauen⁷⁰⁴ in die Mitarbeiterschaft haben, um „[...] den vielfach geforderten kooperativen oder aktivierenden Führungsstil zu entwickeln“ (Hopp/Göbel 2004: 271). Andererseits müssen sich Mitarbeiter auf einen kooperativen Führungsstil verlassen (Vertrauen) können (vgl. Schedler 1993: 93 m. H. a. Klages/Hippler 1991).

Allerdings ist der traditionelle, autoritäre Führungsstil trotz Reform oftmals noch dominant (vgl. u. a. Haßelmann/König 1997: 122; Röber 2005b: 477), was u. a. darauf zurückgeführt werden kann, dass der personelle Faktor völlig unterschätzt wurde (vgl. dazu die Untersuchung von Thom/Ritz 2000: 42) und unter der Haushaltskonsolidierung leidet (vgl. Richter 1997: 47).

Einflussfaktoren

Führungsprobleme gehen auf mehrere Ursachen zurück, sodass Lösungen mehrdimensional angelegt sein sollten (vgl. Brunner-Salten 2003: 230). Deshalb werden einem breiten Reformansatz größere Erfolgsaussichten zugerechnet. Darüber hinaus nehmen einzelne Reformmaßnahmen in besonderer Weise Einfluss auf den Führungsstil bzw. sind von diesem abhängig.

- Qualifizierung (vgl. Kap. 5.1.2.3, 5.1.2.4)

Zwar sind ohne grundlegende Veränderungen die Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen gering (vgl. Reichard 1987: 212), doch wird der Qualifizierung⁷⁰⁵ - hierbei ist die soziale Kompetenz hervorzuheben (vgl. Reinermann 1994: 44; Löffler 2003a: 241) - vor dem Hintergrund der bekannten Schwächen von und der neuen Anforderungen an Führungskräfte höchste Bedeutung beigemessen (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 288). Internationale Reform Erfahrungen belegen diese Wirkkraft (vgl. Oppen 1999: 88), wobei sich die Vorstellung von uneingeschränkten Fähigkeits- und Verhaltensänderungen als nicht haltbar erweist (vgl. Lang/Alt 2003: Sp.490).

- Dezentralisierung (vgl. Kap. 4.7)

Der Autonomiezuwachs der Mitarbeiter verlangt und ermöglicht einen neuen Führungsstil zugleich. Zum einen setzt er ein Umdenken der Führungskräfte voraus (vgl. u. a. Sprung-Scheffler 1997: 161; Meixner 1998: 60; Steinle/Ahlers 2003: Sp.1149), zum anderen ermöglicht die Dezentralisierung - v. a. der Personalverantwortung - den Aufbau einer engeren Beziehung zwischen Mitarbeiter und Führungskraft (vgl. Kap. 4.7.2) und den Abbau der aus der Entscheidungscentralisierung resultierenden Defizite (vgl. Kap. 3.1.3).

- Reorganisation (vgl. Kap. 4.14.1)

Die Reorganisation begünstigt die Verbesserung des Führungsstils, weil sie diverse Defizitbereiche angeht (vgl. Kap. 3.1.3). Zu nennen sind in diesem Kontext v. a. der Hierarchieabbau, der ebenso ein neues Führungsverhalten verlangt (vgl. Bruhn/Reichwald 2005: 133), und die Stellenbesetzung der Führungspositionen (vgl. Banner 2001b: 21).

- Qualitätsmanagement (vgl. Kap. 4.10.1)

Das Qualitätsmanagement löst die perspektivische Verengung auf Rechts- und Ordnungsmäßigkeit, die stark das Führungsverhalten prägte, ab und rückt andere Kriterien in den Mittelpunkt.

⁷⁰⁴ Der Aufbau von Vertrauen in einer Führungsbeziehung hängt in erheblichem Maße von der Führungskraft ab, doch ist es nicht selten ein „[...] sich einstellendes Nebenprodukt irgendeiner Aktivität“ (Weibler 1997: 207). Vertrauen bietet große Vorteile (vgl. dazu Prühl 1998: 47) und ist v. a. in Zeiten des Wandels entscheidend (vgl. Weibler 1997: 189).

⁷⁰⁵ Vgl. dazu auch Kap. 3.1.4

- Zielvereinbarungen / Ziele (vgl. Kap. 4.4, 4.5)

Der Zielansatz verlangt von Führungskräften neue Fähigkeiten. Tondorf/Bahnmüller/Klages (2002: 19) sprechen von einer „Symbiose zwischen ‚Neuer Steuerung‘ und reformierter Personalführung“. Insbesondere im Zielbildungsprozess, der „[...] erhebliche Auswirkungen auf die Mitarbeiterführung [hat]“ (Jetter 2004: 127) sind neue Führungskompetenzen verlangt. Führungskräfte nehmen dabei eine Mittlerposition⁷⁰⁶ ein (vgl. Dollenbacher 1995: 353; Hill 1997a: 36).

Ähnliches gilt für den adäquaten Einsatz von Zielvereinbarungen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 264), der einerseits eine neue Führungskultur bedingt⁷⁰⁷ (vgl. Tondorf/Bahnmüller/Klages 2002: 112), andererseits einen Wandel des Führungsstils voraussetzt (vgl. u. a. KGSt 1998c: 30).

- Mitarbeitergespräche (vgl. Kap. 4.11.3)

Mitarbeitergespräche unterstützen⁷⁰⁸ zum einen einen kooperativen Führungsstil (vgl. u. a. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 129; Klages 1997b: 529; Mauch 1998: 52), setzen zum anderen aber weitreichende Anforderungen an die Führungskräfte voraus (vgl. Haßelmann/König 1997: 49 f., 80).

- Steuerungsunterstützung (vgl. Kap. 4.8)

Führung verlangt bedarfsgerechte Informationen (vgl. Haßelmann/König 1997: 67 f.; Reinermann 1994: 51), wozu entsprechende SU-Systeme beitragen können. Überdies ermöglichen sie das Nebeneinander von Autonomie und Koordination (vgl. Kap. 4.7.4).

- Leitbild (vgl. Kap. 4.12)

Es mangelt zumeist an einem einheitlichen Führungsverständnis (vgl. Löffler 2003a: 251), wozu ein angemessen formuliertes Leitbild einen Beitrag leisten kann (Führungsgrundsätze). Gleichwohl verlangt die dialogorientierte Erarbeitung Leitbildern entsprechende Kompetenzen aufseiten der Führungskräfte (vgl. Reinermann 1994: 45).

4.16.2.2 Reduzierung des Abstimmungs- und Koordinationsaufwandes innerhalb der Verwaltung

Die traditionelle Verwaltung ist durch einen immensen Koordinations- und Abstimmungsaufwand gekennzeichnet, der u. a. Steuerungsprobleme, Ineffizienzen, Kundenferne, Demotivation und kulturelle Defizite gleichsam erzeugt (vgl. Kap. 3.1.3), weshalb im Folgenden die Reformbausteine betrachtet werden, die möglicherweise in diesem Bereich Abhilfe schaffen.

- Ursächlich für hohe Koordinationskosten in der bürokratischen Organisation sind primär der hohe Grad an Arbeitsteilung, die Schnittstellenproblematik sowie das Hierarchieprinzip. Daher ist Reorganisationsmaßnahmen ein Optimierungsbeitrag immanent (vgl. Kap. 4.14.1).
- Des Weiteren kann ein positiver Effekt von der Verbindung von Organisation und Produkten (ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung) ausgehen, der sich durch die Anbindung von Produkten an Ziele verstärkt (vgl. Kap. 4.6, 4.6.2.3).

⁷⁰⁶ Vgl. dazu auch Kap. 4.11.3.2

⁷⁰⁷ 95% der Städte bewerten Zielvereinbarungen als Zugewinn für die Personalführung (vgl. Difu 2005a: 50).

⁷⁰⁸ Mitarbeiterbefragungen (vgl. Kap. 5.3.4.4) haben einen begrenzten Einfluss auf die Verbesserung des Führungsstils. Die Bewertungen unterscheiden sich lediglich hinsichtlich der Überführung der Mitarbeiterbefragungen in den Verwaltungsalltag signifikant (2,43 [7] vs. 3,31** [49]). Die Beachtung der Ergebnisse im Entscheidungsprozess korreliert signifikant mit der Verbesserung des Führungsstils (0,392**), wobei abhängige und unabhängige Variable nicht eindeutig zu identifizieren sind.

- Die Wirkungen der Dezentralisierung sind zwiespältig. Einerseits erzeugt sie einen immensen Koordinationsbedarf (vgl. Kap. 4.7.4; 4.16.2.3), andererseits wird von einer Senkung des Koordinationsaufwandes ausgegangen (vgl. Kap. 4.7.1, 4.7.3).
- Diese Erwartung ist auch mit Zielvereinbarungen bzw. Zielen verbunden (vgl. Schwarting 1997: 72; Speier-Werner 2006: 166). Der Handlungsauftrag der operierenden Einheiten gewinnt an Klarheit, sodass sich nachträgliche Koordinierungsmaßnahmen auf Ausnahmefälle reduzieren. Gleichwohl hängen Koordinationsgewinne v. a. von der Gestaltung der Ziele und Zielvereinbarungen, die ihrerseits mit Koordinationskosten verursachen (vgl. Kap. 4.4, 4.5).
- Zentrales Anliegen der Steuerungsunterstützung (Controlling und Berichtswesen) - auch in Verbindung mit anderen Reforminstrumenten - ist ein Beitrag zur Reduzierung des verwaltungsinernen Abstimmungsbedarfs. Allerdings sind die Aufwendungen für SU-Systeme zumeist nicht unerheblich (vgl. Kap. 4.7.6, 4.8).
- Sind die Flexibilisierung des Haushaltes, die Einführung der Budgetierung und die Veränderung der Haushaltsaufstellung generell als Abhilfe zur Auflösung der Starrheit des Haushaltswesens zu sehen (vgl. Kap. 3.1.2), wecken v. a. die beiden erstgenannten Neuerungen ohne entsprechende Umrahmung Koordinationsprobleme (vgl. Kap. 4.2).
- Das Ausbildungs- und Leistungsniveau der Mitarbeiter beeinträchtigt den Koordinationsaufwand (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 108). Damit im Zusammenhang stehen Anreizsysteme (vgl. Kap. 4.11.2), Mitarbeitergespräche (vgl. Kap. 4.11.3), Führungsstil (vgl. Kap. 4.16.2.1) und Organisationskultur (vgl. Kap. 6), die ihrerseits zur Senkung der Koordinationskosten beitragen.
- Wettbewerbselemente können die Koordination erleichtern (vgl. Kap. 4.15.3). Hierzu zählt auch die Aufgabenkritik (vgl. Kap. 4.15.4). Innerhalb der Verwaltung kommt ferner der internen Leistungsverrechnung große Bedeutung zu. Ihrem Transparenzgewinn steht ein nicht unerheblicher Buchungs- und Verrechnungsaufwand gegenüber (vgl. Kap. 4.15.3.1.2, 5.4.4.1.1).
- Durch die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses erleichtert sich die Koordination, weil neben formalrechtlichen Gütekriterien weitere steuerungsrelevante Sachverhalte erfasst werden, die über ökonomische Aspekte hinausgehen (vgl. Kap. 4.10.1).
- Schließlich kann ein Leitbild nicht zuletzt wegen der ihm immanenten Steuerungsfunktion den Koordinationsbedarf abbauen und einen Steuerungsrahmen schaffen (vgl. Kap. 4.12).

4.16.2.3 Zentrifugale Tendenzen innerhalb der Verwaltung

Die Neue Steuerung strebt eine Verbesserung der Verwaltungssteuerung an (vgl. Kap. 2.4.3). Werden die Steuerungsgrundsätze der bürokratischen Verwaltung⁷⁰⁹ aber nicht adäquat durch neue Steuerungsinstrumente⁷¹⁰ ersetzt, droht eine Vergrößerung des Steuerungsvakuums (siehe dazu auch König/Berger/Feldner 2001: 78 m. H. a. Kühl 1998; Naschold 1997b: 101). U. U. fördert die Reform Fragmentierung, Fachbruderschaften und Ressortegoismen (vgl. u. a. Reichard 2003a: 139 f.; ders. 2001d: 34; Brüggemeier 1998: 260). Fachinteressen können gegenüber Gesamtinteressen dominieren, was u. a. auf die mit den Besonderheiten⁷¹¹ der öffentlichen Verwaltung verbundenen Abstimmungsprobleme zwischen zentraler und dezentraler Steuerung (vgl. KBI 1995: 35) zurückzuführen ist. Fernerhin bewirkt die Dezentralisierung zentrifugale Kräfte (vgl. Schedler/Proeller 2002: 95; Jann 2001a: 260 f.; Lange/Kersting/Kißler 2000: 20), die es mittels Koordina-

⁷⁰⁹ Vgl. Kap. 3.1

⁷¹⁰ Vgl. dazu auch Kap. 4.1.1

⁷¹¹ Vgl. Kap. 2.4.4, 4.4

tionssysteme⁷¹² wie Ziele, Zielvereinbarungen, Zentraler Steuerungsdienst und Steuerungsunterstützung (vgl. Kap. 4.7.4), eines Leitbildes⁷¹³ (vgl. Hill 1997a: 33; Wewer 2001b: 156 f.), eines Qualitätsmanagements (vgl. Kap. 4.10.1) sowie einer gemeinsamen Verwaltungskultur (vgl. Reinermann 1994: 45; Jann 2001a: 256) zu minimieren gilt. Ein ganzheitliches Steuerungskonzept⁷¹⁴ ist angeraten. Allerdings gelang es bislang kaum, den mit der Dezentralisierung einhergehenden zentrifugalen Tendenzen entgegenzuwirken (vgl. u. a. Banner 2006: 254; Kuhlmann 2006a: 152).

Fernerhin zeigen Internationale Erfahrungen, dass Wettbewerbsmechanismen Spannungen innerhalb der Verwaltung in Form von Profit-Denken und antistrategischen Bestrebungen erzeugen (vgl. Loheide 2000: 113). Insbesondere die interne Leistungsverrechnung (vgl. Kap. 4.15.3.1.2) wird im diesem Kontext angeführt (vgl. KGSt 1998d: 28; Nullmeier 2005a: 118; Klenk 2005: 44). Ähnliches gilt für Budgetierung und Haushaltsflexibilisierung (erweiterte Deckungsfähigkeit), sofern sie ohne umrahmende Reformmaßnahmen eingesetzt werden (vgl. Kap. 4.2.1.2).

4.16.2.4 Auswertung

Verbesserung des Führungsstils (Frage 10.9.3 1)

Das Führungsverhalten hat sich lediglich nach Absicht von 33,9% der Befragten verbessert. Fast genauso viele Teilnehmer streiten positive Veränderungen ab (vgl. Abb. 4-35).

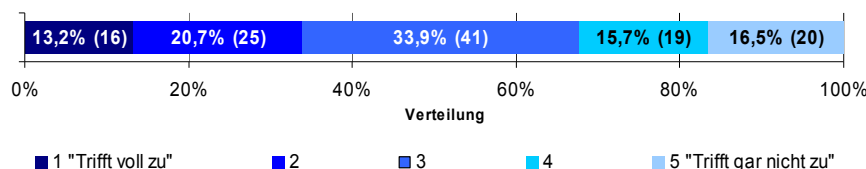


Abb. 4-35: Verbesserung des Führungsverhaltens

Die befragten Reformakteure bewerten die Verbesserung des Führungsverhaltens unterschiedlich. Es besteht ein starker statistisch signifikanter Zusammenhang (0,525**). Personalratsvorsitzende erkennen als einzige Akteure überdurchschnittlich oft keine Verbesserung (3,79), der v. a. Bürgermeister (2,11) zustimmen (vgl. Tab. 4-84).

Veränderungen seit Reformbeginn	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Verbesserung des Führungsstils	121	3.02	0.525**	2.11			3.79	2.63	-0.130	3.17	3.11	2.79	2.94	2.60	0.254	2.94	4.00

Tab. 4-84: Verbesserung des Führungsstils

Die Verbesserung des Führungsstils korreliert nicht signifikant mit der Stadtgröße. Dagegen stimmen ostdeutsche Befragte (n = 9) dem Item deutlich weniger zu als westdeutsche, was u. a. auf die unterschiedliche Instrumentenimplementierung⁷¹⁵ und -gestaltung zurückgeführt werden kann.

⁷¹² Hierzu zählt auch ein strategisches Management (vgl. FN 282).

⁷¹³ Vgl. Kap. 4.12

⁷¹⁴ Dadurch werden grundlegende Voraussetzungen für die Verbesserung des Verhältnisses von Verwaltung und Vertretungskörperschaft geschaffen (vgl. Kap. 7.2.2), die ihrerseits auf die verwaltungsinterne Koordination einwirkt (vgl. Kap. 3.1.1).

⁷¹⁵ Ziele, Zielvereinbarungen, SU-Elemente, Dezentralisierung, Mitarbeitergespräche, Leitbild und ein gemeinsames Qualitätsverständnis werden seltener von ostdeutschen Befragten angegeben (vgl. dazu die entsprechenden Kapitel).

Effekte von Reformmaßnahmen⁷¹⁶ (Nr. 4 - 3)

Die Verbesserung des Führungsverhaltens profitiert von einem breiten Instrumentenansatz. Sowohl der NSM-Index (0,395**) als auch der Implementierungsindex (-0,293**) korrelieren signifikant mit der Bewertung.

Werden Qualifizierungsmaßnahmen⁷¹⁷ bejaht, wird die Verbesserung des Führungsstils signifikant besser bewertet (Ja: 3,11 vs. Nein: 4,07**). Frühzeitige und breite Qualifizierungsangebote sind grundsätzlich positiv. Darüber hinaus sind Qualifizierungsbedarf und -intensität entscheidend.

- Anders als die Intensität der Qualifizierung der Führungskräfte (0,210) korreliert der Qualifizierungsbedarf signifikant mit der Verbesserung des Führungsverhaltens (-0,438**). Darüber hinaus stellen sich außerordentlich positive Wirkungen durch eine intensive Qualifizierung auf dem Gebiet der sozialen Kompetenz (Intensität: 0,532**; Bedarf: -0,468**) dar.
- Die Befragten, die insgesamt eine höhere Qualifizierungsintensität und einen geringen -bedarf sowohl in der Akteurs- als auch in der Themenbetrachtung angeben (Indexe⁷¹⁸), stellen eine größere Verbesserung des Führungsverhaltens fest.

Unterscheiden sich die Angaben bzgl. des Leitbilds nicht signifikant, sind vielmehr von dessen Formulierung positive Effekte zu erwarten: Umso mehr die skizzierten Anforderungen zur Erstellung des Leitbildes eingehalten werden, desto höher sind die Zustimmungswerte (Index: 0,434**).

Die Effekte der Reorganisation sind schwach, was womöglich auf die Konzeption der Frage zurückzuführen ist. Lediglich angemessene Besetzungen der Führungspositionen nach Ausschreibungen tragen zu einer positiven Beurteilung bei (0,384*).

Die Formulierung von Zielen (2,89 vs. 3,43*) und die Einführung von Zielvereinbarungen (2,46 vs. 3,56**) verfehlen ihre Wirkung dagegen nicht. Teilnehmer, die diese Reformbausteine verneinen, bewerten die Veränderung des Führungsverhaltens signifikant schlechter. Zwar lohnt sich die Formulierung von strategischen und operativen Zielen (Komplettansatz 2,63 vs. keine bzw. fehlende Ziele 3,23**), doch sind die Wertungen v. a. bei Nennung operativer Ziele positiv (2,74 vs. 3,30**). Die Gestaltung der Zielformulierung (0,563**) und der Zielvereinbarungen (0,386**) korrelieren signifikant positiv mit der Verbesserung, was für die Zielvereinbarungspartner (v. a. Mitarbeiter) und die Anzahl der Zielvereinbarungsebenen nicht gilt.

Signifikant unterscheiden sich die Wertungen ferner hinsichtlich der Dezentralisierung (2,66 vs. 3,94**). Die hervorgehobene Bedeutung der Dezentralisierung der Personalverantwortung bestätigt sich aber nicht. Gleiches trifft auf die Anzahl dezentralisierter Kompetenzen zu. Wichtiger erscheinen stattdessen die Dezentralisierung bis auf die Mitarbeiterebene (0,322**) und die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung (0,267*).

Befragte, die alle SU- und Zielelemente anführen, geben im Durchschnitt eine bessere Entwicklung des Führungsstils an. Der Einsatz mehrerer SU-Komponenten macht sich positiv bemerkbar (strategisches und operatives Controlling: 2,56 vs. 3,21*; strategisches und operatives Controlling sowie Berichtswesen: 2,59 vs. 3,07). Von besonderer Relevanz dürften das operative Controlling (2,58 vs. 3,24**) sowie ein Berichtswesen (2,72 vs. 3,24*) sein. Einen signifikant positiven Effekt hat ferner die Balanced Scorecard (1,57 vs. 2,62*). Die weitere Gestaltung der SU-Elemente korre-

⁷¹⁶ Die Auswertungen zu den Ausführungen dieses Kapitels finden sich in Anhang#Folgen_der_Instrumente_Verw.

⁷¹⁷ Wird eine Qualifizierungsmaßnahme angegeben, fällt die Verbesserung des Führungsverhaltens durchschnittlich stärker aus. Die Bewertungsdifferenzen sind bzgl. interner Reformmultiplikatoren (3,03 vs. 3,80**), externer Bildungseinrichtungen (2,92 vs. 3,77**) und des Besuchs von Seminaren und Fachtagungen (3,09 vs. 3,91**) signifikant.

⁷¹⁸ Themenindex mit Fachkompetenz: 0,496** (Intensität) / -0,269* (Bedarf); Themenindex ohne Fachkompetenz: 0,512** / -0,299**, Akteursindex: 0,264* / -0,421**

liert nicht signifikant mit der Entwicklung des Führungsstils; die Bewertungsdifferenzen sind nicht signifikant. Gleichwohl prägen positive SU-Erfahrungen den Führungsstil (0,463**).

Die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses wirkt positiv (3,13 vs. 4,00*), was grundsätzlich für alle abgefragten Optionen gilt. Die Bewertungen unterscheiden sich jedoch nur bzgl. des Vorschlagswesens signifikant (3,00 vs. 3,56*).

Signifikante Korrelationen bzw. Mittelwertunterschiede zeigen sich ferner in Bezug auf Mitarbeitergespräche (0,271**; Ja 2,97 vs. Nein 4,00*) sowie deren Gestaltung (0,271*).

Wegen der jeweils engen Beziehung mit Dezentralisierung und Steuerungsunterstützung, der Orientierung an Zielen und des Aufbaus von Vertrauen besteht vermeintlich eine enge Beziehung zwischen der Verbesserung des Führungsstils und zentrifugalen Tendenzen. Allerdings geht die Verbesserung des Führungsstils mit zunehmenden zentrifugale Tendenzen Hand in Hand (0,256**), was vornehmlich auf die Dezentralisierung zurückzuführen ist.

Abbau des Abstimmungs- und Koordinationsaufwandes (Frage 10.9.3 2)

Die Befragten stimmen der Reduzierung des Abstimmungs- und Koordinationsaufwandes weniger als der Verbesserung des Führungsstils zu. Annähernd die Hälfte (43,4%; 52) verneint derartige Optimierungen. Kaum mehr als 25% (33) geben eine Reduzierung an (vgl. Abb. 4-36).

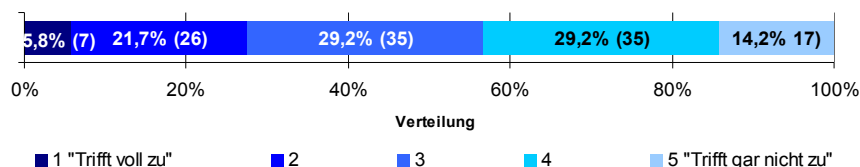


Abb. 4-36: Reduzierung des Abstimmungs-/ Koordinationsaufwandes

Personalratsvorsitzende⁷¹⁹ bewerten abermals am kritischsten (3,63); sie heben sich v. a. von Bürgermeister*innen massiv ab. Zwischen den Reformakteuren und der Bewertung besteht folglich ein starker statistisch signifikanter Zusammenhang (0,419**), der bzgl. Stadtgröße und OW-Vergleich nicht gegeben ist. Gleichwohl beurteilen ostdeutsche Akteure (n = 9) kritischer (vgl. Tab. 4-85).

Veränderungen seit Reformbeginn	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Reduzierung Abstimmungs-/ Koordinationsaufwandes	120	3,24	0,419**	2,57			3,63	3,18	-0,061	3,38	3,11	3,00	3,25	3,75	0,179	3,19	3,89

Tab. 4-85: Reduzierung des Abstimmungs-/ Koordinationsaufwandes

Effekte von Reformmaßnahmen (Nr. 4 - 3)

Ein breiter Reformansatz liefert einen Beitrag zum Abbau von Koordinations- und Abstimmungsproblemen (Implementierungsindex: -0,234** / NSM-Index: 0,358**).

Vor dem Hintergrund des gewählten Fragedesigns ergibt sich kein Zusammenhang zwischen Reorganisation und Reduzierung des Koordinationsaufwandes. Das gilt nicht für die Dezentralisierung, die mit einem signifikant geringeren Koordinationsbedarf einher geht (2,92 vs. 3,94**). Die Dezentralisierung bis auf die Mitarbeiterebene ist dabei von enormen Wert (0,338**). Trotz der Wirkungen der Dezentralisierung auf zentrifugale Kräfte korrelieren Zentrifugalkräfte mit der Reduzierung des Koordinationsaufwandes nur gering (0,188; Sig. 0,070). Die Kombination aus Dezent-

⁷¹⁹ Personalratsvorsitzende bewerten in der HBS-Studie die Wirkungen der Reorganisations- und Dezentralisierungsprozesse („Vermeidung von Doppelarbeiten“, „Ausrichtung der Organisationsstrukturen an den Bedürfnissen der Kunden“, „Verringerung der Verfahrensdauer“ sowie „Reduzierung der Schnittstellenprobleme“) durchweg schlechter als Bürgermeister und Landräte (vgl. Bogumil u. a. 2007: 45).

ralisierung und Steuerungsunterstützung⁷²⁰ wirkt positiv (SU-Elemente und Dezentralisierung 2,85 vs. Dezentralisierung ohne SU-Elemente: 3,50*). Dagegen ist die Reduzierung des Koordinationsbedarfs bei Installation eines Zentralen Steuerungsdiensts geringer als ohne (3,38 vs. 3,13). Von der Einrichtung eines Zentralen Steuerungsdiensts geht ein negativer Effekt⁷²¹ aus.

Wie die Formulierung von Zielen (Keine Ziele: 3,71 vs. Ziele 3,10**) und Zielvereinbarungen⁷²² (3,30 vs. 3,47*) bedingen SU-Elemente eine Reduzierung des Koordinationsaufwandes, wobei die Bewertungsunterschiede nur hinsichtlich der parallelen Einführung von strategischem und operativem Controlling (2,94 vs. 3,47*) und der SU-Anbindung an Ziele signifikant sind. V. a. das operative Controlling ist gewinnbringend (2,90 vs. 3,66**). Die SU-Erfahrungen (Index) - Ausnahme Kosten-Nutzen-Verhältnis (0,318*) - korrelieren nicht signifikant mit der Koordination.

Die Formulierung eines Leitbildes begünstigt die Koordination nicht. Vielmehr ist die Qualität des Leitbildes maßgeblich (0,302**). Des Weiteren besteht ein deutlicher positiver statistisch signifikanter Zusammenhang mit der Verbesserung des Führungsstils (0,538**). In diesem Kontext sind Mitarbeitergespräche zu sehen (s. o.), die mit einer deutlichen Reduzierung des Abstimmungs- und Koordinationsaufwandes verbunden sind (3,09 vs. 4,11*).

Die Teilnehmer, die die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses⁷²³ bejahen, stimmen der Reduzierung des Koordinationsaufwandes signifikant stärker zu (3,34 vs. 4,07**). Produkte im Allgemeinen sowie im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten (Organisation, Ziele, Zielvereinbarung) tragen nicht zu einer signifikanten verwaltungsinternen Koordinationserleichterung bei. Lediglich die Einbindung der Mitarbeiter in die Produktbildung macht sich bezahlt (2,60 vs. 3,35**). Ferner reduzieren KLR, Budgetierung⁷²⁴ und Haushaltsflexibilisierung, Aufgabenkritik und Kennzahlensystem in der Einzelbetrachtung den Abstimmungsaufwand nicht signifikant.

Die vielseitige Verwendung des Personals als Gradmesser der Qualität der Mitarbeiterschaft reduziert den Koordinationsaufwand (0,275**). Da die Leistungsstärke der Mitarbeiter von Qualifizierungsmaßnahmen profitiert (vgl. Kap. 4.16.1.1), ist anzunehmen, dass letztgenannte auch das Koordinationsniveau beeinflussen, was die Analyse bestätigt (3,31 vs. 4,00*). Allerdings korrelieren Qualifizierungsbedarf und -intensität nicht signifikant mit der Reduzierung von Koordinations- und Abstimmungsproblemen.

Anders als die interne Leistungsverrechnung tragen interne Leistungsvergleiche zu einem Abbau des Abstimmungsaufwandes bei (0,319*; ja / teils-teils: 2,68 vs. Nein: 3,36*). Andere Stellschrauben des Wettbewerbes korrelieren nicht mit dem Item.

Eine positive Organisationskultur⁷²⁵ unterstützt die Reduzierung des Koordinationsaufwandes: Zwischen der Entwicklung der Kulturindexe (Wandel) und der Reduzierung des Abstimmungsaufwandes bestehen statistisch signifikante Beziehungen. In diesem Kontext ist anzumerken, dass der Kulturwandel selbst eine abhängige Variable ist (vgl. Kap. 6.2).

⁷²⁰ Werden alle SU-Komponenten samt Dezentralisierung eingesetzt, verringert sich der Koordinationsbedarf durchschnittlich am stärksten (2,69). Abzuraten ist v. a. von einer Steuerungsunterstützung ohne Dezentralisierung (4,25).

⁷²¹ Wird ein Zentraler Steuerungsdienst bejaht, fallen die Mittelwerte deutlich höher aus. Nach Einschätzung der Befragten reduziert sich der Koordinationsaufwand bei Dezentralisierung ohne Zentralen Steuerungsdienst am stärksten (2,57).

⁷²² Zielformulierungsindex (0,359**), Zielvereinbarungsindex (0,269; Sig. 0,069)

⁷²³ Mit Ausnahme des DIN-ISO-Verfahrens ist die Zustimmung für den Abbau von Koordinationshürden bei Nennung der Verfahren durchschnittlich größer.

⁷²⁴ Der Abbau von Abstimmungs- und Koordinationsproblemen gelingt dort signifikant besser, wo Ziele und Produkte neben der Budgetierung genannt werden (3,05 vs. 3,75**).

⁷²⁵ Organisationskultur zu Reformbeginn: Traditionelle Werte (0,089), neue Werte (0,219*), schlechte Werte (-0,042); Organisationskultur heute: 0,093 / 0,434** / -0,209*; Organisationskultur Veränderungen: 0,023 / -0,244* / -0,281**; Miss-
trauen: Beginn -0,028 / heute -0,406** / Veränderung -0,380**

Zentrifugale Tendenzen (Frage 10.9 3)

29,8% der Befragten, die eine Zunahme zentrifugaler Tendenzen seit dem Reformbeginn (voll) zustimmen, stehen 34,0% gegenüber, die diese Entwicklung verneinen (vgl. Abb. 4-37).

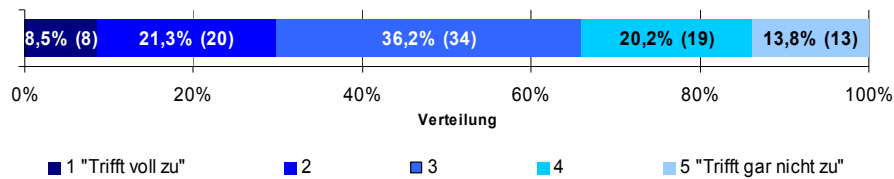


Abb. 4-37: Entstehen zentrifugaler Kräfte

Entgegen bisheriger Befunde urteilen Personalratsvorsitzende wesentlich freundlicher⁷²⁶ als Reformbeauftragte und Bürgermeister (0,385*). Sie stimmen zentrifugalen Entwicklungen am wenigsten zu, was primär vor dem Hintergrund der Erkenntnisse des Kap. 4.7.6 zu sehen ist: Personalratsvorsitzende verneinen überdurchschnittlich oft die Dezentralisierung und bestätigen häufiger als andere die Einführung von SU-Elementen ohne Dezentralisierung.

Die Stadtgröße korreliert nicht signifikant mit zentrifugalen Tendenzen, die westdeutsche Teilnehmer (3,04) stärker wahrnehmen als ostdeutsche (n = 5; 4,00) (vgl. Tab. 4-86).

Veränderungen seit Reformbeginn	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Zentrifugale Tendenzen	94	3,10	0,385*	2,86			3,46	2,82	-0,113	3,27	2,89	3,15	2,73	3,00	0,207	3,04	4,00

Tab. 4-86: Entstehen zentrifugaler Tendenzen

Effekte von Reformmaßnahmen (Nr. 4 - 3)

Die Dezentralisierung fördert - wie erwartet - zentrifugale Kräfte signifikant (Ja 2,91 vs. Nein 3,67**), was jedoch nicht für die Dezentralisierungsintensität gilt. Ferner trägt die interne Leistungsverrechnung signifikant zu zentrifugalen Kräften bei (2,70 vs. 3,57**). In allen Fällen (16; 37,7% aller Fälle), in denen starke Zentrifugalwirkungen attestiert werden, werden Kosten intern verrechnet. Für andere Wettbewerbselemente ist dieser Negativeffekt nicht nachweisbar.

Alle geprüften Reformbausteine können zentrifugale Tendenzen (im Zuge der Dezentralisierung) nicht aufheben. Das gilt selbst für die SU-Systeme (SU-Elemente mit Dezentralisierung: 2,88 vs. Dezentralisierung ohne SU-Elemente: 2,78), und ganzheitliche Reformansätze (NSM-Index: 0,062; Implementierungsindex: -0,118).

Schließlich ist ein Einfluss der Organisationskultur nicht zu belegen.

4.16.3 Erfahrungen mit den Wettbewerbs- und Auslagerungsstrategien

Wirkt sich „[das] Design von Wettbewerbsprozessen [...] wesentlich auf das Ergebnis von Wettbewerb aus“ (Bogumil 2006b: 27) und mangelt es hinsichtlich der Wettbewerbs- und Auslagerungsgestaltung an einer Begleitforschung (vgl. Laskowski 2006: 14), richtet sich im Folgenden das Au-

⁷²⁶ Im HBS-Projekt stimmen Bürgermeister dem Aspekt „Die Verwaltungsspitze hat Probleme, die Vorgänge der einzelnen Organisationseinheiten zu überblicken“ weniger zu als Personalratsvorsitzende. Gleiches gilt für die Aussage „Der Fachbereichsegoismus hat zugenommen“ (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 166, 172). Allerdings bejahen v. a. Bürgermeister und Landräte, dass der Fachbereichsleiter zu viel Autonomie hat (vgl. Bogumil u. a. 2007: 46).

genmerk auf die Zusammenhänge zwischen Auslagerungs- und Wettbewerbsgestaltung einerseits und Auslagerungs- und Wettbewerbserfahrungen andererseits.

Wissenserhalt / -ausbau

Das Gewährleistungsmodell verlangt eine leistungsstarke und wissensintensive öffentliche Verwaltung (vgl. Kap. 4.15.1, 4.15.3; 4.15.3.3), was zuvorderst auf die Gewährleistung von Steuerung (vgl. Brüggemeier/Wollmann 2006: 309), Planung und Kontrolle (vgl. Libbe/Tomerius/Trapp 2002b: 22 f.) zurückzuführen ist. Somit setzen überlegte Wettbewerbs- und Auslagerungsansätze voraus, „[...] dass die maßgeblichen staatlichen Stellen das dafür erforderliche Know-how behalten“ (Walkenhaus/Voigt 2006: 12). Obgleich die Zusammenarbeit mit Netzwerkpartnern im Allgemeinen fruchtbar sein kann (vgl. Brüggemeier/Wollmann 2006: 308 f.), können Auslagerungen die Wissensbestände der öffentlichen Verwaltung auch aufzehren (vgl. Kap. 4.15.2), wie die Praxis häufig veranschaulicht (vgl. Schrijvers 1999: 248).

Monopol

Ging Privatisierungs- und Auslagerungsbemühungen die Forderung nach einer Aufhebung staatlicher Monopole (vgl. Gröske/Maier 2001: 194 m. H. a. weitere Quellen) voraus, drohen diese nunmehr durch private Monopole ersetzt zu werden (vgl. Machura 2006b: 280; Libbe/Tomerius/Trapp 2002b: 21; Naßmacher 1999: 337). Diese Gefahr ist besonders groß, wenn auf der Anbieterseite nur wenige geeignete Partner⁷²⁷ vorzufinden sind (vgl. Naschold 1995: 396) und Private schon lange am Markt aktiv sind (vgl. Plamper 1998: 201). Daher ist der Markt vor der Auslagerungsentscheidung und der Wahl des Wettbewerbsmodells hinreichend zu analysieren. Andernfalls drohen sich die Vorteile des Wettbewerbs in ihr Gegenteil zu verkehren (vgl. Budäus 1995: 38 f.; Mezger/Schneider 2006: 52 f.), wozu u. a. Abhängigkeiten und Preiserhöhungen⁷²⁸ zählen (s. u.).

Preise

Mindern insbesondere materielle Privatisierungen den Einfluss der öffentlichen Hand auf die Preisbildung (vgl. Oppen/Wegener 1997: 162), können doch bei Funktionieren der Marktmechanismen und sorgsam definierter Rahmenbedingungen Wettbewerbsmechanismen derartige Nachteile ausgleichen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002: 77). „Wettbewerb ist die beste Garantie für Preisstabilität“ (Banner 1998: 44). Ob marktwirtschaftliche Entwicklungen positive Auswirkungen auf die Bürger haben, ist noch nicht eindeutig ausgemacht. (Zurückgenommene) Preissenkungen sind ansatzweise zu erkennen (vgl. Lattmann 2004: 61 f.), die jedoch mit der Etablierung eines (privaten) Monopols aufgezehrt werden (vgl. ebd.: 68 f.; KGSt 1996d: 15; Nullmeier 2005a: 116 f.).

Rechtmäßigkeit

Zwar wollen „[...] weder das New Public Management noch die Idee des Gewährleistungsstaates [...] die Errungenschaften und Bestände des modernen demokratischen Rechtsstaates unterlaufen“ (Proeller 2002: 163), doch kann „[die] Betonung des Wettbewerbes [...] dazu tendieren, Werte wie soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit [...] zu vernachlässigen“ (Nullmeier 2005a: 118). Schließlich ist der uneingeschränkte Wettbewerb einzelnen strategischen Zielen abträglich (vgl. Bogumil 2006b: 28), sodass der Wettbewerbsrahmen von Bedeutung ist (vgl. Kap. 4.15.3.3).

⁷²⁷ Monopolisierungstendenzen zeigen sich im Entsorgungs- und Abwasserbereich (vgl. Loheide 2000: 100) und im Strommarkt (vgl. Bogumil 2006b: 15 f.; Bogumil/Holtkamp 2002: 76; Gottschalk 2003: 202 f.).

⁷²⁸ Vgl. Kap. 4.15.3.1

Auswertung⁷²⁹ (Frage 10.4.9)

Verbesserungen und Verschlechterungen infolge der Auslagerungs- und Wettbewerbsstrategie halten sich in etwa die Waage. Mehrheitlich ergeben sich jeweils keine Veränderungen. Am stärksten profitierte Verwaltungskompetenz (34,5% vs. 23,7%), wohingegen Verschlechterungen v. a. im Zusammenhang mit dem Preisniveau attestiert werden (24,0% vs. 25,0%) (vgl. Abb. 4-38).

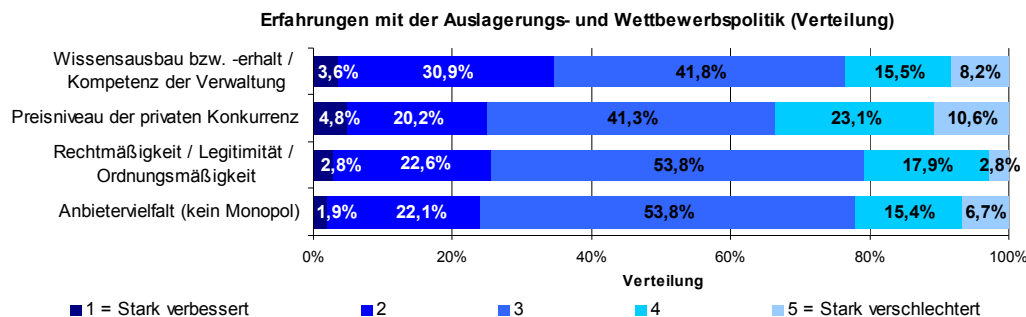


Abb. 4-38: Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbspolitik

Personalratsvorsitzende beurteilen die Auslagerungs- und Wettbewerbserfahrungen, die mit dem Akteursstatus in einer statistisch signifikanten Beziehung stehen, am schlechtesten. Dagegen erkennen Bürgermeister und Mehrheitsfraktionsführer vermehrt positive Entwicklungen. Minderheitsfraktionsvorsitzende unterscheiden sich von ihren politischen Pendants deutlich (vgl. Tab. 4-87).

Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbspolitik	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Wissensausbau bzw. -erhalt / Kompetenz der Verwaltung	104	3,03	0,327**	2,71	2,67	3,12	3,36		-0,032	3,00	3,12	3,29	2,75	3,00	0,080	3,03	3,03
Preisniveau der privaten Konkurrenz	106	2,95	0,204*	2,91	2,61	2,92	3,23		-0,075	3,00	3,00	3,00	2,75	2,92	0,090	2,96	2,92
Rechtmäßigkeit / Legitimität / Ordnungsmäßigkeit	104	3,14	0,397**	2,55	2,89	3,19	3,61		-0,125	3,22	3,16	3,21	2,95	2,67	0,230	3,07	3,69
Anbiertervielfalt (kein Monopol)	110	2,94	0,234**	2,82	2,43	3,04	3,24		-0,009	2,93	2,91	3,10	2,95	2,50	0,222	2,88	3,42
Index	110	3,01	0,588**	2,75	2,64	3,06	3,36		-0,079	3,06	3,00	3,18	2,82	2,75	0,130	2,98	3,28

Tab. 4-87: Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbspolitik

Die Stadtgröße korreliert nicht mit den Auslagerungs- und Wettbewerbserfahrungen, die Ost-West-Unterschiede sind nur bzgl. der Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung und der Anbiertervielfalt merklich. Ostdeutsche Befragte identifizieren eher Verschlechterungen.

Wissen (Nr. 4 - 3)

Als wesentlicher Vorteil der Leistungsvergleiche wird der Wissens- und Erfahrungsaustausch angemerkt (vgl. Kap. 4.15.3.2.2.1), der jedoch nicht bestätigt werden kann. Wettbewerbsintensität und -gestaltung nehmen keinen Einfluss auf die Wissensentwicklung. Durch Vorhaltekapazitäten stellt sich sogar eher ein Kompetenzverlust ein (-0,338). Überdies korrelieren Auslagerungen nicht signifikant mit Ausnahme der Einbindung der Bürgerschaft in die Leistungserbringung (0,268**) mit dem administrativen Wissensbestand. Die Mitwirkung der Bürger erweitert die Wissensressourcen.

Anbiertervielfalt (Nr. 4 - 3)

Auslagerungen beeinflussen nicht die Entwicklung der Anbiertervielfalt, die unter einem intensiven Outsourcing leidet (Privat: -0,306*; Öffentlich: -0,304*). Das gilt ebenso für einen intensiven Aus-

⁷²⁹ Im Mittelpunkt der Analyse stehen die Items der Frage 10.4.9. Sie werden vor dem Hintergrund der Fragen 10.4.3, 10.4.5 und 10.4.8 untersucht (vgl. dazu Anhang#Auslagerung_Wettbewerb_2). Da die Fragen zu Auslagerungs- und Wettbewerbsmodellen (Fragen 10.4.3 und 10.4.5) einerseits und der Wettbewerbsgestaltung (Frage 10.4.8) andererseits unterschiedlichen Akteuren gestellt wurde, sind die Fallzahlen der Kreuzung dieser Variablen gering (<= 20).

schreibungswettbewerb (-0,342*) unter Anbietern des öffentlichen Sektors. Die Effekte der Wettbewerbsgestaltung (Vorhaltekapazitäten sowie die Beachtung politischer Aspekte) sind schwach.

Preise (Nr. 4 - 3)

Umso größer die Anbietervielfalt ist, desto besser entwickelt sich das Preisniveau (0,523**). Positive Effekte von Vorhaltekapazitäten und der Berücksichtigung politischer Vorgaben stellen sich nicht dar, die Aufhebung von Abnahmeverpflichtungen korreliert nicht signifikant. Auslagerungen wirken sich nicht negativ aus, das PPP (0,233*) korreliert mit der Verbesserung des Preisniveaus signifikant positiv. Wettbewerb unterstützt grundsätzlich eine Verbesserung des Preisniveaus.

Rechtmäßigkeit (Nr. 4 - 3)

Privatwirtschaftliche Monopole sind einer durch Recht- und Ordnungsmäßigkeit gekennzeichneten Leistungserbringung abträglich (0,672**). Die Aufhebung von Abnahmeverpflichtungen und die Intensität des Wettbewerbs schaden der Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung nicht. Der Effekt politischer Vorgaben zur Gewährleistung eines ziieldienlichen Wettbewerbs ist schwach und nicht signifikant.

Insgesamt können die erwarteten Zusammenhänge zwischen Auslagerungs- und Wettbewerbsmodellen und den Erfahrungen mit diesen nur selten bestätigt werden, wobei die z. T. geringen Fallzahlen zu berücksichtigen sind.

4.17 Zusammenfassung

Hinsichtlich der Implementierung der Reformbausteine fällt auf, dass die Befragten je Akteursgruppe z. T. unterschiedliche Angaben machen. Insbesondere die Kernelemente der Neuen Steuerung wie Ziele, Zielvereinbarungen, Dezentralisierung und SU-Elemente werden von Bürgermeisterinnen und Mehrheitsfraktionsvorsitzenden überdurchschnittlich oft bejaht (vgl. Kap. 4.2 ff.). Diese Akteure bewerten die Gestaltung, das Zusammenspiel und die Wirkweise der neuen Verfahren ebenso eindeutig besser. Da Befragte gleicher Städte voneinander divergierende Angaben machen (vgl. Kap. 4.1.2), kann nicht auf den tatsächlichen Umsetzungsstand der Reformelemente geschlossen werden. Hintergründe für die Unterschiede im Antwortverhalten sind u. a. darin zu sehen, dass sich die verschiedenen Reformakteure unterschiedlich stark in den Reformprozess eingebunden fühlen (vgl. Kap. 5) und ggfs. nicht in gleicher Weise die vermeintlich installierten Reforminstrumente nutzen (können).

Ein ganzheitlicher, in sich geschlossener neuer Steuerungsansatz ist selten⁷³⁰. V. a. die zuvor genannten Kernelemente der Neuen Steuerung sind in zahlreichen Fällen nicht umgesetzt; die neuen Instrumente bilden oftmals keinen ganzheitlichen Steuerungsansatz (vgl. Kap. 4.1.2). Ferner deuten sich insbesondere bei Kernelementen der Neuen Steuerung und Reformbausteinen, die Partizipation verlangen (u. a. Leitbild, Ziele, Qualitätsmanagement)⁷³¹, Defizite an, die sich primär in einer zurückhaltenden Bewertung ihrer Gestaltungsparameter ausdrücken.

- Erkennbar ist dies u. a. anhand der unzureichenden Verknüpfung von KLR, Produkten und Haushaltswesen. Trotz hohen Implementierungsstands werden insbesondere Produkte

⁷³⁰ Hierbei ist zu beachten, dass sich diverse Fragen an unterschiedliche Akteure richteten. Insofern ist nicht belegbar, welche Bausteine fehlen bzw. inwieweit sie ineinandergreifen.

⁷³¹ Vgl. v. a. Kap. 5.3

nur selektiv und isoliert in der reformierten Verwaltung eingesetzt. Ähnliches gilt für die Budgetierung, die oftmals weder an ein Ziel- noch an ein Produktansatz angebunden ist. Daher können die Zweifel an einer positiven Wirkung von Budgetierung und Produkten angesichts ihrer Inputverhaftung vielfach nicht verworfen werden. Somit drohen beide Reformbausteine ohne Integration in ein Gesamtkonzept negative Effekte zu entwickeln⁷³². Insofern ist ein Gesamtkonzept wichtig, wobei primär Ziele als Klammer fungieren.

Weiteres Indiz für das Fehlen eines Gesamtsteuerungskonzeptes ist die Gestaltung einzelner Reforminstrumente. V. a. im Bereich der Zielformulierung und -vereinbarungsgestaltung - den zentralen Unterscheidungsbereichen zu einer inputorientierten Steuerung - sind Defizite und ein Nachholbedarf zu identifizieren⁷³³. Ein weiteres Indiz sind Widersprüche in den Angaben der Befragten. Sie zeigen sich v. a. an den Schnittstellen des Produktansatzes⁷³⁴ mit anderen Reformelementen. So wird an einer Stelle ein ausgebautes SU-System ausgewiesen, an anderer Stelle aber Ziele und ein bedachter Zieloperationalisierungsprozess verneint oder Produkte als Kostenträger deklariert, obwohl eine KLR nicht bestätigt wird. Ein gewinnbringendes Zusammenspiel von Produkten und Reorganisation ist zweifelhaft. Das gilt ebenso für die vielfach bejahte Aufgabenkritik, die allerdings zumeist unabhängig vom Instrumentenbaukasten vorgenommen wird; eine Anbindung an eine Neue Steuerung ist anzuzweifeln⁷³⁵.

- Ein neues Rechnungswesen (Doppik) befindet sich zum Zeitpunkt der Befragung noch in den Anfängen. Gesetzliche Vorgaben räum(t)en schließlich z. T. großzügige Übergangszeiten und Wahlfreiheiten ein; sie wurden von einigen Landesgesetzgebern erst zeitversetzt angegangen. Gleichwohl ist hinsichtlich des Rechnungswesens zu bedenken, dass es weniger ein von den Reformverantwortlichen gestaltbares Kernelement der Neuen Steuerung, als vielmehr ein optionales, die Neue Steuerung u. U. unterstützendes Begleitinstrument ist. Folglich sind dessen Effekte bzgl. eines erfolgreichen Reformausgangs vermeintlich gering (vgl. Kap. 4.3).
- Der Übergang zu einer outputorientierten Steuerung ist also i. d. R. nicht angegangen worden. Neben einem selektiven und oftmals nicht abgestimmten Instrumentenbausatz deutet die mangelnde Einbindung der politischen Ebene (Vertretungskörperschaft und Ausschüsse) in die Neue Steuerung darauf hin. Die politische Entscheidungssphäre ist entweder nicht in das Kontraktmanagement eingebunden oder operiert mit einem nach traditionellen Verfahren aufgestellten inputorientierten Haushalt (vgl. Kap. 4.2, 4.5.3).
- Ob politische Vertreter hierzu - auch vor dem Hintergrund der Einbindung der Kommunen in das Verfassungs- und Verwaltungssystem sowie kommunalverfassungsrechtlicher Bestimmungen - allumfänglich bereit sind, ist angesichts dessen trotz eines vielerorts nachweisbaren Reformwillens zweifelhaft⁷³⁶. Indizien hierfür sind neben Defiziten im Bereich outputorientierter Reformbausteine u. a. vielfache Veränderungsverzichte im Ausschuss- und Haushaltswesen. Steuerungsunterstützende Ratsinformationssysteme sind auf Infor-

⁷³² Vgl. Kap. 4.2.1, 4.6

⁷³³ Dies ist v. a. auf die Besonderheiten des öffentlichen Sektors (vgl. Kap. 2.4.4) und die damit in Verbindung stehenden Vorbehalte gegenüber neuen Steuerungsverfahren (vgl. Kap. 5.4.4.1.2) zurückzuführen.

⁷³⁴ Vgl. Kap. 4.6.3

⁷³⁵ Vgl. Kap. 4.15.4.3

⁷³⁶ Vgl. dazu auch Kap. 7

mationen beschränkt, die auch in der traditionellen Verwaltung bereitgestellt werden können.

- Einerseits ist die Wettbewerbsintensität insgesamt eher schwach. Die Neue Steuerung wird u. U. nicht hinreichend „unter Strom“ gesetzt. Allerdings mangelt es hierfür zuweilen auch an den instrumentellen und strukturellen Voraussetzungen. Andererseits heben neue Steuerungsinstrumente Auslagerungsbestrebungen nicht auf; sie laufen parallel zum Umbau der städtischen Aufgabenwahrnehmung⁷³⁷. Der Wettbewerbsmechanismus ist noch vergleichsweise schwach: So dominieren Leistungsvergleiche, Abnahmeverpflichtungen werden kaum aufgehoben und auch die Wettbewerbsmechanismen innerhalb der Verwaltung wie z. B. die interne Leistungsverrechnung sind v.a. vor dem Hintergrund der oftmals fehlenden Kopplung mit anderen Reformbausteinen unterentwickelt⁷³⁸. Die Gestaltung der Auslagerungs- und Wettbewerbspolitik, die primär von Minderheitsfraktionsvorsitzenden und Personalratsvorsitzenden skeptisch bewertet werden, ist überraschend weitgehend unerheblich für Erfahrungen mit der Gleichen⁷³⁹.

Angesichts des fehlenden Wettbewerbsmechanismus und der Defizite in der Output- bzw. Wirkungssteuerung stehen die Bausteine des Qualitätsmanagements unter keinem guten Stern. Zwar ist der Einsatz von Befragungs- und Qualitätsmanagementansätzen weitverbreitet, doch sind sie in ihrer Gestaltung und Reichweite limitiert. Eine Anbindung an die Neue Steuerung ist angesichts des oftmals fehlenden Zielbezugs zweifelhaft; sie erfassen nur selten für eine Neue Steuerung und einer im Wettbewerb befindlichen Verwaltung wesentliche Sachverhalte. Ein weiteres Indiz hierfür ist schließlich der auf die Außendarstellung limitierte Einsatz der städtischen Internetauftritte. Die Einbindung der Verwaltungsumwelt in Entscheidungsprozesse findet kaum statt⁷⁴⁰. Es ist also davon auszugehen, dass sich zahlreiche Stadtverwaltungen nur in ausgewählten Belangen wie bspw. in Form von Bürgerämtern nach außen öffnen.

- Veränderungen gegenüber der traditionellen Verwaltung sind gleichwohl wahrnehmbar und vom Stadium des Verwaltungsumbaus abhängig. So bedingt ein ausgebautes SU-System positive SU-Erfahrungen, die des Weiteren von der Qualität des Zielansatzes abhängen⁷⁴¹. Die Kernelemente einer Neuen Steuerung unterstützen den Abbau von Koordinationsproblemen und werten die Qualität des Führungs- und Verwaltungspersonals auf. Dadurch verbessert sich die Vorgesetzten-Mitarbeiter-Beziehung, wovon letztlich die Gesamtsteuerung in vielfältiger Weise (u. a. Steuerung, Kultur, Attraktivität) profitiert. Negative Entwicklungen zeichnen sich im Zuge der Umsetzung der Dezentralisierung ab: Trotz Umrahmung von Zielen und SU-Elementen fördert die Dezentralisierung zentrifugale Tendenzen⁷⁴². Überraschend werden Veränderungen der Personalstruktur (u.a. Rückbau des Juristenmonopols) für die Steigerung des Personalniveaus als wenig gewinnbringend erachtet. Die Instrumente des Personalmanagements sind in der Verwaltungswirklichkeit nicht hinreichend implementiert; es besteht eine Umsetzungslücke. Das gilt zuvorderst für Anreizsysteme, was u. U. auf die Unzulänglichkeiten der Output- bzw. Outcomemessungen und der damit ver-

⁷³⁷ Vgl. Kap. 4.15.2.3

⁷³⁸ Vgl. Kap. 4.15.3.5

⁷³⁹ Vgl. Kap. 4.16.3

⁷⁴⁰ Vgl. Kap. 4.13.3

⁷⁴¹ Vgl. Kap. 4.8.6

⁷⁴² Vgl. Kap. 4.16.2.4

bundenen mangelnden Implementierung der dazugehörigen Verfahren zurückzuführen ist⁷⁴³.

- In der Beziehung von Kernverwaltung und Beteiligungen wirken Neuerungen kaum. Lediglich die Installierung eines Beteiligungscontrolling hat wahrnehmbar positive Effekte⁷⁴⁴.
- Die Bedeutung des partizipativen Moments für die Qualität der Steuerungsinstrumente zeigt sich deutlich bei der Zielformulierung, der Beteiligung der Berichtsadressaten an der Gestaltung des Berichtswesens und der Leitbilderstellung. Umso stärker die Befragten sich an der Gestaltung beteiligen (können), desto besser werden die Reformbausteine bewertet. Partizipation ist ein elementares Element für die Identifikation mit Neuen Steuerungsinstrumenten im Allgemeinen, mit Zielen und Leitbildern im Speziellen. Es ist daraus zu schließen, dass partizipative Prozesse die Güte der Neuen Steuerung nachhaltig beeinflussen.

⁷⁴³ Vgl. Kap. 4.16.1.2

⁷⁴⁴ Vgl. Kap. 4.9.3

5 Das Reformmanagement

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht das Reformmanagement, das auch unter dem Begriff „Change Management“⁷⁴⁵ thematisiert wird. „Unter Change Management lassen sich alle Maßnahmen subsumieren, die zur Initiierung und Umsetzung von neuen Strategien, Strukturen, Systemen und Verhaltensweisen notwendig sind“ (Schridde 2005: 217). Es umfasst „[...] alle Aufgaben, Prozesse, Träger und Instrumente unternehmensbezogener Veränderung und Entwicklung“ (Krüger/Petry 2005: 759) mit der Zielsetzung⁷⁴⁶, dass sich die Beteiligten damit identifizieren (ähnlich Schridde 2005: 217; ders. 2004: 11). Partizipation und Kommunikation sind hierfür zentrale Einflussfaktoren (siehe auch Vahs 2003: 303), weshalb Change Management nicht auf die Einbindung einzelner Akteure reduziert werden kann (vgl. Speier-Werner 2006: 172).

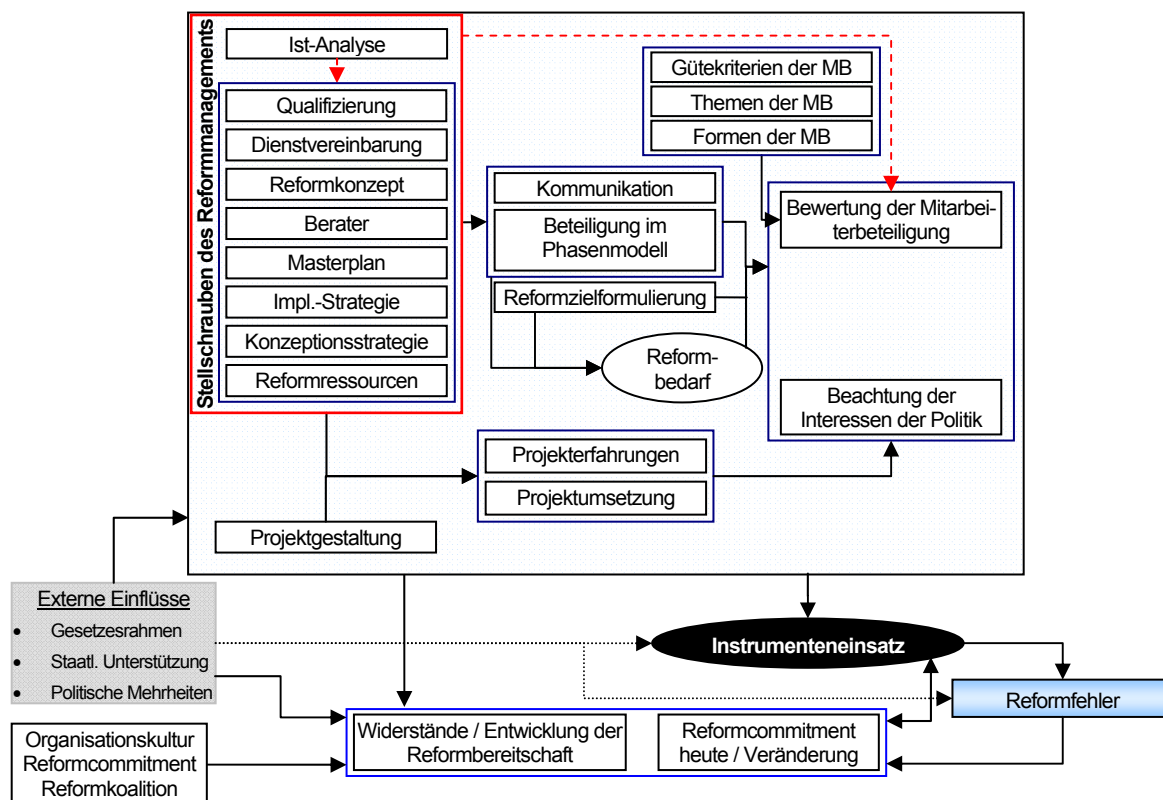


Abb. 5-1: Analyseaufbau des Reformmanagements

Die Analyse basiert auf dem in Abb. 5-1 dargestellten Schema, wobei die Pfeilrichtung die unterstellte Einflussrichtung anzeigt. Ein überlegtes Reformmanagement, zu dem die Stellschrauben⁷⁴⁷ Ist-Analyse, Qualifizierungsmaßnahmen, Masterplan Dienstvereinbarungen, Reformfinanzierung,

⁷⁴⁵ Change Management ist das Management des „[...] geplanten organisatorischen Wandels, also Planung, Durchsetzung und Kontrolle von Veränderungen“ (Schridde 2004: 11). Kennzeichen dieses Verständnisses ist, dass Prozesse logisch aufeinander aufsetzen und klare Zielvorgaben formuliert sind (vgl. dazu auch Vahs 2003: 241 f.). Ein gewisser Grad an Vorhersagbarkeit wird unterstellt (vgl. ebd.: 16 f.). Diesem Verständnis wird im Weiteren trotz Paradoxien und Dilemmata gefolgt. Fernerhin ist anzumerken, dass Change Management dauerhaft in der modernisierten Verwaltung etabliert wird, um u. a. dem Anspruch einer „Lernenden Organisation“ gerecht zu werden (vgl. u. a. Damkowski/Precht 1998b: 477 f.; Wimmer 2003: Sp. 1312; Schreyögg 2003: 537; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 18 ff.).

⁷⁴⁶ Vgl. dazu auch Kap. 1.1

⁷⁴⁷ Die Stellschrauben, die kontextabhängig einzustellen sind (vgl. u. a. Vahs 2003: 304; Hopp/Göbel 2004: 181), sind insgesamt sehr umfassend (vgl. dazu u. a. Vahs 2003: 365 ff.; Speier-Werner 2006: 36; Schridde 2004: 10 m. H. a. weitere Quellen; Hopp/Göbel 2004: 181 f.; Gröske/Maier 2001: 240; Brunner-Salten 2003: 37 m. H. a. Hinterhuber 1995: 22 f.; Reichard 1987: 222; Schwaninger/Kaiser 2007: 155 ff., 164, 168 f.).

Beratereinsatz, Reformkonzept sowie Implementierungs- und Konzeptionsstrategie zählen, ermöglicht Partizipation. Sinnbildlich hierfür sind eine angemessene Akteursbeteiligung, bedachte Kommunikationsprozesse und positive Projekterfahrungen. Daraus resultieren vermeintlich positive Effekte für einen fehlerarmen Reformprozess sowie das Commitment, das Widerstandsniveau und die Instrumentenimplementierung⁷⁴⁸. Insgesamt stehen die Stellgrößen des Veränderungsmanagements in keiner monokausalen Beziehung (ähnlich auch Schridde 2004: 29), weshalb sie aus verschiedenen Blickwinkeln und in diversen Zusammenhängen untersucht werden. Darüber hinaus werden je nach Zusammenhang weitere Wirkungsbeziehungen analysiert.

5.1 Die Stellschrauben des Reformmanagements

5.1.1 Ist-Analyse

5.1.1.1 Bedeutung von Ist-Analysen

Die Ist-Analyse ist ein elementares⁷⁴⁹ Bestandteil des Change Managements (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 154; Bals/Hack 2002: 7), dessen Bedeutung sich v. a. aus dem Erfordernis der Anpassung des Reformprozesses an die örtlichen Bedingungen (vgl. Ewert u. a. 2001: 49) und einer nicht typischen Ausgangssituation einer Kommune vor der Reform (vgl. Pook/Tebbe 2005: 117) herleitet. Im Vorfeld der Reform sind also die konkreten Voraussetzungen und alle potenziellen Einflussfaktoren zu erfassen und auszuwerten (vgl. Speier-Werner 2006: 168; Brügge-meier 1998: 130). „Nur wer die Ist-Situation verstanden hat, ist auch in der Lage, eine verbesserte Soll-Situation [...] zu definieren“ (Finken 1999: 48; ähnlich Doppler/Lauterburg 2002: 151; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 289). Deshalb fallen die Vermittlung des Reformbedarfs (vgl. Jetter 2004: 189), die Definition der Reform- und Projektziele (vgl. Ewert u. a. 2001: 94) und die Projektplanung (vgl. Speier-Werner 2006: 317; Jetter 2004: 172) leichter. Ohne Ist-Analyse und darauf aufbauende Konzeptionierung verläuft der Wandel häufig chaotisch (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 183). Statt der Erschließung von Erfolgspotenzialen drohen nämlich infolge unüberlegter Eingriffe in komplexe Organisationen gravierende Schäden (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 151 f., 233 f.). Es besteht die Gefahr, dass Ergebnisse im Nachhinein nicht akzeptiert werden und daher Verzögerungen entstehen (vgl. Ewert u. a. 2001: 23). Dennoch wird auf eine Ist-Analyse allzu oft verzichtet (vgl. u. a. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 75; Speier-Werner 2006: 221).

⁷⁴⁸ Laut HBS-Studie beeinflusst das Reformmanagement die Instrumenteneinführung (vgl. Bogumil u. a. 2007: 118 f.). Die (Wechsel-)Wirkung des Reformmanagements auf den Instrumenteneinsatz wird im Zusammenhang mit der Qualifizierungspolitik (vgl. Kap. 5.1.2.5.2), der Beteiligung im Phasenmodell (vgl. Kap. 5.3.3.2.2), der Vermittlung des Reformbedarfs und dem weiterhin gegebenen Reformbedarf (vgl. Kap. 5.3.5), der Formulierung der Reformziele (vgl. Kap. 5.3.1.2), der Kommunikation (vgl. Kap. 5.3.2.2), den Projekterfahrungen (vgl. Kap. 5.2.4.2), dem Widerstandsniveau, der Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung (vgl. Kap. 5.3.4.6.2) sowie der Berücksichtigung der Interessen der Politik (vgl. Kap. 5.3.6.4) analysiert.

⁷⁴⁹ Es sind auch Situationen denkbar, in denen eine Ist-Analyse unangebracht ist (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 152). Ferner ist eine Ist-Analyse nicht gänzlich neutral (vgl. ebd.: 458; Vahs 2003: 311).

5.1.1.2 Untersuchungsfelder von Ist-Analysen

Die Ist-Analyse erzeugt unbefriedigende Ergebnisse, wenn sie bestimmte Sachverhalte nicht erfasst. Deshalb bietet sich ein breites Analysespektrum an, in dem Analyseaspekte oftmals ineinandergreifen⁷⁵⁰, also nicht trennscharf sind.

Reformgründe / -ursachen

Zu Reformbeginn bietet sich eine Ursachenanalyse an, die herausarbeitet, warum die Reform notwendig⁷⁵¹ ist (vgl. Thom/Ritz 2004: 124). Zwar gilt zumeist die Finanzlage als Auslöser (vgl. Kap. 3.2), doch ist die Reform tatsächlich auf mehrere Ursachen zurückzuführen (vgl. Kap. 3.1). Überdies sollte nicht der Fehler gemacht werden, „[...] Symptome und Ursachen zu verwechseln“ (Andersch/Belzer 2005: 184). Deshalb „[...] rückt zunehmend ins Bewusstsein, dass zu Beginn der Modernisierungsdebatte zu wenig differenziert wurde, wo welche Probleme existieren [...]“ (Difu 2005a: 7/8). Die tatsächlichen Defizite und reformauslösenden Probleme sind zu identifizieren, um die Reformarbeit in die richtige Richtung zu steuern (vgl. Kaune 2004: 17 m. H. a. Becker/Langosch 1995), wodurch vermieden wird, eine richtige Lösung für ein falsches Problem beizustellen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 85).

Mikropolitik

„Mikropolitik kann [...] definiert werden als das Arsenal jener alltäglichen, jener kleinen (Mikro-) Techniken, mit denen Macht aufgebaut und eingesetzt wird, um den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern und sich fremder Kontrolle zu entziehen“ (Schridde 2004: 25 m. H. a. Neuberger 1995; siehe auch Klenk 2005: 32; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 201; Brüggemeier 1998: 193 ff.). Sie kann sowohl positiv als auch negativ⁷⁵² akzentuiert sein und zur formellen Organisation im Widerspruch stehen (vgl. Vahs 2003: 31, 121 ff.; Schreyögg 2003: 433 f., 443 f.). V. a. die Einführung der Neuen Steuerung „[...] ohne mikropolitische Analysen [...] ist wie das Aufstellen von Fettnäpfchen, in die man selber ständig stolpert“ (Bogumil/Kißler 1998b: 147). Vor dem Hintergrund, dass Ist-Analysen i. d. R. informelle Aspekte ausblenden (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 152), laufen Reformverwaltungen frühzeitig Gefahr, wichtige Hinweise für die Gestaltung des Reformmanagements zu vernachlässigen (vgl. Speier-Werner 2006: 173).

Reformeinstellung

Eng damit verbunden ist die Thematisierung der Anforderungen, Bedürfnisse und Wünsche der Beschäftigten im Veränderungsprozess (vgl. Krüger/Petry 2005: 759). Deshalb sollten im Vorfeld die jeweils betroffenen Interessengruppen erfasst sowie Veränderungsgegner/-befürworter identifiziert werden (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 319), um passgenaue (Gegen-)Maßnahmen einzulei-

⁷⁵⁰ Ein zentrales Gebiet ist die Qualifikation der Organisationsmitglieder, die nahezu alle abgefragten Items mehr oder minder berührt. Z. B. kann die Qualifikation die Implementierung von Reforminstrumenten beeinträchtigen (vgl. Kap. 5.4.4.1). Insofern bietet es sich an, die Qualifikation der Organisationsmitglieder gezielt zu erfassen (vgl. KGSt 1996c: 25). Schließlich ist „[die] Erhebung von Kompetenzdefiziten [...] eine zentrale Voraussetzung für die Planung und Durchführung von Weiterbildungsaktivitäten“ (Kailer 2003: Sp.772).

⁷⁵¹ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.5

⁷⁵² Die Stärken des mikropolitischen Ansatzes sind in der Analyse und Erklärung von Akteurshandeln verortet (vgl. Klenk 2005: 51). Veränderungsprozesse verändern bestehende Spielregeln und individuelle Spielweisen. Die Potenziale (u. a. Erfahrungswissen, Position, Know-how), die bislang die Gewinne der Akteure im mikropolitischen Spiel sicherten, werden infrage gestellt (vgl. auch Kap. 5.4.4.1). Daher können Akteure der Reform je nach Interpretation des Einflusses auf die eigene Situation unterschiedlich gegenüberstehen (vgl. Kap. 5.5.1). Aufgabe des Change Managements ist es, das Innovations- (Veränderungen) gegenüber dem Routinespiel (Erhaltung des Status quo) zu fördern (vgl. u. a. Schridde 2005: 218 f. Klenk 2005: 48; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 214 ff. jeweils m. H. a. weitere Quellen), was jedoch nur selten gelingt (vgl. Bogumil 1998: 135, 142; Bogumil/Kißler 1998b: 134; Reiners 2003: 25 f.).

ten zu können. Andernfalls drohen Ängste und Bedenken in Widerstände überzugehen (vgl. Ewert u. a. 2001: 48; Kaune 2004: 28 f., 31; Jetter 2004: 235).

Stärken / Schwächen sowie Chancen / Gefahren der Verwaltungsreform (SWOT-Analyse)

Die Analyse der Ausgangssituation sollte die eigenen Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Risiken der Reform erfassen. Fundierte Kenntnisse ermöglichen das Erkennen von Veränderungspotenzialen und -notwendigkeiten, die wiederum die Möglichkeit schaffen, übergreifende Ziele zu definieren und Lösungsvorschläge zielorientiert zu erarbeiten⁷⁵³. Ein hierfür notwendiges Reformmanagement ist zu entwickeln, um das Vertrauen in die Reformarbeit zu stärken.

Verwaltungskultur

Die Organisationskultur ist organisationsspezifisch; eine Abkehr von der traditionellen Verwaltungskultur ist notwendig (vgl. Kap. 4.12, 6, 6.2). Es empfiehlt sich daher im Vorfeld konkreter Reformhandlungen, zunächst die Ist-Kultur zu analysieren und darauf aufbauend den Kulturwandel einzuleiten (vgl. Thom/Ritz 2004: 95; Schreyögg 2003: 482; Doppler/Lauterburg 2002: 462; Schridde 2005: 220; ders. 2004: 39). Dennoch werden Veränderungen zumeist ohne eine klare Vorstellung über die Verwaltungskultur⁷⁵⁴ eingeleitet (vgl. Schedler/Proeller 2002: 272).

Einsatzgebiete der Reforminstrumente

Es ist unklar, ob betriebswirtschaftliche Steuerungsverfahren in allen Verwaltungsbereichen in gleicher Weise anwendbar sind. Außer der Differenzierung zwischen Leistungs- und Hoheitsverwaltung spielen u. a. gesetzliche Vorgaben, Stadtgröße oder die Größe der Organisationseinheit eine Rolle. Weitere Kriterien sind ferner entscheidend für die Auswahl etwaiger Piloteinheiten.

5.1.1.3 Anforderungen an Ist-Analysen

Zeitpunkt der Ist-Analyse

Der Zeitaspekt ist im Kontext der Ist-Analyse wesentlich, denn Probleme sollten möglichst frühzeitig aufgedeckt werden (vgl. Reichard 1987: 30). Dies gilt für den Modernisierungsprozess wie für das alltägliche Verwaltungshandeln gleichermaßen⁷⁵⁵. Hinsichtlich des Modernisierungsprozesses ermöglicht eine frühzeitige Ist-Analyse - die Notwendigkeit fortwährender Analysen ist davon unberührt - ein individuell angepasstes Reformmanagement. Die Vorteile der Ist-Analyse kommen nur dann voll zur Geltung (ähnlich Andersch/Belzer 2005: 185; Platz 2004: 106); eine Beurteilung der Wirkungen der ergriffenen Maßnahmen ist zudem möglich (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 154).

Breite Beteiligung

Die Sichtweisen der Akteure sind genauso unterschiedlich (vgl. Pook/Tebbe 2005: 120) wie die Wahrnehmung des Ist-Zustandes (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 154 f.). Deshalb verbessert eine breite Beteiligung, die überdies Partizipationspotenziale⁷⁵⁶ erschließt, eine ausgewogene Analyse der Ist-Situation wie auch die Formulierung von allgemein akzeptierten Soll-Vorstellungen⁷⁵⁷. Akzeptanz und Qualität der erhobenen Daten sind ein Erfolgsfaktor für Ist-Analysen, sodass sich ein breit angelegtes Analyseteam anbietet (vgl. Speier-Werner 2006: 169, 316), das v. a. die von

⁷⁵³ Die Strategieentwicklung setzt eine Ist-Analyse voraus (vgl. dazu u. a. Braun 1997: 90; Budäus/Finger 2001: 45 ff.; Fiedler 2001b: 315; Schedler 2005: 415 f.; KGSt 2000a: 19 f.). Siehe auch Kap. 5.1.1.1

⁷⁵⁴ Vgl. dazu Kap. 5.4.4, 5.8.1, 5.6.1, 6

⁷⁵⁵ Vgl. auch Kap. 4.8, 5.4.4.3

⁷⁵⁶ Vgl. Kap. 5.3.3.1.1, 5.3.3.1.2

⁷⁵⁷ Vgl. dazu Kap. 5.3.1.1

einer Maßnahme Betroffenen einbezieht, um Akzeptanz und Umsetzbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten (vgl. Balthasar 1997: 178; Frey/Gerhardt/Fischer 2008: 289 f.).

Beachtung der Ergebnisse in der Reformarbeit

Der Aufwand der Ist-Analyse im Allgemeinen und die breite Mitwirkung der Organisationsmitglieder im Speziellen lohnt⁷⁵⁸ sich nur dann, wenn die gewonnenen Erkenntnisse in die Reformgestaltung eingehen. Die Qualität des Reformmanagements profitiert. Andernfalls stellen sich statt der Vorteile der Ist-Analyse negative Folgewirkungen (vgl. Kap. 5.4.4.1.1, 5.4.4.2).

5.1.1.4 Auswertung

5.1.1.4.1 Allgemeiner Teil

Durchführung von Ist-Analysen (Frage 5.4)

66,1% der Befragten bestätigen eine Ist-Analyse. Zwischen dem Akteursstatus und der Bestätigung einer Ist-Analyse besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang (0,253*), was darauf zurückzuführen ist, dass Personalratsvorsitzende anders als Reformbeauftragte und Bürgermeister mehrheitlich Ist-Analysen verneinen (vgl. Tab. 5-1).

Einführung einer Ist-Analyse	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	109	66,1	0,253*	78,1			46,7	70,2	0,251	54,3	76,2	75,0	61,5	100	0,127	67,9	42,9
Vor dem formalen Reformstart.	72	45,8	0,112	44,0			57,1	42,4	0,194	56,0	31,3	50,0	37,5	40,0	0,112	45,8	0,0
Vor der Planungs- und Konzeptionsphase.	72	54,2	0,112	56,0			42,9	57,6	0,259	48,0	75,0	38,9	62,5	60,0	0,027	53,6	66,7
Nach der Umsetzungsphase.	72	9,7	0,089	12,0			7,1	9,1	0,214	8,0	0	16,7	12,5	20,0	0,164	8,7	33,3
Anzahl Ist-Analysen (Ø)	72	1,10	0,061	1,12			1,07	1,09	0,002	1,12	1,06	1,06	1,13	1,20	0,068	1,10	1,00

Tab. 5-1: Durchführung einer Ist-Analyse

Teilnehmern der EWK 5 (54,3%) und ostdeutsche Akteure (n = 7; 42,9%) bejahen die Durchführung einer Ist-Analyse unterdurchschnittlich oft.

Zeitpunkte von Ist-Analysen (Frage 5.4)

Ist-Analysen werden zumeist nicht mehrfach im Reformprozess durchgeführt. Weniger als 10% der Befragten machen Mehrfachangaben. (Einmalige) Ist-Analysen werden primär zu Reformbeginn (vor dem formalen Start oder vor der Planungs- und Konzeptionsphase) bejaht (vgl. Abb. 5-2).

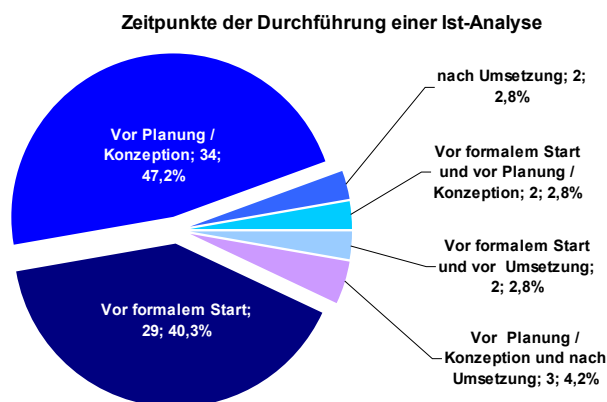


Abb. 5-2: Zeitpunkt der Durchführung einer Ist-Analyse

⁷⁵⁸ Vgl. dazu auch Kap. 4.8.5, 4.10.2.4, 4.10.3.1, 5.3.4.4

Personalratsvorsitzende terminieren Ist-Analysen zu einem frühen Zeitpunkt im Reformprozess. Insbesondere Ist-Analysen vor dem formalen Reformstart merken sie überdurchschnittlich oft an (57,1%). Dagegen verneinen alle ostdeutschen Teilnehmer Ist-Analysen zu diesem Zeitpunkt.

In der Anzahl der Nennungen der Zeitpunkte von Ist-Analysen unterscheiden sich die Angaben nach Akteuren, Stadtgröße und Ost-West kaum.

Inhalte von Ist-Analysen (Frage 5.4.1)

Die Inhalte der Ist-Analysen sind sehr unterschiedlich (vgl. Tab. 5-2). Nur selten (10,6%) wird die Mikropolitik einer Organisation untersucht. Im Wesentlichen beschäftigen sich Ist-Analysen mit den Einsatzgebieten der Reforminstrumente (68,1%) sowie den Reformgründen (61,7%).

Inhalt der Ist-Analyse	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Einstellungen	47	40,4	0,032				42,9	39,4	0,190	46,7	27,3	46,2	50,0	25,0	0,041	38,7	50,0
Reformgründe	47	61,7	0,061				57,1	63,6	0,201	66,7	45,5	61,5	75,0	75,0	0,164	61,3	100
Einsatzgebiete Instrumente	47	68,1	0,145				78,6	63,6	0,144	73,3	63,6	69,2	50,0	75,0	0,294*	67,7	0,0
Verwaltungskultur	47	53,2	0,143				64,3	48,5	0,310	73,3	36,4	53,8	50,0	25,0	0,013	48,4	50,0
Mikropolitik	47	10,6	0,074				7,1	12,1	0,311	6,7	0	23,1	25,0	0	0,260	9,7	50,0
SWOT-Analyse	47	42,6	0,098				50,0	39,4	0,230	40,0	45,5	30,8	75,0	50,0	0,179	41,9	0,0
Anzahl Inhalte (Ø)	45	2,76	0,133				3,00	2,65	-0,057	3,07	2,18	2,82	3,25	2,50	0,045	2,77	2,50

Tab. 5-2: Inhalte der Ist-Analyse

Die Angaben nach Stadtgröße und Ost-West (Osten: n = 2) sind mehr oder minder deckungsgleich. Hierzu sei auf Tab. 5-2 verwiesen. Bejahen Personalratsvorsitzende seltener als Reformbeauftragte Ist-Analysen, geben sie erstgenannte ein weiteres Analysespektrum wieder. Insbesondere die Untersuchung der Verwaltungskultur (64,3 % vs. 48,5%) und der Einsatzgebiete neuer Instrumente (78,6% vs. 63,6%) führen sie häufiger an.

Gestaltung von Ist-Analysen (Frage 5.4.2)

Ist-Analysen basieren zumeist auf einer breiten Beteiligung (55,2%). Ihre Ergebnisse werden in nahezu Zweidritteln der Fälle in die weitere Reformarbeit überführt (vgl. Abb. 5-3).

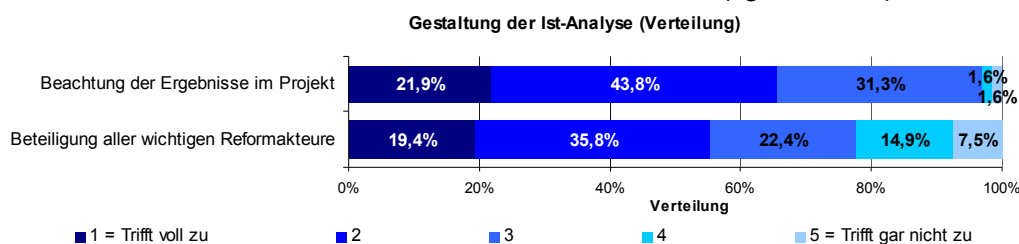


Abb. 5-3: Gestaltung der Ist-Analyse

Die Reformakteure nehmen die Gestaltung der Ist-Analyse unterschiedlich wahr. Personalratsvorsitzende schätzen die Beteiligung aller wichtigen Reformakteure - überraschenderweise, da ansonsten stets sehr zurückhaltend wertend - am besten ein. Reformbeauftragte sind diesbezüglich am kritischsten (vgl. Tab. 5-3), die wie auch die Bürgermeister - beide Akteure tragen für die Realisierung der Reform eine besondere Verantwortung - die Berücksichtigung der Analyseergebnisse merklich besser als Personalratsvorsitzende bewerten (0,457*).

Gestaltung der Ist-Analyse	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Beteiligung	67	2,55	0,252	2,42			2,23	2,80	0,004	2,46	2,87	2,38	2,29	3,00	0,183	2,56	2,33
Beachtung	64	2.17	0.457*	2.00			2.75	2.07	-0.013	2.09	2.33	2.24	1.67	2.50	0.498**	2.11	3.33

Tab. 5-3: Gestaltung der Ist-Analyse

Die Gestaltung der Ist-Analyse korreliert nicht mit der Stadtgröße. Auf einen OW-Vergleich wird angesichts der geringen Anzahl ostdeutscher Teilnehmer (n = 2) verzichtet.

5.1.1.4.2 Weitere Erkenntnisse

Ist-Analysen⁷⁵⁹ haben unmittelbare und mittelbare Wirkungen. Erstgenannte beziehen sich darauf, dass Erkenntnisse der Ist-Analyse in die Gestaltung der Reform- und Projektarbeit eingehen und somit eine solide Grundlage für Partizipationsprozesse bieten. Ein mittelbarer Einfluss ergibt sich aus der direkten Wirkkraft der genannten Faktoren und drückt sich neben dem Fortgang der Reform in ihrem Erfolg aus.

Unmittelbare Effekte (Nr. 2 - 2)

- Stellschrauben des Reformmanagements

Die Erwartung, die Qualifizierung der Organisationsmitglieder könne mittels Ist-Analyse besser gestaltet werden, bestätigt sich nur ansatzweise. Einerseits stehen Ist-Analyse und Qualifizierungsmaßnahmen in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,306**). 97,9% (46) der Teilnehmer, die eine Ist-Analyse nennen, führen Qualifizierungsmaßnahmen für Mitarbeiter an. Die Qualifizierungsintensität ist mit Ist-Analyse signifikant stärker (Personenindex: 2,99 vs. 3,24*; Themenindex: 2,62 vs. 2,98*). Andererseits fällt aber der Qualifizierungsbedarf im Falle einer Ist-Analyse im Durchschnitt höher aus.

Die Ist-Analyse steht mit der Erstellung eines Masterplans in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,459**). 84,4% (38) der Teilnehmer, die eine Ist-Analyse anführen, bestätigen auch einen Masterplan. Ohne Ist-Analyse wird ein Masterplan wesentlich seltener bejaht (33,3%; 8). Derartige Beziehungen bestehen hinsichtlich anderer Stellschrauben des Reformmanagements nicht.

- Partizipation

Im Idealfall sollte eine Ist-Analyse der Reformzieldefinition vorgeschaltet sein (vgl. Kap. 5.1.1.3). Dessen ungeachtet bewerten Teilnehmer, die eine Ist-Analyse anführen, alle Items der Zielformulierung⁷⁶⁰ signifikant besser als die, die eine Ist-Analyse verneinen (Index: 2,67 vs. 3,70**). Vor dem Hintergrund der erstmaligen Durchführung einer Ist-Analyse (nur Fälle mit Ist-Analyse) unterscheiden sich die Wertungen nicht signifikant. Dagegen korreliert die Anzahl an Analyseinhalten (0,378**), die Akteursbeteiligung (0,355**) sowie die Übertragung der Analyseergebnisse in die Projektarbeit (0,391**) signifikant positiv mit dem Reformzielformulierungsprozess.

Ein überlegtes Partizipationsmanagement verlangt eine Ist-Analyse. Die Phasenindizes⁷⁶¹ (aktiv: 3,39 vs. 4,00** / passiv: 3,34 vs. 3,95**), der Kommunikationsindex (2,53 vs. 3,35**), die Intensität der Mitarbeiterbeteiligung nach Themen (1,92 vs. 2,24**) und der Index der Gestaltung der Mitarbeiterbeteiligung (2,74 vs. 3,19*) werden bei Durchführung einer Ist-Analyse signifikant besser beurteilt. Der Zeitpunkt der Ist-Analyse stellt sich allerdings genauso wie die Anzahl an Ist-Analysen und Analyseinhalten sowie i. d. R. die Gestaltung⁷⁶² der Ist-Analysen als nicht maßgebend heraus.

⁷⁵⁹ Die Auswertungsergebnisse befinden sich in Anhang#Reformmanagement_MW_Out.

⁷⁶⁰ Organisierter Formulierungsprozess (2,13 vs. 3,26**), fairer Dialogprozess (2,70 vs. 3,71**), Operationalisierung (2,93 vs. 3,94**), Vermittlung (2,89 vs. 3,91**)

⁷⁶¹ Alle Kommunikations- und Phasenitems unterscheiden sich bzgl. der Ist-Analyse signifikant. Personalratsvorsitzende, die eine Ist-Analyse bestätigen, bewerten die Beteiligung der Mitarbeiter in jeder Phase durchschnittlich signifikant besser als die, die eine Ist-Analyse verneinen (Aktivindex: 3,39 vs. 4,00**; Passivindex: 3,34 vs. 3,95**).

⁷⁶² Breite Beteiligung: Kommunikationsindex (0,286*) Überführung der Analyseergebnisse in die Projektarbeit: Aktive Beteiligung im Phasenmodell (0,421*), Intensität der Mitarbeiterbeteiligung (0,343*), Kommunikationsindex (0,324*)

Mittelbare Effekte

- Reformbedarf und -nutzen (Nr. 2 - 2)

Mittels partizipativer Ist-Analysen - für die Ist-Analyse an sich gilt das nicht - kann der Reformbedarf für alle Akteure sichtbar herausgearbeitet werden. Die Beteiligung aller relevanten Reformakteure an der Ist-Analyse korreliert mit der Vermittlung des Reformnutzens signifikant positiv (0,450**).

- Reformfehler (Nr. 2 - 2)

Die Ist-Analyse kann dazu beitragen, diverse Fehler im Reformprozess zu verhindern. Die Zustimmung für Reformfehler (Frage 8.1) fällt bei Nennung einer Ist-Analyse bis auf wenige Ausnahmen („Erwartungshaltung“, „Reformbürokratie“, „Instrumenteneinsatz“⁷⁶³) signifikant geringer aus (Fehlerindex: 0,313**; 3,36 vs. 2,77**).

Der Zeitpunkt der Ist-Analyse ist nicht entscheidend. Durch umfassende Ist-Analysen mit diversen Analysefeldern lassen sich zahlreiche Reformfehler vermeiden. Die Anzahl der Inhalte (0,533**), die Einbindung eines breiten Akteurskreises (-0,267*) und die Beachtung der Analyseergebnisse (-0,374**) korrelieren mit dem Reformfehlerindex signifikant.

- Reformabbruch (Nr. 2 - 9)

Teilnehmer, die Ist-Analysen verneinen, bestätigen nicht häufiger einen Reformabbruch (Ist-Analyse 50,0% vs. keine Ist-Analyse 50,0%; n = 6). Allerdings ist u. U. der Zeitpunkt der Ist-Analyse entscheidend. Alle „Reformabbrecher“ (n = 3) verneinen eine Ist-Analyse vor dem Reformstart. Analyseinhalte, -umfang und -gestaltung sind nicht entscheidend im Kontext des Reformabbruchs.

Zusammenfassend kann der Ist-Analyse, die die abgefragten Sachverhalte berücksichtigt, eine positive Wirkung sowohl für die Reformgestaltung als auch für den Reformerfolg attestiert werden.

5.1.2 Qualifizierungsmaßnahmen

Qualifizierung

Fort- und Weiterbildung sind uneinheitlich definiert (vgl. Kailer 2003: Sp.768), weshalb in der Befragung der allumfassende Begriff „Qualifizierungsmaßnahme“ gewählt wurde. Darunter zu verstehen ist die Vermittlung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Einstellungen für die Erbringung einer Arbeitsleistung in einer Organisation durch Individuen. Wie Fortbildung⁷⁶⁴ i. e. S. umfassen Qualifi-

⁷⁶³ Teilnehmer, die eine Ist-Analyse bejahen, geben jedoch einen umfangreicheren Implementierungsstand wieder (0,69 vs. 0,55** / 1,30 vs. 1,51**). Alle Bürgermeister, Reformbeauftragte und Personalratsvorsitzende, die alle NSM-Kernelemente bejahen (n = 9), bestätigen eine Ist-Analyse (0,222*).

⁷⁶⁴ Während Ausbildung die berufsrelevante Erstausbildung meint, bezieht sich Fortbildung auf tätigkeitsbezogene Zusatzqualifikationen. Weiterbildung ist eher durch einen allgemeinbildenden Charakter gekennzeichnet (vgl. Reichard 1987: 272; ders. 1998a: 514 f.; Oechsler 1992: 344). Fort- und Weiterbildung erfolgen berufsbegleitend (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 34, 47) und unterliegen status- und bildungsrechtlichen Besonderheiten (vgl. ebd.: 29).

Personalentwicklung wird des Öfteren mit Fort- und Weiterbildung gleichgesetzt (vgl. Hopp/Göbel 2004: 324), tatsächlich sind „Fortbildung und Personalentwicklung [...] keineswegs [...] identisch [...]“ (Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 157), wenngleich erstgenannte den Kernbereich der Personalentwicklung darstellt (vgl. Kailer 2003: Sp.769). Personalentwicklung ist umfassender (vgl. u. a. Reichard 1987: 268 ff.; Damkowski/Precht 1995: 224 f.).

Personalentwicklung wird uneinheitlich definiert (vgl. Becker 2003: 1500). In einer allgemein gehaltenen Definition nach Reichard (1987: 266) ist „Personalentwicklung [...] ein Konzept, das alle betrieblichen Maßnahmen zur Befähigung und Förderung von Mitarbeitern zusammenfasst“. Im Fokus stehen also die Mitarbeiterqualifikation und der qualifikationsgerechte Mitarbeitereinsatz sowie damit verbundene Motivationspotenziale (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 195; Becker 2003: 1501). Hierbei gilt es zum einen in der Personalarbeit die gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen, zum anderen sowohl die mitarbeiterindividuellen als auch die Organisationsziele zu beachten (vgl. u. a. Thom/Ritz 2004: 315; Bruns/Ridder 2005: 307; Mauch 1998: 57). Deshalb muss Personalentwicklung organisationspezifisch erfolgen (vgl. Becker 2003: 1511; Berthel 2000: 257). Obgleich Personalentwicklung ein wichtiges Erfolgs-

zierungsmaßnahmen alle Anstrengungen, die zur Erhaltung und Erweiterung leistungsrelevanter Fähigkeiten und Kenntnisse dienen (vgl. Bruns/Ridder 2005: 302). Darüber hinaus wird nicht zwischen Fortbildung i. S. d. Ausgleichs von Defiziten und Personalentwicklung als Umrahmung des Reformprozesses (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 180) unterschieden. Im zugrunde liegenden Verständnis beziehen sich Qualifizierungsmaßnahmen sowohl auf die kurzfristige und sofortige Behebung akuter Leistungsdefizite als auch auf die langfristige, systematisch ausgelegte Qualifizierungsplanung, sodass die Qualifizierung nicht auf den Reformprozess begrenzt ist.

Qualifizierungsbedarf und -intensität

Aufgrund ihrer immensen Bedeutung für die Reformarbeit und die modernisierte Verwaltung (vgl. Kap. 5.1.2.1) wird der Qualifizierung in der vorliegenden Untersuchung große Beachtung geschenkt. Wie gezeigt, sind sowohl die Ausgangsbedingungen als auch die Reformansätze der Städte unterschiedlich (vgl. Kap. 3.2, 5.1.1). Dies tangiert Qualifizierungsformen (vgl. Kap. 5.1.2.2) sowie Qualifizierungsintensität und -bedarf gleichermaßen; die Qualifizierungsbestrebungen der Städte unterscheiden sich (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 54, 157). Richtete sich der Fokus ausschließlich auf die Qualifizierungsintensität, wäre die Bedeutung des (weiterhin bestehenden) Qualifizierungsbedarfs unklar. Der Qualifizierungserfolg zeigt sich nämlich „[...] nicht schon im Erwerb von Qualifikationen“ (Becker 2003: 1506; siehe auch Dollenbacher 1995: 357). Deshalb ist neben der Qualifizierungsintensität auch der Qualifizierungsbedarf zu beachten. Hierzu bietet sich eine Betrachtung nach Akteursgruppen und Themen an (vgl. Kap. 5.1.2.3, 5.1.2.4).

5.1.2.1 Bedeutung der Qualifizierung

Stellenwert der Qualifizierung im Reformkontext

Qualifizierungsmaßnahmen haben eine für den Reformprozess wie für die Arbeitsorganisation allumfassende Bedeutung, die sich sowohl auf der institutionellen (Verwaltung) als auch auf der individuellen (Mitarbeiter) Ebene zeigt (vgl. Kailer 2003: Sp.770 f.).

Neben der Ausbildungspolitik⁷⁶⁵ ist die Qualifizierungspolitik an die neuen Anforderungen anzupassen (vgl. Clasen u. a. 1996: 56; KGSt 1996c: 8 f.). Zum einen nimmt der Qualifizierungsbedarf, der zumeist unterschätzt wird (vgl. Reichard 1994: 83; Thom/Ritz 2000: 35), zu (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 140), zum anderen wandelt sich das Qualifizierungsprofil⁷⁶⁶, was neben der Dynamik im Verwaltungsumfeld und dem Personalabbau auf die Reformarbeit zurückzuführen ist (vgl. Hauschild 1997: 577 f.). Die Qualifizierung ist „[...] eine unerlässliche Voraussetzung zur Flankierung von Verwaltungsreformprojekten [...]“ (Reichard 1987: 273), deren Vernachlässigung sich spätestens nach der Umsetzungsphase⁷⁶⁷ rächt und eine große Arbeitsunzufriedenheit bedingt (vgl. Oppen/Wegener 1997: 159). Im Umkehrschluss steigern Qualifizierungsmaßnahmen die Mitarbeitermotivation und damit die Leistungsfähigkeit der Verwaltung (Hill 1997a: 35). Nur wenn Mitarbeiter ihre alltägliche Arbeit problemlos meistern können, können sie effizient und effektiv sowie kunden- und qualitätsorientiert agieren. Ferner ermöglicht Qualifizierung Mitarbeiterbeteiligung (vgl.

potenzial verkörpert (vgl. Wagner 2006: 222), ist sie v. a. in der Anfangsphase der Reformwelle „[...] weitgehend ein Fremdwort geblieben“ (Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 126). Zwar erlebte sie mit der Verwaltungsreform einen enormen Bedeutungszuwachs (vgl. u. a. König/Berger/Feldner 2001: 180; Kuhlmann 2006b: 89), doch mangelt es oftmals an einer strategischen Ausrichtung (vgl. auch Erben/Zeiler 2000: 32) und einem PE-Controlling (vgl. Oechsler 2003: 209) sowie an einem durchdachten Gesamtkonzept (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 104).

⁷⁶⁵ Vgl. Kap. 5.4.3.1

⁷⁶⁶ Vgl. auch Kap. 2.4.4, 3.2.2, 4.16.1.1

⁷⁶⁷ Siehe dazu auch Kap. 5.2.5

Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 25) und tritt einem „Nicht-Können“⁷⁶⁸ entgegen (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 225 f.). Das Verlassen auf die Selbstoptimierungskraft der Verwaltung wäre - zumindest in frühen Entwicklungsstadien - fatal; die entsprechenden Kompetenzen sind noch nicht vorhanden (vgl. dazu Klages 1997b: 522 f.; Speier-Werner 2006: 35; KGSt 1996b: 44). Ein hohes Maß an Veränderungskompetenz ermöglicht eine hohe Reformzielerreichung; Qualifizierungsschwächen hemmen die Reform (vgl. ebd.: 130; Speier-Werner 2006: 50, 153; Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 121; Hibbeler 2006: 195). Deshalb erscheint die attestierte Vernachlässigung der Qualifizierung (vgl. Schrijvers 1999: 252) besonders prekär.

Verbreitungsgrad

Die Nachrangigkeit der Ressource „Personal“ in der Vergangenheit (vgl. Kap. 3.1.4, 3.2) sowie die Herausforderungen im Reformprozess verlangen ein breit angelegtes Qualifizierungsprogramm (vgl. auch KGSt 1993: 29). Die Forderung nach einer „Qualifizierungsoffensive“ (Eichhorn 1995: 69; ähnlich Kleinfeld/Treutler 1996: 201; Winter 2005: 17) ist berechtigt. Schließlich dürfen sich Qualifizierungsangebote nicht nur an einzelne Akteure richten (vgl. Hopp/Göbel 2004: 331; Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 40). Ist die Qualität der Qualifizierungsanstrengungen nicht ausschließlich an der Teilnehmerzahl festzumachen, signalisiert sie trotz der Empfehlung zur Erstellung einer Prioritätenliste zur Förderung bestimmter Zielgruppen (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 100; KGSt 1996c: 11 ff., 25), inwieweit die Qualifizierungsoffensive⁷⁶⁹ initiiert wurde.

Zeit

Da der Qualifizierungsbedarf im Vorfeld von Veränderungsmaßnahmen zumeist unterschätzt wird (s. o.), bietet sich ein frühzeitiger Einstieg in die Qualifizierung an. Die Qualifizierung sollte vor der Planungs- und Konzeptionsphase erfolgen und sich danach fortsetzen (vgl. auch Wollmann 2003c: 222), um die Qualifizierungspotenziale voll zu entfalten. Der Beginn der Qualifizierungsoffensive in der Realisierungsphase (vgl. Thom/Ritz 2004: 127) ist grundsätzlich zu spät.

5.1.2.2 Formen und Merkmale der Qualifizierung

Die Neuausrichtung der Qualifizierungspolitik schließt die Qualifizierungsform mit ein. Unterschiedliche Maßnahmenpakete sollten sowohl für Mitarbeiter (vgl. Speier-Werner 2006: 53) als auch für Ratsmitglieder (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 37 f.) geschnürt werden. Im Reformkontext erscheinen moderne „On-the-Job-Trainings“ (Job Enrichment, Job Enlargement, Job Rotation) interessant, doch dominieren entweder - anders als in der Privatwirtschaft (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 219) - veraltete Qualifizierungskonzepte⁷⁷⁰ (vgl. Clasen u. a. 1996: 57), oder die neuen Verfahren beschränken sich auf die Führungsebene (vgl. Reichard 1998a: 525).

Durch die „On-the-Job“-Methoden sind Qualifizierungsmaßnahmen nicht mehr trennscharf zu charakterisieren, organisierte und nicht-organisierte Qualifizierung gehen ineinander über (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 34). Da Menschen primär durch praktisches Handeln lernen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 111) und v. a. On-the-Job-Ansätze die Phasen Lernen und Umsetzung miteinander verbinden, gelten sie als effizienteste Maßnahme der Personalentwicklung (vgl. Hopp/Göbel 2004: 340; Kailer 2003: Sp.776; Fischer/Unger 2001: 149). Ferner ermöglichen sie Ef-

⁷⁶⁸ Siehe dazu Kap. 5.4.4.1.1, 5.3.4.6

⁷⁶⁹ Die Qualifizierungsausgaben der öffentlichen Verwaltung liegen deutlich unter denen der Privatwirtschaft (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 220; Naschold 1995: 385; Haßelmann/König 1997: 71).

⁷⁷⁰ In der Fläche wird bspw. auf Job Rotation bislang kaum (ca. 10%) zurückgegriffen, wie die Difu/DSt-Studie (vgl. Difu 2005a: 58) und die HBS-Studie unisono belegen. Letztgenannte weist eine Dominanz der klassischen Fort- und Weiterbildung (72,6%) aus (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 162, 184).

fekte im Verhaltensbereich, „[...] die durch keine Schulung erreicht werden könnten“ (Doppeler/Lauterburg 2002: 479). Angesichts der Ausgangsposition der Verwaltung sind On-the-Job-Methoden jedoch zumindest zu Reformbeginn kaum zu bewerkstelligen. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sind sie als Ergänzung - generell bietet sich eine Kombination beider Ansätze an (vgl. Reichard 1987: 273; Berthel 2000: 303 f.) - und nicht als Ersatz anderer (Off-the-Job) Qualifizierungsmaßnahmen zu sehen (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 108).

Im Folgenden wird auf verschiedene Konzepte⁷⁷¹ eingegangen.

Interne Reformmultiplikatoren

Dieser Qualifizierungsform, die insbesondere die Vorteile der internen Qualifizierung erschließt (vgl. Berthel 2000: 315; Kailer 2003: Sp.772 f.), immanent ist ein Multiplikatoreneffekt, denn Mitarbeiter schulen Mitarbeiter (vgl. Wichmann 1997: 222). Dazu bedarf es im Voraus entsprechender Qualifizierungsmaßnahmen für die internen „Ausbilder“, weshalb dieses Konzept voraussichtlich nicht zu Reformbeginn zur Anwendung kommen kann (vgl. auch KGSt 1996c: 28). Obgleich Großstädte i. d. R. über interne Aus- und Fortbildungsabteilungen verfügen (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 67), steht das Kompetenzprofil dieser Einheiten zur Diskussion.

Job-Rotation

Job Rotation bedeutet einen regelmäßigen, systematischen Arbeitsplatzwechsel (vgl. Reichard 1987: 178), der Aufgabe, Kompetenzen und Verantwortung miteinbezieht (vgl. Berthel 2000: 274). Mitarbeiter werden auf die Übernahme verantwortungsvoller Funktionen vorbereitet (vgl. KGSt 1991: 31). Dadurch werden das individuelle Qualifikationsprofil und die Einsatzmöglichkeiten der Mitarbeiter erweitert (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 185 f.), die Ausbildung zum Generalisten wird unterstützt (vgl. Reichard 1987: 278 f.; Berthel 2000: 276). Insofern kann ein besseres Verständnis unter den Mitarbeitern und Einheiten aufgebaut werden (vgl. Dreyer/Richter 2005: 211), die Kooperationsbereitschaft wird verbessert (vgl. Berthel 2000: 274 ff.), administrativen Subkulturen werden vorgebeugt (vgl. Mayntz 1997b: 164). Dadurch fallen Innovationsprojekte leichter (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 438). „Für moderne Kommunalverwaltungen [...] drängt sich das Job-Rotation als Instrument der Personalentwicklung [somit] geradezu auf“ (Hopp/Göbel 2004: 335). Hierzu sind jedoch bestimmte Anreize zu schaffen (vgl. Reichard 1987: 279; KGSt 1991: 31) und etwaige Nachteile (vgl. dazu Berthel 2000: 276) zu bedenken.

Job Enlargement

Job Enlargement bedeutet eine horizontale Erweiterung des Arbeitsfeldes durch zusätzliche gleich schwere Tätigkeiten. Im Job Enlargement⁷⁷² werden Überlappungen zwischen Stellen eingerichtet, sodass Stellenvertretungen und ein gegenseitiger Überlastungsausgleich möglich sind (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 185; Kailer 2003: Sp.773; Hopp/Göbel 2004: 271, 334). Mit dem Job Enlargement bieten sich potenzielle Vorteile wie z. B. die Steigerung der Arbeitszufriedenheit oder Kosten-

⁷⁷¹ Die Variable „Externe Bildungseinrichtungen“ wurde als Gegenpart für die interne Qualifizierung verwendet. Wie Seminare und Fachtagungen sind sie klassische Fort- und Weiterbildungsformen (Off-the-Job-Training). Die Variablen dienen primär dazu herauszufinden, ob die klassischen Qualifizierungsformen weiterhin dominieren.

Die Qualifizierung durch Berater (vgl. auch Kap. 5.1.5) stellt eine Mischung aus betriebsinterner Qualifizierung und i. d. R. privatwirtschaftlichen Anbietern dar. Die Vorteile beider Ansätze können sich verbinden.

⁷⁷² Im Gegensatz zum Job Enlargement steht im Job Enrichment die qualitative statt der quantitativen Veränderung im Mittelpunkt (siehe auch Hopp/Göbel 2004: 336; Reichard 1987: 178), weshalb es u. U. eine größere motivationale Wirkung hat (vgl. Berthel 2000: 278 ff.). Im Job Enrichment werden die Aufgabenbereiche vertikal erweitert, indem tlw. auch Mitarbeiter dispositive oder Führungsaufgaben abdecken (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 186; Kailer 2003: Sp.773). Da das Job Enrichment der Dezentralisierung von Verantwortung und Kompetenz sehr nahe kommt (vgl. Kap. 4.7), wurde auf die Thematisierung des Job Enlargement in der Erhebung verzichtet.

senkungen. Je nach Gestaltung des Job Enlargement differieren dessen Wirkungen. Widerstände sind denkbar (vgl. Berthel 2000: 277 f.).

Traineeprogramme

Die Traineeausbildung ist Teil der beruflichen Ausbildung⁷⁷³ (vgl. Hopp/Göbel 2004: 331). Da Absolventen bereits Wissen mitbringen und dieses gezielt an die spezifischen Bedingungen der Organisation angepasst wird, geht von Traineeprogrammen ein enormer Aktivierungseffekt aus (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 207 f.). Sie können jedoch ob der bürokratischen Prägung keine Qualifizierungsmaßnahme der frühen Reformphasen sein (ähnlich Mauch 2005: 265 f.). Überdies leisten sie wegen des Ausbildungsstatus nicht einen sofortigen Beitrag zur Schließung von Leistungslücken.

Austausch / Praktika

Der Austausch mit anderen Organisationen begünstigt den angestregten Kulturwandel (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 462). In diesem Zusammenhang und um vielschichtige praktische Erfahrungen zu sammeln, bietet sich v. a. ein Personalaustausch mit privatwirtschaftlichen Unternehmen an (vgl. dazu Hauschild 1997: 590; Satlberger 2000: 20). Denkbar ist ferner eine Kooperation mit Beteiligungsunternehmen oder einer erfolgreichen Reformverwaltung (vgl. Speier 2002: 183). Dadurch öffnet sich die Stadtverwaltung nach außen und erschließt in dieser Beziehung v. a. die Vorteile des Job Rotation (s. o.).

5.1.2.3 Themengebiete der Qualifizierung

Die Bewerkstelligung der Herausforderungen des Reformprozesses und der Stadtverwaltung der Zukunft neue Kompetenzen. Außer der aufgrund der Betonung rechtsstaatlichen und ordnungsgeordneten Handelns (weiterhin erforderlichen) hohen Fachkompetenz bedarf es weiterer Fähigkeiten (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 126; Schedler 1996: 81 f.; Hopp/Göbel 2004: 270), auf die die Qualifizierungsoffensive zielgerichtet eingehen muss. Insbesondere die bislang vernachlässigten reformrelevanten Qualifizierungsbereiche stellen dabei Schwerpunkte dar.

Methodenkompetenz

Vor dem Hintergrund der Gestaltung des Reformprozesses, des Kulturwandels und dem sachgerechten Einsatz neuer Steuerungsinstrumente sind die Qualifizierungsanstrengungen auf dem Gebiet der Methodenkompetenz zu intensivieren (vgl. auch English/Fisch 1999: 63 f.; Möltgen 2001: 85; Löffler 2003a: 254) sowie zum Einstieg in die Modernisierung vorzunehmen (vgl. KGSt 1996c: 23). Zu nennen sind v. a. Moderationsfähigkeiten (vgl. u. a. Doppler/Lauterburg 2002: 273; Kaune 2004a: 55), Coaching (vgl. Schneider 2003: Sp.652 ff.; Müller 2004: 80 ff.), Kreativitätstechniken (vgl. Geschka 2004: 162 ff.; Hopp/Göbel 2004: 229 ff.) und Projektmanagementmethoden (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 566; English/Fisch 1999: 105, 133).

Sozialkompetenz

Vertrauen ist sowohl für die Reformarbeit als auch für eine Neue Steuerung von großer Bedeutung. Hierzu bedarf es sozial kompetenter Personen (vgl. Speier-Werner 2006: 50), sodass die Intensivierung der Sozialkompetenz, verstanden als „[...] das Ausmaß, in dem der Mensch fähig ist, umsichtig, nutzbringend, ganzheitlich, vernetzt und selbständig im privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Kontext zu handeln [...]“ (Meixner 1998: 137), ein zentrales Qualifizierungsthema ist (vgl. auch KGSt 1996c: 10). Dadurch wird auf die der bürokratischen Verwaltung immanente Führungsschwäche eingegangen (vgl. Kap. 3.1.4) und ein moderner Führungsstil angeregt (vgl.

⁷⁷³ Anders als Mauch (2005: 265 f.) werden in der vorliegenden Untersuchung Referendariat, Praxissemester und Vorbereitungsdienst nicht unter Traineeprogramme subsumiert.

Mauch 1998: 58), der seinerseits zu einem steuerungsintendierten Einsatz neuer Instrumente befähigt (vgl. Kap. 4.16.2).

luK-Technologie / Internet / Netzwerk

Die Unterstützung der Reforminstrumente wie z.B. das Rechnungswesen mit luK-Technologien (vgl. Srocke 2002: 98) sowie die Modernisierungsbemühungen rund um das E-Government (vgl. Brüggemeier/Wollmann 2006: 317) erfordern immense Qualifizierungsbemühungen auf dem Gebiet der luK-Technologie (siehe auch Hill 2003: 10, 11). Mitarbeiter müssen vorab im Umgang mit luK-Technologien (vgl. Reiner mann 2002: 170), Ratsmitglieder im Umgang mit einem Ratsinformationssystem (vgl. Möltgen 2001: 210) geschult werden. Dennoch zeigt sich ein beträchtlicher Qualifizierungsbedarf aufseiten der Führungskräfte (vgl. Beyer 2005: 196 f.), der Ratsmitglieder und der Verwaltungsführung (vgl. Brüggemeier/Wollmann 2006: 317).

Betriebs- und finanzwirtschaftliche Instrumente

Da die Neue Steuerung diverse neue, aus der BWL bekannte Instrumente umfasst, sind frühzeitige Qualifizierungsmaßnahmen für die Implementierung und Anwendung dieser Instrumente unabdingbar. Richtet sich hinsichtlich der Anwendung der Qualifizierungsfokus zunächst v. a. auf die Mitarbeiterschaft (vgl. KGSt 1996c: 9; Möltgen 2001: 192), sind wegen der Neuen Steuerungslogik auch Ratsmitglieder einzubeziehen (vgl. Budäus/Finger 2001: 50). Defizite in diesem Bereich bewirken, dass die neuen Instrumente nicht ihre volle Wirkung entfalten können.

Verwaltungsspezifisches Fachwissen / Juristische Fragen

Im Bereich verwaltungsspezifischer Fragen ist das Personal bestens⁷⁷⁴ vorbereitet (vgl. Dollenbacher 1995: 350), sodass es hier keiner⁷⁷⁵ intensiveren Qualifikationsanstrengungen bedarf (vgl. Haßelmann/König 1997: 72). Gleichwohl wären angesichts des Status der öffentlichen Verwaltung Defizite auf diesem Gebiet fatal.

5.1.2.4 Akteure im Qualifizierungsprozess

Projektmitglieder / -leitung

Die Projektarbeit verlangt neue Fähigkeiten, die zwar primär den an der Projektarbeit Beteiligten zu vermitteln sind, jedoch neben der Projektarbeit auch in der Arbeitsorganisation erforderlich sind (vgl. Englich/Fisch 1999: 28). Sie sind für den Projekterfolg (vgl. Ewert u. a. 2001: 63) und damit letztlich für den Reformerfolg entscheidend, sodass die Mitglieder der Projektgremien gleichberechtigt intensiv zu qualifizieren sind (vgl. Kap. 5.2.2.1). Da v. a. die Zusammenarbeit innerhalb der Projektgruppen funktionieren muss (vgl. Englich/Fisch 1999: 187; Ewert u. a. 2001: 80; Doppler/Lauterburg 2002: 116), richtet sich der Qualifizierungsfokus auf Sozial- und Methodenkompetenzen (vgl. Englich/Fisch 1999: 38, 62, 75, 191 f.; Gassmann 2004: 18; Mieke 2006: 181 ff.).

Ratsmitglieder

Ratsmitglieder werden aus verschiedenen Gründen⁷⁷⁶ ohne Vorbereitung den Herausforderungen des Modernisierungsprozesses und der Neuen Steuerung nicht gerecht. Qualifizierungsmaßnahmen⁷⁷⁷ begünstigen die Vertrauen stiftende Einbindung der Politik in das Reformgeschehen (vgl.

⁷⁷⁴ Vgl. dazu auch Kap. 3.1.4, 4.11.4, 6.1

⁷⁷⁵ Eine Ausnahme stellten die Städte der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung dar (vgl. Kap. 2.6).

⁷⁷⁶ Vgl. Kap. 3.1.1, 7.3.2

⁷⁷⁷ In der VEKA-Umfrage verneinen ca. 40% der Befragten Qualifizierungsmaßnahmen für Ratsmitglieder im Kontext der Verwaltungsreform (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 28). Da nur 7% der Befragten keinen Bedarf anmelden, ist von einer Schere zwischen Angebot und Nachfrage auszugehen (vgl. ebd.: 36 ff.).

Kap. 5.3.6), ermöglichen die Nutzung implementierter Steuerungsinstrumente (vgl. exemplarisch Möltgen 2001: 179, 181 f.) und leiten letztlich eine Neue Steuerungslogik bzw. Politikreform ein (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 92; Wollmann 2001: 34; Clasen u. a. 1996: 41; Pook/Tebbe 2005: 18; Weller 2000: 125). Daher ist der höhere Aufwand für Qualifizierung und Professionalisierung der politischen Ebene eine hochrentable Investition (vgl. Richter 2001: 67).

Verwaltungsführung

Ob der Mannigfaltigkeit der Herausforderungen der Verwaltungsreform und der Tragweite von feststellbaren Defiziten sollten sich die Mitglieder der Verwaltungsführung Qualifizierungsmaßnahmen unterziehen. Da sich die Verwaltungsführung der Dienste von Facheinheiten bedienen kann, ist eine Steigerung der fachlichen Kompetenzen der Verwaltungsführung weniger erstrebenswert (vgl. Banner 2001b: 34) als koordinierende und strategische Fähigkeiten. Die Steuerung auf Abstand und die Bedeutung der Verwaltungsführung im Reformprozess (vgl. Kap. 5.5.1) erfordern neben einem Mindestmaß an betriebswirtschaftlichem Know-how primär Führungskompetenzen (Methoden- und Sozialkompetenz), ohne die „[...] die Erfolgsvoraussetzungen für eine zukunftsführende Unternehmensentwicklung kaum gegeben [sind]“ (Bleicher 2005: 30).

Führungskräfte

Das Bild einer Führungskraft einer bürokratischen Verwaltung widerspricht dem Anforderungsprofil des Veränderungsprozesses und der modernisierten Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.4, 4.16.2.1, 5.5.1). Es befähigen nicht mehr nur Fachkenntnisse zur Übernahme von Führungsfunktionen (vgl. u. a. Holzrichter/Lappé 1998: 455 f.; KGSt 2002c: 29). „Die Anforderungen, die an Führungskräfte der Zukunft gestellt werden, gehen weiter über das hinaus, was der Mehrheit von ihnen bislang abverlangt wurde“ (Holzrichter/Lappé 1998: 464). Die Führungskräftequalifizierung gilt daher „[...] als eine zentrale Anforderung des neuen Steuerungsmodells“ (Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 130). Die Führungskräfte rücken von ihrem klassischen Rollenbild ab (vgl. auch Doppler/Lauterburg 2002: 125) und erlernen neue Fähigkeiten, die sie im Umgang mit den Mitarbeitern (bereits im Reformverlauf) einsetzen sollen (vgl. Brunner-Salten 2003: 137; Vahs 2003: 327). Elementar ist die Unterstützung des Mitarbeiters sowie eine angemessene Bedienung des neuen Instrumentensets (vgl. dazu u. a. Fischer/Unger 2001: 149; Mauch 1998: 51; Vattes 1998: 134). Unternehmerische Führungsqualitäten sind verlangt (vgl. Haßelmann/König 1997: 71), die v. a. einer hohen methodischen⁷⁷⁸ und sozialen Kompetenz bedürfen (vgl. Vahs 2003: 327).

Mitarbeiter / Mitarbeiter neuer Einheiten und Stellenwechsler

Zum einen ermöglichen Qualifizierungsmaßnahmen Engagement und Einbindung der Mitarbeiter, die als zentrale Erfolgsfaktoren⁷⁷⁹ der Reform gelten, zum anderen schaffen sie die Grundlagen für eine erfolgreiche Verwaltungsarbeit (vgl. Kap. 5.1.2.1). Schließlich müssen Mitarbeiter in der Lage sein, „[...] in der neuen Steuerungslogik zu denken und mit den neuen Steuerungsinstrumenten umzugehen“ (Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 127). Neue Steuerungsinstrumente und ein neues Selbstverständnis der Stadtverwaltung (Dienstleistungsunternehmen) verlangen v. a. Sozial- und Methodenkompetenzen (vgl. auch Haßelmann/König 1997: 50; Bretschneider 2004: 370) sowie betriebswirtschaftliches Know-how (vgl. Wichmann 1997: 213).

⁷⁷⁸ An erster Stelle sind Kommunikationsfähigkeiten zu nennen (vgl. Bartölke/Grieger 2003: Sp.779; Rump 2003: Sp.1237; Doppler/Lauterburg 2002: 336; Meixner 1998: 137), die im Zuge der Reform zwar an Bedeutung gewinnen (vgl. Speier 2002: 94, 99), jedoch oftmals defizitär ausgeprägt sind (vgl. Haßelmann/König 1997: 68 f.).

⁷⁷⁹ Vgl. Kap. 5.3.3.1.1

Allerdings ist „[ein] breiter gefächertes Angebot, das alle Mitarbeiter/innen der Verwaltung [...] qualifiziert, [...] eher die Ausnahme als die Regel“ (Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 81; ähnlich Reichard 2001e: 21). Insbesondere die Haushaltslage erzwingt eine auf einzelne Gruppen konzentrierte Qualifizierung. Qualifizierungsmaßnahmen sind unbedingt in Einheiten mit direktem Kundenkontakt gefordert (vgl. u. a. Bogumil/Kißler 1998e: 35, 68). Davon betroffen sind v. a. die Mitarbeiter der Bürgerämter („Dienstleistungen aus einer Hand“), die wegen der Breite des Tätigkeitsspektrums auf unterschiedlichen Themengebieten zu qualifizieren sind (vgl. KGSt 2002b: 43, 67 f.; Gerstlberger/Grimmer/Kneissler 1997: 52). Fernerhin sind interne Dienstleister, die v. a. Fach- und betriebswirtschaftliches Wissen nachfragen (vgl. Schedler 1996: 18, 31), und Mitarbeiter der Steuerungsunterstützung (vgl. KGSt 1996c: 15), die ein Gegengewicht zu den dezentralen Einheiten und/oder kommunalen Beteiligungen bilden (vgl. Schedler 1996: 146 f.), zu nennen. Controllern⁷⁸⁰ kommt bereits im Reformprozess eine große Bedeutung zu (vgl. Schedler 2005: 416; Beyer, W. 1998: 196 ff.); sie befinden sich darüber hinaus in einer Schlüssel- bzw. Vermittlerposition zwischen Verwaltung und Politik (vgl. Brüggemeier 1998: 110; Speier-Werner 2006: 360; Schedler 2005: 421). Nicht zuletzt deshalb werden sie mit Begriffen wie Lotse, Vermittler und Moderator beschrieben (vgl. Müller 2006b: 63), sodass neben betriebswirtschaftlichen Kompetenzen primär Methoden- und Sozialkompetenzen im Vordergrund stehen (vgl. auch KGSt 1996c: 17).

Beschäftigtenvertretung

Die Integration von Personalratsmitgliedern, Gleichstellungs-, Behinderten- und Frauenbeauftragten sowie sonstigen Funktionsträgern in den Reformprozess verlangt eine angemessene Vorbereitung. Die Mitspracherechte in einem weiten Themenspektrum erfordern vielfältige Kompetenzen, die es umfassender Qualifizierungsmaßnahmen zu vermitteln gilt.

5.1.2.5 Auswertung

5.1.2.5.1 Allgemeine Auswertung

Qualifizierungsmaßnahmen (Frage 5.3)

Im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform werden Verwaltungsmitarbeitern überwiegend Qualifizierungsmaßnahmen angeboten (85,8%). Dagegen bestätigen weniger als Zweidrittel der Fraktionsvorsitzenden Qualifizierungsmaßnahmen für Ratsmitglieder (vgl. Abb. 5-4).

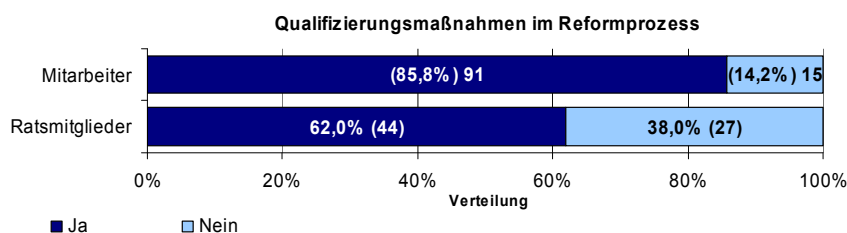


Abb. 5-4: Qualifizierungsmaßnahmen im Reformprozess

Während sich die Antworten der Fraktionsführer kaum unterscheiden, weichen die Angaben der Reformbeauftragten und Personalratsvorsitzenden bzgl. der Mitarbeiterqualifizierung voneinander ab (vgl. Tab. 5-4). Bejahen nahezu alle Reformbeauftragten (96,0%; 48) die Qualifizierung der Mitarbeiter, antworten nur 76,8% (43) der Personalratsvorsitzenden mit „Ja“ (0,265**).

⁷⁸⁰ Vgl. dazu eingehend Brunner-Salten 2003: 113, 285 f. m. H. a. Controller Verein e.V. 1998; KGSt 1991: 39 f.; Brüggemeier 1998: 123; Pook/Tebbe 2005: 41, 155 ff.; Hill 1998b: 21 f.

Einführung von Qualifizierungsmaßnahmen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja (Mitarbeiter)	106	85,8	0,265**				76,8	96,0	0,213*	79,1	83,3	88,0	100	100	0,282**	88,8	50,0
Ja (Politik)	71	61,4	0,082		66,7	58,5			0,307	57,1	83,1	43,8	60,0	100	0,050	62,9	55,6

Tab. 5-4: Einführung von Qualifizierungsmaßnahmen

In der EWK-Betrachtung wird die Mitarbeiterqualifizierung in allen Stadtgrößen sehr oft angeführt. Die Bestätigung der Qualifizierungsangebote nimmt mit zunehmender Einwohnerzahl zu. Das gilt für die Qualifizierung der Ratsmitglieder, die in den EWKn 5 und 3 unterentwickelt ist, nicht.

Des Weiteren zeigen sich erhebliche OW-Unterschiede in der Mitarbeiterqualifizierung (0,282**): Westdeutsche Vertreter (88,8%; 87) führen Qualifizierungsprogramme wesentlich häufiger an als ostdeutsche (50,0%; 4). Aufseiten der Ratsmitglieder stellen sich derartige Unterschiede nicht dar.

Verbreitungsgrad der Qualifizierungsmaßnahmen⁷⁸¹ (Frage 5.3.4 / 5.3.5)

Der Verbreitungsgrad der Qualifizierungsmaßnahmen ist oftmals gering. Dreiviertel der Personalratsvorsitzenden und Reformbeauftragten bestätigen eine Mitarbeiterqualifizierungsquote von weniger als 50%. Weniger als 20% bescheinigen, dass mehr als 60% der Mitarbeiter an Qualifizierungsveranstaltungen teilnahmen. Der Vorwurf der mangelnden Mitarbeiterqualifizierung kann somit nicht entkräftet werden, was auch anhand der Qualifizierungsintensität und des Qualifizierungsbedarfs der Mitarbeiter (s. u.) zum Ausdruck kommt.

Die Qualifizierungsquote der Ratsmitglieder ist ähnlich unbefriedigend. Nahezu Dreiviertel der Fraktionsvorsitzenden geben eine Beteiligungsquote von unter 50% an. Lediglich 8,1% bescheinigen, dass mehr als 70% der Ratsmitglieder das Qualifizierungsangebot annahmen (vgl. Abb. 5-5).

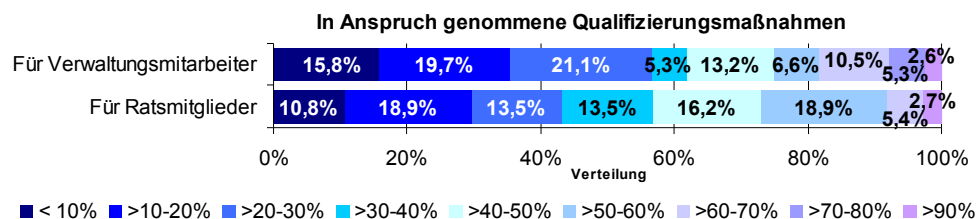


Abb. 5-5: In Anspruch genommene Qualifizierungsmaßnahmen für Verwaltungsmitarbeiter und Ratsmitglieder⁷⁸²

Die Qualifizierungsbreite der Ratsmitglieder steht mit dem Akteursstatus (Mehrheits- vs. Minderheitsfraktionschefs), der Stadtgröße - die Qualifizierungsquote ist in den EWKn 5 und 2 unterdurchschnittlich - und der OW-Variable - die Qualifizierung ist in den neuen Bundesländern (n = 5) etwas intensiver - in keinem statistisch signifikanten Zusammenhang. Die Unterschiede in den Angaben der Personalratsvorsitzenden und Reformbeauftragten sind erkennbar, aber nicht signifikant. Die statistischen Zusammenhänge mit den Variablen Stadtgröße und OW-Vergleich sind ebenso äußerst gering, signifikante Unterschiede bestehen nicht (vgl. Tab. 5-5).

Teilnehmerzahl der Qualifizierungsmaßnahmen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Mitarbeiter	76	3,87	0,099				4,11	3,64	0,048	3,79	3,86	3,89	4,00	4,00	0,037	3,89	3,50
Ratsmitglieder	37	4.03	0.013		4.00	4.05			0.111	3.71	4.44	4.40	3.20	4.67	0.110	3.94	4.60

Tab. 5-5: Teilnehmerzahl der Qualifizierung

⁷⁸¹ Die Qualifizierungsbreite ist nicht auf den Reformstart zurückzuführen; sie korreliert nicht mit dem Reformbeginn.

⁷⁸² Die Kategorie „>80-90%“ wurde nicht angegeben.

Zeitpunkt der Qualifizierung (Frage 5.3.1)

Der Forderung nach einem frühen Einstieg in den Qualifizierungsprozess kommen die meisten Stadtverwaltungen nach, denn sowohl aufseiten der Politik als auch aufseiten der Mitarbeiter attestieren jeweils weniger als 20% der Befragten einen späten Qualifizierungseinstieg (Antwortkategorien 4 und 5). V. a. Politiker bestätigen einen frühen Qualifizierungsbeginn (vgl. Abb. 5-6).

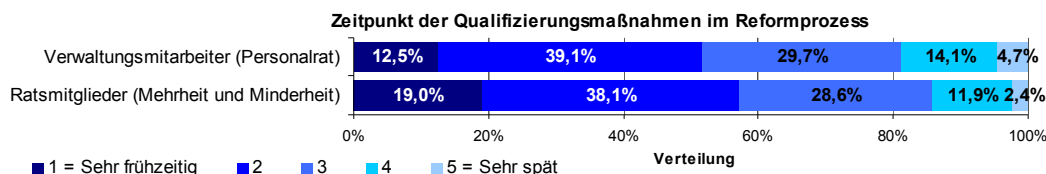


Abb. 5-6: Zeitpunkt der Qualifizierungsmaßnahmen im Reformprozess

Die Angaben der Mehrheits- und Minderheitsfraktionsvorsitzenden decken sich abermals weitgehend (vgl. Tab. 5-6). Der Qualifizierungseinstieg wird vonseiten zweitgenannter sogar noch früher angesetzt (65,2% vs. 46,4%). Die Differenzen nach EWKn sind gering, die Qualifizierung der westdeutschen Ratsmitglieder erfolgt etwas frühzeitiger als die der ostdeutschen (n = 4).

Zeitpunkt der Qualifizierungsmaßnahmen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Mitarbeiter	41	2,76						2,76	-0,095	2,94	2,71	2,50	2,70	2,50	0,214	2,75	3,00
Politik	42	2,40	0,245			2,53	2,30		0,149	2,20	2,50	2,20	2,57	2,50	0,267	2,37	2,75

Tab. 5-6: Zeitpunkt der Qualifizierung

Die Frage zum Beginn der Mitarbeiterqualifizierung wurde nur Personalratsvorsitzenden gestellt. Der Qualifizierungsbeginn korreliert nicht mit der Stadtgröße; die OW-Betrachtung scheidet aus (n Ost = 1).

Qualifizierungskonzepte (Frage 5.3.2)

Moderne Qualifizierungskonzepte finden sich in deutschen Städten kaum (< 20%). Traditionelle Konzepte in Form von Fachtagungen bzw. Seminaren, Weiterbildungen durch Berater und interne Reformmultiplikatoren (> 80%) sowie externe Bildungseinrichtungen (> 60%) dominieren.

Personalratsvorsitzende geben alle Qualifizierungsformen seltener an als Reformbeauftragte. Die Angaben weichen hinsichtlich der Nutzung externer Bildungseinrichtungen (47,6% vs. 72,9%; 0,251*) und der Installation von Traineeprogrammen (7,1% vs. 27,1%; 0,252*) am stärksten voneinander ab (vgl. Tab. 5-7).

Qualifizierungsarten (nur Qualifizierung = „Ja“)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
(Interne) Reformmultiplikatoren	90	80,0	0,089				76,2	83,3	0,184	72,7	80,0	86,4	78,6	100	0,160	81,4	50,0
Externe Bildungseinrichtungen	90	61,1	0,251*				47,6	72,9	0,256	60,6	60,0	77,3	35,7	66,7	0,061	60,5	75,0
Berater	90	81,1	0,061				78,6	83,3	0,151	75,8	80,0	90,9	78,6	83,3	0,034	81,4	75,0
Fachtagungen / Seminare	90	85,6	0,183				78,6	91,7	0,111	84,8	86,7	90,9	78,6	83,3	0,088	84,9	100
Traineeprogramme	90	17,8	0,252*				7,1	27,1	0,206	21,2	6,7	22,7	7,1	33,3	0,041	17,4	25,0
Job Rotation	90	11,1	0,117				7,1	14,6	0,082	12,1	13,3	9,1	7,1	16,7	0,076	11,6	0
Job Enlargement	90	3,3	0,171				0	6,3	0,120	3,0	6,7	4,5	0	0	0,040	3,5	0
Praktika	90	8,9	0,136				4,8	12,5	0,154	9,1	13,3	9,1	0	16,7	0,067	9,3	0

Tab. 5-7: Qualifizierungskonzepte

Die Qualifizierungsformen stehen mit der Stadtgröße in keiner Beziehung. Die Verwendung moderner Qualifizierungselemente ist von der Stadtgröße unabhängig, was erstaunlich ist, bieten doch v. a. größere Städte gute Rahmenbedingungen für Trainee- und Austauschprogramme, Job Rotation und Job Enlargement. Die vermeintliche Errichtung einer Fortbildungsstelle (interne Reformmultiplikatoren) in größeren Stadtverwaltungen wird nicht deutlich.

Fünf der acht Qualifizierungsoptionen werden häufiger von westdeutschen Teilnehmern (n = 82) angeführt. Alle ostdeutschen Teilnehmer verneinen Job Rotation, Job Enlargement und Praktika.

Qualifizierungsintensität nach Reformakteuren (Frage 5.3.7_2)

Ein breiter Qualifizierungsansatz wird zumeist nicht verfolgt (vgl. Abb. 5-7). Der Qualifizierungsfokus richtet sich stark auf Projektmitglieder (77,8% „Trifft (voll) zu“), die Qualifizierungsintensität der Ratsmitglieder (11,5%) wie auch der Verwaltungsmitarbeiter und -führung ist schwach (< 25%). Fällt die Qualifizierung der Führungskräfte in Relation dazu deutlich stärker aus (41,2%), erscheint die Qualifizierungsquote dennoch gering. Gleiches gilt für die Mitarbeiter neuer Einheiten bzw. Stellenwechsler (26,9%). Dagegen ist die Qualifizierungsintensität der Beschäftigtenvertretung relativ hoch (51,9%).

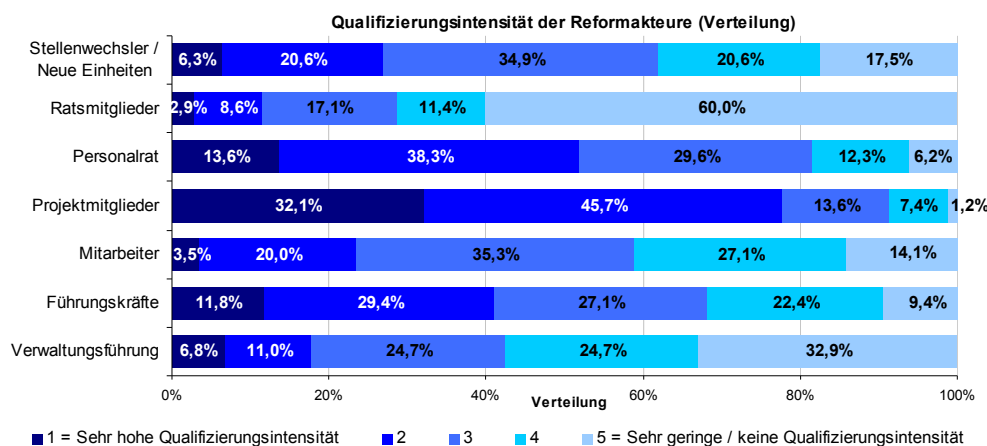


Abb. 5-7: Qualifizierungsintensität der Reformakteure

Personalratsvorsitzende stufen die Qualifizierungsintensität aller aufgeführten Reformakteure (Ausnahmen: Beschäftigtenvertretung und Verwaltungsführung) geringer als Reformbeauftragte ein. Die Bewertungsdifferenzen sind hinsichtlich der Mitarbeiterqualifizierung gravierend (3,56 vs. 3,04*), womit sich die Wahrnehmungsunterschiede zwischen Personalvertretung und Verwaltung (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 97) abermals andeuten. Insgesamt sind die Bewertungsunterschiede jedoch gering (Index), was auch für die Stadtgröße und die OW-Variable gilt (vgl. Tab. 5-8).

Qualifizierungsintensität der Reformakteure	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	Ø						Ø						ZH	W	O
			ZH	BM	ME	MI	PR	RB	ZH	5	4	3	2	1			
Verwaltungsführung	73	3,66	0,356*				3,48	3,80	0,296*	3,30	3,47	3,76	4,38	5,00	0,101	3,64	4,00
Führungskräfte	85	2,88	0,208				2,95	2,83	0,037	2,82	3,00	2,80	3,00	3,00	0,192	2,90	2,50
Mitarbeiter	85	3,28	0,276				3,56	3,04	-0,071	3,34	3,40	3,20	3,21	3,00	0,150	3,28	3,25
Projektmitglieder	81	2,00	0,230				2,08	1,93	-0,126	2,14	1,93	2,00	1,86	1,75	0,110	2,01	1,67
Personalrat	71	2,59	0,273				2,44	2,74	-0,090	2,73	2,32	2,79	2,62	1,75	0,220	2,60	2,33
Ratsmitglieder	70	4,17	0,161				4,28	4,10	0,103	3,92	4,31	4,33	4,45	3,67	0,176	4,15	4,67
Stellenwechsler/Neue Einheiten	63	3,22	0,332				3,41	3,06	0,226	2,92	3,38	3,15	3,64	4,00	0,186	3,20	3,67
Index	86	3,07	0,055				3,11	3,03	-0,003	3,04	3,07	3,11	3,19	2,68	0,011	3,07	3,12

Tab. 5-8: Qualifizierungsintensität der Reformakteure

Die Qualifizierungsintensität der Verwaltungsführung korreliert mit der Stadtgröße signifikant (0,296*): Umso kleiner die Stadt, desto intensiver nimmt die Verwaltungsführung Qualifizierungen in Anspruch. Die Befragten aller EWKn schätzen die Qualifizierungsintensität der Projektmitglieder am stärksten, die der Ratsmitglieder als am schwächsten (Ausnahme: EWK 1; n = 1) ein.

Die Angaben ost- und westdeutscher Akteure decken sich mit den allgemeinen Befunden.

Qualifizierungsbedarf nach Reformakteuren (Frage 5.3.7_1)

Der (weiterhin bestehende) Qualifizierungsbedarf ist beträchtlich (vgl. Abb. 5-8). Der Anteil derjenigen, die keinen Bedarf ausmachen, ist stets sehr gering (< 20%). Jeweils mehr als 50% der Befragten beziffern den Qualifizierungsbedarf aller gelisteten Reformakteure als (sehr) hoch. Damit relativiert sich die proklamierte „Qualifizierungsoffensive“. Der Qualifizierungsbedarf ist aufseiten der Beschäftigtenvertretung und der Verwaltungsführung am geringsten. Bedenklich erscheinen die horrenden Qualifizierungsbedarfe von Ratsmitgliedern (75,0%) und Führungskräften (71,9%).

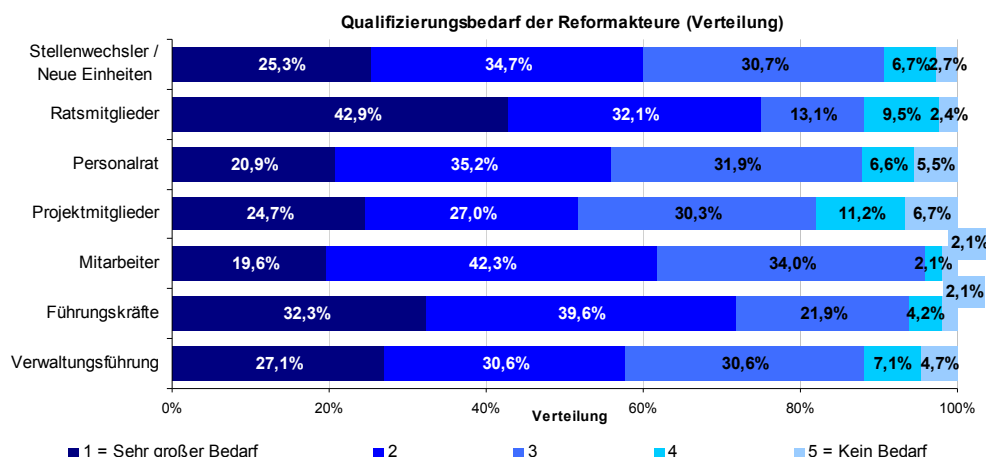


Abb. 5-8: Qualifizierungsbedarf der Reformakteure

Personalräte schätzen den Qualifizierungsbedarf in allen Belangen höher ein (Index: 0,308**; 2,06 vs. 2,50**); die Mittelwertunterschiede sind massiver als bei der Beurteilung der Qualifizierungsintensität. Deutlich weichen ihre Einschätzungen von denen der Reformbeauftragten bzgl. Ratsmitgliedern (0,346*; 1,64 vs. 2,41**), Verwaltungsführung (0,348**; 2,02 vs. 2,70**) und Stellenwechslern (0,479**; 2,05 vs. 2,58*) ab. Signifikant unterscheiden sich die Bewertungen auch bzgl. der Führungskräfte (1,87 vs. 2,26*), denen Personalratsvorsitzende einen noch höheren Qualifizierungsbedarf als Reformbeauftragte bescheinigen (80,8% vs. 58,1%). Die Einschätzungen zu Projektmitgliedern, Mitarbeitern und der Personalvertretung sind dagegen ähnlich (vgl. Tab. 5-9).

Qualifizierungsbedarf der Reformakteure	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø				ZH	Ø					ZH	Ø		
				BM	ME	MI	PR		RB	5	4	3	2		1	W	O
Verwaltungsführung	85	2,32	0,346*				2,02	2,70	-0,010	2,37	2,28	2,29	2,21	3,00	0,266	2,39	1,32
Führungskräfte	96	2,04	0,348*				1,87	2,26	0,051	2,05	1,81	2,12	1,93	2,60	0,112	2,07	1,75
Mitarbeiter	97	2,25	0,233				2,17	2,35	0,149	2,16	2,06	2,29	2,43	2,80	0,144	2,28	1,88
Projektmitglieder	89	2,48	0,191				2,33	2,68	0,083	2,45	2,27	2,50	2,57	3,00	0,276	2,53	1,83
Personalrat	91	2,41	0,215				2,22	2,68	0,056	2,41	2,19	2,45	2,29	3,20	0,157	2,42	2,17
Ratsmitglieder	84	1,96	0,479**				1,62	2,41	0,177	1,73	1,86	2,00	2,21	3,00	0,197	2,03	1,28
Stellenwechsler/Neue Einheiten	75	2,27	0,268				2,05	2,58	-0,039	2,31	2,43	2,11	2,27	2,00	0,179	2,32	1,71
Index	98	2,26	0,308**				2,06	2,50	0,078	2,23	2,11	2,27	2,27	2,80	0,197	2,30	1,78

Tab. 5-9: Qualifizierungsbedarf der Reformakteure

Der Qualifizierungsbedarf korreliert nicht signifikant mit der Stadtgröße. Hervorzuheben ist lediglich, dass der Qualifizierungsbedarf der Ratsmitglieder v. a. in kleineren Städten horrend ist.

Insgesamt werden die Zweifel an der Qualität ostdeutscher Reformakteure⁷⁸³ hinsichtlich der Anforderungen einer Neuen Steuerung nicht widerlegt, denn ostdeutsche Teilnehmer (n = max. 8)

⁷⁸³ Vgl. Kap. 2.6

weisen stets einen höheren Qualifizierungsbedarf aus (Index: 2,30 vs. 1,78). Sie attestieren außer den Ratsmitgliedern der Verwaltungsführung einen besonders hohen Qualifizierungsbedarf.

Qualifizierungsintensität nach Reformthemen (Frage 5.3.6_2)

Wohl aufgrund der bereits vorhandenen hohen Kompetenz der deutschen Verwaltung in verwaltungsspezifischen Fragen fällt die Qualifizierungsintensität auf diesem Gebiet am geringsten aus. Die Verwaltungsmitglieder werden stärker in anderen Reformthemen geschult. Dennoch bestätigen mit Ausnahme der betriebswirtschaftlichen Kompetenzen stets weniger als die Hälfte der Befragten eine (sehr) hohe Qualifizierungsintensität. Überraschend niedrig ist v. a. die Qualifizierungsintensität auf dem Gebiet der Sozialkompetenz (36,8%) (vgl. Abb. 5-9).

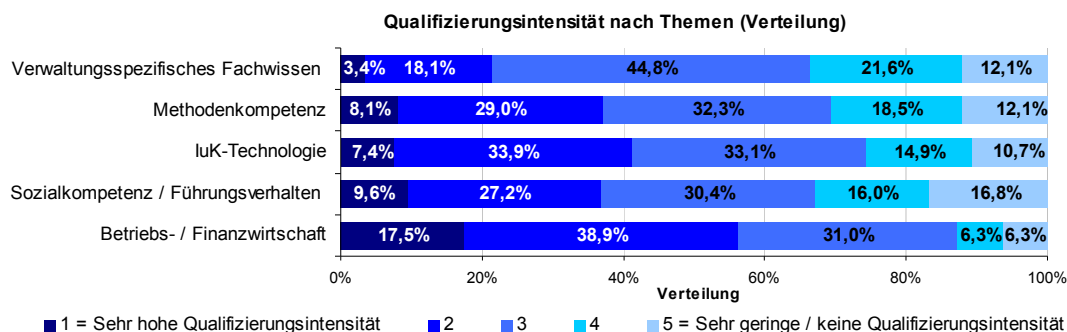


Abb. 5-9: Qualifizierungsintensität nach Themen

Personalräte beurteilen die Qualifizierungsanstrengungen in den „weichen“ Themengebieten schlechter als Reformbeauftragte. Sie empfinden die bisherige Qualifizierungsintensität im Bereich der Sozialkompetenz als besonders unzureichend (3,35 vs. 2,38**). Beide Akteure sehen die intensivsten Qualifizierungsanstrengungen in betriebswirtschaftlichen Fragen. Hier attestieren Personalratsvorsitzende einen höheren Qualifizierungsaufwand als Reformbeauftragte, was als Indiz dafür gewertet werden kann, dass Personalräte einseitige Qualifizierungsanstrengungen monieren (vgl. Tab. 5-10).

Fraktionsvorsitzende äußern sich ebenso zurückhaltend zur bisherigen Qualifizierungsintensität in der Themenbetrachtung. Mit Ausnahme der Sozialkompetenz, die nach Ansicht beider Fraktionsführer am geringsten ausfällt, beurteilt die Politik die Qualifizierungsleistung in allen Themenbereichen schlechter als die Verwaltungsseite⁷⁸⁴. Vorsitzende der Mehrheitsfraktion bewerten die geleistete Qualifizierungsintensität themenübergreifend nur geringfügig besser als Vorsitzende der Minderheitsfraktion. Nennenswerte Bewertungsunterschiede liegen nicht vor.

⁷⁸⁴ Werden die Wertungen der Verwaltungsakteure (Reformbeauftragte und Personalratsvorsitzende) von denen der Politik (Fraktionsvorsitzende) separiert, sind die Wertungen der beiden Verwaltungsakteure mit Ausnahme der Sozialkompetenz (0,432**) einheitlich. Während nahezu die Hälfte der Personalratsvorsitzenden (47,5%) eine geringe Qualifizierungsintensität angibt, sind es aufseiten der Reformbeauftragten nur 6,3%. Derartiges ist unter politischen Akteuren nicht zu beobachten, wenngleich Mehrheitsfraktionsführer stets eine höhere Qualifizierungsintensität anführen. In der Gesamtbetrachtung weisen Verwaltungsakteure eine höhere Qualifizierungsintensität aus als politische Akteure.

Qualifizierungsintensität nach Themen	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Betriebs- / Finanzwirtschaft	126	2,45	0,398*		2,83	2,90	2,15	2,35	-0,238**	2,70	2,29	2,42	2,40	1,38	0,112	2,47	2,25
Sozialkompetenz / Führungsverhalten	125	3,03	0,446**		3,35	3,70	3,35	2,38	-0,130	3,23	3,09	2,65	3,10	2,75	0,174	2,98	3,75
IuK-Technologie	121	2,88	0,276		3,00	3,20	2,66	2,87	-0,154	3,11	2,83	2,68	2,84	2,29	0,169	2,85	3,29
Methodenkompetenz	124	2,98	0,312		3,19	3,55	3,05	2,60	-0,150	3,18	2,95	2,84	3,16	1,88	0,248	2,91	4,00
Verwaltungsspezifisches Fachwissen	116	3,21	0,281		3,22	3,67	3,00	3,19	-0,046	3,30	3,22	3,04	3,29	3,00	0,179	3,19	3,43
Index	128	2,89	0,342**		3,13	3,35	2,84	2,65	-0,151	3,07	2,86	2,72	2,97	2,26	0,158	2,87	3,35
Index (ohne verwaltungsspezifische Themen)	128	2,83	0,338**		3,09	3,31	2,81	2,55	-0,185*	3,05	2,78	2,67	2,89	2,08	0,153	2,80	3,32

Tab. 5-10: Qualifizierungsintensität nach Themen

Die dargelegten Unterschiede erklären die statistisch signifikanten Beziehungen hinsichtlich Sozialkompetenz (0,446**) und betriebswirtschaftlicher Fähigkeiten (0,398*). Erstgenannte wird v. a. von Reformbeauftragten, die mit Ausnahme der betriebs- und finanzwirtschaftlichen Kompetenzen alle Themenfelder besser bewerten als andere Akteure, angeführt. BWL-Kenntnisse stufen Personalratsvorsitzende und Fraktionsführer am höchsten ein. Insgesamt unterscheiden sich die Einschätzungen der Reformakteure zur Qualifizierungsintensität nach Themen deutlich; die Akteursvariable steht in einem statistisch signifikanten Zusammenhang mit den Qualifizierungsindexen (0,342**; 0,338**). Politische Akteure stehen Verwaltungsakteuren gegenüber.

Die Qualifizierungsintensität ist im Bereich „BWL“ in den meisten EWKn am höchsten. Sie korreliert mit der Stadtgröße signifikant negativ (-0,238**). Auf allen Qualifizierungsfeldern deutet sich eine zunehmende Qualifizierungsintensität mit steigender Einwohnerzahl an, was zusammenfassend der Index der Qualifizierungsintensität nach Reformthemen anzeigt (Index ohne verwaltungsspezifische Themen: -0,185*).

Die Qualifizierungsbemühungen in BWL-Themen sind in Ost wie West am intensivsten. Neben der Vermittlung verwaltungsspezifischen Fachwissens ist die Qualifizierungsintensität der sozialen Kompetenz jeweils schwach. Die Zustimmungswerte ostdeutscher Teilnehmer sind mit Ausnahme betriebswirtschaftlichen Know-hows z. T. erheblich schwächer (Index: 2,80 vs. 3,32).

Qualifizierungsbedarf der Reformthemen (Frage 5.3.6_1)

Trotz intensiver Qualifizierung ist der weitere Qualifizierungsbedarf in betriebswirtschaftlichen Themen äußerst hoch (78,7%). Fast ebenso beachtlich fallen die Werte der vernachlässigten sozialen Kompetenz (74,2%) aus. Der Qualifizierungsbedarf ist hinsichtlich des „verwaltungsspezifischen Wissens“ am geringsten (vgl. Abb. 5-10).

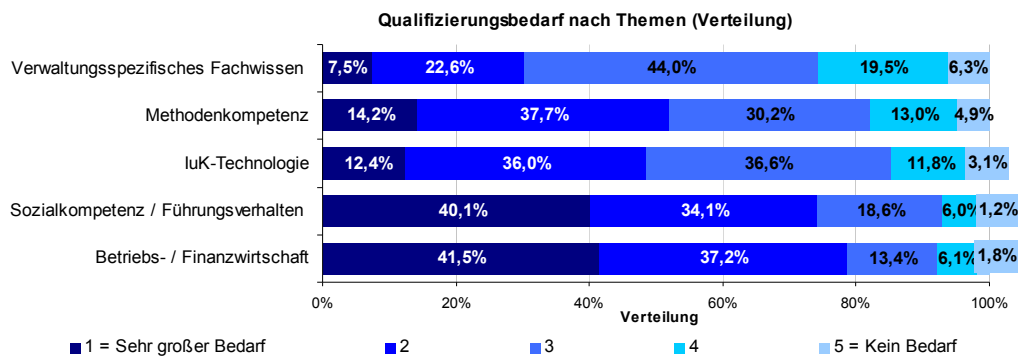


Abb. 5-10: Qualifizierungsbedarf nach Themen

Sowohl Personalratsvorsitzende, die den Qualifizierungsbedarf insgesamt am höchsten und signifikant höher als Reformbeauftragte einstufen (2,13 vs. 2,48**), als auch Reformbeauftragte attestie-

ren auf dem Themengebiet „Sozialkompetenz“ den größten Handlungsbedarf (vgl. Tab. 5-11). Dennoch unterscheiden sich die Angaben der Verwaltungsakteure signifikant (0,475**; 1,37 vs. 1,93**), denn die Wertungen der Personalratsvorsitzenden ragen diesbezüglich heraus (90,8% „Trifft (voll) zu“). Beide Akteure erkennen in betriebswirtschaftlichen Themen einen weiteren bemerkenswerten Qualifizierungsbedarf (> 70%). Der Hang der Mitarbeiter zur verwaltungsspezifischen Qualifizierung kommt auch in der Gegenüberstellung der Einschätzungen von Reformbeauftragten und Personalratsvorsitzenden zum Ausdruck: Letztgenannte (30,3%) identifizieren einen wesentlich höheren Bedarf auf diesem Gebiet als Reformbeauftragte (9,7%; 2,84 vs. 3,29*; 0,342*).

Verwaltungsvertreter weisen auf einen deutlich höheren Qualifizierungsbedarf hinsichtlich der Sozial- und Methodenkompetenz hin als politische Akteure. Die Kompetenzfelder stehen mit dem Akteursstatus in einer starken statistisch signifikanten Beziehung (0,534** / 0,356*). Das gilt auch für verwaltungsspezifische Themen, doch sind hier die Unterschiede innerhalb der beiden Lager erheblich. Vorsitzende der Minderheitsfraktion schätzen den Qualifizierungsbedarf themenübergreifend höher ein als ihre Pendants der Mehrheitsfraktion (2,69 vs. 2,33*). Signifikant unterscheiden sich die Wertungen zur Sozialkompetenz (2,20 vs. 2,70*).

Qualifizierungsbedarf nach Themen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Betriebs- / Finanzwirtschaft	164	1,90	0,271		1,97	1,69	1,90	2,02	0,070	1,89	1,79	1,82	1,96	2,71	0,132	1,89	1,94
Sozialkompetenz / Führungsverhalten	167	1,94	0,534**		2,70	2,20	1,37	1,93	0,028	1,99	1,59	1,95	2,08	2,29	0,113	1,97	1,69
ITK-Technologie	161	2,57	0,239		2,71	2,51	2,39	2,74	0,072	2,54	2,54	2,55	2,67	2,86	0,124	2,59	2,40
Methodenkompetenz	162	2,57	0,356*		2,96	2,74	2,26	2,55	0,138	2,52	2,48	2,43	2,83	3,29	0,083	2,58	2,47
Verwaltungsspezifisches Fachwissen	159	2,94	0,367*		3,10	2,58	2,84	3,29	0,079	2,92	2,81	2,87	3,04	3,71	0,177	2,97	2,75
Index	169	2,37	0,279		2,69	2,33	2,13	2,48	0,115	2,36	2,25	2,31	2,51	2,77	0,060	2,38	2,24
Index (ohne verwaltungsspezifische Themen)	169	2,23	0,293		2,58	2,27	1,97	2,30	0,093	2,23	2,11	2,17	2,39	2,60	0,055	2,25	2,11

Tab. 5-11: Qualifizierungsbedarf nach Themen

Derartige Befunde stellen sich in der EWK- und OW-Betrachtung nicht dar.

5.1.2.5.2 Weitere Erkenntnisse

Qualifizierungsmaßnahmen⁷⁸⁵ (Nr. 2 - 2)

Qualifizierungsmaßnahmen verfehlen tlw. ihre intendierte Wirkung. Teilnehmer, die Qualifizierungsmaßnahmen bestätigen, bewerten den Qualifizierungsbedarf nach Personen (Ausnahmen: Projektmitglieder, Ratsmitglieder und Personalvertretung) signifikant geringer als diejenigen, die Qualifizierungsmaßnahmen verneinen (Index des Qualifizierungsbedarfs nach Personen: 2,37 vs. 1,76**). Auf die Betrachtung nach Themen trifft dies nicht zu. Die Bewertungsunterschiede sind in keinem einzigen Themenfeld signifikant.

Qualifizierungsintensität und -bedarf (Nr. 2 - 2)

Möglicherweise ist also der Qualifizierungsbedarf auf die Qualifizierungsintensität zurückzuführen, doch korrelieren beide Variablen weder in der Akteurs- (Ausnahme: Stellenwechsler bzw. der Mitarbeiter neuer Einheiten: 0,428**) noch in der Themenbetrachtung (Ausnahme: verwaltungsspezifische Qualifizierungsthemen: 0,232*). In beiden Ausnahmefällen stellt sich heraus, dass eine hohe Qualifizierungsintensität mit einem hohen weiteren Qualifizierungsbedarf einhergeht.

⁷⁸⁵ Zu den Auswertungen dieses Kapitels (vgl. Anhang#Qualifizierung; Anhang#Reformmanagement_Instrumente_1/2).

Art der Qualifizierung und Qualifizierungsbedarf (Nr. 2 - 2)

Werden die Qualifizierungsmethoden genannt, fällt der Qualifizierungsbedarf nicht stets unterdurchschnittlich aus. Er ist bei Nennung diverser Qualifizierungsmethoden z. T. größer. Der Einsatz interner Reformmultiplikatoren zeigt nur eine vermeintlich positive Wirkung auf den Qualifizierungsbedarf der Verwaltungsführung (2,66 vs. 1,67**). Traineeprogramme, die v. a. auf Führungskräfte und Mitarbeiter ausgelegt sind, sind mit einem geringeren Qualifizierungsbedarf erstgenannter verbunden (2,64 vs. 2,08*). Das Job Rotation hat in den betreffenden Personenkreisen (primär Führungskräfte und Mitarbeiter) keinen positiven Effekt. Gegenteiliges trifft auf das Job Enlargement zu, wobei die sehr geringen Fallzahlen ($n = \max. 3$) zu beachten sind. Praktika unterstützen die Leistungskraft der Führungskräfte (2,86 vs. 2,11*).

Teilnehmer, die die verschiedenen Qualifizierungsformen bejahen, erkennen auf den abgefragten Themenfeldern stets einen geringeren Qualifizierungsbedarf. Ausnahme ist die Qualifizierung durch externe Bildungseinrichtungen auf dem Gebiet der Methodenkompetenz. Auf diesem Themenfeld sowie hinsichtlich der LuK-Kompetenz stellt sich der Einsatz von Beratern (2,62 vs. 2,00* bzw. 2,68 vs. 2,07*) als vorteilhaft heraus. Traineeprogramme sind auf dem letztgenannten Themengebiet (3,07 vs. 2,45*) wie auch bzgl. der Sozialkompetenz (2,00 vs. 1,60*) mit einem geringeren Qualifizierungsbedarf verbunden. Insgesamt schätzen die Reformakteure, die Traineeprogramme bestätigen, den Qualifizierungsbedarf geringer (2,63 vs. 2,25* bzw. 2,51 vs. 2,07*).

Teilnehmerzahl und Zeitpunkt (Nr. 2 - 2)

Als weitere, den Qualifizierungsbedarf u. U. beeinflussende Variablen sind die Teilnehmerzahlen der Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Qualifizierungszeitpunkte zu betrachten. Da sich die Frage zu Qualifizierungsmaßnahmen (Ja vs. Nein) gezielt an Mitarbeiter und Ratsmitglieder richtet, ist die Frage nach dem Qualifizierungszeitpunkt und der Teilnehmerzahl entsprechend angelegt⁷⁸⁶. Der Qualifizierungsbedarf der Mitarbeiter und Führungskräfte korreliert nicht signifikant mit der Teilnehmerzahl und dem Qualifizierungszeitpunkt. Ebenso ist der Qualifizierungsbedarf in der Themenperspektive nicht von der Teilnehmerzahl beeinflusst. Die Vorzeichen deuten gleichwohl in den allermeisten Fällen darauf hin, dass der Qualifizierungsbedarf mit zunehmender Teilnehmerzahl geringer ausfällt. Die Zeitkomponente prägt stärker die Beurteilung auf der thematischen Ebene. Es bestehen statistisch signifikante Beziehungen mit dem Qualifizierungsbedarf bzgl. betriebswirtschaftlicher (-0,401**) und sozialer Kompetenzen (-0,265**). Gleiches trifft auf die Indexe des Qualifizierungsbedarfs nach Reformthemen zu (-0,293**; -0,321**). Umso frühzeitiger der Qualifizierungsprozess initiiert wird, desto geringer ist der weitere Qualifizierungsbedarf.

Weiteres

• Reformabbruch (Nr. 2 - 9)

Qualifizierungsangebote (Ja: Abbruch 60,0% [6] vs. kein Abbruch 78,6% [125]; 0,105), Qualifizierungsintensität (Personen 3,06 vs. 3,27; Themen 2,89 vs. 2,83) und -bedarf (2,27 vs. 2,19 bzw. 2,39 vs. 2,38) sind voraussichtlich nicht unmittelbar für einen Reformabbruch ($n = \max. 9$) verantwortlich. Die Mittelwertdifferenzen sind sehr gering. Richtet sich der Fokus auf die Mitarbeiterqualifizierung, wird ein Reformabbruch häufiger angegeben, wenn Qualifizierungsmaßnahmen verneint werden (50,0% [4] vs. 84,4% [89]; 0,292*).

⁷⁸⁶ Lediglich Reformbeauftragten und Personalratsvorsitzenden wurde die Frage zur Qualifizierung der Reformakteure gestellt. Dementsprechend bezieht sich die Kreuzung der Qualifizierung nach Reformakteuren und der Teilnehmerzahl auf die Qualifizierung der Mitarbeiter. Die Frage nach dem Qualifizierungszeitpunkt richtete sich ausschließlich an Fraktions- und Personalratsvorsitzende.

- Instrumentenimplementierung (Nr. 2 - 3)

Qualifizierungsmaßnahmen (für Mitarbeiter und Ratsmitglieder) sind eine zentrale Voraussetzung zunächst für eine angemessene Instrumentenimplementierung, in der Folge für eine fehlerfreie Nutzung der Reforminstrumente. Teilnehmer, die Qualifizierungsmaßnahmen bejahen, führen signifikant mehr implementierte Reformbausteine an (Implementierungsindex: 0,69 vs. 0,50** bzw. NSM-Index: 1,33 vs. 1,62**). Insbesondere umfangreiche Reformkonzepte erfordern eine hohe Qualifizierungsintensität. Die Qualifizierungsintensität steht in einer Wechselbeziehung zur Implementierungsbreite: Zum einen ermöglicht eine hohe Qualifizierungsintensität einen breiten Reformansatz, zum anderen erfordert letztgenannter eine hohe Qualifizierungsintensität. Ein facettenreicher Instrumentenbaukasten ist mit einer höheren Qualifizierungsintensität verbunden (Personen: -0,253* / 0,264; Themen [ohne Verwaltungsthemen]: -0,168 / 0,279**).

Budäus (1995: 53) legt dar, dass Reforminstrumente das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter beeinflussen (ähnlich Stöbe-Blossey 2005: 288). Tatsächlich fällt der Qualifizierungsbedarf nach Themen (0,158*; -0,192*) und Personen (0,242*; -0,273*) bei einem breiten Instrumentenansatz geringer aus. Teilnehmer, die einen Komplettansatz von Zielen und SU-Elementen (2,28 vs. 2,95*), Ziele⁷⁸⁷ (2,35 vs. 1,91**), Produkten und Zielen (2,33 vs. 1,87*), Zielvereinbarungen (2,45 vs. 2,09*), Dezentralisierung (2,45 vs. 1,95**), Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (2,32 vs. 1,75**) sowie Mitarbeitergesprächen (2,32 vs. 1,87; Sig. 0,053) anführen, schätzen den Qualifizierungsbedarf nach Personen (signifikant) geringer ein als diejenigen, die diese Reformmaßnahmen verneinen. Hinsichtlich der Qualifizierungsthemen zeigt sich diese Wirkung in einem geringeren Maß. Die Teilnehmer, die alle Ziel- und SU-Elemente verneinen (1,73 vs. 2,25*) bzw. alle SU- und Zielelemente bejahen (2,19 vs. 2,55*), attestieren einen signifikant geringeren Qualifizierungsbedarf auf dem Gebiet der bislang vernachlässigten Qualifizierungsthemen. Die Bewertungen unterscheiden sich überdies bzgl. der Dezentralisierung (2,42 vs. 2,23*), des Einsatzes von Zielvereinbarungen (2,47 vs. 2,23*), der KLR (2,47 vs. 2,17*), der Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (2,15 vs. 1,76*) und eines neuen Personalrekrutierungsverfahrens (2,26 vs. 1,86*) signifikant. Ferner ist die Instrumentengestaltung i. d. R. besser bzw. umfangreicher (z. B. SU-Inhalte), wenn der Qualifizierungsbedarf gering und die Qualifizierungsintensität hoch ist.

5.1.3 Dienstvereinbarung

5.1.3.1 Bedeutung von Dienstvereinbarungen

Betriebs- bzw. Dienstvereinbarungen konkretisieren privatrechtliche Verträge bzw. das beamtenrechtliche Dienstverhältnis in arbeitsorientierten Sachverhalten. Befristung und Kündigung sind möglich. Die Vereinbarungen, die einen organisationsinternen Gesetzescharakter haben und auf die konkreten Bedingungen vor Ort abstellen, gelten als wichtiges Instrument der betrieblichen Mitbestimmung. Sie bedürfen der Mitwirkung der Personalvertretung (vgl. Hamel 2003: Sp.596 f.), deren Einflussmöglichkeiten neben verbrieften Mitsprache- und Beteiligungsrechten des Personalvertretungsgesetzes erweitert werden (vgl. u. a. Bogumil u. a. 1998: 232 f.). Dienstvereinbarungen basieren auf Freiwilligkeit, wenngleich eine Vereinbarung auch zwingend sein kann, wenn der Arbeitgeber das Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung ignoriert (vgl. Hamel 2003: Sp.603).

⁷⁸⁷ Strategische Ziele (2,33 vs. 2,15), operative Ziele (2,04 vs. 2,47**), Komplettansatz (2,53 vs. 2,13*)

„[Dienstvereinbarungen] sind geeignet, konfliktäre Entwicklungen zu regulieren oder zu verhindern und damit das leistungsdeterminierende [Organisationsklima] positiv zu beeinflussen“ (Hamel 2003: Sp.597). Deshalb wird der Dienstvereinbarungsabschluss im Reformkontext sehr häufig empfohlen (vgl. u. a. Balzer 2001: 118; Schwarting 1997: 28) und realisiert⁷⁸⁸ (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 54; Simon 1998: 45). Sind einerseits Dienstvereinbarungen v. a. ange raten, wenn Personalvertretung und Mitarbeiter nicht mit Gestaltungsrechten in die Reformarbeit eingebunden sind und negative Modernisierungsfolgen drohen (vgl. Tondorf/Bahnmüller/Klages 2002: 66), erscheinen sie andererseits aufgrund (unbeeinflussbarer) potenzieller Widrigkeiten und Gefahren des Reformprozesses als verbrieft Vertrauensbeweis sinnvoll. Sie erzielen nämlich positive Wirkungen, die „[...] auf einer höheren Transparenz der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Positionen, auf einer Vermeidung von konfliktären Auseinandersetzungen, auf der Vermeidung von Missverständnissen, auf dem Abbau von Informationsasymmetrien etc. beruhen“ (Hamel 2003: Sp.603). Zudem bekennt sich die Personalvertretung zur Reform, ohne ihr Drohpotenzial aufzugeben (vgl. Bogumil 1998: 133).

5.1.3.2 Dienstvereinbarungsinhalte und -gestaltung

Inhalte

Gibt höherrangiges Recht Dienstvereinbarungen Grenzen vor, können sie dort abgeschlossen werden, wo die Personalvertretung eine Regelungsbefugnis⁷⁸⁹ hat, Öffnungsklauseln in Tarifverträgen vorgesehen sind oder Gesetze Freiräume lassen. Hierbei gilt das Günstigkeitsprinzip (vgl. Hamel 2003: Sp.598 f.).

Trotz der Notwendigkeit des Personalabbaus darf im Kontext eines partizipativen Reformansatzes, des angestrebten Kulturwandels und der Realisierung diverser Reformziele (z. B. Mitarbeiterorientierung) nicht der Eindruck erweckt werden, dass sich Mitarbeiter durch ihre Beteiligung im Reformprozess selbst wegrationalisieren (vgl. Kap. 5.3.4). Da die Gefahrenminimierung für einen partizipativen, identifikationsstiftenden Reformprozess unabdingbar ist (vgl. Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 282), ist der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen ein zentraler Inhalt von Reform-Dienstvereinbarungen (vgl. u. a. KGSt 1997b: 33; Schaub 1997: 59; Sack/Schneider 2005: 187). Damit wird eine wichtige Voraussetzung für eine partizipative Verwaltungsreform (vgl. u. a. Hirschfelder 2000: 273; Bals/Hack 2002: 15; Jetter 2004: 168) und eine Vertrauenskultur (vgl. Pröhl 1998: 76) geschaffen. Es können Potenziale freigesetzt werden, die für Effizienzgewinne sorgen, die die Einsparungen betriebsbedingter Kündigungen übertreffen (vgl. Clasen u. a. 1996: 73).

Die formalen Voraussetzungen für Mitarbeiter, relativ angstfrei am Veränderungsprozess teilzunehmen, sind im öffentlichen Dienst vglw. gut (vgl. KGSt 2002c: 29 f.), was jedoch keine breite Reformfront (Reformverlierer) garantiert (vgl. Kap. 2.4.4, 5.4.4.1.1) und somit die Berücksichtigung weiterer Dienstvereinbarungsinhalte (siehe exemplarisch Hibbeler 2006: 188 ff.) verlangt. Zu nennen sind v. a. die Gestaltung der Mitarbeiterbeteiligung (vgl. u. a. Kap. 5.3.2.2, 5.3.3.2) und der Projektarbeit sowie der Modus der Personalratsbeteiligung (vgl. Bogumil u. a. 1998: 233 f.). Des Weiteren sollten zum Schutz der Beschäftigten bzw. bestimmter Beschäftigtengruppen Themen

⁷⁸⁸ In bspw. Kiel (vgl. Kelling 1997: 157), Dortmund (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 182) und Offenburg (vgl. Bogumil u. a. 2007: 311) wurden Dienst- bzw. Rahmenvereinbarungen geschlossen. Durch „googeln“ lassen sich zahlreiche weitere Städte identifizieren, die auch unabhängig von der Verwaltungsreform Dienstvereinbarungen abschlossen.

⁷⁸⁹ Potenzielle Inhalte von Dienstvereinbarungen sehen die §§ 73, 75 III, 76 II BPersVG sowie entsprechende Landespersonalvertretungsgesetze vor. Qualifizierung und Gestaltung des Anreizsystems verlangen laut TVöD die Mitwirkung der Personalvertretung mittels Dienstvereinbarungen (§§ 5 II Nr. 2; 18 VI TVöD).

wie die Sicherung des Status quo⁷⁹⁰, die Gewährleistung der Geschlechtergleichstellung sowie die Einbindung der Personalvertretung bei Verhaltens- und Leistungskontrollen abgedeckt sein (vgl. Bogumil/Kiessler 1995: 414 f.). Ein ebenso relevantes Gebiet ist die Festlegung von Qualifizierungsinhalten und -teilnehmern⁷⁹¹ (vgl. Kailer 2003: Sp.771; Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 70 ff.). Insgesamt ist darauf zu achten, dass aus der Vielzahl der skizzierten und weiterer Themen v. a. die Eingang in Dienstvereinbarungen finden, die aus Sicht der Akteure existenziell sind. Alle Eventualitäten können bzw. sollten jedoch nicht abgedeckt sein (vgl. dazu Hamel 2003: Sp.604; Sack/Schneider 2005: 187), womit nämlich die Gefahr der Versteifung auf komplexe Formulierungen verbunden (vgl. Bogumil/Kiessler 1998c: 59) und somit der Übergang in eine Vertrauenskultur erschwert wäre.

Weitere Anforderungen

Dienstvereinbarungen können nur dann den Reformprozess und dessen Ergebnisse prägen, wenn sie fortbestehen. Insbesondere (einseitig) gekündigte oder nicht eingehaltene Dienstvereinbarungen haben vermeintlich eine fatalere Wirkung als der Verzicht auf Dienstvereinbarungen, weil ein einstiges Vertrauensverhältnis und eine für die Mitarbeiter abgesicherte Position angegriffen werden. Stattdessen sind zur Vermeidung von Konflikten konsensuale Aktualisierungen vorzunehmen. Um die Vorteile der Dienstvereinbarungen frühzeitig für die Verwaltungsreform zu nutzen, empfiehlt sich ein Abschluss vor oder unmittelbar nach dem offiziellen Reformstart. Dialog und Kooperation werden dadurch rechtzeitig gestärkt, Unstimmigkeiten vermieden. Der Partizipationsprozess kommt frühzeitig in Gang, wovon letztlich die Reformidentifikation profitiert.

5.1.3.3 Auswertung

Abschluss einer Dienstvereinbarung (Frage 5.5_1)

Über Zweidrittel der Teilnehmer (68,6%; 59) bestätigen Dienstvereinbarungen im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform. Die Angaben der Personalratsvorsitzenden decken sich weitgehend mit denen der Bürgermeister. Mit Ausnahme der EWK 2 nimmt der Anteil der Ja-Angaben mit zunehmender Einwohnerschaft (EWK 1: n = 3) zu. Westdeutsche Akteure (70,9%) nennen häufiger Dienstvereinbarungen als ostdeutsche (42,9%; 3) (vgl. Tab. 5-12).

Abschluss einer Dienstvereinbarungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	86	68.6	0.066	64.5			70.9		0.221	60.5	62.5	81.3	76.9	100	0.163	70.9	42.9

Tab. 5-12: Abschluss einer Dienstvereinbarung

Inhalte der Dienstvereinbarungen (Frage 5.6)

Fast 70% der Befragten geben an, dass die Dienstvereinbarungen (nahezu) alle wesentlichen reformrelevanten Inhalte umfassen (vgl. Abb. 5-11). Folglich kann davon ausgegangen werden, dass die Vertragsparteien großes Interesse am Fortbestand der Dienstvereinbarung haben.

⁷⁹⁰ Sichern die Landespersonalvertretungsgesetze dem Personalrat bei formalen und materiellen Privatisierungen weitgehende Mitwirkungsmöglichkeiten zu (vgl. Witte 1997: 122), ergeben sich weitere Diskussionsaspekte bei funktionalen Privatisierungen und der Wettbewerbsgestaltung (vgl. Kap. 4.15.3.3).

⁷⁹¹ Der Abschluss von Dienstvereinbarungen steht in keiner statistisch signifikanten Beziehung mit Qualifizierungsangeboten für Mitarbeiter (0,215). Gleichwohl werden Qualifizierungsmaßnahmen weitaus seltener mit einer Dienstvereinbarung verneint (18,9% [7] vs. 42,6% [6]). Personalratsvorsitzende, die den Abschluss einer Dienstvereinbarung bestätigen, führen eine durchschnittlich stärkere Qualifizierungsintensität der Mitarbeiter (3,46 vs. 4,11) an als diejenigen, die eine Dienstvereinbarung verneinen (Personenindex: 2,95 vs. 3,69*; N = 37).

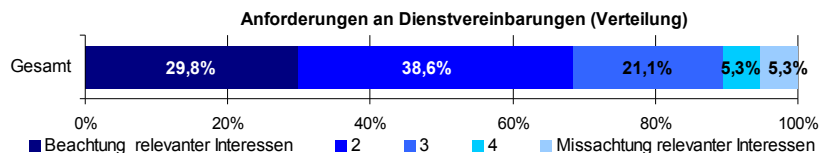


Abb. 5-11: Anforderungen an Dienstvereinbarungen

Bürgermeister wie Personalratsvorsitzende bestätigen zumeist die Beachtung aller relevanten Sachverhalte, was der Reformarbeit zuträglich sein sollte (vgl. Tab. 5-13).

Abdeckung relevanter Inhalte durch Dienstvereinbarungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
1 = relevant; 5 = nicht relevant	57	2,18	0,199	1,94			2,28		0,042	2,09	2,10	2,17	2,40	2,50	0,390*	2,11	3,33

Tab. 5-13: Abdeckung relevanter Inhalte durch Dienstvereinbarungen

Die Gestaltung der Dienstvereinbarungen korreliert nicht mit der Stadtgröße. Bzgl. der signifikanten OW-Unterschiede (2,11 vs. 3,33*) ist auf die geringe Anzahl ostdeutscher Teilnehmer (n = 3), die die Dienstvereinbarungsinhalte kritischer werten, hinzuweisen.

Weiteres (Frage 5.5_2 / _3)

Sowohl die Forderung nach Einhaltung der Dienstvereinbarungen (79,6%) als auch die nach frühzeitiger Verabredung (98,1%) werden in den allermeisten Fällen erfüllt (vgl. Tab. 5-14).

Weiteres zu Dienstvereinbarungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Frühzeitig	54	98,1	0,101	100			97,1		0,237	100	100	92,3	100	100	0,033	98,1	100
Eingehalten	54	79,6	0,026	81,3			78,9		0,187	71,4	88,9	83,3	80	100	0,269*	82,3	33,3

Tab. 5-14: Weiteres zu Dienstvereinbarungen

Personalratsvorsitzende und Bürgermeister bewerten den Zeitpunkt und die Einhaltung der Dienstvereinbarung ähnlich. Ebenso wenig stellen sich signifikante Beziehungen hinsichtlich der Stadtgröße dar. Zu erwähnen ist, dass in der EWK 5, wo Dienstvereinbarungen am seltensten abgeschlossen werden, Dienstvereinbarungen am häufigsten nicht eingehalten werden.

5.1.4 Reformkonzept

5.1.4.1 Hintergründe und Bedeutung des Reformkonzepts

Das Zusammenspiel diverser Reformakteure unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen mit verschiedenen Zielsetzungen führt dazu, dass die Reformbemühungen sehr differenziert ausfallen. Deshalb ist die Frage nach dem den Modernisierungsbemühungen zugrunde liegenden Reformkonzept berechtigt und notwendig.

Das Kopieren ausländischer (vgl. u. a. Damkowski/Precht 1995: 228 ff.; König 2006: 23), privatwirtschaftlicher (vgl. Kap. 2.4.4; 5.8) oder kommunaler Konzepte (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 88) ist nicht möglich. Gleichwohl können Städte sowohl von ausländischen Reform Erfahrungen (vgl. Dumont du Voitel 1996: 35) als auch von Konzepten anderer Städte und der Privatwirtschaft profitieren. Fehler können vermieden, infolgedessen Effektivität und Effizienz gesteigert werden, was letztlich die Erreichung der Reformziele positiv beeinflusst. Jedoch wird zu oft auf Musterlösungen zurückgegriffen, worunter Kreativität, Lern- und Erfahrungsprozesse (vgl. Röber 2005b: 476 f.) sowie die Identifikation mit der Veränderung leiden (vgl. Klages 1998: 23; Speier-Werner 2006: 25). Ihr Erfolgspotenzial ist schwächer (vgl. Schedler 1996: 241). Jede Kommune sollte da-

her ihre „eigene“ Reform machen, wobei ein Lernen voneinander wichtig ist (vgl. Wichmann 1997: 212 f.). Dadurch entsteht ein Wettbewerb zwischen diversen Konzepten, der die gesamte Reformentwicklung vorantreibt (vgl. Reinermann 2000: 133).

Jann (2004a: 18) geht davon aus, dass die Reformbestrebungen zumeist Nachahmungen sind und somit eine gründliche Analyse⁷⁹² (vgl. Kap. 5.1.1) und eine darauf aufbauende individuelle Konzeption (siehe auch Klimecki 1997: 51) vernachlässigen. Sind einerseits selbst individuelle Konzepte nicht unbeeinflusst von dem Referenzmodell⁷⁹³ „NSM“ (vgl. Beyer 2000: 196; Finken 1999: 39; Ritz 2005: 72; ders. 2003: 194), wird andererseits das NSM in der Praxis nicht modellhaft⁷⁹⁴ umgesetzt (vgl. Kap. 4.1.1). Das NSM hat seine Monopolstellung in der Reformdebatte verloren (vgl. Banner 1997a: 125). Dies ist primär auf eine aufkommende NSM-Kritik zurückzuführen, die die Entwicklung individueller, allerdings am NSM angelehnter Reformkonzepte förderte. Ein klares Erfolgsmodell gibt es folglich nicht (vgl. Bogumil 2004a: 48; Brüggemeier 1998: 190).

Reforminstrumente bzw. -konzepte sind zwingend an die jeweilige Organisation anzupassen, denn sie verfehlen ohne Ausrichtung an den konkreten Ausgangsbedingungen⁷⁹⁵ ihre intendierten Ziele (vgl. u. a. Jetter 2004: 163; Reinermann 2000: 19; Fisch 2008: 76). Die Anpassung an die Gegebenheiten vor Ort gilt als Erfolgsfaktor für das Gelingen der Reform (vgl. Möltgen 2001: 181; Reichard 1997b: 655), worauf die KGSt (1991: 44; 1993: 15) bzgl. des NSM frühzeitig hinwies. Ferner empfiehlt sich ein in der Praxis oftmals vernachlässigter Verzicht auf ein politikfeldübergreifendes Konzept⁷⁹⁶ (vgl. u. a. Lenk 1997: 145 f.; Jann 2001b: 91; Bogumil u. a. 2007: 32).

5.1.4.2 Auswertung

Die meisten Reformakteure (62%; 61) bestätigen den Rückgriff auf bereits vorliegende Reformkonzepte (Fragen 6.10, 6.10.1) samt Anpassungen an die individuelle Situation vor Ort (vgl. Tab. 5-15). Gänzlich neu werden die Reformkonzepte nach Angaben eines Drittels der Befragten (34) entwickelt. Konzeptionen von Externen ohne Veränderungen und Anpassungen bejahen nur 4,0% (n = 3).

Reformkonzept	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Konzeption von Externen	99	4,0	0,188				7,4	0,0	0,199	7,1	0,0	0,0	7,7	0,0	0,143	3,3	14,3
Konzeption von Externen mit Anpassungen		61,6					61,1	62,2		57,1	64,7	63,6	69,2	60,8		62,0	57,1
Eigenentwicklung		34,3					31,5	37,8		35,7	35,3	36,4	23,1	40,0		34,8	28,6

Tab. 5-15: Reformkonzepte

In allen EWKn sowie in Ost und West dominieren Fremdkonzepte mit Anpassungen.

⁷⁹² Alle Akteure, die eine Konzeption von Externen bestätigten (n = 3), verneinen eine Ist-Analyse. Ansonsten wird in jeweils rund Zweidrittel der Fälle eine Ist-Analyse bejaht.

⁷⁹³ In der Studie von Jaedicke/Thrun/Wollmann (2000: 57) modernisierten 6 der 51 (11,8%) untersuchten Verwaltungen nicht in Richtung NSM. Laut Difu-Studie (2005a: 14) spielt es in weniger als 8% der Städte überhaupt keine Rolle, in der HBS-Studie führen 82,4% der Befragten das NSM (gänzlich oder in Ansätzen) als Reformleitbild an (vgl. Bogumil u. a. 2007: 38). Es findet v. a. in westdeutschen Städten Anklang (siehe dazu auch Kap. 2.4.3).

⁷⁹⁴ „Niemand in der Geschichte der Entwicklungen moderner Organisationen haben sich einzelne Konzepte allgemein und überall durchgesetzt, Modelle als voll realisierbar erwiesen“ (Laux 1997: 48; ähnlich Wiendieck 2008: 15).

⁷⁹⁵ Vor diesem Hintergrund ist es positiv zu werten, dass die KGSt keine Hinweise für die Umsetzung des NSM lieferte (vgl. u. a. Sperling 1999: 25). Allerdings ist das daraus resultierende Baukastenprinzip (vgl. Kap. 4.1) auch kritisch zu sehen (vgl. Klimecki 1997: 51; Koch 2003a: 19 f.).

⁷⁹⁶ Anders als in der Dienstleistungsverwaltung, die dem NSM am zugänglichsten ist (vgl. Möltgen 2001: 146), dominieren in der Hoheitsverwaltung (exemplarisch im Bereich Bauen, Planen, Umwelt) traditionelle Reformkonzepte. Die Implementierung einzelner NSM-Elemente bzw. des ganzheitlichen NSM ist dort weniger fortgeschritten (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 249), was aber nicht heißt, dass in der Hoheitsverwaltung ein wirkungsvoller Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente ausgeschlossen ist (vgl. ebd.: 187; Wollmann 2004b: 42). Siehe dazu auch Kap. 4.4

Das Reformkonzept schlechthin ist das NSM (vgl. Abb. 5-12).

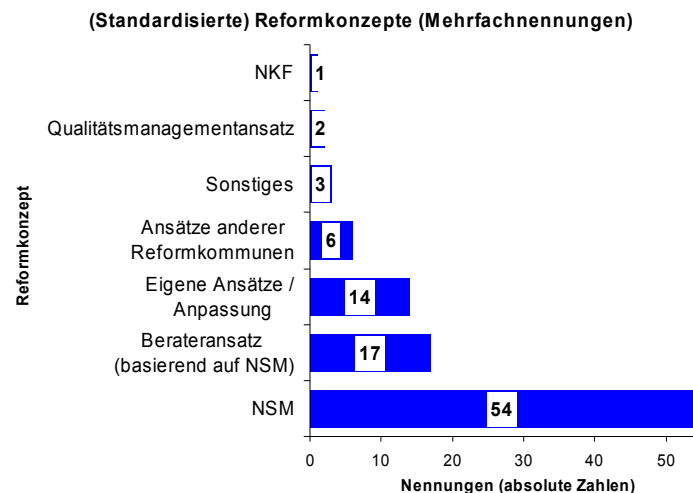


Abb. 5-12: (Standardisierte) Reformkonzepte (absolute Zahlen)

Diejenigen, die zumindest ansatzweise ein externes Konzept anführen, verweisen überwiegend hierauf. 54 Akteure nennen es ohne weitere Anmerkung, 17 weitere Teilnehmer geben einen Berateransatz an, der mit dem Neuen Steuerungsmodell in Verbindung steht. Alle übrigen Angaben stellen Ausnahmen dar.

Die Unterschiede zwischen den EWKn sind ebenso gering wie im OW-Vergleich.

5.1.5 Beraterereinsatz

5.1.5.1 Vor- und Nachteile sowie Beratungsintensität

Um die Veränderungsziele zu erreichen, sind umfangreiche Erfahrungen mit Veränderungsprozessen notwendig (vgl. Vahs 2003: 304). Diese sind in der Verwaltung i. d. R. nicht gegeben, weshalb ohne „[...] einen (internen oder externen) Moderator und Berater [...] der schwierige Änderungsprozess nur schwer vorankommen [dürfte]“ (KGSt 1991: 43). Obgleich der Reformprozess nicht ausschließlich von Externen⁷⁹⁷ getragen werden kann (vgl. Fisch 2008: 83) und stets zu prüfen ist, ob die Beraterleistung durch Interne substituiert werden kann (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 478), ist sie primär dann gefragt, wenn Veränderungsvorhaben komplex sind (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 69) sowie intern kaum Change-Erfahrungen (vgl. ebd.: 120) und Organisationssachverstand (vgl. Hopp/Göbel 2004: 211) vorhanden sind. Vermutlich wurde dies in den frühen Phasen der NSM-Reformperiode zu spät erkannt, denn erst mit der Stagnation der Reformwelle⁷⁹⁸ vermehrte sich der Beraterereinsatz⁷⁹⁹. „So existiert heute kaum eine Gebietskörperschaft [...], die nicht [...] auf Berater zurückgegriffen hat“ (Budäus 2006: 180). Davon profitierte die Reform vermeintlich, denn der Beraterereinsatz fördert den Projekterfolg (vgl. Speier-Werner 2006: 144) und führt „[...] zu einer höheren Güte der Veränderungsentscheidung [...]“ (Beyer 2000: 93). Allerdings sind bestimmte Bedingungen zu erfüllen und Vorteile gegenüber Nachteilen abzuwägen.

⁷⁹⁷ Eine Typologisierung möglicher Beratungspartner nehmen Damkowski/Precht (1998b: 19 f.) vor.

⁷⁹⁸ Vgl. Kap. 3.4.2

⁷⁹⁹ Realisierte die Mehrzahl der Städte Mitte der 1990er Jahre die Reform noch mit eigenen Kräften (vgl. Schöneich 1997: 174), griffen rund zehn Jahre später 70% der Städte - v. a. westdeutsche - auf die Dienste externer Berater zurück (vgl. Difu 2005a: 21). Nur 5% der NKF-Kommunen verneinen eine externe Unterstützung (vgl. SMC 2006: 27).

- Vorteile

Methodenkompetenz (Projektmanagement), Konfliktpotenzial⁸⁰⁰ und Zeitfaktor sind zentrale Aspekte bei der Entscheidung darüber, ob externe Berater hinzugezogen werden (vgl. Andersch/Belzer 2005: 189 f.). Berater können Funktionen, Aufgaben und Methoden übernehmen, die eine Linienkraft nicht wahrnehmen kann (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 477) oder eine unwirtschaftliche Einarbeitung (auch Überlastung) verlangen (vgl. Hopp/Göbel 2004: 211). Know-how-Transfer (vgl. u. a. Fiedler 2005: 493 f.; Andersch/Belzer 2005: 190; Englich/Fisch 1999: 66) und Lerneffekte (vgl. Jetter 2004: 220) sind weitere Vorteile. Bei unsicherer Lage können neue Ideen ins Reformgeschehen eingespeist (vgl. Bogumil 1998: 134), innovative Lösungen erarbeitet (vgl. Hopp/Göbel 2004: 211), Druck auf Reformunwillige aufgebaut (vgl. Bäumer 1997: 70 f.) sowie aus neutraler Perspektive Defizite aufgedeckt und analysiert werden (vgl. Englich/Fisch 1999: 66; Busmann/Knoepfel 1997: 122; Budäus 2006: 181). Infolgedessen gewinnt das Reformtempo.

- Nachteile

Ist der Wissens- und Erfahrungstransfer von privatwirtschaftlichen Beratern als Vorteil anzusehen, kann dieser Aspekt vor dem Hintergrund des Aufbaus eines Abhängigkeitsverhältnisses (vgl. Klimecki 1997: 63 f.) und der Besonderheiten des öffentlichen Sektors⁸⁰¹ - überdies sind die Besonderheiten einzelner Verwaltungszweige zu beachten (vgl. exemplarisch Hinte 1998: 306) - Rücksicht zu nehmen. auch als Nachteil gelten (vgl. auch Andersch/Belzer 2005: 190; Klimecki 1997: 64; Kuhlmann 2006c: 151). Die „Fettnäpfchen“ sind diesbezüglich zahlreich (vgl. Rienaß 1997: 208; ders. 1998: 106 f.), woraus negative Effekte des Beratereinsatzes resultieren können. Die Branchenerfahrungen der Berater sind daher essenziell (vgl. Hopp/Göbel 2004: 211 f.; Richter 1997: 43). Fernerhin darf die Mitarbeit der Verwaltungsakteure nicht vernachlässigt werden, die Zusammenarbeit muss auf Augenhöhe erfolgen (vgl. dazu u. a. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 120; Damkowski/Precht 1995: 217 f.). Standardkonzepte sowie „wachsweiche“ Konzepte zur Sicherung von Folgeaufträgen und Reputation (vgl. Budäus 2006: 181) sind überdies ebenso zu vermeiden wie der Missbrauch des Beratereinsatzes als Legitimationsinstrument unbeliebter Entscheidungen (vgl. u. a. Damkowski/Precht 1998b: 482; Andersch/Belzer 2005: 189).

Beratungsintensität

Berater wirken i. d. R. nicht am gesamten Reformprozess, sondern v. a. zu Zeitpunkten hoher interner Unsicherheit mit (vgl. Bogumil/Kißler 1997c: 132; Damkowski/Precht 1998a: 20). Eine dauerhaft intensive Beratung ist zumeist nicht gerechtfertigt und gefährdet die Vorteile des Beratereinsatzes. Die (leistungssteigernde) Distanz zwischen Verwaltung und Berater bleibt bewahrt (vgl. Rienaß 1998: 109), die Kosten bleiben überschaubar (vgl. Hopp/Göbel 2004: 213). Eine hohe Beratungsintensität zu ausgewählten Zeitpunkten, Sachfragen und Situationen steht dem nicht entgegen. Essenziell ist jedoch, dass sich die Verwaltung selbst reformiert (vgl. Kap. 5.1.4, 5.3, 5.7, 6.2.2). Beratung im Allgemeinen und Beratungsintensität im Speziellen sollten also stets vor dem Hintergrund der Forderung nach „Hilfe zur Selbsthilfe“ gesehen werden, sodass eine reduzierte Beratungsintensität auch als ein Kennzeichen gestärkter Selbstoptimierungsfähigkeit zu werten ist. Allerdings war die Beratungsintensität in der Vergangenheit u. U. zu gering (vgl. Fiedler 2005: 484).

⁸⁰⁰ Insbesondere bei der Formulierung und Überwachung der Spielregeln können Externe hilfreich sein, da sowohl Politik als auch Verwaltung Opportunitätsüberlegungen anstellen (vgl. Fiedler 2005: 491).

⁸⁰¹ Vgl. Kap. 2.4.4

5.1.5.2 Auswertung

Beratereinsatz (Frage 9.9)

Trotz des vermuteten horrenden Beratungsbedarfs im Rahmen der Reformanstrengungen führen nur 58,2% (106) der Befragten die Unterstützung durch Berater an (vgl. Tab. 5-16).

Beratereinsatz	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	182	58,2	0,150	40,0	63,0	62,9	58,5	61,9	0,240*	45,5	65,5	61,9	70,8	88,9	0,055	59,1	50,0

Tab. 5-16: Beratereinsatz

Die Angaben der Reformakteure decken sich mit Ausnahme der Bürgermeister, die die Mitwirkung von Beratern mehrheitlich verneinen. Berater wirken tendenziell eher in größeren als in kleineren Städten mit (0,240*). 88,9% der Befragten der EWK 1 bestätigen einen Beratereinsatz; in der EWK 5 trifft dies nur auf 45,5% zu. Der OW-Unterschied ist schwach.

Intensität des Beratereinsatzes (Frage 9.9.1)

Die Akteure geben einen Beratereinsatz mittlerer Intensität an. Dabei ist der Anteil derer, die einen intensiven Beratereinsatz anführen, wesentlich größer als der Anteil derer, die einen geringen Beratereinsatz bestätigen. Die Beratungsintensität wurde mehrheitlich gesteigert (vgl. Abb. 5-13).

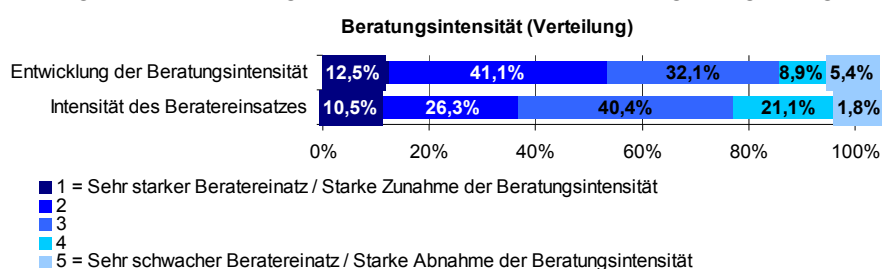


Abb. 5-13: Beratungsintensität

Personalratsvorsitzende erkennen einen intensiveren Beratereinsatz als Reformbeauftragte (2,45 vs. 3,15; 0,382*). Die Entwicklung der Beratungsintensität bewerten sie ähnlich (vgl. Tab. 5-17).

Intensität des Beratereinsatzes	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Intensität	57	2,77	0,382*				2,45	3,15	-0,091	2,95	2,22	2,94	2,75	2,50	0,181	2,81	2,25
Entwicklung	56	2,54	0,261				2,65	2,40	0,011	2,60	2,22	2,67	2,88	1,75	0,170	2,54	2,50

Tab. 5-17: Intensität des Beratereinsatzes

Berater werden in den EWKn 4 (2,22) und 1 (2,50; n = 4) am stärksten eingesetzt. Dort wurde die Beratungsintensität auch erheblich gesteigert⁸⁰². Die Beratungsintensität entwickelt sich in Ost und West ähnlich; sie ist in den neuen Bundesländern (n = 4) insgesamt höher (2,81 vs. 2,25).

Weitere Erkenntnisse (Nr. 2 - 3)

Der Beratereinsatz unterstützt ungeachtet der Qualität der Berater ein breites Instrumentenset. Teilnehmer, die die Unterstützung durch Berater bejahen, bestätigen signifikant mehr Reformbausteine (0,68 vs. 0,58** / 1,34 vs. 1,46*). Ein umfangreicheres Instrumentenportfolio geht mit einer höheren (-0,182 / 0,318*) bzw. gesteigerten Beratungsintensität (-0,178 / 0,383*) einher.

⁸⁰² Dort, wo die Beratungsintensität stark ist, wird sie (stärker) intensiviert (0,295*).

5.1.6 Masterplan

5.1.6.1 Hintergründe und Bedeutung eines Masterplans

Für den Masterplan bzw. das Gesamtkonzept gibt es verschiedene Begrifflichkeiten. „[Die Gesamtkonzepte] sind Gegenstand von Strategieprojekten und stellen das Bindeglied zwischen strategischer und operativer Ebene des Wandelprozesses dar“ (Schridde 2004: 31). Dazu werden im Planungsprozess „[...] Informationen gesammelt, alternative Wege zum Ziel gesucht und bewertet sowie geeignete Maßnahmen, das Ziel zu erreichen, ausgewählt“ (Ewert u. a. 2001: 26).

Ein Masterplan ist kennzeichnend für erfolgreiche⁸⁰³ Reformarbeit (vgl. Schrijvers 1999: 251). Er bietet Orientierung (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 460; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 293) und ist daher v. a. für komplexe Veränderungsvorhaben angeraten (vgl. Vahs 2003: 343). Die Instrumentenimplementierung erfolgt im Gesamtzusammenhang (vgl. Meixner 1998: 19), Projektdauer, notwendige Ressourcen und Risiko des Scheiterns sind geringer (vgl. Andersch/Belzer 2005: 186). Planung ermöglicht eine angemessene Steuerung (vgl. Platz 2004: 60) bei gleichzeitig gesteigerter Autonomie und vermeidet ein Chaos der parallel zum Tagesgeschäft stattfindenden Veränderungsprozesse (vgl. English/Fisch 1999: 57). Wird angesichts der skizzierten Vorteile ein Masterplan grundsätzlich begrüßt (anders Clasen u. a. 1996: 7, 72), ist von einem technokratischen Plan abzuraten, denn „[ein] Design für den Wandel muss [...] auch immer Platz für Überraschungen, für das Ungeplante [...] lassen [...]“ (Müller-Stewens/Lechner 2003: 585/6; ähnlich Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 295). Dessen ungeachtet wirken die städtischen Reformmaßnahmen in der Praxis eher ungeplant (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 72), es fehlt „[...] eine klare Vision und eine strategisch orientierte Veränderungsplanung [...]“ (Reichard 1994: 83).

5.1.6.2 Auswertung

Zweidrittel der Befragten bestätigen einen Masterplan (Frage 9.1). Personalratsvorsitzende führen ihn seltener als Reformbeauftragte an (61,5% vs. 72,2%) (vgl. Tab. 5-18).

Masterplan	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	96	66,7	0,117				61,5	72,7	0,312*	55,3	94,1	58,3	83,3	60,0	0,106	68,2	50,0

Tab. 5-18: Masterplan

Teilnehmer der EWK 4 (94,1%) und 2 (83,3%) nennen einen Masterplan überdurchschnittlich oft. Ferner bejahen ihn ostdeutsche Vertreter (n = 8) seltener als westdeutsche (68,2 vs. 50,0%).

5.1.7 Einführungsstrategien

Für die Erarbeitung der Reformmaßnahmen sowie deren Umsetzung können verschiedene Konzeptions- und Implementierungsstrategien gewählt werden. Diese Wahl sollte sorgfältig getroffen werden, weil damit das Ausbleiben positiver und das Aufkommen negativer Effekte verbunden ist. Ein Idealmodell der Implementierung gibt es allerdings nicht (vgl. Speier-Werner 2006: 309; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 116).

⁸⁰³ Die Erfolgswirksamkeit des Masterplans setzt voraus, dass die Projektplanung adäquat vorgenommen wird (vgl. Finken 1999: 53 f.). Auf eine Darstellung der Gütekriterien eines Masterplans, wozu u. a. angemessen definierte Projektziele, die einen Bezug zu den Modernisierungszielen aufweisen sollten, wird verzichtet. Da sich diese Fragestellung ausschließlich an Reformbeauftragte richtete, wurde eine zu geringe Datenmenge gewonnen.

Oftmals wird infolge der städtischen Finanzsituation die „Bombenwurfstrategie“ beklagt (vgl. Schedler 1996: 242 f.; Klimecki/Gmür 2001: 409; Beyer 2000: 177), die durch eine starke Top-down-Ausrichtung und eine revolutionäre Veränderung gekennzeichnet ist (vgl. Abb. 5-14).

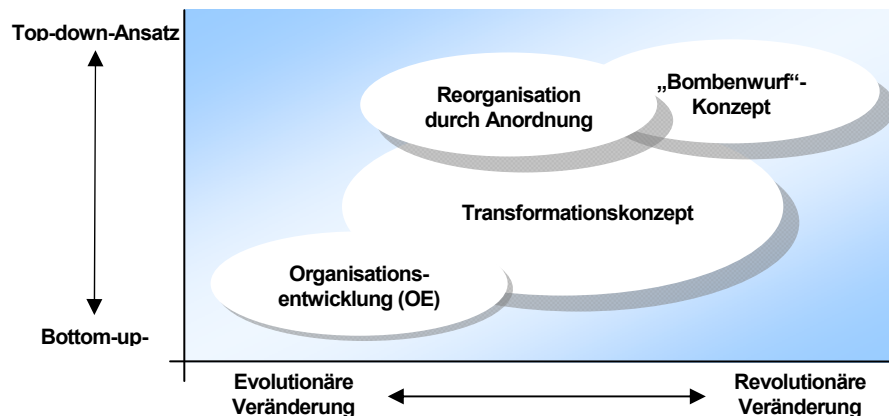


Abb. 5-14: Grundtypen organisatorischer Veränderung (Quelle: Klimecki/Gmür 2001: 408)

Die sog. „Bombenwurfstrategie“ sollte vermieden werden (vgl. Fisch 2002b: 555), denn das vorrangige Ziel rascher Kosteneinsparungen überschattet (mindestens ebenso) wichtige Ziele. Ferner ist die Partizipation schwach (vgl. Raffetseder 2001: 140; Vahs 2003: 324), es mangelt an einer überlegten Vorgehensweise und an einem ganzheitlichen Konzept (vgl. Schedler 1996: 243 f.). Mikropolitische Prozesse werden angeregt (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 216 f.) und das Widerstandsniveau drastisch intensiviert (vgl. Fisch 2002b: 553, 556). Infolge eines zumeist intensiven Beratereinsatzes geht überdies Vertrauen in die Selbstorganisationsfähigkeit der Verwaltung verloren (vgl. Schedler 1996: 244), Nachhaltigkeit und Motivation leiden (vgl. Raffetseder 2001: 141), der Kulturwandel kann nicht gelingen. Schließlich ist der Reformerfolg gefährdet.

5.1.7.1 Konzeptionsstrategien

Grundsätzlich sind so viele Reformakteure wie möglich und so intensiv wie nötig in die Reformarbeiten einzubeziehen. Diese Anforderungen können i. d. R.⁸⁰⁴ alle Konzeptionsstrategien⁸⁰⁵ mehr oder weniger leisten (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 230). Gleichwohl determiniert der gewählte Ansatz die Auswahl und die Intensität der Mitarbeiterbeteiligung (vgl. Raffetseder 2001: 140).

Top-down-Strategie

Im Top-down-Ansatz gehen die Veränderungsimpulse von der Organisationsspitze, einem federführenden Fachbereich oder gar externen Beratern aus (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 408; Jetter 2004: 222). Dies erleichtert die Reformkoordination (vgl. Vahs 2003: 324) und bietet – Mitarbeiter werden erst in der Umsetzungsphase einbezogen – daher i. d. R. Zeit und Kostenersparnisse. Der Top-down-Ansatz ist jedoch nicht unbedingt erfolgreicher (vgl. Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 297; Klimecki/Gmür 2001: 409), zumal eine reformkonforme Haltung der Führung⁸⁰⁶ noch wichtiger als in anderen Ansätzen ist (vgl. Vahs 2003: 324; Brunner-Salten 2003: 158).

Bei vollständigen Restrukturierungen erscheint ein Top-down-Vorgehen, das am ehesten der Mentalität der traditionellen Verwaltung entspricht (vgl. Bogumil/Kißler 1997c: 126), fast zwingend. Die

⁸⁰⁴ In der Praxis zeigen sich i. d. R. Mischformen, je nach Reformphase können die Ansätze wechseln (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 75 f.). Siehe dazu Kap. 5.1.7.3

⁸⁰⁵ Daneben sind der Center-out- und der Multiple-Nucleus-Ansatz zu unterscheiden (vgl. Vahs 2003: 325 ff.).

⁸⁰⁶ Vgl. Kap. 5.5.1

breite Einbindung aller Betroffenen ist dabei unausweichlich (vgl. AK „Organisation“ 1996: 661), handelte es sich doch andernfalls um die Bombenwurf-Strategie (vgl. Kap. 5.1.7). Nichtsdestotrotz ist der Top-down-Ansatz in der Praxis oftmals durch Vorgaben und eine schwache Beteiligung gekennzeichnet (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 409; Clasen u. a. 1996: 74), wodurch Partizipationsvorteile unerschlossen bleiben (vgl. Kap. 5.3) und Konflikte gefördert werden (vgl. Kap. 5.4.4.1.1). Jedoch verlangen Themenbereiche und Situationen immer wieder ein striktes Vorgehen der Führung.

Bottom-up-Strategie

Im Bottom-up-Ansatz gehen zentrale Veränderungsimpulse (v. a. Entwicklung und Umsetzung) von Facheinheiten (Mitarbeiter) aus. Von dort aus setzt sich die Reform nach oben fort. Die Organisationsspitze nimmt eine prozessbegleitende Promotoren- und Moderatorenrolle ein (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 408; Vahs 2003: 325; Jetter 2004: 222). Die Bottom-up-Vorgehensweise bietet sich an, wenn massive Veränderungen auf der Ausführungsebene anstehen, weil Mitarbeiter Handlungsnotwendigkeiten am besten kennen (vgl. Vahs 2003: 325). Dennoch sind konkrete Zielvorgaben notwendig (vgl. Bäumer 1997: 76), um Mitarbeiter Orientierung zu geben. Schließlich ist in der bürokratischen Verwaltung eigenständiges Agieren eher selten (vgl. Raffetseder 2001: 141).

Der Bottom-up-Ansatz kann einen Beitrag zum Kulturwandel leisten (vgl. Kap. 6.2), weshalb Thom/Ritz (2004: 118) v. a. für die öffentliche Verwaltung eine Bottom-up-Strategie empfehlen. Steigerung von Transparenz sowie Förderung des selbständigen und selbstkritischen Handelns der Mitarbeiter, was letztlich die Einsicht in die Reform und somit die Akzeptanz für die Reform fördert, sind wesentliche Vorteile dieser Verfahrensweise (vgl. Raffetseder 2001: 141; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 297). Die Widerstände sind daher i. d. R. geringer als im Top-down-Verfahren. Allerdings wird sie in der Praxis kaum genutzt, was u. a. auf die nicht erfüllte Grundvoraussetzung der Führungsunterstützung, fehlende Kompetenzen der Mitarbeiter sowie Widerstände des mittleren Managements zurückzuführen ist (vgl. Vahs 2003: 325).

Gegenstromverfahren

Das Gegenstromverfahren (bipolarer Ansatz) ist ein top-down-initiiertes Verfahren mit partizipativen Elementen (vgl. Vahs 2003: 325; AK „Organisation“ 1996: 660). Es wird vielfach als die geeignetste Konzeptionsstrategie empfohlen (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 119 f.; Raffetseder 2001: 141), weil es die Vorteile des Bottom-up- und des Top-down-Ansatzes miteinander verbindet⁸⁰⁷. Top-down erfolgt v. a. die Entscheidung für den Einstieg in die Reform, was nicht meint, dass der Anstoß nicht aus der Mitarbeiterschaft kommen kann. Bottom-up werden die Reforminstrumente auf die lokalen Gegebenheiten ausgerichtet, Subkonzepte entwickelt und umgesetzt.

5.1.7.2 Implementierungsstrategien

Die Implementierungsansätze werden hinsichtlich der Intensität der Intervention unterschieden: Dem radikalen Ansatz (u. a. Business Process Reengineering) steht ein gemäßigtes Vorgehen gegenüber (vgl. Vahs 2003: 327 f.). Die Ansatzwahl ist individuell und ortsspezifisch, da situationsabhängig zu treffen. Etwaige Widerstände sind frühzeitig zu bedenken (vgl. Damkowski/Precht 1998a: 27), zumal ein Strategiewechsel kaum möglich ist (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 20). Die in Abb. 5-15 dargestellten Kriterien können handlungsanleitend sein.

⁸⁰⁷ Vgl. dazu auch Kap. 4.4.2, 4.6.2.2, 4.12.2

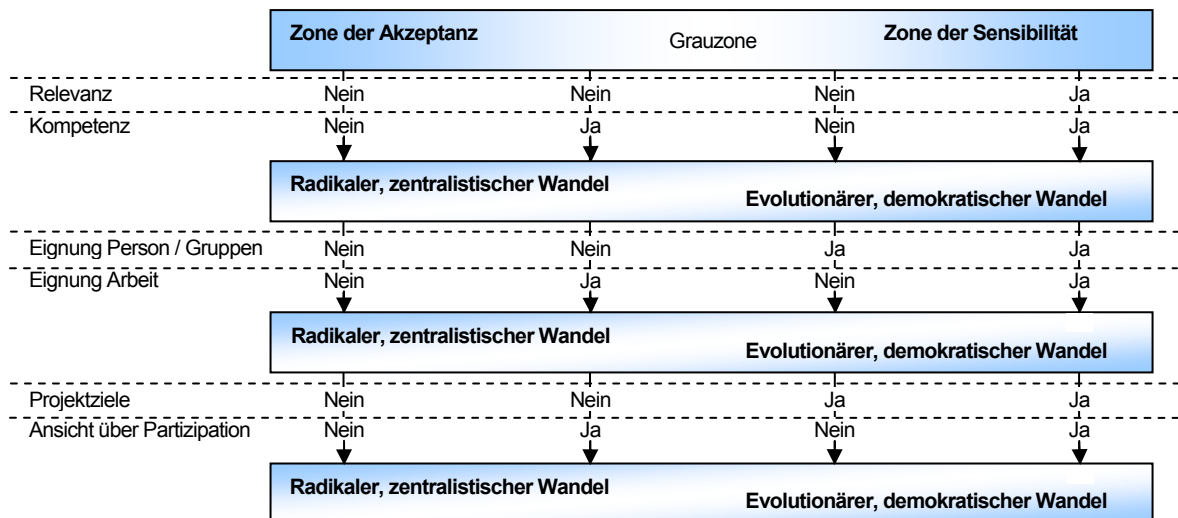


Abb. 5-15: Akzeptanz-Sensibilität-Raster zur Festlegung des Partizipationsgrades (Quelle: Thom/Ritz 2004: 117)

5.1.7.2.1 Evolutionärer Ansatz (Organisationsentwicklung)

Hintergründe und Vorteile

Für die Organisationsentwicklung⁸⁰⁸ als Wandlungsprozess (vgl. dazu Vahs 2003: 319 m. H. a. weitere Quellen; Damkowski/Precht 1995: 206; Reichard 1987: 219 f.) existiert keine einheitliche Definition (vgl. Raffetseder 2001: 92 f.). Evolutionäre Ansätze im Allgemeinen (vgl. Schridde 2004: 18) und die Organisationsentwicklung im Speziellen identifizieren gleichwohl den Wandel als planbaren, langfristig ausgelegten, kontinuierlichen Prozess, in dem Mitarbeiter eigenständig und selbstreflektiv agieren. Der Fokus reicht über die Umsetzung von Lösungen hinaus, schließlich stellt die gemeinsame Planung ihre Akzeptanz und ihre engagierte Realisierung sicher (vgl. Schreyögg 2003: 517). Statt Musterlösungen sind individuelle, maßgeschneiderte und geplante Veränderungen gefordert, wozu unter Beachtung der konkreten Organisationssituation Veränderungen menschlichen Verhaltens sowie von Normen und Werten angestrebt werden (vgl. dazu u. a. Kleinfeld/Treutler 1996: 185; Klimecki/Gmür 2001: 409 f m. H. a. Schreyögg 1996). Der organisatorische Wandel (Übergang zur lernenden Organisation) setzt nämlich einen Einstellungs- und Verhaltenswandel der Organisationsmitglieder voraus (vgl. Vahs 2003: 316, 322, 335; Schridde 2005: 220), weshalb phasenübergreifende partizipative Strukturen für die OE-orientierte Veränderungsstrategie essenziell sind (vgl. Damkowski/Precht 1995: 208; 220; Kieser/Walgenbach 2003: 462 f.; Kaune 2004: 13; Thom/Ritz 2004: 109, 163; Vahs 2003: 316). Zielsetzung sind eine höhere Effektivität und humanere Arbeitsbedingungen (vgl. Kühl 2001: 82), Proaktivität (vgl. Vahs 2003: 328) und Vertrauen (vgl. Damkowski/Precht 1998b: 479, 485).

Kritische Anmerkungen

Die Langfristperspektive evolutionärer Ansätze bringt Nachteile in Form ständiger Unruhe in der Organisation (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 18 f.) und einer nachlassenden Veränderungsbe-

⁸⁰⁸ Es werden verschiedene OE-Ausprägungen unterschieden (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 582 ff.), worauf jedoch im weiteren Verlauf keine Rücksicht genommen wird. Die meisten OE-Ansätze weisen Gemeinsamkeiten auf (vgl. dazu Schreyögg 2003: 517 ff.; Müller-Stewens/Lechner 2003: 584). Der OE-Ursprung wird häufig bei Kurt Lewin gesehen, der zwischen den Phasen „unfreezing“, „moving“ und „refreezing“ unterscheidet (vgl. dazu u. a. Schreyögg 2003: 503 ff., 508 ff.). In Anlehnung an Lewin hat Schein ebenso ein dreiphasiges Modell entwickelt (vgl. dazu Schridde 2005: 223 m. H. a. Schein 2003; Jetter 2004: 223 m. H. a. Schein 2003).

reitschaft mit sich. Indem der Entwicklungsrhythmus an die Entwicklungsfähigkeit der Organisation angepasst wird (vgl. Vahs 2003: 335), werden die Organisationsmitglieder zwar nicht überfordert, doch das Reformtempo⁸⁰⁹ (zu stark) verlangsamt (vgl. Vahs 2003: 340). Der OE-Ansatz ist daher bei Handlungsdruck und Krisenerscheinungen, die eigentlich ursächlich für Veränderungsprozesse sind (vgl. Thom/Ritz 2004: 110), ungeeignet (vgl. Vahs 2003: 334 f.; Schedler 1996: 251 ff.; Dumont du Voitel 1996: 30). Die Organisationsentwicklung gilt deshalb als „Schönwettermodell“ (Schreyögg 2003: 537), zumal es sich u. U. intensiver mit Mitarbeiterbedürfnissen als mit externen Faktoren beschäftigt (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 102 f.). Die intensive Bottom-up-Orientierung ist in der Reformpraxis weder haltbar⁸¹⁰ noch vorzufinden (vgl. Kap. 3.1, 5.2.1.2, 5.5.1). Hierarchische Strukturen (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 230; Richter 1997: 52) und eine eingeschränkte Mitarbeiterbeteiligung (vgl. KGSt 1997b: 29) sind unvermeidbar, was „[...] ein deutliches Abrücken vom Demokratiekonzept des traditionellen Organisationsentwicklungs-Modells [bedeutet]“ (Naschold 1996b: 306). Des Weiteren können die Übereinstimmung der Mitarbeiter- und Organisationsinteressen (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 584; Schreyögg 2003: 536; Kaune 2004: 14) sowie die Grundprinzipien (u. a. Kompetenz, Planbarkeit) der Organisationsentwicklung angezweifelt werden (vgl. Schreyögg 2003: 537 ff.). Darüber hinaus richtet sich die Kritik⁸¹¹ an die sog. „refreezing-Phase“ des Lewin-Modells (vgl. Vahs 2003: 323), die anders als das Change Management einem dauerhaften Entwicklungsprozess entgegensteht (vgl. Damkowski/Precht 1998b: 486). Trotz evolutionärer Vorgehensweise ist also eine dauerhaft Ausrichtung angeraten (vgl. Wimmer 2003: Sp.1313; Kühl 2001: 83).

5.1.7.2.2 Radikaler Ansatz

Hintergründe und Vorteile

Sinnbild für radikale Ansätze ist das Business Process Reengineering⁸¹² (BPR), das unter Mithilfe Externer auf eine kompromisslose und schnelle Neuausrichtung der Organisation⁸¹³ setzt (vgl. Vahs 2003: 330; KGSt 1998b: 15). Daher werden BPR-Modelle als „radikale und hierarchieorientierte Veränderungsmodelle“ (Vahs 2003: 248) deklariert.

Zwar sind die Wertvorstellungen der Mitarbeiter zu beachten, doch dominiert eine strikte Top-down-Strategie (vgl. auch Schridde 2004: 18) mit wenigen partizipativen Elementen (vgl. Vahs 2003: 331). Dadurch ist diese Vorgehensweise riskanter und das Widerstandsniveau⁸¹⁴ höher (vgl. u. a. Fisch 2002b: 555 f.; Beyer 2000: 179). Widerstände, auf die nicht eingegangen wird (vgl. Vahs 2003: 331), entfallen lediglich bei einer unausweichlichen Reform (Existenzängste⁸¹⁵) (vgl. Brunner-Salten 2003: 215; Kieser/Walgenbach 2003: 407; Vahs 2003: 328), die für die Mehrzahl der Stadtverwaltungen verneint werden kann (vgl. Kap. 2.4.4). Ohne diese Bedingung sollte das BPR nicht eingeleitet werden (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 482 ff.).

⁸⁰⁹ Vgl. Kap. 5.7

⁸¹⁰ Der evolutionäre Ansatz setzt bestimmte Fähigkeiten voraus (vgl. Kap. 4.16.2.1, 5.1.2), die insbesondere die bürokratische Verwaltung nicht bietet (vgl. Reichard 1987: 220 f.)

⁸¹¹ OE-Ansätze gehen nach Veränderungen von Stabilität und Gleichgewicht aus, die wegen ökonomischer, gesellschaftlicher und technologischer Entwicklungen nicht haltbar sind (vgl. Wimmer 2003: 1312; Naschold 1996b: 305).

⁸¹² Vgl. Kap. 4.14.1

⁸¹³ Trotz BPR-Ansatz war das partizipative Element in Wuppertal relativ stark ausgeprägt (vgl. KGSt 1998b: 59 ff.), Bottom-up-Elemente wurden integriert (siehe auch Bogumil/Kißler 1998c: 55; Clasen u. a. 1996: 79; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 125). Bogumil/Kißler (1997c: 126) gehen angesichts der Radikalität des BPR von einer intensiveren Mitarbeiterbindung aus.

⁸¹⁴ Vgl. dazu Kap. 5.4.4.1.1

⁸¹⁵ Vgl. auch Kap. 5.3.5

Das BPR wird als der „[...] wirksamster, gleichzeitig aber auch anspruchsvollster Ansatz [...]“ (ebd.: 480) bezeichnet, der eine ganzheitliche Vorgehensweise sowie eine Trennung von Veränderungs- und Ruhephasen beinhaltet (vgl. Schridde 2004: 50 f.; Brunner-Salten 2003: 97). Es können u. U. größere Gewinne realisiert werden (vgl. Bogumil 1998: 141; Jetter 2004: 157), was jedoch die uneingeschränkte Führungsunterstützung voraussetzt (vgl. u. a. Vahs 2003: 330; Fisch 2002b: 555).

Kritische Anmerkungen

Immensen potenziellen Effizienzsteigerungen stehen diverse Nachteile gegenüber (vgl. Fisch 2002b: 555), weshalb das BPR bislang keine „Erfolgsstory“ (Doppler/Lauterburg 2002: 481) ist. Vielmehr brachte es oft katastrophale Ergebnisse⁸¹⁶ hervor (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 5), die u. a. auf die Vernachlässigung der weichen Faktoren im Veränderungsprozess (vgl. Vahs/Leiser 2004: 104) sowie die fehlende Planbarkeit (vgl. Vahs 2003: 333) zurückzuführen sind.

Das BPR sieht sich heftiger Kritik ausgesetzt, die sich neben den genannten Aspekten auf die Überforderung der Reformbereitschaft der Organisationsmitglieder konzentriert (vgl. ebd.: 248). Zurückzuführen ist dies auf eine strikte Top-down-Ausrichtung, einen starken Beratereinsatz (vgl. Fisch 2002b: 555), eine unzureichende Kommunikation (vgl. Vahs 2003: 332), eine schwache Partizipation und die Kostensenkungsfokussierung (vgl. u. a. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 61 f.). Leistungen der Vergangenheit werden nicht hinreichend gewürdigt (vgl. Kap. 5.8). Der nur langsam realisierbare Kulturwandel (vgl. Kap. 6) wird vernachlässigt, obgleich ein durch die Radikalität erzeugter Kulturschock undenkbar Veränderungen ermöglicht (vgl. Brunner-Salten 2003: 223; anders Schridde 2004: 51). Die Radikalität droht Mitarbeiter und Führungskräfte zu überfordern (vgl. Vahs 2003: 339; Doppler/Lauterburg 2002: 481) und einen Lernprozessen zu blockieren (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 6).

5.1.7.3 Unterschiedliche Implementier- und Konzeptionsweise

Ist die evolutionäre Implementierungsstrategie mit Bottom-up-Konzeptionselementen grundsätzlich der geeignetere Ansatz zur Reform der öffentlichen Verwaltung (vgl. Schridde 2004: 51; Stöbe-Blossey 2005: 281), kann sie aber nicht allen Herausforderungen, die ein Veränderungsprozess bietet, angemessen begegnen (vgl. Kap. 5.1.7.1, 5.1.7.2.1). Daher muss ein Weg⁸¹⁷ gefunden werden, der zum einen dem Reformwillen der Verantwortlichen - v. a. in schwierigen Zeiten - klar Ausdruck verschafft (Top-down-Ansatz) und zum anderen partizipative Elemente hinreichend aufgreift. Es ist ein situationsangepasstes⁸¹⁸ Verhältnis zwischen Top-down- und Bottom-up-Strategie zu finden, um die Vorteile beider Ansätze zu nutzen (vgl. Raffetseder 2001: 142, 222; Reichard 1987: 221 f.; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 297 f.). Verlangen v. a. Krisenzeiten ein Top-down- bzw. radikales Vorgehen - u. U. sogar eine Bombenwurfstrategie -, ist ein Wechsel auf eine Bottom-up-Strategie mit evolutionärem Charakter nach Behebung des Krisenphänomens angeraten.

⁸¹⁶ Eine Studie verweist darauf, dass mittels BPR in der Praxis in 67% der Fälle keine oder nur geringe Erfolge vorzuweisen waren. Das Kernziel der Produktivitätssteigerung wurde nur in 25% der Fälle erreicht (siehe auch Jetter 2004: 157), die Kernziele „Steigerung der Kundenorientierung“ und „Erhöhung der Prozessgeschwindigkeit“ werden ebenso häufig verfehlt (vgl. Vahs 2003: 332 m. H. a. weitere Quellen).

⁸¹⁷ Vgl. auch Kap. 5.4.4.1

⁸¹⁸ Die Implementierungs- und Konzeptionsstrategie kann bspw. je Reforminstrument variieren (vgl. dazu die Studie von Thom/Ritz 2000: 24 ff.).

5.1.7.4 Auswertungen

Konzeptionsstrategie (Frage 9.11)

Die Verwaltungsreform wird in fast Zweidritteln der Fälle top-down konzipiert, was angesichts der herausragenden Rolle der Verwaltungsführung im Reformprozess nicht verwunderlich ist. Lediglich 10,5% der Befragten nennen das Bottom-up-Verfahren (vgl. Tab. 5-19).

Konzeptionsstrategien	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%		
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O	
Bottom-up (Basis-Aufwärts)	86	10,5	0,321*				8,7	12,5	0,349							0,081		
Top-down (Spitze-Abwärts)		64,0					78,3	47,5										
Gegenstromverfahren		24,4					13,0	37,5										
Sonstige		1,2					0,0	2,5										

Tab. 5-19: Konzeptionsstrategien

Die Antworten von Reformbeauftragten und Personalratsvorsitzenden unterscheiden sich deutlich (0,321*). Während 78,3% (36) der Vorsitzenden der Personalvertretung eine Top-down-Strategie anführen, nennen diese nur 47,5% (19) der Reformbeauftragten. Letztgenannte bejahen wesentlich häufiger als Mitarbeitervertreter das Gegenstromverfahren (37,5% vs. 13,0%).

In allen EWKn dominiert die Top-down-Strategie. V. a. Teilnehmer der EWK 5 nennen diese Option (70,6%). Der Anteil des Gegenstromverfahrens nimmt tendenziell in den EWKn 5 bis 3 mit zunehmender Einwohnerschaft zu. Die Reformprozesse der Großstädte (n = 5) sind verstärkt über das Gegenstromverfahren konzipiert.

Wegen der geringen Datenmenge ostdeutscher Städte (5) wird auf einen OW-Vergleich verzichtet.

Implementierungsstrategie (Frage 9.10)

Die Verwaltungsreform ist nahezu in allen Städten (91,0%; 71) als evolutionärer Prozess angelegt. Radikale Ansätze stellen nur 6,4% (5) der Befragten fest (vgl. Tab. 5-20).

Implementierungsstrategien	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Evolutionärer Ansatz	78	91,0	0,211				85,4	97,3	0,333	86,2	84,6	100	90,9	100	0,282*	91,8	80,0
Radikaler Ansatz		6,4					9,8	2,7		13,8	7,7	0,0	0,0	0,0		6,8	0,0
Sonstige		2,6					4,9	0,0		0,0	7,7	0,0	9,1	0,0		1,4	20,0

Tab. 5-20: Implementierungsstrategien

Sowohl Reformbeauftragte als auch Personalratsvorsitzende erkennen eine Dominanz evolutionärer Ansätze. Zweitgenannte führen ihn etwas seltener an (97,3 [36] vs. 85,4% [35]). Radikale Lösungen bestätigen nur Vertreter kleinerer Städte. Evolutionäre Implementierungsstrategien dominieren in Ost (n = 5) wie West, obgleich radikale Ansätze nur westdeutsche Befragte nennen.

Anpassung der Umsetzungsstrategie (Frage 9.12)

Den zentralen Anspruch der situationsspezifischen Anpassung der Implementierungs- und Konzeptionsverfahren sehen 78,4% der Reformbeauftragten erfüllt (vgl. Tab. 5-21).

Anpassung der Umsetzungsstrategie	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	37	78.4	–					78.4	0.235	80.2	60.0	80.0	66.7	100	0.163	80.0	50.0

Tab. 5-21: Anpassung der Umsetzungsstrategie

Insbesondere Vertreter der EWK 1 (n = 3) bejahen dieses Vorgehen. Der Anteil derjenigen, die diese Anforderung verneinen, ist in den EWKn 4 und 2 überdurchschnittlich.

Die Anpassung der Vorgehensweisen steht in keiner statistisch signifikanten Beziehung mit der Ist-Analyse und der Erstellung eines Masterplans, was überrascht, da durch eine angemessene Vorbereitung besser und flexibel auf alle Eventualitäten eingegangen werden kann.

5.1.8 Ressourcen für den Reformprozess

5.1.8.1 Hintergründe und Bedeutung von Reformressourcen

Haushaltsmittel für den Reformprozess

Mit der Reform fallen zusätzliche Kosten an, die die Bildung eines Reformbudgets verlangen (vgl. KGSt 1993: 28). Dadurch kommt von Beginn an zum einen der symbolische Wert der Reform zum Ausdruck, zum anderen wird eine angemessene Reformarbeit ermöglicht (vgl. u. a. Englich/Fisch 1999: 52). Die Ressourcenausstattung ist schließlich mitentscheidend für den Projekt- bzw. Reformersfolg (vgl. ebd.: 61, 165; Ewert u. a. 2001: 6; Tebbe 2004: 146). Allerdings wird z. T. auf ein Reformbudget verzichtet, um die Reform wegen der Haushaltslage nicht zu gefährden (vgl. Richter 1997: 53), denn die Reformkosten stellen mancherorts ein unüberwindbares Hindernis dar (vgl. Schedler 1996: 171 f.). Überdies sind die Reformmittel oftmals unzureichend⁸¹⁹, was neben einer mangelnden Vorstellungskraft über den Reformaufwand (vgl. Möltgen 2001: 192) auf einen geringen politischen Stellenwert der Reform (vgl. Englich/Fisch 1999: 59, 61) zurückzuführen ist.

Das veranschlagte Reformbudget kann aufgrund der Vielzahl zu bewältigender Aufgaben und Probleme trotz gewissenhafter Planungen möglicherweise nicht ausreichen. Ein etwaiger Mehrbedarf kann - v. a. wegen der Finanzlage - die Projektarbeit gefährden (vgl. Englich/Fisch 1999: 35; Ewert u. a. 2001: 135 f.). Deshalb sollten bedarfsgerecht Mittel nachgereicht werden, was die Ernsthaftigkeit der Reformambitionen unterstreicht.

Projektbudgets

Jedem Projekt sollte ein eigenständiges Projektbudget - Projektleiter agieren dabei als Budgetverantwortliche - zur Wahrnehmung der individuellen Projektaufgaben zugewiesen werden (vgl. Ewert u. a. 2001: 15, 76). Ganzheitliche Verantwortlichkeit (vgl. Meiffert 2004: 149) sowie ein spezifisches und flexibles Agieren⁸²⁰ werden dadurch zugunsten der Erreichung der Projektziele ermöglicht. In der Praxis werden Projektbudgets allerdings nur selten bereitgestellt (vgl. Englich/Fisch 1999: 128), was seinerseits als Hinweis für eine unzureichende Freistellungsregelung gilt (vgl. ebd.: 132), da Projektbudget und Freistellung zumeist miteinander gekoppelt sind (vgl. Ewert u. a. 2001: 16).

5.1.8.2 Auswertung

Allgemeine Auswertung (Frage 3.8)

Zwar verneint nur rund ein Viertel der Befragten die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für die Verwaltungsreform, doch ist der Anteil der Ja-Angaben ebenso gering. Werden Reformmittel bereitgestellt⁸²¹, kommen die meisten Verwaltungen (88,2%) auch einem etwaigen Nachschussbedarf zumindest ansatzweise nach. Vernachlässigt wird dagegen die dezentrale Verwaltung eines Projektbudgets, die in 75% der Fälle in Gänze ausgeschlossen wird (vgl. Abb. 5-16).

⁸¹⁹ Siehe dazu Kap. 5.8.1

⁸²⁰ Vgl. Kap. 5.2.1, 5.1.6

⁸²¹ Alle rot markierten Rubriken stellen Filterfragen dar. Je nach Beantwortung dieser Frage wurden die Befragten gebeten, nähere Angaben zu machen bzw. zur nächsten Frage zu gehen.

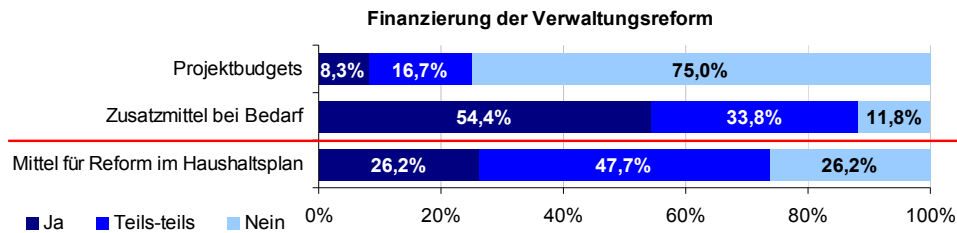


Abb. 5-16: Finanzierung der Verwaltungsreform

Die Akteursstatus steht mit der Breitstellung von Haushaltsmitteln für die Verwaltungsreform in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,337**). Personalräte verneinen diese wichtige Grundlage der Reformarbeit häufiger als Reformbeauftragte (Nein: 32,7% vs. 19,2%; Ja: 10,6% vs. 42,3%). Ebenso unterschiedlich bewertet wird der Nachschuss benötigter Reformmittel (0,375**): Reformbeauftragte bestätigen Zusatzmittel fast doppelt so oft uneingeschränkt wie Personalratschefs (38,2% vs. 70,6%). Dezentrale Projektbudgets schließen beide Akteure i. d. R. aus (vgl. Tab. 5-22).

Finanzierung der Verwaltungsreform	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	% Nein						ZH	% Nein					ZH	% Nein	
				BM	ME	MI	PR	RB	5		4	3	2	1	W		O	
Mittel im Haushaltsplan	107	26,2	0,337**				32,7	19,2	-0,149	30,2	26,3	33,3	7,7	0	0,156	24,2	50,0	
Zusatzmittel	68	11,8	0,375**				8,8	14,7	-0,189	25,9	0	6,7	0	0	0,111	12,5	0	
Projektbudgets	60	75,0	0,180				80,0	70,0	0,049	79,2	63,6	92,9	42,9	75,0	0,295	77,2	33,3	

Tab. 5-22: Finanzierung der Verwaltungsreform

Die Items korrelieren nicht mit der Stadtgröße. Die Mittelausstattung der Reform ostdeutscher Städte (n = 8) ist vermeintlich schlechter, denn die Hälfte der ostdeutschen Teilnehmer verneint Haushaltsmittel. Wegen zu geringer Fallzahlen wird auf eine weitere Analyse verzichtet.

Weitere Erkenntnisse (Nr. 2 - 9)

Der Reformabbruch⁸²² (n = 8) kann nicht auf eine ausbleibende Bereitstellung finanzieller Reformmittel zurückgeführt werden: Sowohl die Veranschlagung eines Reformbudgets im Haushaltsplan als auch der Nachschuss benötigter weiterer Mittel stehen mit dem Reformabbruch in keiner statistischen Beziehung. Sechs von acht „Reformabbrechern“ bejahen die Bereitstellung von Haushaltsmitteln.

5.2 Projektmanagement

„Projekte sind im Wesentlichen Instrumente zur Umsetzung von Veränderungen“ (Voit 2004: 54) und empfehlen sich insbesondere bei innovativen, mehrere Bereiche betreffenden, komplexen Themen (vgl. Englich/Fisch 1999: 48 f.). Vor diesem Hintergrund etablierte sich die Projektarbeit auch in der öffentlichen Verwaltung (vgl. ebd.: 21 f., 23, 185, 189), wo die „Verwaltungsreform“ ein zentrales Projektthema⁸²³ ist (vgl. ebd.: 121). Allerdings ist anzumerken, dass die Verwaltungsreform⁸²⁴ als Ganzes kein Projekt⁸²⁵ ist. Sie ist „[...] ein Programm, das durch Ableiten verschiedener einzeln durchführbarer Projekte [...] durchführbar wird“ (Ewert u. a. 2001: 13).

⁸²² Der Reformabbruch steht mit den übrigen Stellschrauben des Reformmanagements in keiner statistisch signifikanten Beziehung (vgl. Anhang#Reformmanagement_MW_Out).

⁸²³ Die Projektarbeit wird in verschiedenen Themenbereichen eingesetzt (vgl. Hopp/Göbel 2004: 172), was die hohe Zustimmung (72%) größerer Städte für die befristete Projektarbeit wiedergibt (vgl. Difu 2005a: 58).

⁸²⁴ Das Projektmanagement verleiht dem Wandel Strukturen und somit Planbarkeit und Sicherheit. Deshalb ist es auch bei Verfolgung eines OE-Ansatzes angebracht (vgl. Ewert u. a. 2001: 51, 69; Voit 2004: 54; Bogumil 1998: 141).

Aufgaben des Projektmanagements sind Planung, Steuerung und Kontrolle der Projekte (vgl. Platz 2004: 59; Jetter 2004: 175). Es ist für die reibungslose Projektarbeit unentbehrlich (vgl. Speier-Werner 2006: 178) und empfiehlt sich v. a. im Falle der ganzheitlichen Einführung der Neuen Steuerung (vgl. Raffetseder 2001: 146), um das Zusammenspiel der Reformelemente und -akteure einzustimmen (vgl. Pook/Tebbe 2005: 122). Da das Projektmanagement die Motivation und die Identifikation der Mitarbeiter beeinflusst (vgl. Ewert u. a. 2001: 59; Doppler/Lauterburg 2002: 156; Bernecker/Reiß 2002: 357) und nicht zuletzt deshalb als kritischer Erfolgsfaktor (vgl. auch Raffetseder 2001: 16) gilt, müssen sich die Verantwortlichen vorab intensiv mit dem Projektmanagement auseinandersetzen. Sind die Vorteile (vgl. dazu Jetter 2004: 180; Englich/Fisch 1999: 31 ff.), Risiken (vgl. Ewert u. a. 2001: 19 f.; Englich/Fisch 1999: 36 ff.) und Probleme (vgl. Hopp/Göbel 2004: 174 m. H. a. weitere Quellen) des Projektmanagements vielfältig, können sie nur bei Beachtung bestimmter Kriterien aktiviert bzw. vermieden werden (vgl. dazu Jetter 2004: 180). Die Projektgestaltung⁸²⁶ trägt hierzu maßgeblich bei.

5.2.1 Projektorganisation

Projektkomplexität und -anforderungen stehen der Wahrnehmung der Projektaufgaben während der regulären Arbeitszeit und innerhalb der bestehenden Strukturen entgegen (vgl. Ewert u. a. 2001: 15; Krüger/Petry 2005: 759). Dies gilt v. a. für die Verwaltungsreform, die eine Projektorganisation verlangt, „[...] wenn man in einem überschaubaren Zeitraum sichtbare Fortschritte erzielen will“ (KGSt 1993: 28). Findet die Reformarbeit in der Linie statt, leidet sie unter der Vermischung von Projekt- und Tagesgeschäft (vgl. Reichard 1987: 217; ders. 1997b: 655) sowie bestehenden Verwaltungsroutinen (vgl. Bogumil/Kißler 1997c: 125; Englich/Fisch 1999: 33; Hopp/Göbel 2004: 173). Dagegen ist die Institutionalisierung (Parallelorganisation), die auch für die Freistellung⁸²⁷ entscheidend ist (vgl. u. a. Speier-Werner 2006: 314; Englich/Fisch 1999: 67 f., 129 f.), ein klares Zeichen zugunsten der Reform (vgl. Vahs 2003: 343; Jetter 2004: 58; Beck/Fisch 2009: 114⁸²⁸). Parallelorganisationen schützen einerseits organisatorische Innovationsprozesse vor der Hierarchie und sichern andererseits die kontinuierliche Unterstützung der Hierarchie (vgl. u. a. Kleinfeld/Treutler 1996: 161; Raffetseder 2001: 71; Naschold 1993: 95). Ferner sind erfolgsentscheidende Entscheidungskompetenzen aus der hierarchischen Organisation herausgelöst und auf Projektgruppen übertragen (vgl. Raffetseder 2001: 135; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 131), womit ein besserer Informationsfluss (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 56) sowie ein höheres Maß an Anpassungsfähigkeit und Flexibilität verbunden sind (vgl. Hopp/Göbel 2004: 173 f.).

⁸²⁵ Ein Projekt - die Definitionen unterscheiden sich bisweilen in Nuancen - ist durch bestimmte Charakteristika gekennzeichnet (vgl. dazu u. a. Hopp/Göbel 2004: 172 f. m. H. a. weitere Quellen; Andersch/Belzer 2005: 183; Finken 1999: 24 ff.; Ewert u. a. 2001: 12, 16; Jetter 2004: 179).

⁸²⁶ In der vorliegenden Untersuchung konnten nicht alle Faktoren erfolgreicher Projektarbeit berücksichtigt werden (vgl. dazu Englich/Fisch 1999: 131 f.). Der Fokus richtet sich auf die in Kap. 5.2.1 bis 5.2.5 thematisierten Aspekte.

⁸²⁷ Die Freistellung (vgl. dazu auch Kap. 5.1.8, 5.3.4.2) findet die besten Voraussetzungen in der Matrixprojektorganisation und in der reinen Projektorganisation (vgl. Raffetseder 2001: 135). Anteilige und ganzheitliche Freistellung sind zu unterscheiden; sie bieten unterschiedliche Vor- und Nachteile (vgl. Ewert u. a. 2001: 63 ff.; Englich/Fisch 1999: 68). Dennoch ist davon auszugehen, dass die Freistellung, die in einem Drittel der Kommunen realisiert ist, förderlich ist. Sie korreliert positiv mit der Umsetzung der Reforminstrumente (vgl. Bogumil u. a. 2007: 108 f., 316).

⁸²⁸ Beck/Fisch (2009: 7 ff.) erfassen auf Basis von 12 Experteninterviews (Entscheidungsträger verschiedener öffentlicher Verwaltungen und Change Spezialisten) die Vorstellungen von Reformverantwortlichen über die erfolgreiche Gestaltung von Veränderungsprozessen.

5.2.1.1 Projektorganisationstypen

Es werden fünf Projektorganisationstypen⁸²⁹ unterschieden, wozu drei Standprojekttypen (reine Projektorganisation, Projekt-Einflussorganisation und Projektmatrixorganisation) und zwei daraus abgeleitete Mischformen zählen (vgl. u. a. Hopp/Göbel 2004: 177 f.; Finken 1999: 81). Die Projektorganisationstypen grenzen sich nach diversen Kriterien ab (vgl. English/Fisch 1999: 12, 15) und bieten verschiedene Vor- und Nachteile (vgl. Abb. 5-17). Die Entscheidung darüber, ob sich Projektarbeit überhaupt für die Problemlösung eignet (vgl. English/Fisch 1999: 30) und wenn ja, welcher Typ der Projektorganisation eingesetzt werden soll, hängt von den Vor-Ort-Gegebenheiten ab (vgl. Ewert u. a. 2001: 61; English/Fisch 1999: 15).

Alternative Projektorganisationsformen – Komparativer Überblick					
	Reine Projektorganisation	Projekt-Einflussorganisation	Projekt-Matrixorganisation	Auftrags-Projektorganisation	Projektmanagement in der Linie
Klare Weisungsbefugnis für Projektarbeiten	●	○	◐	◐	◐
Eignung für wichtige u. dringende Projekte	●	○	◐	◐	◐
Unabhängige Zielvorgaben	●	◐	●	●	○
Unabhängige Überwachung	○	◐	●	●	○
Problematik der Teambesetzung	○	●	●	●	●
Anpassungsproblematik für die Mitarbeiter	○	●	◐	●	●
Transparenz bzgl. Aufgabenverteilung und Verantwortung	●	○	◐	●	○
Informationsfluss	●	◐	●	●	○
Ausgleichsmöglichkeiten von Personalbelastungsspitzen	○	●	●	●	●
Flexibilität bei Veränderung der Aufgabenstruktur	◐	○	●	●	○
Gefahr der organisatorischen Verselbständigung	○	●	◐	◐	●
Sicherstellung der Übertragung von Know-how	○	●	●	●	●

● sehr positiv ◐ positiv ○ weniger positiv

Abb. 5-17: Alternative Projektorganisationsformen - Komparativer Überblick (Quelle: Finken 1999: 83 m. H. a. Rinza 1998: 123)

Reine Projektorganisation

Für die Projektdauer wird eine eigenständige Organisationseinheit gebildet, in der dem Projektmanager, der für die Erreichung der Projektziele verantwortlich und daher weisungsbefugt ist, temporär freigestelltes Personal unterstellt ist. Die reine Projektorganisation ist besonders für große, bedeutungsvolle und/oder zeitlich dringende Vorhaben geeignet (vgl. u. a. Kieser/Walgenbach 2003: 150; Hopp/Göbel 2004: 177; Finken 1999: 76; Voit 2004: 39 f.).

Aus den Charakteristika leiten sich die Vorteile ausgeprägter Handlungsfähigkeit, Reaktionsfähigkeit und Flexibilität ab (vgl. English/Fisch 1999: 13). Die Einhaltung des Kongruenzprinzips wirkt positiv (vgl. Hopp/Göbel 2004: 177): Die Koordination profitiert infolge weniger Kompetenzstreitigkeiten (vgl. Finken 1999: 76), die Planeinhaltung ist erleichtert und die Zielverfolgung klarer (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 150). Ferner ist die Identifikation der Projektmitarbeiter mit den Projektzielen stärker (vgl. Finken 1999: 76; English/Fisch 1999: 13), was ein Grund für die vermeintlich starke organisationskulturellen Wirkung ist (vgl. English/Fisch 1999: 189).

Die Nachteile sind die Kehrseite der Vorteile. Die reine Projektorganisation grenzt sich von der Linie ab (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 150), wodurch die Integration der Projektarbeit in die Linie (vgl. Raffetseder 2001: 135) wie die Wiedereingliederung des Personals (vgl. u. a. Gassmann

⁸²⁹ Zu weiteren in der Praxis vorzufindenden Projektorganisationstypen (vgl. Gassmann 2004: 14 f.; Voit 2004: 41 ff.).

2004: 14) erschwert ist, worin ein Grund für das Streben nach einer dauerhaften Existenz liegen kann (vgl. Finken 1999: 77). Ressourcen werden belastet (vgl. Englich/Fisch 1999: 13), der Aufwand fällt i. d. R. zu hoch aus (vgl. Ewert u. a. 2001: 68). Effizienz- und Kapazitätsauslastungsprobleme stellen sich ein (vgl. u. a. Gassmann 2004: 14; Kieser/Walgenbach 2003: 150).

Projekt-Einflussorganisation (Stabsstelle)

Die Primärorganisation wird um eine Stabsstelle (Projektleitung) ergänzt, die nur mit Informations- und Beratungsbefugnissen ausgestattet ist (vgl. u. a. Vahs 2003: 187; Ewert u. a. 2001: 71). Deshalb werden von der Projektleitung, die aufgrund der fehlenden Kongruenz nicht die alleinige Verantwortung für die erreichten Projektergebnisse trägt (vgl. Finken 1999: 78; Voit 2004: 37), besondere Fähigkeiten abverlangt (vgl. Englich/Fisch 1999: 14).

Ist die Flexibilität des Personals besonders groß, da es verschiedenen Projekten zugeordnet werden kann (vgl. Finken 1999: 79), was den internen Erfahrungs- und Informationsaustausch beschleunigt (vgl. Englich/Fisch 1999: 13), resultieren gravierende Nachteile aus der geringen Kompetenz und Verantwortung der Projektleitung. Dadurch wird ein immenser externer Informations- und Überzeugungsaufwand hervorgerufen. Infolgedessen sind Konflikte mit und in der Linie vorprogrammiert (vgl. Ewert u. a. 2001: 71 f.; Englich/Fisch 1999: 13). Die Abhängigkeit von der Linie bewirkt eine mangelnde Projektidentifikation (vgl. Ewert u. a. 2001: 72; Voit 2004: 37), was bei auftretenden Problemen lähmend wirkt (vgl. Finken 1999: 79). Folglich kann der Status quo insgesamt kaum aufgebrochen werden (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 149); der Anreiz zur Mitarbeit ist gering (vgl. Voit 2004: 37). Aufgrund der genannten Nachteile sollte die Projekt-Einflussorganisation nur in Ausnahmefällen gewählt werden (vgl. Ewert u. a. 2001: 72), wie z. B. bei kleineren, unstrittigen, bedeutungsloseren Projekten (vgl. Finken 1999: 79; Gassmann 2004: 14; Voit 2004: 39; Englich/Fisch 1999: 14; Kieser/Walgenbach 2003: 149).

Projekt-Matrixorganisation

Die Projekt-Matrixorganisation ist eine Kombination aus reiner Projektorganisation und Stabsstellenlösung, die die Nachteile beider Modelle auszugleichen versucht (vgl. Voit 2004: 38). Deshalb gilt sie als die praktikabelste Lösung (vgl. Englich/Fisch 1999: 14) und bevorzugte Projektorganisationsform (vgl. u. a. Finken 1999: 80; Voit 2004: 38), deren Einsatz sich bei bedeutsamen und großen Projekten empfiehlt (vgl. Ewert u. a. 2001: 68). Die Projektmitarbeiter verbleiben in der Linie, sind jedoch gleichzeitig auch den projektbezogenen Weisungen der Projektleiters unterstellt (Teil- oder vollkommene Freistellung). Die Projektleitung ist v. a. für Planung, Koordination und Evaluation der Projekte zuständig und verantwortlich, die Linie übernimmt primär die Projektabwicklung (vgl. u. a. ebd.: 73; Hopp/Göbel 2004: 177; Finken 1999: 80).

Vorteilhaft ist, dass sich Projektmitarbeiter und -leitung gleichsam verantwortlich fühlen. Indem die Projektmitarbeiter in der Linie bleiben, werden der Informationsfluss zwischen Projekt und Linie verbessert und die zielgerichtete Koordination erleichtert (vgl. Englich/Fisch 1999: 14; Ewert u. a. 2001: 74). Die Flexibilität ist ausgeprägt (vgl. Vahs 2003: 188; Finken 1999: 79), die Projektziele werden nachhaltiger verfolgt (vgl. Ewert u. a. 2001: 74). Nachteilig ist die doppelte Unterstellung, die Ressourcen belastet und Konflikte begünstigt (vgl. u. a. Finken 1999: 80; Kieser/Walgenbach 2003: 151). Die Projekt-Matrixorganisation setzt eine hohe Konfliktfähigkeit voraus (vgl. Gassmann 2004: 14), was von der bürokratischen Verwaltung nicht zu erwarten ist. Ohne ein hohes Maß an Kommunikationsfähigkeit drohen Koordinationsprobleme (vgl. Hopp/Göbel 2004: 178), sodass der Regelungsbedarf immens ist (vgl. Englich/Fisch 1999: 14).

Auftrags-Projektorganisation

Elemente der reinen Projektorganisation und der Projekt-Matrixorganisation finden sich in der Auftrags-Projektorganisation wieder. Der Projektleiter ist von einem freigestellten Projektteam umgeben, das von zuständigen Einheiten in der Primärorganisation per Auftrag ergänzt wird. Dadurch ist Know-how gesichert; die Gefahr der Entfremdung und kulturellen Abspaltung ist geringer. Dagegen wirkt ein hohes Konfliktpotenzial nachteilig (vgl. Finken 1999: 82). Die Vor- und Nachteile der reinen Projektorganisation und der Projekt-Matrixorganisation sind in abgeschwächter Form auf diesen Projektorganisationstyp übertragbar.

Projektmanagement in der Linie

Das Projektmanagement in der Linie bedeutet die Durchführung der Projektarbeit (ohne Veränderungen) in der Primärorganisation. Der Projektleiter ist Leiter der Organisationseinheit. Folglich erfolgt die Aufgabenerledigung durch ein eingespieltes Team, die Dienst- und Informationswege sind kurz. Die Know-how-Sicherung ist gewährleistet (vgl. Finken 1999: 82). Die Vorteile der Projektarbeit⁸³⁰ kommen - v. a. in der bürokratischen Verwaltung - allerdings am wenigsten zur Geltung. Tagesgeschäft und Reformarbeit vermischen sich. Darunter leidet letztlich die Projektidentifikation. Die mangelnde Interdisziplinarität schadet dem Kulturwandel, weshalb sich das Projektmanagement in der Linie letztlich nur für kleine Projekte anbietet (vgl. Ewert u. a. 2001: 70, 83).

5.2.1.2 Aufbau der Projektorganisation

Erfolgt die Reformarbeit in der Linie, ist das Hauptamt⁸³¹ zumeist die Koordinierungsstelle. Aufgrund der Erfahrungen mit Querschnittsämtern in der traditionellen Verwaltung⁸³² erscheint jedoch eine vom Alltagsgeschäft losgelöste Koordinierungseinheit wirkungsvoller (vgl. Raffetseder 2001: 220; Grömig 2001a: 17).

Die Steuerung der Projektarbeit basiert zumeist auf einem dreigliedrigen Aufbau: Lenkungsausschuss, Kernteam, Projektteams (vgl. Vahs 2003: 348; Jetter 2004: 222 f.).

Lenkungsgruppen / Lenkungsausschuss

Der Lenkungsausschuss ist das Entscheidungs- und Kontrollorgan (vgl. Ewert u. a. 2001: 85; Finken 1999: 85). Er ist Auftraggeber (vgl. Voit 2004: 49) oder vertritt diesen (vgl. Ewert u. a. 2001: 58). Die Aufgaben (vgl. dazu u. a. Englich/Fisch 1999: 61; Jetter 2004: 183; Vahs 2003: 349) sind umfangreich und geben den Rahmen erfolgreicher Projektarbeit vor. Dem Lenkungsausschuss obliegt die Definition der strategischen Ausrichtung der Projektarbeit (vgl. Speier-Werner 2006: 180; Ewert u. a. 2001: 85) sowie die Koordination und Priorisierung der Projekte (vgl. Finken 1999: 85; Voit 2004: 50). Deshalb sind bestimmte Anforderungen (vgl. dazu Englich/Fisch 1999: 61), denen ein Lenkungsausschuss hinsichtlich Zusammensetzung und Arbeitsweise genügen sollte, zu beachten (vgl. Speier-Werner 2006: 180). Auf eine politisch hochrangige⁸³³ Besetzung⁸³⁴ des Lenkungsausschusses (vgl. u. a. Pook/Tebbe 2005: 122; KGSt 1997b: 30) ist ebenso zu achten wie

⁸³⁰ Vgl. Kap. 5.2.1

⁸³¹ Die Umfragen des DSt 1996, 1998 und 2000 bringen einen Bedeutungsgewinn zentraler Steuerungsgremien hervor (vgl. Grömig 2001b: 16 f.; Grömig/Gruner 1998: 585), die mehrheitlich - v. a. von größeren Städten - angeführt werden (vgl. Grömig 2001a: 17; Bogumil u. a. 2007: 108).

⁸³² Vgl. Kap. 3.1.3

⁸³³ Eine hochkarätige Zusammensetzung hat keinen positiven Effekt, wenn die ranghohen Entscheidungsträger reformunwillig sind (vgl. Kap. 5.5). Erfahrungen aus der Schweiz belegen dies (vgl. Ritz 2003: 358).

⁸³⁴ Die Besetzung ist in der Praxis oftmals unzureichend: Beschäftigtenvertretung (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 20 m. H. a. Wiechmann/Kißler 1997: 83 ff.) und Politik (vgl. Grömig 2001b: 16; Grömig/Gruner 1998: 586) sind zugunsten des mittleren Managements (v. a. Vertreter der Querschnittsämter) unterrepräsentiert (vgl. Göbel 1999: 190 f.).

auf einen angemessenen Mix aus Betroffenen und Entscheidungsträgern (vgl. Ewert u. a. 2001: 88; Finken 1999: 85). Dadurch wird das Commitment von gesichert (vgl. Speier-Werner 2006: 180), der Veränderungswille vermittelt (vgl. Ewert u. a. 2001: 85; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 94) und letztlich die Realisierung innovativer Konzepte gefördert (vgl. Bogumil u. a. 1998: 232).

Kernteam / Projektlenkungsgruppe / Projektleitung

Das Kernteam meint i. w. S. die Projektleitungen (vgl. dazu Ewert u. a. 2001: 75, 88), die um weitere unterstützende Führungskräften (vgl. Vahs 2003: 349), Organisationseinheiten (z. B. zentraler Steuerungsdienst) oder Akteure ergänzt werden. Die Anforderungen an sowie die Aufgabengebiete von Projektleitung⁸³⁵ und Kernteam sind deckungsgleich, die Aufgaben (vgl. dazu u. a. Jetter 2004: 184; Finken 1999: 90 ff.; Voit 2004: 46) sind vielfältig.

Projektteam

Projektteams sind mit der operativen Projektarbeit betraut (vgl. Englich/Fisch 1999: 6). Deshalb sollten Projektteams, deren Anzahl überschaubar sein (vgl. Raffetseder 2001: 136) und Zusammenarbeit funktionieren sollte (vgl. Finken 1999: 94; Müller 2004: 83), über alle Phasen hinweg an der Reformarbeit beteiligt sein (vgl. Voit 2004: 52). Allerdings sind sie tatsächlich primär für die Maßnahmenumsetzung zuständig (vgl. Vahs 2003: 349).

5.2.1.3 Auswertungen

Projektorganisationstypen

Reformbeauftragte und Personalratsvorsitzende führen verschiedene Projektorganisationsmodelle (Frage 9.3) an. Am weitesten verbreitet ist das Projektmanagement in der Linie (28,7%), gefolgt von der Stabsstellenlösung (24,1%) und der Auftragsprojektorganisation (21,8%). Somit findet das Projektmanagement überwiegend in speziellen Organisationsformen statt (vgl. Abb. 5-18).

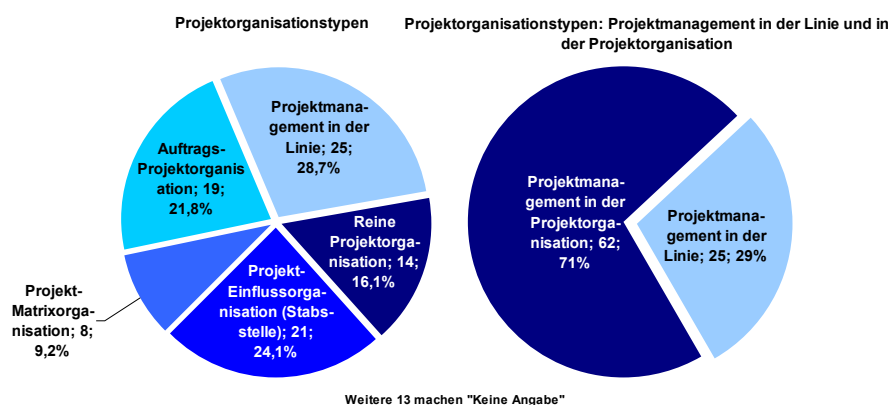


Abb. 5-18: Projektorganisationstypen

Reformbeauftragte und Personalratsvorsitzende machen unterschiedliche Angaben: Nennen erstgenannte vermehrt die Projekt-Einflussorganisation und das Projektmanagement in der Linie, weisen zweitgenannte vermehrt die Auftrags-Projektorganisation aus. Je nach Stadtgröße kommen unterschiedliche Projektorganisationstypen zum Einsatz. Insbesondere in den EWKn 5 und 3 findet das Projektmanagement überdurchschnittlich oft in der Linie statt (vgl. Tab. 5-23).

⁸³⁵ Kap. 5.2.2.1 befasst sich mit der Zusammenstellung der Projektteams, wozu auch eine adäquate Projektleitung zählt.

Projektorganisationstyp	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Reine Projektorganisation	87	16,1	0,311 **				19,0	13,3	0,495*	9,1	25,0	25,0	15,4	0,0	0,191	15,0	28,6
Projekt-Einflussorganisation		24,1					14,3	33,3		27,3	12,5	25,0	23,1	40,0		22,5	42,9
Projekt-Matrixorganisation		9,2					9,5	8,9		3,0	37,5	5,0	0,0	0,0		10,0	0,0
Auftrags-Projektorganisation		21,8					33,3	11,1		27,3	12,5	10,0	30,8	40,0		22,5	14,3
Linie		28,7					23,8	33,3		33,3	12,5	35,0	30,8	20,0		30,0	14,3
Primär- vs. Parallelorganisation (% Parallelorganisation)	87	71,3	0,105				76,2	66,7	0,186	66,7	87,5	65,0	69,2	80,0	0,094	70,0	85,7

Tab. 5-23: Projektorganisationstyp

Auf ein OW-Vergleich wird wegen der geringen Anzahl ostdeutscher Teilnehmer (n = 7) verzichtet.

Dreigliedriger Projektorganisationsaufbau (Frage 9.4)

Dreiviertel der Reformbeauftragten bestätigen eine dreigliedrige Projektorganisation, die alle Vertreter der EWKn 4, 2 und 1 sowie der ostdeutschen Städte (n = 3) anführen (vgl. Tab. 5-24).

Dreigliedrige Projektorganisation	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	43	74,4	–					74,4	0,359	58,8	100	71,4	100	100	0,159	72,5	100

Tab. 5-24: Dreigliedrige Projektorganisation

5.2.2 Gestaltung der Projektarbeit

5.2.2.1 Zusammenstellung der Projektteams

Projektteams sind „[...] der eigentliche Träger und Motor der operativen Projektaktivitäten“ (Lechler/Gemünden 1998: 444). Sie bilden „[...] das Bindeglied zur Gesamtorganisation und sind für die Akzeptanz und die Funktionalität des Veränderungsprozesses von entscheidender Bedeutung“ (Vahs 2003: 349). Ihre Zusammenstellung ist Erfolgsfaktor des Projekt- (vgl. English/Fisch 1999: 70; Ewert u. a. 2001: 55, 59; Doppler/Lauterburg 2002: 161; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 130) und somit des Reformerfolges, sodass sie mit Bedacht vorzunehmen ist. Damit werden bereits zu Projektbeginn die Weichen für den Erfolg gestellt, da sich die Projektgruppenbesetzung de facto nicht mehr korrigieren lässt (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 163 f.) und der Versuch der nachträglichen Abberufung für Unruhe sorgen würde (vgl. English/Fisch 1999: 72). Dennoch wird der hohe Stellenwert der Zusammenstellung der Teams in der Praxis allzu oft vernachlässigt (vgl. ebd.: 76 f., 86; Speier-Werner 2006: 330; Finken 1999: 93).

Mitarbeiter und Promotoren

Viele Projektgruppen sind Führungskräfte dominiert, sodass ihre Interessen im Fokus stehen (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 22; Speier-Werner 2006: 91). Stattdessen ist unter Berücksichtigung der Projektpromotoren⁸³⁶ (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 318) auf eine nachvollziehbare (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 286), mehrwertbringende Mitarbeiterbeteiligung zu achten (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 155). Neben der fachlichen Eignung zählen hierzu der informelle Status (vgl. Kaune 2004: 19 f.), das soziale Netzwerk (vgl. Labianca 2005: 17) und die betriebliche Erfahrung (vgl. Vahs 2003: 304; English/Fisch 1999: 74). Die Anforderungen variieren situativ, sodass eine dynamische Gruppenzusammensetzung angeraten ist (siehe auch Ewert u. a. 2001: 84).

⁸³⁶ Diese lassen sich unterscheiden in Macht-, Sozial-, Fach- und Prozesspromotoren (vgl. u. a. Hauschildt/Salomo 2008: 169 ff.; Jetter 2004: 198; Thom/Ritz 2004: 120 ff.; Schridde 2004: 27; Kaune 2004a: 20 ff.).

Einerseits sollte die Mitarbeit freiwillig⁸³⁷ (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 286; Andersch/Belzer 2005: 188), andererseits unabhängig vom „Zufalls- und Lustprinzip“ (Rienaß 1998: 105) sowie von Entbehrlichkeiten sein (vgl. Finken 1999: 77; Englich/Fisch 1999: 49, 86; Doppler/Lauterburg 2002: 161). Somit ist ein Spannungsverhältnis zwischen Zwangsabstellung und Drucksituation zu meistern.

Interdisziplinarität und Heterogenität

Verbietet sich die Ausgrenzung bestimmter Gruppen oder Personen(typen) aus Gründen der Innovativität und Kreativität (vgl. u. a. Doppler/Lauterburg 2002: 439; Geschka 2004: 157), sind Externe (vgl. Fisch 2002b: 580), Arbeitsplatzunzufriedene (vgl. Büssing 2003: Sp.469 f.) und Bedenkensträger (vgl. Finken 1999: 93 f.) einzubeziehen, um Akzeptanz zu sichern (vgl. KGSt 1998a: 55), Widerstände zu vermeiden (vgl. KGSt 2002c: 32) sowie Hinweise zur Vermeidung von Fehlern und zur Verbesserung des Gesamtergebnisses zu erschließen. Davon profitiert die Umsetzung der Projektergebnisse (vgl. AK „Organisation“ 1996: 663), sodass die Vorteile homogener Projektgruppen (vgl. dazu Englich/Fisch 1999: 53, 73) mehr als kompensiert werden.

Qualifikation (vgl. dazu auch Kap. 5.1.2.4)

Die Projektmitglieder müssen besondere Qualifikationen aufweisen (vgl. Englich/Fisch 1999: 8; Finken 1999: 127), die bedeutender als die Hierarchie sein sollten (vgl. Ewert u. a. 2001: 60; Doppler/Lauterburg 2002: 161) und sich kontinuierlich ändern können (vgl. Jetter 2004: 198 f.; Finken 1999: 70). Neben der fachlichen Qualifikation⁸³⁸ sind methodische und soziale Kompetenzen erforderlich (vgl. Kap. 5.1.2.3, 5.1.2.4), die einen besonderen Stellenwert für die Besetzung der Projektleitung haben (vgl. Englich/Fisch 1999: 8, 10, 194; Ewert u. a. 2001: 83), da das Führungsverhalten (siehe auch „Projektleitung“) erfolgsentscheidend ist (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 153).

Gruppengröße

Gruppen sollten so viele Mitglieder wie nötig und so wenige wie möglich zählen. Die Gruppengröße orientiert sich an der Organisationsgröße und dem zu bearbeitenden Thema (vgl. Englich/Fisch 1999: 70 f.). Sie kann im Projektverlauf variieren, wobei sie stets unter zehn Personen liegen sollte (vgl. Jetter 2004: 198; Englich/Fisch 1999: 70; Ewert u. a. 2001: 85; Doppler/Lauterburg 2002: 317; Voit 2004: 52), womit sich Nachteile zu großer Gruppen vermeiden lassen (vgl. dazu Englich/Fisch 1999: 71; Doppler/Lauterburg 2002: 434; Jetter 2004: 198; Raffetseder 2001: 136).

Projektleitung

An die Projektleitung stellen sich besondere Anforderungen (vgl. Englich/Fisch 1999: 74 f., 77; Ewert u. a. 2001: 75; Andersch/Belzer 2005: 188). Fehlgriffe sind wegen ihrer bedeutenden Position zu vermeiden: Eine überlegte Besetzung der Projektleitung macht „[...] in der Praxis oft den Unterschied zwischen Erfolg und Misserfolg [...] aus“ (Doppler/Lauterburg 2002: 164; ähnlich Meiffert/Kesting 2004: 187) und begünstigt die Umsetzung der Reformergebnisse (vgl. Ritz 2003: 358).

Der Promotorenaspekt wiegt bei der Rekrutierung der Projektleitung besonders schwer. Die Projektleitung muss „[...] entweder in der Hierarchie oder aufgrund ihrer Persönlichkeit informell eine Stellung einnehmen [...]“ (KGSt 1996c: 22). Autorität ist gefordert, die Einflussmöglichkeiten und Kenntnisse über die Machtstrukturen verlangt (vgl. Englich/Fisch 1999: 76). Um die Teammitglieder zu motivieren bedarf es ferner neben der Identifikation mit den Reform- bzw. Projektzielen (vgl.

⁸³⁷ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.4.1

⁸³⁸ Mit Ausnahme persönlichkeits- und verhaltensbezogener Voraussetzungen (vgl. dazu u. a. Englich/Fisch 1999: 40 f., 72 f.; Jetter 2004: 200) können alle weiteren benötigten Kompetenzen über Qualifizierungsmaßnahmen erworben werden (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 163).

Ewert u. a. 2001: 78) besonderer Fähigkeiten, die v. a. im methodischen und sozialen Bereich vertortet sind (vgl. dazu u. a. Englich/Fisch 1999: 14; Finken 1999: 88; Ewert u. a. 2001: 78, 81; Kaune 2004: 45; Meiffert/Kesting 2004: 184, 187). Die Projektleitung muss im Gegensatz zu „normalen“ Projektmitarbeitern die notwendige Qualifikation (vgl. Kap. 5.1.2.3, 5.1.2.4) - zumindest partiell (siehe „Qualifikation“) - von Beginn an mitbringen (vgl. KGSt 1996c: 22; Englich/Fisch 1999: 193).

5.2.2.2 Beteiligung an der Projektarbeit

*Beteiligung von Bürgern / Externen*⁸³⁹

Projektgruppen sollten neben internen Vertretern auch externe Experten umfassen (vgl. Ewert u. a. 2001: 14; Fisch 2002b: 580; Fiedler 2001b: 313), die sowohl aus dem öffentlichen als auch aus dem privaten Bereich kommen können (vgl. dazu exemplarisch Naschold 1997b: 112; ders. 1996b: 300 f.). Erfahrung und Neutralität sprechen für die Einbindung von Externen (vgl. Speier-Werner 2006: 120), die infolge ihrer Distanz überdies kritische Frage stellen sowie neue Ideen und Sachverstand einbringen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 477). V. a. die Einbeziehung der Bürgerschaft kann positiven Druck auf das Reformengagement erzeugen (vgl. Speier-Werner 2006: 143 f.) und die Legitimation der Reformarbeit aufwerten (vgl. Bogumil 1997: 41), was schließlich die Umsetzung und Akzeptanz der Reformergebnisse unterstützt.

*Beteiligung der Beschäftigtenvertretung*⁸⁴⁰

Die Beschäftigtenvertretung muss angemessen⁸⁴¹ an der Projektarbeit partizipieren. Wegen ihrer unterschiedlich entwickelten Vetopositionen könnte sie andernfalls die Reformarbeit behindern. Dies trifft v. a. auf die Personalvertretung zu, deren Beteiligung anders als die der Mitarbeiter⁸⁴² rechtlich reglementiert ist (vgl. dazu Palm 2005a: 298 f.; KGSt 1997b: 11; Hibbeler 2006: 181 f.).

Die Beteiligung der Personalvertretung sollte freiwillig⁸⁴³ über den gesetzlichen Rahmen⁸⁴⁴ hinaus gehen (vgl. Englich/Fisch 1999: 86 f.), denn „[für] Reformvorhaben wie das NSM reichen die Bestimmungen zur Mitbestimmung und Mitwirkung nicht aus“ (KGSt 1997b: 30; siehe auch Kleinfeld/Treutler 1996: 236). Eine engere Zusammenarbeit fördert stattdessen kooperative Ergebnisse (vgl. Reiners 2003: 26; KGSt 1997b: 29), indem wichtige Informationskanäle erschlossen (vgl. ebd. 2002: 473 f.) und Multiplikatoreneffekte (vgl. Englich/Fisch 1999: 50) erzielt werden. Durch die frühzeitige⁸⁴⁵ Zusammenarbeit „[...] werden die Arbeitnehmerinteressen von Anfang in die Entscheidungsprozesse integriert und zeitaufwändige Nachverhandlungen entfallen“ (Kaune 2004:

⁸³⁹ Vgl. dazu auch Kap. 4.10.1, 5.1.5

⁸⁴⁰ Es wird beabsichtigt von Beschäftigtenvertretung gesprochen. Eine Unterscheidung nach Personalvertretung, Gleichstellungs- oder Behindertenbeauftragten o. Ä. unterbleibt (vgl. dazu Palm 2005a: 299, 301).

⁸⁴¹ Hierbei sind die eingeschränkten zeitlichen und personellen Ressourcen sowie Fachkompetenzen zu beachten, wodurch eingestandene Rechte nicht vollkommen genutzt werden können (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 96; Bogumil u. a. 2007: 111; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 69) und sogar Spannungen zwischen Mitarbeitern und Personalrat denkbar sind (vgl. Herbing 2004: 372). Lösungsmöglichkeiten bestehen u. a. in einer ausgedehnten Freistellungspolitik, einer Arbeitsteilung von Personalvertretung (Lenkungsausschuss) und Mitarbeiterschaft (Projektgruppen) (vgl. Bogumil u. a. 1998: 235) sowie einer Qualifizierungsoffensive (vgl. Kap. 5.1.2.3, 5.1.2.4).

⁸⁴² Vgl. dazu Kap. 5.3.3.1.1

⁸⁴³ In der HBS-Studie wird die Beteiligung im Rahmen des Landespersonalvertretungsgesetzes am häufigsten genannt. Erst an zweiter Stelle kommt die Vertretung in Lenkungsgremien. Womöglich deshalb schätzt die Personalvertretung ihren Einfluss auf die Modernisierung überwiegend (über 60%) als (sehr) gering ein. Umso besser die Personalvertretung an der Projektarbeit beteiligt wird, desto besser stuft sie ihren Einfluss ein (vgl. Bogumil u. a. 2007: 112).

⁸⁴⁴ Bogumil/Kißler (1995: 414; 1998b: 11) skizzieren, dass nahezu alle Reformmaßnahmen das Beteiligungsrecht des Personalrates berühren (vgl. dazu eingehend auch Palm 2005a: 298 f.) und ihm formal Mitsprache gewährleisten.

⁸⁴⁵ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.1.1, 5.1.1.3

51), Lähmungen infolge der Ablehnung⁸⁴⁶ erarbeiteter Projektergebnissen wird vorgebeugt (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 353, 473 f.; Englich/Fisch 1999: 87).

Projektleitung durch Mitarbeiter

Die Projektleitung sollte hierarchiefrei festgelegt werden (vgl. Ewert u. a. 2001: 75), was die Mitwirkungsmotivation steigert und die Offenheit in der Projektarbeit garantiert (vgl. Englich/Fisch 1999: 74). Fernerhin ist eine stärkere Berücksichtigung der Mitarbeiterinteressen denkbar, die Gestaltungskraft der Mitarbeiter gegenüber Führungskräften nimmt vermeintlich zu (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 83 f.). Von der Projektleitung durch Mitarbeiter geht eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung aus, die das neue Selbstverständnis der Stadtverwaltung, die einen eigenverantwortlichen, kreativen Mitarbeiter verlangt, unterstützt. Allerdings ist die Führung durch Mitarbeiter nicht selbstverständlich (vgl. Kap. 5.2.2.1), weshalb es der Unterstützung der Verwaltungsführung bedarf (vgl. Englich/Fisch 1999: 60).

Politik in Projektgremien

Die Vorteile der Projektarbeit⁸⁴⁷ sollten auch in der Nahtstelle von Verwaltung und Politik genutzt werden. „Neue Formen der Kooperation zwischen Politik und Verwaltung [...] können dazu beitragen, dass die Verwaltungsreform als Gemeinschaftsaufgabe aufgefasst wird“ (Weiß 2002: 79 m. H. a. Klages 1995: 223). Die aktive Mitgestaltung der Ratsmitglieder⁸⁴⁸ ist gefordert (vgl. Speier-Werner 2006: 206): Sie macht ein Scheitern unwahrscheinlicher (vgl. Möltgen 2001: 167; Frischmuth 2001b: 92) und baut einem Verlust des Kooperationswillens im Alltagsgeschäft vor (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 32).

Kommunikation der Projektarbeit

Es können zum einen nicht alle Reformbeteiligten gleichermaßen aktiv in die Projektarbeit eingebunden sein, zum anderen muss innerhalb des Projektmanagements⁸⁴⁹ regelmäßig Bericht erstattet werden. Deshalb ist die Kommunikation des aktuellen Status quo der Projektarbeit (vgl. dazu Englich/Fisch 1999: 128) wichtig, um die Steuerungsakteure und Vetospieler auf dem Laufenden zu halten. Hiervon kann die spätere Umsetzung abhängen, schließlich ist „[...] ein funktionierendes Informationsmanagement Schlüssel zum Projekterfolg“ (Andersch/Belzer 2005: 191).

⁸⁴⁶ Zwar kann die Personalvertretung in inneradministrativen Angelegenheiten selbst Initiative ergreifen und Maßnahmen beantragen, doch ist das Personalvertretungsrecht als Arbeitnehmerschutz ausgelegt (vgl. Palm 2005a: 298 f.). Dies zeigt sich auch in der späten Beteiligung der Personalvertretung, die der Trennung in beteiligungsfreie verwaltungsinterne Vorbereitung und mitbestimmungspflichtige Umsetzung geschuldet ist. Die Nicht-Beteiligung der Personalvertretung in den frühen Phasen ist kritisch zu werten, weil spätestens bei der Implementierung der Reforminstrumente ihre ständige Mitarbeit zwingend ist (vgl. Bogumil/Kißler 1995: 414) und negativ Effekte für die Implementierung zu erwarten sind (vgl. auch Andersch/Belzer 2005: 186). Darüber hinaus tragen die phasen- und themenweise Beteiligung dazu bei, dass der Personalvertretung der Blick für das Ganze fehlt (vgl. Palm 2005a: 299 f.).

⁸⁴⁷ Vgl. Kap. 5.2

⁸⁴⁸ Die Mitwirkung der Politik an der Projektarbeit ist unterentwickelt (vgl. Henneke 1997: 275; Frischmuth 2001b: 91 f.; Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 28), die Politik wird tlw. ausgegrenzt (vgl. Kap. 5.3.6, 5.2.1.2).

⁸⁴⁹ Da die wesentlichen Reformakteure - hierzu zählen Personalvertretung, Vertretungskörperschaft und Bürgermeister - nicht allorten operativ mitwirken oder in den entsprechenden Projektgremien vertreten sind (vgl. Kap. 5.2.1.2), sind Reformberichte nicht unweigerlich mit Projektberichten gleichzusetzen. Gleichwohl entsprechen sich beide Berichtsarten bzgl. der Anforderungen wie Berichtsrythmus, -art, -anlass, oder -aufbereitung (vgl. Kap. 4.8.2.3).

5.2.2.3 Auswertung

5.2.2.3.1 Zusammenstellung der Projektteams

Allgemeine Auswertung (Frage 9.8)

Die Projektgremien sind nach Ansicht von ca. Zweidritteln der Befragten nach reformkonformen Kriterien besetzt (Antwortoptionen 1 und 2). Weniger als 15% hegen Zweifel (vgl. Abb. 5-19).

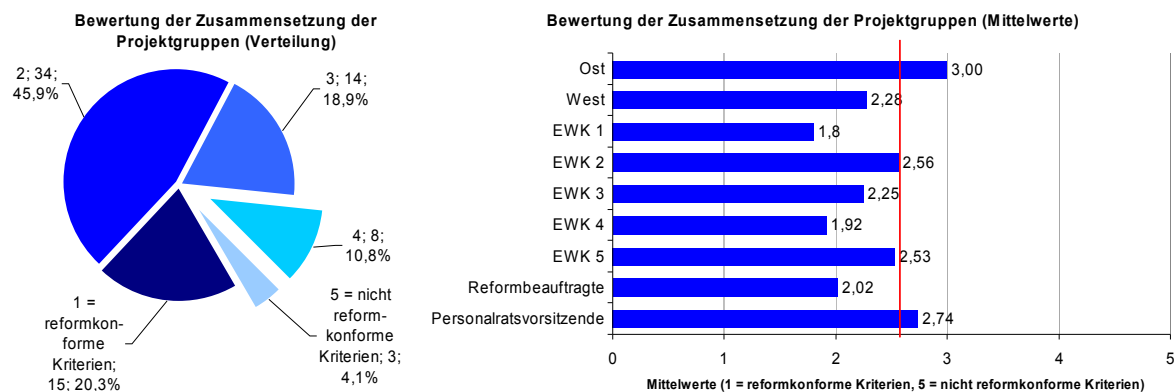


Abb. 5-19: Bewertung der Zusammensetzung der Projektgruppen

Der Akteursstatus steht mit der Bewertung der Zusammensetzung der Projektgruppen in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,356*). Personalratsvorsitzende urteilen kritischer als Reformbeauftragte (2,74 vs. 2,02). 9 der 11 Teilnehmer, die unpassende Auswahlkriterien feststellen, sind Personalratsvorsitzende (vgl. Tab. 5-25).

Zusammensetzung der Projektgruppen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
1 = sehr angemessen; 5 völlig unangemessen	74	2,32	0,356*				2,74	2,02	-0,137	2,53	1,92	2,25	2,56	1,80	0,241	2,28	3,00

Tab. 5-25: Zusammensetzung der Projektgruppen

Die Projektgruppenzusammensetzung korreliert nur schwach mit der Stadtgröße. Westdeutsche Akteure werten wesentlich freundlicher (2,28 vs. 3,00) als ihre ostdeutschen Pendanten (n = 5).

5.2.2.3.2 Beteiligung bestimmter Akteure an der Projektarbeit

Wird die Beteiligung der Mitarbeiter an der Projektleitung (Frage 9.5) zumeist bestätigt (55,2% wählen „Trifft (voll) zu“), ist die Mitwirkung Externer an der Projektarbeit selten (< 10%). Sehr positiv zu werten ist die eingehende (> 75%) Beteiligung der Beschäftigtenvertretung (vgl. Abb. 5-20).

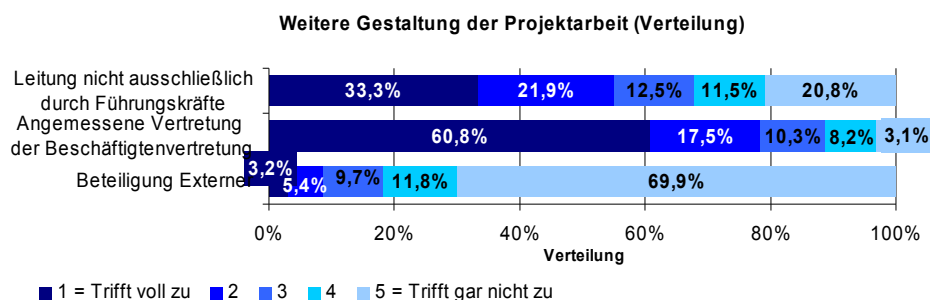


Abb. 5-20: Weitere Gestaltung der Projektarbeit

Die Zustimmung der Personalratsvorsitzenden ist stets geringer als die der Reformbeauftragten. Dies gilt zuvorderst für die Beteiligung der Beschäftigtenvertretung an der Projektarbeit (2,02 vs. 1,42**; 0,305*) und die Projektleitung durch Mitarbeiter (2,02 vs. 1,42*) (vgl. Tab. 5-26).

Weitere Gestaltung der Projektarbeit	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Leitung nicht nur durch Führungskräfte	96	2,65	0,237				2,96	2,26	-0,064	2,71	2,75	2,57	2,69	2,00	0,252	2,60	3,13
Angemessene Beteiligung der Beschäftigtenvertretung	97	1,75	0,305*				2,02	1,42	-0,095	1,93	1,81	1,68	1,23	1,80	0,263	1,69	2,50
Beteiligung Externer	93	4,40	0,213				4,49	4,28	-0,194	4,55	4,63	4,14	3,92	4,80	0,243	4,45	3,88

Tab. 5-26: Weitere Gestaltung der Projektarbeit

Die Stadtgröße korreliert nicht mit den drei Items. Ostdeutsche Vertreter (n = 8) beurteilen die Einbindung der Beschäftigtenvertretung in die Projektarbeit und der Mitarbeiter in die Projektleitung merklich kritischer als westdeutsche Teilnehmer (1,69 vs. 2,50 bzw. 2,60 vs. 3,13).

Fraktionsführer werten die aktive Projektbeteiligung der Politik (Frage 9.6) zurückhaltend, was zuvorderst für Vorsitzende der Minderheitsfraktion gilt (3,41 vs. 2,72*). Sie mahnen viermal öfter eine unzureichende Beteiligung als Mehrheitsfraktionsführer an (vgl. Abb. 5-21).

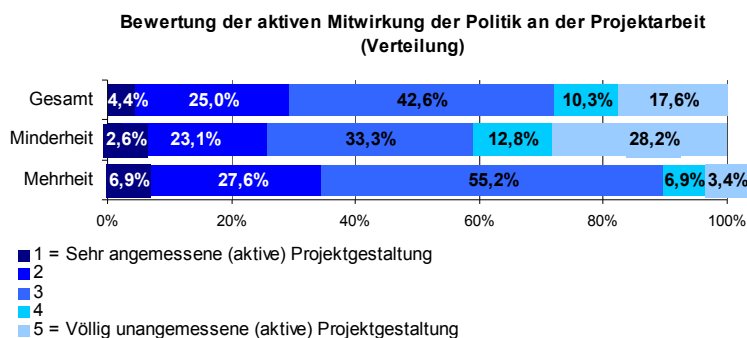


Abb. 5-21: Bewertung der aktiven Mitwirkung der Politik an der Projektarbeit

Die OW-Variable prägt die Bewertung ebenso wenig wie die Stadtgröße (vgl. Tab. 5-27).

Aktive Projektbeteiligung der Politik	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
1 = Sehr angemessen, 5 = völlig unangemessen	68	3,12	0,343		2,72	3,41			-0,007	3,14	2,91	3,69	2,90	2,50	0,291	3,08	3,33

Tab. 5-27: Aktive Projektbeteiligung der Politik

5.2.2.3.3 Kommunikation der Reformarbeit

Vorsitzende der Minderheitsfraktion und des Personalrates werden z. T. nicht über die Reformarbeit informiert (Frage 9.7). Die Antwortoption „Nie“ wird ausschließlich von ihnen gewählt. Bürgermeistern wird am häufigsten Bericht erstattet (im Durchschnitt monatlich). Werden Minderheitsfraktionen Informationen vorgelegt, dann kaum seltener als den Mehrheitsparteien (vgl. Abb. 5-22).

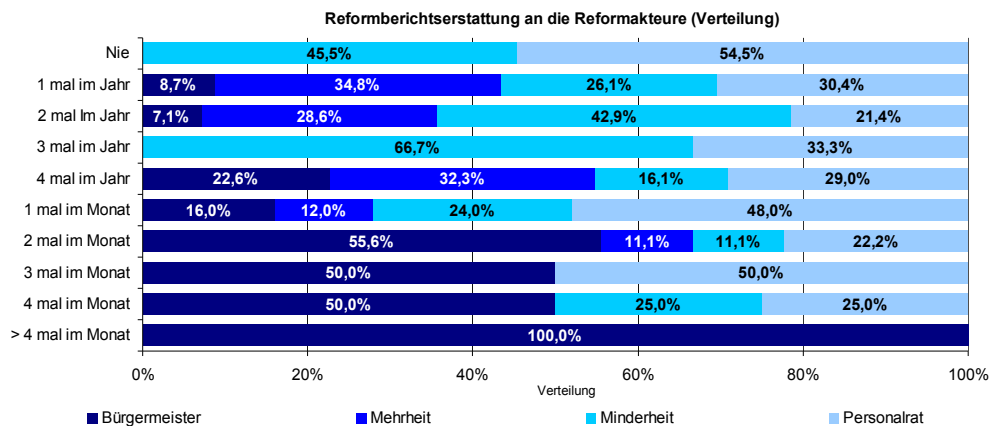


Abb. 5-22: Reformberichterstattung an die Reformakteure

Unter dieser Voraussetzung ist die Personalvertretung (viermal im Jahr) besser in das Informationssystem⁸⁵⁰ eingebunden als die politischen Vertreter (vgl. Tab. 5-28).

Reformberichte	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Berichtshäufigkeit	131	3x Jahr	0,413*	1x Monat	3x Jahr	3x Jahr	4x Jahr		0,005	3x Jahr	4x Jahr	3x Jahr	4x Jahr	3x Jahr	0,017	3x Jahr	4x Jahr

Tab. 5-28: Reformberichte

Die Angaben unterscheiden sich nach Stadtgröße und Ost-West nicht.

5.2.3 Projektsteuerung

5.2.3.1 Bedeutung und Hintergründe der Projektsteuerung

Die Projektsteuerung, die den Gegenpart zur Projektplanung darstellt, gewährleistet die dauerhafte Koordination des Reformgeschehens und trägt somit zu einem dauerhaften Veränderungserfolg bei. Hierbei sind einerseits partizipative Beeinflussungsinstrumente wegen der Förderung neuer Verhaltensmuster gewinnbringend (vgl. Vahs 2003: 344), andererseits wegen der organisationskulturellen Ausgangsbedingungen bedenklich (vgl. Fisch 2002b: 577).

Im Tagesgeschäft

Die Einbettung der Projektsteuerung in die Primärorganisation ist möglich (vgl. Kap. 5.2.1), sodass traditionelle Steuerungsverfahren (z. B. Weisungen, Dienstversammlung) auch in der Projektarbeit zum Einsatz kommen. Aufgrund der geringen Veränderungen gegenüber dem Ausgangszustand, der überdies einem innovativen Projektablauf nicht zuträglich ist, werden hiervon (zumindest anfänglich) keine positiven Projektimpulse erwartet (vgl. auch Ewert u. a. 2001: 87; Doppeler/Lauterburg 2002: 99).

Projektstatusberichte

Projektstatusberichte sind typische Elemente der Projektarbeit. Sie werden von der Projektleitung erstellt und sind Teil des Projektcontrolling (vgl. Ewert u. a. 2001: 78). Die Inhalte sind vielfältig (vgl. Jetter 2004: 192) und können in ein Projektberichtswesen, das die einzelnen Status der Teilprojek-

⁸⁵⁰ Die Häufigkeit der Reformberichterstattung korreliert signifikant mit der Bewertung der Informations- und Kommunikationshäufigkeit (Frage 6.5_5), dem Kommunikationsindex (0,321**) und der Bewertung der passiven Beteiligung im Phasenbezug (Index: 0,415**).

te, Arbeitspakete, Aktivitäten auswertet und aufbereitet, überführt werden. Die Projektverantwortlichen werden somit über den aktuellen Stand der Projektarbeit informiert (vgl. auch Kap. 4.8.2.3).

Controlling- und Kennzahlensysteme (Projektcontrolling)

Aufgabe⁸⁵¹ des Projektcontrolling, das genauso wie das Verwaltungscontrolling diverse Inhalte abdeckt (vgl. u. a. Gassmann 2004: 19; Platz 2004: 80), ist die Planung, Steuerung und Kontrolle der Projektaktivitäten (vgl. Finken 1999: 37). Die Projektergebnisse werden dadurch objektiviert (vgl. ebd.: 116), denn es informiert unter gleichzeitiger Beachtung von Leistung, Termine, Kosten und Ressourcen (vgl. Gassmann 2004: 23; Ewert u. a. 2001: 142) über den Grad der Zielerreichung und die Arbeitsqualität (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 318). Daher ist das Projektcontrolling für eine erfolgreiche Projektarbeit unerlässlich (vgl. KGSt 2002c: 32), jedoch leidet es unter unklaren und widersprüchlichen Projektzielen (vgl. Gassmann 2004: 21 f.).

Mitarbeitergespräche

Mitarbeitergespräche im Kontext des Projektmanagements meinen „[...] eine planvolle und zielorientierte Kommunikation des Projektleiters mit einem Mitarbeiter unter vier Augen“ (Meiffert 2004: 147). Wie in der Primärorganisation bieten sich hierzu unter Beachtung diverser Gütekriterien verschiedene Anlässe. Insgesamt werden bereits während des Reformprozesses positive Effekte erwartet (vgl. Kap. 4.11.3), da Mitarbeitergespräche - je nach Projektorganisationstyp - eine direkte, intensive Kommunikation zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter aufbauen (vgl. KGSt 2002c: 30) und dadurch zur Verbreitung der Reformbotschaft beitragen (vgl. Bernecker/Reiß 2002: 356). Ihr Einsatz in der Projektarbeit erleichtert⁸⁵² womöglich die Einführung in der Primärorganisation.

Zielvereinbarungen

Die Projektarbeit kann von einem hierarchischen Zielvereinbarungssystem begleitet werden, das sich von der Vertretungskörperschaft bis zur Mitarbeiterebene fortsetzt (vgl. auch Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 31 f.; Schedler 1996: 244; Ewert u. a. 2001: 53, 90). Indem Zielvereinbarungen im Reformprozess zur Anwendung kommen, können die Vorteile⁸⁵³ der Steuerung auf Abstand frühzeitig erschlossen sowie die Zielsteuerung für das Tagesgeschäft trainiert werden.

5.2.3.2 Auswertung

Mitarbeitergespräche (63,0%) sind das am häufigsten genannte Projektsteuerungsinstrument (Frage 9.2), was angesichts der bürokratischen Verwaltungskultur und der Dominanz betriebswirtschaftlicher Reformelemente überrascht. Lediglich Zielvereinbarungen (37,0%; 17) werden von einer Mehrheit der Reformbeauftragten nicht angeführt (vgl. Abb. 5-23).

⁸⁵¹ Vgl. auch Kap. 4.8.1

⁸⁵² Das Projektcontrolling steht mit SU-Einführung in einer starken statistisch signifikanten Beziehung (0,475**). Alle Teilnehmer, die ein Projektcontrolling bestätigen (24), führen zumindest die Einführung eines SU-Elementes an. Diejenigen, die ein komplettes SU-System ausweisen, finden sich nur unter denjenigen (11), die das Projektcontrolling bejahen (0,454**). Ähnliches gilt für Zielvereinbarungen: 88,2% (15) der Reformbeauftragten, die Zielvereinbarungen im Zusammenhang mit der Projektsteuerung nennen, attestieren die Einführung in der Primärorganisation (0,472**). Dagegen ist der Einführung von Mitarbeitergesprächen in die Arbeitsorganisation unabhängig vom Projekteinsatz.

⁸⁵³ Vgl. dazu auch Kap. 4.5

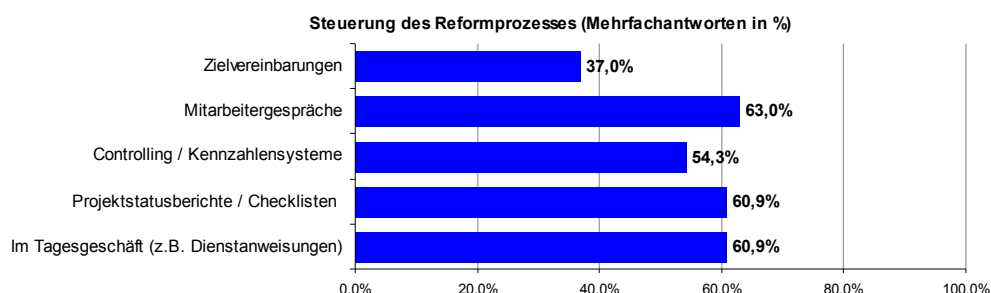


Abb. 5-23: Steuerung des Reformprozesses

Drei Reformbeauftragte nennen ausschließlich die Steuerung im Tagesgeschäft, die 16 Reformbeauftragte nicht anführen.

Hinsichtlich der Besonderheiten nach Stadtgröße und OW sei auf Tab. 5-29 verwiesen.

Steuerung des Reformprozesses	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Im Tagesgeschäft	46	60,9	–					60,9	0,274	52,6	66,7	66,7	33,3	100	0,031	60,5	66,7
Projektstatusberichte	46	60,9	–					60,9	0,140	52,6	66,7	66,7	66,7	66,7	0,207	58,1	100
Controlling / Kennzahlen	46	54,3	–					54,3	0,330	36,8	66,7	60,0	66,7	100	0,065	53,5	66,7
Mitarbeitergespräche	46	63,0	–					63,0	0,263	63,2	83,3	66,7	33,3	33,3	0,020	62,8	66,7
Zielvereinbarungen	46	37,0	–					37,0	0,200	31,6	50,0	33,3	66,7	33,3	0,020	37,2	33,3

Tab. 5-29: Steuerung des Reformprozesses

5.2.4 Projekterfahrungen

5.2.4.1 Bedeutung und Hintergründe von Projekterfahrungen

Die Projektarbeit ist nur dann erfolgreich, wenn sie bestimmte Gütekriterien erfüllt. Hierzu zählen die nachstehenden Aspekte, die zum einen unmittelbar von der Gestaltung des Projektmanagements, zum anderen mittelbar von allgemeinen Stellgrößen des Reformmanagements abhängen.

Kompetenzstreitigkeiten / Konflikte

Konflikte drohen bei nahezu allen organisationalen Veränderungsprozessen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 351) und zeigen sich sowohl in der Primär- als auch in der Projektorganisation sowie zwischen beiden Organisationssphären (vgl. Hopp/Göbel 2004: 179). Sie entstehen v. a. dann, wenn Linien- und Projektorganisation nicht eng zusammenarbeiten oder sich innerhalb der Projektarbeit Unzulänglichkeiten (z. B. unbedachte Projektgruppenzusammensetzung) einstellen.

Koordinationsprobleme / Defizite im Informationsfluss

Koordinationsprobleme sind charakteristisch für die Projektarbeit (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 148), lassen sich aber durch vorab klar definierte Informations- und Kommunikationsregelungen⁸⁵⁴ reduzieren (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 318, 351; Ewert u. a. 2001: 44). Insgesamt ist eine angemessene Kommunikation sowohl für die Zusammenarbeit innerhalb der Projektorganisation als auch für die Kooperation mit der Linie wichtig (vgl. Englich/Fisch 1999: 89) und letztlich wesentlich für den Projekterfolg (vgl. Ewert u. a. 2001: 41).

Ausgeprägte Reaktionsfähigkeit, Flexibilität

Aufgrund der hohen Wahrscheinlichkeit und der Vielzahl potenzieller unerwarteter Ereignisse ist eine hohe Reaktions- und Anpassungsfähigkeit notwendig. Sie ist ein Erfolgsfaktor der Projektarbeit (vgl. Ewert u. a. 2001: 87).

⁸⁵⁴ Es gelten die in Kap. 5.3.1 skizzierten Anforderungen.

Probleme bei Personalbeschaffung / -wiedereingliederung

Probleme bei der Personalbeschaffung und -wiedereingliederung stellen ein zentrales Problem an der Schnittstelle von Primär- und Projektorganisation dar und sind v. a. bei einer ausgedehnten Freistellung zu beobachten (vgl. Englich/Fisch 1999: 67 f.; Finken 1999: 81). Die Wiedereingliederung des Personals am Projektende muss rechtzeitig gelöst werden (vgl. Hopp/Göbel 2004: 182), um negative Wirkungen zu vermeiden (vgl. dazu Ewert u. a. 2001: 20; Englich/Fisch 1999: 70).

Ausreichend Autonomie / keine wahllosen Eingriffe

Ein hohes Maß an Autonomie⁸⁵⁵ sowohl innerhalb der Projektorganisation als auch in ihrer Beziehung zur Primärorganisation ist wichtig, um Kreativität und Innovativität zu fördern und somit die Qualität der Projektergebnisse zu steigern. Einengende (vgl. Ewert u. a. 2001: 35, 80; Finken 1999: 98; Englich/Fisch 1999: 56, 184) wie auch fehlende Handlungsaufträge (vgl. Jetter 2004: 172), die Einzeleingriffe provozieren, stehen dem entgegen.

Hierarchiefreiheit in der Projektarbeit / Gleichberechtigung

Die Projektarbeit darf weder durch bestimmte Hierarchieebenen - die bereichs- und hierarchieübergreifende Zusammenarbeit gilt generell als ein Erfolgsfaktor (vgl. Vahs 2003: 360) - dominiert sein, noch darf die Projektleitung Hierarchiedenken vermitteln (vgl. Englich/Fisch 1999: 81). Damit wird eine „kreativitäts- und innovationsfördernde Projektkultur“ (Ewert u. a. 2001: 79) gefördert.

Umsetzungsphase

Die Umsetzungsphase ist die schwierigste (vgl. u. a. Vattes 1998: 131; Mäding 2005: 348; anders Bäumer 1997: 73) und die erfolgsentscheidende⁸⁵⁶ Phase zugleich. „Was aus einem Konzept gemacht wird, stellt sich erst im Umsetzungsprozess heraus“ (Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 120), „[...] an nichts anderem hat der Erfolg sich zu messen“ (Doppler/Lauterburg 2002: 147). Zum einen wirken sich Unzulänglichkeiten in früheren in dieser späten Reformphase aus (vgl. Kap. 5.2.5, 5.3.3), zum anderen wird der Umsetzungsplanung nicht hinreichend Beachtung geschenkt (vgl. Beck/Fisch 2009: 122 m. H. a. Fisch 2007). Letztlich ist dadurch ein ganzheitliches, allgemein akzeptiertes Instrumentenportfolio gefährdet.

5.2.4.2 Auswertung

Allgemeine Auswertung (Frage 9.14)

Projekterfahrungen fallen unterschiedlich aus. Stellen sich Koordinationsprobleme bzw. Probleme im Informationsfluss (48,3% „Trifft (voll) zu“) und Kompetenzstreitigkeiten (37,8%) vglw. oft ein, sind Hierarchiefreiheit, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sowie Autonomie in der Projektarbeit überwiegend gewährleistet („Trifft (gar) nicht zu“ < 30%). Probleme bei der Personalbeschaffung und -wiedereingliederung werden als nicht gravierend eingestuft. Die Befragten (83,2%) stimmen überein, dass die Umsetzungsphase die schwierigste Reformphase ist (vgl. Abb. 5-24).

⁸⁵⁵ Vgl. dazu auch Kap. 4.7.1, 4.7.4

⁸⁵⁶ In einer Studie bestätigten 90% befragter Führungskräfte Schwierigkeiten von Veränderungsmaßnahmen in der Endphase, die sogar das Vorhaben noch zum Scheitern bringen konnten (vgl. Schridde 2004: 9 f.).

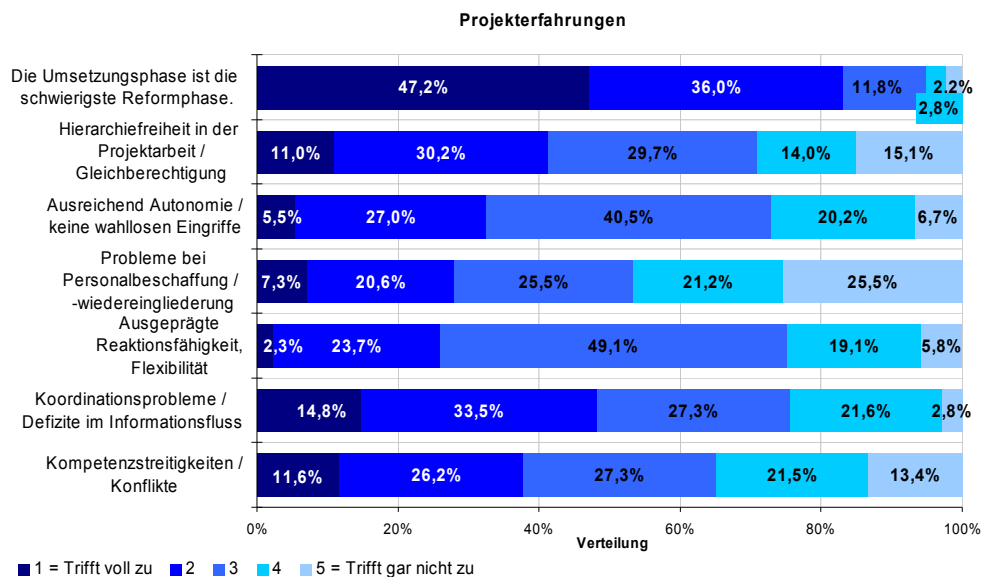


Abb. 5-24: Projekterfahrungen

Im Allgemeinen zeigen sich Bürgermeister, Vorsitzende der Mehrheitsfraktion und auch Reformbeauftragte zufriedener als Vorsitzende der Minderheitsfraktion und des Personalrates. Während Minderheitsfraktionsvorsitzende primär eine unbefriedigende Gleichberechtigung sowie Defizite in der Reaktionsfähigkeit und Flexibilität der Projektarbeit anprangern, beklagen Personalvertreter zuvorderst Kompetenzstreitigkeiten, Koordinations- und Informationsprobleme sowie eine unzureichende Projektautonomie (vgl. Tab. 5-30).

Projekterfahrungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Kompetenzstreitigkeiten / Konflikte	172	2,99	0,367*	3,03	3,55	2,46	2,75	3,33	0,045	2,91	2,96	3,18	3,00	2,71	0,076	2,97	3,19
Koordinationsprobleme / Defizite im Informationsfluss	176	2,64	0,358	2,86	2,95	2,29	2,40	2,91	0,136	2,53	2,43	2,83	2,88	2,57	0,153	2,67	2,41
Reaktionsfähigkeit, Flexibilität	173	3,02	0,390*	2,83	3,14	3,47	3,12	2,67	0,040	3,04	2,86	2,95	3,23	3,25	0,196	2,97	3,50
Probleme bei Personalbeschaffung / -wiedereingliederung	165	3,37	0,441**	3,24	4,10	3,22	2,94	3,71	-0,103	3,54	3,07	3,57	2,85	3,71	0,183	3,40	3,06
Ausreichend Autonomie / keine wahllosen Eingriffe	163	2,96	0,273	2,78	2,85	2,96	3,18	2,85	0,012	2,99	2,88	2,82	3,17	3,00	0,182	2,93	3,20
Hierarchiefreiheit / Gleichberechtigung	172	2,92	0,374*	2,38	3,00	3,59	2,94	2,77	-0,148	3,18	2,59	2,79	2,62	3,13	0,236*	2,90	3,07
Die Umsetzungsphase ist die schwierigste Reformphase.	178	1,77	0,351	1,83	2,17	1,80	1,58	1,72	-0,048	1,93	1,39	1,63	1,85	2,00	0,097	1,79	1,56
Projekterfahrungsindex ⁸⁵⁷	172	3,00	0,670*	2,81	2,65	3,45	3,20	2,72	-0,088	3,06	2,98	2,87	3,04	2,98	0,120	2,97	3,26

Tab. 5-30: Projekterfahrungen

Die Projekterfahrungen korrelieren nicht mit der Stadtgröße, die OW-Unterschiede sind zumeist (Ausnahme: Reaktionsfähigkeit) schwach. Westdeutsche Teilnehmer beurteilen alle Items mit Ausnahme von Kompetenzstreitigkeiten besser.

Weitere Erkenntnisse⁸⁵⁸

In den weiteren Analysen wird unterstellt, dass die Gestaltung der Projektarbeit i. e. S. unmittelbaren Einfluss auf die Erfahrungen mit der Projektarbeit hat⁸⁵⁹. Daneben werden unmittelbare Ein-

⁸⁵⁷ Der Projekterfahrungsindex blendet das Items „Die Umsetzungsphase ist die schwierigste Reformphase“ aus.

⁸⁵⁸ Die Auswertungen befinden sich in Anhang#Reformmanagement_MW_Out sowie Anhang#Projekterfahrungen.

⁸⁵⁹ Einer erfolgreichen Projektarbeit steht oftmals die traditionelle Organisationskultur entgegen (vgl. Englich/Fisch 1999: 105). Sie beeinflusst sowohl die Projektvorarbeiten als auch die Gestaltung des Projektmanagements und somit die

flüsse der Stellschrauben des Reformmanagements untersucht, die das Reformgeschehen in vielfältiger Weise prägen. Hierzu zählen primär Ist-Analysen⁸⁶⁰ und Qualifizierungsmaßnahmen. Abb. 5-25 fasst die Kriterien zusammen, die im Kontext der Projekterfahrungen untersucht werden.

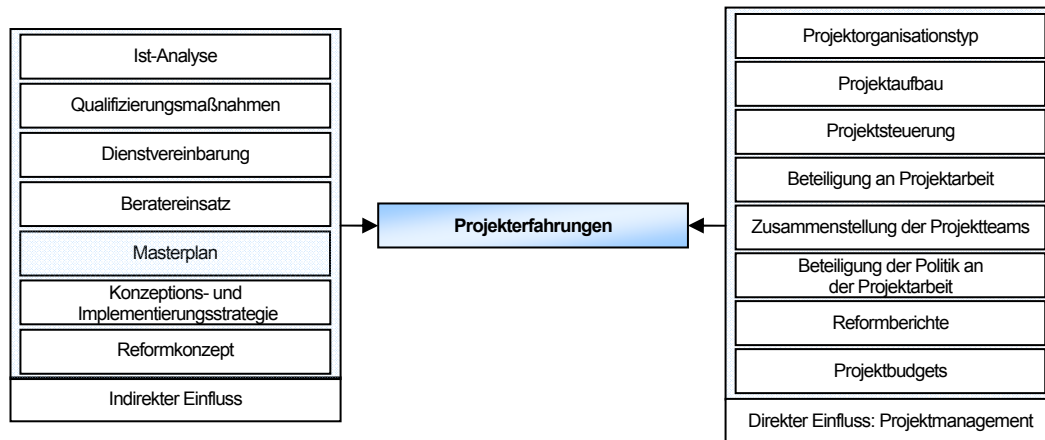


Abb. 5-25: Untersuchungskriterien der Analyse der Projekterfahrungen

Einflussfaktoren des Projektmanagements (direkte Beziehungen) (Nr. 2 - 2)

- Trotz diverser Vor- und Nachteile unterscheiden sich die Projekterfahrungen - u. U. wegen der Akteursvariablen⁸⁶¹ - hinsichtlich des Projektorganisationstyps⁸⁶² kaum. Ein Projektmanagement in der Linie wirkt nicht negativ; Reaktionsfähigkeit und Flexibilität sind sogar signifikant besser (2,58 vs. 3,05*).
- Vor dem Hintergrund der Projektsteuerung⁸⁶³ sind die Wertungsdifferenzen i. d. R. nicht signifikant. Die Projektsteuerung über das Tagesgeschäft ist auf den ersten Blick nicht schädlich, „Reaktionsfähigkeit und Flexibilität“ werden sogar signifikant besser bewertet (3,19 vs. 2,37**). Erfolgt die Projektsteuerung jedoch ausschließlich auf diese Weise (n = 3), sind die Wertungen wesentlich kritischer.
Teilnehmer, die Mitarbeitergespräche anführen, beurteilen die Projekterfahrungen nicht signifikant besser. Ist die Zustimmung für eine hierarchiefreie Projektarbeit (2,29 vs. 3,08*) bei Nennung von Zielvereinbarungen signifikant größer, gilt Gleiches bzgl. der Probleme bei der Personalbeschaffung und -wiedereingliederung (3,07 vs. 4,08*).
- Die Bewertungsunterschiede sind im Kontext des Projektorganisationsaufbaus⁸⁶⁴ gering.
- Projektbudgets⁸⁶⁵ stehen nur mit der Flexibilität in der Projektarbeit (0,282*; Ja / teils-teils 2,58 vs. Nein 3,13) sowie der Hierarchiefreiheit (0,326*; 2,25 vs. 3,18*) in einer statistisch signifikanten Beziehung.
- Die Projekterfahrungen korrelieren signifikant positiv mit der Projektgruppenszusammensetzung (0,235*) und der Projektleitung durch Mitarbeiter (0,246*) sowie mit der Beteiligung der Politik

Projekterfahrungen (vgl. dazu Kap. 6.2.2, 6.3.4). Fernerhin ist ein intensives Commitment der Reformakteure gefordert (vgl. dazu Kap. 5.6.2.2.1).

⁸⁶⁰ Vgl. dazu Kap. 5.1.1

⁸⁶¹ Während Reformbeauftragte bessere Projekterfahrungen in einer Projektorganisation oder einem reinen Projektmanagement anführen, urteilen Personalratsvorsitzende bei einem Projektmanagement in der Linie bzw. einer nicht reinen Projektorganisation besser. Die Bewertungsdifferenzen sind jeweils nicht signifikant.

⁸⁶² Vgl. Kap. 5.2.1

⁸⁶³ Vgl. Kap. 5.2.3

⁸⁶⁴ Vgl. Kap. 5.2.1.2

⁸⁶⁵ Vgl. Kap. 5.1.8

(0,535**) und der Beschäftigtenvertretung (0,254*) an der Projektarbeit. Häufige Reformberichte und die Beteiligung Externer an der Projektgestaltung fördern nicht positive Projekterfahrungen.

Einflussfaktoren des Reformmanagements i. w. S. (indirekte Beziehungen, (Nr. 2 - 2)

- Projekterfahrungen fallen mit einer Ist-Analyse signifikant besser aus⁸⁶⁶ (2,81 vs. 3,15*). Sie bedingt signifikant weniger Koordinationsprobleme (2,81 vs. 2,32*) und eine größere Flexibilität (2,75 vs. 3,17*). Nachhaltige Effekte der Gestaltung der Ist-Analyse stellen sich nicht dar.
- Qualifikationsmaßnahmen⁸⁶⁷ haben einen signifikant positiven Effekt (2,95 vs. 3,26*); sie sind mit einer größeren Hierarchiefreiheit (2,83 vs. 3,80**) und Flexibilität (2,95 vs. 3,43**) verbunden. Die Projekterfahrungen fallen bei einem hohen Qualifizierungsbedarf schlechter aus (Personenindex: -0,385**). Das gilt anders als für die Projektmitglieder speziell für Mitarbeiter und Führungskräfte (Index: -0,413** / -0,350**). Wegen der engen Beziehung von Projekt- und Liniorganisation ist also eine breite Qualifizierungsoffensive gefordert.

Dass sich die Qualifizierungsarbeit im Projektmanagement auszahlt, wird auch bei Betrachtung der Themenindexe deutlich (Intensität 0,316**, Bedarf -0,336**), die mit den meisten Projekterfahrungsitems signifikant korrelieren.

- Projekterfahrungen werden im Falle einer Top-down-Strategie⁸⁶⁸ sehr kritisch eingeschätzt; Bottom-up-Ansatz oder das Gegenstromprinzip gehen mit besseren Erfahrungen einher (3,20 vs. 2,80**). Die Gegenstromvariante ermöglicht vermeintlich positive Projekterfahrungen (2,78 vs. 3,15**). Negative Auswirkungen eines revolutionären Vorgehens deuten sich an (2,83 vs. 3,73).
- Wesentlich für positive Projekterfahrungen ist die Erstellung eines Masterplans⁸⁶⁹ (2,85 vs. 3,24**), was sich v. a. hinsichtlich der Items „Koordinationsprobleme“ (2,23 vs. 2,86*) und „Hierarchiefreiheit“ (2,55 vs. 3,35**) zeigt.
- Fremdkonzepte⁸⁷⁰ sind solange unkritisch, wie sie an die lokalen Bedingungen angepasst werden. Die Projekterfahrungen werden erst bei Umsetzung eines Reformkonzeptes ohne Eigenanteil (2,96 vs. 3,88*) signifikant schlechter wahrgenommen.
- Die Bewertungsunterschiede sind bzgl. Dienstvereinbarungen⁸⁷¹ und Beratereinsatz⁸⁷² gering.

Effekte der Projekterfahrungen (Nr. 2 - 3 / 9)

Positive Projekterfahrungen begünstigen vermeintlich einen breiten Instrumentenbausatz⁸⁷³ (-0,180* / 0,206* / 2,67 vs. 3,07). Die Wertungen unterscheiden sich im Kontext der Realisierung vieler Reforminstrumente signifikant. Hierzu zählen bspw. die Formulierung von Zielen (2,89 vs. 3,39**), die Realisierung der Dezentralisierung (2,87 vs. 3,25**), die Einführung von Befragungen (2,79 vs. 3,22**) und eines Berichtswesens (2,93 vs. 3,26*) und die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (2,91 vs. 3,51**). Die Steuerungsunterstützung ist insgesamt ausgebauter (Steuerungsunterstützung komplett 2,84 vs. nicht komplett 3,10; Sig. 0,052), die Instrumentengestaltung gelungener. Nahezu alle Gestaltungsindexe (z. B. Ziele, Zielvereinbarungen, Leitbild) der Reforminstrumente korrelieren signifikant mit dem Projekterfahrungsindex.

⁸⁶⁶ Vgl. Kap. 5.1.1

⁸⁶⁷ Signifikante Bewertungsunterschiede zeigen sich nur im Kontext der Mitarbeiterqualifizierung.

⁸⁶⁸ Besonders deutlich sind die Bewertungsunterschiede bzgl. der Hierarchiefreiheit (3,20 vs. 2,43**).

⁸⁶⁹ Vgl. Kap. 5.1.6

⁸⁷⁰ Vgl. Kap. 5.1.4

⁸⁷¹ Vgl. Kap. 5.1.5

⁸⁷² Vgl. Kap. 5.1.3

⁸⁷³ Vgl. Anhang#Reformmanagement_Instrumente_1/2

Die Bewertungen der Projekterfahrungsisems unterscheiden sich bzgl. des Reformabbruchs nicht signifikant, obgleich die Mittelwertunterschiede deutlich sind.

5.2.5 Projektumsetzung

5.2.5.1 Interpretation der Projektumsetzung

Problemaufriss

In der Praxis wird eine zurückhaltende Umsetzung der Projektergebnisse⁸⁷⁴ beklagt (vgl. Fiedler 2005: 492; Reichard 1994: 11; Scheer/Kruppke/Heib 2003: 32). Die Konzeptdiskussion dominiert gegenüber der Umsetzung (vgl. Naschold 1997b: 114; Speier-Werner 2006: 200), sodass zweitgenannte die „[...] eigentliche Achillesferse der Verwaltungsreformen [ist]“ (Schridde 2004: 47, siehe auch Jann 2001b: 90, Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 63; Klimecki 1997: 52).

Interpretation der Variablen

Die Projektumsetzung ist sowohl abhängige als auch unabhängige Variable, die jeweils z. T. mit den gleichen Variablen in Verbindung steht.

In der Betrachtung als *unabhängige Variable*⁸⁷⁵ ist zunächst die Partizipation zu berücksichtigen. „[...] das Gefühl zu haben, ernst genommen zu werden und die Möglichkeit zu besitzen, etwas bewirken zu können“ (Wagner 2006: 223), ist für alle Reformakteure gleichermaßen bedeutend und drückt sich in der Projektumsetzung bzw. Problemlösung aus (ähnlich Bogumil u. a. 1998: 233; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 42; Jetter 2004: 236). Hiervon hängen die Reformperspektiven ab, denn ein geringer Umsetzungsgrad ist für die Beteiligten frustrierend (vgl. u. a. Stöbe-Blossey 2005: 289; Doppler/Lauterburg 2002: 85), reduziert die Beteiligungsbereitschaft (vgl. Jetter 2004: 164; Bogumil u. a. 2007: 135, 310), schürt Widerstände und ist der Reformidentifikation abträglich (vgl. English/Fisch 1999: 83). Der mit der Projektarbeit verbundene Ressourcenaufwand ist damit in doppelter Weise nicht gerechtfertigt und steht der Amortisierung der Reformkosten entgegen (vgl. Kap. 5.8.1). Außerdem ist die Einführung weiterer Reformbausteine (vgl. Gröske/Maier 2001: 243) und damit eine in sich geschlossene Neue Steuerung gefährdet, sodass ein Verhaltens- und Kulturwandel ausbleibt (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 288).

Die Projektumsetzung als *abhängige Variable* hängt im Wesentlichen von vier Einflusssträngen ab, die untereinander nicht klar zu trennen sind (vgl. dazu auch Doppler/Lauterburg 2002: 149).

- Stellschrauben des Reformmanagements

Qualifizierungsdefizite⁸⁷⁶ (vgl. Kap. 5.1.2) und eine unterlassene Ist-Analyse (vgl. Kap. 5.1.1) gefährden die Umsetzung von Ergebnissen (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 178; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 62). Einflüsse des Beratereinsatzes (vgl. Kap. 5.1.5), der Einführungsstrategie (vgl. Kap. 5.1.7) sowie des Reformkonzeptes (vgl. Kap. 5.1.4) sind zu erwarten, wobei eine klare Wirkungstendenz nicht auszumachen ist. Dagegen können vermeintlich Dienstvereinbarungen, die die Partizipation sichern können (vgl. Kap. 5.1.3), und ausreichende Finanzmittel (vgl. Kap. 5.1.8) positiven Einfluss auf die Umsetzung der Projektergebnisse nehmen.

⁸⁷⁴ Bogumil/Kißler (1997c: 131) berichten, dass 30% bis 80% der Projektergebnisse umgesetzt werden.

⁸⁷⁵ Die Umsetzung der Projektergebnisse als *unabhängige Variable* wird im Zusammenhang mit Widerständen (vgl. Kap. 5.4.4.2), der Entwicklung der Reformbereitschaft der Akteure (vgl. Kap. 5.5.2), des Commitments (vgl. Kap. 5.6.2.2.1), des Reformtempos (vgl. Kap. 5.7.2.2) und der Organisationskultur (vgl. Kap. 6.3.4) analysiert.

⁸⁷⁶ Die Projektumsetzung (*unabhängige Variable*) hat auch eine Qualifizierungswirkung (vgl. Kap. 5.1.2.5.2).

Darüber hinaus sind die gemeinschaftliche Reformzielformulierung (vgl. Kap. 5.3.1) und die Vermittlung des Reformnutzens (vgl. Kap. 5.3.5) grundlegend. V. a. die Identifizierung eines Reformbedarfs steigert das Interesse der Entscheider am Projekterfolg und somit auch an der Umsetzung der Projektergebnisse (vgl. Englich/Fisch 1999: 56).

- Gestaltung der Projektarbeit

Projekterfahrungen sind bedeutend (vgl. Kap. 5.2.4). Negative Erfahrungen schaden der Umsetzung der Projektergebnisse. Sind die Projekterfahrungen von der Konzeption der Projektarbeit selbst unmittelbar beeinflusst, sind eine angemessene Besetzung der Projektgruppen (vgl. Englich/Fisch 1999: 51) sowie die Beteiligung wichtiger Entscheidungsträger an der Projektarbeit für die Ergebnisrealisierung förderlich (vgl. Kap. 5.2.1.2, 5.2.2). Ferner ist das Zusammenspiel von Linien- und Projektorganisation wichtig; die unzureichende Einbindung der Linie in der Konzeptphase ist nachteilig (vgl. Englich/Fisch 1999: 79; Böhret 2001: 47). Schließlich sind Projektplanung (Masterplan) und -steuerung zu bedenken, die Einfluss auf die Qualität der Projektergebnisse und somit auf ihren Transfer in die Primärorganisation haben (vgl. Kap. 5.2.3, 5.1.6).

- Partizipation am Reformgeschehen

„Generell gilt: jede Beteiligung reduziert das Risiko, [...] eine Ablehnung des Projektergebnisses zu erfahren“ (Ewert u. a. 2001: 54; ähnlich Englich/Fisch 1999: 50, 54). Dies gilt sowohl für die Projektarbeit i. e. S. als auch für die Reformarbeit im Allgemeinen. Die Mitwirkung relevanter Akteure, wozu aktive Beteiligung⁸⁷⁷ (vgl. Raffetseder 2001: 97) und Kommunikation⁸⁷⁸ (vgl. Andersch/Belzer 2005: 190) gleichermaßen zählen, fördert die Umsetzung von Projektergebnissen. Wesentlich ist überdies die frühzeitige Partizipation (vgl. Ewert u. a. 2001: 53; Raffetseder 2001: 74).

- Akteurskonstellationen

Die Unterstützung der Führungsspitze (vgl. Englich/Fisch 1999: 127; Doppler/Lauterburg 2002: 474) ist wie die der Vertretungskörperschaft (vgl. Kap. 5.3.6) entscheidend für die Projektumsetzung. Beide Ebenen sollten⁸⁷⁹ kooperieren, denn alles andere ist „[...] suboptimal oder gar kontraproduktiv [...]“ (Naschold 1997b: 112; siehe auch Balzer 2001: 117) und gefährdet ein ganzheitliches Reformkonzept. Des Weiteren nehmen Führungskräfte und Mitarbeiter eine bedeutende Stellung ein, deren Aktivierung die Umsetzungswahrscheinlichkeit erhöht (vgl. Kap. 5.5.1).

5.2.5.2 Auswertung

Allgemeine Auswertung (Frage 9.13)

Die Projektumsetzung ist schwach, denn fast die Hälfte der Befragten gibt an, dass nur bis zu 50% der Projektergebnisse realisiert werden. Lediglich 11,5% bescheinigen eine Umsetzung höher als 80%. Durchschnittlich werden >40 bis 50% der Projektergebnisse umgesetzt (vgl. Abb. 5-26).

⁸⁷⁷ Vgl. Kap. 5.3.3.1.2, 5.3.3.1.1, 5.3.4

⁸⁷⁸ Vgl. dazu Kap. 5.3.1, 5.3.3.1.1

⁸⁷⁹ Vgl. Kap. 5.3.6, 5.5

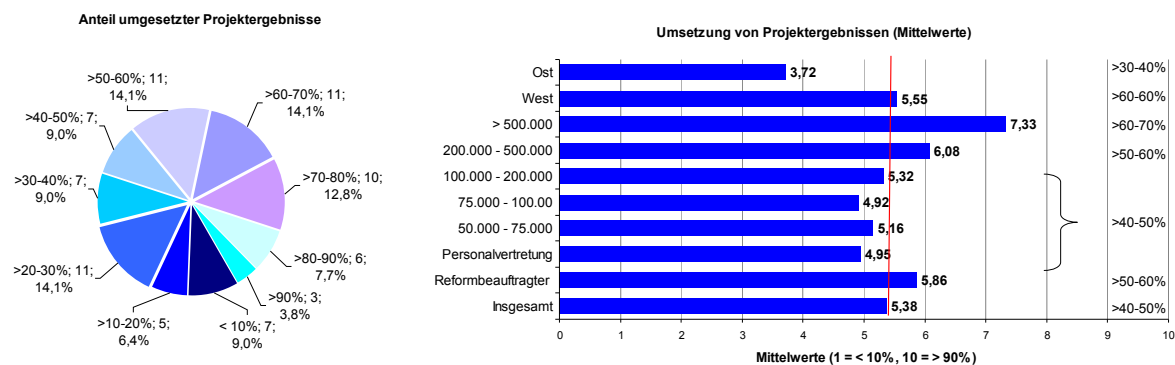


Abb. 5-26: Umsetzung von Projektergebnissen

Reformbeauftragte attestieren eine höhere Projektumsetzung als Personalratsvorsitzende (vgl. Tab. 5-31). 5 der 7 Teilnehmer, die einen Umsetzungsstand von weniger als 10% nennen, sind Personalratsvorsitzende.

Umsetzung von Projektergebnissen	Gesamt		Akteur							EWKn							OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø		W	O
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1					
Anteil Ø	78	5,38	0,178				4,95	5,86	0,138	5,16	4,92	5,32	6,08	7,33	0,205	5,55	3,72		

Tab. 5-31: Umsetzung von Projektergebnissen

Die Stadtgröße korreliert kaum mit der Projektrealisierung. Ostdeutsche Akteure (n = 7) weisen eine sehr geringere Projektumsetzung aus (3,72 vs. 5,55). Westdeutsche Vertreter sind ausschließlich unter denjenigen zu finden, die eine Umsetzung von mehr als 70% angeben (19).

Weitere Erkenntnisse⁸⁸⁰

- Reformabbruch (Nr. 2 - 9)

Befragte, die einen Reformabbruch (n = 6) bejahen, geben eine signifikant geringere Projektumsetzung an als die, die diese Option nicht anführen (kein Abbruch 5,62 vs. Abbruch 3,00*).

- Instrumenteneinsatz (Nr. 2 - 3)

Die Projektumsetzung ist nicht mit dem Implementierungsstand der Reforminstrumente gleichzusetzen: Die Variablen korrelieren nur schwach und nicht signifikant.

- Projektarbeit (Nr. 2 - 2)

Die Projektumsetzung korreliert signifikant mit der Beteiligung der Beschäftigtenvertretung an der Projektarbeit (-0,424**), einer angemessenen Projektteamzusammenstellung (-0,500**) und den Projekterfahrungen (Index: -0,331**, Ausnahmen: „Flexibilität und Reaktionsfähigkeit“ sowie „Personalbeschaffung und -wiedereingliederung“).

Die Projektumsetzung ist bei einem Projektmanagement in der Linie (nicht signifikant) schwächer⁸⁸¹ (Projektorganisation 5,80 vs. Linie 4,72) und leidet (nicht signifikant) unter nicht innovativen Projektsteuerungsverfahren. Die Bereitstellung finanzieller Mittel im Allgemeinen (-0,248*) wie auch dezentrale Projektbudgets begünstigen die Projektumsetzung. Die Mittelwertdifferenzen sind jedoch nicht signifikant. Ein positiver Effekt ist ferner einer häufigen Reformberichterstattung (-0,328; Sig. 0,051) zu bescheinigen.

⁸⁸⁰ Vgl. Anhang#Projektumsetzung, Anhang#Reformmanagement_MW_Out

⁸⁸¹ Hierin stimmen Reformbeauftragte und Personalratsvorsitzende überein (5,19 vs. 4,83 bzw. 6,50 vs. 4,67*).

- Stellschrauben des Reformmanagements (Nr. 2 - 2)

Ist-Analysen ermöglichen eine signifikant höhere Projektumsetzung (5,89 vs. 4,43*). Mehrfache Ist-Analysen zahlen sich genauso aus (0,348*) wie die Einbindung mehrerer Reformakteure (-0,390*) und die Überführung deren Ergebnisse in die Projektarbeit (-0,432*).

Fernerhin ist die Mitarbeiterqualifizierung bedeutend, die die Projektumsetzung unterstützt (5,64 vs. 3,30*). Die übrigen Qualifizierungsisems beeinflussen die Projektrealisierung nicht.

Die Projektumsetzung ist merklich höher, wenn die Stadtverwaltung einen Masterplan erstellt (5,86 vs. 4,08**) und ein eigenes Reformkonzept (5,02 vs. 6,30*) verfolgt. Die Mittelwertdifferenzen sind bzgl. des Beratereinsatzes, des Dienstvereinbarungsabschlusses sowie der Einführungsstrategie nicht signifikant. Die Projektumsetzung ist allerdings bei Top-down-Verfahren und radikalen Ansätze sowie einem nicht situativen Implementierungs- und Konzeptionskonzept merklich geringer.

- Partizipation am Reformgeschehen (Nr. 2 - 2)

Anders als die passive Beteiligung der Mitarbeiter im Phasenschema⁸⁸² korreliert ihre aktive Mitwirkung (-0,397**) signifikant negativ mit der Realisierung der Projektergebnisse. Positive Wirkungen einer intensiven Mitarbeiterbeteiligung zeigen sich phasenübergreifend (Ausnahme: Initiierungsphase), sodass die Relevanz einer frühzeitigen Beteiligung nicht zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus fördern eine überlegte Mitarbeiterbeteiligung⁸⁸³ und ein gelungener Kommunikationsprozess (-0,439**) die Projektumsetzung. Gleiches gilt für eine bedachte Reformzieldefinition (-0,447**). Obgleich Partizipation mit einer gelungenen Vermittlung des Reformnutzens und -bedarfs einhergeht, unterstützt letztgenanntes Item die Projektumsetzung nicht signifikant.

- Akteurskonstellationen (Nr. 2 - 5)

Die Rollen der Reformakteure zu Reformbeginn (Einzelbetrachtung) korrelieren mit der Projektumsetzung nur schwach. Gleichwohl schadet das Fehlen einer internen Reformkoalition (mit „keine Rolle“: -0,347**; ohne „keine Rolle“: -0,259**) und ein geringer Zusammenhalt in der Verwaltungsführung (Bürgermeister und Dezernenten) (-0,296**; -0,295**) der Umsetzung.

5.3 Partizipationsprozesse, -formen und -strukturen

5.3.1 Formulierung der Reformziele

5.3.1.1 Bedeutung und Anforderungen

(Organisierter) Reformzieldefinitionsprozess

Die Vorteile der Zielsteuerung⁸⁸⁴, die bereits im Reformprozess trainiert⁸⁸⁵ werden kann, sind auf den Reformprozess⁸⁸⁶ übertragbar. Hierzu zählen zuvorderst die Klärung von Unklarheiten, die

⁸⁸² Die Korrelationen sind in der Umsetzungs- (-0,565**) und in der Weiterentwicklungsphase (-0,332*) besonders stark.

⁸⁸³ Indexes der Intensität (-0,365**) und des Bedarfs (0,335**) der Mitarbeiterbeteiligung nach Themen, Indexes der Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung (-0,351**)

⁸⁸⁴ Vgl. Kap. 4.4

⁸⁸⁵ Die Gütekriterien zur Formulierung der Reformziele stehen mit der Einführung von Zielen in einem starken statistisch signifikanten Zusammenhang (keine Ziele: 0,592**). Teilnehmer, die keine Ziele anführen, bewerten die Reformzielformulierung signifikant schlechter als andere (2,86 vs. 3,96**). Des Weiteren korrelieren die Gütekriterien mit Ausnahme der Beachtung politischer Prioritäten mit allen Kriterien der Zielformulierung signifikant (Index: 0,576**).

Schaffung eines gemeinsamen Reformverständnisses und die Vermeidung von Zielkonflikten (vgl. Möltgen 2001: 191), die die Koordination erleichtern. Die Reformumsetzung⁸⁸⁷ und somit das Reformergebnis profitieren infolge zielgerichteter Maßnahmen.

Modernisierungsziele können auf unterschiedliche Weise entwickelt werden (vgl. dazu Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 208 f.). Obgleich Top-down-Elemente situativ angebracht⁸⁸⁸ sein können (vgl. auch Bäumer 1997: 75 f.), sollten Ziele auf einer breiten Partizipation beruhen, um das für die Veränderung notwendige Denken und Lernen zu initiieren (vgl. Speier-Werner 2006: 176) und ein Verständnis für die Reform zu schaffen (vgl. Töpfer 2000a: 42). Dadurch wird das Konfliktpotenzial merklich reduziert und die Identifikation mit dem Reformprozess gesteigert. Allerdings wird die⁸⁸⁹ Verwaltungsreform „[...] sehr häufig ohne einen expliziten Zielfindungsprozess durchgeführt“ (Hopp/Göbel 2004: 228/9; siehe auch Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 18).

Reformziele als Ergebnis eines fairen Dialogprozesses / Berücksichtigung der Interessen

Aus dem organisierten Reformzieldefinitionsprozess sollten im Dialog formulierte Ziele hervorgehen (vgl. dazu auch Kap. 4.4.2, 4.5.1). Es sind dabei diejenigen zu beteiligen, die mit den Veränderungen leben müssen (vgl. Ewert u. a. 2001: 96, BMI 2001: 22):

- Über die gewünschte Veränderungsrichtung muss in der Verwaltungsführung, innerhalb der Vertretungskörperschaft und zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung Konsens⁸⁹⁰ bestehen, „[...] da sonst kein strategisch angelegter, die zu erwartenden Konflikte beherrschbar haltender Veränderungsprozess zustande kommen kann“ (KGSt 1993: 27). Schließlich lehren Erfahrungen⁸⁹¹, „[...] dass erfolgreiche Erprobungen von Steuerungselementen stets durch ein deutliches Commitment von Politik und Verwaltungsführung über die grundsätzlichen Reformziele geprägt waren“ (Reichard 1994: 72; ähnlich Bals/Hack 2002: 12).
- Zur Sicherung der Akzeptanz muss sich der partizipative Formulierungsprozess bis auf die Mitarbeiterebene fortsetzen. Ohne die Beachtung ihrer Interessen kann die Beteiligung der Mitarbeiter nicht erfolgreich sein (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 4). Sie nehmen sich ansonsten in der (Reform-)Arbeit zurück (vgl. u. a. Fisch 2002b: 571 f.; Schäfer 2005: 40) und verschließen sich dem Kulturwandel. Des Weiteren kann die Vernachlässigung der Mitarbeiterperspektive ein Übergewicht⁸⁹² von Sparzielen hervorrufen (vgl. KBI 1995: 32), somit einen negativen Einfluss auf die Instrumentenauswahl erzeugen (vgl. dazu Bogumil/Kißler 1996: 26) und letztlich das Vertrauen in die Reform beschädigen bzw. verhindern.

Neben den genannten Akteuren empfiehlt sich die Einbindung der Bürger⁸⁹³ (vgl. Löffler 2000: 54), die Möglichkeiten zur Verbesserung der Bürger-Verwaltungs-Beziehung bietet. Allerdings wird zu meist auf die Bürgerbeteiligung bei der Reformzieldefinition verzichtet (vgl. Schedler/Proeller 2002: 216 f. m. H. a. King et. al. 1998: 321; Gröske/Maier 2001: 246).

⁸⁸⁶ Sie können sich aus dem Leitbild (vgl. Kap. 4.12.1) ableiten (Operationalisierung), damit die dort skizzierten Vorstellungen in den Reformprozess hineingetragen und handlungsanleitend werden. Dadurch wird ein Veränderungsbewusstsein geschaffen und die Mitarbeiterschaft mobilisiert (vgl. Vahs 2003: 342; Töpfer 2000a: 42; Bäumer 1997: 69).

⁸⁸⁷ Mit der Formulierung von Zielen können auch Innovationspotenziale verloren gehen. „Je konkreter diese frühen Vorstellungen vom Soll-Zustand [...] sind, desto größer ist die Gefahr, bereits mögliche Lösungen des wahrgenommenen Problems auszuschließen [...]“ (Finken 1999: 39; siehe dazu auch Kühl 2001: 85).

⁸⁸⁸ Vgl. dazu auch Kap. 5.1.7.1

⁸⁸⁹ Vgl. dazu Kap. 5.1.6

⁸⁹⁰ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.6, 5.5

⁸⁹¹ Laut VEKA-Befragung Ende der 1990er Jahre bestätigten nur 44,4% der Ratsmitglieder die Beteiligung der Politik an der Zielformulierung (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 28).

⁸⁹² Vgl. Kap. 4.2.1.2, 5.4.4.1.1, 8.1.3

⁸⁹³ Vgl. dazu auch Kap. 4.4.2, 4.12.2, 5.2.2.2, 5.5.1

Operationalisierung und Messung der Reformziele

Werden Ziele gewissenhaft formuliert und operationalisiert, ist eine wichtige Bedingung der Zielsteuerung erfüllt (vgl. Vahs 2003: 358). Die Reformzielerreichung⁸⁹⁴ wird überprüfbar (vgl. ebd.: 352), was die Auseinandersetzung mit der Reformarbeit versachlicht (vgl. Kaune 2004: 50) und stete Anpassungen ermöglicht (vgl. Pook/Tebbe 2005: 121). V. a. letztgenannter Aspekt erfordert jedoch, dass die Reform- mit den Projektzielen verknüpft sind (vgl. auch Hopp/Göbel 2004: 174).

Vermittlung der Reformziele

„Die Forderung, sämtliche Akteure bereits in den Zieldefinitionsprozess [...] zu integrieren, erscheint [...] nicht praktikabel“ (Speier-Werner 2006: 176), was aber frühzeitige, angemessene und gleichzugängliche Beteiligungsmöglichkeiten nicht ausschließt. Aufgrund der Größenverhältnisse sind die Reformziele v. a. an die Mitarbeiterschaft zu vermitteln (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 209), denn Reformziele haben keinen Effekt, „[...] wenn diese den Mitarbeitern nicht bekannt oder ihnen nicht verständlich sind“ (Jetter 2004: 164). Daher ist ein offener Informations- und Kommunikationsprozess unabdingbar (vgl. Böllhoff/Wewer 2005: 150; Beck/Fisch 2009: 28 m. H. a. Capgemini 2003), der in den meisten Städten aber nicht gelang (vgl. Banner 2001b: 21; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 36 ff.). Deshalb verwundert es nicht, dass Mitarbeiter Zielsetzung und somit Nutzen⁸⁹⁵ der Reform infrage stellen (vgl. Morath/Altehaage 1997: 35; Palm 2005a: 297).

5.3.1.2 Auswertung

Allgemeine Auswertung (Frage 3.6.2)

Mit Ausnahme eines organisierten Formulierungsprozesses (57,3%) stimmen die Befragten den Items mehrheitlich nicht (voll) zu. Jeweils rund ein Drittel der Teilnehmer erkennt bzw. verneint Reformziele als Ergebnis eines fairen Definitionsprozesses. Hinsichtlich der Vermittlung der Reformziele an am Definitionsprozess Unbeteiligte und der Messung der Reformzielerreichung präferiert eine Mehrheit sogar die Antwortoptionen „Trifft (gar) nicht zu“ (vgl. Abb. 5-27).

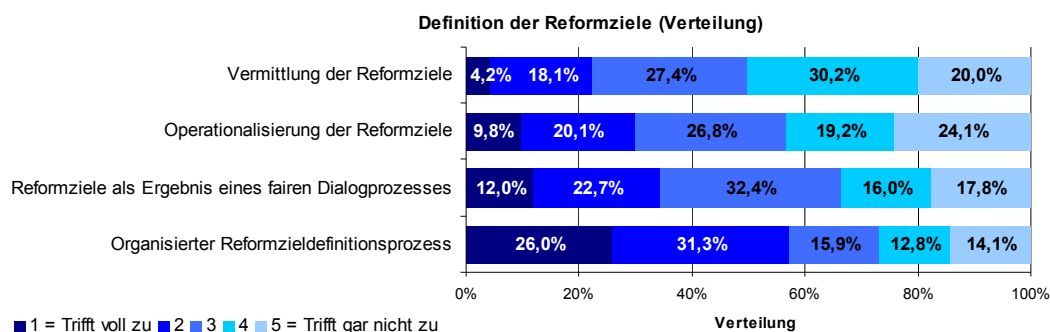


Abb. 5-27: Formulierung der Reformziele

Die Reformakteure nehmen den Reformzielformulierungsprozess unterschiedlich wahr. Vorsitzende der Mehrheitsfraktion und Bürgermeister bewerten alle Items besser als v. a. Vorsitzende des Personalrates und der Minderheitsfraktion, die i. d. R. die kritischsten Wertungen abgeben. Zweitgenannte lehnen v. a. die Aussagen „Reformziele sind das Ergebnis eines fairen Dialogprozesses.“ und „Unbeteiligten am Definitionsprozess konnten die Reformziele und deren Prioritäten glaubhaft vermittelt werden.“, die mit der Akteursvariablen in einer statistisch signifikanten Beziehung stehen, ab (vgl. Tab. 5-32).

⁸⁹⁴ Einschränkung dazu Kap. 8.1.1

⁸⁹⁵ Vgl. Kap. 5.3.5

Formulierung der Reformziele	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Organisiert	227	2,57	0,303	2,50	2,06	2,72	2,75	2,65	-0,027	2,60	2,39	2,88	2,35	2,31	0,154	2,54	3,00
Fairer Dialogprozess	225	3,06	0,387**	2,53	2,34	3,30	3,53	3,13	0,092	2,93	2,97	3,41	3,07	2,92	0,162	3,01	3,58
Operationalisierung	224	3,28	0,296	2,97	2,74	3,33	3,61	3,41	-0,125	3,48	2,97	3,41	3,23	2,31	0,126	3,23	3,78
Vermittlung	215	3,43	0,432**	2,83	3,09	3,82	3,98	3,10	-0,065	3,51	3,39	3,52	3,28	3,08	0,140	3,39	3,89
Index	225	3,08	0,327**	2,75	2,50	3,27	3,48	3,07	-0,015	3,10	2,96	3,30	2,99	2,68	0,133*	3,04	3,54

Tab. 5-32: Formulierung der Reformziele

Die Stadtgröße korreliert nicht mit der Reformzielformulierung. Trotz vermeintlich schwierigerer Rahmenbedingungen üben Vertreter von Großstadtverwaltungen z. T. weniger Kritik.

Ostdeutsche Befragte (n = 19) bewerten die Reformzielformulierung wesentlich kritischer als westdeutsche Teilnehmer (Index: 0,133*; 3,04 vs. 3,54).

Weitere Erkenntnisse

- Vermittlung des Reformbedarfs und -nutzens (Nr. 2 - 2)

Die Reformzielformulierung beeinflusst die Wahrnehmung des Reformnutzens vermeintlich positiv, weil die Mitwirkung und die Berücksichtigung der Interessen diverser Akteure zum einen der Akzeptanzsicherung dienen, zum anderen die Hintergründe und Handlungsaufträge der Reform besser vermittelt werden können. Die statistische Analyse bestätigt dies (Index⁸⁹⁶: 0,422**).

- Instrumenteneinsatz (vgl. Anhang#Reformmanagement_Instrumente_1/2) (Nr. 2 - 3)

Eine angemessene Reformzielformulierung geht mit einem breiten Instrumentenbausatz einher (Implementierungsindex: -0,454** / NSM-Index: 0,484**). Die Bewertungen unterscheiden sich hinsichtlich der Implementierung der meisten Reforminstrumente signifikant. D. h. diejenigen, die die Einführung von Reformelementen bejahen, geben eine bessere Reformzielformulierung an (z. B. alle Ziel- und SU-Elemente eingeführt: 2,43 vs. nicht alle Elemente eingeführt 3,16**). Eine zentrale Ausnahme (marginale Mittelwertdifferenzen) ist die Budgetierung, womit sich die Aussagen⁸⁹⁷ zur Budgetierung als Sparinstrument bestätigen. Fernerhin gelingt der Instrumenteneinsatz i. d. R. umso besser, je mehr die Reformzielformulierungskriterien erfüllt sind.

- Reformabbruch (Nr. 2 - 9)

Eine angemessene Reformzieldefinition ist in vielfältiger Weise handlungsleitend für die Reformarbeit. Defizite sind daher eine mögliche Ursache des Reformabbruchs. Befragte, die einen Reformabbruch angeben, bewerten die Reformzielformulierung signifikant schlechter (3,04 vs. 3,72**).

5.3.2 Kommunikationsmanagement

Die Veränderung verlangt eine ausgeprägte und intensive Kommunikation⁸⁹⁸ (vgl. Kaune 2004: 23), die sich von der Alltagskommunikation unterscheidet (vgl. u. a. Ewert u. a. 2001: 125 f.). Kommunikation ist - sowohl die einseitige als auch die zweiseitige Kommunikation⁸⁹⁹ (vgl. Kaune

⁸⁹⁶ In der Reihenfolge der Nennungen in Tab. 5-32: 0,373** / 0,435** / 0,275** / 0,297**

⁸⁹⁷ Vgl. dazu Kap. 3.3.2.4, 5.4.4.1.1, 5.8

⁸⁹⁸ Siehe dazu auch Kap. 5.2.2.2, 5.2.4

⁸⁹⁹ Kommunikation und Information sind nicht deckungsgleich; Kommunikation ist auf interaktive Handlungen ausgerichtet (vgl. Schedler 1993: 177; Bartölke/Grieger 2003: Sp.779). Insofern ist zwischen einseitiger (indirekter) und zweiseitiger (direkter) Kommunikation zu unterscheiden (vgl. Rump 2003: Sp.1235), wobei der zweiseitigen Kommunikation größere Erfolgswirkungen beigemessen werden (vgl. dazu u. a. Thom/Ritz 2004: 126; Bernecker/Reiß 2002: 354 ff.; Regnet 2003: Sp. 996 f., 1000 f.; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 177; Doppler/Lauterburg 2002: 347 ff.).

2004: 23) - das wichtigste Instrument des organisatorischen Wandels (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 2) und „[...] stellt einen kritischen Erfolgsfaktor für jedes Change-Vorhaben dar“ (Bernecker/Reiß 2002: 352; siehe auch Beck/Fisch 2009: 117). Sie kann Wahrnehmungsunterschiede ausgleichen (vgl. Beck/Fisch 2009: 128), Akzeptanz und Vertrauen⁹⁰⁰ (vgl. dazu auch AK „Organisation“ 1996: 661; Pröhl/Plamper 2000: 115) gegenüber den Reformmaßnahmen und die Einsicht in die Veränderungen steigern und somit Widerstände⁹⁰¹ abbauen (vgl. Speier 2002: 184). Kommunikation stärkt ein Wir-Gefühl (vgl. Schirmer 2003: 29) und schafft Identifikation (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 351, 363). Umgekehrt können Defizite zu Konflikten führen (vgl. Kaune 2004: 36), die im „günstigen Fall“ nur dem Reformtempo schaden (vgl. Vahs 2003: 342). Kommunikationsschwächen sind schließlich einer der Hauptgründe für das Scheitern von Veränderungsprojekten (vgl. Bernecker/Reiß 2002: 353).

5.3.2.1 Anforderungen an das Kommunikationsmanagement

Die Gestaltung⁹⁰² der Kommunikation ist wichtig (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 2 f.; Bartölke/Grieger 2003: Sp.780), um positive Wirkungen zu erzielen (vgl. exemplarisch Kaune/Neuschulz 2004: 156; Rosemann/Gleser 1999: 134).

Qualität der Informationen / Zielgruppenbezug

Eine Überflutung mit (nicht relevanten) Informationen ist ebenso zu vermeiden wie ein Mangel an Informationen⁹⁰³. Die Sichtweisen von Sender und Empfänger unterscheiden sich diesbezüglich oftmals. Gehen die Reformverantwortlichen von ausreichend Informationen aus, beklagen Mitarbeiter zumeist Informationsdefizite (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 111). Im Falle einer Informationsüberversorgung wird die Bearbeitungskapazität der Mitarbeiter überbeansprucht (vgl. Rump 2003: Sp.1236; Bernecker/Reiß 2002: 358). Dadurch sinkt die Arbeitsqualität, und es werden die Informationen gefiltert, die den Erwartungen bzw. Befürchtungen der Betroffenen entsprechen (vgl. Kaune 2004: 61). Deshalb und zur Vermeidung informaler Beziehungen sind Informationen an den Notwendigkeiten des Veränderungsprozesses und den Bedürfnissen der Reformakteure⁹⁰⁴ auszurichten. Sie sollten im Gesamtkontext adressatengerecht aufbereitet und koordiniert werden (vgl. Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 287). Kommunikation muss ziel- und situationsgerecht sein (vgl. Vahs/Leiser 2004: 105), denn „Erfolg und Misserfolg einer Veränderung hängen [...] von der Vermittlung der richtigen Informationen [...] ab“ (Bernecker/Reiß 2002: 354).

Öffentlichkeitsarbeit

Veränderungshintergründe, -ziele, -maßnahmen⁹⁰⁵, -verfahrensweisen und -ergebnisse (vgl. Bernecker/Reiß 2002: 354; Doppler/Lauterburg 2002: 95 f., 363) verlangen eine zielgruppenspezifische

⁹⁰⁰ Da eine authentische Kommunikation Vertrauen voraussetzt (vgl. Regnet 2003: Sp.1004), wird der Aufbau einer vertrauensvollen Kommunikation in Verwaltungen, die vor Reformbeginn von extremem Misstrauen gekennzeichnet waren, ungleich schwerer sein (vgl. dazu auch Morgansky 2003: 245; Doppler/Lauterburg 2002: 361).

⁹⁰¹ Veränderungen erzeugen Ungewissheit (Betroffenheit), sodass primär das Nicht-Wollen betroffen ist (vgl. Kap. 5.4.4.1.1), das durch Informations- und Kommunikationsprozesse angegangen wird (vgl. Fisch 2002b: 568 f.).

⁹⁰² Ebenso entscheidend ist die Kommunikationsmethode, worauf die Untersuchung nicht eingeht. Die Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten sind vielfältig; es sollte ein umfassender Mix eingesetzt werden (vgl. KGSt 1996c: 28).

⁹⁰³ Vgl. auch Kap. 3.1.1

⁹⁰⁴ Vgl. dazu auch Kap. 5.1.1.2

⁹⁰⁵ Beklagte die Öffentlichkeit in der Vergangenheit eine mangelnde „Bürgerorientierung“ (vgl. Kap. 3.2), ist die Behebung dieses Defizits ein zentrales Element der Öffentlichkeitsarbeit nach außen. In der Praxis wird diese Anforderung jedoch unzureichend erfüllt, sodass Bürgern der Nutzen einer reformierten Verwaltung nicht angemessen vermittelt werden konnte (vgl. Kap. 5.3.5), womit der Reform der Außendruck fehlt (vgl. Röber 2005b: 476). U. a. deshalb ist die Politik nicht zu einer stärkeren Auseinandersetzung mit der Reform gezwungen (vgl. Kap. 5.3.6.1).

sche (s. o.), angemessene Öffentlichkeitsarbeit⁹⁰⁶, die verwaltungsinterne und -externe Sachverhalte gleichermaßen aufgreift. Der Begriff „Projektmarketing“ (Finken 1999: 140; ähnlich Doppler/Lauterburg 2002: 165) erscheint zutreffend⁹⁰⁷. „Der hierfür betriebene Aufwand kann nicht hoch genug sein“ (Fentzahn u. a. 1998: 39). Dadurch können Rückschläge überbrückt (vgl. Speier-Werner 2006: 163) und ein interner Wettbewerb unterschiedlicher organisatorischer Lösungsansätze angeregt werden (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 180). Indem Erfolge hervorgehoben werden, wird der Sinn der Reform deutlicher. Tagesgeschäft und Projektarbeit verschmelzen (vgl. Heinz 2000: 151). Überdies trägt die Öffentlichkeitsarbeit zur Rechenschaftserbringung gegenüber Öffentlichkeit und „Auftraggebern“ (vgl. English/Fisch 1999: 90) sowie zur Sicherung deren Resonanz für die Reform bei (vgl. ebd.: 60). Werden die Erfolge der Mitarbeiterbeteiligung herausgestellt (vgl. Haßelmann/König 1997: 17) und die Mehrbelastung der Mitarbeiter gewürdigt, sind schließlich positive Effekte in der aktiv und nicht-aktiv eingebundenen Mitarbeiterschaft zu erwarten.

Erfolge / Misserfolge / Gefahren / Risiken

Organisationen kennzeichnet oftmals ein strategisches Informationsverhalten. Informationen werden zurückgehalten, verfälscht oder gefiltert, um Kritik vorzubeugen, Macht zu erhalten oder Fehler zu vertuschen (vgl. Rump 2003: Sp.1237). Hiervon sollte das Reformmanagement Abstand nehmen und auch unangenehme Themen⁹⁰⁸ behandeln (vgl. Regnet 2003: Sp.1001), denn eine offene Kommunikation über (Miss-)Erfolge⁹⁰⁹ und Perspektiven ist für den Reformerfolg eine „unverzichtbare Grundvoraussetzung“ (Jetter 2004: 171; ähnlich Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 292). Sie ermöglicht realistische Einschätzungen (vgl. Ewert u. a. 2001: 121) und baut einem Vertrauensverlust vor (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 160). Die Kommunikation von Fehlschlägen kann bei richtiger Herangehensweise Ungewissheit abbauen (vgl. Vahs 2003: 322) sowie die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter positiv beeinflussen (vgl. Rump 2003: Sp.1236).

Informationshäufigkeit

Über Reformmaßnahmen ist von Beginn an regelmäßig zu informieren (vgl. Thom/Ritz 2004: 125). Dies gilt sowohl für die Kommunikation in die Führung (Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft) als auch für die Kommunikation innerhalb der Verwaltung bis auf die Mitarbeiterebene. Geht die Qualität der Informationen über deren Quantität (vgl. Speier 2002: 133), ist die Kommunikationshäufigkeit - stereotype Wiederholungen sind zu vermeiden (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 361 f.) - wichtiger als der Kommunikationsumfang. Schließlich kann man „[...] gar nicht zu viel kommunizieren“ (ebd.: 61). I. d. R. ist es besser, rasch und häufig zu informieren als abzuwarten und vollständig zu kommunizieren (vgl. auch KGSt 1996c: 28).

Abweichen von Dienstwegen

Die an Dienstwegen ausgerichteten Kommunikationsbeziehungen der bürokratischen Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.3) dürfen nicht auf den Reformprozess übertragen werden, denn ein effektiver und effizienter Wandel verlangt, „[...] dass die Information dann, wenn sie verfügbar ist, auf dem direktesten Wege dorthin gebracht wird, wo sie gebraucht wird [...]“ (Doppler/Lauterburg 2002: 56). „Wer über Zwischenvermittler zentrale Botschaften versendet, kann [...] davon ausgehen, dass

⁹⁰⁶ Neben der standardisierten Kommunikation bieten sich zu bestimmten Anlässen besondere Veranstaltungsformen an (vgl. Thom/Ritz 2004: 125; Speier-Werner 2006: 317; Bernecker/Reiß 2002: 357; Finken 1999: 52).

⁹⁰⁷ Vgl. auch Kap. 5.2.4.1

⁹⁰⁸ Deshalb darf trotz besseren Wissens nicht der Eindruck entstehen, die Reform bringe ausschließlich Gewinner hervor (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 89). „Wenn wir diesem Irrglauben nachhängen, werden wir die Verwaltungsmodernisierung nicht erfolgreich hinter uns bringen“ (Fluhr 1997a: 21). Vgl. dazu auch Kap. 5.4.4.1

⁹⁰⁹ Dies gilt auch für die Vor-Reformverwaltung, die nicht diskreditiert werden sollte. Deshalb sind die Veränderungen in den Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 2.4.3, 5.8) zu betonen (vgl. Speier-Werner 2006: 157).

etwas anderes ankommt“ (ebd.: 362). Überdies ermöglichen direkte Kommunikationsbeziehungen die Stärkung der Reformallianz und die Verbreitung des Reformgedankens.

Alle Mitglieder der Vertretungskörperschaft

Zur intensiveren Einbindung weniger, zentraler Fraktionsvertreter „[...] gibt es [...] keine Alternative. Es muss jedoch [...] gesichert werden, dass die Reformstimmung aufrechterhalten wird“ (Bals/Hack 2002: 12). Deshalb ist auch die Fraktionsspitze gefordert, das Thema „Verwaltungsreform“ fraktionsintern - Informationsdefizite sind nicht nur der Verwaltung anzulasten - bekannt zu machen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 34). Widerstände innerhalb der Vertretungskörperschaft können vermieden, von der Reform betroffene Fachpolitiker eingebunden werden (vgl. Weiß 2002: 82). Untersuchungen zeigen allerdings, dass sich ein Großteil der Politiker nicht angemessen informiert fühlt (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 28; Ritz 2003: 340 f.).

Alle Mitglieder der Verwaltung

Hierarchische Kommunikationsprozesse sind charakteristisch für bürokratische Organisationen (vgl. Kap. 3.1.3). Ein partizipativer Reformprozess verlangt dagegen, die Einbindung aller Mitarbeiter über alle Hierarchieebenen hinweg. Infolge dessen werden die Möglichkeiten, die eine überlegte Kommunikation (vgl. Kap. 5.3.2) und intensive Mitarbeiterbeteiligung (vgl. Kap. 5.3.3.1.1, 5.3.4) für den Reformprozess bieten, erschlossen. Stattdessen hat sich mit der Betonung der Hierarchie die Kommunikation erübrigt (vgl. Wimmer 2003: Sp.1311).

5.3.2.2 Auswertung

Die Anforderungen an die Informations- und Kommunikationsprozesse (Frage 6.5) werden nur mäßig erfüllt (vgl. Abb. 5-28). Mit Ausnahme einer von der Hierarchie abweichenden Kommunikation stimmen die Teilnehmer den Items mehrheitlich nicht (voll) zu. Mit Abstand am geringsten ist die Zustimmung für eine breit angelegte Kommunikation sowohl innerhalb der Verwaltung (Mitarbeiter) als auch in der Vertretungskörperschaft (Ratsmitglieder). Jeweils annähernd 50% (!) der Befragten⁹¹⁰ sind unzufrieden.

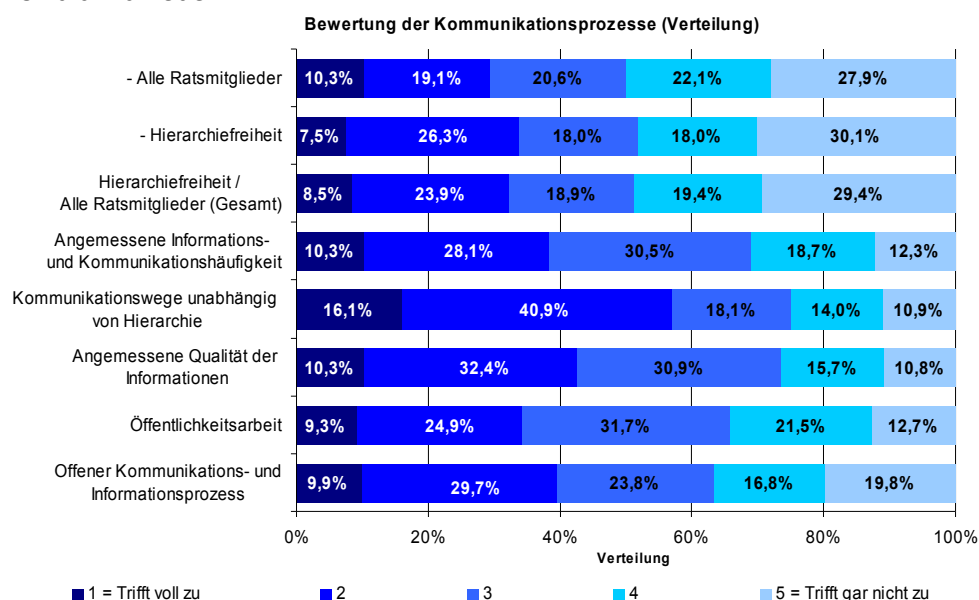


Abb. 5-28: Bewertung der Kommunikationsprozesse

⁹¹⁰ Die Frage wurde für Fraktionsführer einerseits sowie Personalratsvorsitzende und Reformbeauftragte andererseits angepasst formuliert. Sowohl für Mitarbeiter (48,1%; 0,472**) als auch für Ratsmitglieder (50,0%; 0,444**) wird dieses Kriterium mehrheitlich mit „Trifft (gar) nicht zu“ deklariert.

Der Akteursstatus steht mit allen Items in einer statistisch signifikanten Beziehung (Index: 0,499**). Bürgermeister und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion bewerten die Kommunikation anders als Personalratsvorsitzende und Vorsitzende der Minderheitsfraktion, die alle Kommunikationsitems am schlechtesten benoten, positiv. Zwischen diesen Fronten stehen Reformbeauftragte. Gravierend heben sich Personalratsvorsitzende und Vorsitzende der Minderheitsfraktion von den Wertungen der übrigen Akteure hinsichtlich der Einbeziehung aller Mitarbeiter bzw. Ratsmitglieder in die Kommunikations- und Informationsprozesse ab (vgl. Tab. 5-33).

Bewertung der Kommunikationsprozesse	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Offener Kommunikations- und Informationsprozess	202	3,07	0,461**	2,29	2,43	3,63	3,75	2,68	-0,046	3,15	2,97	3,00	3,23	2,56	0,111	3,04	3,33
Öffentlichkeitsarbeit	205	3,03	0,387**	2,56	2,45	3,56	3,39	2,83	-0,087	3,17	3,00	2,80	3,23	2,56	0,134	2,99	3,50
Angemessene Qualität der Informationen	204	2,84	0,451**	2,25	2,38	3,44	3,32	2,43	-0,096	2,98	2,81	2,64	2,96	2,44	0,127	2,82	3,11
Kommunikationswege unabhängig von Hierarchie	193	2,63	0,373*	2,06	2,36	3,19	2,91	2,39	-0,221**	2,93	2,56	2,29	2,33	2,25	0,117	2,59	3,00
Angemessene Informations- und Kommunikationshäufigkeit	203	2,95	0,405**	2,41	2,34	3,40	3,41	2,74	-0,102	3,10	2,83	2,75	3,08	2,44	0,097	2,92	3,17
Hierarchiefreiheit / Alle Ratsmitglieder	201	3,37	0,466**	2,81	2,59	3,97	4,11	2,87	-0,193**	3,66	3,39	2,93	3,42	2,56	0,155	3,34	3,67
Kommunikationsindex	204	3,07	0,499**	2,29	2,43	3,63	3,75	2,68	-0,140*	3,17	2,94	2,72	3,06	2,48	0,204*	2,95	3,32

Tab. 5-33: Bewertung der Kommunikationsprozesse

Die Reformkommunikation gelingt in größeren Städten tendenziell besser (Index: -0,140*). Die hierarchiefreie Kommunikation (-0,221**) korreliert wie die Einbindung aller Ratsmitglieder bzw. Mitarbeiter (-0,193**; Politik: -0,199; Mitarbeiter: -0,196**) signifikant mit der Stadtgröße.

Die Befragten ostdeutscher Städte (n = 18) bewerten die Kommunikations- und Informationspolitik durchschnittlich durchweg schlechter als ihre Kollegen westdeutscher Städte (Index: 0,204*).

Einflüsse der Stellschrauben des Reformmanagements⁹¹¹ (Nr. 2 - 2)

Kommunikation setzt sowohl aufseiten des Senders als auch aufseiten des Empfängers bestimmte Fähigkeiten voraus, die in der bürokratischen Verwaltung unzureichend vorhanden sind und durch Qualifizierungsmaßnahmen vermittelt werden können. Befragte, die Qualifizierungsangebote⁹¹² bejahen, bewerten alle Kommunikationsitems signifikant⁹¹³ besser (Index: 2,89 vs. 3,62**).

Die vermeintlich verbrieft Mitarbeiterbeteiligung durch Dienstvereinbarungen⁹¹⁴ (vgl. Kap. 5.1.3) bestätigt sich lediglich hinsichtlich des Items „Kommunikationswege können von den Organisationshierarchien (Dienstweg) abweichen.“ (2,39 vs. 3,08*), das auch mit der Beachtung aller relevanten Interessen in Dienstvereinbarungen signifikant korreliert (0,340*).

Verlangt die Implementierung eines Fremdkonzeptes eine vermeintlich schwächere Kommunikation, erscheint die Erarbeitung eines Eigenkonzeptes ohne adäquate Kommunikation ausgeschlossen.

⁹¹¹ Die Auswertungsergebnisse befinden sich in Anhang#Reformmanagement_Instrumente_1/2 sowie Anhang#Reformmanagement_MW_Out. Die Einflüsse der Ist-Analyse sind in Kap. 5.1.1.4.2 dargestellt.

⁹¹² Die Kommunikation ist umso besser, desto intensiver Mitarbeiter (0,346**) qualifiziert werden und desto geringer der Qualifizierungsbedarf der Verwaltungsführung (-0,332**), der Führungskräfte (-0,387**) und der Ratsmitglieder (-0,391**) ist. Eine hohe Qualifizierungsintensität nach Themen ist förderlich, ein hoher Qualifizierungsbedarf schädlich (BWL-Kompetenz: 0,135 / -0,253**; Sozialkompetenz: 0,362** / -0,273**; Methodenkompetenz: 0,375** / -0,176*).

⁹¹³ Das gilt nur für die Mitarbeiterqualifizierung (Reformbeauftragte und Personalratsvorsitzende; Index: 2,90 vs. 3,62**).

⁹¹⁴ Werden nur die Wertungen der Personalratsvorsitzenden zugrunde gelegt, sind die Wirkungen der Dienstvereinbarungen deutlicher: Personalratsvorsitzende beurteilen alle Items (Ausnahme: Einbindung aller Mitarbeiter) bei Abschluss einer Dienstvereinbarung erheblich besser (Index: 3,35 vs. 3,89; Sig. 0,069). Die Wahrnehmung eines offenen Kommunikationsprozesses unterscheidet sich signifikant (3,51 vs. 4,38*).

sen (vgl. Kap. 5.1.4). So beurteilen Akteure, die ein unangepasstes Fremdkonzept bejahen, signifikant schwächer als diejenigen, die zumindest einen Eigenanteil bestätigen (Index: 3,09 vs. 4,29*).

Der Beratereinsatz kann den Kommunikationsprozess sowohl vorantreiben als auch hemmen (vgl. Kap. 5.1.5). Das gewonnene Datenmaterial bestätigt bzw. widerlegt beide Optionen nicht.

Erhebliche Bedeutung für die Partizipation wird der Wahl der Konzeptions- und Implementierungsstrategie zugebilligt. Die Top-down-Konzeptionsstrategie und eine radikale Implementierungsstrategie gehen mit einer u. U. schwachen Kommunikation einher. Strategien mit Bottom-up-Element sowie evolutionäre Herangehensweisen nehmen darauf per Definition stärker Bezug (vgl. Kap. 5.1.7). Die Angaben der Reformakteure unterstützen die skizzierten Erwartungen: Die Kommunikation leidet unter einer Top-down-Konzeptions- und einer radikalen Implementierungsstrategie. Bzgl. des Top-down-Ansatzes unterscheiden sich die Mittelwerte bei vier der sechs Items signifikant (Index: 2,65 vs. 3,22**). Massiv weichen die Angaben zur offenen Kommunikationsgestaltung (2,68 vs. 3,47**) und der Einbindung aller Mitarbeiter (3,03 vs. 3,73**) ab. Daneben schlägt sich ein radikaler Implementierungsansatz (n = 4) in einer defizitären Kommunikationsgestaltung nieder (Index: 2,86 vs. 3,30). Die Mittelwertdifferenzen sind aber in keinem Fall signifikant.

Ein Masterplan signalisiert eine intensive Auseinandersetzung mit der Gestaltung der Veränderungs- und damit der Partizipationsprozesse (vgl. Kap. 5.1.6). Folglich sind positive Effekte für die Kommunikationskonzepte zu erwarten, die das gewonnene Datenmaterial auch bestätigt. Befragte, die einen Masterplan bejahen, stimmen allen Kommunikationsitems signifikant stärker zu (Index: 2,91 vs. 3,41*). V. a. die Hierarchiefreiheit profitiert von einem Masterplan (3,27 vs. 4,03**).

Effekte der Informations- und Kommunikationsprozesse

- Reformabbruch (Nr. 2 - 9)

Befragte, die einen Reformabbruch anführen (n = 11), bewerten die Kommunikation signifikant schlechter als die, die diese Option nicht bestätigen (2,90 vs. 3,89**).

- Instrumentenimplementierung (Nr. 2 - 3)

Eine gelungene Kommunikation begünstigt vermeintlich ein umfangreiches Instrumentenportfolio (Implementierindex: -0,369** / NSM-Index: 0,420**). Wird die Implementierung eines Reforminstruments bestätigt, ist die Kommunikationsgestaltung i. d. R. signifikant besser. Ausnahmen bilden Budgetierung, interne Leistungsverrechnung, KLR und Kennzahlensystem.

Außerdem erfüllen die Reformmaßnahmen bei einer adäquaten Kommunikation verstärkt die abgefragten Kriterien. Nahezu alle Gestaltungsindexe korrelieren signifikant mit dem Kommunikationssindex. Das gilt zuvorderst für die Reformelemente mit „weichen Komponenten“ wie Leitbild (0,637**), Zielformulierung (0,576**) und Zielvereinbarungsgestaltung (0,518**). Darüber hinaus begünstigt eine gelungene Reformkommunikation die Verbesserung des Führungsstils (0,587**) und den Abbau von Koordinations- und Abstimmungsproblemen (0,578**).

5.3.3 Beteiligung der Reformakteure im Phasenmodell

5.3.3.1 Allgemeine Überlegungen zum Phasenmodell

Phasenmodelle⁹¹⁵ von Veränderungsvorhaben, die v. a. im Projektmanagement weit verbreitet sind oder auf OE-Ansätzen basieren (vgl. dazu Krüger/Petry 2005: 759; Schridde 2004: 30 f., 54 f.; Vahs 2003: 342), sind auf den städtischen Reformprozess übertragbar. Da die Verwaltungsreform kein Projekt darstellt (vgl. Kap. 5.2), werden die einzelnen Phasen im Reformverlauf zumeist mehrfach durchlaufen. Überdies können Phasen auch ihre Richtung wechseln (vgl. Schridde 2004: 23, 29) und sich überlappen. Insofern sind Phaseneindrücke nur kumuliert abrufbar, eine phasenspezifische Zuordnung von Tätigkeiten und Maßnahmen ist schwierig.

- In der Initiierungsphase wird die Reform formal gestartet; ihre groben Rahmenbedingungen werden abgesprochen. Es formiert sich eine entscheidungsfähige Reformkoalition. Die Dauer dieser Phase ist vglw. kurz. Bereits zu diesem Zeitpunkt sind zumindest den Initiatoren Reformnotwendigkeit und -nutzen klar (vgl. dazu auch Andersch/Belzer 2005: 184), die es im Nachgang (über mehrere Reformphasen hinweg) in der Fläche zu vermitteln gilt. Eine situationsspezifische, intensive und offene Kommunikation sollte frühzeitig starten (siehe auch Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 282, 292), um ihre Potenziale⁹¹⁶ vollends auszuschöpfen.
- Zentraler Gegenstand der Analysephase ist die Ist-Analyse (vgl. Kap. 5.1.1). Die hier gewonnenen Hinweise sind die Grundlage für die Gestaltung aller weiteren Schritte. Beteiligungsstrukturen und Qualifizierungsmaßnahmen sind zu entwickeln. Aufgrund ihrer motivierenden Wirkung empfiehlt sich ferner die gemeinschaftliche Formulierung der Reformziele (vgl. Kap. 5.3.1) im Übergang von Initiierungs- und Analysephase (Rahmen), wobei eine spätere Überarbeitung bzw. Konkretisierung ob der Erkenntnisse der Analysephase notwendig ist.
- In der Planungs- und Konzeptionsphase werden die zuvor angesprochenen Aspekte konkretisiert sowie daraus hervorgehend Reformmaßnahmen und -instrumente vor dem Hintergrund formulierter Ziele entwickelt. Planung und Konzeption beschränken sich keineswegs auf diese Phase, denn vorab sind bereits wesentliche Überlegungen (z. B. Gestaltung der Ist-Analyse) anzustellen.
- Mit der Einigung der Verantwortlichen auf konkrete Veränderungen beginnt die Umsetzungsphase. Hierzu kann ein formaler Beschluss zielführend sein (vgl. Andersch/Belzer 2005: 186), um die Gefahr⁹¹⁷ des Dauerkonzipierens und der Unverbindlichkeit zu begegnen. Ferner sind die Voraussetzungen einer erfolgreichen Umsetzung zu erfüllen. Der Rückschritt in vorgelagerte Phasen kann notwendig sein.
- Konzeption und Umsetzung sind nicht deckungsgleich. Daher muss es auch nach der Umsetzungsphase Anpassungsmöglichkeiten geben, um Defizite auszuräumen (Evaluation). Dieser Schritt wird in der Betriebsphase, die gleichzeitig eine Weiterentwicklungsphase ist, gegangen.

⁹¹⁵ Mit Phasenmodellen des Projektmanagements befasst sich Finken (1999: 66 f. m. H. a. weitere Quellen). Übersichten zu diversen weiteren Phasenmodellen, die i. d. R. mehr oder minder auf dem Lewin-Modell aufbauen, behandeln Müller-Stewens/Lechner (2003: 581 f.) und Kieser/Hegele/Klimmer (1998: 106 ff. m. H. a. weitere Quellen). Daneben skizzieren Speier-Werner (2006: 313 ff.), Ewert u. a. (2001: 38), Jetter (2004: 188 ff.), Vahs (2003: 342), Thom/Ritz (2004: 124 ff.), Krüger/Petry (2005: 759), Andersch/Belzer (2005: 184 ff.), Schridde (2005: 219) und Kaune (2004a: 14 ff.) Phasenschemata. In der vorliegenden Untersuchung wurde kein bestimmtes Phasenmodell zugrunde gelegt. Die gewählten fünf Phasen wurden nach Studium mehrerer Modelle u. a. aus pragmatischen Gründen gewählt.

⁹¹⁶ Vgl. Kap. 5.3.2

⁹¹⁷ Vgl. Kap. 5.2.5, 5.8.1

Sie bezieht v. a. Praktiker mit ein, die mit Reformeffekten unmittelbar konfrontiert sind, und leitet somit die permanente Wandlungsfähigkeit der Verwaltung ein (vgl. Kap. 5.1.7.2.1).

Aktive und passive Beteiligung stehen in einer engen Beziehung zueinander (vgl. Vahs/Leiser 2004: 67). Sind Informationen eine wichtige Voraussetzung für Partizipation (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 42 f.; KGSt 1996c: 28; Kaune 2004: 23), ist ein auf die passive Beteiligung reduzierter Beteiligungsprozess ungenügend. „Die intensivste Form, sich [...] zu informieren, ist die direkte Mitwirkung am Einführungsprozess“ (Speier 2002: 132; ähnlich Reichwein 1997: 38).

Partizipation wird als „[...] Beteiligung von Organisationsmitgliedern an Entscheidungsprozessen außerhalb der gesetzlichen Bestimmungen [...]“ (Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 219) definiert. Die Beteiligungsmöglichkeiten der Verwaltungsreform sollten über gesetzlich⁹¹⁸ determinierte Verfahrensweisen hinausgehen⁹¹⁹. Partizipationsmanagement muss in jeder Phase betrieben werden, damit Akteure⁹²⁰ „[...] sowohl auf den Verlauf als auch auf das Ergebnis [...] Einfluss nehmen [...] können“ (Vahs 2003: 322; ähnlich Wagner 2006: 223/225), was gewährleistet, dass Sorgen und Anregungen der Betroffenen angemessen berücksichtigt werden (vgl. AK „Organisation“ 1996: 663) und die Reform an Akzeptanz gewinnt (vgl. Vahs 2003: 364 m. H. a. weitere Quellen; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 293). Folglich ist eine frühzeitige⁹²¹ Partizipation für den Erfolg⁹²² von Partizipationsprojekten maßgeblich (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 224; Kaune 2004: 20; Ewert u. a. 2001: 52), ist man „[...] doch selbst am liebsten an der Planung und am Zeugungsakt beteiligt“ (Doppler/Lauterburg 2002: 84). Ist phasenübergreifend eine Überforderung der Beteiligten zu vermeiden (vgl. Kap. 5.4.4.1.1), ist eine „zu frühe“ einer „zu späten“ Partizipation⁹²³ vorzuziehen: „[Was] nämlich am Anfang in eine partnerschaftlichen Auseinandersetzung investiert wird, zahlt sich später [...] zehnmal aus“ (Doppler/Lauterburg 2002: 475). Entscheidungs- und Mitbestimmungsabläufe⁹²⁴ werden verkürzt, Reibungsverluste⁹²⁵ und Risiken reduziert sowie die Reformi-

⁹¹⁸ Mitbestimmung meint die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 3; Kieser/Walgenbach 2003: 167 f.).

⁹¹⁹ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.6, 5.2.2.2, 5.3.4

⁹²⁰ Die Frage zur Phasenbeteiligung wurde auch Bürgermeistern gestellt. Aufgrund ihrer herausragenden Stellung im Reformprozess (vgl. Kap. 5.5) ist nicht davon auszugehen, dass sie nicht hinreichend eingebunden sind. Vielmehr ist bisweilen von einer Überforderung auszugehen. Deshalb wird auf eine ausführlichere Darstellung der Phasenbeteiligung der Bürgermeister verzichtet.

⁹²¹ Die Bedeutung einer frühen Beteiligung wird auch im Zusammenhang mit der Ist-Analyse (vgl. Kap. 5.1.1.3), der Formulierung der Reformziele (vgl. Kap. 5.3.1), den Qualifizierungsangeboten (vgl. Kap. 5.1.2.2) sowie dem Abschluss einer Dienstvereinbarung (vgl. Kap. 5.1.3.2) angesprochen. Sie ist ferner für die Vermittlung des Reformbedarfs und -nutzens (vgl. Kap. 5.3.5) und für die Umsetzung der Projektergebnisse (vgl. Kap. 5.2.5) von Belang.

⁹²² Das *heutige* Commitment der Reformakteure unterscheidet sich vor dem Hintergrund ihres Amtsantritts (vor/mit Reformbeginn vs. danach; vgl. Anhang 11-16) mit Ausnahme der Personalratsvorsitzenden (Mitgliedschaft vor / mit Reformbeginn 2,65 vs. nach Reformbeginn 3,54*) nicht signifikant. Die Wertungen sind jedoch durchschnittlich besser (v. a. Bürgermeister), wenn sie bereits zum Zeitpunkt des Reformstartschusses in den entsprechenden Gremien vertreten waren und/oder ihre heutige Funktion wahrnahmen (Ausnahme: Reformbeauftragte).

Vor dem skizzierten Hintergrund ist erstaunt es, dass v. a. Personalratsvorsitzende, die ihr Amt und ihre Personalratstätigkeit nach dem Reformbeginn antraten, das *anfängliche* Commitment durchschnittlich besser einschätzen als diejenigen, die bereits mit bzw. vor dem Reformstart im Personalrat aktiv waren. Auf Bürgermeister trifft das Gegenteil zu.

Das Commitment der Reformakteure lässt bei einem Start des kommunal- bzw. personalpolitischen Engagements nach dem Reformbeginn signifikant stärker nach (-0,35 vs. 0,62*). Die Angaben der Personalratsvorsitzenden unterscheiden sich signifikant (-0,64 vs. -1,50*). Bürgermeister und Mehrheitsfraktionsvorsitzende identifizieren dagegen keine Verschlechterungen, wenn ihre Amtsübernahme nach dem Reformstart erfolgte (vgl. Anhang#Amtszeit).

⁹²³ Nachteile von Beteiligung sind u. a. ein gesteigertes Risiko nicht gewünschter Entscheidungen (vgl. Ewert u. a. 2001: 55), ein zunehmender Zeitbedarf und damit höhere Kosten, die Beeinflussung der Veränderungsziele (vgl. Vahs/Leiser 2004: 49) sowie ein u. U. zu hohes Konfliktpotenzial (vgl. Vahs 2003: 322 f.).

⁹²⁴ Zu den wesentlichen Reformakteuren zählt zweifelsfrei auch die Personalvertretung (vgl. Kap. 5.2.2.2). Wie die HBS-Studie darlegt, ist eine frühzeitige Einbindung der Personalvertretung in die Reformarbeit weit verbreitet. 62,5% der Personalratsvorsitzenden bestätigen eine Beteiligung des Personalrates seit Reformbeginn (Konzeptionierung). Eine Nicht-Beteiligung führen 3,6% der Personalratsvorsitzenden an (vgl. Bogumil u. a. 2007: 109).

identifikation⁹²⁶ gestärkt (vgl. u. a. Ewert u. a. 2001: 54 f.). Ergebnisse finden eher Akzeptanz (vgl. Raffetseder 2001: 118), was auch für unbeliebte Maßnahmen gilt (vgl. Englich/Fisch 1999: 50). Die frühzeitige Beteiligung reduziert die Unsicherheit in der Anwendung neuer Steuerungsinstrumente (vgl. Speier-Werner 2006: 52 f.). Sie leitet langwierige Veränderungen im Verhaltensbereich rechtzeitig und wirksam ein (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 479).

5.3.3.1.1 Beteiligung der Mitarbeiter

„Jede tief greifende Veränderung sollte [...] eine aktive Beteiligung möglichst vieler Mitarbeiter von Anfang an berücksichtigen“ (Jetter 2004: 170; siehe auch KGSt 1993: 29; dies. 1996c: 27). Ist die Beteiligung⁹²⁷ der Mitarbeiter in der Konzeptionsphase nicht zuletzt wegen ihres immensen Fach- und Insiderwissens (vgl. Speier-Werner 2006: 38, 170; Vahs 2003: 363) und zur Steigerung der Umsetzungschancen (vgl. Raffetseder 2001: 65) wichtig, ist diese Verfahrensweise in der Praxis⁹²⁸ keineswegs selbstverständlich (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 230 f.; Bogumil/Kißler 1998b: 145). Veränderungsmaßnahmen werden nämlich im kleinen Kreis erarbeitet und erst mit dem Umsetzungsauftrag an die Mitarbeiter veröffentlicht (vgl. exemplarisch Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 161). Zwar ist eine intensive Beteiligung der Mitarbeiter an der Umsetzung zwingend (vgl. ebd.: 18 f.; Bogumil/Kißler 1996: 24; Beck/Fisch 2009: 129), doch ist die frühzeitige Mitarbeiterbeteiligung gewinnbringender und eine auf die Umsetzungsphase konzentrierte Mitarbeiterbeteiligung riskant⁹²⁹. „Eine Planung am ‚grünen‘ Tisch rächt sich in der Umsetzung“ (Ewert u. a. 2001: 48; siehe auch u. a. Doppler/Lauterburg 2002: 474; Beck/Fisch 2009: 121 f.; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 231). Mitarbeiter nehmen die späte Beteiligung, die i. d. R. nur eine „Korrekturpartizipation“ (Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 146) ist, wie eine „Null-Partizipation“ wahr (vgl. ebd.: 161). Es drohen ein „Kulturschock“ und Akzeptanzprobleme (vgl. Vahs 2003: 314).

5.3.3.1.2 Beteiligung der Politik

Die Verwaltungsreform ist binnenorientiert (vgl. Kap. 5.3.6), was primär für die Planungs- und Konzeptionsphase gilt. Die Politik nimmt abgesehen von formalen Beschlüssen, die ihr zwar in der Initiierungsphase eine vermeintlich starke Stellung schaffen (vgl. Bogumil/Kißler 1998b: 131), in ihrer Wirkung jedoch limitiert sind (vgl. Kap. 5.3.6.1.2, 5.5.1), kaum teil (vgl. Gerstlberger/Kneissler 2000:

⁹²⁵ Es sind diejenigen an der Konzeption zu beteiligen, die die spätere Umsetzung vornehmen und mit dem Reforminstrument arbeiten. Andernfalls sind Planungs- und Konzeptionsentscheidungen für die Umsetzer kaum nachvollziehbar (vgl. Englich/Fisch 1999: 73), was zu einer längeren Projektdauer (vgl. ebd.: 163) und Anwendungsproblemen führt. Nur diejenigen, die wissen, wie die neuen Instrumente funktionieren sollten (Konzeption), können im Betrieb beurteilen, ob die Erwartungen erfüllt werden (vgl. auch Speier-Werner 2006: 54). Ferner ist eine Beteiligung des gleichen Personenkreises an der Analyse essenziell, um zum einen zu gewährleisten, dass Planung und Konzeption die attestierten Defizite aufgreifen, zum anderen um die Passgenauigkeit der daraus hervorgehenden Problemlösung herzustellen. Erarbeitete Konzepte dürfen sich nicht als nicht implementier- oder anwendbar erweisen. Schließlich fallen Korrekturen im Nachgang durch diese Vorgehensweise leichter (vgl. auch Vahs/Leiser 2004: 36).

⁹²⁶ Vgl. Kap. 5.6.2

⁹²⁷ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.4

⁹²⁸ Laut HBS-Studie erfolgt die Mitarbeiterbeteiligung häufig erst in späteren Phasen (vgl. Bogumil u. a. 2007: 311); 46,2% der Befragten attestieren eine Beteiligung in der Umsetzungsphase (vgl. ebd.: 114). Daher verwundert es nicht, dass 70% der Personalratsvorsitzenden den Einfluss der Mitarbeiter auf die Reformgestaltung als gering ansehen (vgl. Kuhlmann 2006b: 92). In der Studie von Kißler/Graf/Wiechmann, die eine Befragung von Personalräten und Frauenbeauftragten in Großstädten und in Städten NRWs mit mehr als 50 TSD Einwohnern sowie Fallstudien umfasst (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 28 f.), gehen zwischen 80 und 90% der befragten Interessenvertretungen davon aus, dass die Mitarbeiter mit den Partizipationsmöglichkeiten unzufrieden sind (vgl. ebd.: 81).

⁹²⁹ Vgl. Kap. auch 5.3.3.1

158; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 77). Da die Beteiligung der Vertretungskörperschaft erst in der Umsetzungs- und Betriebsphase unausweichlich wird (vgl. Möltgen 2001: 167), wurden die Unzulänglichkeiten⁹³⁰ vieler NSM-Konzepte mit Zeitverzug aufgegriffen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 16) und der Reformnutzen vonseiten der Politik im Reformverlauf vermehrt infrage stellt (vgl. Kap. 5.3.5). Die Bequemlichkeit, die Politik in den frühen Reformphasen aus dem Reformgeschehen herauszuhalten, rächt somit im weiteren Verlauf. Die Politik schlägt zurück, was die bis dato erzielten Reformgewinne mehr als aufzehrt (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 30; Frischmuth 2001b: 92). Deshalb ist sie phasenübergreifend von Beginn an aktiv einzubeziehen (vgl. KGSt 1998c: 30; Weiß 2002: 121); die Politikbeteiligung ist ein Kennzeichen erfolgreicher Verwaltungsreformen (vgl. Wegener 2002: 68). Indem die Vorstellungen der Politik Beachtung finden, öffnet sie sich gegenüber neuer Steuerungsmethoden. Sie wird eher den veränderten Anforderungen gerecht (vgl. Reichard 1994: 72), legt Verharrungstendenzen und Ängste ab (vgl. Weiß 2002: 119; Reichard 1997a: 144; ders. 1997b: 655) und identifiziert sich mit den Reformmaßnahmen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 29), was sich letztlich in Form der Umsetzung und Anwendung neuer Steuerungsinstrumente auszahlt (vgl. Kap. 5.3.6.4).

5.3.3.2 Auswertung

5.3.3.2.1 Allgemeine Auswertung

Probleme des Partizipationsprozesses sind nicht auf eine zu intensive Beteiligung und eine damit einhergehende Überlastung der Reformakteure zurückzuführen. Vielmehr ist eine - verstärkt die aktive Beteiligung betreffende - zu schwache phasenübergreifende Partizipation (Frage 6.4) zu beklagen. Besonders unzufrieden⁹³¹ sind die Befragten mit der Teilhabe an der Analyse- (aktiv: 71,2%; passiv: 60,4%) und Weiterentwicklungsphase (67,9%; 63,4%). Die Partizipation ist in der Initiierungsphase (43,1%; 49,3%) am besten (vgl. Abb. 5-29).

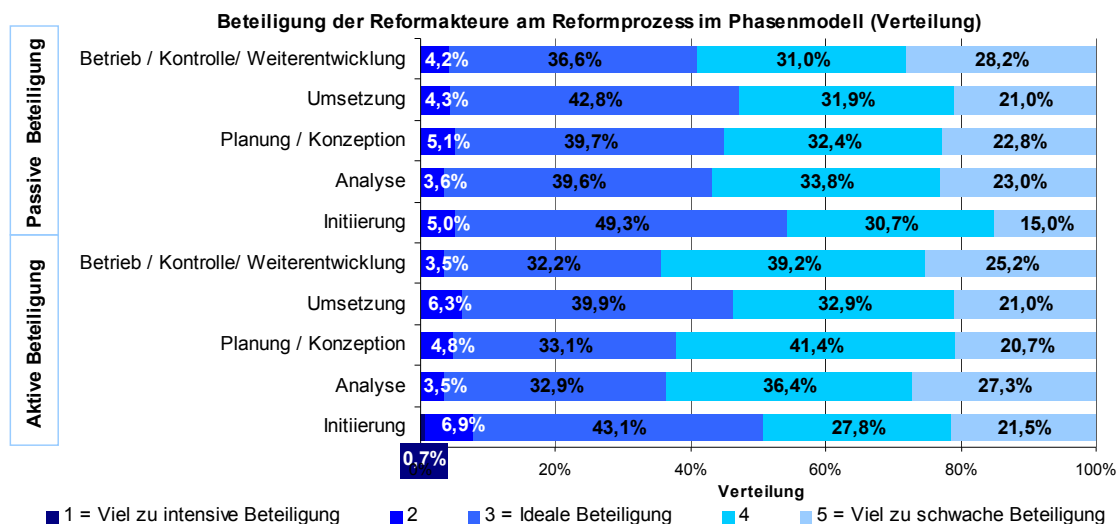


Abb. 5-29: Beteiligung im Phasenmodell

Die Wertungen der Personalratsvorsitzenden, der Fraktionschefs sowie der Bürgermeister unterscheiden sich in allen Phasen stark (vgl. Tab. 5-34). Der Akteursstatus steht in einer sehr starken statistischen Beziehung mit den Phasenitems (Index aktiv: 0,542**; Index passiv: 0,591**).

⁹³⁰ Vgl. Kap. 7.2.1

⁹³¹ Antwortkategorien 1 und 2 sowie 4 und 5

Beteiligung im Phasenmodell	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Aktive Beteiligung																	
Initiierung	144	3,63	0,475**	2,95	3,44	3,54	4,07		-0,086	3,71	3,56	3,70	3,48	3,20	0,221	3,61	3,73
Analyse	143	3,87	0,474**	3,13	3,52	4,00	4,27		-0,082	3,92	3,88	4,04	3,78	3,17	0,128	3,85	4,07
Planung / Konzeption	145	3,78	0,445**	3,12	3,54	3,87	4,13		-0,051	3,84	3,69	3,78	3,87	3,17	0,196	3,76	3,93
Umsetzung	143	3,69	0,501**	2,96	3,32	3,87	4,07		-0,150	3,85	3,50	3,69	3,59	3,17	0,154	3,67	3,80
Weiterentwicklung	143	3,86	0,483**	3,22	3,44	4,05	4,25		-0,093	3,93	3,85	3,92	3,74	3,33	0,215	3,85	3,93
Index	150	3,75	0,542**	3,09	3,47	3,85	4,16		-0,105	3,83	3,67	3,82	3,69	3,23	0,064	3,74	3,89
Passive Beteiligung																	
Initiierung	140	3,56	0,481**	2,81	3,20	3,72	3,89		-0,077	3,62	3,46	3,76	3,36	3,17	0,095	3,54	3,71
Analyse	139	3,76	0,522**	2,90	3,33	3,90	4,18		-0,104	3,86	3,65	3,92	3,64	3,17	0,179	3,73	4,07
Planung / Konzeption	136	3,73	0,540**	2,86	3,26	3,87	4,17		-0,161	3,90	3,60	3,76	3,57	3,17	0,138	3,70	4,00
Umsetzung	138	3,70	0,499**	2,97	3,29	3,82	4,11		-0,262**	3,95	3,46	3,79	3,32	3,00	0,107	3,69	3,79
Weiterentwicklung	142	3,83	0,525**	3,12	3,29	3,92	4,35		-0,115	3,97	3,65	3,88	3,68	3,50	0,109	3,81	4,00
Index	146	3,70	0,591**	2,98	3,29	3,83	4,14		-0,149	3,85	3,54	3,80	3,52	3,23	0,091	3,74	3,89

Tab. 5-34: Beteiligung im Phasenmodell

Alle Reformakteure benoten phasenübergreifend die passive Beteiligung (geringfügig) besser als die aktive. Die Mitwirkung ist jeweils in der Initiierungsphase (Ausnahme: aktive Beteiligung der Mehrheitsfraktion in der Umsetzungsphase) am stärksten. Am zufriedensten mit der Partizipation sind Bürgermeister (n = max. 26), die eine Beteiligung in allen Phasen nahe des Idealpunktes⁹³² (3,00) wiedergeben. Relativ zufrieden sind auch Vorsitzende der Mehrheitsfraktion (n = max. 26). Die *passive* Beteiligung sehen stets weniger als 30% der Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion kritisch. Hinsichtlich der aktiven Mitwirkung führt nur in der Analysephase eine absolute Mehrheit eine zu geringe Beteiligung an.

Kritik äußern v. a. die Minderheitsfraktionschefs (n = max. 39), die sich weder *passiv* noch *aktiv* hinreichend am Reformprozess beteiligt fühlen (> 60% kritische Wertungen). Besonders schlecht nehmen sie die *aktive* Beteiligung in der Analyse- und in der Weiterentwicklungsphase wahr (jeweils 70,8%). Die geringe Beteiligung in der Betriebs- und Weiterentwicklungsphase erstaunt. Möglicherweise finden die Verbesserungsanregungen der Minderheitsfraktion keine Beachtung.

Insgesamt bestätigt sich zwar die erwartete phasenübergreifende Dominanz des Bürgermeisters, doch stellt sich die auf die Initiierungsphase fokussierte Einbindung der Politik nur aufseiten der Minderheitsfraktion dar. Fraktionsvorsitzende bewerten die Partizipation in anderen Phasen kaum kritischer; speziell die Beurteilungen der Mehrheitsfraktionsführer sind ausgeglichen. Letztgenannte bescheinigen überdies eine überraschend starke Beteiligung in der Umsetzungsphase.

Personalräte (n = max. 55) beklagen eine unzureichende aktive und passive Mitarbeiterbeteiligung in allen Reformphasen. Eine Beteiligungsintensivierung in der Umsetzungsphase zeigt sich nicht. Überraschend sind die Beteiligungsprozesse in der Betriebs- und Weiterentwicklungsphase am schwächsten, was ein Indiz für einen nicht gelungenen Kulturwandel ist.

Die Stadtgröße korreliert mit Ausnahme der passiven Beteiligung in der Umsetzungsphase nicht signifikant mit der Phasenbeteiligung. Die Beteiligung gelingt in größeren Städten besser.

Die OW-Unterschiede sind gering. Ostdeutsche Vertreter (n = 15) beklagen in allen Reformphasen eine schwächere Partizipation am Modernisierungsgeschehen.

⁹³² Antwortoptionen 1 und 2 = Zu hohe Beteiligung; Antwortoptionen 4 und 5 = Zu schwache Beteiligung

5.3.3.2.2 Weitere Erkenntnisse

Wechselwirkungen von aktiver und passiver Beteiligung (Nr. 2 - 2)

Es besteht eine enge, phasenübergreifende Beziehung zwischen passiver und aktiver Beteiligung. Dort, wo über alle Phasen hinweg angemessen informiert und kommuniziert wird, fällt auch die aktive Beteiligung besser aus (Index: 0,514**).

Effekte der Stellschrauben des Reformmanagements (Personalratsvorsitzenden)⁹³³ (Nr. 2 - 2)

Partizipation setzt Qualifikation voraus (vgl. Kap. 5.1.2.1). Werden Qualifizierungsangebote unterbreitet, sind aktive und passive Beteiligung der Mitarbeiter in allen Phasen intensiver⁹³⁴. Die Bewertungsdifferenzen bzgl. der passiven Beteiligung sind stets und bzgl. der aktiven Beteiligung ab der Umsetzungsphase signifikant (Aktivindex: 4,03 vs. 4,52*; Passivindex: 3,95 vs. 4,68**).

Dienstvereinbarungen können womöglich die (frühzeitige) Partizipation der Mitarbeiter sichern (vgl. Kap. 5.1.3), was sich - unabhängig von ihrer Gestaltung - bewahrheitet. Personalratsvorsitzende, die eine Dienstvereinbarung bejahen, attestieren eine phasenübergreifend bessere Mitarbeiterbeteiligung (Aktivindex: 4,05 vs. 4,34*; Passivindex: 3,99 vs. 4,56**). Mit Ausnahmen der Weiterentwicklungsphase sind die Bewertungsunterschiede der passiven Mitwirkung stets signifikant. Die aktive Mitarbeiterbeteiligung ist in der Initiierungsphase signifikant stärker (3,87 vs. 4,50*).

Die Realisierung eines Fremdkonzeptes steht einer intensiven Mitarbeiterbeteiligung entgegen (vgl. Kap. 5.1.4). Teilnehmer, die ein reines Fremdkonzept (n = 4) ausweisen, geben eine schwächere Beteiligung der Mitarbeiter wieder (Aktivindex: 4,09 vs. 4,85*; Passivindex: 4,10 vs. 4,75*). Dies gilt zuvorderst für die Analyse- sowie Planungs- und Konzeptionsphase. Geringe Bewertungsunterschiede liegen dagegen bei angepassten Fremdkonzepten vor.

Negative Einflüsse des Beratereinsatzes (vgl. Kap. 5.1.5) auf die Beteiligung sind im Phasenschema nicht zu erkennen. V. a. die passive Beteiligung ist sogar intensiver (vgl. auch Kap. 5.3.2.2).

Konzeptions- und Implementierungsstrategie nehmen voraussichtlich Einfluss auf die aktive und passive Mitwirkung der Mitarbeiter. Elemente des „Bombenwurf-Ansatzes“ sind partizipationshemmend (vgl. Kap. 5.1.7). Geben Personalratsvorsitzende einen evolutionären Implementierungsansatz wieder, weisen sie eine phasenübergreifend bessere Mitarbeiterbeteiligung aus (aktiv: 3,96 vs. 4,60*; passiv: 3,96 vs. 4,40). Insbesondere in der Analyse- (4,09 vs. 4,75*) sowie Planungs- und Konzeptionsphase (3,94 vs. 4,50*) ist die aktive Mitwirkung merklich intensiver.

Die Einflüsse der Konzeptionsstrategie sind im Vergleich dazu gering. Auch bei einer Top-down-Strategie sind Mitarbeiter eingebunden (Aktivindex 4,16 vs. 3,78; Passivindex: 4,14 vs. 3,78). Gleichwohl überraschen die signifikanten Mittelwertdifferenzen in der Umsetzungsphase (4,15 vs. 3,40** bzw. 4,15 vs. 3,40*), sind doch in dieser Phase ungeachtet der Konzeptionsstrategie die Mitarbeiter federführend tätig. Erstrebenswert erscheint das Gegenstromverfahren: In mehreren Phasen sind die Unterschiede bzgl. der passiven Beteiligung signifikant (Aktivindex 3,77 vs. 4,12; Passivindex: 3,53 vs. 4,14*).

⁹³³ Die nachfolgenden Auswertungen befinden sich in Anhang#Reformmanagement_MW_Out; Anhang#Beteiligung_Qualifizierung.

⁹³⁴ Das gilt auch für die Beteiligung der Ratsmitglieder. Die Wertungen der aktiven Beteiligungen unterscheiden sich nur in der Umsetzungsphase, die der passiven Beteiligung ab der Umsetzungsphase signifikant (Aktivindex: 3,59 vs. 3,89; Passivindex: 3,46 vs. 3,93*).

Die Bedeutung eines Masterplans (vgl. Kap. 5.1.6) bestätigt sich im Kontext der Phasenbeteiligung der Mitarbeiter (Aktivindex: 4,02 vs. 4,43*; Passivindex: 4,00 vs. 4,41*); die Beteiligung ist durchschnittlich in allen Phasen intensiver (Umsetzungsphase: 3,90* vs. 4,37*; 3,90 vs. 4,50*).

Effekte der Beteiligung (alle Reformakteure) (Nr. 2 - 3)

- Instrumenteneinführung (vgl. Anhang#Reformmanagement_Instrumente_1/2)

Eine insgesamt intensive aktive (-0,351** / 0,396**) und passive (-0,383** / 0,398**) Beteiligung der Reformakteure⁹³⁵ geht mit einem umfassenderen Instrumentenportfolio einher. Die Bedeutung einer frühzeitigen Beteiligung der Reformakteure sticht nicht hervor, die Stärke der Korrelationen nimmt tendenziell mit Fortschreiten des Reformprozesses zu.

Werden Reformmaßnahmen bejaht, sind zumeist aktive und passive Beteiligung durchschnittlich besser. Ausnahmen sind Budgetierung und Kennzahlensystem, die auch unabhängig von einer Neuen Steuerung zum Einsatz kommen. Teilnehmer, die Ziele⁹³⁶ (aktiv: 3,61 vs. 4,17**; passiv: 3,54 vs. 4,16**), Zielvereinbarungen (3,52 vs. 4,00**; 3,40 vs. 4,02**), die Dezentralisierung (3,45 vs. 4,21**; 3,45 vs. 4,08**), SU-Elemente⁹³⁷ (3,46 vs. 3,90**; 3,43 vs. 3,84**) und die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (3,97 vs. 4,62**; 4,02 vs. 4,38) anführen, bewerten die Beteiligung signifikant besser. Die Mittelwertdifferenzen sind stets in der (vernachlässigten) Analyse-, Umsetzungs- und Betriebsphase signifikant; sie nehmen im Phasenverlauf zu.

Darüber hinaus ist die Zustimmung für die Gestaltungskriterien der Reforminstrumente i. d. R. umso größer, je besser die Beurteilung der Phasenbeteiligung ausfällt.

- Reformabbruch (vgl. Anhang#Reformabbruch) (Nr. 2 - 9)

Befragte, die einen Reformabbruch angeben (n = 8), bewerten phasenübergreifend sowohl die aktive (3,70 vs. 4,28*) als auch die passive Beteiligung (3,65 vs. 4,28*) schlechter. Die besondere Bedeutung der Beteiligung in den frühen Reformphasen stellt sich nicht dar.

5.3.4 Mitarbeiterbeteiligung

Unter Mitarbeiterbeteiligung wird die unmittelbare Mitwirkung der Mitarbeiter an der Reform, also nicht die indirekte, delegative Variante über die Beschäftigtenvertretung, auf die sich kein Veränderungsprozess stützen sollte (vgl. Vahs 2003: 363), verstanden. Sie ist bedeutend, da die Veränderungen „[...] mit den vorhandenen Mitarbeitern [...] bewirkt werden [müssen]“ (KGSt 1993: 29) und „[die] Praxis zeigt [...], dass Reformen für und mit den Mitarbeitern erfolgreicher⁹³⁸ sind als Konzepte, die gegen und ohne [sie] realisiert werden“ (Bals/Hack 2002: 12). Die Mitarbeiteraktivierung gilt als „zentrale Erfolgsbedingung“ (Reichard 1994: 72; ähnlich u. a. Klages 1997b: 522; Budäus 1993: 174; Beck/Fisch 2009: 117), dient der Reformnachhaltigkeit (vgl. Liesenfeld 2000: 87) und erleichtert das Agieren in der modernisierten Verwaltung (vgl. u. a. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 224; Stöbe-Blossey 2005: 287).

Die Erfolgswirksamkeit der Mitarbeiterbeteiligung ist vornehmlich auf zwei Aspekte zurückzuführen, die nicht trennscharf sind.

⁹³⁵ Die folgenden Befunde gelten primär für Minderheitsfraktionsvorsitzende und Personalratsvorsitzende.

⁹³⁶ Strategische Ziele (3,61 vs. 3,91*; 3,54 vs. 3,88**), operative Ziele (3,53 vs. 3,98**; 3,47 vs. 3,93**)

⁹³⁷ Strategisches Controlling (3,55 vs. 3,86*; 3,46 vs. 3,84**); operatives Controlling (3,53 vs. 4,11**; 3,51 vs. 4,00**); Berichtswesen (3,60 vs. 4,00*; 3,53 vs. 3,99**)

⁹³⁸ Vgl. auch Kap. 5.3.3.1.1

Fähigkeiten

Es sind diejenigen zu beteiligen, die über veränderungsnotwendiges Fachwissen verfügen (vgl. Kap. 5.2.2.3.1). Da die Mitarbeiter Experten sind, die Arbeitsinhalte und Prozesse am besten kennen (vgl. Kap. 5.3.3.1.1) und über Detailwissen verfügen, können sie praxisnähere Lösungen erarbeiten (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 154). Fernerhin ist die Beteiligung ein intensiver Qualifizierungsprozess (vgl. u. a. König/Berger/Feldner 2001: 100; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 213) sowie ein „[...] wesentliches Element der ‚lernenden Verwaltung‘“ (KGSt 1996c: 28; ähnlich Bogumil u. a. 1998: 234; Schwarting 1997: 20).

Emotionen und Verhalten

Verwaltungsreform wird vonseiten der Mitarbeiter oftmals als Sparkonzept (miss-) verstanden (vgl. Kap. 5.4.4.1.1). Angesichts des anhaltenden Stellenabbaus⁹³⁹ ist die Mitarbeiterbeteiligung heute ein elementares Element, um Vertrauen der Beschäftigten in die Reform (zurück) zu gewinnen (vgl. Herbing 2004: 362 f.). Dem Verdacht, Mitarbeiter würden sich durch ihr gewissenhaftes Mitwirken selbst weg rationalisieren, ist entgegenzuwirken (vgl. auch Fisch 2002b: 567), denn das Erschließen des Mitarbeiter-Know-hows ohne Gewährung einer aktiven Partizipation (kritisch hierzu auch Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 225; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 176) begründet „[...] das Auftreten von Motivationsproblemen, die im Extremfall bis hin zu einer vollständigen Verweigerung der Kooperation gehen können [...]“ (AK „Organisation“ 1996: 663). Effizienzsteigerungen wären nicht zuletzt wegen negativer Effekte auf die Mitarbeiterzufriedenheit und -orientierung nicht⁹⁴⁰ möglich. Mitarbeitern muss aufgezeigt werden, dass sie etwas Positives bewirken bzw. etwas Negatives abwehren können. Insofern hat die Mitarbeiterbeteiligung eine Anreizfunktion⁹⁴¹ (vgl. Reichard 1994: 72). Indem Mitarbeiter an Entscheidungen beteiligt werden, können Konflikte antizipiert und Ängste abgebaut werden. Die Veränderungsbereitschaft⁹⁴² nimmt zu (vgl. u. a. KGSt 1997b: 27; Töpfer 2000a: 42; Rosemann/Gleser 1999: 134). Mitarbeiterbeteiligung ist schließlich ein Einstieg in den erfolgsentscheidenden Wandel des Arbeitsverhaltens und der -einstellung (vgl. Schäfer 2005: 12, 24) sowie Ausdruck von Glaubwürdigkeit, was letztlich dazu beiträgt, Widerständen zu begegnen (vgl. Raffetseder 2001: 118; Tondorf/Bahnmüller/Klages 2002: 69). Des Weiteren wirkt sie sich positiv auf die Identifikation mit der Organisation im Allgemeinen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 154) und der Reform im Speziellen (vgl. Kaune/Neuschulz 2004: 160) aus.

5.3.4.1 Anforderungen an die Mitarbeiterbeteiligung

*Regeln*⁹⁴³

Mitarbeiter befürworten Regelungen zur Beteiligung (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 165 f.), an deren Definition sie beteiligt werden sollten (vgl. Kap. 5.3.3.1.1). Verfahrensregeln⁹⁴⁴ sind maßgeb-

⁹³⁹ Vgl. Kap. 2.3.1

⁹⁴⁰ Studien belegen, dass Unzufriedenheit und Widerstände aufseiten der Mitarbeiter Produktivitätsverluste bedeuten (vgl. Rosemann/Gleser 1999: 134). Veränderungsprozesse in Unternehmen, die gekennzeichnet waren durch intensive Mitarbeiterbeteiligung, erzeugten 14%ige Produktivitätssteigerungen (vgl. Vahs 2003: 364 m. H. a. Coch/French 1948: 522). Deshalb ist ein pauschaler Stellenabbau nicht zielführend. Die damit einhergehende Verunsicherung steht Effizienzgewinnen entgegen (vgl. Schedler 1996: 226).

⁹⁴¹ Die Motivation des Mitarbeiters kann überdies gesteigert werden, wenn er für seine Resultate belohnt wird (vgl. Schedler 1996: 33). Ein Anreizsystem für den Reformprozess bietet sich an (vgl. Kap. 4.11.2).

⁹⁴² Vgl. auch Kap. 5.4.4.1.1

⁹⁴³ Regeln bieten sich für den gesamten Beteiligungsprozess an (vgl. Fiedler 2005: 491). Sie sind frühzeitig sowohl für das Zusammenspiel innerhalb der Projektorganisation als auch zwischen dieser und der Arbeitsorganisation bzw. politischen Ebene zu formulieren (vgl. Jetter 2004: 183; Weller 2000: 126; Richter 1997: 52). Wegen des anvisierten Kulturwandels sollten sie mit Bedacht (vgl. Schedler 2004b: 23) und im Konsens (vgl. Englich/Fisch 1999: 184) erstellt werden. Zu potenziellen Regelungsbereichen (vgl. Ewert u. a. 2001: 61, 65, 80, 89 f.; Doppler/Lauterburg 2002: 438).

lich für die Gestaltung der Partizipation (vgl. Bogumil/Kißler 1998a: 304; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 198) und einen von Mitarbeitern getragenen OE-Prozess (vgl. Richter 1997: 52). Sie unterstützen den Kulturwandel (vgl. Schridde 2005: 224; Fischer/Unger 2001: 153).

Entscheidungsrechte

Mitarbeiter müssen mitentscheiden können (vgl. Bogumil/Kißler 1998a: 304; dies. 1998b: 128). Die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf Mitarbeiter, die Kapazitäten aufseiten der Führungskräfte schafft, entgegnet dem beteiligungskritischen Argument der Mitarbeiter, nichts verändern zu können (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 288; Haßelmann/König 1997: 52 f.). Dadurch kann „[...] die Zahl der Partizipationsbefürworter deutlich gesteigert [...]“ (Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 41), die Mitarbeiterbeteiligung aufgewertet und abgesichert werden. Ein enormer Motivationseffekt ist wahrscheinlich (vgl. auch Kaune 2004a: 19, 33); die Forderung nach kreativen und entscheidungsstarken Mitarbeitern wird aktiv gelebt (vgl. Kap. 4.7.1, 6, 8).

Ergebnisoffenheit

Die Beteiligung der Mitarbeiter ist häufig dadurch motiviert, an anderer Stelle entwickelte Konzepte zu realisieren (vgl. Englich/Fisch 1999: 53), was jedoch unzureichend ist (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 176; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 225). Mitarbeiter müssen also eigenständig an der Konzeptentwicklung mitwirken können (vgl. Kap. 5.3.3.1.1), was ihre Kreativität und Leistungsstärke (s. o.) positiv beeinflusst (vgl. Rosemann/Gleser 1999: 135; Vahs/Leiser 2004: 51).

Freiwilligkeit

Eine umfassende Beteiligungsstrategie bedeutet nicht, dass allen Mitarbeitern im gleichen Maße Einflussmöglichkeiten eingeräumt werden (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 4 f.; ähnlich Vahs 2003: 323). Da nicht alle Mitarbeiter vergleichbar in die Reformarbeit eingebunden werden können, ist ein wesentliches Merkmal erfolgreicher Partizipation die Freiwilligkeit⁹⁴⁵ (vgl. u. a. Bogumil/Kißler 1998a: 305; dies. 1998c: 58). Das bedeutet, dass diejenigen, die sich beteiligen möchten, dies uneingeschränkt, also auch hierarchiefrei⁹⁴⁶ (vgl. dazu auch Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 178 f.), tun können. Die Ausgrenzung von Mitarbeitern gefährdet die Identifikation mit der Organisation (vgl. ebd.: 204 f.) und die Entwicklung neuer Kulturwerte. Ähnliches gilt für diejenigen, die nicht mitwirken möchten. Ihnen dürfen keine „Nachteile“ entstehen (vgl. ebd.: 18; Bogumil u. a. 1998: 233).

Nachlassende Mitarbeiterbeteiligung

Es ist eine hohe Partizipationsquote anzustreben (vgl. Bogumil u. a. 1998: 233), die jedoch auf Dauer kaum möglich⁹⁴⁷ erscheint. „Das eigentliche Kernstück besteht [...] darin, diese über längere Zeit zu erhalten“ (Bogumil 1998: 141). Viele Partizipationsprozesse sind durch eine nachlassende Mitarbeiterbeteiligung (Partizipationsquote) gekennzeichnet, was neben „unerklärlichen Gründen“ (vgl. exemplarisch Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 133) v. a. dann zu beobachten ist, wenn die Gestaltung der Mitarbeiterbeteiligung unbefriedigend ist und sich die Gesamtsituation der Mitarbeiter nicht verbessert (vgl. Bogumil u. a. 2007: 63; Speier 2002: 130 f.; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 212 f.; Kißler 2007: 24). Des Weiteren werden „Motivationseinbrüche“ (Bogumil u. a. 2007: 305) von der ausbleibenden Umsetzung der Modernisierungspläne erwartet (vgl. Kap. 5.2.5.1).

⁹⁴⁴ Mit Ausnahme der Mitarbeiterbeteiligung als ergebnisoffener Prozess (2,61 vs. 3,38*) unterscheiden sich die Merkmale im Kontext des Abschlusses von Dienstvereinbarungen nicht signifikant.

⁹⁴⁵ Zu den Nachteilen des Freiwilligkeitsprinzips (vgl. Bogumil 1998: 140; Bogumil/Kißler 1997c: 127)

⁹⁴⁶ Vgl. auch Kap. 5.2.4.1, 5.2.2.1

⁹⁴⁷ Siehe dazu auch Kap. 5.5.1

5.3.4.2 Formen der Mitarbeiterbeteiligung

Die Mitarbeiterbeteiligung kann unterschiedlicher Gestalt⁹⁴⁸ sein. Insbesondere „innovative“ Varianten⁹⁴⁹ sollten Beachtung finden (vgl. Raffetseder 2001: 119), die sich anders als die strukturkonservative Partizipation nicht auf eingeschliffenen Routinen stützten und herrschende Muster der Akteursbeziehungen verstärken (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 30). Dennoch identifizieren Mitarbeiter traditionelle Verfahren als wichtigste Beteiligungsform; innovative Konzepte sind unterentwickelt (vgl. Bogumil/Kißler 1998a: 310 f. m. H. a. Schröder 1997; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 80 f.). Das gilt besonders für gruppenorientierte Partizipationsformen - hierzu werden Qualitätszirkeln und Projektteams gezählt -, die gewinnbringend für den Problemlösungsprozess sind (vgl. English/Fisch 1999: 34; Thom/Ritz 2004: 116; Raffetseder 2001: 97).

Traditionelle Verfahren

„[Die Neue Steuerung] verlangt eine grundlegend neue Verwaltungskultur und normative Führung und kann nicht auf dem herkömmlichen Weg der ‚administrativen Umsetzung‘ eingeführt werden“ (Buschor 1996: 51). Darunter würde die Glaubwürdigkeit⁹⁵⁰ der Reform unter den Mitarbeitern leiden (vgl. Röber 2005b: 477). Bereits während der Reformarbeit müssen also Verfahren, die losgelöst von den Prinzipien⁹⁵¹ der traditionellen Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.3, 5.2.1) und damit sowohl der Reformarbeit als auch dem Kulturwandel zuträglich sind, zum Einsatz kommen.

Vorschlagswesen

„Unter einem betrieblichen Vorschlagswesen wird ein auf Dauer eingerichtetes betriebliches System zur Förderung, Begutachtung, Anerkennung, Umsetzung und Honorierung von Verbesserungsvorschlägen [...] verstanden“ (Walgenbach 2003: Sp.1697 m. H. a. Diensberg 1997). Mitarbeiter können materiell und immateriell profitieren, weil sie zum einen in die Rationalisierung von Betriebsabläufen aktiv und kreativ eingebunden sind. Zum anderen wird ihnen für ihre Mitwirkung eine Prämie in Aussicht gestellt (vgl. Thom/Ritz 2004: 166 f.). Damit trägt das Vorschlagswesen zur Steigerung der Identifikation⁹⁵² der Mitarbeiter bei (vgl. Walgenbach 2003: Sp.1697) und stellt einen fließenden Übergang zu einem qualitätsorientierten Verwaltungshandeln dar (vgl. Kap. 4.10.1).

Projektarbeit

Die Projektmitwirkung der Mitarbeiter ist ein wichtiges Partizipationselement (vgl. Kap. 5.2), da die Mitarbeiterbeteiligung über die gesetzlich bestimmte Mitwirkung der Personalvertretung hinaus geht und - je nach Gestaltung - nicht auf die Umsetzungsphase fixiert ist. Sie⁹⁵³ unterstützt die Ab-

⁹⁴⁸ Auch Mitarbeiterbefragungen sind eine Form der Mitarbeiterbeteiligung (vgl. dazu Kap. 5.3.4.4).

⁹⁴⁹ Die im Folgenden thematisierten Beteiligungsformen schließen sich nicht gegenseitig aus, sie ergänzen sich sogar. Weitere Formen der Mitarbeiterbeteiligung sind u. a. die Lernstatt (vgl. u. a. Kailer 2003: Sp.774; Berthel 2000: 312 ff.), teilautonome Arbeitsgruppen (vgl. English/Fisch 1999: 11) und Mitarbeiterforen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 349).

⁹⁵⁰ Traditionelle Verfahren kennzeichnet eine Fixierung auf die passive Beteiligung in den frühen Reformphasen und eine verspätete aktive Beteiligung. Hierzu zählen primär Personalversammlungen, die gesetzlich determiniert sind (z. B. §§ 44 HPVG). Eine echte inhaltliche Auseinandersetzung findet i. d. R. nicht statt (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 352 f.).

⁹⁵¹ Sie erfüllen zentrale Voraussetzungen für die Realisierung eines OE-orientierten Ansatzes (vgl. Kap. 5.1.7.2.1) und die Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung (vgl. Kap. 5.3.4.1) nicht.

⁹⁵² Bedingung ist, dass etwaige Vorbehalte der Führungskräfte überwunden (vgl. Schedler 1996: 32) und kulturelle Voraussetzungen geschaffen sind. Dazu kann die Einbindung der Personalvertretung hilfreich sein (vgl. Bogumil/Kißler 1998a: 317; Bogumil 1998: 133; anders: Thom/Ritz 2004: 164), werden doch ca. Zweidrittel aller Verbesserungsvorschläge in der traditionellen Verwaltung abgelehnt (vgl. Töpfer 2000a: 53). Die Nachteile in Form eines immensen Personal-, Zeit- und Arbeitsaufwandes (vgl. Thom/Ritz 2004: 164) wiegen dann besonders schwer.

⁹⁵³ Personalratsvorsitzende, die ein Projektmanagement in der Linie attestieren (9), stimmen der Mitarbeiterbeteiligung in Projektgruppen stärker zu als diejenige, die ein Projektmanagement in der Projektorganisation (32) bestätigen (1,22 vs. 1,91**). Erstgenannte geben ein breiteres Portfolio der Mitarbeiterbeteiligung an (1,64 vs. 2,06; Sig. 0,057).

stimmung zwischen Primär- und Projektorganisation in vielfacher Hinsicht (vgl. Englich/Fisch 1999: 50 f.; 105), was sich positiv auf die Umsetzung auswirkt (vgl. Kap. 5.2.5.2).

Qualitätszirkel

Obgleich Qualitätszirkel nicht einheitlich definiert sind (vgl. Walgenbach 2003: Sp.1697), kennzeichnen sie gemeinsame Merkmale (vgl. dazu u. a. ebd.: Sp.1697 f.; Thom/Ritz 2004: 167 ff.; Stöbe-Blossey 2005: 285 f.; Berthel 2000: 312). Einerseits tragen Qualitätszirkel zur Öffnung der Beteiligungsprozesse zugunsten vieler Mitarbeiter bei, steigern die Partizipationsquote (vgl. Bogumil/Kißler 1998a: 317) und erzeugen somit einen Umsetzungsdruck, „[...] der mit den gegebenen Formen der Problembearbeitung nicht zu erreichen ist“ (Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 132). Der Erfolg von Qualitätszirkeln hängt jedoch andererseits von der Führung ab. Die Handlungsautonomie der Qualitätszirkel ist daher begrenzt (vgl. Bogumil/Kißler: 1998a: 317), die Freiwilligkeit ist ihr Schwachpunkt (siehe dazu auch Schedler 1996: 32; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 100). Die Bearbeitung komplexer Themen bietet sich nicht für Qualitätszirkel an (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 286), ihre Vorteile können sich schließlich ins Gegenteil wandeln (vgl. u. a. Brecht 1999: 259; König/Berger/Feldner 2001: 126). Insgesamt werden Qualitätszirkel in der Verwaltung womöglich deshalb⁹⁵⁴ selten eingesetzt (vgl. Hopp/Göbel 2004: 233; Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 133).

5.3.4.3 Themen der Mitarbeiterbeteiligung

Einerseits beeinflusst der Themenbezug das Beteiligungsinteresse der Mitarbeiter (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 59, 213), andererseits ist er essenziell⁹⁵⁵ für den Reformerfolg, weil bestimmte Themen ohne Mitwirkung der Mitarbeiter nicht hinreichend bearbeitet werden können (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 223). Mitarbeiter sollten v. a. an den Themen beteiligt sein, für die sie sich interessieren, die aus ihrer Sicht wichtig sind und von denen sie unmittelbar betroffen sind (vgl. ebd.: 230 f.; Thom/Ritz 2004: 19; Bogumil/Kißler 1996: 26).

Gestaltung der Reform

Mitarbeiter fordern, an der Reformarbeit beteiligt zu werden. Hierbei ist eine auf die Umsetzung reduzierte Beteiligung unbefriedigend. Die Mitarbeiterbeteiligung muss frühzeitig einsetzen, damit Mitarbeiter Reformgestaltung und -ergebnisse beeinflussen können (vgl. Kap. 5.3.3.1).

Ist-Analyse

Aufgrund der Detailkenntnisse der Mitarbeiter sollten Verantwortliche ein gesteigertes Interesse haben, Mitarbeiter in die Ist-Analyse einzubeziehen (vgl. Kap. 5.1.1, 5.3.3). Mitarbeiter sind nämlich „die wichtigsten Auskunftgeber“ (Doppler/Lauterburg 2002: 235), liefern als Wissens- und Erfahrungsträger wichtige Denkanstöße, tragen zur Defizitidentifizierung bei und erarbeiten auf dieser Grundlage adäquate, akzeptierte Lösungsvorschläge (vgl. ebd.: 151; Andersch/Belzer 2005: 185).

Aufgabenkritik / Reorganisation / Prozessoptimierung

Veränderungen am Aufgabenbestand (vgl. Schuppert 1998: 22) und damit an der Organisation sind ohne Mitwirkung der Mitarbeiter kaum zu realisieren (vgl. Beyer 2001: 121; 125 f.), denn Mitarbeiter haben ein ausgeprägtes Detailwissen (vgl. Bandemer/Hübner 2005: 182; Walgenbach 2003: Sp. 1697; Baier/Arnaut 1999: 142). Sie können selbst zum einen zur Eliminierung der Umstände, die ihrer Motivation schaden (vgl. KGSt 1996d: 9), und zum anderen durch die Erschließung von

⁹⁵⁴ Ein weiterer Grund ist im Ursprung (vgl. dazu eingehend u. a. Berthel 2000: 312; Walgenbach 2003: Sp.1697) in produzierenden Gewerbe zu sehen, das sich von Dienstleistungsunternehmen im Allgemeinen und der öffentlichen Verwaltung im Speziellen gravierend unterscheidet (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 125 f.; Schedler 1996: 30).

⁹⁵⁵ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.3, 5.3.4, 5.4.4.1

Effizienzreserven zur Abmilderung des (unüberlegten) Personalabbaus⁹⁵⁶ beitragen. Neben den mit der Aufgaben-, Struktur- und Prozessoptimierung verbundenen Vorteilen fördert ihre Mitwirkung Verständnis und Akzeptanz (vgl. Töpfer 2000a: 45 f.; Baier/Arnaout 1999: 142).

Betriebswirtschaftliche Instrumente / Neue Steuerung

Die Einbindung der Mitarbeiter in die Konzipierung und Implementierung neuer Steuerungsinstrumente ist grundlegend, denn deren Gestaltung wird eher den lokalen Bedingungen gerecht. Der Verhaltenswandel wird frühzeitig eingeleitet, die Übergänge zwischen den Phasen sind unproblematischer. Positive Wirkungen auf Akzeptanz und Qualifikation sind zu erwarten (siehe dazu auch Speier 2002: 96 f.; Kißler u. a. 1997: 100).

Arbeitsumfeld

Vor dem Hintergrund, dass Mitarbeiter an den Themen beteiligt werden sollen, von denen sie unmittelbar betroffen und an denen sie besonders interessiert sind, ist die Mitwirkung an der Gestaltung des unmittelbaren Arbeitsumfeldes zwingend (vgl. KGSt 1997b: 28). Dadurch werden Akzeptanz-, Kreativitäts- und Produktivitätsgewinne ermöglicht (vgl. Vattes 1998: 135). Mitarbeiter werden dann „[...] zum eigentlichen Motor der Veränderung“ (Jetter 2004: 170).

Dezentralisierung

Besonders wichtig wegen oftmals zu beobachtender Abwehrreaktionen (vgl. u. a. Maas 1997: 143) ist die Mitwirkung der Mitarbeiter an der Gestaltung der Dezentralisierung. Verwaltungskulturelle Umbrüche (vgl. Reichwein 1997: 27; Stöbe-Blossey 2005: 288), Vorwürfe der Entscheidungsabwälzung (vgl. Röber 2005b: 477) sowie Überforderungen drohen. Deshalb sind die Mitarbeiter auf die Dezentralisierung angemessen vorzubereiten (vgl. u. a. Fluhr 1997a: 148; Doppler/Lauterburg 2002: 253; Reinermann 1995: 451; KGSt 1991: 24; Jetter 2004: 224).

Personalentwicklung / Leistungslohn

Ist die Mitarbeiterschaft an der Lohngestaltung eigentlich nicht unmittelbar beteiligt (vgl. Tondorf 1995: 81) und entscheiden Verwaltungen häufig alleine über Leistungsmaßstäbe und -vorgaben (vgl. ebd.: 35; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 59), ist die Mitarbeiterbeteiligung bei der Gestaltung des Anreizsystems (Leistungslohn) ratsam (vgl. Speier-Werner 2006: 151) und für beide Seiten lohnend (vgl. Herbing 2004: 365, 372). Schließlich ist die Einführung materieller Leistungsanreize eine „Gratwanderung“ (Tondorf 1995: 38), die Art und Weise der Implementierung des Anreizsystems ist erfolgsentscheidend (vgl. Schedler 1993: 257). Zum einen müssen die Anreize die Motive und Bedürfnisse der Individuen erreichen (vgl. Kap. 4.11.2.2), zum anderen setzt die Leistungsmessung akzeptierte und geeignete Kennzahlen voraus (vgl. Wolff/Lucas 2003: Sp. 30). Insgesamt erzeugt die Beteiligung Akzeptanz und Identifikation (vgl. Tondorf 1995: 80), sie macht ein wirksames Anreizsystem eigentlich erst möglich.

Ein weiteres mitarbeiterrelevantes Thema ist die Gestaltung der Personalentwicklung. Sie verlangt quasi per Definition - die Entwicklungsziele der Mitarbeiter sollen sich in den Organisationszielen wiederfinden (vgl. FN 764) - die Mitarbeiterbeteiligung. Den potenziellen Interessendivergenzen zwischen Organisationsleitung und Mitarbeiterschaft ist entgegenzutreten.

⁹⁵⁶ Vgl. Kap. 5.3.4

5.3.4.4 Mitarbeiterbefragungen

Notwendigkeit

Mitarbeiterbefragungen sind eine Form der Mitarbeiterbeteiligung⁹⁵⁷ (vgl. u. a. Stöbe-Blossey 2005: 282), die am häufigsten realisiert und parallel zur Arbeit organisiert ist (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 44). Sie sind sowohl für den Reformprozess als auch für die modernisierte Verwaltung⁹⁵⁸ gewinnbringend, denn sie erschließen das Experten- und Erfahrungswissen aller⁹⁵⁹ Mitarbeiter (vgl. Kap. 5.3.3.1.1, 5) bei Gewährleistung der Anonymität⁹⁶⁰ (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 33 f.; Bretschneider 2004: 70).

Häusler (1998: 181) bezeichnet Mitarbeiterbefragungen für Veränderungsprozesse als unverzichtbar. Sie sind ein Instrument der Ist-Analyse⁹⁶¹ (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 151; Damkowski/Precht 1995: 214) und liefern damit wichtige Hinweise für die Reformgestaltung. Mitarbeiterbefragungen können nämlich Sachverhalte, die nicht unmittelbar gemessen⁹⁶² werden können, einbeziehen (vgl. Brüggemeier 2004: 382 f.). Hierzu zählen u. a. die Reformbereitschaft (vgl. Fisch 2002b: 557 m. H. a. Kirton 1994) oder Erwartungen, Denkweisen und Ängste (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 282), auf die das Reformmanagement Bezug nehmen sollte. Mitarbeiterbefragungen sind in späteren Reformphasen ein notwendiges Steuerungs- und Feedbackinstrument (vgl. Bogumil/Kißler 1996: 23), das aufzeigen kann, was falsch läuft (vgl. exemplarisch Vattes 1998: 135) und wie Mitarbeiter die Reform wahrnehmen. Folglich sind sie ein Instrument zur Reformevaluation und -erfolgskontrolle (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 34; Bretschneider 2004: 70).

Beschränken sich Mitarbeiterbefragungen auf einzelne Zeitpunkte, die u. U. sehr spät im Reformprozess platziert sind, kommen Vorteile der Mitarbeiterbefragung nicht vollends zur Geltung. Generell gilt: Je früher die Mitarbeiterbefragung, desto besser. Des Weiteren müssen sie sich - unabhängig vom Reformprozess - wiederholen⁹⁶³. Nur dann können sie Entwicklungen und Veränderungen aufzeigen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 240; Rosemann/Gleser 1999: 136 f.).

Weitere Verfahrensweise

Mitarbeiterbefragungen gehören „[...] mittlerweile zum guten Ton einer Stadtverwaltung gegenüber ihren Beschäftigten [...]“ (Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 34). Dennoch verzichten viele Organisationen auf Mitarbeiterbefragungen, weil das Management Angst hat, sich einem Handlungszwang auszusetzen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 251). Es bedarf daher Durchhaltevermögen und Kritikfähigkeit aufseiten der Verwaltungsführung (vgl. Häusler 1998: 181). Diese Attribute sind primär in der Feedback- und Umsetzungsphase gefordert, die als Schwachpunkte von Mitarbeiterbefragun-

⁹⁵⁷ Mitarbeiterbeteiligung darf sich hierauf nicht begrenzen (vgl. u. a. Klages 1999: 68; Ösze 2000: 120).

⁹⁵⁸ Die Intention von Mitarbeiterbefragungen (z. B. Klimabefragung, Auftaumanagement, Arbeitszufriedenheit) variiert (vgl. Lammers 2004: 99). Im Tagesgeschäft sind die Befragungsthemen überwiegend im personalen Bereich verortet (vgl. dazu u. a. Bretschneider 2004: 70 ff.; Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 143 f.; Schedler 1993: 164; Wagner 2003: Sp.634), wobei die kontinuierliche „[...] Erfassung der Beurteilung unternehmensrelevanter Faktoren durch die Mitarbeiter [...]“ (Bungard 2003: Sp.1205/6) an Bedeutung gewonnen hat.

⁹⁵⁹ Mitarbeiterbefragung können sich auch auf einen bestimmten Teil der Mitarbeiterschaft beziehen (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 284). Insbesondere hierzu bieten sich verschiedene Verfahren neben schriftlichen Befragungen an, die diverse Vor- und Nachteile kennzeichnen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 237 ff.).

⁹⁶⁰ Mitarbeiterbefragungen müssen daneben diverse Anforderungen beachten, andernfalls drohen fatale Folgen. „Der Schaden ist [dann] insgesamt größer, als wenn man keine Mitarbeiterbefragung durchgeführt hätte“ (Bungard 2003: Sp.1211). Zu den Anforderungen (vgl. ebd. 1207, 1210 f.; Stöbe-Blossey 2005: 283 ff.; Bretschneider 2004: 70 f.)

⁹⁶¹ Die Ist-Analyse kann nicht ausschließlich auf einer Mitarbeiterbefragung basieren. Andere Sichtweisen (vgl. Kap. 5.1.1.3) sollten miteingebunden werden (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 33; König/Berger/Feldner 2001: 64).

⁹⁶² Vgl. dazu auch Kap. 4.8.1, 4.11.3.2

⁹⁶³ Vgl. dazu auch Kap. 4.10.2.4

gen gelten (vgl. Bungard 2003: 1208). Insbesondere Mitarbeiter sind hinsichtlich der Umsetzung der Befragungsergebnisse auf die Zustimmung anderer Instanzen angewiesen (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 44 f.). V. a. die Organisationsleitung muss sich mit den Ergebnissen auseinandersetzen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 250 f.; Stöbe-Blossey 2005: 282), sie schonungslos veröffentlichen und geeignete Maßnahmen in die Wege leiten (vgl. Bungard 2003: Sp.1207). Folglich beeinflusst die Führung, die auch Vorbehalten der Führungskräfte begegnet, maßgeblich den Erfolg von Mitarbeiterbefragungen (vgl. ebd.: Sp.1211). Werden hieraus nicht die richtigen Schlüsse (Umsetzung) gezogen, sollte besser gänzlich auf Mitarbeiterbefragungen verzichtet werden (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 251), da ihre Akzeptanz Schaden nimmt, der sich in schwachen Beteiligungsquoten zukünftiger Befragungen zeigt (vgl. u. a. Lammers 2004: 100; Bungard 2003: Sp.1211). Positive Wirkungen auf die Identifikation mit der Verwaltung (vgl. Bretschneider 2004: 70) verkehren sich in ihr Gegenteil.

5.3.4.5 Auswertungen zur Mitarbeiterbeteiligung

Gestaltung der Mitarbeiterbeteiligung (Frage 6.7)

Die Anforderungen einer erfolgreichen Mitarbeiterbeteiligung sind zumeist nicht hinreichend erfüllt. (vgl. Abb. 5-30).

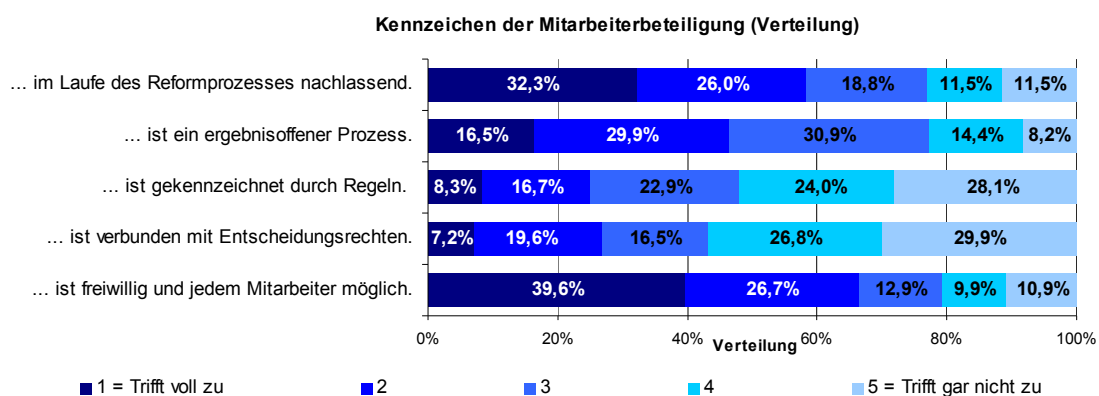


Abb. 5-30: Kennzeichen der Mitarbeiterbeteiligung

Werden die meisten Verwaltungen dem Anspruch eines freien Zugangs aller Mitarbeiter zur Mitwirkung an der Reform gerecht (66,7% „Trifft (voll) zu“), sind die Kombination der Mitarbeiterbeteiligung mit Entscheidungsrechten (26,8%) und die Definition von Partizipationsregeln (25,0%) äußerst schwach entwickelt. Dennoch ist die Mitarbeiterbeteiligung vglw. oft ergebnisoffen (46,4% „Trifft (voll) zu“). Vor dem Hintergrund der skizzierten Befunde verwundert es dennoch nicht, dass 58,3% der Befragten eine nachlassende Mitarbeiterbeteiligung⁹⁶⁴ attestieren

Beurteilen Reformbeauftragte die Mitarbeiterbeteiligung zurückhaltend, äußern sich Personalratschefs stets noch kritischer (Index: 0,345**; 2,74 vs. 3,30**). Letztgenannte stimmen überdies vermehrt einer nachlassenden Mitarbeiterbeteiligung zu (0,419**; 2,04 vs. 2,98**).

Die Gestaltung der Mitarbeiterbeteiligung korreliert nicht mit der Stadtgröße. Dagegen bewerten ostdeutsche Befragte (n = 7) schlechter als westdeutsche (Index: 3,01 vs. 3,56). Die kritischen Anmerkungen erstgenannter hinsichtlich eines freien Zugangs zur Reform und fehlender Entscheidungsrechte stimmen nachdenklich. Ostdeutsche Akteure beklagen (daher) eine (geringfügig) stärker nachlassende Mitarbeiterbeteiligung als westdeutsche Vertreter (vgl. Tab. 5-35).

⁹⁶⁴ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.4.6

Kennzeichen der Mitarbeiterbeteiligung	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.				
	N	Ø	ZH	Ø						ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB	5		4	3	2	1	W		O	
Freiwilligkeit	101	2,26	0,184				2,48	1,98	-0,146	2,56	2,18	1,74	2,46	1,80	0,311*	2,17	3,43	
Entscheidungsrechte	97	3,53	0,292				3,57	3,46	-0,030	3,59	3,41	3,50	3,31	4,25	0,224	3,48	4,14	
Regeln	96	3,47	0,244				3,70	3,17	-0,069	3,60	3,00	3,81	2,92	4,00	0,166	3,45	3,71	
ergebnisoffener Prozess	97	2,68	0,221				2,82	2,50	0,035	2,65	2,71	2,67	2,67	3,00	0,340*	2,62	3,43	
nachlassend	96	2,44	0,419**				2,04	2,98	0,019	2,34	2,53	2,67	2,31	2,25	0,237	2,42	2,67	
Index	101	3,05	0,345**				3,30	2,74	0,161	3,20	2,95	2,90	3,02	2,92	0,171	3,01	3,56	

Tab. 5-35: Kennzeichen der Mitarbeiterbeteiligung

Formen der Mitarbeiterbeteiligung (Frage 6.3)

Mitarbeiter sind v. a. über traditionelle Beteiligungsverfahren (78,2% „Trifft (voll) zu“) in die Reformarbeit eingebunden. Allerdings wird die Mitarbeit in Projektgruppen fast genauso intensiv genutzt (76,4%). Qualitätszirkel oder Vorschlagswesen finden vielerorts keine Anwendung (vgl. Abb. 5-31).

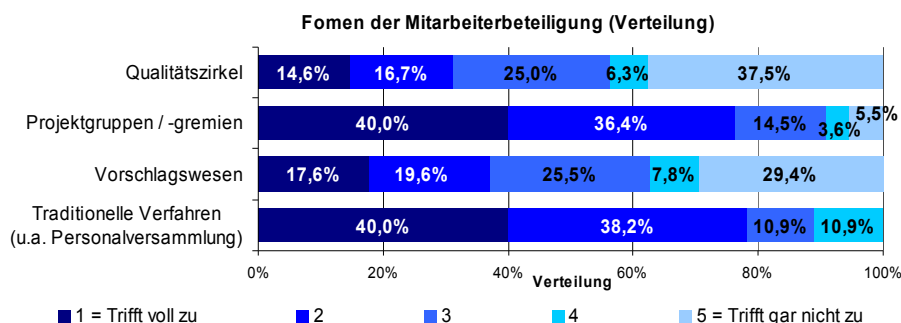


Abb. 5-31: Formen der Mitarbeiterbeteiligung

Die Formen der Mitarbeiterbeteiligung korrelieren nicht mit der Stadtgröße. Die Beteiligungsmöglichkeiten sind in den Städten der neuen Bundesländer (n = max. 5) nicht nur einseitiger, sie werden auch kaum gewählt. Das gilt zuvorderst für Qualitätszirkel (vgl. Tab. 5-36).

Formen der Mitarbeiterbeteiligung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Traditionelle Verfahren	55	1,93	-				1,93		0,044	1,96	1,56	2,00	2,20	1,50	0,466**	1,84	2,80
Vorschlagswesen	51	3,12	-				3,12		0,074	3,05	2,78	3,56	3,00	5,00	0,307	3,02	4,00
Projektgruppen / -gremien	55	1,98	-				1,98		-0,180	2,20	1,67	2,22	1,60	1,50	0,412*	1,90	3,00
Qualitätszirkel	48	3,35	-				3,35		-0,057	3,33	3,25	4,29	3,00	2,50	0,316	3,24	5,00

Tab. 5-36: Formen der Mitarbeiterbeteiligung

Themenbezug der Mitarbeiterbeteiligung (Frage 6.6)

Die Mitarbeiterbeteiligung ist in allen Themengebieten nicht „ausgereizt“. Am geringsten ist sie hinsichtlich der Ausarbeitung von PE-Maßnahmen (33,3% „Nein“), der Ausgestaltung der Dezentralisierung (31,3%) und der Gestaltung der Reformprozesse⁹⁶⁵ (29,0%). Vergleichsweise intensiv wirken Mitarbeiter bei der Gestaltung ihres unmittelbaren Arbeitsumfeldes mit (14,9%).

Angesichts der mäßigen Mitarbeiterbeteiligung in den genannten Themenfeldern überrascht der existierende hohe Beteiligungsbedarf nicht: Weniger als 20% der Befragten verneinen eine weitere notwendige Mitarbeiterbeteiligung. Ein immenser Beteiligungsbedarf ist in puncto Gestaltung der Personalentwicklung und Anreize (Ja: 59,3%) gegeben. Überdies stellen „Aufgabenkritik/Organisationsveränderungen“ (49,5%) sowie die Analyse der Ist-Situation (40,9%) vordringliche Beteiligungsfelder dar (vgl. Abb. 5-32).

⁹⁶⁵ Laut HBS-Studie erkennen über 80% der Personalratsvorsitzenden keinen bzw. einen geringen Einfluss der Mitarbeiter auf die Ausgestaltung der Verwaltungsreform (vgl. Bogumil u. a. 2007: 63).

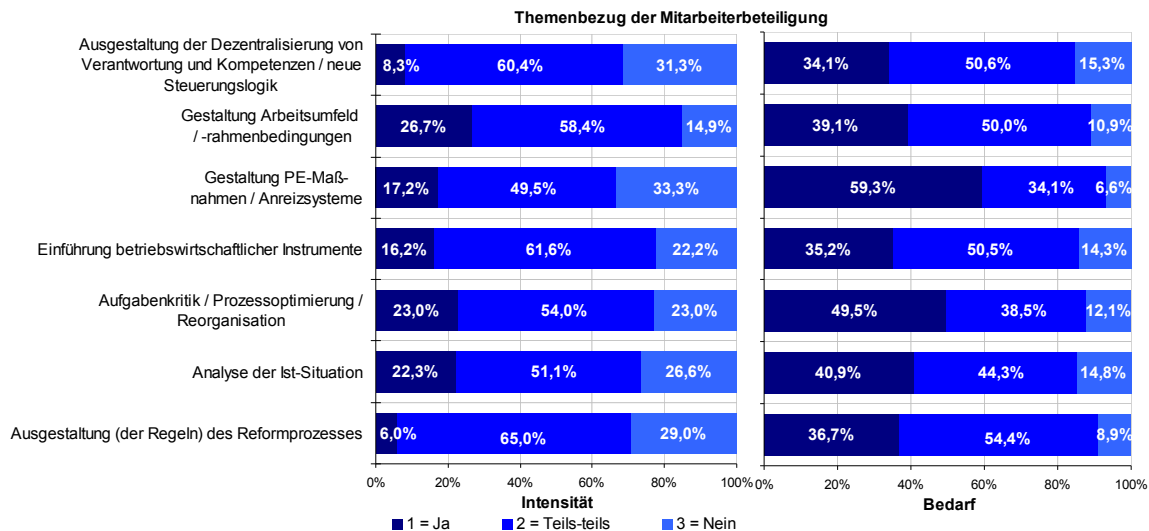


Abb. 5-32: Themenbezug der Mitarbeiterbeteiligung

Personalratsvorsitzende werten die realisierte Mitarbeiterbeteiligung in allen Themengebieten kritischer als Reformbeauftragte (Index: 2,21 vs. 1,94**; 0,342**). Am deutlichsten sind die Bewertungsunterschiede bzgl. „Aufgabenkritik/Reorganisation/Prozessoptimierung“ (2,22 vs. 1,74**). Unzureichend ist die Mitarbeiterbeteiligung nach Ansicht der Personalratschefs bei der Dezentralisierungsgestaltung (2,40), Reformbeauftragte monieren Defizite bei der Reformgestaltung (2,15).

Die Bewertungsunterschiede sind vor dem Hintergrund des Beteiligungsbedarfs noch deutlicher (vgl. Tab. 5-37). In allen Bereichen stuften Reformbeauftragte den bestehenden Beteiligungsbedarf geringer ein (Index: 1,55 vs. 1,89**; 0,363**). Der größte weitere Beteiligungsbedarf zeigt sich nach Überzeugung sowohl der Personalratsvorsitzenden als auch der Reformbeauftragten bei der Gestaltung von PE-Maßnahmen und Anreizsystemen (1,35 vs. 1,63).

Themenbezug der Mitarbeiterbeteiligung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Intensität																	
Reformprozess	100	2,2	0,188				2,3	2,2	0,089	2,2	2,3	2,1	2,3	2,6	0,125	2,2	2,5
Ist-Analyse	94	2,0	0,232				2,2	1,8	0,201	1,9	1,9	2,2	2,2	2,5	0,283*	2,0	2,7
Aufgabenkritik / Prozessoptimierung / Reorganisation	100	2,0	0,337**				2,2	1,7	-0,087	2,1	2,0	1,8	2,2	2,0	0,130	2,0	2,3
Betriebswirtschaftliche Instrumente	99	2,1	0,199				2,1	2,0	-0,054	2,1	2,2	2,0	2,0	2,0	0,121	2,0	2,3
PE-Maßnahmen / Anreizsysteme	99	2,2	0,177				2,3	2,0	0,025	2,2	2,2	2,0	2,2	2,4	0,161	2,1	2,6
Gestaltung Arbeitsumfeld / -rahmenbedingungen	101	1,9	0,226				2,0	1,7	-0,016	2,0	1,6	1,8	2,2	1,8	0,117	1,9	2,1
Dezentralisierung / neue Steuerungslogik	96	2,2	0,339**				2,4	2,0	0,048	2,2	2,2	2,1	2,3	2,4	0,240	2,2	2,8
Index	100	2,08	0,342**				2,21	1,94	0,012	2,09	2,04	2,01	2,19	2,21	0,253*	2,06	2,45
Bedarf																	
Reformprozess	90	1,7	0,259*				1,6	1,9	0,145	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	0,128	1,7	1,8
Ist-Analyse	88	1,7	0,297*				1,6	2,0	0,125	1,6	2,0	1,9	1,8	1,6	0,060	1,7	1,7
Aufgabenkritik / Prozessoptimierung / Reorganisation	91	1,6	0,318**				1,4	1,9	0,021	1,6	1,7	1,7	1,6	1,4	0,259*	1,7	1,0
Betriebswirtschaftliche Instrumente	91	1,8	0,180				1,7	1,9	0,137	1,6	1,9	2,0	1,8	1,8	0,117	1,8	1,7
PE-Maßnahmen / Anreizsysteme	91	1,5	0,255*				1,4	1,6	-0,017	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	0,215	1,5	1,0
Gestaltung Arbeitsumfeld / -rahmenbedingungen	92	1,7	0,238				1,6	1,9	-0,096	1,8	1,5	1,7	1,8	1,4	0,156	1,7	1,3
Dezentralisierung / neue Steuerungslogik	85	1,8	0,200				1,7	1,9	0,028	1,8	1,6	1,8	1,9	2,0	0,237	1,9	1,2
Index	91	1,70	0,363**				1,55	1,89	0,075	1,65	1,70	1,79	1,72	1,63	0,172	1,72	1,38

Tab. 5-37: Themenbezug der Mitarbeiterbeteiligung

Die Stadtgröße korreliert nicht mit der Mitarbeiterbeteiligung. Der größte Beteiligungsbedarf besteht jeweils bei der Gestaltung der PE-Maßnahmen. Das gilt für Ost und West gleichermaßen. Ostdeutsche Teilnehmer (n = max. 7) bewerten stets abschwächender (Intensitätsindex: 0,253*; 2,06 vs. 2,45*). Besonders gravierend sind die OW-Unterschiede bzgl. der Beteiligung an der Ist-Analyse (0,283*; 1,99 vs. 2,77**). In beiden Teilen der BRD ist ein Beteiligungsbedarf, der in i. d. R. von ostdeutschen Akteuren (deutlich) höher eingeschätzt wird, auszumachen. Die Gestaltung der PE-Maßnahmen steht dabei im Fokus.

Dort, wo die Beteiligungsintensität stärker ist, ist der Beteiligungsbedarf nicht unweigerlich geringer. Intensität und Bedarf korrelieren lediglich bzgl. der Mitwirkung an der Ist-Analyse (-0,251*) und an Reorganisation und Aufgabenkritik (-0,353**). U. U. ist dies Ausdruck eines dauerhaft hohen Beteiligungsbedarfs.

Mitarbeiterbefragungen (Fragen 6.8, 6.8.1)

Nahezu 70% (58) der Befragten bestätigen Mitarbeiterbefragungen, wobei auffällt, dass sie ein Ergebnis der Verwaltungsreform sind bzw. mit ihr in einem engen Zusammenhang stehen. Fast 70% der Teilnehmer, die Mitarbeiterbefragungen bejahen, legen die erstmalige Anwendung zum bzw. nach Reformbeginn dar. Allerdings erweisen sie sich i. d. R. als bislang einmalige Angelegenheit: Nur 12,1% der Reformakteure führen eine Etablierung im Verwaltungsalltag an (vgl. Tab. 5-38).

Mitarbeiterbefragungen	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	83	69,9	0,024	71,4			69,1		0,205	68,6	70,6	56,3	84,6	100	0,176	72,3	42,9
- bereits vor Reformbeginn	58	27,6	0,039	30,0			26,3		0,222	29,2	16,7	44,4	18,2	50,0	0,143	29,1	0
- nach/zu Reformbeginn	58	69,0	0,171	80,0			63,2		0,182	66,7	75,0	55,6	72,7	100	0,155	67,3	100
- Arbeitsalltag	58	12,1	0,065	15,0			10,5		0,258	8,3	8,3	22,2	9,1	50,0	0,086	12,1	0

Tab. 5-38: Mitarbeiterbefragungen

Die Angaben der Bürgermeister und Personalratsvorsitzenden unterscheiden sich hinsichtlich der Einführung von Mitarbeiterbefragungen und deren Zeitpunkt kaum.

In der EWK 3 werden Mitarbeiterbefragungen zwar am seltensten durchgeführt (56,3%), doch wurden sie dort am häufigsten bereits vor dem Reformstart - ansonsten sind Mitarbeiterbefragungen mehrheitlich ein Reformergebnis - initiiert (44,4%; 4) und in den Verwaltungsalltag überführt (22,2%; 2).

Westdeutsche Akteure bejahen Mitarbeiterbefragungen häufiger (72,4% vs. 42,9%) als ostdeutsche (n = 7). Letztgenannte verneinen Mitarbeiterbefragungen im Vorfeld der Reform.

Mitarbeiterbefragungen stellen zumeist kein wirksames Instrument der Mitarbeiterbeteiligung dar und erzeugen voraussichtlich negative Wirkungen⁹⁶⁶, da insgesamt weit mehr als die Hälfte der Befragten die Beachtung der Befragungsergebnisse nicht vollends bestätigt (vgl. Abb. 5-33).

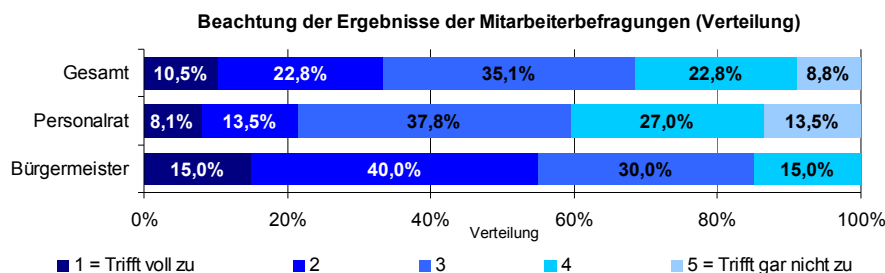


Abb. 5-33: Beachtung der Ergebnisse der Mitarbeiterbefragungen

⁹⁶⁶ Die Teilnehmer, die Mitarbeiterbefragungen im Verwaltungsalltag bejahen (n = 7), bewerten die Beachtung der Befragungsergebnisse signifikant besser als diejenigen, die einmalige Mitarbeiterbefragungen anführen (2,14 vs. 3,08*).

Besonders kritisch antworten Personalratsvorsitzende (vgl. Tab. 5-39), die lediglich in 21,6% (8) der Fälle der Beachtung der Ergebnisse (voll) zustimmen. Aufseiten der Bürgermeister sind es mehr als doppelt so viele (55,0%; 11).

Mitarbeiterbefragungen	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Beachtung der Ergebnisse	57	2,96	0,357	2,45			3,24		0,115	2,83	3,08	2,67	3,45	2,50	0,237	2,91	4,00

Tab. 5-39: Beachtung der Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen

Die Stadtgröße korreliert nur schwach mit der Beachtung der Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen. Ostdeutsche Teilnehmer (n = 3) bewerten deutlich schlechter als westdeutsche.

5.3.4.6 Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung

Die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Im Folgenden wird untersucht, welche Faktoren zu einer positiven Mitarbeiterbeteiligung beitragen. Daneben wird der Frage nachgegangen, ob, und wenn ja, wie eine nachlassende Mitarbeiterbeteiligung zu vermeiden ist. Die Analyse erfolgt im Kontext folgender Variablen (vgl. Tab. 5-40):

Einflussgrößen (abhängige Variablen)	
Ist-Analyse	Projekterfahrungen
Qualifizierung der Mitarbeiter	Projektumsetzung
Dienstvereinbarungen	Formen der Mitarbeiterbeteiligung / Mitarbeiterbefragungen
Reformkonzept	Themen der Mitarbeiterbeteiligung
Beratereinsatz	Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung
Implementierungs- und Konzeptionsstrategie	Gestaltung der Informations- Kommunikationsprozesse
Masterplan	Phasenbeteiligung
Gestaltung der Projektarbeit	Reformzielformulierung
Effekte (unabhängige Variablen)	
Reformabbruch	Instrumenteneinsatz
Reformbereitschaft der Mitarbeiter	Widerstände

Tab. 5-40: Analyse der Mitarbeiterbeteiligung

Es wird davon ausgegangen, dass die Stellschrauben des Reformmanagements die Mitarbeiterbeteiligung unmittelbar beeinflussen. Von Ist-Analysen (vgl. Kap. 5.1.1), Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. Kap. 5.1.2), Dienstvereinbarungen (vgl. Kap. 5.1.3) und einem Masterplan (vgl. Kap. 5.1.6) werden positive Effekte erwartet. Gleiches gilt für die Vermeidung eines Fremdkonzeptes (vgl. Kap. 5.1.4) und von Elementen einer sog. „Bombenwurfstrategie“ (vgl. Kap. 5.1.7). Der Beratereinsatz kann die Mitarbeiterbeteiligung sowohl auf- als auch abwerten (vgl. Kap. 5.1.5). Die Stellschrauben des Reformmanagements nehmen Einfluss auf die Partizipationsprozesse, die ihrerseits die Qualität der Mitarbeiterbeteiligung prägen (vgl. Kap. 5.3.1 bis 5.3.4): Die frühzeitige, intensive, bestimmte Gütekriterien beachtende Einbeziehung der Mitarbeiterschaft ermöglicht eine erfolgreiche Mitarbeiterbeteiligung. Das trifft auch auf das Projektmanagement zu, das je nach Gestaltung in unterschiedlicher Intensität und Wirkung die Mitarbeiterschaft involviert (vgl. Kap. 5.2 bis 5.2.3).

Als elementarer Erfolgsfaktor von Reformmaßnahmen begünstigt eine gelungene Mitarbeiterbeteiligung u. U. die Instrumentenimplementierung und -nutzung und verhindert eine frühzeitige erfolglose Beendigung der Reform, was u. a. auf eine nachlassende Reformbereitschaft bzw. zunehmende Widerstände seitens der Mitarbeiter zurückzuführen ist (vgl. Kap. 5.3.3.1, 5.3.3.1.1, 5.3.4).

5.3.4.6.1 Allgemeine Auswertung

Die Mehrheit der Reformakteure ist nicht vollends mit der bisherigen Mitarbeiterbeteiligung⁹⁶⁷ (Frage 6.9) einverstanden. 45,4% der Teilnehmer wählen die Optionen „(sehr) positiv“. Allerdings ist der Anteil kritischer Stimmen gering (14,6% „(sehr) negativ“). Dennoch bietet sich eine Intensivierung der Mitarbeiterbeteiligung an, die 53,6% der Teilnehmer befürworten (vgl. Abb. 5-34).

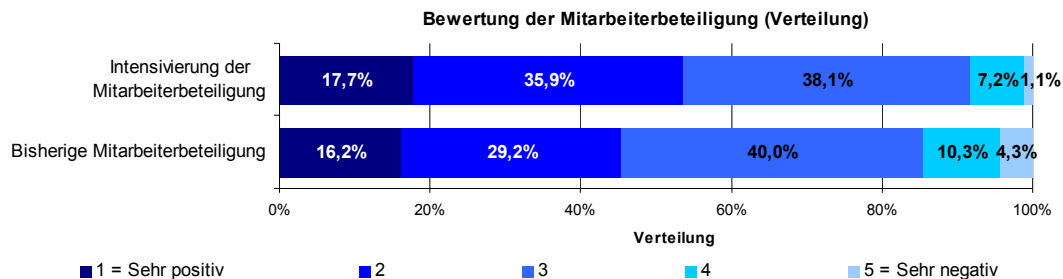


Abb. 5-34: Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung

Die Akteursvariable steht mit der Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,369*). Bürgermeister, Vorsitzende der Mehrheitsfraktion und Reformbeauftragte beurteilen die bisherige Mitarbeiterbeteiligung wesentlich besser als Vorsitzende des Personalsrates und der Minderheitsfraktion. Die Intensivierung der Mitarbeiterbeteiligung begrüßen primär Personalsratsvorsitzende und Reformbeauftragte (vgl. Tab. 5-41).

Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø						ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB	5		4	3	2	1	W		O	
Bisherige Mitarbeiterbeteiligung	185	2,57	0,369*	2,22	2,35	2,86	2,94	2,35	-0,176*	2,79	2,52	2,33	2,58	1,75	0,157	2,54	2,94	
Intensivierung der Mitarbeiterbe- teiligung	181	2,38	0,313	2,41	2,60	2,63	2,23	2,27	-0,061	2,42	2,52	2,14	2,54	2,13	0,179	2,39	2,31	

Tab. 5-41: Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung

Obleich die Mitarbeiterbeteiligung in größeren Organisationen vermeintlich schwieriger ist, korreliert die Stadtgröße mit der Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung signifikant negativ (-0,176*).

Ostdeutsche Teilnehmer (n = 16) beurteilen die Mitarbeiterbeteiligung schlechter als westdeutsche (2,54 vs. 2,94). Keine OW-Diskrepanzen bestehen bzgl. der Partizipationsausdehnung.

5.3.4.6.2 Weitere Analysen

5.3.4.6.2.1 Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung

Diejenigen, die die bisherige Mitarbeiterpartizipation positiv bewerten, plädieren stärker für eine Intensivierung (0,413**), was u. U. auf positive Partizipationserfahrungen zurückzuführen ist.

Einflussfaktoren auf die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung⁹⁶⁸ (Nr. 2 - 2)

- Stellschrauben des Reformmanagements

Die gemutmaßte Bedeutung der Ist-Analyse für die Mitarbeiterbeteiligung bestätigt sich. Teilnehmer, die sie bejahen, bewerten die Mitarbeiterbeteiligung signifikant besser (2,28 vs. 3,00**). Erhe-

⁹⁶⁷ Laut HBS-Studie ist die Mitarbeiterbeteiligung in nur 53,4% der Kommunen hinreichend (vgl. Bogumil u. a. 2007: 62).

⁹⁶⁸ Vgl. Anhang#Reformmanagement_MW_Out, Anhang#Bewertung_MB

bungszeitpunkte und -inhalte sowie die weiteren Gestaltungselemente nehmen dagegen keinen signifikanten Einfluss.

Die Teilhabe am Reformprozess setzt Qualifikation voraus. Tatsächlich urteilen Befragte, die Qualifizierungsmaßnahmen für Mitarbeiter bejahen, signifikant besser (Ja 2,51 vs. Nein 3,42**). Überdies erscheint eine frühzeitige Mitarbeiterqualifizierung geboten (0,411**).

Von Belang sind des Weiteren Qualifizierungsintensität und -bedarf⁹⁶⁹. Hierbei sollte sich der Fokus nicht nur auf die Mitarbeiterschaft richten, denn eine allgemein hohe Qualifizierungsintensität (Personenindex: 0,282**) und ein geringer Qualifizierungsbedarf (-0,208**) werten die Mitarbeiterbeteiligung auf. Gleiches trifft auf die Qualifizierungsthemen zu: Je größer die Qualifizierungsintensität (mit/ohne Verwaltungsthemen: 0,320** / 0,288**) und je geringer der Qualifizierungsbedarf (-0,183** / -0,202**) sind, desto besser wird die Mitarbeiterbeteiligung wahrgenommen.

Darüber hinaus werten Dienstvereinbarungen, die alle relevanten Sachverhalte (0,255, Sig. 0,058) berücksichtigen sollten, die Mitarbeiterbeteiligung auf (2,63 vs. 3,71*). Die Erstellung eines Masterplans (2,49 vs. 2,97*) unterstützt wie Realisierung eines Reformkonzeptes, das ortsspezifische Anpassungen beinhaltet (2,59 vs. 4,25**) die Qualität der Mitarbeiterbeteiligung. Das trifft ferner auf den Beratereinsatz - unabhängig von der Beratungsintensität - zu (2,42 vs. 2,79*).

Die Vermeidung der Elemente einer Bombenwurfstrategie hat positive Effekte⁹⁷⁰: Teilnehmer, die einen radikalen Ansatz (radikal 3,20 vs. evolutionär 2,43) oder eine Top-down-Strategie (2,83 vs. 2,19*) darlegen, bewerten die Mitarbeiterbeteiligung (signifikant) schlechter. Hinsichtlich der Konzeptionsstrategie stellt sich das Gegenstromverfahren als vorteilhaft heraus (2,19 vs. 2,73*).

- Gestaltung der Mitarbeiterbeteiligung

Die Einhaltung der Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung - das gilt für alle Gestaltungselemente mit Ausnahme Gewährleistung von Entscheidungsrechten - korreliert mit der Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung signifikant positiv (0,352**). Am stärksten ist der statistische Zusammenhang mit verbrieften Regeln der Mitarbeiterbeteiligung (0,341**).

Erfolgt die Mitarbeiterbeteiligung über die Projektarbeit (0,310*), profitiert der Partizipationserfolg. Andere Verfahren stellen sich nicht als besonders förderlich oder hinderlich heraus. Dagegen werten Mitarbeiterbefragungen - unabhängig vom Zeitpunkt - die Mitarbeiterbeteiligung auf (2,51 vs. 3,13*); die Überführung in den Verwaltungsalltag (1,57 [7] vs. 2,56* [50]) ist gewinnbringend. Davon hängt auch die Berücksichtigung der Erkenntnisse der Mitarbeiterbefragungen ab, die ihrerseits signifikant positiv mit der Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung korreliert (0,442**).

Ferner sind die Beteiligungsthemen von Relevanz. Fünf der sieben Themenfelder (Ausnahmen: Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente sowie Ist-Analyse) korrelieren hinsichtlich der Beteiligungsintensität signifikant positiv mit dem Beteiligungserfolg (Index: 0,376**). Hierbei sticht die selten bestätigte Beteiligung der Mitarbeiter an der Reformrahmensetzung hervor (0,344**).

⁹⁶⁹ Eine hohe Qualifizierungsintensität der Mitarbeiter zahlt sich aus; der Qualifizierungsbedarf ist nicht von Belang (0,357** / -0,078). Die Qualifizierung der Führungskräfte ist angesichts ihrer Rolle ebenso für die Mitarbeiterbeteiligung entscheidend (vgl. Kap. 4.16.2.1, 5.1.2.3, 5.1.2.4). Allerdings korreliert nur die Qualifizierungsintensität signifikant mit der Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung (0,257* / -0,138).

Betriebswirtschaftlichen Fähigkeiten sowie die Sozial- und Methodenkompetenzen sind wegen ihrer Relevanz für den Übergang in die modernisierte Verwaltung von besonderem Interesse. Die Grundtendenz ist auf allen drei Themengebieten identisch, doch korrelieren nur Sozial- (Intensität: 0,271**; Bedarf: -0,195*) und Methodenkompetenz (0,291**; -0,168*) signifikant mit der Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung.

⁹⁷⁰ Vier der fünf Personen, die einen radikalen Ansatz nennen, sind Personalratsvorsitzende, die die Mitarbeiterbeteiligung im Allgemeinen kritischer bewerten. Ähnliches trifft auf die Top-down-Konzeption und ein fremdes Reformkonzept zu, die überwiegend bzw. ausschließlich von Personalratsvorsitzenden angeführt werden.

- Partizipationsprozesse

Die phasenübergreifende Beteiligung der Mitarbeiter ist für den Reformerfolg essenziell, wobei eine frühzeitige Mitwirkung angepriesen wird. Ist eine umfangreiche, phasenübergreifende Mitwirkung insgesamt wesentlich (Aktivindex 0,433**; Passivindex 0,567**), stellt sich die Erfolgswirkung einer frühzeitigen Beteiligung nur ansatzweise⁹⁷¹ heraus. Die Korrelationen sind phasenübergreifend stark signifikant positiv. Sie nehmen bzgl. der aktiven Beteiligung mit fortlaufenden Phasen zu und erreichen in der Umsetzungsphase (0,485**) ihren Höhepunkt. Dagegen sind die statistischen Beziehungen der passiven Beteiligung in frühen Phasen (Analysephase: 0,578**, Planungs- und Konzeptionsphase: 0,576**) am stärksten, in der Kontroll- und Weiterentwicklungsphase mit Abstand am schwächsten (0,293*). Somit scheint sich zu bestätigen, dass eine frühzeitige intensive Kommunikations- und Informationspolitik grundlegend für eine erfolgreiche Mitarbeiterbeteiligung ist; wichtiger als die aktive Beteiligung, die in späteren Phasen an Bedeutung gewinnt.

Wie eine angemessene Reformzielformulierung - alle Items korrelieren signifikant positiv (0,521**) - prägt die Qualität der Informations- und Kommunikationsprozesse die Mitarbeiterbeteiligung (Index⁹⁷²: 0,455**). Das gilt für alle Items mit Ausnahme der Hierarchiefreiheit der Kommunikation (0,262; Sig.: 0,062). Besonders bedeutend ist womöglich die Öffentlichkeitsarbeit (0,484**).

- Projektarbeit

Die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung unterscheidet sich zwar im Kontext der Projektsteuerung nicht signifikant, doch ist sie tendenziell besser, wenn sie Verfahren wie Zielvereinbarungen oder Mitarbeitergespräche einbezieht und nicht (ausschließlich) über traditionelle Verfahren erfolgt. Überdies schadet die Projektarbeit in der Primärorganisation⁹⁷³ nicht der Mitarbeiterbeteiligung.

Dagegen korreliert die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung signifikant positiv mit der Projektumsetzung (0,351**) und dem Projekterfahrungsindex (0,490**).

Effekte der Mitarbeiterbeteiligung

- Entwicklung der Reformbereitschaft der Mitarbeiter und Widerstände (Nr. 3 - 6)

Eine gelungene Mitarbeiterbeteiligung trägt zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Reformbereitschaft der Mitarbeiter bei (0,342**) und verhindert Widerstände (0,330**).

- Instrumentenimplementierung (vgl. Anhang#Reformmanagement_Instrumente_1/2) (Nr. 2 - 3)

Die Instrumenteneinführung profitiert von einer gelungenen Mitarbeiterbeteiligung (Implementierungsindex: -0,244**; NSM-Index: 0,259**). Wird die Instrumentenimplementierung bestätigt, ist die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung (signifikant) besser. Die Bewertungsdifferenzen sind v. a. bei der Zielsteuerung (z. B. Ziele: ja 2,41 vs. nein 3,20**), der Dezentralisierung (2,42 vs. 2,84*), der Steuerungsunterstützung (z. B. Steuerungsunterstützung: komplett 2,33 vs. nicht komplett 2,74*) und Maßnahmen zur Steigerung der Kundenorientierung erheblich und signifikant. Insofern begünstigt eine gelungene Mitarbeiterbeteiligung v. a. die Reformbausteine, deren effektiver Einsatz einen Verhaltenswandel erfordert. Das ist u. a. daran zu erkennen, dass Befragungsergebnisse (1,79 vs. 2,93**) und Beschwerden (2,25 vs. 3,00*) vermehrt beachtet werden. Anders als Mitarbeitergespräche (2,48 vs. 3,22*) geht eine erfolgreiche Mitarbeiterbeteiligung nicht mit der Einführung eines Anreizsystems oder anderer personaler Reformbausteine einher.

⁹⁷¹ Berücksichtigt werden nur die Wertungen der Personalratsvorsitzenden.

⁹⁷² Werden die Angaben der übrigen Akteure hinzugenommen, ist die Korrelation noch stärker (Index: 0,613**).

⁹⁷³ Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass Personalratsvorsitzende die Projektorganisationstypen anders wahrnehmen als Reformbeauftragte (vgl. FN 861). Letztgenannte bewerten die Mitarbeiterbeteiligung bei einem Projektmanagement in der Linie schwächer (2,20 vs. 2,64).

Neben der Instrumenteneinführung korreliert die Mitarbeiterbeteiligung mit den meisten Gestaltungsindexen stark und signifikant (u. a. Leitbildindex: 0,446**, Zielindex: 0,377**; Zielvereinbarungsindex: 0,336**, Anzahl dezentralisierter Kompetenzen: -0,412**).

- Reformabbruch (Nr. 2 - 9)

Teilnehmer, die einen Reformabbruch angeben (n = 10), beurteilen die Mitarbeiterbeteiligung durchschnittlich deutlich (nicht signifikant) schlechter, als die, die ein erfolgreiches Reformende bzw. eine laufende Reform bestätigen (2,53 vs. 3,10).

5.3.4.6.2.2 Nachlassende Mitarbeiterbeteiligung

Eine nachlassende Mitarbeiterbeteiligung⁹⁷⁴ kann das Ergebnis (Nr. 2 - 2) einer unzureichenden Mitarbeiterereinbindung sein (vgl. Kap. 5.3.4.1), was die Analyse auch andeutet (-0,206*).

Ferner erklären auch die Vermittlung des Reformbedarfs und -nutzens sowie die Gestaltung des Reformmanagements kaum eine nachlassende Mitarbeiterbeteiligung. Es deutet sich lediglich an, dass eine geringe Intensität der Mitarbeiterbeteiligung nach Themen (Index: -0,206*) und die Missachtung der Kommunikationskriterien⁹⁷⁵ (Personalratsvorsitzende: -0,257; Sig.: 0,058; inkl. Reformbeauftragte: -0,302**) mit einer (stärker) nachlassenden Mitarbeiterbeteiligung⁹⁷⁶ einher gehen.

Zeit (Nr. 2 - 6)

Die Aussage, dass Reformspätstarter⁹⁷⁷ infolge eines Lerneffektes eine nachlassende Mitarbeiterbeteiligung verhindern können, ist ebenso wenig haltbar wie die These einer mit der Zeit unwillkürlich abnehmenden Mitarbeiterbeteiligung.

5.3.5 Vermittlung von Reformbedarf und -nutzen

5.3.5.1 Bedeutung und Hintergründe

Der Reformbedarf ist Ausgangs- und Endpunkt der Verwaltungsreform zugleich. Zum einen „[...] müssen gute Argumente gefunden werden, um etablierte Strukturen und Verhaltensweisen infrage zu stellen und den Bedarf für Veränderungen aufzuzeigen [...]“ (Schirmer 2003: 29; ähnlich KGSt 1996a: 75; Kieser/Walgenbach 2003: 460). Wird der alte Organisationszustand von weiten Teilen der Organisationsmitglieder als unbefriedigend erachtet, ist die Aufgeschlossenheit gegenüber Veränderungen größer (vgl. u. a. Vahs 2003: 323; Doppler/Lauterburg 2002: 460; Schreyögg 2003: 483) und die Gefahr des Scheiterns geringer (vgl. Brunner-Salten 2003: 162; Schäfer 2005: 30). Allerdings ruft zumeist statt Einsicht eher Leidensdruck⁹⁷⁸ Veränderungen hervor (vgl. Fischer/Unger 2001: 36; Schridde 2004: 30), der letztlich das Interesse der Entscheider an einem positiven⁹⁷⁹ Reformausgang (vgl. Englich/Fisch 1999: 56) und die Reformbereitschaft der Akteure (vgl. Thom/Ritz 2004: 110; Garvin/Roberto 2005: 64) fördert. Zum anderen ist die Verwaltungsreform die zentrale Maßnahme, dem attestierten Reformbedarf zu begegnen (vgl. Kap. 3). Folglich

⁹⁷⁴ Vgl. Anhang#Reformmanagement_MW_Out, Anhang#Nachlassende_MB

⁹⁷⁵ Von besonderer Bedeutung (nur Angaben der Personalratsvorsitzenden) ist dabei eine Kommunikation, die alle Hierarchieebenen einbezieht (-0,356**) und durch Offenheit gekennzeichnet ist (-0,266*).

⁹⁷⁶ Die Variable korreliert lediglich mit der aktiven Beteiligung der Mitarbeiter in der Analyse- (0,288*) und in der Weiterentwicklungsphase (-0,277*) signifikant. Eine positive Wirkung einer frühzeitigen Mitarbeiterbeteiligung zeigt sich nicht.

⁹⁷⁷ Vgl. dazu auch Kap. 3.4.2

⁹⁷⁸ Vgl. Kap. 3.2.1

⁹⁷⁹ Es können ebenso negative Begleiterscheinungen auftreten (vgl. Kap. 5.4.4.1.1).

haben entweder Nicht-Reformstädte einen geringeren Reformbedarf als Reformstädte und initiieren deshalb keine Verwaltungsreform, oder Reformstädte weisen einen geringeren Reformbedarf aus, weil sie eine Reform einleiteten.

Besteht ein objektiver Reformbedarf, muss dieser hinreichend vermittelt werden (vgl. Speier-Werner 2006: 158; Brunner-Salten 2003: 163; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 290; Beck/Fisch 2009: 129), damit zum einen die Reform eingeleitet wird, zum anderen erfolgreich sein kann. Für den zweitgenannten Fall ist die Vermittlung der Reformbedarfs und -nutzens aus o. g. Gründen bereits vor der Phase der konkreten Problembearbeitung elementar (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 97; Speier-Werner 2006: 172). Deshalb ist die Partizipation in frühen Reformphasen besonders wichtig (vgl. Kap. 5.3.3), wobei sich die Akzeptanz des Reformbedarfs auch erst im Reformverlauf einstellen kann (vgl. Raffetseder 2001: 96).

5.3.5.2 Auswertungen

Der Reformbedarf (Frage 3.9) ist immens. Nahezu 60% der Befragten bewerten die Aussage mit „Trifft (voll) zu“. Allerdings bestehen Defizite in der Vermittlung von Reformbedarf und -nutzen, denn nur 39,0% geben an, dass dies bislang gelang (vgl. Abb. 5-35).

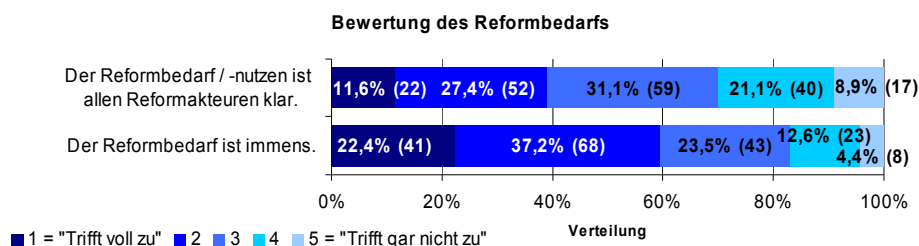


Abb. 5-35: Bewertung des Reformbedarfs

Die Reformakteure beurteilen den bestehenden Reformbedarf unterschiedlich (0,367**). Vorsitzende der Minderheitsfraktion stufen ihn am höchsten ein. Bürgermeister, Vorsitzende der Mehrheitsfraktion und des Personalrates sehen im Vergleich dazu deutlich geringer. Anders verhält es sich bzgl. der Vermittlung des Reformnutzens und -bedarfs, die v. a. Vorsitzende des Personalrates und der Minderheitsfraktion kritisch bewerten (vgl. Tab. 5-42).

Reformbedarf	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Reformbedarf ist immens.	183	2,39	0,367**	2,67	2,44	1,96	2,57		-0,096	2,56	2,26	2,03	2,52	2,60	0,237*	2,45	1,89
Reformbedarf / nutzen klar.	190	2,88	0,308	2,85	2,53	3,04	3,00		-0,095	2,99	2,87	2,93	2,68	2,38	0,122	2,87	3,00

Tab. 5-42: Reformbedarf

Während die Stadtgröße nicht mit den Items korreliert, erkennen ostdeutsche Vertreter (n = 18) einen deutlich größeren Reformbedarf als westdeutsche Akteure (1,89 vs. 2,45*). Trotzdem wird die Vermittlung des Reformbedarfs und -nutzens relativ einheitlich eingeschätzt.

Reformakteure, die eine unzureichende Vermittlung des Reformbedarfs anmerken (N = 67), legen dar, dass v. a. Mitarbeitern (21) und Ratsparteien/Politik (19) diesbezüglich Nachholbedarf haben. Führungskräfte(11) und Verwaltungsführung/Bürgermeister (9) folgen in den weiteren Nennungen.

Weitere Erkenntnisse

Insbesondere die Vermittlung des Reformbedarfs und -nutzens ist sowohl eine abhängige als auch eine unabhängige Variable. Als abhängige Variable ist sie stark durch die Partizipationsmöglichkeiten beeinflusst, als unabhängige Variable prägt sie die Reformergebnisse. Die in Abb. 5-36 grau

hinterlegten Aspekte werden im Folgenden⁹⁸⁰, die übrigen Faktoren in den jeweiligen Kapiteln analysiert. Die unterstellten Wirkungseinflüsse sind durch Pfeile gekennzeichnet.

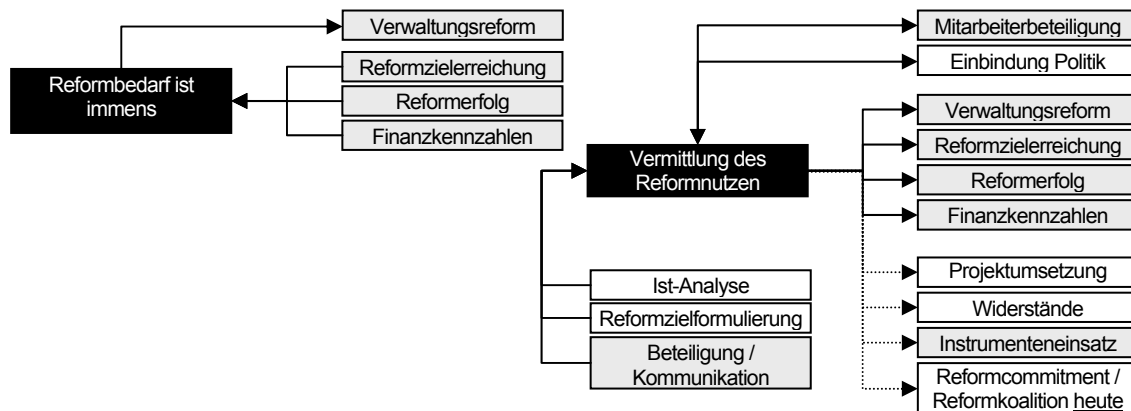


Abb. 5-36: Analyse „Immenser Reformbedarf“ und „Reformbedarf und -nutzen sind klar“

*Reformbedarf ist immens*⁹⁸¹

- Verwaltungsreform (Nr. 2)

Im Vergleich zu Akteuren aus Reformstädten geben die Vertreter von Nicht-Reformstädten (n = 11) einen (nicht signifikant) höheren Reformbedarf (1,91 vs. 2,43) wieder. Das gilt auch für die Fälle, in denen die Reform noch nicht beendet (2,34 vs. 3,12**) oder abgebrochen (1,78 vs. 2,47*) ist.

- Reformzielerreichung / Reformerfolg (Nr. 2 - 12)

Reformzielerreichung und -erfolg sind Erklärungsfaktoren für die Bewertung des Reformbedarfs, der im Falle eines positiven Reformausgangs geringer ausfällt. Entsprechend korrelieren der Index der durchschnittlichen Reformzielerreichung (-0,357**), die Erreichung des früher (-0,363**) und heute wichtigsten Reformziels (-0,254**) sowie die Bewertung des Reformerfolges (-0,232**) signifikant negativ mit dem Reformbedarf.

- Finanzlage (Nr. 2 - 11)

Ogbleich die Finanzlage vielerorts zu Reformhandlungen veranlasst, ist der Zusammenhang zwischen der Bewertung der Finanzsituation (Fragen 2.3, 2.4) und der Wahrnehmung des Reformbedarfs gering (Ausnahme: Ausgabenreduzierungen in der Kernverwaltung: 0,284*), was womöglich auf das kommunale Finanzsystem zurückzuführen ist.

Reformnutzen und -bedarf sind klar

- Verwaltungsreform (Nr. 2)

Vor dem Hintergrund des Einstiegs in die Verwaltungsreform ist die Bekanntmachung des Reformnutzens eine unabhängige Variable. In Nicht-Reformstädten gelingt es vermeintlich nicht, den Reformbedarf und -nutzen zu kommunizieren (2,84 vs. 3,83*).

⁹⁸⁰ Reformbedarf und -nutzen werden überdies thematisiert im Kontext der Ist-Analyse (vgl. Kap. 5.1.1), der politischen Bedeutsamkeit der Verwaltungsreform (vgl. Kap. 5.3.6.1), eines Ratsbeschlusses (vgl. Kap. 5.3.6.1.2) der Projektumsetzung (vgl. Kap. 5.2.5), von Widerständen (vgl. Kap. 5.4.4.1), der Rollen der Reformakteure zu Reformbeginn sowie die Entwicklung deren Reformbereitschaft (vgl. Kap. 5.5) und des Reformcommitments (vgl. Kap. 5.6).

⁹⁸¹ Die Auswertungen der nachstehenden Ausführungen befinden sich in Anhang#Reformbedarf, Anhang#RZielprio_Reformmanagement sowie Anhang#Reformmanagement_Instrumente_1/2.

- Beteiligung im Reformgeschehen (Nr. 2 - 2)

Innerhalb der Reformstädte ist eine (frühe)⁹⁸² Beteiligung relevant. Die Phasenindexe (aktiv: 0,303**, passiv: 0,228**) und die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung (0,300**) korrelieren anders als der Kommunikationsindex signifikant positiv mit der Verbreitung des Reformnutzens.

- Instrumenteneinsatz (Nr. 2 - 3)

Die Vermittlung des Reformnutzens unterstützt die Instrumentenimplementierung: Umso besser es gelingt, Reformbedarf und -nutzen zu vermitteln, desto breiter ist das Instrumentenset (Implementierungsindex -0,285** / NSM-Index 0,218*). Teilnehmer, die der Einführung von Reforminstrumenten zustimmen, bewerten die Vermittlung des Reformnutzens deutlich besser (NSM-Kernelemente: 2,30 vs. 2,84*). Das gilt zuvorderst für Ziele⁹⁸³ (keine Ziele 3,19 vs. Ziele 2,70*), Zielvereinbarungen (2,59 vs. 3,06*), Dezentralisierung (2,67 vs. 3,13*) und SU-Elemente (ja 2,66 vs. nein 3,17*; komplett 2,50 vs. nicht komplett 2,95*). Fernerhin profitiert die Gestaltung der genannten Instrumente von der Vermittlung des Reformnutzens und -bedarfs: Sie korreliert signifikant positiv mit dem Zielformulierungsindex (0,318**), Zielvereinbarungsindex (0,341**), der Dezentralisierung bis auf die Mitarbeiterebene (0,303*) sowie dem SU-Erfahrungsindex (0,392**). Erstaunlich und Indiz für den Missbrauch der Budgetierung als Sparstrategie⁹⁸⁴ ist, dass die Vermittlung bei Verzicht auf die Budgetierung signifikant besser eingestuft wird (2,90 vs. 2,26*).

- Reformerfolg (Nr. 2 - 11 / 12)

Die Wirkung eines allgemein akzeptierten Reformnutzens und -bedarfs zeigt sich in einer besseren Reformzielerreichung (0,224**) und in einem größeren Reformerfolg (0,234**). Die Finanzkennzahlen sind davon unberührt.

5.3.6 Politik und Verwaltungsreform

Die Integration der Politik in den Reformprozess ist von immenser Bedeutung⁹⁸⁵ und zumeist der neuralgische Punkt der Reformarbeit. „[...] die Einbindung des Rates und der Ausschüsse [gilt] als Erfolgsfaktor für die Verwaltungsreformmaßnahmen [...]“ (Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 77; ähnlich Möltgen 2001: 151; Bals/Hack 2002: 9; Kißler u. a. 1997: 42). Diese Erkenntnis leitet sich aus bisherigen Erfahrungen ab, die eine Reformabstinenz der Politik kennzeichnet (vgl. u. a. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 27). Deshalb nimmt die Unzufriedenheit der Politik mit der Reform zu (vgl. Bogumil 2002a: 137; Schedler 1996: 258; Fiedler/Vernau 2001: 32). Es drohen die Nichtrealisierung von Projektergebnissen⁹⁸⁶, die Einengung von Verwaltungsfreiheiten, das Einfrieren von Finanzmitteln, die Nichteinhaltung von Vereinbarungen und letztlich der Reformstopp (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 15 m. H. a. Dunker 1998). Die Reform läuft also Gefahr zu scheitern (vgl. u. a. Reichard 2001d: 28; Banner 1997b: 30 f.).

Da die Verwaltungsreform das Verhältnis von Verwaltung und Vertretungskörperschaft sowie zwischen Politikern und Bürgern (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 15) betrifft und die Ver-

⁹⁸² Alle Reformphasen korrelieren signifikant mit dem Item. Ob die Beteiligung der Reformakteure (in den späteren Phasen) als abhängige oder unabhängige Variable zu sehen ist, kann aus skizzierten Gründen nicht festgelegt werden.

⁹⁸³ Strategische Ziele (2,56 vs. 3,10**), strategische und operative Ziele (2,59 vs. 2,99*)

⁹⁸⁴ Vgl. dazu Kap. 4.2.1.2, 5.4.4.1.1, 5.8.1

⁹⁸⁵ In der HBS-Studie legen über 66% der Verwaltungschefs dar, die Einbindung der Politik in den Reformprozess sei wichtig. Bogumil u. a. (2007: 116) zweifeln die Einschätzung an und gehen von „sozialer Erwünschtheit“ aus.

⁹⁸⁶ Die HBS-Studie identifiziert keinen statistischen Zusammenhang zwischen der Reformumsetzung einerseits und der Beteiligung der Politik sowie dem Parteienwettbewerb andererseits (vgl. Bogumil u. a. 2007: 119).

waltung in der Beziehung zur Politik in der Vergangenheit dominierte (vgl. Kap. 3.1), ist die frühzeitige und angemessene Einbindung⁹⁸⁷ der Politik dringend geboten (siehe auch Bogumil 1997: 41). Die Einstimmung auf eine Neue Steuerung (vgl. Lang/Gronbach 1998: 164; Bals/Hack 2002: 120) und deren geschlossene Einführung (vgl. Speier-Werner 2006: 365) werden erleichtert. Daher ist eine verwaltungsdominierte Reform nur die „second best-Lösung“ (ebd.: 90), denn die Reform würde um die Politik herum gebaut werden (vgl. u. a. Hill 1997b: 24; Schiller 1997: 115).

5.3.6.1 Zur Relevanz des Interesses des Politik an der Verwaltungsreform

5.3.6.1.1 Verwaltungsreform als politisch bedeutsames Thema

Obgleich der Reformwille der Politik mit erfolgsentscheidend ist, wird „[über] die Haltung der Kommunalpolitiker zur Modernisierung der Verwaltung [...] viel geklagt [...]“ (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 22). „Erst langsam findet die Verwaltungsreform auch das Interesse der [...] Politiker [...]“ (Weiß 2002: 16). Von einem prinzipiellen Desinteresse (vgl. z. B. Kickert 2006: 142), das einer geringeren Öffentlichkeitswirksamkeit⁹⁸⁸ (vgl. Banner 2006: 255; Bals/Hack 2002: 3; Brüggemeier 1998: 14) sowie einer „Unsichtbarkeit“ der Reformergebnisse (vgl. Weiß 2002: 81; Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 33) geschuldet ist, ist angesichts der attestierten Unzulänglichkeiten⁹⁸⁹ also nicht auszugehen. Gleichwohl wäre ein Desinteresse der Einbeziehung der Politik in die Reformarbeit (vgl. Weiß 2002: 82) und den Vorteilen der Politikbeteiligung abträglich.

Die Interessenlage der Ratsmitglieder unterscheidet sich womöglich entsprechend der Mehrheitsverhältnisse und der Übereinstimmung von Rats- und Bürgermeistermehrheit. Decken sich Rats- und Bürgermeistermehrheit über längere Zeit bei stabilen Mehrheitsverhältnissen, überträgt die Vertretungskörperschaft der Verwaltungsführung u. U. weitreichende Kompetenzen, die erst im Falle des Misserfolges zurückgezogen werden (vgl. KGSt 1996a: 73).

5.3.6.1.2 Ratsbeschluss

Der Ratsbeschluss gilt als Erfolgsfaktor der Verwaltungsreform (vgl. Hopp/Göbel 2004: 181), weil er eine wichtige Rahmen gebende Funktion hat (vgl. Pook/Tebbe 2005: 122). Die Politik ruft die Reform offiziell ins Leben und tritt als Auftraggeber in Erscheinung. Sie kann auf diesem Weg Einfluss nehmen und die strategische Ausrichtung bestimmen (vgl. Möltgen 2001: 148). Insofern erfüllen die meisten Reformstädte diese Erfolgsvoraussetzung (vgl. Grömig 2001b: 16). Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass der Grundsatzbeschluss u. U. nachträglich⁹⁹⁰ gefasst wurde und/oder auf einer administrativen Vorlage⁹⁹¹ basiert (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 73; Reichard 1994: 72). Somit ist die Erfolgswirkung von Ratsbeschlüssen maßgeblich durch den tatsächlichen Reformwillen der Politik und die Überleitung in einen partizipativen Reformprozess bestimmt.

⁹⁸⁷ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.6.1.2, 5.3.6.2, 5.3.3.1.2, 5.2.2.2, 5.3.2.1, 5.4.4.1.2

⁹⁸⁸ Da sich die Öffentlichkeit im Normalfall - eine Ausnahme ist die persönliche Betroffenheit (vgl. Kersting 1997: 84) - nicht für die Verwaltungsreform interessiert (vgl. Thoenig 2003: 221), steht sie nicht im Fokus der Ratsmitglieder (vgl. Weiß 2002: 94; Fluhr 1997b: 120; Pollitt/Bouckaert 2000: 32).

⁹⁸⁹ Vgl. Kap. 3.1

⁹⁹⁰ Vgl. auch Kap. 3.1.1

⁹⁹¹ Laut HBS-Studie war „[...] der Rat nur in 44,2% der Kommunen von Beginn an am Modernisierungsprozess beteiligt [...], in 32,6% der Fälle erst nach Vorlage eines verwaltungsintern erarbeiteten Konzepts“ (Bogumil u. a. 2007: 64/5).

5.3.6.2 Auswertungen

Verwaltungsreform als politisch bedeutsames Thema (Frage 6.2_2)

Die Verwaltungsreform wird lediglich von knapp 60% der Fraktionsvorsitzenden als (sehr) politisch relevant eingeschätzt (vgl. Abb. 5-37).

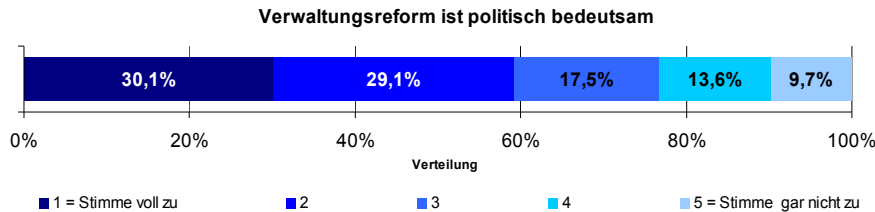


Abb. 5-37: Die Verwaltungsreform als politisch bedeutsames Thema

Fraktionsvorsitzende urteilen ähnlich (vgl. Tab. 5-43), wobei insbesondere Vorsitzende der Mehrheitsfraktion dem Thema (sehr) hohe Bedeutung beimessen (81,9%, Minderheit: 68,7%). Im Vergleich dazu stufen Bürgermeister die Brisanz geringer ein (2,76; 49,4%).

Die Verwaltungsreform als politisch bedeutsames Thema	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
1 = sehr bedeutsam; 5 = gar nicht bedeutsam	103	2,44	0,246	2,76	2,13	2,40			-0,152	2,66	2,16	2,33	2,36	1,75	0,173	2,50	1,91

Tab. 5-43: Die Verwaltungsreform als politisch bedeutsames Thema

Die Bewertung korreliert nur schwach mit der Stadtgröße. Teilnehmer ostdeutscher Städte (n = 11) stimmen der politischen Bedeutung⁹⁹² der Verwaltungsreform stärker zu (2,50 vs. 1,91).

Weitere Erkenntnisse⁹⁹³

- Reformbedarf (Nr. 2 - 2)

Der politische Stellenwert der Verwaltungsreform ist losgelöst vom attestierten Reformbedarf.

- Ratsbeschluss (vgl. Anhang#Ratsbeschluss) (Nr. 2 - 2)

Ein Ratsbeschluss ist kein Indikator für den Stellenwert der Verwaltungsreform. Wird die politische Relevanz (sehr) gering bewertet, wird dennoch in 10 von 12 Fällen ein Ratsbeschluss gefasst.

- Partizipation (Fraktionsvorsitzende) (Nr. 2 - 2)

Die politische Bedeutung der Verwaltungsreform korreliert i. d. R. nur schwach und i. d. R. nicht signifikant⁹⁹⁴ mit der Beteiligung der Politik ab der Reformarbeit. Die Wertungen sind bei einem ausgeprägten Interesse der Politik tendenziell freundlicher.

- Zusammenarbeit der Politik (Nr. 2 - 2)

Dementsprechend⁹⁹⁵ schadet die Bedeutung der Verwaltungsreform nicht der Zusammenarbeit innerhalb der Vertretungskörperschaft. Vielmehr fällt die Haltung gegenüber Reformeinstieg-, -zielen, -abwicklung und -instrumenten in der Gesamtbetrachtung (Index Beginn: 0,275*; Index Befragungszeitpunkt: 0,236; Sig.: 0,056) bei einer höheren politischen Bedeutung des Themas „Ver-

⁹⁹² Die politische Bedeutung des Themas „Verwaltungsreform“ hat über die Jahre - gemessen an Reformeinstieg und Reformdauer - weder zu- noch abgenommen. Somit ist der OW-Unterschied nicht auf den verspäteten Reformeinstieg ostdeutscher Stadtverwaltungen (vgl. Kap. 3.4.2) zurückzuführen.

⁹⁹³ Vgl. dazu Anhang#Haltung_Politik

⁹⁹⁴ „Aktive Beteiligung in der Analysephase“ (0,268*), „Aktive Beteiligung in der Planungs- und Konzeptionsphase“ (0,260*), Reformzieldefinitionsindex (0,300**)

⁹⁹⁵ Vgl. dazu Kap. 5.3.6.2

waltungsreform“ besser aus. Das trifft ebenso auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft (0,243*) zu.

- Beachtung der Interessen der Politik (Nr. 2 - 2)

Die Beachtung der Interessen der Politik korreliert signifikant positiv mit dem politischen Stellenwert des Themas „Verwaltungsreform“ (0,271**). Insofern ist das Interesse der Politik nicht auf die Missachtung ihrer Anliegen zurückzuführen.

- Commitment (Nr. 2 - 10)

Das bestätigt sich auch im Kontext mit dem Reformcommitment⁹⁹⁶, dessen Intensität mit der politischen Bedeutung der Verwaltungsreform positiv korreliert. Damit ergibt sich allerdings ein kurioses Bild, denn der Großteil der Faktoren (v. a. Partizipation), die das Reformcommitment prägen (vgl. dazu Kap. 5.6.1), korreliert nicht signifikant mit der politischen Bedeutung der Verwaltungsreform.

- Mehrheitsverhältnisse (vgl. Anhang#Mehrheiten_1) (Nr. 2 - 13)

Die politischen Mehrheitsverhältnisse (vgl. dazu Kap. 5.4.3.2) beeinflussen die politische Relevanz der Verwaltungsreform nicht. Die politische Bedeutung der Verwaltungsreform ist - auch in der akteurspezifischen Perspektive - bei Koalitions- und Kohabitationsmehrheiten größer.

Ratsbeschluss (Frage 5.1)

Dreiviertel der Befragten bestätigen einen Ratsbeschluss zu Reformbeginn (vgl. Tab. 5-44). Vorsitzende der Mehrheitsfraktion (80,5%) bejahen ihn häufiger als Minderheitsfraktionschefs (68,8%).

Ratsbeschluss	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	73	75,3	0,134		80,5	68,8			0,363*	58,1	100	75,0	90,9	100	0,075	76,7	66,7

Tab. 5-44: Ratsbeschluss

Akteure der EWK 5 führen stark unter-, Teilnehmer der EWK 4, 2 und 1 (n = 4) stark überdurchschnittlich oft einen Ratsbeschluss an. Ostdeutsche Reformakteure (n = 9) weisen ihn häufiger als westdeutsche Teilnehmer aus (76,6% vs. 66,7%).

Weitere Erkenntnisse (vgl. Anhang#Ratsbeschluss)

Im Folgenden wird den Fragen nachgegangen, unter welchen Rahmenbedingungen ein Ratsbeschluss gefasst wird (abhängige Variable) und inwieweit er die Partizipation der Politik bestimmt (unabhängige Variable). Die Untersuchung folgt den in Abb. 5-38 genannten Faktoren.

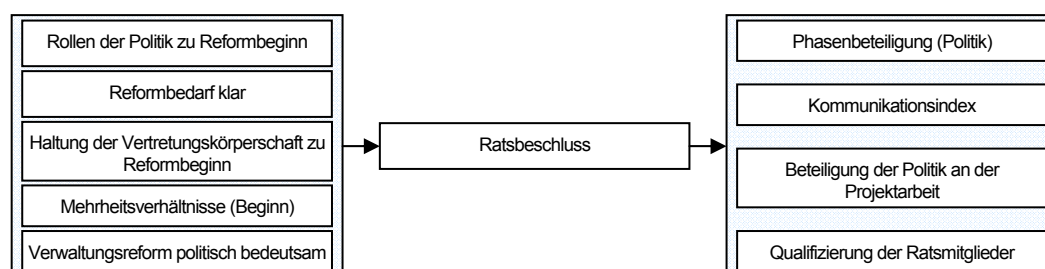


Abb. 5-38: Untersuchungsgang der Variablen „Ratsbeschluss“

⁹⁹⁶ Eigenes Reformcommitment zu Reformbeginn: 0,305* / Allgemeines Reformcommitment zu Reformbeginn: 0,262*; zum Befragungszeitpunkt: 0,447** / 0,321**

- Rollen der Politik zu Reformbeginn (Nr. 2 - 5)

Die Politik gilt wohl auch dann nicht als Initiator⁹⁹⁷ der Reform, wenn sie einen Grundsatzbeschluss zu Reformbeginn getroffen hat. Die Bewertungen der Rolle der Politik⁹⁹⁸ unterscheiden sich bei Verabschiedung eines Grundsatzbeschlusses nicht signifikant (Index Politik mit „keine Rolle“: 2,31 vs. 2,69). Insofern kann der Vorwurf, der Ratsbeschluss sei eine administrative Vorlage, nicht widerlegt werden. Allerdings bescheinigen sich die Fraktionsvorsitzenden, die einen Ratsbeschluss anführen, zu Reformbeginn ein signifikant stärkeres Commitment (1,75 vs. 2,38*).

- Reformbedarf (Nr. 2 - 2)

Des Weiteren setzt ein Grundsatzbeschluss voraus, dass die politischen Vertreter den Reformbedarf und -nutzen erkennen, was die Analyse bestätigt. Teilnehmer, die einen Ratsbeschluss anführen, bewerten die Vermittlung des Reformbedarfs und -nutzens signifikant besser (2,49 vs. 3,47**).

- Mehrheitsverhältnisse (Nr. 2 - 13)

Der Einfluss der Übereinstimmung von Bürgermeister- und Ratsmehrheit (Frage 4.2) zeigt sich bei Zusammenfassung der Antwortoptionen „Immer“ und „Überwiegend“ einerseits sowie „Selten“ und „Nie“ andererseits. Decken sich Rats- und Bürgermeistermehrheit, wird auf einen Ratsbeschluss eher verzichtet (67,3% [33] vs. 90,5% [19]), was auf eine vermeintlich enge Beziehung zwischen Ratsmehrheit und „ihrem“ Bürgermeister hindeutet. Dafür spricht ferner, dass im Falle einer anfänglichen absoluten Mehrheit in der Vertretungskörperschaft, die immer mit einer Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit einhergeht, seltener⁹⁹⁹ ein Beschluss gefasst wird als bei Koalitionsmehrheiten (52,9% [9] vs. 80,8% [42]; 0,263*).

- Haltung innerhalb der Vertretungskörperschaft zu Beginn (Nr. 2 - 2)

Fraktionsführer, die einen Ratsbeschluss bejahen, führen eine geschlosseneren Haltung innerhalb der Vertretungskörperschaft hinsichtlich des ReformEinstiegs (1,74 vs. 3,21**), der -ziele (2,19 vs. 3,21**), der -abwicklung (2,68 vs. 3,69**) und der -instrumente (2,85 vs. 3,92**) zu Reformbeginn an (Index: 2,37 vs. 3,46**). Minderheitsfraktionsvorsitzende (Index: 2,36 vs. 3,79**) betonen noch stärker als Mehrheitsführer (Index: 2,39 vs. 3,32*) die Geschlossenheit in der Vertretungskörperschaft bei Verabschiedung eines Grundsatzbeschlusses.

- Partizipation¹⁰⁰⁰ (Nr. 2 - 2)

Ist die unmittelbare Beteiligungswirkung in der allgemeinen Phasenbetrachtung gering (aktiv: 3,61 vs. 3,96; passiv: 3,58 vs. 3,72), fällt die frühe aktive Beteiligung bei Verabschiedung eines Grundsatzbeschlusses signifikant stärker aus (Initiierungsphase: 3,31 vs. 4,08**). Die Bewertungen der übrigen Partizipationsitems unterscheiden sich vor diesem Hintergrund kaum. Dies gilt nicht für die akteursspezifische Betrachtung, denn Minderheitsfraktionsvorsitzende identifizieren anders als Mehrheitsführer z. T. eine erheblich bessere Beteiligung am Reformgeschehen bei Verabschiedung eines Ratsbeschlusses. Eine verbrieft Mitwirkung der Politik ist somit aus Sicht der Minder-

⁹⁹⁷ Vgl. Kap. 5.5.2

⁹⁹⁸ Die Bewertungen der Mehrheitsfraktionsvorsitzenden unterscheiden sich im Kontext des Ratsbeschlusses kaum. Dagegen sehen Minderheitsfraktionsvorsitzende die Politik (2,39 vs. 3,13) - das gilt zuvorderst für die Mehrheitsparteien (2,42 vs. 3,50*) - eher in einer reformunterstützenden Rolle, wenn ein Grundsatzbeschluss gefasst wurde.

⁹⁹⁹ Diesbezüglich sind die Wertungen der Mehrheits- (44,4% [4] absolute Mehrheit vs. 76,2% [16]) und Minderheitsfraktionsvorsitzenden (62,5% [5] vs. 83,9% [26]) richtungsgleich.

¹⁰⁰⁰ Hierzu zählen die Kommunikation, die Beteiligung im Phasenschema, die aktive Beteiligung an der Projektarbeit, die Qualifizierung, die Projekterfahrungen sowie die Formulierung der Reformziele.

heit¹⁰⁰¹, die sich zumeist nicht auf die Unterstützung der Verwaltungsführung verlassen kann (s. o.), u. U. von besonderer Relevanz.

- Qualifizierung (Nr. 2 - 2)

Darüber hinaus sichert der Ratsbeschluss - hierin stimmen Mehrheits- und Minderheitsfraktionschefs überein - womöglich das Qualifizierungsangebot der Ratsmitglieder (0,240*; 68,6% [35] vs. 40,0% [6]). Die Qualifizierungsintensität nach Themen (Index) ist höher (3,18 vs. 3,70), der Qualifizierungseinstieg früher (2,31 vs. 3,20; Sig. 0,071). Die Teilnehmerzahl ist davon unbeeinflusst.

5.3.6.3 Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft sowie in der Vertretungskörperschaft

5.3.6.3.1 Bedeutung und Einflussfaktoren

Innerhalb der Vertretungskörperschaft

Der politischen Ebene fällt es leichter, sich als verlässlicher Ansprechpartner gegenüber der Verwaltung zu präsentieren, wenn innerhalb der Vertretungskörperschaft die Zusammenarbeit funktioniert. Ungereimtheiten, Streitigkeiten und Vorbehalte zwischen den politischen Parteien schlagen sich unmittelbar auf das Verhältnis mit der Verwaltung und somit auf die Gesamtreform nieder.

Die Haltung der Ratsmitglieder zu Reformeinstieg, -zielen, -instrumenten und -abwicklung kann variieren. Einem Konsens zum Einstieg in die Reform kann ein Dissens zur Reformgestaltung entgegenstehen. Fernerhin sind die Positionen innerhalb der Vertretungskörperschaft nicht fixiert: Reform Erfahrungen (vgl. auch English/Fisch 1999: 83; Bogumil 2001c: 141) wie auch die Bedingungen des politischen Wettbewerbs¹⁰⁰² beeinflussen die Haltung der Akteure. Insbesondere vonseiten der Minderheitsfraktion droht die Kündigung des Reformkonsenses (vgl. exemplarisch Bogumil 1998: 136; Bogumil/Kißler 1998b: 131 f.; Walsken 2000: 39).

Verwaltungsführung - Vertretungskörperschaft

Eine Neue Steuerung lässt sich nur realisieren¹⁰⁰³, wenn Politik und Verwaltung sowohl im Reformprozess als auch in der modernisierten Verwaltung Hand in Hand arbeiten (vgl. Thom/Ritz 2004: 75; Pröhl/Plamper 2000: 113). Verkäme die Reform in dieser Beziehung zur Machtfrage, „[...] wäre das Scheitern vorauszusehen“ (KGSt 1996b: 43). Die Politik hielte an bisherigen Steuerungsmöglichkeiten fest (vgl. Banner 1997b: 32), die Politikreform¹⁰⁰⁴ bliebe aus (vgl. Reichard 2001d: 28). Deshalb ist ein vertrauensvoller und konsensualer Umgang zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft essenziell.

Vertrauen¹⁰⁰⁵ und Konsens lassen sich zwar nicht diktieren (vgl. auch KGSt 1996b: 35), doch sind sie beeinflussbar. In erster Linie bedarf es einer frühzeitig intensiven Politikeinbindung¹⁰⁰⁶. Anfäng-

¹⁰⁰¹ Aktivindex: 3,72 vs. 4,40*; Passivindex: 3,72 vs. 4,23; Kommunikationsindex: 3,47 vs. 3,89; Projektarbeit: 3,27 vs. 4,40

¹⁰⁰² Bogumil u. a. (2007: 116) ziehen an dieser Stelle den Parteienwettbewerb heran. Sie operationalisieren diesen mit der einstimmigen Verabschiedung des Haushaltsplans (siehe dazu auch Weiß 2002: 51). Es stellt sich zwischen dieser Variablen und der Einschätzung des Verwaltungschefs bzgl. des Parteienwettbewerbs als Reformhindernis einerseits sowie der Umsetzung der Reforminstrumente andererseits kein Zusammenhang dar.

¹⁰⁰³ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.6, 5.5

¹⁰⁰⁴ Vgl. Kap. 5.3.6.4, 7.2

¹⁰⁰⁵ Vertrauen ist von zentraler Bedeutung für den Reform- und Innovationsprozess (vgl. Pröhl 1998: 15; Speier-Werner 2006: 5; Schridde 2005: 222; Doppler/Lauterburg 2002: 93; Schrijvers 1999: 252).

liche Versäumnisse, die stark durch eine konfliktbelastete Zusammenarbeit vor der Reform geprägt sein können, wirken sich nachteilig auf den weiteren Verlauf - v. a. auf die Umsetzungsphase (vgl. Kap. 5.2.4.1, 5.2.5) - aus. Auch wenn Verwaltungsführung (Bürgermeister) (vgl. Fluhr 1997a: 49) und Vertretungskörperschaft¹⁰⁰⁷ (vgl. Naschold 1997b: 109) Interesse an einer fruchtenden Zusammenarbeit haben, sind Einflüsse der politischen Mehrheitsverhältnissen, die sich u. a. in der Einbindung der Minderheitsparteien zeigen, nicht auszuschließen (vgl. auch Kap. 5.4.3.2).

5.3.6.3.2 Auswertung

Haltung innerhalb der Vertretungskörperschaft (Frage 5.2¹⁰⁰⁸)

- Reformbeginn

Zu Reformbeginn sind sich die Ratsparteien vielerorts einig über den Einstieg in den Modernisierungsprozess („Trifft (gar) nicht zu“ 8,7%). Konsens besteht überdies i. d. R. im Hinblick auf die Reformziele (14,2%). Bezüglich der Reformabwicklung und Reforminstrumente mehrten sich jedoch die kritischen Stimmen (vgl. Abb. 5-39). Somit wird in den meisten Vertretungskörperschaften zu Reformbeginn weniger das „Ob“, sondern vielmehr das „Wie“ kontrovers diskutiert.

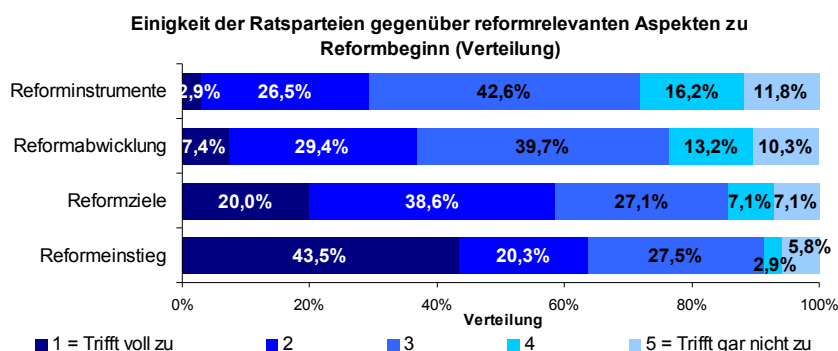


Abb. 5-39: Einigkeit der Ratsparteien gegenüber reformrelevanten Aspekten zu Reformbeginn

Bewerten Mehrheits- und Minderheitsfraktionsführer die Situation zu Reformbeginn ähnlich, geben Vertreter größerer Städte - v. a. bzgl. des Instrumentensets (-0,255*) - eine geschlossene Haltung wieder. OW-Unterschiede stellen sich hinsichtlich der Reforminstrumente (2,98 vs. 3,75) und -abwicklung (2,85 vs. 3,25) dar. Ostdeutsche Teilnehmer (n = 9) geben eher Kontroversen wieder (vgl. Tab. 5-45).

Reformkonsens in der Vertretungskörperschaft zu Reformbeginn	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø						ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB	5		4	3	2	1	W		O	
Reformeinstieg	69	2,07	0,123		2,11	2,05			-0,175	2,31	1,80	2,20	1,70	1,50	0,271	2,05	2,22	
Reformziele	70	2,43	0,218		2,45	2,41			-0,081	2,52	2,50	2,53	2,18	2,00	0,174	2,43	2,44	
Reformabwicklung	68	2,90	0,203		2,89	2,90			-0,210	3,03	3,20	3,07	2,10	2,50	0,157	2,85	3,25	
Reforminstrumente	68	3,07	0,066		3,00	3,13			-0,255*	3,31	3,10	3,29	2,20	2,75	0,273	2,98	3,75	
Index	70	2,62	0,003		2,62	2,62			-0,208	2,79	2,65	2,75	2,11	2,19	0,101	2,58	2,86	

Tab. 5-45: Reformkonsens in der Vertretungskörperschaft zu Reformbeginn

¹⁰⁰⁶ Die Intensität der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung korreliert positiv mit dem Informationsstand der Ratsmitglieder. Ratsmitglieder, die die Zusammenarbeit als besonders intensiv bezeichnen, sind zufriedener mit der Reform (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 28 ff.).

¹⁰⁰⁷ Vgl. dazu auch Kap. 2.1.2

¹⁰⁰⁸ Bei Beantwortung dieser Frage sollten nur die maßgeblichen Parteien berücksichtigt werden.

- Befragungszeitpunkt

Die Ratsparteien sind sich über den Reformeinstieg weiterhin grundsätzlich einig. Im Hinblick auf Reformziele, -abwicklung und -instrumente sind die Haltungen differenzierter, wobei die Abwicklung der Reform das zentrale Streitgebiet (38,2% „Trifft (gar) nicht zu“) ist (vgl. Abb. 5-40).

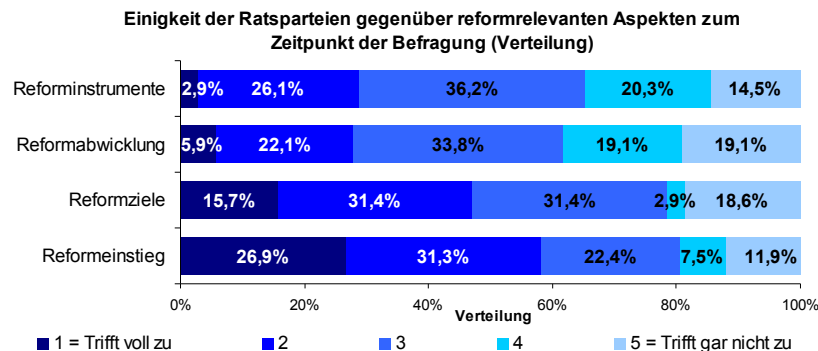


Abb. 5-40: Einigkeit der Ratsparteien gegenüber reformrelevanten Aspekten zum Zeitpunkt der Befragung

Die Situation zum Befragungszeitpunkt beurteilen Fraktionsvorsitzende signifikant unterschiedlich (Index: 0,439**; 2,34 vs. 3,31**). Minderheitsfraktionsvorsitzende äußern sich stets sehr kritisch. Es zeigen sich keine Auffälligkeiten bzgl. Stadtgröße und OW-Variable (vgl. Tab. 5-46).

Reformkonsens in der Vertretungskörperschaft - Befragungszeitpunkt	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Reformeinstieg	67	2,46	0,407**		1,81	2,90			-0,022	2,61	1,78	2,63	2,70	1,67	0,083	2,44	2,63
Reformziele	70	2,77	0,354*		2,24	3,15			0,055	2,70	2,67	3,13	2,91	1,67	0,213	2,79	2,67
Reformabwicklung	68	3,24	0,420**		2,61	3,68			-0,002	3,17	3,33	3,44	3,10	2,67	0,182	3,25	3,11
Reforminstrumente	69	3,17	0,409**		2,61	3,56			-0,028	3,13	3,22	3,38	3,00	2,67	0,165	3,18	3,11
Index	70	2,91	0,439**		2,34	3,31			0,010	2,90	2,75	3,14	2,93	2,17	0,015	2,92	2,87

Tab. 5-46: Reformkonsens in der Vertretungskörperschaft - Befragungszeitpunkt

- Veränderungen¹⁰⁰⁹

Die geschlossene Haltung in der Vertretungskörperschaft zu Reformbeginn bricht auf (vgl. Tab. 5-47). Wird der Reformeinstieg zwar nicht infrage gestellt, sind die Einbußen in diesem Bereich doch am stärksten. Dies ist v. a. auf die kritischen Bewertungen der Minderheitsfraktionsvorsitzenden zurückzuführen, die anders als Mehrheitsführer drastische Verschlechterungen ausmachen. Die Bewertungsdifferenzen sind stets hochsignifikant (Index: 0,31 vs. -0,66**, 0,466**).

Verschiebungen im Reformkonsens	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Reformeinstieg	65	-0,31	0,464*		0,35	-0,74			-0,214	-0,15	0,11	-0,47	-1,00	0,00	0,113	-0,32	-0,25
Reformziele	68	-0,32	0,382		0,21	-0,70			-0,148	-0,10	-0,22	-0,67	-0,73	0,33	0,170	-0,34	-0,22
Reformabwicklung	65	-0,28	0,422*		0,33	-0,71			-0,177	-0,04	-0,11	-0,36	-1,00	0,00	0,312	-0,35	0,25
Reforminstrumente	66	-0,08	0,406*		0,44	-0,44			-0,163	0,24	-0,22	-0,14	-0,80	0,33	0,307	-0,17	0,63
Index	68	-0,26	0,466**		0,31	-0,66			-0,175	-0,04	-0,11	-0,43	-0,82	0,17	0,095	-0,30	-0,01

Tab. 5-47: Verschiebungen im Reformkonsens

Es deutet sich an, dass sich negative Entwicklungen verstärkt in größeren Städten (Ausnahme: EWK 1) einstellen. Ferner identifizieren vermehrt Vertreter westdeutscher Städte Verschlechterun-

¹⁰⁰⁹ Teilnehmer, die zu Reformbeginn eine positive Haltung in der Vertretungskörperschaft anführen, beurteilen die Situation zum Befragungszeitpunkt besser (0,393**). Allerdings bricht der Reformkonsens v. a. dort auf, wo er zu Beginn relativ stark entwickelt war (0,499**). Umso mehr der Reformkonsens aufgebrochen ist, desto schwächer ist heute die Reformallianz in der Vertretungskörperschaft (-0,555**).

gen, die sich auf allen Themengebieten gleichermaßen zeigen. Ostdeutsche Teilnehmer erkennen dagegen Konsensgewinne hinsichtlich des Instrumenteneinsatzes.

Einflüsse auf die Haltung innerhalb der Vertretungskörperschaft

- Ratsbeschluss (vgl. Anhang#Ratsbeschluss) (Nr. 2 - 2)

Mag der Grundsatzbeschluss Ausdruck einer geschlossenen Haltung innerhalb der Vertretungskörperschaft zu Reformbeginn sein, gilt dies nicht für die heutige Situation. Vielmehr ist die Entwicklung aller Items mit Ratsbeschluss signifikant schlechter (Index der Veränderung: -0,44 vs. 0,52**; 0,384**). Potenzielle Erklärungen hierfür bietet Kap. 5.3.6.1.2.

- Mehrheitsverhältnisse (vgl. Anhang#Mehrheiten_1/2) (Nr. 2 - 13)

Besteht zu Reformbeginn eine Koalitionsmehrheit, ist innerhalb der Vertretungskörperschaft eine reformfreundlichere Haltung zu beobachten (Index: 2,56 vs. 3,06*). Die Mittelwertunterschiede der Items „Reformbeginn“ (1,90 vs. 2,75**) und „Reformziele“ (2,27 vs. 3,06*) sind signifikant, was nicht für die „Reformabwicklung“ und „Reforminstrumente“, also Items, die u. U. erst im Reformverlauf an Bedeutung gewinnen, gilt. Die skizzierten Befunde stellen sich unter beiden Fraktionsführern dar, wobei nur die Bewertungsdifferenzen der Minderheitsfraktionschefs signifikant sind. Überdies attestieren sie anders als Mehrheitsfraktionsvorsitzende eine kohärentere Haltung im Falle einer Kohabitationsmehrheit (2,81 vs. 2,23; Sig. 0,052).

Der Fokus der weiteren Untersuchung richtet sich darauf, wie es gelingen kann, die Einigkeit in der Vertretungskörperschaft zu wahren bzw. auszubauen. Wahlergebnisse und Ratsbeschlüsse, denen nur eine mittelbare Wirkung¹⁰¹⁰ unterstellt wird, werden ebenso ausgeblendet wie die erzielten Reformergebnisse und andere, reformunabhängigen Faktoren (z. B. personelle Wechsel).

- Partizipation (vgl. Anhang#Haltung_Politik) (Nr. 2 - 2)

Umso besser die Ratsvertreter in die Reformarbeit eingebunden¹⁰¹¹ sind, desto geschlossener ist die Haltung innerhalb der Vertretungskörperschaft. Die meisten Partizipationsitems¹⁰¹² korrelieren ferner signifikant mit den Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft. Partizipation begünstigt den Erhalt bzw. Ausbau einer breiten Reformfront.

Mit Ausnahme der Qualifizierungsintensität nach Themen (Index; 0,328*), die sich auf alle Verwaltungsmitglieder bezieht, korrelieren die Qualifizierungsitems nicht signifikant mit der Einstellung innerhalb der Vertretungskörperschaft. Die Bewertungsdifferenzen sind schwach. Die Qualifizierungsgestaltung beeinflusst die Veränderungen gegenüber dem Reformstart nicht.

¹⁰¹⁰ Vgl. dazu Kap. 5.4.3.2.2.

¹⁰¹¹ Aktive und passive Beteiligung (Indexe: 0,375** / 0,407**), Reformzielformulierung (0,656**), Reformkommunikation (0,525**), Einbeziehung der Politik in die Projektarbeit (0,461**), Projekterfahrungen (0,509**)

Hinsichtlich der Beteiligung im Phasenmodell nehmen die Korrelationen mit dem Phasenverlauf zu.

¹⁰¹² Passive Beteiligung (Index: -0,337**), Reformzielformulierung (-0,344**), Beteiligung an der Projektarbeit (-0,269*) und Kommunikationspolitik (-0,478**), Projekterfahrungsindex (-0,347*)

Die genannten Items korrelieren nicht mit der Veränderung aller Items (Ausnahme: Reformanstieg). Die Veränderungen in den Haltungen zu den Reformzielen und -instrumenten sowie der Reformabwicklung korrelieren zumeist nicht signifikant mit der aktiven und passiven Beteiligung in den frühen Reformphasen, der aktiven Beteiligung der Politik in der Projektarbeit und den Projekterfahrungen.

Nicht alle Items der aktiven und passiven Phasenbeteiligung korrelieren signifikant mit der Veränderung. Eine positive Wirkung einer frühzeitigen Beteiligung ist nicht zu erkennen.

Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft (Frage 6.1 2)

Jeweils rund 30% der Befragten¹⁰¹³ stimmen den Items „Verlässlichkeit und Vertrauen“ und „Konsens und Ausgleich“ (voll) bzw. (gar) nicht zu (vgl. Abb. 5-41).

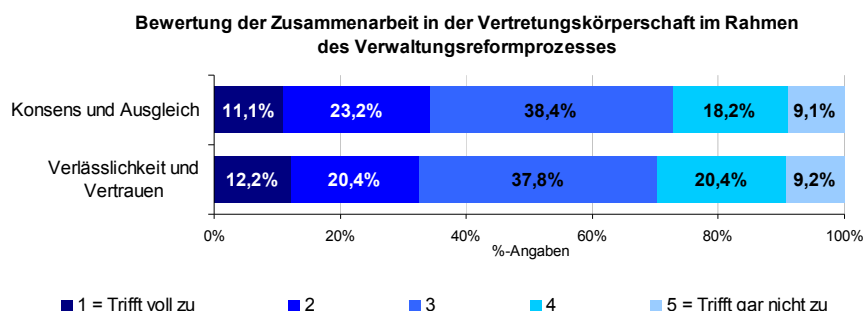


Abb. 5-41: Bewertung der Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft im Rahmen des Verwaltungsreformprozesses

Minderheitsfraktionschefs nehmen die Zusammenarbeit wesentlich kritischer wahr als Mehrheitsführer (2,52 vs. 3,20* bzw. 2,61 vs. 3,18*). Bürgermeister haben eine Mittelposition. Die Stadtgröße korreliert nicht mit den Wertungen, die Bewertungsdifferenzen sind im OW-Vergleich nicht signifikant (vgl. Tab. 5-48).

Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Verlässlichkeit und Vertrauen	98	2,87	0,334	2,97	2,52	3,20			0,007	2,89	3,06	3,10	2,77	2,67	0,132	2,98	2,64
Konsens und Ausgleich	99	2,86	0,311	2,84	2,61	3,18			-0,043	2,89	3,19	2,90	2,77	2,33	0,093	2,92	2,82

Tab. 5-48: Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft

Einflüsse auf die Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft (Nr. 2 - 2)

Die Bewertung der Zusammenarbeit ist vermutlich auf die Einschätzung der Haltung innerhalb der Vertretungskörperschaft zum Befragungszeitpunkt, deren Veränderung¹⁰¹⁴ sowie auf die darauf einwirkenden Faktoren zurückzuführen. Die Maßnahmen¹⁰¹⁵, die dazu beitragen, eine geschlossene Einstellung innerhalb der Vertretungskörperschaft zu schaffen bzw. zu festigen, korrelieren allesamt positiv mit der Bewertung der Zusammenarbeit innerhalb der Vertretungskörperschaft.

Die Bewertungsunterschiede sind hinsichtlich der Verabschiedung eines Ratsbeschlusses und der Qualifizierung der Ratsmitglieder gering und nicht signifikant¹⁰¹⁶.

Dagegen sind die auf die Partizipation einwirkenden Mehrheitsverhältnisse (Nr. 2 - 13) für die Wahrnehmung der Zusammenarbeit relevant. Mehrheitsfraktionsvorsitzende bewerten die Zusammenarbeit bei deckungsgleichen Rats- und Bürgermeistermehrheiten zum Zeitpunkt der Befragung eindeutig besser als bei einer Kohabitation (Vertrauen: 2,07 vs. 3,00*; Konsens: 2,27 vs. 3,00). Nehmen Mehrheitsführer absolute Mehrheiten nicht als hinderlich wahr, schaden sie nach Ansicht der Minderheitsvertreter. Minderheitsfraktionschefs, die eine absolute Mehrheit sowohl zu

¹⁰¹³ Die allgemeinen Darstellungen umfassen die Angaben der Fraktionsvorsitzenden und der Bürgermeister. Letztgenannte werden bei den Korrelationsanalysen ausgeblendet.

¹⁰¹⁴ Eine geschlossene Haltung in der Vertretungskörperschaft zum Befragungszeitpunkt geht mit einer vertrauensvollen (Index: 0,651**) und auf Ausgleich bedachten (Index: 0,597**) Zusammenarbeit einher. Alle Items korrelieren signifikant mit der Bewertung der Zusammenarbeit. Das gilt ebenso für eine positive Entwicklung der Zusammenarbeit (Index Vertrauen: -0,447**; Index Konsens: -0,330**). Dies trifft auf alle Items mit Ausnahme des Reformanstiegs zu.

¹⁰¹⁵ Phasenindex der aktiven Beteiligung (Vertrauen 0,356** / Konsens 0,284**), Phasenindex der passiven Beteiligung (0,350** / 0,340**), Kommunikationsindex (0,571** / 0,475**), Projekterfahrungsindex (0,462** / 0,349**), Beteiligung der Politik in der Projektarbeit (0,401** / 0,401**), Reformzielformulierungsindex (0,427** / 0,378**)

¹⁰¹⁶ Vgl. Anhang#Ratsbeschluss; Anhang#Haltung_Politik; Anhang#Reformmanagement_MW_Out

Beginn als auch zum Zeitpunkt der Befragung bejahen, urteilen signifikant kritischer als diejenigen, die eine Koalitionsmehrheit nennen (Vertrauen: 4,50 vs. 2,96*; Konsens: 4,75 vs. 3,04**). Eine Koalition hat aus ihrer Sicht einen eher positiven Effekt.

Zusammenarbeit mit der Verwaltungsführung (Frage 6.1 1)

Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft, die fast die Hälfte der Teilnehmer (sehr) positiv wahrnimmt, wird besser beurteilt als die Zusammenarbeit der maßgeblichen Ratsparteien innerhalb der Vertretungskörperschaft (vgl. Abb. 5-42).

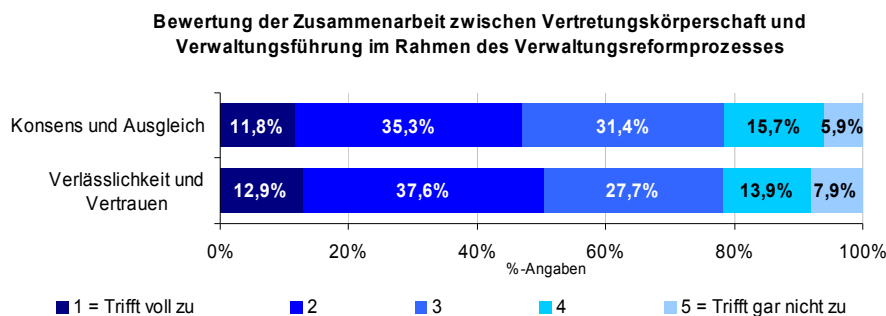


Abb. 5-42: Bewertung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft im Rahmen des Verwaltungsreformprozesses

Der Akteursstatus steht mit der Bewertung der Zusammenarbeit in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,426**; 0,386*). Die Mittelwerte unterscheiden sich deutlich. Vorsitzende der Minderheitsfraktion werten stets schlechter als Bürgermeister und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion. Letztgenannte geben mit Abstand die freundlichsten Wertungen ab (vgl. Tab. 5-49).

Zusammenarbeit mit der Verwaltungsführung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Verlässlichkeit und Vertrauen	101	2,67	0,426**	2,70	1,96	3,13			0,035	2,62	2,67	2,80	2,69	2,50	0,143	2,62	3,00
Konsens und Ausgleich	102	2,68	0,387*	2,67	2,10	3,13			-0,046	2,67	2,89	2,76	2,46	2,25	0,126	2,65	3,00

Tab. 5-49: Zusammenarbeit mit der Verwaltungsführung

Die Stadtgröße korreliert nicht mit der Beurteilung. Ostdeutsche Akteure (n = 11) äußern sich zurückhaltender, was womöglich neben der Zusammensetzung der Teilnehmerschaft auf die dortigen Mehrheitsverhältnisse zurückgeführt werden kann (vgl. Kap. 5.4.3.2.2).

Einflüsse auf die Zusammenarbeit mit der Vertretungskörperschaft¹⁰¹⁷

- Partizipation und Qualifizierung (Nr. 2 - 2)

Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft verläuft dort besser, wo die Politikbeteiligung intensiv ist. Alle Partizipationsitems¹⁰¹⁸ korrelieren stark und signifikant mit den Items. Zudem prägt anders als das Qualifizierungsangebot für die Ratsmitglieder per se ein früher Qualifizierungszeitpunkt (0,472**; 0,426**) die Zusammenarbeit positiv, was tendenziell auch auf eine hohe Qualifizierungsquote der Ratsmitglieder zutrifft (-0,228 / -0,223).

¹⁰¹⁷ Die Auswertungen basieren anders als die allgemeinen Darstellungen ausschließlich auf den Angaben der Fraktionsvorsitzenden (N = max. 69). Sie beziehen sich auf Frage 6.1_1. Die Auswertungsergebnisse befinden sich in Anhang#Haltung_Politik; Anhang#Reformmanagement_MW_Out sowie Anhang#Mehrheiten_1).

¹⁰¹⁸ Phasenindex der aktiven Beteiligung (Vertrauen 0,595** / Konsens 0,454**), Phasenindex der passiven Beteiligung (0,494** / 0,494**), Kommunikationsindex (0,712** / 0,591**), Projekterfahrungsindex (0,659** / 0,619**), Beteiligung an der Projektarbeit (0,675** / 0,564**), Reformzielformulierungsindex (0,630** / 0,499**), Häufigkeit der Reformberichte (0,377** / 0,174)

Die Einbindung aller Ratsmitglieder in die Informations- und Kommunikationsbeziehungen wird deutlich besser beurteilt, wenn die Zusammenarbeit mit der Verwaltungsführung vertrauensvoll (0,569**) und konsensual (0,537**) ist.

- Haltung innerhalb der Vertretungskörperschaft (Frage 5.2) (Nr. 2 - 2)

Je geschlossener die Vertretungskörperschaft zum Befragungszeitpunkt auftritt (Index: 0,629**; 0,582**) und je besser die Entwicklung seit Reformbeginn (Index: -0,458**; -0,462**) ist, desto vertrauensvoller und konsensorientierter ist die Zusammenarbeit mit der Verwaltungsführung.

- Ratsbeschluss (Nr. 2 - 2)

Der Ratsbeschluss trägt nicht mittelbar zu einer positiven Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung bei (vgl. auch Kap. 5.3.6.1.2).

- Mehrheitsverhältnisse (Nr. 2 - 13)

Die Korrelationen und Mittelwertdifferenzen sind bei Betrachtung der Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit jeweils gering. Mehrheits- wie auch Minderheitsfraktionsvorsitzende geben eine durchschnittlich bessere Zusammenarbeit mit der Verwaltungsführung an, wenn der Bürgermeister ihrer politischen Couleur entspricht.

Absolute Mehrheiten belasten die Zusammenarbeit. Vertrauen und Konsens werden bei anfänglichen (3,19 vs. 2,49 bzw. 3,35 vs. 2,49**) und aktuellen (3,50 vs. 2,75 bzw. 3,27 vs. 2,63) absoluten Mehrheiten eindeutig schwächer eingestuft. Nach Ansicht der Mehrheitsvertreter ist eine absolute Mehrheit belastend für den Konsens (absolute Mehrheit zu Beginn: 2,56 vs. 1,84*). Die Bewertung des Items „Vertrauen“ ist davon unberührt. Minderheitsfraktionsvorsitzende identifizieren den negativen Effekt absoluter Mehrheiten, der besonders bei fortwährenden absoluten Mehrheiten ausgeprägt ist (Vertrauen: 5,00 vs. 2,88**; Konsens: 4,50 vs. 3,04*), zu allen abgefragten Zeitpunkten.

5.3.6.4 Beachtung der politischen Reforminteressen

5.3.6.4.1 Hintergründe und Bedeutung der Berücksichtigung der Interessen der Politik im Reformgeschehen

Ist die Verwaltungsreform eigentlich ein Versuch zur Stärkung des Primats der Politik, werden doch zahlreiche Initiativen ausschließlich von der Verwaltung gestartet und vorangetrieben (vgl. Kap. 5.3.6, 5.5.1). Darunter leidet die Beachtung der Interessen der Politik, sodass zum einen die Politikreform¹⁰¹⁹, die durch die Verwaltungsreform eingeleitet werden soll (vgl. Pook/Tebbe 2005: 119; Wallerath 2001: 50; Schridde 1997: 176), gefährdet ist. „Ohne eine Politikreform wird die Verwaltungsreform [...] zu einer ‚Scheinreform‘“ (Budäus/Grüning 2005: 8.). Die Verwaltungsreform wird „[...] auf Dauer nur von begrenzter Reichweite sein [...]“ (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 35; siehe auch Haering 2003: 15), weil „[...] die Politik eine nach den neuen Vorstellungen umgebildete Verwaltung nicht wirksam führen [kann], ohne selbst Teile ihres eigenen Führungsverhaltens darauf einzustellen“ (Reinermann 1994: 53; siehe auch ders. 2000: 133). Zum anderen entwickelt die Politik Vorbehalte gegenüber der Verwaltungsreform (vgl. Fiedler 2001b: 316). Das Abbruchrisiko wird wegen eines nicht erschließbaren Reformnutzens (vgl. Fiedler 2001b: 309) oder der Gefahr des Machtverlusts (vgl. Färber 1997: 72; Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 14 f.) exponentiell gesteigert. Umgekehrt profitiert die Reform von der Politikbeteiligung, weil sie sich für ihr Gelingen¹⁰²⁰ einsetzt (vgl. auch Reichard/Röber 2001: 380; Weiß 2002: 118).

¹⁰¹⁹ Vgl. dazu Kap. 7

¹⁰²⁰ Vgl. Kap. 5.6, 6.3, 8

Politikreform und Reformerfolg verlangen die Beteiligung der Politik an der Ausarbeitung der Neuen Steuerung (vgl. Banner 1997b: 30 f.). Auf diesem Wege kann sie ihren Interessen Beachtung verleihen. Ist die Politik zum einen nicht in die Diskussion um neue Instrumente an der Nahstelle zur Kommunalverwaltung eingebunden¹⁰²¹, entwickelt sie kein Interesse, auf bewährte Eingriffsmuster zu verzichten (vgl. Bogumil 2004b: 395 f.), sodass die Neue Steuerung scheitert (vgl. Schedler 2004a: 127). Zum anderen ist die enge Zusammenarbeit notwendig, um die Schnittmengen zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft zu optimieren (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 18, 92). Letztlich müssen sich nämlich die Steuerungskonzepte an den Bedürfnissen der Politik ausrichten (vgl. Reichard 1997a: 144; Mastronardi 2004: 104); ihre Machtinteressen¹⁰²² sind zu beachten (vgl. Bogumil 2005: 495, 499; Dumont du Voitel 1996: 34 f.).

5.3.6.4.2 Auswertung

Allgemeine Auswertung (Frage 6.2_1)

Vor dem Hintergrund ihres Stellenwertes werden politische Interessen lediglich in befriedigendem Maße beachtet, denn „nur“ 51,0% der Befragten wählen die Antwortoptionen „Trifft (voll) zu“ (Abb. 5-43).

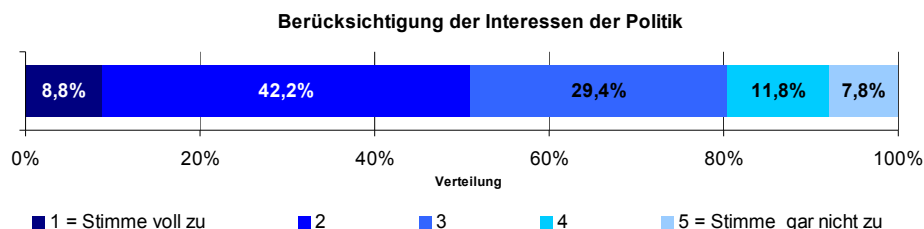


Abb. 5-43: Berücksichtigung der Interessen der Politik

Beachtlicherweise beurteilen Bürgermeister die Berücksichtigung der Interessen der Politik durchschnittlich zurückhaltender als Vorsitzende der Mehrheitsfraktion (vgl. Tab. 5-50), die signifikant besser werten als Minderheitsvertreter (2,27 vs. 3,03*).

Berücksichtigung der Interessen der Politik	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
1 = Trifft voll zu; 5 Trifft gar nicht zu	102	2,68	0,357	2,64	2,27	3,03			-0,152	2,91	2,21	2,75	2,64	2,00	0,240	2,65	2,91

Tab. 5-50: Berücksichtigung der Interessen der Politik

Die Stadtgröße korreliert nur schwach mit dem Item. Des Weiteren stimmen ostdeutsche Teilnehmer (n = 9) dieser Anforderung weniger zu als ihre westdeutschen Kollegen (2,65 vs. 2,91).

Einflüsse auf die Beachtung der Interessen der Politik¹⁰²³ (abhängige Variable)

- Partizipation¹⁰²⁴ (Nr. 2 - 2)

Die Politikinteressen finden v. a. dann Eingang in die Reformarbeit, wenn sich die kommunalpolitischen Akteure angemessen beteiligt¹⁰²⁵ fühlen. Qualifizierungsangebote und deren Gestaltung sind in diesem Kontext nicht entscheidend.

¹⁰²¹ Siehe dazu auch die überraschenden Ergebnisse der Auswertung zum Kulturwandel im Zusammenhang mit der Einbindung der Politik in den Reformprozess (vgl. Kap. 6.3.4)

¹⁰²² Vgl. dazu Kap. 7.2.1

¹⁰²³ Die Auswertungsergebnisse befinden sich in Anhang#Haltung_Politik, Anhang#Reformmanagement_MW_Out, Anhang#Mehrheiten1/2 sowie Anhang#Reformmanagement_Instrumente_1/2.

¹⁰²⁴ Die allgemeinen Darstellungen umfassen die Angaben der Fraktionsführer und Bürgermeister. Letztgenannte werden bei den Korrelationsanalysen ausgeblendet, um die Bedeutung der Partizipation der Ratsmitglieder hervorzuheben.

- Zusammenarbeit (Nr. 2 - 2)

Darüber hinaus steigert eine auf Vertrauen und Konsens basierende Zusammenarbeit innerhalb der Vertretungskörperschaft (0,593** / 0,514**) sowie zwischen dieser und der Verwaltungsführung (0,603** / 0,525**) die Berücksichtigung der Interessen der Politik.

- Mehrheitsverhältnisse (Nr. 2 - 13)

Die Mehrheitsverhältnisse beeinträchtigen mit Ausnahme absoluter Mehrheiten zum Befragungszeitpunkt - damit sind signifikant schwächere Wertungen verbunden (3,45 vs. 2,63*) - nicht unmittelbar die Beachtung der Interessen der Politik im Reformprozess. Die Einflüsse der Akteursvariablen zeigen sich deutlich: Mehrheitsfraktionsführer geben durchschnittlich (geringfügig) schwächere Wertungen bei absoluten Mehrheiten und Kohabitationen ab. Dagegen sind die Minderheitsvertreter deutlich zufriedener bei Kohabitationen und Koalitionsmehrheiten (stets absolute Mehrheit: 4,50 vs. stets Koalitionsmehrheit: 3,00*). Die Mittelwertdifferenzen sind jedoch i. d. R. nicht signifikant.

Ergebnisse der Beachtung der Interessen der Politik¹⁰²⁶ (unabhängige Variable)

- Instrumenteneinsatz (Nr. 2 - 3)

Werden die politischen Interessen nicht hinreichend beachtet, nimmt ein stimmiger Instrumenteneinsatz Schaden¹⁰²⁷ (Implementierungsindex: -0,326**; NSM-Index: 0,312**; NSM-Kernelemente komplett: 2,12 vs. 2,79*). Teilnehmer, die die Einführung auch strittiger¹⁰²⁸ Reformelemente bejahen, bewerten die Beachtung der Interessen der Politik zumeist (signifikant) besser. So ist die Zustimmung der Fraktionsführer und Bürgermeister, die die Einführung von Zielen (2,45 vs. 3,35**) bejahen, signifikant stärker. Die Mittelwerte unterscheiden sich zum einen in der Einzelbetrachtung sowohl hinsichtlich strategischer (2,42 vs. 2,85*) als auch operativer Ziele (2,37 vs. 3,00**), zum anderen im Kontext der Ganzheitlichkeit des Zielansatzes (beide: 2,35 vs. nicht beide/keine 2,82*) signifikant. Gleiches gilt für den Einsatz aller SU- und Zielelemente (2,59 vs. 4,00*), die Einführung von Zielvereinbarungen (2,41 vs. 2,92*), die Realisierung von SU-Elementen (2,51 vs. 3,36*) - hier speziell des Berichtswesens (2,46 vs. 3,39**), das umfangreicher ist (-0,382**) - die kombinierte Implementierung von Produkten und Zielen (2,37 vs. 3,27**), die KLR (2,53 vs. 3,04*), eine Aufgabenkritik (2,37 vs. 3,32**) und Befragungen (2,49 vs. 2,96*). Befragungsergebnisse finden verstärkt im politischen Entscheidungsprozess Berücksichtigung, wenn die Interessen der Politik gewahrt werden (2,04 vs. 3,40**). In einer entsprechenden Beziehungen stehen überdies die Anforderungen an die Zielformulierung (0,302*) und Zielvereinbarungen (0,386*), die Anzahl der in das Kontraktmanagement eingebundenen Akteure¹⁰²⁹ (-0,347*) sowie die SU-Erfahrungen (0,359**).

- Reformabbruch (Nr. 2 - 9)

Befragte, die einen Reformabbruch bestätigen (n = 3 [Minderheitsfraktionsvorsitzende]), bewerten die Berücksichtigung der Interessen der Politik überaus kritisch (Kein Reformabbruch 2,61 vs. Reformabbruch 3,67). Die Bewertungsdifferenz ist aber nicht signifikant.

¹⁰²⁵ Phasenindex der aktiven Beteiligung (0,595**), Phasenindex der passiven Beteiligung (0,482**), Reformzielformulierungsindex (0,521**), Kommunikationsindex (0,612**), Beteiligung der Politik an der Projektarbeit (0,481**), Projekterfahrungsindex (0,579**)

¹⁰²⁶ Das Item wird als unabhängige Größe überdies im Zusammenhang mit dem Commitment (vgl. Kap. 5.6.2), der Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung (vgl. Kap. 7), der Reformzielerreichung (vgl. Kap. 8.1.4.2) und dem Reformersfolg (vgl. Kap. 8.2) betrachtet.

¹⁰²⁷ Das HBS-Forscherteam legt dagegen dar, dass die Ratsbeteiligung den erreichten Umsetzungsstand der NSM-Instrumente nicht erkläre (vgl. Bogumil u. a. 2007: 315).

¹⁰²⁸ Vgl. Kap. 5.4.4.1.2

¹⁰²⁹ Die Mittelwertdifferenzen sind hinsichtlich der Einbindung der Vertretungskörperschaft (Ja 2,21 [19] vs. Nein 2,41 [27]) und Ausschüsse (2,09 [23] vs. 2,57 [23]) deutlich, aber nicht signifikant.

5.4 Barrieren im Reformprozesses

5.4.1 Exogene und endogene Faktoren

5.4.1.1 Differenzierung exogener und endogener Faktoren

Reformverlauf und -ergebnisse sind sowohl von Faktoren, die die Reformverantwortlichen selbst beeinflussen können, als auch von Faktoren, die nicht in ihrem Gestaltungsbereich verortet sind, abhängig. Erstgenannte münden bei Missachtung unmittelbar in Widerstände (vgl. Abb. 5-44).

Beeinflussbar (endogen)	Nicht-beeinflussbar (exogen)
Stellschrauben des Reformmanagements	Föderalismus / Beziehungen zum Staat (vgl. Kap. 2.1)
Ratsbeschluss	Kommunalverfassung (vgl. Kap. 2.2)
Projektmanagement	Stadtgröße (vgl. Kap. 2.5)
Finanzausstattung der Reform	Ost-West (vgl. Kap. 2.6)
(Zusammenarbeit der Politik)	Wahlergebnisse und Mehrheiten
Mitarbeiterbeteiligung	Rechtliche Rahmenbedingungen
Kommunikation	Unterstützung durch den Staat
Beteiligung im Phasenmodell	Ausgangsbedingungen (z. B. Personen, Finanzen)
Widerstände	

Abb. 5-44: Endogene und exogene Faktoren im Reformprozess

Exogene können endogene Faktoren¹⁰³⁰ beeinträchtigen und somit mittelbar Widerstände hervorrufen. Z. B. kann infolge kommunalverfassungsrechtlicher Bestimmungen und politischer Mehrheitsverhältnisse die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft einerseits und innerhalb der Vertretungskörperschaft andererseits erschwert werden. Fernerhin können rechtliche Rahmenbedingungen Reformbestrebungen blockieren und Modernisierungswirkungen reduzieren, was die Haltung gegenüber der Reform vielfältig beeinträchtigt.

Rechtliche und nicht-rechtliche Reformhindernisse

Der exogene Bereich unterteilt sich in rechtliche und nicht-rechtliche Faktoren. Wie im Zusammenwirken von exogenen und endogenen Faktoren skizziert, können rechtliche nicht-rechtliche Faktoren beeinflussen¹⁰³¹.

5.4.1.2 Auswertung

Nach Einschätzung der Befragungsteilnehmer schränkt der rechtliche Rahmen die Reformbemühungen ein (Frage 9.15). Befragt nach rechtlichen und nicht-rechtlichen Reformhindernissen je Reforminstrument (vgl. Kap. 5.4.2, 5.4.4) verneinen insgesamt nur 30,1% der Teilnehmer rechtliche Einschränkungen. Nicht-rechtliche Barrieren werden unwesentlich häufiger bejaht (vgl. Abb. 5-45).

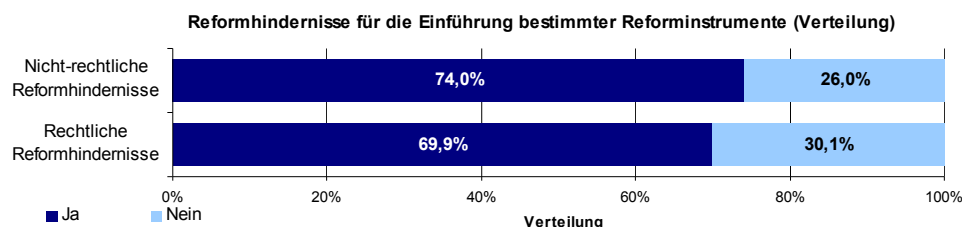


Abb. 5-45: Reformhindernisse für die Einführung bestimmter Reforminstrumente

¹⁰³⁰ Waren in der Vergangenheit Defizite im Reformmanagement für Reformhindernisse entscheidend, ist die zeitliche Parallelität der Verwaltungsreform mit der Haushaltskonsolidierung über den Reformverlauf hinweg eine stete, in der Vergangenheit zunehmende Störgröße. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen werden vermehrt nicht mehr als hinderlich wahrgenommen (vgl. Grömig/Gruner 1998; Grömig 2001b; Difu 2005a: 12, 20; Bogumil u. a. 2007: 101).

¹⁰³¹ Hierzu zählt bspw. die Mentalität des öffentlichen Diensts (vgl. Kap. 3.1.4).

Rechtliche Hindernisse beziehen sich häufig nur auf einzelne Reformbausteine. Das gilt primär für Reformmaßnahmen im personalen Bereich. Nicht-rechtliche Hürden werden dagegen wesentlich häufiger im Zusammenhang mit einer Mehrzahl an Reformmaßnahmen angeführt (vgl. Abb. 5-46).



Abb. 5-46: Reformhindernisse bei der Einführung bestimmter Reforminstrumente

Im Folgenden werden zum einen die endogenen und exogenen Faktoren der Verwaltungsreform, zum anderen die rechtlichen und nicht-rechtlichen Reformhindernisse genauer betrachtet.

5.4.2 Exogene, rechtliche Reformhindernisse

5.4.2.1 Reformspezifischer Rechtsrahmen

5.4.2.1.1 Notwendigkeit, Gestaltung und Erkenntnisse

Experimentierklauseln

Das Kommunalverfassungsrecht galt in der frühen Reformphase als „wenig experimentierfreudig“ (Damkowski/Precht 1995: 232) und stand einzelnen Reformbausteinen entgegen¹⁰³². Deshalb und nach Drängen kommunaler Spitzenverbände und der KGSt (vgl. Banner 2006: 261) führten ab 1994 zahlreiche Bundesländer Experimentierklauseln ein (vgl. Wollmann 2000: 216), die sich tlw. konkret auf die Erprobung der „Neuen Steuerung“ festlegen (vgl. Göhring 2003: 36).

Die Klauseln¹⁰³³ sind von unterschiedlicher Reichweite. Vor dem Hintergrund der ökonomischen Rahmenbedingungen konzentrierten sich die Anpassungen auf das Haushaltsrecht¹⁰³⁴ (vgl. u. a. Banner 1998: 45) und vernachlässigten das Dienstrecht¹⁰³⁵ (vgl. Klages 1996b: 10), die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung (vgl. Göhring 2003: 164 f.) sowie die Aufgabenzuweisung (eigener und übertragener Wirkungskreis) an die Kommunen (vgl. ebd.: 115, 53).

¹⁰³² Da sich nicht alle Bundesländer dem Reformtrend frühzeitig annahmen, waren einige Reformkommunen gezwungen, rechtliche Grenzen (wissentlich) zu überschreiten. Sie waren vom Wohlwollen der Kommunalaufsicht abhängig (vgl. Reichard 1994: 76 f.), was sich als dauerhaft nicht praktikabel erwies (vgl. Klages 1996b: 20 f.). Heute bestehen in allen Bundesländern mit Ausnahme THs Öffnungsklauseln.

¹⁰³³ Ausführlich mit Experimentierklauseln befassten sich Göhring 2003 (11, 185 ff.) und Schwarting (2003: 5 ff.).

¹⁰³⁴ Hierbei handelt es sich allerdings i. d. R. nicht um eine Generalrevision, sondern um Optimierungen bei Spezial- und Detailfragen (vgl. u. a. Göhring 2003: 57). Siehe dazu auch Kap. 4.3.2

¹⁰³⁵ Das Dienstrecht ist Bundessache (vgl. Kap. 2.1.1, 3.1.4).

Ist die Teilnahme grundsätzlich freiwillig (vgl. Göhring 2003: 164), unterscheiden sich die Verfahrensweisen der Länder sehr („Pilotkommunen“ vs. „Antragsmodell“ (vgl. ebd.: 30 ff.). Erscheinen die zeitliche Befristung (vgl. dazu auch Klages 1996b: 13, 19 f.; KBI 1995: 43) und die Beantragung der Inanspruchnahme von Ausnahmen notwendig (vgl. u. a. Weiß 2002: 74 f. m. H. a. weitere Quellen), ist die (ohne Anbindung an Fördermittel) mancherorts zahlenmäßige Limitierung erteilbarer Genehmigungen ungerechtfertigt (vgl. Klages 1996b: 19 f.).

Bewertet Göhring (2003: 181) die Experimentierklauseln positiv und spricht von einem „Befreiungsschlag für die Kommunen“, da „[sie] wieder in vollem Umfang selbst über die Art und Weise der Aufgabenerledigung entscheiden [können]“ (ebd.: 80), brachten sie nach Einschätzung anderer Beobachter nicht den erhofften Erfolg (vgl. Reichard 2001e: 21; Schwarting 2003: 5, 8). Sollten sie u. a. der Weiterentwicklung des Rechts¹⁰³⁶ und einem Lernprozess dienen (vgl. Hill 1996: 195), wird letztgenannter durch konkrete Vorgaben zumindest eingeschränkt (vgl. Röber 2005b: 477; Klages 1996b: 15). Die allerorten vernachlässigte Reformevaluation¹⁰³⁷ hemmt Weiterentwicklung und Verbreitung des Reformgedankens (vgl. Wollmann 2005: 508; ders. 2003a: 131; ders. 2000: 217). Des Weiteren werden die Fixierung der Ausnahmegenehmigungen auf bestimmte Kompetenzen (vgl. Schedler 2004b: 19), die versuchte Steuerung der Kommunen durch die Landesregierungen (vgl. Klages 1996b: 7 ff.; 15) oder die Kommunalaufsicht (vgl. u. a. Banner 2001b: 26; Kern/Wegener 2002: 230; Röber 2005b: 477) kritisiert.

Umwandlung der Kann-Regelungen

Da Ausnahmegenehmigungen zeitlich befristet sind, greift nach deren Auslaufen wieder das allgemein geltende Recht (vgl. Strätker 2001: 105). Somit sind Experimentierklauseln lediglich als Übergangslösung zu verstehen (vgl. Klages 1996b: 22) und haben nur eine begrenzte Wirkung (vgl. Banner 2001b: 16), zumal aus der Parallelität¹⁰³⁸ bestehender Regeln und der Duldung von Innovationen Doppelbelastungen sowie verfassungsrechtliche Bedenken hervorgehen (vgl. Hill 2005b: 64 m. H. a. Freund 2003). Insofern sind bei erfolgreicher Bewährung Ausnahme- in Regelstatbestände zu überführen (vgl. Göhring 2003: 12), womit Experimentierklauseln auch ihre fiktive Bedeutung für die „Entscheidung über Sein oder Nichtsein der Verwaltungsmodernisierung“ (Klages 1996b: 12) verlieren.

Nutzung von Ausnahmeregelungen

Die Ausprägungen des Rechtssystems können Reformhandlungen beeinträchtigen, obgleich Reform Erfahrungen darauf hindeuten, „[...] dass der häufig geäußerte Einwand, dass man ohne Rechtsänderungen nicht viel bewegen könne, unzutreffend ist“ (Reichard 1994: 83). Sind innerhalb der gesetzlichen Vorgaben durchaus Veränderungen möglich, bedarf es z. T. aber einer weiten Auslegung gesetzlicher Vorgaben (vgl. KGSt 1996a: 85; Damkowski/Precht 1995: 230). Infolge dieser in der Vergangenheit bereits vielfach praktizierten Herangehensweise (vgl. Klages 1996b: 15) droht die Reformbewegung in eine Grauzone zu geraten.

Be- bzw. Verhinderung von Reforminstrumenten durch rechtliche Bestimmungen

Ist die Verwaltungsreform also in Gänze mehr oder minder nicht durch rechtliche Vorgaben blockiert, stehen rechtliche Vorgaben der Einführung oder Gestaltung einzelner Reformelemente entgegen. Infolgedessen neigen Verantwortliche dazu, die Reformvorhaben fallen zu lassen (vgl.

¹⁰³⁶ In HE wurde die Experimentierklausel (§ 133 HGO) 2005 umbenannt. Eine kontinuierliche Fortentwicklung - primär auf dem Gebiet des Haushalts- und Rechnungswesens - wird angeregt.

¹⁰³⁷ Als Positivbeispiele gelten BRA (vgl. Wollmann 2005: 508 m. H. a. Reichard/Maas 1998) und SH (vgl. Schmiing 1998: 83; Steffen 2001: 3 ff.).

¹⁰³⁸ Vgl. Kap. 4.2.2

Banner 1996: 178), was andere Reformbausteine mittelbar berühren kann und dem Lager der Reformzweifler Argumente liefert. Im Mittelpunkt der reformkritischen Rechtsgebiete¹⁰³⁹ stehen zuvorderst personal- und haushaltsrechtliche Bestimmungen¹⁰⁴⁰.

- E-Government wird neben der föderalistischen Struktur i. w. S. (vgl. u. a. Karger/Rüß/Scheidt 2005: 141; Lenk 1995: 333; Kubicek/Wind 2002: 11) durch gesetzliche Restriktionen behindert (vgl. Scheer/Kruppke/Heib 2003: 39), v. a. dann, wenn verwaltungsübergreifende Leistungen angeboten werden (vgl. Schedler/Proeller 2002: 249). Ansonsten sind Fragen zur Rechtsgültigkeit und -verbindlichkeit von Onlineaktionen bzw. -transaktionen strittig (elektronische Signaturen), datenschutzrechtliche Probleme tun sich auf (vgl. Reinermann/Lucke 2002: 69 f.; Scheer/Kruppke/Heib 2003: 59; Kropp 2006: 453 f.).
- Zwar räumen die Kommunalverfassungen den Kommunen erhebliche Entscheidungsspielräume ein (vgl. Kap. 2.1.2), doch sind Fragen wie die Form des Verwaltungsvorstandes (vgl. Kap. 4.14.5) oder die Gestaltung des Ausschusswesens (vgl. Kap. 4.14.7) mehr oder minder determiniert. Fernerhin haben fachgesetzliche Vorgaben eine mittelbare Wirkung auf Veränderungen in der Ablauf- und Aufbauorganisation (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 252; Osner 2001: 148; Kißler u. a. 1997: 36; Naschold 1993: 91). Tarif- und Dienstrecht schränken darüber hinaus personale Konsequenzen von Reorganisationen ein (vgl. Kap. 4.14.4).
- Defizite im Personalbereich resultieren u. a. aus tarif- und dienstrechtlichen Bestimmungen (vgl. Kap. 3.1.4, 4.16.1.1). Veränderungen griffen zuweilen zu kurz (vgl. Kap. 5.4.3.1) oder lassen die Statusunterschiede im öffentlichen Dienst, die die Gestaltung des Anreiz- und Sanktionssystems erschweren, unangetastet (vgl. Busse 2000: 272; Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 23).
- Die Hürden für ein Qualitätsmanagement sind vglw. gering. Lediglich die Anbindung an andere Reformelemente wie bspw. die Kopplung mit Leistungslohnelementen (vgl. exemplarisch Hirschfelder 2000: 276) oder Organisationsveränderungen (vgl. Kißler 1997: 101) ist problematisch. Vorgaben des Gemeindefirtschaftsrechts sind zu beachten (vgl. Plate 1996: 104 f.).
- Wird die Aufgabenkritik hauptsächlich durch die staatliche Aufgabenabwälzung und -definition erschwert (vgl. Kap. 2.1.3, 4.15.4), stellen sich Privatisierungen und Auslagerungen angesichts der vergangener Auslagerungswellen i. d. R. keine rechtlichen Hürden entgegen (vgl. Kap. 5.4.2.1, 4.15.2.2, Anhang 11.2). Rechtliche Vorgaben nehmen - wenn überhaupt - Einfluss auf das Wie und nicht auf das Ob.

Rechtliche Restriktionen bedingen, dass Wettbewerb relativ selten genutzt wird (vgl. Andersen 2005: 97). Einfluss hierauf nehmen in vielfältiger v. a. das Kommunalverfassungsrecht (vgl. u. a. Kern/Wegener 2002: 226; Andersen 2005: 71; Mäding 2006: 277) und das Vergaberecht¹⁰⁴¹ (vgl. Wegener 2005: 67; Reichard 2003a: 134; Libbe/Tomerius/Trapp 2002a: 247).

- Rechtliche Hindernisse können u. U. der Dezentralisierung von Verantwortung und Kompetenz bis auf die Mitarbeiterebene entgegenstehen (vgl. Fisch 2006: 224; Reichard 1987: 184), staatliche Bestimmungen schränken sie in ihrer Wirkung ein (vgl. Schwarting 1997: 51). Die Dezentralisierung der Dienstherrenfunktion steht u. U. kommunal- und dienstrechtlichen Vorbehalten

¹⁰³⁹ Nach der HBS-Studie werden ohne Bundeslandunterschiede haushaltsrechtliche Beschränkungen einmütig als zentrales rechtliches Reformhindernis wahrgenommen (56,6% der Verwaltungschefs, 67,3% der Personalratsvorsitzenden). Hinsichtlich des Dienst- und Tarifrechts differieren die Haltungen der Reformakteure deutlich (66,9% vs. ca. 20%) (vgl. Bogumil u. a. 2007: 103).

¹⁰⁴⁰ Vgl. auch Kap. 5.4.3.1

¹⁰⁴¹ Schuppert (2006: 151) fordert daher ein „Gewährleistungsrecht“.

gegenüber (vgl. Damkowski/Precht 1995: 236; Schedler 1996: 227), haushaltsrechtliche Vorgaben limitieren effizientes Handeln (s. u.).

- KLR und Steuerungsunterstützung sind keinen hohen rechtlichen Hürden ausgesetzt (vgl. Wichmann 1997: 211). Doppik (vgl. Kap. 4.3.2) und outputorientierter Haushalt wurden im Reformverlauf ermöglicht (vgl. Harms 2003: 152 f.). Ist die Budgetierung generell möglich und wurden produktorientierte Darstellungen vielerorts etabliert, gelten Haushaltsgrundsätze unverändert (vgl. Kap. 3.1.2, 4.2.1.2).
- Die Einführung des Kontraktmanagements per se ist nicht eingeschränkt. Berührt es jedoch das Haushalts- oder Personalwesen, sind haushalts- und dienstrechtliche Vorgaben zu beachten (vgl. auch Tondorf/Bahnmüller/Klages 2002: 202). Der Einführung von Zielen und Produkten (siehe hierzu „Reorganisation“) stehen keine gravierenden rechtlichen Barrieren entgegen.
- Eng mit dem Kontraktmanagement verbunden ist die Diskussion um eine klarere Trennung von Politik und Verwaltung. Während einige Autoren von keinen kommunalverfassungsrechtlichen Barrieren ausgehen (vgl. Frischmuth 2001b: 88; Wichmann 1997: 210), äußern andere Bedenken, die in der Zuständigkeit der Bürgermeister für die laufenden Geschäfte und der Allzuständigkeit der Vertretungskörperschaft¹⁰⁴² verortet sind (vgl. Wollmann 2001: 30). Eine strikte Trennung zwischen „Was“ und „Wie“ scheidet aus (vgl. Kap. 7.2.1).

5.4.2.1.2 Auswertung

Bewertung des Rechtsrahmens (Frage 9.17)

Die große Mehrheit der Befragten (71,2%) bezeichnet Experimentierklauseln als reformdienlich (vgl. Abb. 5-47) und begrüßt die Überführung der in den Experimentierklauseln geregelten Ausnahmetatbestände in verpflichtende Vorgaben (57,2%). Die bislang geltenden Ausnahmeregelungen beurteilen jeweils zwei etwa gleich große Blöcke¹⁰⁴³ als ausreichend (40,1%) bzw. unzureichend (39,5%). Erstaunlich viele Teilnehmer stimmen der gesetzlichen Be- bzw. Verhinderung der Implementierung von Reformbausteinen (voll) zu (37,1% vs. 40,4%).

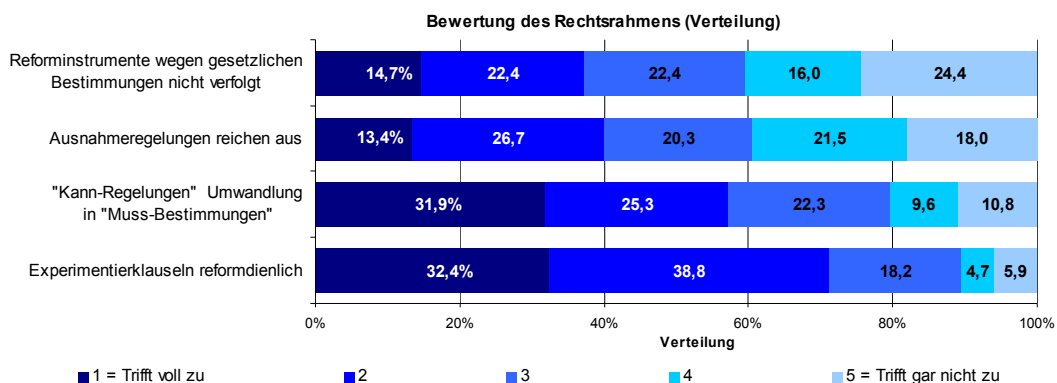


Abb. 5-47: Bewertung des Rechtsrahmens

Mit Abstrichen aufseiten der Personalratsvorsitzenden bewerten alle Reformakteure Experimentierklauseln positiv. Der Umwandlung von Kann- in Muss-Bestimmungen stehen Mehrheitsfraktions- und Personalratsvorsitzende am kritischsten gegenüber. Dennoch sind es primär erstgenann-

¹⁰⁴² Vgl. Kap. 2.2, 4.7.5, 5.4.3.1

¹⁰⁴³ Die Wertung ist unabhängig vom Fortkommen im Reformprozess, sie korreliert nicht mit der Implementierung.

te, die die bestehenden Ausnahmeregelungen als ausreichend einstufen. V. a. Reformbeauftragte stimmen einer Be- bzw. Verhinderung von Reforminstrumenten nicht zu (vgl. Tab. 5-51).

Bewertung des Rechtsrahmens	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Experimentierklauseln	170	2,13	0,288	1,78	2,08	1,97	2,52	2,06	-0,118	2,28	2,17	1,87	2,17	1,71	0,115	2,10	3,38
„Kann-Regelungen“ umwandeln in „Muss-Bestimmungen“	166	2,42	0,222	2,08	2,65	2,21	2,60	2,45	-0,034	2,48	2,43	2,41	2,17	2,63	0,131	2,41	2,53
Ausnahmeregelungen reichen aus	172	3,04	0,310	3,04	2,60	3,29	3,12	3,00	-0,110	3,26	2,72	3,00	2,83	3,13	0,139	3,01	3,33
Behinderung von Reforminstru- menten	156	3,13	0,395 **	3,04	2,96	2,72	3,22	3,61	0,070	3,02	3,19	3,25	3,10	3,57	0,199	3,19	2,59

Tab. 5-51: Bewertung des Rechtsrahmens

Die Stadtgröße korreliert nicht signifikant mit der Beurteilung des Rechtsrahmens. Massive OW-Unterschiede bestehen nur bzgl. der Beurteilung der Experimentierklauseln (2,10 vs. 3,38) und der Zustimmung für be- oder verhinderte Reformmaßnahmen (3,19 vs. 2,59). Ostdeutsche Reformakteure (n = 17) beurteilen die genannten Sachverhalte wesentlich kritischer als westdeutsche.

Behinderung von Reformmaßnahmen (Frage 9.17.1)

Diejenigen, die rechtliche Unzulänglichkeiten identifizieren (Merkmalsausprägung < 4), wurden gebeten, nähere Angaben zu gesetzlichen Einschränkungen zu machen. Der Großteil dieser Teilnehmer gibt Vorgaben im Personalbereich an, womit sich die Angaben zu rechtlichen Implementierungsbarrieren einzelner Reforminstrumente (s. u.) bestätigen. Dies könnte ein Grund dafür sein, dass Formen der leistungsorientierten Bezahlung weitläufig noch nicht realisiert sind (vgl. Kap. 4.11.2). Weitaus weniger Teilnehmer führen das Rechnungs- oder Haushaltswesen an.

Ursächlich für die Einschränkungen sind insbesondere die Kommunalverfassungen (samt Gesetzgeber und Kommunalaufsicht) und personalrechtliche Bestimmungen (vgl. Abb. 5-48).

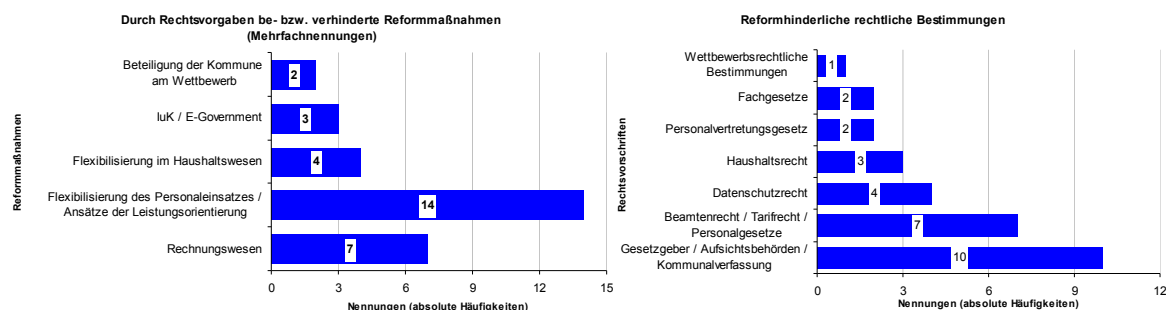


Abb. 5-48: Durch Rechtsvorgaben be- bzw. verhinderte Reformmaßnahmen (absolute Zahlen) und reformhinderliche rechtliche Bestimmungen

Akteure, die einen Reformabbruch anführen, beurteilen den Rechtsrahmen kaum kritischer als diejenigen, die einen Reformabbruch verneinen. Die Bewertungsdifferenzen sind nicht signifikant.

Instrumentenspezifische Rechtshindernisse (Frage 9.15_1)

69,9% der Reformakteure (Bürgermeister: 64,5%; Reformbeauftragte: 72,7%) bestätigen Reformhindernisse, die in rechtlichen Bestimmungen verortet sind. Es überrascht angesichts des Reformfortschritts größerer und mittlerer Städte, dass rechtliche Reformhindernisse eher von Vertretern kleinerer Städte genannt werden. Auf EWK- und OW-spezifische Ausführungen wird wegen zu geringer Fallzahlen verzichtet. Alle fünf ostdeutschen Teilnehmer bejahen rechtliche Reformbarrieren. Am häufigsten werden rechtliche Hindernisse auf dem Gebiet der Personalentwicklung und der leistungsorientierten Vergütung genannt. 51,0% derjenigen, die rechtliche Reformhindernisse nicht ausschließen, führen derartige Hürden an. Es folgen die Budgetierung, die Trennung in Was und Wie, der Wettbewerb und das Rechnungswesen (vgl. Tab. 5-52).

Rechtliche Reformhindernisse (Mehrfachangaben)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Keine	73	30,1	0,077	34,5				27,3	0,150	25,0	27,3	33,3	50,0	33,3	0,175	32,4	0,0
Reorganisation / Prozessoptimierung	51	15,7	0,216	5,3				21,9	0,270	12,5	37,5	14,3	0	0	0,115	13,0	40,0
Veränderungen im personalpolitischen Bereich	51	51,0	0,025	52,6				50,0	0,097	54,2	50,0	50,0	33,3	50,0	0,072	52,2	40,0
Neue Steuerungslogik	51	5,9	0,020	5,3				6,3	0,198	8,3	12,5	0	0	0	0,082	6,5	0
Markt und Wettbewerb, Aufgabenkritik	51	21,6	0,010	21,1				21,9	0,220	20,8	37,5	21,4	0	0	0,013	21,7	20,0
Instrumente der Unterstützungsunterstützung	51	5,9	0,020	5,3				6,3	0,338	4,2	25,0	0	0	0	0,082	6,5	0
Dezentralisierung	51	5,9	0,150	10,5				3,1	0,350	0	25,0	7,1	0	0	0,194	4,3	20,0
Doppik / KLR	51	21,6	0,108	15,8				25,0	0,187	20,8	25,0	21,4	0	50,0	0,013	21,7	20,0
Budgetierung, Flexibilisierung des Haushaltswesens	51	23,5	0,108	15,8				28,1	0,301	33,3	25,0	7,1	0	50,0	0,273*	19,6	60,0
Kundenorientierung / Qualitätsmanagement	51	5,9	0,139	5,3				6,3	0,146	4,2	12,5	7,1	0	0	0,082	6,5	0
luk-Technologien / E-Government	51	19,6	0,020	10,5				25,0	0,204	20,8	12,5	21,4	0	50,0	0,003	19,6	20,0
Zuständigkeitstrennung Politik / Verwaltung	51	21,6	0,174	21,1				21,9	0,174	25,0	25,0	21,4	0	0	0,013	21,7	20,0
Leitbild	51	5,9	0,010	5,3				6,3	0,350	0	25,0	7,1	0	0	0,082	6,5	0
Summe Reformhindernisse	38	2,74	0,020	2,75				2,73	-0,109	2,72	3,57	2,50	1,00	2,00	0,020	2,71	3,00

Tab. 5-52: Rechtliche Reformhindernisse

Weitere Erkenntnisse (vgl. Anhang#RHindernisse_Instrumente)

- Reformabbruch (Nr. 7 - 9)

Die drei Reformbeauftragten und Bürgermeister, die einen Reformabbruch bejahen, bestätigen rechtliche Reformhindernisse. Sie nennen durchschnittlich mehr rechtliche Reformhindernisse.

- Bewertung des Rechtsrahmens (Nr. 7 - 13)

Die Wahrnehmung des Rechtsrahmens unterscheidet sich im Kontext rechtlicher Reformhindernisse nicht signifikant. Lediglich die Befragten, die auf dem Gebiet des E-Government (2,29 vs. 3,42*) solche Hürden anführen, stimmen der Verhinderung von Reformmaßnahmen signifikant stärker zu. Die Mittelwertdifferenzen sind bei anderen instrumentenspezifischen rechtlichen Reformhindernissen z. T. deutlich.

- Staatliche Unterstützung durch Gesetzesanpassungen (Nr. 7 - 13)

Die Wahrnehmungen der Intensität bzw. des Bedarfs staatlicher Unterstützung in Gesetzesfragen unterscheiden sich nicht signifikant im Kontext der Nennung rechtlicher Reformhindernisse, was ein weiteres Indiz dafür ist, dass die städtische Verwaltungsreform nicht entscheidend durch Bund und Länder gebremst wird. In der Instrumentenbetrachtung¹⁰⁴⁴ identifizieren lediglich diejenigen, die PE-Maßnahmen und eine leistungsorientierte Vergütung rechtlichen Reformhindernissen ausgesetzt sehen, einen signifikant höheren Bedarf an gesetzlicher Unterstützung (1,94 vs. 2,94*). Damit kristallisieren sich abermals gesetzliche Restriktionen auf dem Gebiet des Personal- und Dienstrechts heraus.

- Commitment (vgl. Anhang#Commitment_Recht) (Nr. 7 - 10)

Exogene Faktoren können die Reformarbeit hemmen und der Umsetzung einmütig erarbeiteter Reformvorschläge entgegenstehen (Demotivation). Hierzu zählen u. a. rechtliche Reformhindernisse, die sich i. d. R. erst im Reformverlauf einstellen. Deshalb sind die Einflüsse rechtlicher Reformhindernisse auf das Commitment zum Befragungszeitpunkt und dessen Entwicklung von Inte-

¹⁰⁴⁴ Es werden alle Fälle berücksichtigt, also auch die, in denen eine Beeinträchtigung durch rechtliche Bestimmungen gänzlich verneint wird.

resse. Teilnehmer, die Rechtshindernisse verneinen, bewerten das Commitment nicht signifikant, jedoch durchschnittlich besser.

5.4.3 Exogene, nicht-rechtliche Reformeinflüsse

5.4.3.1 Staatliche Unterstützungsleistungen

V. a. der Bund (vgl. Banner 2001a: 300), aber auch die Länder erzeug(t)en kein Reformklima für die Kommunen (vgl. Fiedler 2005: 493). Dies ist von Nachteil, da „[...] sowohl die Problemproduktion als auch der rechtliche und finanzielle Rahmen für lokale Lösungsexperimente weitestgehend ‚von oben‘ gesetzt werden“ (Andersen 2003a: 204). Überdies fehlt¹⁰⁴⁵ staatlichen Ebenen eine „primäre Modernisierungsorientierung“ (Banner 2001b: 26), sodass städtische Reformbestrebungen zumindest in den frühen Reformjahren ausgebremst¹⁰⁴⁶ wurden (vgl. Reichard 2003c: 356).

5.4.3.1.1 Optionen staatlicher Unterstützung

Know-how- und Wissenstransfer

Der Know-how- und Wissenstransfer kann unterschiedlich¹⁰⁴⁷ gestaltet sein. Er ist für die Weitergabe von Lernerfahrungen grundlegend (vgl. Klages 1996b: 14), leistet damit Hilfe zur Selbsthilfe und unterstützt die Entwicklung der Modernisierungsarbeit (vgl. ebd.: 18 f.). Obgleich dieser Vorteile, den im Vergleich zu anderen Ansätzen geringen Kosten und den auch für den Staat gewinnbringenden Erfahrungen (siehe auch Andersen 1998: 5), mangelt es an systematischen Kommunikations- und Informationsprozessen, wie die Diskussion um ein neues Rechnungswesen exemplarisch zeigt (vgl. Srocke 2002: 97).

Notwendigkeit von Gesetzesänderungen

Je nach Zuständigkeit sind Bund (vgl. Schuppert 2001: 39) und Länder (vgl. Banner 1997b: 33) in der Pflicht, Innovationen im Gesetzgebungsverfahren voranzubringen (vgl. Schedler 2004b: 20) und der kommunalen Reform einen angemessenen Rahmen bereitzustellen. Diese Forderung gewinnt mit der Verschlechterung der Finanzen und der ausbleibenden finanziellen Förderung an Bedeutung (vgl. Banner 1998: 42) und wird aufgrund der Reformdynamik fortwährend¹⁰⁴⁸ gestellt (vgl. Hill 1996: 192). Auf diesem Wege können einerseits Defizite der traditionellen Bürokratie von Grund auf angegangen (vgl. Kap. 3.1), andererseits (akteursgetriebene¹⁰⁴⁹) Reformbewegungen geschützt werden (vgl. Banner 2001a: 290 f.). Schließlich sind Implementierungs- und Wirkungsbarrieren zu bedenken (vgl. Kap. 5.4.2).

¹⁰⁴⁵ Ursächlich sind u. a. der föderale Staatsaufbau (vgl. Bouckaert 2004: 33), die Reforminitiation durch die Kommunen und das aus beiden Aspekten hervorgehende Fehlen eines einheitlichen Reformkonzepts (vgl. Banner 1998: 34). Vgl. dazu Kap. 2.4.3, 3.4.1, 5.1.4

¹⁰⁴⁶ In Magdeburg wurde aufgrund nicht eingehaltener Absprachen die Reform abgesagt (vgl. Borchers 1998: 146 f.).

¹⁰⁴⁷ Grundlage können u. a. (interkommunale) Leistungsvergleiche (vgl. Kap. 4.15.3.2.2) oder Reformevaluationen, die bislang aber unzureichend genutzt wurden (vgl. Wollmann 2003a: 134, siehe auch Kap. 1.1, 5.4.2.1.1), sein.

¹⁰⁴⁸ „Für die Zukunft brauchen wir kein Recht, das den buchstabengerechten Vollzug belohnt sowie Bestand und Status garantiert, sondern das ganzheitlich ansetzt, ziel- und ergebnisorientierte Entwicklungen ermöglicht, Innovationen anregt und Wirkungen herbeiführt“ (Hill 1996: 203). Insofern können Entbürokratisierungsbestrebungen und die Gesetzesfolgenabschätzung den kommunalen Reformprozess kontinuierlich fördern (vgl. Kap. 2.4.1).

¹⁰⁴⁹ Vgl. Kap. 5.5

Zentrale Themenfelder sind neben dem Wettbewerbsrecht¹⁰⁵⁰ das öffentliche Dienstrecht, das Haushaltsrecht und das Kommunalverfassungsrecht.

„Das Dienst- und Tarifrecht wird [...] als ein entscheidendes Modernisierungshemmnis ausgemacht“ (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 9; siehe auch Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 134), so dass sich Forderungen nach einer Reform des Dienstrechts¹⁰⁵¹ immer wieder an den Bundesgesetzgeber richteten, die jedoch trotz einiger Anstrengungen¹⁰⁵² unzureichend waren (vgl. u. a. Oechsler/Vaanholt 1997: 539; Koch 2003a: 22; Lorig 2003: 101, 110, 114; Demmke 2006: 389 f.; Siedentopf 2003: 83 f.).

Im Hinblick auf Veränderungen im Haushaltswesen gilt das Haushaltsrecht als Hauptproblem (vgl. Frischmuth 2001c: 339; Lüder 2003: 17), das zwar in der Vergangenheit aufgegriffen (vgl. Reichard 1994: 63; Keilmann/Hermonies 2004: 306; Lüder 2003: 17 ff.), jedoch nicht hinreichend reformiert wurde (vgl. Fiedler 2005: 482, 492 f.). Das geltende Haushaltsrecht verhindert nicht die Einführung der Neuen Steuerung, steht z. T. aber anvisierten Verhaltensänderungen entgegen (vgl. Färber 1997: 67; Damkowski/Precht 1995: 231). Es gilt, „[die] traditionellen materiellen Budgetierungsgrundsätze vollständig durch dem Konzept des Neuen Öffentlichen Haushaltswesens angepasste Grundsätze [zu ersetzen]“ (Lüder 2006: 198/9; siehe auch Schwarting 2006: 571).

Des Weiteren wird die Anpassung der Kommunalverfassung zur Neujustierung des Verhältnisses von Vertretungskörperschaft und Verwaltung diskutiert. Ein zentraler Diskussionspunkt ist dabei die Kommunalisierung von Verwaltungsaufgaben (vgl. Kap. 2.1.2). Sie würde die Kontrollfunktion der Kommunalvertretung kommunalrechtlich absichern, „[...] da nach geltendem Kommunalrecht die Mitwirkungsfunktion der Kommunalvertretung hinsichtlich des breiten Katalogs übertragener Aufgaben nach wie vor [...] weitgehend ausgeschlossen ist“ (Wollmann 1997a: 241). Daran schließt die Anerkennung der Kommunen als dritte Staatsebene an (ebd. 1997: 242).

Immaterielle Unterstützung

Gesetzliche und immaterielle Unterstützung greifen stark ineinander, wie die bereits in vorangegangenen Reformdebatten (vgl. dazu Röber 2006: 233, 237 f. m. H. a. weitere Quelle) angedachte und weiterhin notwendige Novellierung der Verwaltungsbildung, die für Beamte und Angestellte bundes- und landesrechtlich geregelt ist, zeigt¹⁰⁵³ (vgl. Lorig 2003: 100; Reichard 1998a: 517;

¹⁰⁵⁰ Vgl. dazu Kap. 2.3.2.3, 5.4.2.1.1

¹⁰⁵¹ V. a. die althergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und daran gekoppelte Bestimmungen gelten als Hindernis (vgl. Kap. 3.1.4).

¹⁰⁵² Die Dienstrechtsreform 1997 basierte auf einem Rahmengesetz des Bundes, das durch die Länder konkretisiert werden konnte (vgl. Oechsler/Vaanholt 1997: 533). Aufgrund dessen blieben Reformelemente ungenutzt bzw. wurden unterschiedlich ausgelegt (vgl. Kuhlmann 2006b: 87 f., 92 f.; Bonodern/Rieger 2001: 232). Leistungsorientierte Bezahlungssysteme waren von den finanziellen Möglichkeiten des Stellenhaushaltes abhängig (vgl. Oechsler/Vaanholt 1997: 538); die Limitierung der leistungsorientierten Bezahlung auf einen bestimmten Personenkreis wird kritisiert (ebd.: 531 f.; Bonodern/Rieger 2001: 235; Busse 2000: 282). Zeitlich befristete Führungspositionen greifen erst ab einer sehr hohen Eingruppierung (vgl. Dieckmann 2000: 38), ein proaktives Personalmanagement ist weiterhin blockiert (vgl. Reichard 1998a: 524; Henneke 1997: 275). Die Integration in ein PE-Konzept gelang nicht (vgl. Oechsler/Vaanholt 1997: 539; Bonodern/Rieger 2001: 235). Ferner wurden Laufbahnstrukturen nicht flexibilisiert, der Leistungsorientierung wurde kein Messkonzept zur Seite gestellt (vgl. Koch 2003a: 23 f., Oechsler/Vaanholt 1997: 531).

Die Dienstrechtsreform 2002 griff einige Defizite auf und fokussierte die leistungsorientierte Bezahlung (vgl. Lorig 2003: 106 ff.). Daran schlossen Diskussionen um die Flexibilität in den Laufbahnen, Flexibilisierung der Arbeitszeit, Förderung des Personaltransfers zwischen öffentlichen Dienst und Privatwirtschaft, leistungsgerechte Bezahlung, Führungskultur sowie die Erweiterung des Instruments der Teildienstfähigkeit an (vgl. Rieger 2005: 237 f.), die nach der Föderalismusreform auf Bundesebene 2009 realisiert wurden (Dienstrechtsneuordnungsgesetz).

¹⁰⁵³ Neuerungen begrenzten sich vorerst auf den gehobenen Dienst, wo verschiedene ‚Public Management‘ Programme etabliert wurden (vgl. Jann 2006: 44 f.). Hierbei erweist sich jedoch der Rekrutierungsprozess (vgl. Röber 2006: 239; Gourmelon 2004: 16 ff.) und die Ausbilderfähigkeit von Verwaltungspraktikern (vgl. Fluhr 1997a: 34) als hinderlich. Überdies weicht das Ausbildungsmonopol verwaltungsspezifischer Fachhochschulen auf (vgl. Reichard 1998a: 525),

Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 27). Es wird nämlich angezweifelt¹⁰⁵⁴, ob sie „[...] noch den aktuellen und zukünftigen Anforderungen [...] entspricht“ (Röber 2006: 236; siehe dazu auch u. a. Budäus 1995: 31; Freudenberg 1998a: 99). Die Ausbildungsreform beugt einer Gefährdung¹⁰⁵⁵ der Verwaltungsreform vor (vgl. Bogumil 1998: 133), reduziert das Niveau der kompensatorischen Weiterbildung¹⁰⁵⁶ (vgl. Becker 2003: Sp.1504) und unterstützt die Mobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor (vgl. Reichard 1998a: 522; Röber 2006: 244 f.).

Ein weiteres immaterielles Unterstützungsfeld sind Leistungsvergleiche, wobei die immaterielle Unterstützung fließend in eine materielle übergehen kann. Bund und Länder¹⁰⁵⁷ mieden in der Vergangenheit Reformwettbewerbe, der erhoffte Reformschub blieb tlw. hinter den Erwartungen zurück. Vor dem Hintergrund, dass die Teilnahme freiwillig¹⁰⁵⁸ ist, wurden „[...] zu wenig Anreize zur Nutzung von Leistungsvergleichen geboten“ (Bogumil 2006b: 25); Lern- und Erfahrungseffekte wurden überdies vernachlässigt (vgl. Herbing 2004: 101).

Fernerhin entstehen im „E-Government“ infolge der durch die kommunale Selbstverwaltung hervorgerufene Lösungsvielfalt Inkompatibilitäten, die eine gemeinsame Sprachebene verlangen (vgl. Reiner mann 2002: 204; siehe auch Grimmer 1995: 173). Dieser Anforderung kamen Bund, Länder und Kommunen angesichts des föderalen Staatsaufbaus zunächst nicht nach (vgl. Hoeker 2006: 86). Zwar startete die Bundesregierung Initiativen wie den Media@Komm-Wettbewerb (vgl. BMI 2000b: 45 f.) oder BundOnline 2005¹⁰⁵⁹ - v. a. letztgenannte förderte die E-Government-Bestrebungen (vgl. u. a. Kleindiek 2001: 22 ff.; Scheer/Kruppke/Heib 2003: 31, 47 ff.; Reiner mann/Lucke 2002: 118 ff.) -, doch kamen diese zu spät (vgl. Banner 2001b: 26) oder waren nicht ausreichend (vgl. Kubicek 2006: 462). Vor dem Hintergrund der Staats- und Verwaltungsstrukturen (Medienbrüche) ist die Initiative „Deutschland Online“ ein weiteres richtungsweisendes Vorhaben (vgl. Karger/Rüß/Scheidt 2005: 143 f.; Hill 2003: 7 f.; Lenk 2006: 325).

Finanzielle Unterstützung

Im Allgemeinen finden die Bundesländer positive Erwähnung, die Fördermittel mit der Gewährung von Projektgenehmigungen verbinden (vgl. Klages 1996b: 14), zumal Förderangebote Experimentierklauseln und/oder Leistungsvergleiche noch attraktiver machen (vgl. auch ebd.: 21). Kompetitive Verfahren um die Vergabe staatlicher Fördermittel sind in der BRD jedoch selten (vgl. Benz 2006: 39). Ist die Kopplung staatlicher Globalzuweisungen an Modernisierungsleistungen überlegenswert (vgl. Banner 1998: 449), bestehen doch verfassungsrechtliche (vgl. Wollmann 2004b: 36, 41 f.) und konzeptionelle Bedenken (siehe dazu auch Lorenz 1998: 185).

woraus eine Angleichung der Ausbildung von öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft sowie zwischen Angestellten- und Beamtenausbildung hervorgeht (vgl. ebd.: 527; Röber 2006: 246 f.; Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 48).

¹⁰⁵⁴ Im Mittelpunkt der Kritik steht die Dominanz von Rechts- und Verwaltungsvorschriften (vgl. Bogumil/Kißler 1998e: 62; Röber 2006: 235 f.; König/Berger/Feldner 2001: 54; Haßelmann/König 1997: 30).

¹⁰⁵⁵ Vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Bürgermeister Absolventen der FH für öffentliche Verwaltung sind (vgl. exemplarisch Wehling 1999: 560) oder nach einem rechtswissenschaftlichen Hochschulabschluss einen Vorbereitungsdienst leisten (siehe auch Beer 1970: 85), betrifft die Ausbildung auch die zukünftigen Verwaltungsleiter, die rechtzeitig für die Neue Steuerung zu qualifizieren sind (vgl. dazu auch Gehne/Holtkamp 2005: 119 m. H. a. Wehling 2000).

¹⁰⁵⁶ Vgl. dazu Kap. 5.1.2.3, 5.1.2.4

¹⁰⁵⁷ Vgl. Kap. 4.15.3.2.2.1

¹⁰⁵⁸ Durch die Gewährung von Kompetenzerweiterungen und Experimentierklauseln förderte die britische Regierung die Teilnahme an Vergleichen und animierte zum Lernen (vgl. Wegener 2004a: 265).

¹⁰⁵⁹ Das Programm wurde mittlerweile durch „E-Government 2.0“ ersetzt (vgl. dazu Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik 2008).

5.4.3.1.2 Auswertung

Die Befragten schätzen die bisherige staatliche Unterstützung der Reformarbeit schlecht ein (Frage 9.17.2). Die Optionen „Trifft (gar) nicht zu“ werden stets wesentlich häufiger gewählt als die Optionen „Trifft (voll) zu“: Die Zustimmungswerte liegen deutlich unter 20%. Insbesondere die finanzielle Förderung (> 75% „Trifft (gar) nicht zu“) fällt schwach aus (vgl. Abb. 5-49).

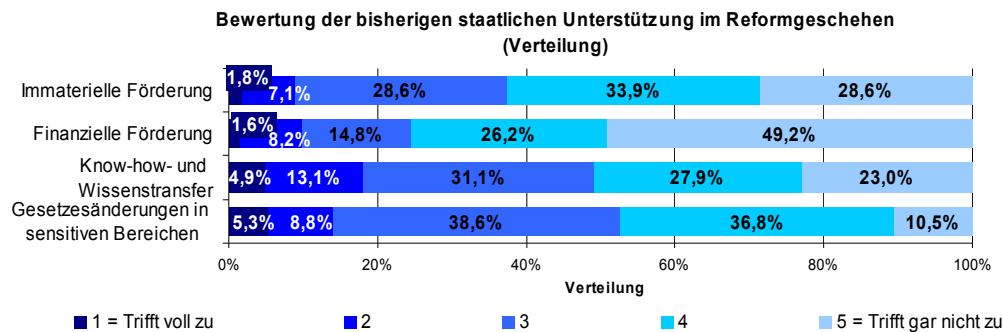


Abb. 5-49: Bewertung der bisherigen staatlichen Unterstützung im Reformgeschehen

Ein Angebot an Unterstützungsleistungen in den Bereichen, in denen überhaupt keine Nachfrage besteht, ist wenig sinnvoll. Die Unterstützung muss nachfrageorientiert erfolgen. Der Unterstützungsbedarf ist in allen abgefragten Kompetenzfeldern sehr groß; er übersteigt jeweils klar die 50%-Marke. Finanzielle Förderungen (64,3%) und gesetzliche Anpassungen (64,2%) sind am stärksten nachgefragt (vgl. Abb. 5-50).

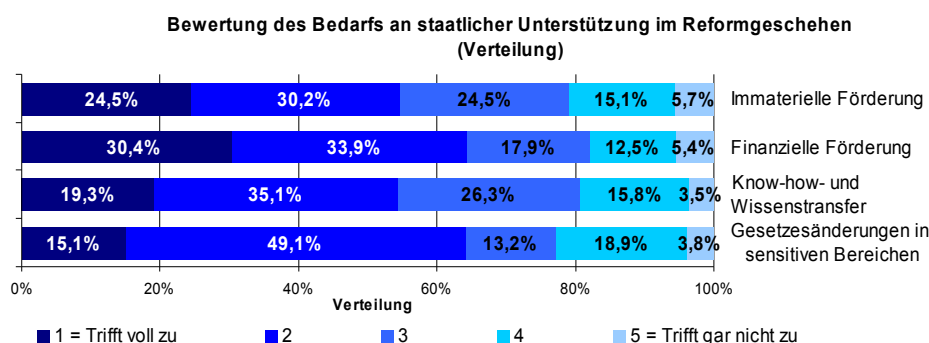


Abb. 5-50: Bewertung des Bedarfs an staatlicher Unterstützung im Reformgeschehen

Die Fälle, in denen das Unterstützungsangebot größer ist als die bestehende -nachfrage bzw. das Unterstützungsangebot die -nachfrage deckt, sind in allen Förderbereichen in der Minderheit. Besonders im Kontext der finanziellen Förderung des Reformgeschehens fällt die Bilanz schlecht aus: Weit mehr als 70% der Befragten stellen diesbezüglich eine „Unterdeckung“ (rechts der gepunkteten Markierung) fest. Ähnliche Werte liegen für die immaterielle Förderung vor (vgl. Abb. 5-51).

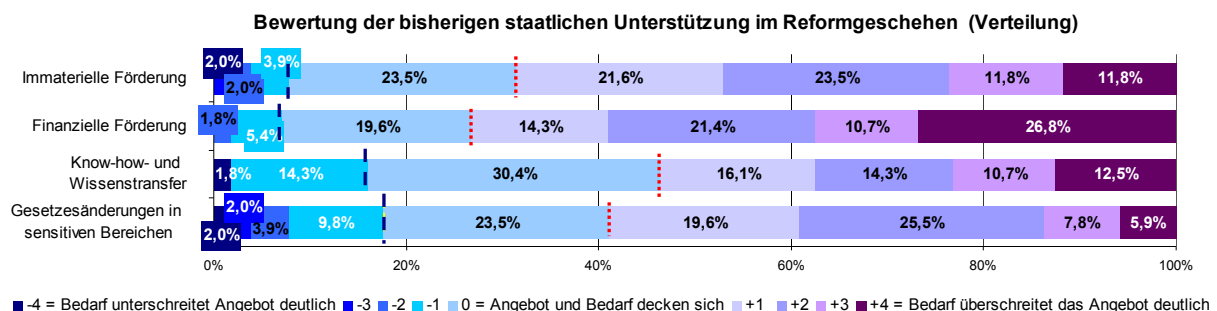


Abb. 5-51: Abgleich von geleisteter Staatsunterstützung und Bedarf an Staatsunterstützung

Die bisherige staatliche Unterstützungsleistung bewerten sowohl Reformbeauftragte als auch Bürgermeister als nicht zufriedenstellend. Erstgenannte beurteilen stets etwas schwächer; den bestehenden Unterstützungsbedarf stufen sie höher ein. Daraus ergibt sich, dass Reformbeauftragte eine größere Lücke zwischen bisheriger Unterstützung und bestehendem Unterstützungsbedarf identifizieren als Bürgermeister (vgl. Tab. 5-53).

Staatliche Unterstützung für die städtische Verwaltungsreform	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Bisherige Unterstützung																	
Gesetzesänderungen	57	3,39	0,126	3,33				3,42	0,164	3,38	2,80	3,47	4,00	4,33	0,441**	3,44	2,33
Know-how- / Wissenstransfer	61	3,51	0,261	3,50				3,51	0,237	3,35	3,10	3,65	4,40	4,00	0,111	3,48	4,00
Finanzielle Förderung	61	4,13	0,188	3,96				4,26	0,135	3,80	4,70	4,28	4,00	4,33	0,185	4,14	4,00
Immaterielle Förderung	56	3,80	0,220	3,70				3,88	0,236	3,59	3,60	4,00	4,00	4,67	0,259	3,81	3,67
Index	65	3,70	0,049	3,65				3,73	0,245*	3,52	3,55	3,84	4,10	4,33	0,057	3,71	3,52
Unterstützungsbedarf																	
Gesetzesänderungen	53	2,47	0,138	2,60				2,36	-0,380**	2,85	2,70	2,18	1,67	1,67	0,242	2,50	2,00
Know-how- / Wissenstransfer	57	2,49	0,242	2,68				2,34	-0,168	2,67	2,70	2,20	2,00	2,67	0,211	2,54	1,67
Finanzielle Förderung	56	2,29	0,115	2,38				2,22	-0,074	2,55	1,80	2,00	2,60	3,00	0,192	2,32	1,67
Immaterielle Förderung	53	2,47	0,141	2,52				2,43	-0,041	2,50	2,60	2,29	2,00	3,33	0,127	2,50	2,00
Index	62	2,42	0,083	2,51				2,35	-0,169	2,62	2,45	2,15	2,15	2,67	0,172	2,46	1,81
Differenz Unterstützung - Bedarf																	
Gesetzesänderungen	51	1,05	0,356	0,80				1,26	0,397**	0,42	0,10	1,25	2,33	2,67	0,289	0,98	2,33
Know-how- / Wissenstransfer	56	1,88	0,242	1,54				2,13	0,279*	0,74	0,40	1,47	2,40	1,33	0,267	1,85	2,33
Finanzielle Förderung	51	1,37	0,341	1,14				1,53	0,137	1,32	2,90	2,25	1,40	1,33	0,197	1,33	2,50
Immaterielle Förderung	61	1,29	0,378	1,07				1,46	0,139	1,26	1,00	1,63	2,00	1,33	0,292	1,28	1,54
Index	61	1,05	0,143	0,80				1,26	0,284*	0,93	1,10	1,66	1,95	1,67	0,050	0,98	2,33

Tab. 5-53: Staatliche Unterstützung für die städtische Verwaltungsreform

Tendenziell schätzen die Vertreter größerer Städte die geleistete staatliche Unterstützung schwächer (Index: 0,245*), den Unterstützungsbedarf stärker (Index: -0,169) ein. Sie nehmen eine größere Lücke von Unterstützungsleistung und -bedarf wahr (Index: 0,284*), die sich v. a. auf Gesetzesanpassungen¹⁰⁶⁰ (0,164 / -0,380** / -0,397**) und den Know-how-Transfer (0,237 / -0,168 / 0,279*) bezieht.

Auf einen OW-Vergleich wird wegen der geringen Anzahl ostdeutscher Akteure (n = 4) verzichtet.

Die Teilnehmer, die einen Reformabbruch bejahen (n = 3), schätzen die bisherige staatliche Unterstützung nur geringfügig schlechter, den Unterstützungsbedarf etwas höher ein (Nr. 13 - 9).

5.4.3.2 Wahlergebnisse

5.4.3.2.1 Bedeutung der Mehrheitsverhältnisse

Mehrheitsverhältnisse und v. a. Mehrheitswechsel können den Reformprozess und dessen Ergebnisse beeinflussen. Deshalb richtet sich der Analysefokus auf die Einflüsse¹⁰⁶¹ zum einen der Übereinstimmung von Rats- und Bürgermeistermehrheit, zum anderen auf die Einflüsse der Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft auf die Partizipation der Vertretungskörperschaft, die grundlegend für den Reformfortgang ist (vgl. Kap. 5.3.6, 5.3.6.4).

¹⁰⁶⁰ Ist dieser Befund ein Indiz dafür, dass größere Städte, die i. d. R. in der Reform weiter vorangeschritten sind (vgl. Kap. 2.5, 4.1.2) und deshalb vermehrt auf Unterstützung angewiesen sind, sprechen die Analyseergebnisse zur Bewertung des Rechtsrahmens (vgl. Kap. 5.4.2.1.2) gegen diese Vermutung.

¹⁰⁶¹ Die Mehrheitsverhältnisse können unmittelbar auf die Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung und somit auf die Reformergebnisse Einfluss nehmen, die hier ausgeblendet wird.

Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft

Der Aspekt „Koalitions- vs. absolute Mehrheiten“ beeinflusst die Reform, wobei die Wirkung unterschiedlich eingestuft wird. Ist bei absoluten Mehrheiten - damit i. d. R. verbunden die Übereinstimmung von Rats- und Bürgermeistermehrheit - ein höheres Reformtempo wahrscheinlich, sind Koalitionsmehrheiten mittelfristig für die Reform vermeintlich besser (vgl. Speier-Werner 2006: 137). Absolute (vgl. exemplarisch Bogumil u. a. 2007: 315) wie auch fehlende klare Stadtratsmehrheiten (Koalitionsmehrheiten) fördern den Konsens (vgl. exemplarisch Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 213). Sind im erstgenannten Fall die Mehrheitsverhältnisse klar¹⁰⁶² und ermöglichen dadurch einen „reibungslosen“ Reformverlauf, bedingen Koalitionsmehrheiten infolge eines weiteren Vorentscheiderkreises (vgl. Möltgen 2001: 77) und einer intensiveren Eigeninitiative der Vertretungskörperschaft (vgl. Speier-Werner 2006: 137 f.) womöglich bessere Reformabläufe und -ergebnisse.

Fernerhin ist die Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse entscheidend. Der Übergang von einer absoluten Mehrheit in eine Pattsituation verschärfte bspw. in Detmold die Parteienkonkurrenz (vgl. Bogumil 2003b: 23) und führte letztlich zur Rücknahme von Reformergebnissen (vgl. ders. u. a. 2007: 155). Dagegen finden bei langjährig volatilen¹⁰⁶³ Mehrheitsverhältnissen u. U. „[...] konsensorientierte Regeln bei der Konfliktlösung häufiger Anwendung [...]“ (Kleinfeld/Treutler 1996: 213). Das bedeutet, dass in Städten, in denen die Reform unter einer (langjährigen) absoluten Mehrheit begann und weitgehend durchgeführt wurde, die Bewertung u. U. bei einem kürzlich vollzogenen Mehrheitswechsel (Koalitionsmehrheit) anders ausfällt als bei steten Koalitionsmehrheiten (mit Mehrheitswechseln).

Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit

Des Weiteren ist die Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit nach der bundesweiten Einführung von Bürgermeisterdirektwahlen eine wichtige Bestimmungsgröße. Die Kohabitation kann sowohl zur Verbesserung als auch zur Verschlechterung der politischen Arbeit führen. Gilt für die Verwaltungsreform i. d. R. eine gleichgerichtete Mehrheit als vorteilhaft (vgl. u. a. Bogumil 2001c: 173), sind unterschiedliche Mehrheiten nicht per se kritisch zu werten. Ausschlaggebend sind in Fällen der Kohabitation die Parteipolitisierung determinierenden Faktoren (vgl. FN 68).

Bürgermeister fühlen sich in einer besseren Position, wenn die Ratsmehrheit ihrer parteipolitischen Orientierung entspricht (vgl. Gehne/Holtkamp 2005: 140). Sie werden dann von der Mehrheitsfraktion unterstützt (vgl. Hesse 1979: 139; KGSt 1996a: 74; Reiners 2003: 25), was die Verwaltungsdominanz grundsätzlich fördert. Wirken jedoch starke wettbewerbsdemokratische Prozesse, ist die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Mehrheitsfraktion(en) enger; der Einfluss letztgenannter nimmt zu (vgl. Bogumil 2002a: 136; Kropp 2006: 276). Demnach ist die Verwaltungsdominanz - unter Ausblendung anderer Faktoren - voraussichtlich außerordentlich stark, wenn sich zum einen Rats- und Bürgermeistermehrheit entsprechen, zum anderen in der Vertretungskörperschaft eine absolute Mehrheit gegeben ist. Fernerhin sind kommunalverfassungsrechtliche Aspekte¹⁰⁶⁴ zu bedenken (vgl. Kap. 2.2), die allerdings aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht betrachtet werden können.

¹⁰⁶² „Der Charakter des Rates wird entscheidend von seiner Zusammensetzung [...] geprägt“ (Weiß 2002: 136). Die gewählte Variable „absolute vs. Koalitionsmehrheiten“ kann die Vielschichtigkeit des Charakters u. U. nicht hinreichend abbilden; Einflüsse (partei-)politischer Auseinandersetzungen werden vernachlässigt (vgl. dazu FN 68).

¹⁰⁶³ Stabile Mehrheiten erleichtern einen kontinuierlichen Reformprozess (vgl. Weiß 2002: 120; Bogumil u. a. 2007: 174).

¹⁰⁶⁴ Die stärkste Position nehmen vor dem Hintergrund der Mehrheitsverhältnisse und der Kommunalverfassung Bürgermeister der Süddeutschen Ratsverfassung ein, wenn sich die Mehrheiten decken oder ihnen sogar eine absolute Mehrheit zur Seite steht. Damit sind ideale Bedingungen für einen dominierenden Steuerungspolitiker gegeben (vgl.

5.4.3.2.2 Auswertung

Allgemeine Auswertung (Fragen 4.2, 4.3)

In 28,0% der Fälle stimmen Bürgermeister- und Ratsmehrheit während des Reformprozesses nie bzw. selten überein. Zum Zeitpunkt der Befragung sind in fast Dreivierteln der Fälle Rats- und Bürgermeistermehrheit deckungsgleich (vgl. Abb. 5-52).

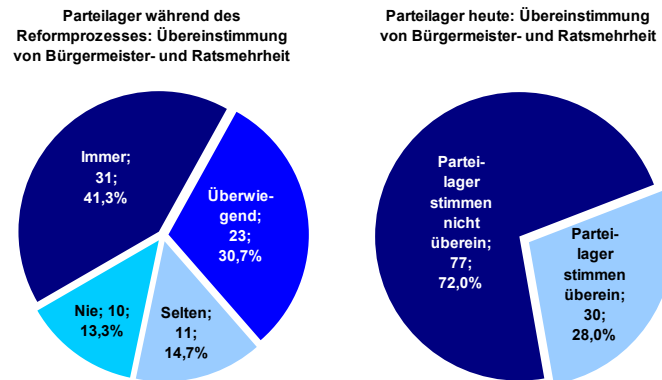


Abb. 5-52: Übereinstimmung von Rats- und Bürgermeistermehrheit

Teilnehmer, die zum Zeitpunkt der Befragung eine absolute Mehrheit bestätigen, führen eine Rats- und Bürgermeistermehrheit aus den gleichen politischen Lagern an. In den Fällen, in denen stete bzw. überwiegend deckungsgleiche Mehrheiten während des Reformverlaufs bestehen, wird eine absolute Mehrheit überdurchschnittlich oft in diesem Zeitraum attestiert (27,5%; 14). Dagegen führen 94,1% (16) der Befragten, die eine Kohabitation bejahen, eine Koalitionsmehrheit an. Zu allen Zeitpunkten agierten in der Vertretungskörperschaft zumeist Koalitionsmehrheiten (vgl. Abb. 5-53).

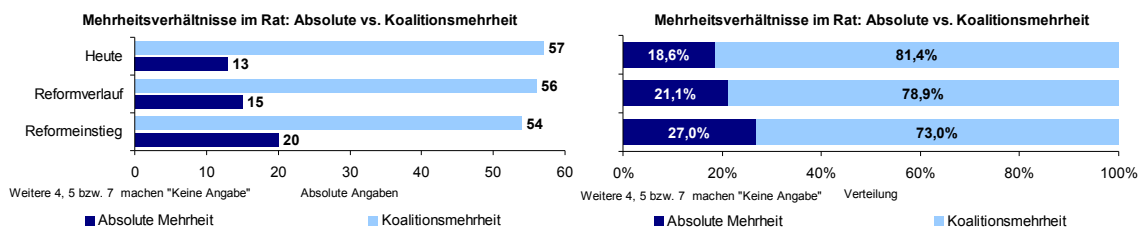


Abb. 5-53: Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft im Reformverlauf

Mehrheitsfraktionsvorsitzende (n = max. 32) bescheinigen überdurchschnittlich oft eine Kohabitationsmehrheit sowie eine absolute Mehrheit in der Vertretungskörperschaft zu bzw. seit Reformbeginn. Die Angaben der Fraktionsführer unterscheiden sich i. d. R. aber nicht erheblich.

Gehne/Holtkamp 2005: 135, 136 f.), wobei hierzu Fallstudienresultaten (vgl. Bogumil/Holtkamp 2005: 55 ff, 61) empirische Flächenbefunde (vgl. Gehne/Holtkamp 2005: 133) gegenüberstehen. Laut letztgenannter ergibt sich die Vormachtstellung unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen aus der Kommunalverfassung (vgl. ebd.: 140), sodass der Bürgermeister NRWs im Vergleich zu BW bei Kohabitationen deutlich geschwächt ist (vgl. ebd.: 138). Darüber hinaus ist die Bedeutung der Parteien schwächer, wenn die Kommunalverfassung dem Bürgermeister eine starke Stellung einräumt (vgl. Egner/Heinelt 2005: 168). Somit können laut empirischer Befunde aus NRW Kommunalverfassungstypen, die nicht der Süddeutschen Ratsverfassung entsprechen „[...] zu ganz erheblichen Problemen führen“ (Holtkamp 2005: 30/1). Kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen dienen nämlich als „Ventil“ der sich aus den Mehrheitsverhältnissen ergebenden Reibungspunkte. Die Kommunalverfassung potenziert also die Wirkungen von Mehrheitsverhältnissen auf die Position des Bürgermeisters und ist somit die zentrale Einflussgröße auf das Verhältnis von Vertretungskörperschaft und Bürgermeister (vgl. dazu Bogumil/Holtkamp 2005: 61).

Überdies wird die Zusammenarbeit von Bürgermeister und Ratsmehrheit von konkordanz- oder konkurrenzdemokratischen Strukturen beeinflusst (vgl. Bogumil/Holtkamp 2005: 70). Aufgrund kommunalverfassungsrechtlicher Bestimmungen werden konkordanzdemokratische Strukturen eher in BW, konkurrenzdemokratische Strukturen in NRW vermutet (vgl. ebd.: 46, 62 ff., 69; Gehne/Holtkamp 2005: 139; Egner/Heinelt 2005: 161 f.).

Tendenziell stimmten zum Zeitpunkt der Befragung Rats- und Bürgermeistermehrheit in größeren Städten (EWK 1: 100%; n = 7) häufiger überein als in kleineren (EWK 5: 65,9%). In westdeutschen Städten (74,7%) decken sie sich häufiger als in ostdeutschen (56,3%; n = 9). Deutlich sind die OW-Unterschiede bzgl. politischer Mehrheiten im Reformverlauf: Die Mehrheiten stimmen im Westen eher überein als im Osten.

Absolute Ratsmehrheiten sind überdurchschnittlich oft zu allen Zeitpunkten in der EWK 5 sowie in westdeutschen Städten zu verzeichnen (vgl. Tab. 5-54).

Mehrheitsverhältnisse	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
1) Rats- und Bürgermeistermehrheiten während der Reform ¹⁰⁶⁵ (Ø)	75	2,00	0,264		1,85	2,07			0,065	1,84	2,64	2,59	2,40	1,25	0,400**	1,83	3,67
2) Rats- und Bürgermeistermehrheiten während der Reform (immer/überwiegend vs. selten/nie)	75	72,0	0,074		75,8	69,0			0,281	78,1	54,5	76,5	50,0	100	0,379**	78,8	22,2
Rats- und Bürgermeistermehrheit heute (stimmen überein)	74	72,0	0,170		63,0	78,7			0,226	65,9	60,0	79,2	78,9	100	0,145	74,7	56,3
Koalitionsmehrheit in der Vertretungskörperschaft - Beginn	74	74,0	0,083		68,8	76,2			0,232	65,6	80,0	70,6	90,9	100	0,132	70,8	88,9
Koalitionsmehrheit in der Vertretungskörperschaft - Verlauf	71	78,6	0,017		78,1	79,5			0,251	70,0	100	76,5	81,8	100	0,193	75,8	100
Koalitionsmehrheit in der Vertretungskörperschaft - Heute	70	81,4	0,042		82,3	80,0			0,172	77,4	87,5	76,5	90,9	100	0,180	78,7	100
Absolute Mehrheit während der Reform und/oder heute	70	18,6	0,248		30,0	10,3			0,174	19,4	20,0	9,1	18,2	33,3	0,157	20,6	0

Tab. 5-54: Mehrheitsverhältnisse

Einfluss der Mehrheitsverhältnisse auf die Rollen der Reformakteure und die Entwicklung der Reformbereitschaft¹⁰⁶⁶ (Nr. 13 - 5)

- Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit

Unterscheiden sich Bürgermeister- und Ratsmehrheit während der Reform, nehmen die Ausgangsbedingungen für eine erfolgreiche Reformarbeit keinen Schaden¹⁰⁶⁷. Sie werden bei länger anhaltenden unterschiedlichen Rats- und Bürgermeistermehrheiten sogar tendenziell besser beurteilt. V. a. die Politik (Mehrheits- und Minderheitsfraktionen) ist aufgeschlossener (Index inkl. „keine Rolle“: -0,234*). Teilnehmer, die die Antwortoptionen „Immer“ oder „Überwiegend“ wählen, bewerten die Rollen aller politischen Akteure schlechter als diejenigen, die „Selten“ oder „Nie“ wiedergeben. Aufseiten der Mehrheitspartei(en)¹⁰⁶⁸ ist die Bewertungsdifferenz signifikant (2,43 vs. 1,84*). Dieser Befund bestätigt sich in der akteursspezifischen Betrachtung, wobei v. a. Minderheitsfraktionsvorsitzende im Falle nicht deckungsgleicher Mehrheiten freundlicher urteilen. Im Kontext der Rolle der Mehrheitspartei(en) (2,97 vs. 2,08*) sind die Bewertungsunterschiede signifikant.

Die Reformbereitschaft¹⁰⁶⁹ politischer Akteure entwickelt sich bei Kohabitationsmehrheiten nicht negativ. Mehrheits- und Minderheitsfraktionsvorsitzende nehmen die Entwicklung der Reformbe-

¹⁰⁶⁵ 1 = Immer, 2 = Überwiegend, 3 = Selten, 4 = Nie

¹⁰⁶⁶ Die Auswertungen der nachfolgenden Ausführungen befinden sich in Anhang#Mehrheiten_1/2.

¹⁰⁶⁷ Die HBS-Studie fand heraus, dass knappe Mehrheitsverhältnisse und Parteienwettbewerb einer breiten Reformkoalition nicht schaden (vgl. Bogumil u. a. 2007: 316). Hinsichtlich des Parteienwettbewerbs (Einstimmigkeit bei Verabschiedung des Haushaltsplans) kommen Gehne/Holtkamp (2005: 116) zu dem gleichen Befund.

¹⁰⁶⁸ Möglicherweise beeinflussen die Bedingungen zum Befragungszeitpunkt die Bewertung der Rollen zu Reformbeginn. Vor dem Hintergrund der Mehrheitsverhältnisse zum diesem Zeitpunkt sind die Bewertungsunterschiede der Mehrheitspartei(en) signifikant. Stimmen Rats- und Bürgermeistermehrheit nicht überein (1,73 vs. 2,44**) und besteht eine Koalitionsmehrheit (2,11 vs. 2,92*), wird der Mehrheitsfraktion eine signifikant bessere Rolle zu Reformbeginn attestiert. V. a. der zweitgenannte Befund ist auf die Wertungen der Minderheitsfraktionsvorsitzenden zurückzuführen.

¹⁰⁶⁹ Für die Indexe wurden die Variablen von einer Skala von 1 bis 5 auf eine Skala von +2 (starke Zunahme) bis -2 (starke Abnahme) umcodiert. Damit ist ein Vorzeichenwechsel verbunden.

reitschaft ähnlich wahr, wobei erstgenannte dem Bürgermeister und der Mehrheitsfraktion bei einer Kohabitationsmehrheit zum Befragungszeitpunkt eine durchschnittlich etwas schwächere Entwicklung der Reformbereitschaft bescheinigen. Gegenteiliges stellt sich vor dem Hintergrund der Mehrheitsverhältnisse im Reformverlauf dar: Alle Reformakteure (Verwaltungsführung: 0,65 vs. 1,46*) werden unter einer Kohabitation besser eingestuft. Die Bewertungen der Minderheitsfraktionsvorsitzenden unterscheiden sich nicht signifikant.

- Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft

Die Rollen der Akteure werden bei Koalitionsmehrheiten zum Reformeinstieg durchschnittlich besser beurteilt (Ausnahme: Minderheitsfraktion). Insbesondere die Verwaltungsführung nimmt dann eine eher der Reform aufgeschlossene Haltung ein (ohne „keine Rolle“; absolute Mehrheit 2,45 vs. Koalitionsmehrheit 2,04*). Unterscheiden sich die Wertungen der Mehrheitsfraktionsführer - sie sind stets bei Koalitionsmehrheiten besser - zu keinem Zeitpunkt signifikant, weisen Minderheitsfraktionsvorsitzende dem Bürgermeister (2,90 vs. 1,77**) bei einer Koalitionsmehrheit eine herausragende Rolle zu. Geben sie sowohl zu Reformbeginn als auch zum Befragungszeitpunkt eine absolute Mehrheit an, bewerten sie die Rolle der Mitglieder der Verwaltungsführung (Bürgermeister: 3,20 vs. 1,88*) und der Mehrheitspartei (4,20 vs. 2,52**) signifikant schlechter.

Die Reformbereitschaft aller Reformakteure (Ausnahme: Minderheitsfraktion) entwickelt sich bei Koalitionsmehrheiten während der Reform und zum Befragungszeitpunkt besser. V. a. Mehrheitspartei(en) werden positiv beurteilt, wenn zum Zeitpunkt der Befragung keine absolute Mehrheit gegeben war (2,59 vs. 3,33; Sig. 0,058). Die dargelegten Befunde sind maßgeblich auf die Wertungen der Minderheitsfraktionschefs zurückzuführen, die ein starkes Nachlassen der Reformbereitschaft bei absoluten Mehrheiten monieren. Ist zum Befragungszeitpunkt eine absolute Mehrheit gegeben, unterscheiden sich die Bewertungen der Bürgermeister (2,70 vs. 4,20**) und der Mehrheitsfraktion(en) (2,76 vs. 4,00**) signifikant.

Mehrheitsverhältnisse und Beteiligung der Politik an der Reformarbeit (Nr. 13 - 2)

Die Berücksichtigung der Interessen der Politik ist ein zentraler Erfolgsfaktor. Die Teilhabe der Politik am Reformgeschehen ist diesbezüglich entscheidend (vgl. Kap. 5.3.6.4). Sowohl auf die Partizipation der Politik an der Reformarbeit (unmittelbarer Effekt) als auch auf die Beachtung der Interessen der Politik (mittelbarer Effekt) haben die Mehrheitsverhältnisse vermeintlich Einfluss.

- Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit

Die Beteiligung der Ratsvertreter korreliert nicht mit der Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit während des Reformprozesses. Die Bewertungsdifferenzen sind nicht signifikant. Primär Minderheitsfraktionsvorsitzende fühlen sich bei einer Kohabitation während der Reform stärker beteiligt. Mit Ausnahme der Kommunikationsprozesse (3,80 vs. 3,09; Sig. 0,052) sind die Bewertungsdifferenzen jedoch gering. Die Wertungen der Mehrheitsfraktionsführer deuten eine stärkere Partizipation bei deckungsgleichen Mehrheiten an. Im Kontext der Mehrheitsverhältnisse zum Befragungszeitpunkt sind ihre Wertungen bei übereinstimmenden Mehrheiten fast durchweg freundlicher (Kommunikationsindex: 2,18 vs. 2,74*).

- Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft

Die Fraktionsführer bewerten die Partizipationsprozesse bei Koalitionsmehrheiten i. d. R. durchschnittlich besser; die Qualifizierung der Ratsmitglieder leidet nicht unter absoluten Mehrheiten. Vor dem Hintergrund der Gegebenheiten zum Befragungszeitpunkt sind die Bewertungsdifferenzen einiger Phasen des Phasenmodells signifikant. Minderheitsfraktionsvorsitzende geben anders als Mehrheitsvertreter eine intensivere Beteiligung der Politik im Falle einer Koalitionsmehrheit wieder.

Die Bewertungen der Kommunikation (3,42 vs. 4,52**) und der Mitarbeit der Politik an der Projektarbeit (3,31 vs. 4,57*) unterscheiden sich in diesem Kontext zum Befragungszeitpunkt signifikant. Absolute Mehrheiten - v. a. dann, wenn sie seit Reformbeginn anhalten - sind der Partizipation der Minderheit also abträglich.

Mehrheitsverhältnisse und Commitment (Nr. 13 - 10)

- Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit

Die Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit während des Reformprozesses korreliert nicht mit dem Commitment bzw. dessen Veränderung. Kohabitationsmehrheiten sind insofern dem Reformerfolg nicht abträglich, was auch der Mittelwertvergleich zeigt. Unterscheiden sich die Angaben der Mehrheitsfraktionsvorsitzenden zum einen kaum und geben sie zum anderen eine Zunahme des eigenen Commitment bei deckungsgleichen Mehrheiten an (Befragungszeitpunkt: 0,46 vs. 0,00; Reformverlauf: 0,35 vs. -0,17), werten Minderheitsfraktionschefs stets - tlw. merklich, jedoch nicht signifikant - bei Kohabitationen besser.

- Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft

Einen vermeintlich negativen Einfluss auf das Commitment nehmen die Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft. Das Commitment ist zu Reformbeginn bei einer absoluten Mehrheit geringer entwickelt. Dieses Bild stellt sich sowohl bei Betrachtung der Mehrheitsverhältnisse während des Reformprozesses als auch zum Befragungszeitpunkt dar. Teilnehmer, die zum Zeitpunkt der Befragung eine absolute Mehrheit anführen, bewerten das heutige Commitment erheblich schlechter (eigenes: 2,00 vs. 2,45; allgemeines: 2,90 vs. 3,73*). Die allgemeinen Commitmentverluste sind bei einer absoluten Mehrheit sowohl während der Reform (-0,54 vs. -0,04*) als auch zum Befragungszeitpunkt (-1,00 vs. -0,04**) massiv.

Die Wahrnehmungen der Mehrheits- und Minderheitsfraktionsführer unterscheiden sich grundsätzlich nicht. Beide Akteure merken allgemeine Commitmentverluste bei absoluten Mehrheiten an. Die Bewertungsdifferenzen sind aufseiten der Minderheitsvertreter v. a. bzgl. der Gegebenheiten zum Befragungszeitpunkt größer.

Zusammenfassend¹⁰⁷⁰ sind die Einflüsse der Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit während der Reform auf die Mitwirkung der Politik am Reformgeschehen schwach. Nachteile einer Kohabitationsmehrheit stellen sich nicht dar; v. a. Minderheitsfraktionsführer geben unter diesen Umständen eine bessere Partizipation an. Sie bemängeln eine unzureichende Beteiligung bei einer absoluten Mehrheit, die insgesamt der Reformbereitschaft eher abträglich ist.

5.4.4 Endogene Einflussfaktoren

5.4.4.1 Widerstände und nicht-rechtliche Reformhindernisse

„Widerstand ist [...] ein Sammelbegriff für vielfältige Reaktionsweisen [...]“ (Fisch 2002b: 551) auf aufkommende oder bereits existierende Konflikte (vgl. Kaune 2004: 37). Widerstand resultiert zu meist aus einem Gefühl der Bedrohung (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 208), das wiederum i. d. R. aus einem massiven Eingriff¹⁰⁷¹ in Traditionen und Routinen hervorgeht (vgl. u. a. Jetter

¹⁰⁷⁰ Anhang 11-14 fasst die Ergebnisse tabellarisch zusammen.

¹⁰⁷¹ Widerstände entstehen sowohl aus Personen als auch aus Organisationen heraus (vgl. Schreyögg 2003: 500 ff.; Schridde 2004: 21 ff.; Müller-Stewens/Lechner 2003: 578 f.). Vahs (2003: 297) unterscheidet rationale, politische und emotionale Widerstände.

2004: 167; Vahs 2003: 290). Insofern sind Widerstände¹⁰⁷² ein zwangsläufiger Begleiter von Veränderungsmaßnahmen (vgl. u. a. Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 281, 282; Fisch 2002b: 548; Doppler/Lauterburg 2002: 323), wobei sowohl Widerstandsgrad als auch -zeitpunkt unterschiedlich sind und je Veränderungsprojekt variieren (vgl. Schridde 2004: 23). Widerstände können verschiedener Gestalt sein (vgl. ebd.: 20; ders. 2005: 218; Göbel 1999: 184) und im Laufe der Zeit ihre Äußerungsform wechseln. Sie zeigen sich i. d. R. (anfangs) in verschlüsselter Form (vgl. Schreyögg 2003: 503; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 283 f.) und gehen mit einem sinkenden Leistungsniveau einher (vgl. dazu Vahs 2003: 298 m. H. a. weitere Quellen; Doppler/Lauterburg 2002: 325). Wirkungen sind Verhinderungen, Verzögerungen oder Verformungen (vgl. Hauschildt/Salomo 2008: 167).

Die Beharrungskräfte sind in der öffentlichen Verwaltung „[...] erheblich stärker ausgeprägt [...] als bei Beschäftigten in gewerblichen Unternehmen“ (König/Berger/Feldner 2001: 81). Die bürokratische Verwaltung ist ein Nährboden für Widerstände gegen den Wandel (vgl. Schridde 2004: 20 f.), denn Widerstände korrelieren negativ mit der Unzufriedenheit¹⁰⁷³ mit dem Bisherigen (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 580; Damkowski/Precht 1995: 217) und der Erfolgs- bzw. Überlebensfrage der Organisation (vgl. Kap. 2.4.4, 5.1.7.2.2). Darüber hinaus ergeben sich Hemmnisse aus der traditionellen Verwaltungskultur¹⁰⁷⁴ (vgl. Kap. 5.4.4.1.1, 6) und der starken Rechtsorientierung (vgl. Freudenberg 1998a: 94; siehe exemplarisch auch Rienaß 1997: 217).

5.4.4.1.1 Hintergründe nicht-rechtlicher Reformhindernisse

Instrumenteller Bezug

Nicht-rechtliche Reformhindernisse können sich konkret auf die Einführung einzelner Instrumente beziehen. Dabei sind das Instrument an sich und die damit verbundenen Erwartungen, die Rahmenbedingungen in Form von u. a. Finanzen, Kultur, Strukturen und Akteurskonstellationen sowie die Konzeption und Implementierweise ausschlaggebend. Einige Reformhindernisse¹⁰⁷⁵ gelten mehr oder weniger für alle Reformmaßnahmen, andere wiegen vereinzelt besonders schwer oder ergeben sich aus dem (fehlenden) Zusammenspiel¹⁰⁷⁶ mit anderen Reformbausteinen.

- Abwehrhaltungen sind bei Instrumenten zu erwarten, die Leistungstransparenz herstellen (vgl. Speier-Werner 2006: 94, 103, 211). Entscheidungsträger sind ungern bereit, ihre erworbenen Gestaltungsspielräume aufzugeben (vgl. Dreyer/Richter 2005: 211 f.). Dazu zählen aus unterschiedlichen Gründen¹⁰⁷⁷ v. a. Reformmaßnahmen, die an das Performance Management gekoppelt sind. Die Mitarbeiterschaft - die Wahrnehmung der Mitarbeiterleistung ist in der traditio-

¹⁰⁷² Kritische Haltungen sind nicht pauschal mit Widerständen gleichzusetzen. Die Innovativität der Neuen Steuerung (Wissensdefizite) erlaubt durchaus ein Nachhaken (vgl. Fisch 2002b: 550; Nullmeier 2004: 54).

¹⁰⁷³ Die meisten Mitarbeiter wurden im bürokratischen System sozialisiert. Der (Struktur-)Konservatismus (vgl. dazu Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 122) wirkt als „Modernisierungsblockade“ (Bogumil/Kißler 1998c: 56), denn die unmittelbaren Arbeitsbedingungen bieten keinen Veränderungsanlass (vgl. Bogumil 1998: 135; Haßelmann/König 1997: 9 f.).

¹⁰⁷⁴ Implementierung und Nutzung neuer Steuerungsinstrumente verlangen einen Führungs- und Kulturwandel, der in den Kap. 4.16.2.1, 5.4.4.1.1 und 6.2 thematisiert wird.

¹⁰⁷⁵ Vorbehalte der Politik speisen sich mehr oder minder aus allen aufgeführten Aspekten. Kap. 5.4.4.1.2 widmet sich gezielt etwaigen Widerständen aufseiten der Politik.

¹⁰⁷⁶ Vgl. dazu Kap. 5.2.5, 5.8

¹⁰⁷⁷ Hierzu zählen zuvorderst die Unbeeinflussbarkeit der eigenen Kosten und Leistungen (vgl. Budäus 1995: 66 f.), ein etwaiger Personalabbau (vgl. Wollmann 2003a: 130; Kuhlmann 2004b: 16) und die Betonung des Kontrollaspektes (vgl. Balthasar 1997: 177; Banner 2001a: 288; KGSt 1996d: 22). Deshalb ist eine intensive Einbindung der Reformakteure in die Konzeption des Performance Managements (vgl. u. a. Thoenig 2003: 224; Schedler 1993: 305) sowie der damit verbundenen Elemente grundlegend (vgl. dazu auch Kap. 4.4.2, 4.5.1, 4.8.5, 4.11.2.2, 4.15.3.2.2.1).

nellen Verwaltung unterbelichtet (vgl. Kap. 3.1.4) - ist diesbezüglich besonders zurückhaltend (vgl. Herbing 2004: 361; Fluhr 1997b: 128).

- Darüber hinaus erfahren Maßnahmen, die Status und Macht angreifen, Ablehnung (vgl. u. a. Speier-Werner 2006: 38, 94; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 129). Sie ist primär von denjenigen zu erwarten, „[...] die ein ‚Monopol‘ über ein Handlungsfeld oder über eine bestimmte Kategorie von Problemen zu errichten wussten [...]“ (Dollenbacher 1995: 351/2). Im Fokus stehen Veränderungen im Ausschusswesen (vgl. Kap. 4.14.7), der Umbau der Ablauf- und Aufbauorganisation (vgl. u. a. Doppler/Lauterburg 2002: 123; Banner 2001b: 22; KGSt 1998b: 31) sowie Auslagerungen (vgl. Brede 2005: 46 f.), Aufgabenkritik (vgl. Kap. 4.15.4) und Wettbewerb (vgl. Kap. 4.15.3). Status und Macht sind ferner infolge der Steigerung von Transparenz (s. o.) durch die Zielsteuerung samt SU-Elementen tangiert. Des Weiteren berühren Doppik (vgl. Kap. 4.3.2), Dezentralisierung¹⁰⁷⁸ (vgl. Budäus 1995: 57), wobei primär Kompetenzen abgebende¹⁰⁷⁹ Einheiten Vorbehalte äußern (vgl. auch KGSt 1996b: 16 f.), Verfahren der Bürgerbeteiligung (vgl. Naßmacher 1998: 73; Schedler/Proeller 2002: 222 f.) und E-Government-Lösungen (Reinermann 1994: 71) die Machtbeziehungen.
- Reformhindernisse resultieren aus der Veränderung des Karriereweges (vgl. u. a. Göbel 1999: 185; Jann 2001a: 261), der in erster Linie der Reorganisation geschuldet ist. Deshalb zeigt sich die Beharrungskraft der Verwaltung beim Hierarchieabbau (vgl. u. a. Bogumil 2001c: 133; Kuhlmann/Wollmann 2006: 384 f.), der neben Führungskräften auch den Führungskräftenachwuchs betrifft (vgl. u. a. Göbel 1997: 15, 18; Banner 2001b: 21).
- Sind Reforminstrumente mit einem hohen Zeitaufwand verbunden, sind Abwehrhaltungen vorprogrammiert. Das betrifft die Einführung der Neuen Steuerung im Allgemeinen (vgl. Harms 2003: 156 m. H. a. Hess. Rechnungshof 2001). Hierbei fällt nicht nur der Einführungsaufwand i. e. S. ins Gewicht, sondern auch der notwendige Kulturwandel. Besonders zeitintensiv (v. a. in der Initialisierungsphase) ist im Speziellen die Realisierung der Steuerungsunterstützung (vgl. u. a. Schedler/Proeller 2002: 210; Richter 1998: 347) bzw. Leistungs- und Wirkungsmessung (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 129; Thom/Ritz 2000: 33). Damit in Verbindung stehen zumeist Ziele bzw. Kontrakte (vgl. Jetter 2004: 127), Produkte (vgl. Kap. 4.6.1), Anreize (vgl. Schedler 1993: 36 f.), Kennzahlen (vgl. Kap. 4.8.4) und Leistungsvergleiche (vgl. Kap. 4.15.3.2.2), die Doppik (vgl. Brecht 1999: 108) sowie die KLR im Allgemeinen (vgl. u. a. Speier 2002: 79 ff., 89; Adamaschek 2001b: 350; Osner 1999: 99) und die interne Leistungsverrechnung im Speziellen (vgl. Schwarting 1997: 84 f.). Fernerhin ist der Einführungsaufwand eines Qualitätsmanagements beträchtlich (vgl. Walgenbach 2003: 1701; Kißler u. a. 1997: 27).

Allgemeiner Bezug

Ursachen für Widerstände werden unterschiedlich klassifiziert. Zum einen werden Wissens-, Fähigkeits-, Willens-, Norm- und Systembarrieren (vgl. Schridde 2004: 21; Thom/Ritz 2004: 113 ff.), zum anderen „Wollen“ und „Können“ unterschieden¹⁰⁸⁰. „Wollen“ treibt Akteure voran. „Können“ entscheidet darüber, ob das Gewollte realisiert werden kann. Beide Sphären gehen z. T. fließend ineinander über (vgl. u. a. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 123 f.; Vahs 2003: 290; Hauschildt/Salomo 2008: 165 f.). „Können“ betrifft sowohl rechtliche als auch nicht-rechtliche Hindernisse, wobei erst-

¹⁰⁷⁸ In diesem Kontext ist auch das Zusammenspiel mit der Steuerungsunterstützung zu beachten (vgl. Kap. 4.7.4)

¹⁰⁷⁹ Mitarbeiter lehnen häufig auch ein Mehr an Verantwortung ab (vgl. Fischer/Unger 2001: 78). Hinsichtlich der abgebenden Instanzen sind verwaltungsintern Vorgesetzte (vgl. Brinckmann 1995: 210; Liesenfeld 2000: 84) und aus verschiedenen Gründen die (ehemaligen) Querschnittsämter (vgl. Banner 1995: 82; Brecht 1999: 77; Osner 2001: 110; Fluhr 1997b: 12; ders. 1997a: 145 ff.; Osner 2001: 212) zu nennen.

¹⁰⁸⁰ Frey/Gerkhardt/Fischer (2008: 284) nennen daneben „Nicht-Wissen“ und „Nicht-Sollen“.

genannte wegen der starken Rechtsorientierung deutscher Verwaltungen auch das „Wollen“ beeinflussen¹⁰⁸¹. Eine allgemeine Auflistung von Widerstandshintergründen bietet Abb. 5-54.

Gründe für Widerstände	Überwindung / Vermeidung von Widerständen
<ul style="list-style-type: none"> • Werte- und Zielsystem der Organisation passt nicht zu den Einstellungen der Mitarbeiter • Kein übereinstimmendes Problemverständnis / -bewusstsein • Defizite in Kommunikation und Information • Mangelndes Vertrauen an Führung • Unzureichende aktive Beteiligung der Betroffenen • Verlustängste (Wollen / Können) • Mehrarbeit durch Reform 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtzeitige und offene Kommunikation der Ziele und Gründe des Wandels • Aktive Beteiligung der betroffenen Personen an Planung und Implementierung • Vertrauensvolles Kommunikationsklima mit laufendem Feedback • Qualifizierung • Berücksichtigung langjähriger Arbeits- und Sozialbeziehungen in der Organisation • Schutz von Personen vor Kündigungen infolge der Reform • Belohnung der Reformer • Vermeidung revolutionärer Ansätze • Schaffung frühzeitiger Erfolgserlebnisse • Fehler zulassen, zu Veränderungen motivieren • Beratereinsatz • Stabilisierung der erzielten Veränderungen

Abb. 5-54: Gründe für und Methoden zum Abbau von Widerständen (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Vahs 2003: 295 f., 302)

Eine wesentliche Ursache von Widerständen sind Fehler im Reformmanagement (vgl. Schridde 2004: 23; ders. 2005: 218). Sie zeigen sich sowohl bei der Instrumenteneinführung als auch bei der Abwicklung des gesamten Reformprozesses und stehen zumeist in einem Wechselspiel zueinander. Zwar gibt es kein Patentrezept zur Vermeidung und zum Abbau von Widerständen (vgl. Fisch 2002b: 583), sind doch bestimmte Faktoren¹⁰⁸² v. a. zu Reformbeginn kaum beeinflussbar, ermöglicht gleichwohl ein bedachtes Reformmanagement¹⁰⁸³, das die o. g. Widerstandsursachen bedenkt, einen besseren Reformverlauf (siehe auch Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 284):

- Eine dilettantische Reformvorbereitung und eine mangelnde Beachtung relevanter Faktoren rufen Widerstände hervor (vgl. ebd.: 556). Hierzu zählen primär (fehlende) Ist-Analysen (vgl. Kap. 5.1.1), Planungen (vgl. Kap. 5.1.6), Dienstvereinbarungen (vgl. Kap. 5.1.3) sowie Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. Kap. 5.1.2). Bieten die drei erstgenannten Maßnahmen eine wichtige Grundlage für den Aufbau eines adäquaten Reformmanagements, tragen v. a. Qualifizierungsmaßnahmen unmittelbar zur Widerstandsvermeidung bei (s. o.). Fernerhin sind ausreichend Ressourcen¹⁰⁸⁴ bereitzustellen (vgl. Fisch 2002b: 584; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 294 f.).

In engem Zusammenhang mit Partizipationsprozessen stehen die Einführungsstrategie sowie das zugrunde liegende Reformkonzept. Bei einer radikalen, top-down-getriebenen, extern bestimmten Vorgehensweise wird ein höheres Widerstandsniveau¹⁰⁸⁵ erwartet (vgl. ebd.: 297). Damit in Verbindung kann der Beratereinsatz stehen, der Widerstände sowohl fördern als auch vermeiden kann (vgl. Kap. 5.1.5).

- Ein unangemessenes Projektmanagement behindert die Reform (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 130 f.). Indiz dafür ist die mangelnde Umsetzung der Projektergebnisse (vgl. Kap. 5.2.5), die ihrerseits die Beteiligten an den Projektergebnissen zu einem Wechsel in das Lager der Widerständler veranlassen kann (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 475).

¹⁰⁸¹ Vgl. Kap. 5.4.4.1

¹⁰⁸² Vgl. FN 1119

¹⁰⁸³ Ein zu hohes Reformtempo erzeugt Widerstände (vgl. Röber 2005b: 473). Das Reformtempo ist jedoch ein Ergebnis der Qualität des Reformmanagements, es wird also selbst durch die in Kap. 5 genannten Faktoren beeinflusst. Daher ist es nur als indirektes Einflussmoment zu sehen (vgl. Kap. 5.7), zumal Widerstände das Reformtempo ebenso beeinflussen können wie umgekehrt.

¹⁰⁸⁴ Vgl. Kap. 5.1.8, 5.8.1

¹⁰⁸⁵ Vgl. Kap. 5.1.7, 5.1.4

- Reformbedarf und -nutzen müssen Reformakteuren bewusst sein (vgl. Kap. 5.3.5). „Solange nicht klar ist [...], was das ganze eigentlich soll [...], solange sind Angst und Abwehr die ganz natürliche Reaktion“ (Doppler/Lauterburg 2002: 82; siehe auch Schrijvers 1999: 251; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 285). Umso eher den Akteuren - das gilt für die Mitarbeiter (vgl. Jetter 2004: 165) wie für die Politik (vgl. Speier-Werner 2006: 207) - der Sinn der Veränderung plausibel dargestellt wird, desto stärker stehen sie Reformen aufgeschlossen gegenüber (vgl. Fisch 2002b: 553 f.).
- Des Weiteren kann die Organisationskultur ursächlich für Widerstände sein (vgl. ders. 2002a: 452, 456; Schreyögg 2003: 502; Klages 1997a: 153): Sowohl die Vernachlässigung des Kulturwandels (vgl. Kap. 5.8.1) als auch die anvisierte bewusste Veränderung der Organisationskultur können Widerstände hervorrufen. Das neue Verwaltungsmanagement erfordert neue Werte und Fähigkeiten (vgl. Kap. 6), weshalb ein i. d. R. konflikt- und widerstandsreicher Entlernprozess einsetzen muss (siehe auch Schreyögg 2003: 556; Klimecki 1997: 52; Hopp/Göbel 2004: 25; Schridde 2004: 60). Die Intensität der Konflikte korreliert positiv mit der Prägekraft der Organisationskultur. „Ein Veränderungsvorhaben hat umso geringere Aussichten auf Erfolg, je stärker es im Gegensatz steht zur Unternehmenskultur [...]“ (Doppler/Lauterburg 2002: 91; siehe auch u. a. Schreyögg 2003: 477, 483, 556 m. H. a. weitere Quellen). Das Widerstandsniveau ist daher und aufgrund der Bedeutung der bürokratischen Verwaltungskultur (vgl. Schridde 2004: 36, Jann 2002b: 446; Reiners 2003: 23), die als veränderungsfeindlich gilt (vgl. Schedler 1993: 27; Jann 2002b: 428; Fluhr 1997a: 32), in der öffentlichen Verwaltung besonders ausgeprägt.
- Widerstände sind vorprogrammiert, wenn anvisierte Veränderungen nicht akzeptiert werden (s. o.). Die Berücksichtigung der Interessen der Reformakteure schafft Akzeptanz. Dazu bedarf es einer intensiven (frühzeitigen) Beteiligung (vgl. Kap. 5.3.6.4, 5.3). Unzureichende Kommunikation (vgl. u. a. Reichard 1987: 217; Fisch 2002b: 575; Jetter 2004: 164) und Partizipation führen zwangsläufig zu Widerständen sowohl aufseiten der Politik (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 16) als auch aufseiten der Mitarbeiterschaft (vgl. u. a. Doppler/Lauterburg 2002: 95; Kleinfeld/Treutler 1996: 236; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 285).

Haushaltskonsolidierung und Personalabbau

Nicht-rechtliche Reformhindernisse ergeben sich mittel- und unmittelbar aus den finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Haushaltskrise gilt zwar als zentraler Reformauslöser¹⁰⁸⁶, ist aber kein Erfolgsfaktor für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente (vgl. Speier-Werner 2006: 115). Sie fördert keine Innovationen (vgl. Naschold/Oppen/Wegener 1998: 12) und hemmt¹⁰⁸⁷ die Reform in unterschiedlicher Weise (vgl. Kickert 2006: 138). Die Haushaltskrise unterstützt die Fokussierung auf die Kostensenkung bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Strategie-, Kunden- und Mitarbeiterorientierung¹⁰⁸⁸. Vielerorts entstand der Verdacht, die Reform diene ausschließlich der

¹⁰⁸⁶ Vgl. Kap. 2.4.3, 3.2.1

¹⁰⁸⁷ Steht die Haushaltskonsolidierung im Mittelpunkt, werden zentrale Elemente des partizipativen Reformmanagements vernachlässigt (vgl. dazu Kap. 3.3.2.3), bestimmte Reformelemente bevorzugt (vgl. Kap. 3.3.2.4).

¹⁰⁸⁸ Das zeigt sich u. a. hinsichtlich der Implementierung und Gestaltung einzelner Reformbausteine. So litt v. a. die Umsetzung einer angemessenen leistungsorientierten Vergütung mannigfach unter der Haushaltslage (vgl. u. a. Siedentopf 2003: 89; Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 162; Herbing 2004: 364; Lorig 2003: 114; Difu 2005a: 52); auch Qualifizierungs- bzw. PE-Maßnahmen sind negativ betroffen (vgl. u. a. Lorig 2003: 109; Kühnlein/Wohlfahrt 1995: 20, 77; Bruns/Ridder 2005: 311; Kuhlmann 2006b: 91 f.). Insofern ist von einer notwendigen Honorierung der im Zuge der Dezentralisierung erweiterten Zuständigkeiten (vgl. Schwarting 1997: 56) ebenso wenig auszugehen wie von einer hinreichenden Belohnung der reformbedingten Mehrarbeit, die in negative Begleiterscheinungen kippen kann (vgl. Englich/Fisch 1999: 82f.; Bals/Hack 2002: 14). Schließlich kann die Dezentralisierung wegen der Haushaltskonsolidierung nicht systemkonform - 70% der budgetierenden Städte geben Einsparquoten vor (vgl. Bogumil u. a. 2007: 53) - angewendet werden (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 136: 134; Reichard/Röber 2001: 384; Reichard 2003a:

Haushaltskonsolidierung (vgl. u. a. Bogumil/Schmid 2001: 128; Morath/Altehage 1997: 34) und dem Personalabbau¹⁰⁸⁹, der die Mitarbeiterschaft verängstigt (vgl. Wollmann 2001: 24; Banner 2001b: 21) und zum Widerstand veranlasst (vgl. Palm 2005b: 325). Deshalb kann im Rahmen eines angestrebten innovativen Reformprozesses „Personalabbau [...] nicht die erste Stufe neuer Steuerungsmodelle sein“ (Sprung-Scheffler 1997: 160), zumal er mit einem Mehraufwand für die verbleibende Mitarbeiterschaft einhergeht (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 141; Bogumil u. a. 2007: 305). Gleichwohl sind reformbedingte Personaleinsparungen zumeist nur mittel- bis langfristig denkbar; die Effekte eines natürlichen Personalabbaus sind limitiert (vgl. Fisch 2008: 76).

5.4.4.1.2 Vorbehalte der Politik gegenüber Reformelementen

Vorbehalte zeigen sich primär gegenüber der Funktionstrennung von Politik und Verwaltung, die ohne Zustimmung der Vertretungskörperschaft ausgeschlossen (vgl. Frischmuth 2001b: 88) und angesichts der bisherigen Irritationen in der Reformdiskussion unwahrscheinlich ist (vgl. dazu Kap. 7.2.1). Daran schließt die Zielsteuerung an. Die Politik¹⁰⁹⁰ steht der Formulierung eindeutiger (strategischer) Ziele zurückhaltend gegenüber (vgl. u. a. Bogumil 1997: 36 ff.; ders. 2003b: 30; Brüggemeier 2004: 383). Der Zielansatz blendet die Kompromissfähigkeit der Politik (vgl. Fiedler/Vernau 2001: 37) ebenso aus wie die Artikulation unterschiedlicher, tlw. widersprüchlicher Interessen (vgl. u. a. Brüggemeier 1998: 239; Weiß 2002: 103; Kißler u. a. 1997: 36). Außerdem vernachlässigt er wie die anvisierte Funktionstrennung, dass die Kommunalverwaltung eine politische Organisation¹⁰⁹¹ ist (vgl. u. a. Bogumil 2002a: 133; Brüggemeier 1998: 205; Nullmeier 1998: 315). Damit in Verbindung steht erstens, dass die Transparenz der Ziele(erreichung) ungewollt ist (siehe auch Bogumil 2003b: 24; ders. 1998: 145; ders. 1997: 39; Mäding 2001a: 320), sodass die Steuerungsunterstützung leidet (vgl. Schedler 2005: 421) und der anvisierte Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den Ratsfraktionen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 69 f.; Bogumil 2001c: 156) ausbleibt. Zweitens ist die Mehrheitsfindung auf konkrete Ziele erschwert (vgl. Brüggemeier 2004: 383 f.). Ohne Kohabitationsmehrheit haben Mehrheit und Opposition vermeintlich kein Interesse an einer gemeinsamen Zieldefinition (vgl. u. a. Bogumil 2005: 497 f.; ders. 2003b: 23; ders. 1998: 132). Drittens widerspricht die Einhaltung klarer Ziele der politischen Rationalität (vgl. Ritz 2003: 213; Fiedler 2001b: 316). Deshalb wird die Abkehr von Einzeleingriffen angezweifelt (vgl. Kap. 7.2.2); Veränderungen auf der strategischen Ebene wie das strategische Controlling (vgl. Hill 1998b: 16; Brüggemeier 1998: 91) oder ein strategisches Management sind gefährdet (vgl. Fiedler/Vernau 2001: 35 f.).

126). Sie wird oftmals zurückgenommen, sodass der Verdacht entsteht, die dezentrale Ressourcenverantwortung funktioniere nur in ökonomisch guten Zeiten (vgl. u. a. Bogumil/Kuhlmann 2004: 56).

¹⁰⁸⁹ 51,7% der Verwaltungschefs und 66,5% der Personalratsvorsitzenden stimmen in der HBS-Studie der Aussage zu, dass die Mitarbeiter die Reform als Instrument zum Personalabbau wahrnehmen (vgl. Bogumil u. a. 2007: 63).

Mehr als Dreiviertel der Städte bestätigen die Reduzierung der Personalzahlen in den letzten fünf Jahren. Ob dies im Kontext der Reform geschah, beantwortet die HBS-Studie nicht. Ein Zusammenhang zwischen Personalabbau und Elementen der Verwaltungsmodernisierung besteht nicht (vgl. ebd.: 86). Ungeachtet dessen ist der Personalabbau „[...] aber nicht Folge der Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden heute, sondern Folge unwirtschaftlichen Handelns in der Vergangenheit“ (Bolay 2001: 180 zitiert nach Hopp/Göbel 2004: 25).

¹⁰⁹⁰ Siehe dazu auch Kap. 5.3.6.4

¹⁰⁹¹ Politische Organisationen folgen der politischen Rationalität (vgl. dazu FN 150). Die Kommunalverwaltung ist auch Arbeitsorganisation, die ihre Legitimation aus ihrer Leistungsfähigkeit bezieht. Leistungsfähigkeit setzt Attribute voraus, die im Widerspruch zur politischen Organisation stehen (vgl. Brüggemeier 1998: 205; Bogumil 2001c: 169). Ferner ist zu bedenken, dass sich das Public Management an der Entscheidungs rationalität orientiert, während in Verwaltungen die Handlungsrationalität im Vordergrund steht (vgl. Bogumil/Kißler 1998b: 125).

Zeigt die Politik in der Praxis kaum Widerstände gegen die Einführung eines Ratsinformationssystems (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 49), sind zuweilen Vorbehalte gegen Reformelemente zu erkennen, die die Beziehung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft verbessern. Kommunalpolitikern fällt es z. T. „[...] leichter, ihre Macht mit der Verwaltung zu teilen als mit der Bevölkerung“ (Renner 2000: 142), denn sie meinen, die Bürgerinteressen hinreichend zu kennen (vgl. Möltgen 2001: 220) und definieren sich selbst als einzige angemessene Bürgerinteressenvertretung. Kommunalpolitiker sorgen sich um den Verlust von Einflussmöglichkeiten (vgl. Jann 1999: 538) und Profilierungschancen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2000: 44). Sie fürchten sich, als Verlierer aus der (binnendominierten) Reform hervorzugehen (vgl. Heinz 2000: 39; Wegener 2002: 89) und einem bürgerorientierten, direktgewählten Bürgermeister zu unterliegen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 82; Bogumil/Holtkamp 2005: 72 f., Reichard 1997a: 143; Fiedler 2001b: 309). Betroffen von den Zweifeln sind v. a. Bürgerbefragungen (vgl. Hill 1997b: 24; ders. 1998c: 4; Kersting 2004: 93), das Beschwerdemanagement (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 76 f.), die Delegation an Bürger bzw. bürgerschaftliche Organisationen (vgl. ebd.: 81 f.) und innerhalb der Verwaltung (vgl. Frey/Kleinfeld 1997: 64).

5.4.4.2 Auswertung

5.4.4.2.1 Nicht-rechtliche Reformhindernisse

Nicht-rechtliche Reformhindernisse im Instrumentenbezug (Frage 9.15_2)

Nahezu Dreiviertel der Bürgermeister und Reformbeauftragten führen nicht-rechtliche Reformhindernisse an. Die Stadtgröße beeinflusst die Angaben nicht, alle ostdeutschen Vertreter (n = 5) stimmen nicht-rechtlichen Reformhindernissen zu (vgl. Tab. 5-55).

Nicht-rechtliche Reformhindernisse (Mehrfachangaben)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Keine	73	30,1	0,077	34,5				27,3	0,150	25,0	27,3	33,3	50,0	33,3	0,175	32,4	0,0
Reorganisation / Prozessoptimierung	54	53,7	0,310*	33,3				66,7	0,112	56,0	50,0	57,1	50,0	33,3	0,211	57,1	20,0
Veränderungen im personalpolitischen Bereich	54	35,2	0,260*	19,0				45,5	0,261	28,0	37,5	50,0	50,0	0	0,101	36,7	20,0
Neue Steuerungslogik	54	50,0	0,257	33,3				60,6	0,282	52,0	50,0	57,1	0	66,7	0,064	49,0	60,0
Markt und Wettbewerb, Aufgabenkritik	54	46,3	0,130	38,1				51,5	0,086	44,0	50,0	50,0	50,0	33,3	0,040	46,9	40,0
Instrumente der Steuerungsunterstützung	54	51,9	0,348**	28,6				66,7	0,178	44,0	50,0	64,3	50,0	66,7	0,076	53,1	40,0
Dezentralisierung	54	55,6	0,336**	33,3				69,7	0,146	56,0	50,0	64,3	50,0	33,3	0,100	57,1	40,0
Doppik / KLR	54	27,8	0,309*	9,5				39,4	0,020	24,0	12,5	50,0	0	33,3	0,087	26,5	40,0
Budgetierung, Flexibilisierung des Haushaltswesens	54	29,6	0,182	19,0				36,4	0,175	24,0	25,0	42,9	25,0	33,3	0,067	30,6	20,0
Kundenorientierung / Qualitätsmanagement	54	44,4	0,314*	24,8				57,6	0,278	56,0	37,5	42,9	25,0	0	0,029	44,9	40,0
luK-Technologien / E-Government	54	33,3	0,235	19,0				42,4	0,203	40,0	37,5	28,6	25,0	0	0,090	34,7	20,0
Zuständigkeitstrennung Politik / Verwaltung	54	57,4	0,297*	38,1				69,7	0,212	48,0	75,0	57,1	75,0	66,7	0,112	59,2	40,0
Leitbild	54	31,5	0,131	23,8				36,4	0,175	32,0	37,5	35,7	25,0	0	0,058	30,6	40,0
Summe Reformhindernisse	43	6,49	0,399**	4,79				7,31	-0,104	6,63	6,83	7,00	4,25	5,50	0,048	6,62	5,25

Tab. 5-55: Nicht-rechtliche Reformhindernisse

Die Reformmaßnahmen, die vermehrt im Zusammenhang mit rechtlichen Reformbarrieren genannt werden (vgl. Kap. 5.4.2.1.2), werden weniger als andere mit nicht-rechtlichen Hindernissen in Verbindung gebracht. Am seltensten wird das Rechnungswesen angeführt, was u. U. auf den geringen Verbreitungsgrad der Doppik zurückzuführen ist (vgl. Kap. 4.2.3). Ferner wird die Budge-

tierung kaum genannt, was angesichts der nahezu problemlosen Realisierung und der Dominanz der Inputbudgetierung gleichermaßen überraschend wie naheliegend erscheint (vgl. Kap. 4.2.1, 4.2.1.2). Die Verantwortungstrennung zwischen Politik und Verwaltung führen 57,4% der Teilnehmer an, die nicht-rechtliche Reformhindernisse nicht verneinen. Sie liegt damit an der Spitze vor Dezentralisierung, Reorganisation, Steuerungsunterstützung sowie Produkten und Zielen, die alleamt mehrheitlich angeführt werden (vgl. Abb. 5-55).

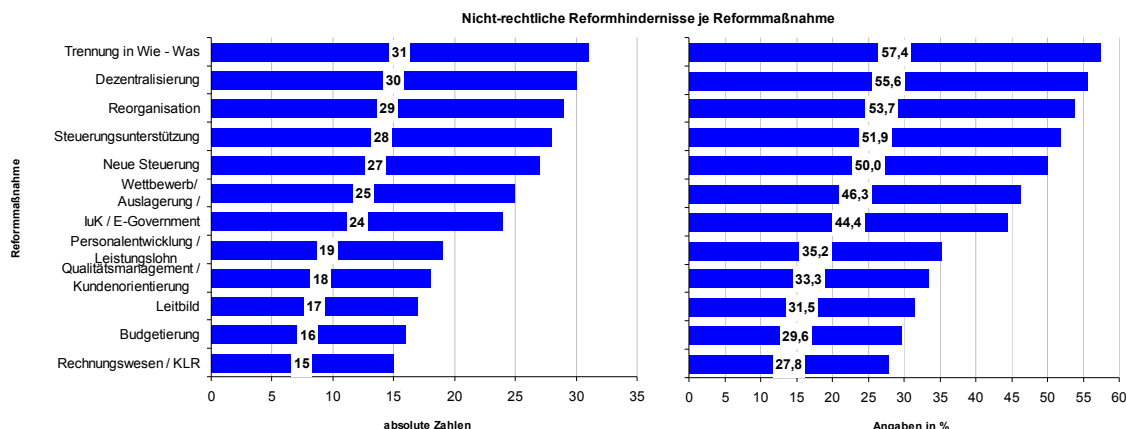


Abb. 5-55: Nicht-rechtliche Reformhindernisse je Reformmaßnahme

Die Angaben der Bürgermeister und Reformbeauftragten unterscheiden sich zumeist recht deutlich; mehrfach liegen statistisch signifikante Beziehungen vor. Letztgenannte führen vermehrt nicht-rechtliche Reformhindernisse an (Bürgermeister 4,79 vs. Reformbeauftragte 7,31; 0,399**). Derartige Besonderheiten sind im Kontext der Stadtgröße sowie der OW-Variablen nicht gegeben.

Nicht-rechtliche Reformhindernisse und Einführung der entsprechenden Instrumente¹⁰⁹² (Nr. 7 - 3)

Nicht-rechtliche Reformhindernisse verhinderten die Instrumentenimplementierung wohl nur selten. Sie wird tlw. häufiger verneint, wenn nicht-rechtliche Reformhindernisse nicht angeführt werden (vgl. Anhang 11-15). Zwischen der Bestätigung eines nicht-rechtlichen Reformhindernisses je Reforminstrument und dem entsprechenden Reforminstrument besteht mit Ausnahme der Sicherung von Vorhaltekapazitäten bei der Wettbewerbsgestaltung - sie gehen überraschend verstärkt mit nicht-rechtlichen Reformhindernissen einher (0,344*; nicht genannt 1,90 vs. genannt 2,41*) - kein statistisch signifikanter Zusammenhang.

Die Befunde deuten darauf hin, dass sich Implementierungsbarrieren weniger gegen die Instrumenteneinführung i. e. S. als vielmehr gegen deren konkrete Gestaltung¹⁰⁹³ auftun. Eine statistische Überprüfung bietet sich wegen der geringen Fallzahlen aber nicht an.

Organisationskultur (vgl. Anhang#RHindernisse_Orgakult) (Nr. 7 - 8)

Ein zentraler Faktor für eine reibungslose Implementierung der Reforminstrumente ist die (anfängliche) Organisationskultur (vgl. Kap. 5.4.4.1.1). Die Mittelwerte der neuen Werte der Organisationskultur zu Reformbeginn sind bei Verneinung von Reformhindernissen („Keine nicht-rechtlichen Reformhindernisse“) stets geringer als bei Nennung eines Reformhindernisses. Die Bewertungsunterschiede sind im Kontext der Items „Keine Reformhindernisse“ (ja 2,73 vs. nein 3,37**), „Verantwortungsdezentralisierung“ (Hindernis genannt 3,43 vs. nicht genannt 3,06*), „Kundenorientie-

¹⁰⁹² In die Auswertung gehen auch die Fälle ein, die im Fragenkomplex 10 die Implementierung des entsprechenden Reforminstruments verneinen.

¹⁰⁹³ Ein politisches Kontraktmanagement (Vertretungskörperschaft und/oder Ausschüsse als Kontraktpartner; n = 15) ist nur dann realisiert, wenn keine Reformhindernisse im Hinblick auf das Kontraktmanagement bestätigt werden.

„Qualitätsmanagement“ (3,51 vs. 3,07*) und „Verantwortungstrennung von Politik und Verwaltung“ (3,43 vs. 3,05*) signifikant. Das gilt überdies für die Items „Wettbewerb/Auslagerung/Aufgabenkritik“ (2,48 vs. 3,07*) und „Instrumente der Steuerungsunterstützung“ (2,48 vs. 3,13*) bzgl. des Misstrauens zu Reformbeginn („Keine nicht-rechtlichen Reformhindernisse“: 3,31 vs. 2,73; Sig. 0,089). Die Anzahl der Nennung nicht-rechtlicher Reformhindernisse korreliert nicht mit der anfänglichen Organisationskultur. Traditionelle Werte sind keine Implementierungsbarriere.

Reformkoalition und Commitment (vgl. Anhang#RHindernisse_RMManagement) (Nr. 7 - 5 / 10)

Weder eine anfängliche Reformkoalition noch ein intensives allgemeines anfängliches Reformcommitment können nicht-rechtliche Reformhindernisse verhindern. Die Mittelwertdifferenzen sind gering. Deutlichere Bewertungsunterschiede stellen sich erst bei Betrachtung des heutigen allgemeinen Commitments ein (2,28 vs. 3,06**). Teilnehmer, die nicht-rechtliche Reformhindernisse bejahen, führen ein Abschmelzen des Commitments an (0,00 vs. -0,48* bzw. 0,19 vs. -0,33; Sig. 0,060). Ein schwaches bzw. nachlassendes Commitment ist eine Ursache und Folge nicht-rechtlicher Reformhindernisse zugleich.

Reformmanagement (vgl. Anhang#RHindernisse_RMManagement / Reformmanagement_MW_Out) (Nr. 7 - 2)

Deshalb richtet sich der Blick auf die Gestaltung des Reformmanagements, das jedoch das Auftreten („Keine nicht-rechtlichen Reformhindernisse“) und die Anzahl nicht-rechtlicher Reformhindernisse kaum beeinflusst. Vor dem Hintergrund der konkreten Gestaltung der Stellschrauben des Reformmanagements unterscheiden sich die Mittelwerte mit Ausnahme der Beteiligung aller relevanten Akteure an der Ist-Analyse (2,07 vs. 2,94*) und der Qualifizierungsintensität eines weiten Personenkreises (2,63 vs. 3,15*) nicht signifikant. Überdies kann - aus Sicht der Reformbeauftragten und Bürgermeister - eine insgesamt intensive Mitarbeiterbeteiligung nicht-rechtliche Reformhindernisse nicht verhindern.

Staatsunterstützung (vgl. Anhang#RHindernisse_Instrumente) (Nr. 7 - 13)

Die Möglichkeiten des Staates zur Unterstützung der Reformarbeit sind vielfältig¹⁰⁹⁴ (vgl. Kap. 5.4.3.1). Das Datenmaterial zeigt allerdings, dass nicht-rechtliche Reformhindernisse nicht auf eine unzulängliche staatliche Reformunterstützung zurückzuführen sind. Es werden sogar mehr nicht-rechtliche Reformhindernisse genannt, wenn die bisherige staatliche Unterstützung auf dem Gebiet des Know-how- und Wissenstransfers positiv bewertet wird. Die Mittelwertvergleiche in der Instrumentenbetrachtung bestätigen dies zumeist: Werden Reformhindernisse angeführt, ist die Bewertung des Wissens- und Know-how-Transfers¹⁰⁹⁵ durchschnittlich besser. Umgekehrt verhält es sich bei der immateriellen und finanziellen¹⁰⁹⁶ Förderung, obgleich v. a. letztgenanntes Unterstützungsfeld nicht für etwaige Implementierungshindernisse verantwortlich ist. Fernerhin führen Befragte, die nicht-rechtliche Reformhindernisse attestieren, i. d. R. einen geringeren (!) Unterstützungsbedarf¹⁰⁹⁷ auf den Gebieten Wissenstransfer und immaterielle Förderung an. Teilnehmer, die Reformhindernisse benennen, machen dagegen zumeist einen höheren Bedarf an finanzieller Förderung aus.

¹⁰⁹⁴ Zur Analyse der rechtlichen Reformhindernisse im Kontext der Staatsunterstützung (vgl. Kap. 5.4.2.1.2).

¹⁰⁹⁵ Qualitätsmanagement / Kundenorientierung 2,74 (genannt) vs. 3,86** (nicht genannt); E-Government 2,79 vs. 3,72*; Aufgabenkritik / Wettbewerb 3,05 vs. 3,75*; Leitbild 2,64 vs. 3,77**

¹⁰⁹⁶ Steuerungsunterstützung: 4,46 vs. 3,92*

¹⁰⁹⁷ Eine Ausnahme bildet u. U. die Überarbeitung des Rechnungswesens. Teilnehmer, die in diesem Zusammenhang nicht-rechtliche Reformhindernisse anmerken, beurteilen den noch bestehenden Bedarf an Know-how- (1,80 vs. 2,64*) und finanzieller Unterstützung (1,56 vs. 2,43*) signifikant höher.

Nicht-rechtliche Reformhindernisse und Widerstände (vgl. Anhang#RHindernisse_Widerstände) (Nr. 7 - 7)

Ob nicht-rechtliche Reformhindernisse mit Widerständen gleichzusetzen sind, ist nicht zweifelsfrei zu klären. Das Widerstandsniveau unterscheidet sich bzgl. des Items „Keine nicht-rechtlichen Reformhindernisse“ kaum, was auch für die instrumentenspezifische Betrachtung gilt. Vermutlich gehen nicht-rechtliche Reformhindernisse auf andere, nicht untersuchte Faktoren zurück.

Reformabbruch (Nr. 7 - 9)

Alle drei Teilnehmer, die einen Reformabbruch bejahen, bestätigen nicht-rechtliche Reformhindernisse. Hierzu merken sie deutlich mehr Reformmaßnahmen an als diejenigen, die einen Reformabbruch verneinen (kein Reformabbruch: 6,28 vs. Reformabbruch: 10,0*).

5.4.4.2.2 Widerstände

Allgemeine Auswertung (Frage 9.16)

Alle Reformen gehen mehr oder minder mit Widerständen einher. Lediglich 4,6% der Befragten verneinen Widerstände. Etwa ein Viertel bescheinigt immense Widerstände (vgl. Abb. 5-56).

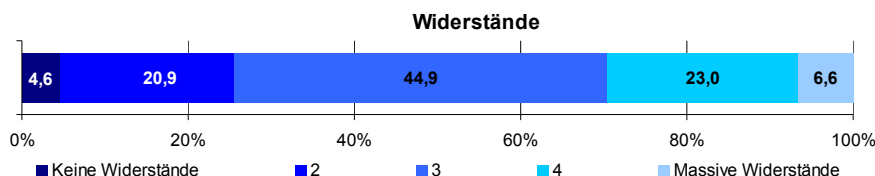


Abb. 5-56: Widerstände

Der Akteursstatus steht mit der Bewertung der Widerstände in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,436**). Bürgermeister und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion stufen das Widerstandsniveau wesentlich geringer ein als Vorsitzende des Personalrats und der Minderheitsfraktion. Reformbeauftragte rangieren zwischen diesen beiden Gruppen (vgl. Tab. 5-56).

Einstufung des Widerstands-niveaus	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
1=keine, 5=massive Widerstände	196	3,06	0,436**	2,66	2,66	3,31	3,35	3,02	-0,041	3,04	3,22	3,12	3,00	2,56	0,086	3,06	3,11

Tab. 5-56: Einstufung des Widerstandsniveaus

Stadtgröße und OW-Variable beeinflussen das Ausmaß an Widerständen nicht.

Ursachen der Widerstände: Reformmanagement¹⁰⁹⁸ (Nr. 7 - 2)

Ein zentrales Problem, mit dem sich das Reformmanagement auseinandersetzen muss, ist die Aufrechterhaltung¹⁰⁹⁹ bzw. Stärkung der Reformkoalition. Die Entwicklung der Reformbereitschaft stellt den Gegenpart der Widerstände dar, was bedeutet, dass die Faktoren, die die Widerstände prägen, auch die Reformbereitschaft beeinflussen.

- Das Widerstandsniveau korreliert i. d. R. stark mit der Entwicklung der Reformbereitschaft (Ausnahmen: Bürgermeister und Minderheitsfraktionen). Alle Indexe (Ausnahme: Politik) korrelieren signifikant sowohl mit dem Widerstandsniveau als auch mit der Widerstandsbegegnung und den damit verbundenen Erfahrungen.

¹⁰⁹⁸ Die nachstehenden Auswertungen befinden sich in Anhang#Widerstände, Anhang#Reformdauer und Anhang#Reformmanagement_MW_Out.

¹⁰⁹⁹ Sowohl Reformdauer als auch Reformstart korrelieren nicht mit dem Widerstandsniveau.

- Widerstände gehen ausschließlich auf interne Reformakteure zurück und schaden der Reformkoalition. Insbesondere die operative Ebene (Führungskräfte und Mitarbeiter) korreliert mit den Widerstandsitems signifikant. Je stärker den Widerstandsursachen nachgegangen (-0,380**) und die Partizipation gesteigert wird (-0,503**) sowie Anreize gegenüber Sanktionen dominieren (-0,324**), desto besser entwickelt sich ihre Reformbereitschaft. Die erfolgreiche Widerstandsbekämpfung ist einer reformförderlichen Haltung zuträglich (-0,391**), neue Widerstände sind mit einer nachlassenden Reformbereitschaft verbunden (0,344*).

Die Analyse bestätigt weitgehend die Bedeutung des Reformmanagements (vgl. Kap. 5.4.4.1.1).

- Von Belang für die Widerstandsvermeidung sind die Stellschrauben des Reformmanagements. Das durchschnittliche Widerstandsniveau ist mit Ist-Analyse signifikant geringer (Ja 2,89 vs. Nein 3,30*). Dies gilt primär dann, wenn die Ist-Analyse vor dem Reformstart vorgenommen wird (2,69 vs. 3,13*). Die Bewertungen unterscheiden sich bzgl. der Inhalte der Ist-Analyse kaum, die Gestaltung der Ist-Analyse korreliert nicht mit dem Widerstandsniveau.

Die Mittelwertdifferenzen sind im Kontext der weiteren Stellschrauben des Reformmanagements nicht signifikant. Auf den ersten Blick prägen Qualifizierungsmaßnahmen und Berater-einsatz das Widerstandsniveau kaum, die Konzeption¹¹⁰⁰ dieser Stellschrauben ist maßgebend.

- V. a. Partizipation ist zur Vermeidung von Widerständen ausschlaggebend. Die aktive und passive Beteiligung der Reformakteure (0,450** / 0,351**) im Phasenmodell sowie der Kommunikationsindex (0,466**) korrelieren stark mit dem Widerstandsniveau. Des Weiteren können durch eine angemessene Formulierung der Reformziele (0,336**) und die Vermittlung des Reformbedarfs und -nutzens (0,330**) Widerstände vermieden werden.

Darüber hinaus zählt sich eine hohe Intensität der Mitarbeiterbeteiligung nach Themen (0,345**) genauso positiv aus wie die Beachtung der Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung (0,330**) und die Beachtung der Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen (0,384**), die letztlich auf die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung einwirken (vgl. Kap. 5.3.4.6).

- Auf eine angemessene Gestaltung des Projektmanagements ist zu achten, da negative Projekterfahrungen Widerstände wecken (Index: 0,419**). Sind die Projekterfahrungen unberührt von der Projektorganisation (vgl. Kap. 5.2.4.2), ist ein von der Linie losgelöstes Projektmanagement vermeintlich widerstandshemmend (3,07 vs. 3,42*). Das gilt ebenso für eine geschickte Projektgruppenzusammensetzung (0,417**) und die Umsetzung der Projektergebnisse (-0,357**), wobei nicht eindeutig zu bestimmen ist, ob Widerstände der Projektrealisierung entgegenstehen oder eine unzureichende Projektumsetzung Widerstände schürt (vgl. Kap. 5.2.5).

Die Elemente eines partizipativen Reformmanagements entscheiden über die Qualität der Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft¹¹⁰¹ sowie zwischen dieser und Verwaltungsführung¹¹⁰² (vgl. Kap. 5.3.6.2) und damit letztlich über die Beachtung der politischen Interessen im Reformprozess (vgl. Kap. 5.3.6.4). Zwistigkeiten auf der politischen Ebene sind Widerständen zuträglich, was das Datenmaterial belegt: Je besser die Zusammenarbeit gelingt, desto besser werden politische Interessen (0,368**) berücksichtigt. Widerstände sind folglich geringer.

¹¹⁰⁰ Die Intensivierung des Beratereinsatzes - unabhängig von der Qualität der Berater und deren Ansätze - zu einem geringeren Widerstandsniveau bei (0,290*). Hinsichtlich der Qualifizierung fördern frühzeitige (Mitarbeiter 0,042; Politik 0,360*; gesamt 0,253*), breit angelegte (-0,324**; -0,027; -0,265**) Qualifizierungsmaßnahmen, die einen geringen Qualifizierungsbedarf in personaler (-0,374**) und thematischer Hinsicht (-0,286**) nach sich ziehen sowie durch eine hohe Intensität auf diversen Themenfeldern (0,281**) gekennzeichnet sind, ein geringeres Widerstandsniveau.

¹¹⁰¹ Index zu Beginn: 0,299*; Index heute: 0,513**; Index der Veränderung: -0,319*; Vertrauen: 0,382**; Konsens: 0,333**

¹¹⁰² Vertrauen: 0,418**; Konsens: 0,420**

Die Ausführungen machen deutlich, dass Widerstände durch weitsichtiges Handeln reduziert werden können, wie auch der Fehlerindexe anzeigt (vgl. Kap. 5.8). Je mehr Fehler während der Reform selbst verschuldet werden, desto stärker sind die Widerstände (-0,405**).

*Ursachen der Widerstände: Ausgangsbedingungen und exogene Faktoren*¹¹⁰³ (Nr. 7 - 5 / 8 / 13)

Fernerhin können Widerstände unmittelbar durch die Ausgangsbedingungen - Akteurskonstellation, Organisationskultur und Mehrheitsverhältnisse - bestimmt sein.

- Je offener verwaltungsinterne Akteure (Ausnahme: Bürgermeister, Minderheitsfraktion und Personalvertretung) der Reform zu Beginn gegenüberstehen, desto geringer sind Widerstände. Stark sind die Korrelation mit der Mehrheitsfraktion (0,345**) und den Führungskräften (0,338**). Eine Reformkoalition (Indexe), v. a. der verwaltungsinternen Akteure (0,438**), vermeidet Widerstände.
- Eine stark in den bürokratischen Manifesten verwurzelte Organisationskultur¹¹⁰⁴ ist eine ungünstige Voraussetzung für eine reibungslose Reform. Je stärker traditionelle (0,182*) und neue (0,197**) Werte, je weniger Misstrauen (-0,204**) zu Reformbeginn gelebt werden, desto schwächer sind Widerstände. Für die Organisationskultur zum Zeitpunkt der Befragung gilt das nicht. Vielmehr gehen der Aufbau von traditionellen (0,198**) und neuen (0,328**) Werten sowie der Abbau von Misstrauen (-0,366**) mit geringeren Widerständen einher. Da auf Widerstände und Organisationskultur vermeintlich die gleichen Parameter einwirken, können Widerstände als Ausdruck eines nicht gelingenden Kulturwandels begriffen werden (vgl. auch Kap. 6.3.4.2).
- Weder die Übereinstimmung von Rats- und Bürgermeistermehrheit noch die Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft beeinflussen das Widerstandsniveau in der allgemeinen Betrachtung unmittelbar¹¹⁰⁵. Die Widerstände fallen gleichwohl v. a. bei heutigen Koalitionsmehrheiten geringer aus als bei absoluten Mehrheiten (2,94 vs. 3,55).

In der akteursbezogenen Betrachtung unterscheiden sich die Wertungen hinsichtlich der Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit kaum. Das gilt für die Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft nicht. Minderheitsfraktionsvorsitzende beklagen anders als Mehrheitsfraktionsführer intensive Widerstände, wenn in der Vertretungskörperschaft eine absolute Mehrheit agiert (Befragungszeitpunkt: 3,14 vs. 4,14*). Insofern spiegeln sich die im Kontext der Mehrheitsverhältnisse identifizierten Einflüsse auf die Partizipation der politischen Akteure (vgl. Kap. 5.4.3.2.2) unmittelbar in der Bewertung der Widerstände wider: Kohabitationen sind einem partizipativen, konfliktfreien Reformprozess nicht abträglich. Das Gegenteil gilt für absolute Mehrheiten aus Sicht der Minderheitsfraktionsvorsitzenden.

*Ursachen der Widerstände: Mangelnde Unterstützung des Staates*¹¹⁰⁶ (Nr. 7 - 13)

Die Bewertung des Rechtsrahmens (vgl. Kap. 5.4.2.1, 5.4.4.1) und die Staatsunterstützung korrelieren nicht signifikant mit dem Widerstandsniveau.

¹¹⁰³ Die nachstehenden Auswertungen befinden sich in Anhang#Widerstände und Anhang#Mehrheiten_1.

¹¹⁰⁴ Zum Zusammenhang von Widerständen, Kulturwandel und heutiger Organisationskultur (vgl. Kap. 6.2.2)

¹¹⁰⁵ Zu vermuteten mittelbaren Einflüssen (vgl. Kap. 5.3.6, 5.4.3.2)

¹¹⁰⁶ Vgl. Anhang#RHindernisse_Widerstände

Ursachen der Widerstände: Reforminstrumente (Nr. 7 - 2)

- Einführung¹¹⁰⁷ (vgl. Anhang#Widerstände)

Die Implementierungsindexte korrelieren signifikant negativ mit dem Widerstandsniveau (-0,211** / 0,208**). Umso geringer das Widerstandsniveau ist, desto mehr Reformbausteine sind implementiert. Widerstände sind signifikant schwächer, wenn Aufgabenkritik (Ja 2,84 vs. Nein 3,27*), Ziele (2,95 vs. 3,41**), Zielvereinbarungen (2,91 vs. 3,21*), Dezentralisierung¹¹⁰⁸ (2,94 vs. 3,28*), SU-Elemente¹¹⁰⁹ (2,96 vs. 3,46*), ein Anreizsystem im Verwaltungsalltag (2,30 vs. 3,30**) und Mitarbeitergespräche (3,03 vs. 3,70*) realisiert sind. Die Instrumenteneinführung geht mit Ausnahme des Insourcings (3,29 vs. 2,76*), der Umstellung der Haushaltsaufstellung, des Ratsinformationssystems und der Reorganisation¹¹¹⁰ stets mit einem schwächeren Widerstandsniveau einher. Das trifft auch auf die Definition von Produkten zu (3,13 vs. 2,73*), die jedoch bei Nennung von Zielen ein signifikant geringeres Widerstandsniveau ausweisen. Womöglich werden die Nachteile eines isolierten, den Aufwand nicht gerecht werdenden Produktansatzes deutlich (vgl. Kap. 4.6.1).

Insgesamt können Widerstände also nicht per se mit der Instrumenteneinführung in Verbindung gebracht werden. Sogar Reformbausteine, mit deren Einführung Widerstände assoziiert sind, sind mit einem schwächeren Widerstandsniveau verbunden. Vermutlich ist diese Beobachtung eine mittelbare Folge des Reformmanagements, das zum einen dazu beiträgt, Widerstände zu vermeiden, zum anderen die Instrumenteneinführung unterstützt.

- Gestaltung der Reformmaßnahmen

Darüber hinaus sind die konkrete Gestaltung der Reformmaßnahmen sowie deren Wirkungen für das Widerstandsniveau z. T. ausschlaggebend. Deutlich wird dies bei der Leitbildformulierung (0,346**), der Zielformulierung¹¹¹¹ (0,377**), der Gestaltung der Zielvereinbarungen (0,270*) und der Aufgabenkritik (0,311*) sowie den SU-Erfahrungen (Index: 0,208*).

Die Wettbewerbs- und Auslagerungsstrategie korreliert nicht mit dem Widerstandsniveau. Eine Ausnahme ist die Beteiligung der Bürgerschaft an der Leistungserbringung: Umso intensiver Bürger eingebunden werden, desto geringer sind die Widerstände (0,301**).

- Folgen der Reformmaßnahmen (Nr. 7 - 4)

Negative Reformfolgen rufen Widerstände hervor. Das gilt sowohl für die Wettbewerbs- und Auslagerungspolitik¹¹¹² als auch für Veränderungen innerhalb der Organisation (Ausnahme: zentrifugale Kräfte).

¹¹⁰⁷ Es bestehen Parallelen zur Reformzielerreichung: Die Reformmaßnahmen, die mit einem geringeren Widerstandsniveau verbunden sind, ermöglichen eine bessere Reformzielerreichung (vgl. Kap. 8.1.4.5.3).

¹¹⁰⁸ Teilnehmer, die die Dezentralisierung ohne Steuerungsunterstützung anführen, schätzen das Widerstandsniveau signifikant höher ein (2,94 vs. 3,42; Sig. 0,080 bzw. 2,83 vs. 3,42*).

¹¹⁰⁹ In der ganzheitlichen Betrachtung der SU-Elemente sind die Bewertungsdifferenzen nicht signifikant. Gegenteiliges gilt für das operative Controlling (2,94 vs. 3,32*) und das Berichtswesen (2,92 vs. 3,33*).

¹¹¹⁰ Das Widerstandsniveau ist bei strittigen Maßnahmen wie der Reduzierung der Leitungsstellen oder der Neuausschreibung der Führungspositionen nicht erhöht. Von größerer Wichtigkeit ist vielmehr, dass die Reformmaßnahmen zu Ende gedacht werden. Gelingt es nicht, im Fall der Leitungsstellenreduzierung ehemalige Führungskräfte adäquat zu versorgen (0,379**) und nach Ausschreibungen Führungsstellen mit den richtigen Personen zu besetzen (0,367**), ist das Widerstandsniveau größer.

¹¹¹¹ Das Widerstandsniveau ist signifikant höher, wenn Zielkonflikte nicht im Dialog gelöst werden (3,20 vs. 2,20*).

¹¹¹² Monopolbildung (0,293**), Wissensverlust (0,333**), Verlust an Rechts- und Ordnungsmäßigkeit (0,210*), steigende Preise (0,205*)

Verbesserung des Führungsstils (0,400**), Reduzierung des Abstimmungs- und Koordinationsaufwandes (0,337**)

Ein weiteres Wirkungsfeld ist das Personal. Die Steigerung von Quereinstiegen aus der Privatwirtschaft (0,206*), der Leistungsorientierung (0,189*) und der Flexibilität (0,266**) korrelieren signifikant negativ mit dem Widerstandsniveau.

Folgen von Widerständen (Nr. 7 - 9)

Befragte, die einen Reformabbruch angeben (n = 11), stimmen Widerständen stärker zu (Reformabbruch 3,64 vs. kein Reformabbruch 3,03; Sig. 0,072). Werden neue Widerstände durch unpassende Gegenreaktionen erzeugt, steigt das Abbruchsrisiko (2,00 vs. 3,05*). Verheerend ist die Reduzierung der Beteiligung als Reaktion auf Widerstände: Diejenigen, die einen Reformabbruch bestätigen (n = 8), stimmen der Partizipationsreduzierung signifikant stärker zu (2,82 vs. 4,25**).

5.4.4.3 Zum Umgang mit Widerständen

5.4.4.3.1 Begegnung von Widerständen und Erfahrungen

Analyse der Ursachen von Widerständen

Ein „[...] konstruktiver Umgang mit Widerständen [...] ist einer der zentralen Erfolgsfaktoren beim Management von Veränderungen“ (Doppler/Lauterburg 2002: 323; siehe auch KGSt 2002c: 32; dies. 1997a: 22). Er leistet einen Beitrag zur Fortentwicklung des Reformvorhabens, denn Widerstandsabbau erzeugt positive Energie¹¹¹³ (vgl. Ewert u. a. 2001: 49; Bogumil/Kißler 1997c: 125), was jedoch voraussetzt, dass Widerstände ernst genommen und ihre Ursachen¹¹¹⁴ erkundet werden (vgl. u. a. Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 283 f., 291; Vahs 2003: 299; Fisch 2002b: 549, 584; Schreyögg 2003: 499). Überdies muss derjenige, der „[...] Widerstände beseitigen will, [...] Wege zu ihrer Beseitigung kennen“ (Müller-Stewens/Lechner 2003: 578). Insofern bedarf es zur Widerstandsvermeidung wie zur -eliminierung der Analyse der Quellen und Träger der Widerstände (vgl. Kap. 5.1.1) sowie eines darauf aufbauenden partizipativen, überlegten Ansatzes. Dann „[...] ist der Weg offen für das Aushandeln von Vorgehensweisen, die den Interessen der Betroffenen Rechnung tragen, ohne die Ziele [...] infrage zu stellen“ (Doppler/Lauterburg 2002: 328).

Veränderung der Beteiligungsintensität als Reaktion auf Widerstände

Die Überwindung von Widerständen ist unwahrscheinlich, wenn die Beteiligung der Akteure reduziert wird, weil in eine zu geringe Beteiligungsintensität eine wesentliche Ursache für Widerstände ist (vgl. Kap. 5.4.4.1.1, 5.4.4.2.2). Demnach würde der Partizipationsrückbau einen Teufelskreis aufbauen, Negativeffekte würden sich potenzieren.

Anreize / Sanktionen

Die Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der Verwaltungsreform sind gering. Die Empfehlung, sich notfalls von reformresistenten Akteuren zu trennen (vgl. Jetter 2004: 172), scheidet für den öffentlichen Sektor i. d. R. aus (vgl. Kap. 2.4.4). Aber nicht nur deshalb sollte sich der Fokus auf Anreize richten (vgl. Kap. 4.11.2). Sanktionen wirken auf Personen, die der Reform grundsätzlich nicht ablehnend gegenüber stehen, abschreckend. Sie verhindern die Entwicklung von Kreativität und Innovationen und blockieren den Kulturwandel. Die Stärkung der Reformallianz und die Vorteile einer breiten Beteiligung müssen im Mittelpunkt stehen (vgl. Kap. 5.3). Schließlich können Sanktionen

¹¹¹³ Laut Erfahrungen aus OECD-Reformstaaten gehen Widerstandsabbau und Ausbau der Reformkoalition Hand in Hand. Als Folge kamen bis zu 70% der Innovationen von der operativen Ebene (vgl. Budäus/Grüning 2005: 5 m. H. a. weitere Quellen).

¹¹¹⁴ Widerständen ist rechtzeitig zu begegnen, denn die Widerstandsdauer korreliert positiv mit den Widerstandsschäden (vgl. Fisch 2002b: 556). Überdies ist die spätere Umsetzung gefährdet (vgl. Thom/Ritz 2004: 126).

Widerstände verfestigen und die Position der Widerständler (z. B. Mitleid) stärken. Gleichwohl unterstreichen Sanktionen den Reformwillen und sind deshalb nicht gänzlich auszublenden.

Aufhebung von Widerständen

Das Widerstandsniveau kann durch die Intensivierung bzw. Nutzung der Maßnahmen, die die Widerstandsverhinderung unterstützen (vgl. Kap. 5.4.4.1.1), reduziert werden. Von einer gänzlichen Eliminierung von Widerständen ist jedoch nicht auszugehen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 160).

Neue Widerstände

Ungeeignete Reaktionen auf Widerstände - hierzu zählen primär unpassende Verfahren zur Widerstandsreduzierung (z. B. Sanktionen) oder eine Vernachlässigung¹¹¹⁵ der bisherigen Nicht-Widerständler - können neue (stärkere) Widerstände hervorrufen.

Hinweise auf Unzulänglichkeiten

Werden (Reform-)Handlungen als schädlich für die Organisation empfunden, wäre es unangemessen, nicht ablehnend darauf zu reagieren (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2003: 578). Deshalb sind diejenigen, die auf etwaige Missverhältnisse von Neuerungen aufmerksam machen, nicht mit Widerständlern gleichzusetzen (vgl. Kap. 5.4.4.1). Kritik und Diskussion sind insgesamt für den Reformprozess förderlich (vgl. Rienaß 1997: 217; Hauschildt/Salomo 2008: 175). Darüber hinaus bieten auch Widerständler wichtige Informationen für die Reformarbeit (vgl. Fisch 2008: 84).

5.4.4.3.2 Auswertung

Begegnung auf Widerstände (Frage 9.16.1)

Auf Widerstände wird häufiger mit einer Reduzierung (38,9%) als mit einer Steigerung (29,5%) der Beteiligung reagiert. V. a. wegen der vielerorts unzureichenden Partizipation (vgl. Kap. 5.3) ist der Beteiligungsrückbau prekär. Ferner bestätigt die große Mehrheit einen ausgewogenen Mix aus Anreizen und Sanktionen (60,0%). Die jeweiligen Pole stehen sich gleichgewichtig gegenüber. Bedenklich ist dagegen, dass nur rund ein Drittel der Akteure eine Ursachenanalyse anführt, womit Potenziale für die „Widerstandsbekämpfung“ unerschlossen bleiben (vgl. Abb. 5-57).

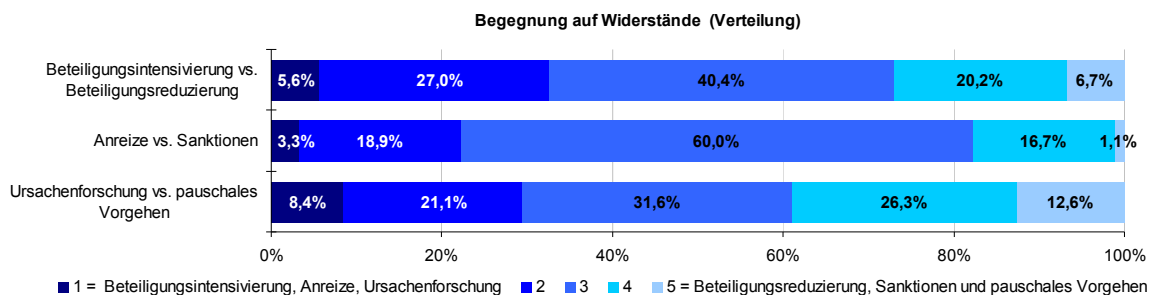


Abb. 5-57: Begegnung auf Widerstände

Die Akteursvariable steht mit der Analyse der Ursachen von Widerständen (0,319*) und der Beteiligungsanpassung (0,343*) in statistisch signifikanten Beziehungen. Personalratsvorsitzende bewerten die Reaktion auf Widerstände durchweg kritischer als Reformbeauftragte (vgl. Tab. 5-57).

¹¹¹⁵ Vgl. dazu Fisch 2002b: 582; Schäfer 2005: 37 ff.

Begegnung auf Widerstände	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ursachenforschung (1) vs. pauschales Vorgehen (5)	95	3,14	0,319*				3,43	2,76	-0,216*	3,45	3,06	2,73	2,92	3,25	0,154	3,13	3,25
Anreize (1) vs. Sanktionen (5)	90	2,93	0,213				3,04	2,79	-0,008	3,08	3,00	2,80	2,92	2,50	0,241	2,93	3,00
Beteiligungsintensivierung (1) vs. Beteiligungsreduzierung (5)	89	2,96	0,343*				3,22	2,62	-0,137	3,95	3,63	3,41	3,00	4,33	0,376**	2,88	3,75

Tab. 5-57: Begegnung auf Widerstände

Die Stadtgröße korreliert signifikant negativ mit der Ursachenforschung bei Widerständen (-0,216*). Die anderen Items sind von der Stadtgröße kaum beeinflusst.

Im OW-Vergleich fällt auf, dass ostdeutsche Vertreter (n = 8; 5 Personalratsvorsitzende) häufiger eine Beteiligungsreduzierung als Widerstandsreaktion beklagen (0,376**; 2,88 vs. 3,75).

Erfahrungen mit der Widerstandsbegegnung (Frage 9.16.2)

Ein genauerer Blick auf vermeintliche Widerstände ist lohnend, denn Zweidrittel der Reformakteure führen an, dass Widerstände i. w. S. auf Unzulänglichkeiten im Modernisierungsgeschehen aufmerksam machen (vgl. Abb. 5-58). Der vollständige Abbau von Widerständen gelingt allerdings nicht (1,1%), weshalb die Widerstandsvermeidung von Beginn an im Fokus stehen sollte. Statt eines Widerstandsabbaus beklagen mehr Befragte das Aufkommen neuer Widerstände (33,3%).

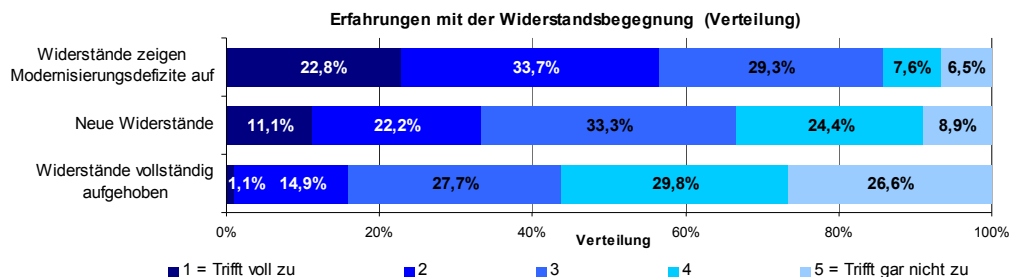


Abb. 5-58: Erfahrungen mit der Widerstandsbegegnung

Abermals urteilen Personalratsvorsitzende kritischer als Reformbeauftragte (vgl. Tab. 5-58). Erstgenannte verweisen v. a. darauf, dass die Reaktionen auf die Widerstände nicht erfolgreich waren (3,91 vs. 3,34) und neue Widerstände weckten (2,73 vs. 3,31).

Erfahrungen mit der Widerstandsbegegnung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Widerstände völlig aufgehoben	94	3,66	0,302				3,91	3,34	-0,246*	3,95	3,63	3,41	3,00	4,33	0,184	3,60	4,25
Neue Widerstände	90	2,98	0,337*				2,73	3,31	0,007	3,00	2,81	3,00	3,00	3,33	0,165	3,02	2,50
Widerstände zeigen Modernisierungsschwächen auf	92	2,41	0,187				2,45	2,37	-0,174	2,65	2,38	2,14	2,36	1,67	0,146	2,42	3,38

Tab. 5-58: Erfahrungen mit der Widerstandsbegegnung

Der Abbau von Widerständen gelingt mit zunehmender Stadtgröße besser (-0,246*). Ostdeutsche Teilnehmer (n = 8) äußern sich zu allen Items erheblich kritischer, sie schließen einen vollständigen Widerstandsabbau aus.

Weitere Erkenntnisse (vgl. Anhang#Widerstände) (Nr. 7 - 7)

Die Bedeutung der Vermeidung von Widerständen bestätigt sich: Je höher das Widerstandsniveau, desto häufiger wird auf eine Ursachenanalyse verzichtet (0,312*), Sanktionen Anreizen vorgezogen (0,253*) und die Beteiligung reduziert (0,355**). Deshalb verwundert es nicht, dass bei ausgeprägten Widerständen der Erfolg der Gegenmaßnahmen geringer ist (0,483**) und vermehrt neue Widerstände aufkommen (-0,465**).

Die Erkundung der Widerstandsursachen stellt sich als der bessere Weg als ein pauschales, zielloses Vorgehen heraus. Der Abbau von Widerständen wird nämlich eingehender geleistet (0,562**), neue Widerstände kommen weniger auf (-0,277**). Des Weiteren empfiehlt sich der Ausbau der Beteiligung und die Installierung von Anreizen, weil dann Widerstände abgebaut (0,498** / 0,433**) werden können, ohne gleichzeitig neue zu wecken (-0,293** / -0,370**).

5.5 Bedeutung der personellen Konstellation

Ging die KGSt (1993: 25 f.) bei der Vorstellung des NSM davon aus, dass alle Reformakteure von den Neuerungen profitieren und demnach dem Reformvorhaben aufgeschlossen sind, sprach hierfür auch der zumindest zu Reformbeginn objektiv¹¹¹⁶ erhebliche Reformbedarf. Da mit der Verwaltungsreform jedoch nicht die ultimative Überlebensfrage - einzelne Leistungen oder Einheiten sind durchaus mit der Auflösung oder Privatisierung konfrontiert - verbunden ist und in der Verwaltung starke Beharrungskräfte herrschen, ist von der Bildung einer breiten Reformfront nicht ohne Weiteres auszugehen (vgl. Kap. 2.4.4, 5.4.4). Damit steht die Reform unter keinem guten Stern, da Studien und internationale Erfahrungen bereits nachwiesen, dass das „Wollen“ der Reformakteure einen wesentlichen Erfolgsfaktor darstellt (vgl. Speier-Werner 2006: 228, 305; Budäus 2006: 181).

Reformkoalition

Die Verwaltungsreform ist von der kommunalen Akteurskonstellation abhängig. Sie „[...] muss von allen Gruppen mitgetragen werden, wenn sie Erfolg haben soll“ (KGSt 1996a: 9; siehe dazu auch dies. 1993: 27; Bogumil u. a. 2007: 315). Die Reformkoalition kann als „zeitlich begrenztes Zweckbündnis“ (Schirmer 2003: 25) aufgefasst werden, das „[...] die Verwaltungsbeschäftigten ebenso umfasst wie die Kommunalpolitiker [...]“ (Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 257). Wegen der Stellung der Kommunen im Verfassungssystem (vgl. Kap. 2.1) und exogener Einflüsse der Staatsebenen auf den Reformprozess (vgl. Kap. 5.4.2, 5.4.3) überzeugt das Argument, auch staatliche und außerstaatliche Akteure einzubeziehen (vgl. Clasen u. a. 1996: 19). Anzustreben ist eine breite Reformkoalition, die sich Widerständen entgegenstellt (vgl. ebd.: 80; Holzrichter 1998: 176) sowie den parteipolitischen Wettbewerb und verwaltungsinterne Auseinandersetzungen ausblendet (vgl. Bogumil/Kiessler 1997c: 126). Durch eine Reformkoalition werden unterschiedliche Interessen berücksichtigt, die Chance auf ein Innovationsspiel vergrößert (vgl. dies. 1998b: 144), der organisatorische Wandel durchgesetzt (vgl. Schirmer 2003: 25), Reformhindernisse überwunden¹¹¹⁷, der Reformprozess auch materiell unterstützt sowie die Aussichten auf Erreichung der Reformziele verbessert (vgl. exemplarisch ebd.: 34; Vahs/Leiser 2004: 59). Die Reformkoalition mindert die Gefahr des Reformabbruchs (vgl. Speier-Werner 2006: 90), die sehr ausgeprägt ist, wenn die Reform von einer (gewählten) Person¹¹¹⁸ maßgeblich getragen wird (vgl. Banner 2001a: 290 f.), und ermöglicht einen wahlunabhängigen Reformfortgang. Daher sollten die Bestrebungen intensiv sein, die Reformkoalition zu wahren¹¹¹⁹.

¹¹¹⁶ Vgl. dazu Kap. 3.1, 3.2

¹¹¹⁷ Vgl. Kap. 5.4.4.1.1

¹¹¹⁸ In bspw. Passau (vgl. Löffler 2003a: 244; Schedler/Proeller 2002: 3), Duisburg (vgl. Beyer 2000: 174), Osnabrück (vgl. Brüggemeier 1998: 161 f.), Offenburg (vgl. Bogumil u. a. 2007: 261 f., 267) und Detmold (vgl. ebd.: 176 f.) wirkten Bürgermeisterwechsel hinderlich, in Schwerin förderlich (vgl. ebd.: 219).

¹¹¹⁹ Die anfänglichen Rollen der Reformakteure hängen von Erfahrungen im Reformvorfeld ab (vgl. auch Vahs 2003: 292 ff.). Erfolgreiche frühere Reformen erhöhen die Erfolgsaussichten (vgl. Speier-Werner 2006: 139, 155; Tondorf/Bahn-müller/Klages 2002: 60, 101; Fisch 2002b: 570; Beck/Fisch 2009: 130). Insofern gehen wahrscheinlich auch von der

Größe und Breite¹¹²⁰ der Reformkoalition sind erfolgsentscheidend (vgl. Clasen u. a. 1996: 74), wobei es immer wieder Akteure geben wird, die die Reform nicht mittragen (vgl. KGSt 1997b: 29). Neben der Anzahl der Unterstützer ist deren Überzeugungskraft und Machtausstattung maßgeblich (vgl. Schirmer 2003: 23 m. H. a. weitere Quellen; Speier-Werner 2006: 50, 53). Die Machtpromotoren müssen als Reformbefürworter gewonnen bzw. erhalten werden (vgl. Schedler 1996: 257). Wegen der fehlenden Exit-Option ist ferner auf die Motivation der Fach-¹¹²¹ (vgl. Fisch 2002b: 555) und „Sozialpromotoren“ (vgl. Kap. 5.2.2.1) ein besonderes Augenmerk zu richten.

Trotz bzw. wegen der Notwendigkeit der Bildung einer Reformkoalition ist die „Verwaltungsmodernisierung [...] personen- und akteursabhängig“ (Bogumil/Kißler 1997c: 131; siehe auch Bogumil 1998: 134; Srocke 2002: 97). Die Bildung einer Reformkoalition¹¹²² ist nämlich in der Praxis das eigentliche Problem (vgl. Bogumil 1998: 136 f.). Deshalb hat die Verwaltungsführung einen herausragenden Stellenwert: Nur sie scheint in der Lage, eine Reformkoalition zu initiieren (siehe auch Vahs 2003: 310) und „[...] Modernisierungshindernisse, sogar die den Kommunalpolitikern nachgesagte Veränderungsunlust [zu überwinden]“ (Banner 2006: 254).

5.5.1 Rollen der Reformakteure und Entwicklung der Reformbereitschaft

Verwaltungsführung: Bürgermeister, Dezernenten / Beigeordnete

Generell gilt: Umso höher die Position in der Hierarchie, desto größer ist der Einfluss der Akteure auf den Reformerfolg (vgl. Speier-Werner 2006: 147). Bisherige Erfahrungen veranschaulichen, dass „[...] die Chancen für den Erfolg von Veränderungen umso höher sind, je unmissverständlicher die Organisationsleitung [...] hinter den Veränderungsvorhaben steht“ (Fisch 2002b: 547; ähnlich Jetter 2004: 169; KGSt 1993: 28; Vahs 2003: 361; Krüger/Petry 2005: 759; Damkowski/Precht 1998b: 477; Beck/Fisch 2009: 123). Aufgrund dessen, wegen des i. d. R. fehlenden Reformzwangs (vgl. Kap. 2.4.3) und ihres Einflusses auf die Bildung einer Reformkoalition (vgl. Kap. 5.5) hat die Verwaltungsführung eine herausragende Bedeutung. Sie stellt Ressourcen bereit, gibt die Umsetzung von Projektergebnisse¹¹²³ frei oder räumt Handlungsspielräume ein (vgl. An-

empfohlenen Trennung von Verwaltungsreform und (kurzfristiger) Haushaltskonsolidierung (vgl. auch Bogumil/Kuhlmann 2004: 59; Reinermann 2000: 131; Oppen/Wegener 1997: 171) negative Effekte aus. Im Vorfeld aktueller Reformen bietet sich daher eine Analyse vorheriger Veränderungen an, um begangene Fehler nicht zu wiederholen und das Vertrauen der Akteure (zurück) zu gewinnen (vgl. Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 287). Da diese Sachverhalte in der vorliegenden Studie ausgeblendet werden, ist die anfängliche Reformbereitschaft eine unabhängige Variable.

Die Reformbereitschaft ist nicht statisch. Sie verändert sich entsprechend den Reformrahmenbedingungen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 160; English/Fisch 1999: 156) und ist insofern sowohl als abhängige als auch als unabhängige Variable zu sehen.

¹¹²⁰ Die Haltung der Akteure gegenüber der Reform hängt von unterschiedlichen Aspekten ab (vgl. Kap. 5.4.4.1.). Akteursübergreifend gelten ca. 20% der Organisationsmitglieder als innovationsfreudig, 20% als Gegner und 60% als unentschlossen (vgl. Fisch 2002b: 548 f.; ähnlich auch Schäfer 2005: 36). Ähnlich geht Klages (1997a: 152) davon aus, dass insgesamt bis zu 80% für die Reform motiviert werden können. Die Unentschlossenen richten sich an der stärksten Akteursgruppe aus (vgl. Schirmer 2003: 24), sie können überzeugt werden (vgl. auch Bäumler 1997: 81).

¹¹²¹ Es ist „[...] grundsätzlich immer empfehlenswert, die unterschiedlichen Promotorenrollen auch personell unterschiedlich zu besetzen, denn so können Rollenkonflikte und damit negative Beeinträchtigungen der Veränderungsprozesses vermieden werden“ (Kaune 2004a: 22).

¹¹²² Koalitionen haben diverse Voraussetzungen und Merkmale (vgl. Schirmer 2003: 24 f.), die im Rahmen der kommunalen Verwaltungsreform nicht (permanent) vollends erfüllt sind (vgl. dazu auch Kap. 5.4.4.1.2). Hierzu zählt u. a., dass das politische System keine Belohnungen für eine erfolgreiche Verwaltungsreform bereit hält (vgl. Banner 2001b: 27). Siehe dazu auch FN 1118

¹¹²³ Vgl. dazu Kap. 5.2.5

dersch/Belzer 2005: 190 f.; Hopp/Göbel 2004: 179; Doppler/Lauterburg 2002: 157). Ferner ist sie für die Gewinnung von Partnern sowie für die Abwehr von Widerständen (vgl. Bals/Hack 2002: 14; Christensen/Stevenson/Marx 2006: 27 f.) und negativen Folgen für die Verwaltungskultur (vgl. Wagner 2006: 226) essenziell. „Dies ergibt sich [u. a. aus der] der Gewohnheit der Mitarbeiter, sich bei Veränderungen am Verhalten der Führung zu orientieren“ (Bals/Hack 2002: 7; ähnlich Doppler/Lauterburg 2002: 160; Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 290), denn „[der] wirksamste Weg, die Einstellungen und das Verhalten von Menschen in Organisationen zu beeinflussen, besteht darin, bestimmte Normen und Werte [...] modellhaft vorzuleben“ (Doppler/Lauterburg 2002: 461). Herrscht dagegen Streit in der Führungsriege¹¹²⁴, „[...] ist es schwer, Sinnstiftung nach unten weiterzugeben“ (Bogumil/Kißler 1997c: 123). Daher bedeutet Change Management „[...] für die betroffenen Entscheidungsträger immer zu aller erst Selbstveränderung [...]“ (Wimmer 2003: Sp. 1313).

In der Praxis hat die Verwaltungsführung eine dominante Rolle. „Anstöße zu grundlegenden Strukturreformen [...] gehen fast ausnahmslos von den Verwaltungsführungen aus“ (Banner 2006: 258; siehe dazu auch Fiedler 2005: 481). V. a. der Verwaltungschef¹¹²⁵ ist ein Reforminitiator und Erfolgsfaktor für eine ganzheitliche NSM-Einführung (vgl. Banner 2001b: 26; Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 234 f.), da er über die Organisationshoheit, Expertenmacht und einen Informationsvorsprung verfügt (vgl. Reiners 2003: 25). Gegen seinen Willen „[...] ist folglich keine Reform zu machen“ (Bogumil u. a. 2007: 106). Bürgermeister stehen der Reform i. d. R. positiv gegenüber, was auch auf die Steigerung der Bürgerorientierung aus Wiederwahlinteressen¹¹²⁶ zurückzuführen ist (vgl. u. a. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2004: 68; von Arnim 1993: 79).

Fach- und Querschnittsdezernenten als Mitglieder der Verwaltungsführung gelten ebenso als einflussreich. Sie sind in das kommunalpolitische Entscheidungsnetz eingebunden. Das gilt v. a. für Beigeordnete der Querschnittsbereiche (vgl. dazu Kap. 3.1.3), die vielerorts im Reformprozess eine Hauptrolle einnehmen (vgl. u. a. Fiedler 2005: 485; Richter 1997: 51). Damit versuchen sie jedoch nicht selten, sich Kompetenzen in der modernisierten Verwaltung zu sichern¹¹²⁷ (vgl. Göbel 1997: 17; Holzrichter 1998: 175). Die Haltung der Fachdezernenten ist nicht zuletzt wegen ihrer zahlenmäßigen Überlegenheit erfolgsentscheidend. Sie stellen in einem breit angelegten Reformprozess den Großteil der Projektbeteiligten. Allerdings stehen die Vertreter der Fachämter der Reform nicht immer offen gegenüber (vgl. Bogumil u. a. 2007: 106; Brunner-Salten 2003: 150).

Politik (Mehrheits- und Minderheitsparteien)

Ogbleich die Rollen der Ratsparteien - die Mehrheitsfraktion unterstützt das Vorhaben eher als die Minderheitsfraktion (vgl. Kap. 5.3.6.2), umgekehrt verhält es sich hinsichtlich der Vorbehalte (vgl. Frischmuth 2001b: 90; Tondorf/Bahnmler/Klages 2002: 103) - für den Reformprozess entscheidend sind, werden sie dieser Bedeutung in der Praxis oftmals nicht gerecht (vgl. Kap. 5.3.6). Sie

¹¹²⁴ Mehrheitsverhältnisse (vgl. Kap. 5.4.3.2) und Kommunalverfassung (vgl. Kap. 2.2) nehmen u. U. Einfluss auf die Haltung der Reformakteure, die überdies im Zusammenhang mit Widerständen betrachtet wird (vgl. Kap. 5.4.4.2.2).

¹¹²⁵ In den Ländern der ehem. Norddeutschen Kommunalverfassung war häufig, je nach Reformbeginn, der (Ober-)Stadtdirektor als Verwaltungschef ein wichtiger Reformakteur (vgl. Kap. 2.2.1). Ihm kam die skizzierte Bedeutung der Verwaltungsführung zu. Bogumil/Kißler (1998d: 64) bezeichnen ihn als zentralen Promotor, was bspw. die Dortmunder (vgl. Vattes 1998: 133), Detmolder (vgl. Hibbeler 2006: 172) oder Hertener (vgl. Pröhl 1998: 168) Reform zeigen.

¹¹²⁶ Mit Einführung der Direktwahl legen NRWs Bürgermeister mehr Wert auf Bürgernähe (vgl. Bogumil/Holtkamp 2000: 43 f.), die zuvor in der Beziehung von Verwaltungschef (Stadtdirektor) und Bürgern u. U. weniger ausgeprägt war (vgl. Holtkamp 2006: 186, 191 ff.; ders. 2010: 183). Dies fördert Konflikte mit der Vertretungskörperschaft (vgl. Kap. 5.4.4.1.2).

¹¹²⁷ Damit können auch Nachteile verbunden sein (vgl. Kap. 5.2.1.2, 5.2.3).

sind nur in Ausnahmen (Mit-)Reforminitiator¹¹²⁸ (vgl. Beyer 2000: 176) und haben vielerorts kein Interesse an der Reform (vgl. Kap. 5.3.6.1). Ihre (daraus resultierende) unzureichende Beteiligung am Reformgeschehen verunmöglicht ihr, Einfluss auf den Reformverlauf zu nehmen. Das Risiko einer reinen Binnenmodernisierung ohne einen grundlegenden Wandel des Verwaltungshandelns steigt (vgl. Speier-Werner 2006: 147). Vor diesem Hintergrund sind die Reformvorbehalte der Ratsmitglieder¹¹²⁹ nachvollziehbar (vgl. Kap. 5.4.4.1.2). Letztlich wird die Chance vertan, das Lager der Reformbefürworter zu stärken (vgl. Speier-Werner 2006: 107; Mauch 1998: 52).

Führungskräfte / Mittleres Management

Führungskräfte waren in der Vergangenheit nur selten Reforminitiatoren. Dennoch ist ihre Haltung für den Reform Erfolg essenziell (vgl. u. a. Speier-Werner 2006: 146; KGSt 1997a: 22), weshalb es gerechtfertigt sein kann, sie als erste für den Reformprozess zu werben (vgl. Töpfer 2000a: 44; Beck/Fisch 2009: 123). Führungskräfte gelten als „Vetospieler“ (Fisch 2002b: 548) und verfügen über eine außerordentliche Widerstandsmacht¹¹³⁰ (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 207). Dies resultiert erstens aus der unzureichenden Exit-Option (vgl. Kap. 2.4.4) und zweitens aus ihrer Aufsichtsfunktion gegenüber Mitarbeitern (vgl. Bogumil 2001c: 73). Führungskräfte haben dadurch unmittelbaren Einfluss auf das Engagement der Mitarbeiter (vgl. ebd.: 68; Speier-Werner 2006: 53; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 45). Ist ihre Einstellung für die Nutzung der neuen Steuerungsinstrumente entscheidend (vgl. Kap. 4.16.2.1), können Führungskräfte¹¹³¹ bereits im Reformprozess eine zentrale Hürde für Beteiligungsprozesse sein (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 138). Lehnen sie die Reform ab oder werden sie ihrer angedachten Rolle nicht gerecht, nehmen Partizipationsprozesse Schaden, die Mitarbeiterbeteiligung leidet (vgl. Rosemann/Gleser 1999: 134). In der Folge droht die Reform zu scheitern (vgl. Holzrichter/Lappé 1998: 464). Ursächlich hierfür ist drittens auch der Multiplikationseffekt der Führungskräfte (vgl. Schäfer 2005: 13 f.). Führungskräfte werden nämlich „[...] in der Rolle und ihrem Verhalten von den Mitarbeitern beobachtet [...]“ (KGSt 2002c: 28). Reformkritische Führungskräfte versuchen ihre Mitarbeiter zu beeinflussen (vgl. Mauch 1998: 52; Speier-Werner 2006: 216 f.). Insofern ist es erfolgsrelevant, dass Führungskräfte die angestrebten Werte vor- und somit den Veränderungsprozess beleben (vgl. u. a. Bruhn/Reichwald 2005: 133 f.; Kieser/Walgenbach 2003: 131). Viertens verfügen sie „[...] über Ressourcen, die [...] wertvoll, knapp und kurzfristig unverzichtbar sind [...]“ (Schirmer 2003: 37). „Ihre intimen Kenntnisse über Schnittstellen, Verbindungen oder Abhängigkeiten machen sie zu wichtigen Wissensträgern [...]“ (Göbel 1997: 19; siehe auch Dollenbacher 1995: 354 m. H. a. Frey 1994). Somit führt ihre Beteiligung „[...] zu einer höheren Güte der Veränderungsentscheidung [...]“ (Beyer 2000: 93) und beeinflusst die Einführung neuralgischer Reforminstrumente (vgl. Fiedler 2005: 486).

Mitarbeiter

Veränderungsbereitschaft und -motivation der Mitarbeiter sind wichtige Erfolgskriterien¹¹³² des Reformprozesses (vgl. u. a. KGSt 1997b: 27; Stöbe-Blossey 2005: 281). „Die grundlegende These

¹¹²⁸ Die Verabschiedung eines Grundsatzprogramms ist nicht mit der Initiatorenrolle zu verwechseln (vgl. Kap. 5.3.6.1.2), was eine Erklärung dafür sein mag, dass laut VEKA-Umfrage jedes vierte Ratsmitglied den Rat als alleinigen Reforminitiator ansieht (vgl. Möltgen 2001: 144 m. H. a. Stöbe-Blossey 1999).

¹¹²⁹ In der Untersuchung von Weiß (2002: 78) bezeichnen sich die Ratsmitglieder selbst am häufigsten als Akteure mit Vorbehalten. In der VEKA-Studie stehen Ratsmitglieder der Verwaltungsreform je zur Hälfte positiv bzw. skeptisch gegenüber (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 26 f.).

¹¹³⁰ Vgl. Kap. 5.4.4.2.2

¹¹³¹ Die Reform greift in Status- und Karriereentwicklungen ein (vgl. Kap. 5.4.4.1.1), sodass Führungskräfte häufig einen Konflikt zwischen ihren persönlichen Zielen und den Zielen der Modernisierung austragen (vgl. Schirmer 2003: 37). Deshalb werden sie z. T. nicht ihrer Rolle im Veränderungsprozess gerecht (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 204).

¹¹³² Vgl. dazu auch Kap. 5.3.4, 8

lautet, dass eine Verwaltung, die Mitarbeiter [...] nachhaltig für die Reform gewinnen kann, auch die Reform gewinnt“ (Klages 1997a: 152). Hierzu bedarf es geeigneter Partizipationsprozesse (vgl. Kap. 5.3.4), die dazu beitragen, dass Mitarbeiter¹¹³³ von Veränderungen profitieren (vgl. Bogumil 1998: 140) und Vorbehalte aufgeben. Angesichts des Stellenwertes der Mitarbeiterorientierung und der Haushaltskonsolidierung ist dies jedoch zumeist schwierig (vgl. Kap. 3.3.1, 3.3.2). Fernerhin dämpfen die (tlw. damit verbundenen) Reformrahmenbedingungen den Reformenthusiasmus der Mitarbeiter (vgl. Kap. 5.4.4.1, 5.8.1), die traditionelle Verwaltungskultur ist nicht reformförderlich (vgl. Kap. 6). Daraus resultiert, dass zum einen Mitarbeiter zumeist nicht Modernisierungspromotoren sind (vgl. auch Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 71; Simon 1998: 44), zumal ihnen es an formalen Kompetenzen mangelt, zum anderen ihre Reformbereitschaft nachlässt¹¹³⁴.

Beschäftigtenvertretung¹¹³⁵

Unter den Beschäftigtenvertretern sticht v. a. die Personalvertretung hervor, die in jedem Reformprozess eine aktive und kooperative Rolle spielen sollte (siehe auch Reichard 1997b: 655). Ihre Beteiligung ist in den allermeisten Reformangelegenheiten unabdingbar (siehe auch Schäfer 2005: 78 f.), sodass sie allumfassend einzubeziehen ist (vgl. Kap. 5.2.2.2). Dadurch kann sie Einfluss auf die Reformresultate und letztlich auf die Haltung der Mitarbeiter nehmen. Sie übernimmt dann Mitverantwortung für den Reformausgang (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 67 f.). Sind Konzepte jedoch unter Missachtung der Mitarbeiterinteressen vorbestimmt und/oder auf Konsolidierung und Personalabbau fixiert, ist ihre Ablehnung vorprogrammiert (vgl. Sprung-Scheffler 1997: 154), was schließlich eine Abkehr von einer u. U. anfänglich aufgeschlossenen Haltung zur Folge hat.

Ogbleich die Personalvertretung wegen negativer Folgewirkungen nur selten aus dem Reformprozess aussteigt (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 70; Bogumil u. a. 2007: 109), wird sie überwiegend den Modernisierungsgegnern - so häufig auch das Urteil der Personalratsvorsitzenden - zugeordnet (vgl. Bogumil u. a. 2007: 107). Hintergrund könnte sein, dass der Bestandsschutz ein zentrales Anliegen des Personalrates ist (vgl. Palm 2005a: 301) und seine Aufgeschlossenheit¹¹³⁶ gegenüber der Reform erst mit einem Abrücken vom Status quo zeigt (vgl. Röber 2005b: 478 f.).

Bürger / Vereine

Die Rahmenbedingungen¹¹³⁷ für die Beteiligung der Bürger sind auf kommunaler Ebene günstig (vgl. Kap. 2), die Mitwirkung der Bürger ist für die Reform(ergebnisse) lohnend (vgl. Kap. 4.4.2, 4.10, 4.15.2.2.4, 5.2.2.2). Es bietet sich eine Chance für die kommunale Demokratie (vgl. Hill 1997b: 30) und die Verfestigung der Reformkoalition (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 260). Nichtsdestotrotz haben Bürger wie andere Akteure außerhalb der Verwaltung keinen Reform initi-

¹¹³³ Die Mitarbeiterschaft steht der Reform nicht geschlossen positiv gegenüber (vgl. Budäus 1995: 75 f.). Die Partizipationsbereitschaft steigt mit aufsteigender Hierarchieebene (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 40 m. H. a. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994: 92). Gegner sind zumeist ältere (siehe auch Dollenbacher 1995: 352 m. H. a. weitere Quellen; Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 69; Hirschfelder 2000: 279) und wenig einflussreiche Mitarbeiter (vgl. Haßelmann/König 1997: 53 f. m. H. a. Bogumil u. a. 1996), wobei zu erkennen ist, dass Partizipationsgewinner auch Modernisierungsgewinner sind (vgl. Kißler 2007: 22).

¹¹³⁴ In der HBS-Studie attestieren 57,2% der Verwaltungschefs und 66,6% der Personalratsvorsitzenden der Mitarbeiterschaft Reformmüdigkeit (vgl. u. a. Kuhlmann 2006b: 92). Ein Rückzug aus dem Reformprozess ist damit aber nur selten verbunden (vgl. Bogumil u. a. 2007: 109, 114).

¹¹³⁵ Vgl. dazu FN 840

¹¹³⁶ Die Personalvertretung kann unterschiedliche Strategien wählen, die maßgeblich von ihrer Beteiligung an der Reform abhängen (vgl. Bogumil/Kißler 1995: 418; Bogumil u. a. 1998: 231). Ein Wechsel zwischen den Strategien ist ratsam (vgl. Hibbeler 2006: 184 f.). In der HBS-Studie ordnen sich mehr als 50% der Personalvertretungen dem progressiven Typus, der v. a. in Großstädten stark vertreten ist, zu (vgl. Bogumil u. a. 2007: 111).

¹¹³⁷ Die Initiierung der Verwaltungsreform per Volksabstimmung ist in der BRD rechtlich (z. B. § 8b HGO) nicht möglich.

ierenden Einfluss (vgl. ebd.: 75; Ritz 2003: 106). Überdies eignet¹¹³⁸ sich die Verwaltungsreform womöglich nicht für die Bürgerbeteiligung (vgl. Kißler 1997: 103).

Externe

Externe Einrichtungen, Organisationen und Institutionen können den Reformprozess prägen, aber nicht selbst initiieren. In diesem Kontext sind zuvorderst die KGSt (vgl. Kap. 2.4.3, 5.1.5) und die kommunalen Spitzenverbände (u. a. Lobbyarbeit, Gedankenaustausch, Studien) zu nennen. Weitere wichtige Reformträger sind die Bertelsmann-Stiftung und die Hans-Böckler-Stiftung (vgl. Banner 2001a: 296 f.; Stöbe-Blossey 2005: 287; Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 9).

Gewerkschaften

Können Gewerkschaften keine Reform initiieren und nur selten direkt Einfluss auf Reformresultate nehmen, können sie doch für ein erfolgsrelevantes Reformklima¹¹³⁹ sorgen. Mittelbar fördern sie das Reformgeschehen, indem sie Personalräte auf vielfältige Weise unterstützen (vgl. Bogumil/Kißler 1995: 416; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 73). Eine enge unmittelbare Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften ist insbesondere bei weitgehenden personalpolitischen Veränderungen¹¹⁴⁰ angeraten. Ihre Mitwirkung kann u. U. radikale Lösungen vermeiden (vgl. Banner 1995: 91 f.; Reichard 1994: 11) und innovative Lösungen anregen.

Kommunalaufsicht

In „alltäglichen“ Angelegenheiten gilt das Verhältnis zwischen Land und Kommunen als konfliktbe-laden¹¹⁴¹ und hierarchisch (vgl. Kern/Wegener 2002: 229). Steht die Kommunalaufsicht vermeintlich der Verwaltungsreform aufgeschlossen - sie kann den Start der Reform nicht veranlassen (vgl. Fiedler 2005: 489) - gegenüber, da sie zur Haushaltskonsolidierung beitragen kann (vgl. KGSt 1993: 35; Mahnkopf 1996: 121), belastet doch die finanzielle Notlage eine vertrauensvolle Reform-zusammenarbeit. Gestaltungsspielräume, die Experimentierklauseln eröffnen, stehen zur Diskus-sion (vgl. Kap. 5.4.2.1.1).

5.5.2 Auswertung

5.5.2.1 Allgemeine Auswertung

Rollen der Reformakteure zu Reformbeginn (Frage 4.1)

Die Reformakteure haben im Reformprozess unterschiedliche Rollen. Das gilt am wenigsten für Bürgermeister, die eindeutig die Rolle des Reformpromotors¹¹⁴² einnehmen (vgl. Abb. 5-59, Abb. 5-60). Etwa 60% der Befragten gruppieren sie als Initiatoren ein, weitere 24% sehen sie als Unter-stützer. Ähnlich positiv werden die Dezernenten der Querschnitts- und Facheinheiten bewertet, wobei erstgenannte häufiger Initiatoren sind (22,6% vs. 8,2%).

Die Politik ist nicht „Herrin des Verfahrens“, was u. a. daran erkennbar ist, dass zahlreiche Befragte sowohl Mehrheits- als auch Minderheitspartei(en) keine oder eine nicht initiiierende Rolle attestie-

¹¹³⁸ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.6.1

¹¹³⁹ Dazu hat die ÖTV 1988 die Initiative ZöD ins Leben gerufen (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 71; Simon 1998: 45; Herbing 2004: 361).

¹¹⁴⁰ Das gilt v. a. beim Thema „Leistungsentgelte“ (vgl. Herbing 2004: 363 ff.).

¹¹⁴¹ Vgl. dazu auch Kap. 2.3.2.2, 2.3.2.3

¹¹⁴² Das gilt unabhängig von Kommunalverfassung (vgl. Kap. 2.2.2) und Mehrheitsverhältnissen (vgl. Kap. 5.4.3.2.2).

ren¹¹⁴³. Allerdings erkennen weit über 40% der Teilnehmer die Mehrheitspartei(en) in der Rolle des Unterstützers; nur rund 10% weisen ihr eine negative Rolle (Bremsen/Gegner oder Widerständler) zu. Minderheitsparteien werden schwächer eingeschätzt.

Die große Mehrheit ordnet die Mitarbeiter dem neutralen Lager zu (54,4%). Vglw. wenige Akteure bescheinigen ihnen eine initiiierende bzw. unterstützende oder ablehnende Haltung. Die meisten Beschäftigtenvertretungen stehen der Reform positiv gegenüber. Über 50% der Befragten bezeichnen sie als Unterstützer. Die Bewertungen der Führungskräfte fallen nicht eindeutig aus. Zwar machen sie fast 45% der Befragten im Lager der Initiatoren und Unterstützer aus, doch werden sie am häufigsten als Bremsen (19,2%) oder Widerständler (4,7%) klassifiziert.

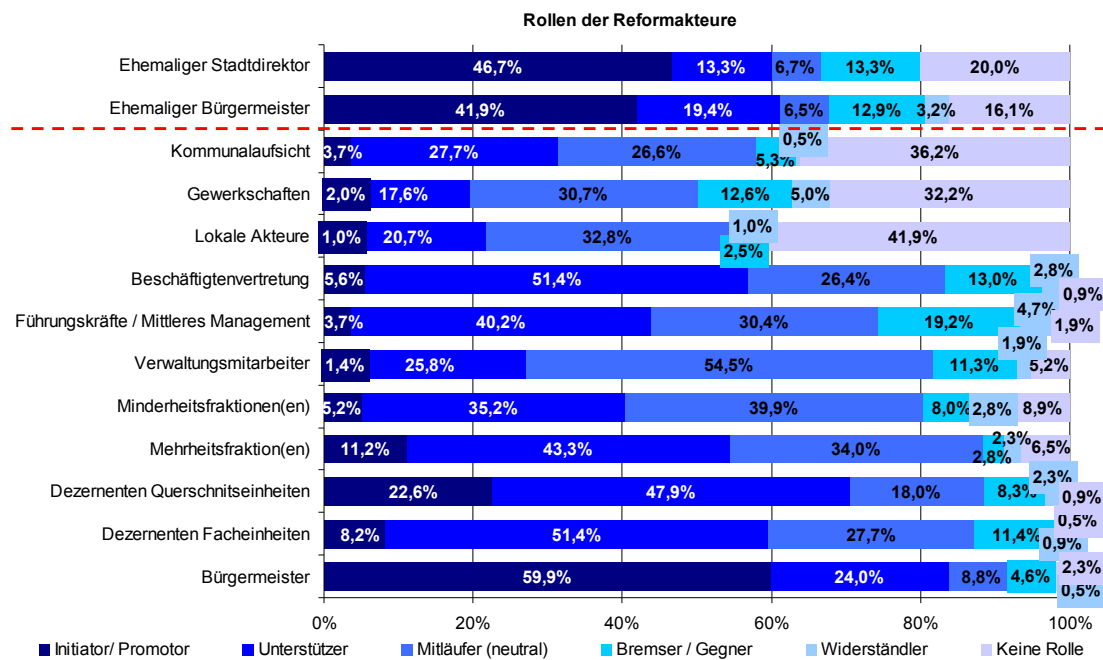


Abb. 5-59: Rollen der Reformakteure

Sofern genannt, wird ehemaligen (Ober-)Bürgermeistern und (Ober-)Stadtdirektoren eine gestaltende Rolle attestiert.

Unbedeutend zu Reformbeginn sind verwaltungsexterne Akteure, die i. d. R. mindestens ein Drittel der Befragten der Rubrik „Keine Rolle“¹¹⁴⁴ zuordnen. Danach folgen die Vertreter der Vertretungskörperschaft (vgl. Abb. 5-60).

¹¹⁴³ Damit decken sich die Befunde weitgehend mit denen der HBS-Studie, wonach der Modernisierungsimpuls nach Einschätzung der Verwaltungschefs zumeist von der Verwaltungsführung (71,6%) ausging. Ähnlich hoch sind die Werte der Querschnittsämter. Externe, Ratsmitglieder und Mitarbeiterschaft nennen rund 20% (vgl. Bogumil u. a. 2007: 104).

¹¹⁴⁴ Um dem Umstand, dass die Reform bisweilen Akteure gänzlich ausklammert, gerecht zu werden, wurde diese Antwortoption angeboten. Die einzelnen Benennungen haben keinen definitorischen Hintergrund, sie sollten lediglich bei der Einordnung hilfreich sein.

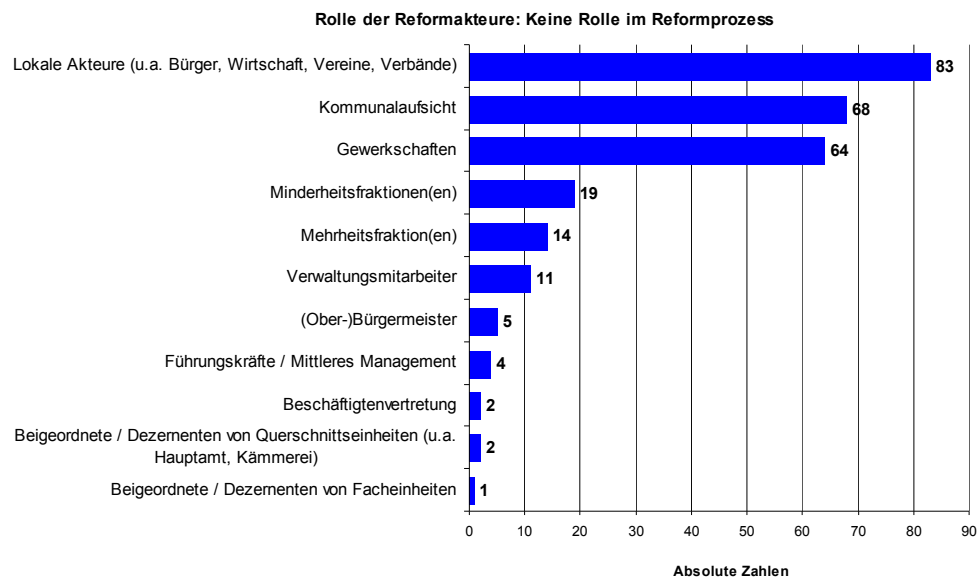


Abb. 5-60: Rollen der Reformakteure - Keine Rolle

Im Ranking der bedeutendsten Reformakteure folgen auf die Bürgermeister (1,69) die Dezernenten der Querschnitts- und Facheinheiten (2,23 / 2,47). Blendet man die Option „keine Rolle“ aus, werden Gewerkschaften (3,01), Mitarbeiter (2,86) und Führungskräfte (2,80) am kritischsten beurteilt. Unter Berücksichtigung dieser Antwortoption rangieren externe Reformakteure auf den letzten Rängen. Darüber hinaus nimmt die Mehrheitspartei(en) (2,61 vs. 2,95) im Vergleich zur Minderheitspartei(en) (unwillkürlich) eine eher gestaltende, aktive Funktion wahr (vgl. Tab. 5-59).

Rollen der Reformakteure (1 = Initiator; 6 = Keine Rolle)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Bürgermeister	217	1,69	0,337	1,46	1,45	2,05	1,69	1,69	0,161*	1,64	1,36	1,78	2,04	2,00	0,288*	1,65	2,11
Dezernenten Facheinheiten	220	2,47	0,312	2,26	2,15	2,56	2,61	2,58	-0,038	2,52	2,49	2,43	2,50	2,10	0,076	2,49	2,26
Dezernenten Querschnittseinheiten	217	2,23	0,315	1,82	2,03	2,32	2,50	2,22	-0,165*	2,42	2,05	2,10	2,21	1,80	0,157	2,23	2,22
Mehrheitsfraktion(en)	215	2,61	0,509**	2,74	1,69	2,64	2,86	2,83	-0,058	2,66	2,61	2,64	2,78	1,91	0,205	2,61	2,65
Minderheitsfraktionen(en)	213	2,95	0,394*	3,21	2,97	2,50	3,09	3,00	-0,050	2,97	3,11	2,98	2,79	2,64	0,179	2,93	3,17
Verwaltungsmitarbeiter	213	3,02	0,331	2,82	2,81	2,98	3,30	2,98	0,059	2,93	3,28	2,92	3,07	3,11	0,144	2,99	3,32
Führungskräfte / Mittleres Management	214	2,86	0,308	2,62	2,53	2,95	3,15	2,83	0,053	2,78	3,03	2,90	2,96	2,67	0,147	2,84	3,11
Beschäftigtenvertretung	216	2,59	0,425**	2,49	3,12	3,07	2,14	2,41	0,055	2,49	2,67	2,76	2,57	2,20	0,172	2,56	2,84
Lokale Akteure	198	4,08	0,338	4,06	3,71	3,58	4,52	4,33	-0,056	4,19	4,11	3,86	4,07	4,09	0,086	4,06	4,29
Gewerkschaften	199	3,97	0,360	4,06	4,03	4,15	3,65	4,13	-0,193*	4,35	3,81	3,77	3,67	3,36	0,210	4,06	3,06
Kommunalaufsicht	188	3,80	0,360	4,27	3,34	3,28	3,92	4,10	0,029	3,84	3,68	3,70	3,63	4,80	0,178	3,86	3,07

Tab. 5-59: Rollen der Reformakteure

Die Reformakteure geben unterschiedliche Wertungen ab (vgl. Tab. 5-59). Die Akteursvariable steht hinsichtlich Mehrheits- und Minderheitspartei(en) sowie Beschäftigtenvertretung in einer statistisch signifikanten Beziehung. Alle Reformakteure sehen Bürgermeister als federführend an. Bemerkenswert ist, dass zwar Mehrheitsfraktionsvorsitzende Bürgermeister sehr positiv bewerten, Bürgermeister jedoch neben Personalratsvorsitzenden Mehrheitspartei(en) am schlechtesten einordnen. Mit Ausnahme der Minderheitsfraktionschefs wird allseits die Minderheitspartei(en) etwas schlechter eingeschätzt als die Mehrheitspartei(en). Ebenso hebt sich die Selbsteinschätzung der Mehrheitsfraktion(svorsitzenden) und Personalratsvorsitzenden (Beschäftigtenvertretung) von den Sichtweisen anderer Reformakteure ab. Beachtlich bzgl. der Bewertung der Mitarbeiter ist, dass Personalräte die Funktion ihrer „Klienten“ in der internen Betrachtung am schwächsten einstufen. Ferner nehmen Verwaltungsakteure die Rolle der Beschäftigtenvertretung eindeutig freundlicher wahr als Fraktionsvorsitzende.

Die EWK-Variable korreliert lediglich mit der Rolle der Gewerkschaften (-0,193*) und der Querschnittsdezernenten (-0,165*) signifikant negativ, mit der Rolle des Bürgermeisters (0,161*) signifikant positiv. Die beiden erstgenannten Akteure erfahren mit zunehmender Einwohnerschaft einen Bedeutungsgewinn. Bürgermeister haben v. a. in kleineren Städten eine initiiierende Rolle.

Sind die OW-Unterschiede insgesamt gering, haben Bürgermeister in den alten Bundesländern eine bedeutendere Rolle zu Reformbeginn (1,65 vs. 2,11; 0,288*). Die Rollen der Kommunalaufsicht und der Gewerkschaften, die häufig keine Rolle spielen, stufen ostdeutsche Teilnehmer besser ein.

Gegenüberstellung verwaltungsinterne / -externe Reformakteure¹¹⁴⁵

Zumeist schätzen die Reformakteure - Vorsitzende der Minderheitsfraktion und des Personalrates stimmen der Bildung einer Reformkoalition (v.a. Verwaltungsführung) weniger zu - die Rollen der verwaltungsinternen und -externen Gruppen sehr ähnlich ein. Fernerhin beurteilen Fraktionsvorsitzende die Rolle der Politik besser als andere; Bürgermeister attestieren der Verwaltungsführung - wie die Mehrheitsführer - eine außerordentlich positive Haltung. Verwaltungsexterne Akteure haben eine nachrangige anfängliche Rolle in der Reformarbeit. Die Dominanz verwaltungsinterner Akteure stellt sich in allen EWKn genauso wie im OW-Vergleich dar. Die Ausblendung der Option „Keine Rolle“ verändert die skizzierten Sachverhalte nicht (vgl. Tab. 5-60).

Rollenindexe (1 = Initiator; 6 = Keine Rolle)	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
alle genannten Reformakteure	223	2,92	0,107	2,92	2,77	2,94	2,99	2,94	-0,006	2,96	2,96	2,86	2,96	2,78	0,015	2,93	2,89
nur interne Reformakteure mit „keine Rolle“	223	2,71	0,218	2,54	2,39	2,78	2,93	2,72	0,001	2,74	2,77	2,67	2,76	2,36	0,074	2,68	2,99
alle genannten Reformakteure, oh. „keine Rolle“	223	2,48	0,164	2,41	2,39	2,59	2,47	2,49	0,037	2,45	2,49	2,53	2,53	2,25	0,042	2,47	2,53
nur interne Reformakteure, oh. „keine Rolle“	223	2,44	0,218	2,32	2,28	2,54	2,52	2,45	0,001	2,44	2,43	2,47	2,51	2,18	0,074	2,43	2,55
nur externe Reformakteure, mit „keine Rolle“	200	3,93	0,166	4,14	3,68	3,63	3,99	4,17	-0,067	4,09	3,84	3,77	3,79	4,03	0,102	3,97	3,48
nur externe Reformakteure, oh. „keine Rolle“	167	2,98	0,163	3,01	2,91	3,03	2,77	3,28	0,019	2,92	2,85	3,10	2,99	3,24	0,060	3,00	2,79
Verwaltungsführung (BM und Dezernenten) - mit keine Rolle	222	2,13	0,253**	1,86	1,88	2,31	2,27	2,17	-0,011	2,20	1,97	2,10	2,25	1,97	0,022	2,13	2,18
Verwaltungsführung (BM und Dezernenten) - oh. keine Rolle	222	2,09	0,281**	1,82	1,84	2,31	2,19	2,14	-0,024	2,16	1,97	2,08	2,19	1,82	0,001	2,09	2,10
Politik (Mehrheit und Minderheit) - mit keine Rolle	216	2,78	0,234	2,96	2,32	2,57	2,97	2,95	-0,031	2,81	2,89	2,80	2,77	2,27	0,030	2,77	2,89
Politik (Mehrheit und Minderheit) - oh. keine Rolle	204	2,51	0,292	2,70	2,20	2,32	2,68	2,58	-0,045	2,55	2,47	2,51	2,59	2,27	0,136	2,48	2,81
Operative Ebene - mit „keine Rolle“	216	2,98	0,403	2,72	2,69	2,95	3,22	2,92	0,062	2,86	3,15	2,92	3,02	3,89	0,095	2,92	3,21
Operative Ebene - oh. „keine Rolle“	213	2,74	0,320	2,66	2,69	2,84	3,06	2,86	0,087	2,76	3,00	2,91	2,90	2,78	0,074	2,84	3,03

Tab. 5-60: Rollenindexe

Veränderung der Reformbereitschaft (Frage 4.4)

Unter Bürgermeistern ist der stärkste Einstellungswandel zu erkennen: 47,1% der Befragten attestieren ihm eine zunehmende Reformbereitschaft. Nur 13,6% erkennen einen nachlassenden Reformwillen. Die Antwortoption „Starke Zunahme der Reformbereitschaft“ wird für Bürgermeister so häufig wie für keinen anderen Reformakteur gewählt. Die Reformbereitschaft der Dezernenten der

¹¹⁴⁵ Es wurden Indexe gebildet, die eine Überprüfung der Bildung und Wahrung der Reformkoalition erlauben. Die Indexe sind die Mittelwerte aller Beurteilungen, wobei verwaltungsinterne und -externe Reformakteure zu unterscheiden sind. Zu den internen Reformakteuren zählen Bürgermeister, Beigeordnete, Mehrheits- und Minderheitsfraktion, Mitarbeiter, Führungskräfte und Beschäftigtenvertretung. Verwaltungsinterne Akteure wurden nochmals unterteilt in Verwaltungsführung (Bürgermeister und Beigeordnete), Politik (Minderheits- und Mehrheitsfraktionen) sowie operative Ebene (Führungskräfte und Mitarbeiter).

Querschnittsämter hat sich besser entwickelt als die der Fachdezernenten. In beiden Gruppen ist ein positiver Trend auszumachen (vgl. Abb. 5-61).

Der Reformwille der Mehrheitspartei(en) (29,3%) hat sich einerseits deutlicher gesteigert als der der Minderheitspartei(en) (18,3%); andererseits merken etwa gleich viele Befragte für beide Parteien eine abnehmende Reformbereitschaft an (> 20%). Bedenklich sind die Entwicklungen aufseiten der Beschäftigtenvertretung, Mitarbeiter und Führungskräfte. Die Reformbereitschaft hat (gravierend) - aufseiten der Mitarbeiterschaft¹¹⁴⁶ um 40,1% - nachgelassen.

An dem passiven Status externer Akteure (Gewerkschaften, lokale Akteure und Kommunalaufsicht) hat sich wenig geändert. Unter den beiden erstgenannten Akteuren wird eher eine Ab- als eine Zunahme der Reformbereitschaft wahrgenommen.

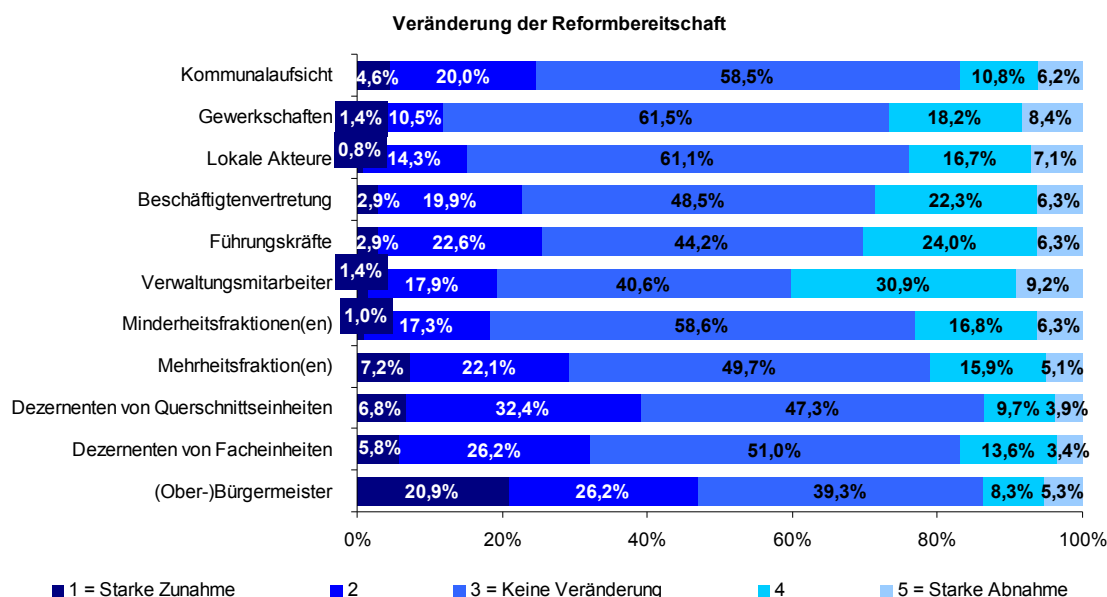


Abb. 5-61: Veränderung der Reformbereitschaft

Die Akteure bewerten die Entwicklung der Reformbereitschaft unterschiedlich (vgl. Tab. 5-61).

Veränderung der Reformbereitschaft	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø						ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB	5		4	3	2	1	W		O	
Bürgermeister	206	2,51	0,349*	2,10	2,19	2,87	2,41	2,83	0,004	2,60	2,16	2,57	2,63	2,55	0,094	2,51	2,53	
Dezementen von Facheinheiten	206	2,83	0,337*	2,63	2,52	2,95	2,96	2,88	0,003	2,81	2,86	2,85	2,85	2,73	0,088	2,83	2,74	
Dezementen von Querschnitts-einheiten	207	2,71	0,345*	2,43	2,33	2,83	2,93	2,78	0,052	2,68	2,69	2,70	2,93	2,64	0,165	2,72	2,67	
Mehrheitsfraktion(en)	195	2,90	0,388**	2,79	2,24	3,02	3,09	3,05	0,012	2,91	2,80	2,91	3,16	2,50	0,182	2,89	2,94	
Minderheitsfraktionen(en)	191	3,10	0,409**	2,96	3,24	2,76	3,37	3,10	0,011	3,09	3,09	3,05	3,35	2,78	0,143	3,08	3,28	
Verwaltungsmitarbeiter	207	3,29	0,421**	3,03	2,87	3,18	3,78	3,21	0,025	3,22	3,51	3,17	3,60	2,91	0,082	3,27	3,47	
Führungskräfte / Mittleres Management	208	3,08	0,381**	2,87	2,65	3,05	3,49	3,02	-0,039	3,07	3,24	3,04	3,12	2,73	0,111	3,08	3,05	
Beschäftigtenvertretung	206	3,09	0,316	2,87	3,13	3,30	3,07	3,08	0,142*	2,91	3,30	3,18	3,33	2,80	0,071	3,08	3,21	
Lokale Akteure	126	3,15	0,406	2,95	2,91	3,14	3,42	3,18	-0,079	3,26	2,85	3,11	3,28	2,83	0,253	3,13	3,40	
Gewerkschaften	143	3,22	0,414*	3,05	3,22	3,54	3,09	3,23	-0,013	3,23	3,33	3,06	3,38	2,88	0,142	3,18	3,50	
Kommunalaufsicht	130	2,94	0,350	2,85	2,65	2,85	3,16	3,07	0,036	2,98	2,57	3,03	3,06	3,00	0,178	2,94	2,92	
Alle genannten Akteure (Index)	212	0,18	0,265**	0,43	0,44	0,17	-0,06	0,16	0,002	0,16	0,15	0,28	0,01	0,45	0,000	0,18	0,18	
Interne Reformakteure (Index)	212	0,22	0,273**	0,50	0,53	0,22	-0,04	0,19	-0,020	0,23	0,16	0,31	0,03	0,48	0,017	0,22	0,27	
Verwaltungsführung (Index)	209	0,50	0,239**	0,85	0,84	0,38	0,32	0,37	-0,013	0,47	0,55	0,58	0,32	0,49	0,044	0,49	0,63	
Politik (Index)	198	0,15	0,211*	0,33	0,42	0,37	-0,16	0,05	-0,035	0,13	0,17	0,27	-0,13	0,50	0,005	0,15	0,19	
Operative Ebene (Index)	198	-0,01	0,458**	0,29	0,45	0,00	-0,51	0,11	0,006	0,03	-0,24	0,10	-0,23	0,55	0,006	-0,01	-0,03	

Tab. 5-61: Veränderung der Reformbereitschaft

¹¹⁴⁶ Es bestätigt sich der in Kap. 5.3.4.1 dargelegte Negativtrend in Form einer nachlassenden Mitarbeiterbeteiligung, der kaum auf die Gestaltung des Reformmanagements zurückzuführen ist (vgl. Kap. 5.3.4.6).

So bescheinigen Bürgermeister und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion akteursübergreifend eine erheblich freundlichere Entwicklung als andere Akteure. Die Bewertungen für die Verwaltungsführung sind grundsätzlich positiv.

Die Mehrheitsführer attestieren den Mehrheitsfraktionen eine gesteigerte Reformbereitschaft (2,24). Die übrigen Akteure messen ihnen dagegen eine eher gleichbleibende Reformbereitschaft bei. Anders werden die Minderheitsparteien beurteilt: Mehrheitsfraktionsvorsitzende und v. a. Personalratsvorsitzende geben tendenziell eine nachlassende Veränderungsbereitschaft wieder (> 3,00). Minderheitsfraktionsvorsitzende schätzen die Einstellung ihrer Partei besser ein (2,76).

Die Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter nehmen Personalratsvorsitzende (3,78; nachlassende Reformbereitschaft: 66,1%) enorm negativ wahr. Sie erkennen überdies einen rückläufigen Reformwillen unter Führungskräften (3,49; 52,5%) und lokalen Akteuren (3,42; 33,4%). Im Gegensatz zu den übrigen Reformakteuren bewerten sie ihre eigene Institution (Beschäftigtenvertretung) nicht überdurchschnittlich positiv. Bürgermeister, Fraktionsvorsitzende und Reformbeauftragte bestätigen für die genannten sowie für die übrigen Reformakteure i. d. R. eine unveränderte Reformbereitschaft, was vor dem Hintergrund der Ausgangslage (Rollen zu Reformbeginn) ebenso besorgniserregend ist.

Insgesamt machen Personalratsvorsitzende eine nachlassende Reformbereitschaft sowohl unter allen gelisteten Reformakteuren (Gesamtindex) als auch unter den verwaltungsinternen Playern mit Ausnahme der Verwaltungsführung (Index) aus. Alarmierend ist der sehr starke Motivationseinbruch auf der operativen Ebene (-0,51). Unter den anderen befragten Reformakteuren weisen die Indexe auf keine negative Entwicklung hin. V. a. Bürgermeister und Mehrheitsfraktionsvorsitzende attestieren eine positive Entwicklung, die aufseiten der Verwaltungsführung (> +0,8) außerordentlich stark ist.

Die Stadtgröße korreliert lediglich mit der Reformbereitschaft der Beschäftigtenvertretung signifikant (0,142*); die Reformbereitschaft ist in kleineren Städten stärker zunehmend.

Im OW-Vergleich sind die Wertungen insgesamt sehr homogen.

5.5.2.2 Weitere Erkenntnisse

Reformstand und Reformabbruch¹¹⁴⁷ (Nr. 5 - 9 / 6)

Da der Reformstand¹¹⁴⁸ (Antwortoptionen „Reform ist abgeschlossen“, „Reform wird bald abgeschlossen“ und „Reformabschluss nicht in Sicht“) keine Hinweise auf die Qualität der Reform gibt (vgl. Kap. 3.4), interessiert vornehmlich, ob die Reform abgebrochen wurde. Befragte, die einen Reformabbruch anführen (n = max. 11), bewerten die anfängliche Rolle der Verwaltungsführung¹¹⁴⁹ (mit „keine Rolle“: 2,06 vs. 3,12** / ohne „keine Rolle“: 2,05 vs. 2,76**) signifikant schlechter als die Teilnehmer, die einen Reformabbruch verneinen. Die Bewertungsunterschiede sind bei Betrachtung der übrigen Reformakteure nicht signifikant, obgleich die Einstufungen aller Akteure bei einem Reformabbruch weit überdurchschnittlich schlecht sind. So ist die Bildung einer internen Reformkoalition zur Vermeidung des Reformabbruchs wichtig (2,66 vs. 3,58* / 2,41 vs. 2,78*).

¹¹⁴⁷ Vgl. Anhang#Reformmanagement_MW_Out; Anhang#Reformmanagement_MW_In

¹¹⁴⁸ Die Befragten, die einen erfolgreichen Reformabschluss anführen, bewerten die Rollen der internen Reformakteure durchschnittlich besser als die Teilnehmer, die einen noch laufenden Reformprozess bestätigen. Die interne Reformkoalition ist in diesen Fällen stärker (2,37 vs. 2,71* / 2,26 vs. 2,45*). Die Mittelwertunterschiede sind bzgl. der Entwicklung der Reformbereitschaft nicht signifikant (0,88 vs. 0,27), was auch für die Betrachtung der einzelnen Akteure gilt.

¹¹⁴⁹ Bürgermeister (1,40 vs. 3,28**), Querschnittsdezenten (2,17 vs. 2,19), Fachdezenten (2,42 vs. 3,27*).

Die interne Reformkoalition sollte über den gesamten Reformprozess aufrechterhalten werden, denn sie trägt dazu bei, einen Reformabbruch zu vermeiden. Die Befragten, die einen Reformabbruch melden, geben eine signifikant schlechtere Entwicklung der Reformbereitschaft der internen Reformakteure an (0,29 vs. -0,87**). Die Bewertungsunterschiede sind mit Ausnahme der Mehrheitsfraktion(en) (2,85 vs. 3,75; Sig. 0,068) für alle internen Reformakteure signifikant. Von herausragender Bedeutung dürfte die Reformbereitschaft des Bürgermeisters (2,43 vs. 3,73**) im Speziellen und der Verwaltungsführung im Allgemeinen (0,57 vs. -0,77**) sein.

Reformdauer (vgl. Anhang#Reformdauer) (Nr. 5 - 6)

Die Rollen der Reformakteure korrelieren nicht mit dem Zeitpunkt des Reformstarts. Ausnahmen sind Bürgermeister (-0,134; Sig. 0,057) und Gewerkschaften (0,179*). Ursächlich hierfür ist, dass zum einen dem Bürgermeister in kleineren Städten eine noch größere Bedeutung zuteilwird als in größeren Städten. Letztgenannte initiierten die Reform früher (vgl. Kap. 3.4.2). Deshalb korreliert zum anderen der Reformstart mit der Rolle der Gewerkschaften, deren Haltung zu Reformbeginn Teilnehmer größerer Städte besser einstufen (vgl. Kap. 5.5.2.1).

Die Reformakteure können durch verschiedene Verhaltensweisen die Reformdauer beeinflussen. Eine kurze Reformdauer steht nicht unweigerlich für eine bessere Reform, lange Reformdauern bedeuten dagegen nicht unbedingt komplexe Veränderungsvorhaben mit partizipativen Strukturen (vgl. Kap. 3.4.3, 5.7). Allerdings ist die Aufrechterhaltung der Reformbereitschaft ein zentrales Problem lange andauernder Reformen (vgl. Kap. 5.3.4.1), weshalb die Reformdauer - auch bei intensiver Partizipation - Einfluss auf die Entwicklung der Reformbereitschaft nehmen kann.

Dennoch sind die Korrelationen mit der Reformdauer schwach. Da personelle Wechsel in der Verwaltungsführung und auf der politischen Ebene denkbar sind, richtet sich der Fokus auf Mitarbeiter und Führungskräfte, deren Reformbereitschaft weder durch die Reformdauer noch durch den Zeitpunkt des Reformeintritts beeinflusst ist.

Reforminstrumente¹¹⁵⁰ (Nr. 5 - 3)

Wie in Kap. 5.4.4.1.1 dargelegt, können sich Abwehrhaltungen verschiedener Akteure gegen einzelne Reforminstrumente oder deren Gestaltung einstellen. Deshalb ist die Bildung¹¹⁵¹ einer Reformkoalition gefordert.

• Instrumentenimplementierung und Reformkoalition

Die Mittelwertunterschiede der internen Reformkoalition (mit/ohne „Keine Rolle“) sind sehr deutlich: Die Befragten, die die Dezentralisierung (2,49 vs. 2,99** / 2,35 vs. 2,58**), das strategische Controlling (2,44 vs. 2,92** / 2,33 vs. 2,55**), das operative Controlling (2,52 vs. 2,88* / 2,38 vs. 2,57**), das Berichtswesen (2,61 vs. 3,04** / 2,37 vs. 2,61**), die Formulierung von Zielen¹¹⁵² (3,28 vs. 2,53** / 2,70 vs. 2,36**), Zielvereinbarungen¹¹⁵³ (2,49 vs. 2,95** / 2,30 vs. 2,58**) und die Aufgabenkritik (2,46 vs. 2,95** / 2,29 vs. 2,65**) anführen, bewerten die interne Reformkoalition signifikant besser. Überdies bejahen sie häufiger SU-Elemente (2,59 vs. 3,08* / 2,40 vs. 2,61*) und einen vollständigen Ziel- und SU-Ansatz¹¹⁵⁴ (2,10 vs. 2,78** / 2,10 vs. 2,50**). Dies belegt auch die

¹¹⁵⁰ Um im Folgenden den Rahmen nicht zu sprengen, reduziert sich die Analyse auf die Ebene der Indexe. Dem interessierten Leser bietet sich wie zur Entwicklung der Reformbereitschaft eine ausführliche Darstellung nach Akteuren in Anhang#Instrum_Rollen_Bereitsch_Commit.

¹¹⁵¹ Die Wirkungen des Instrumenteneinsatzes und des Reformmanagements auf die Haltung der Reformakteure wird im Zusammenhang mit dem Commitment behandelt (vgl. Kap. 5.6.2.2).

¹¹⁵² Die Mittelwertunterschiede sind bei jedem Zieltyp signifikant.

¹¹⁵³ Die Unterscheidung mit und ohne „keine Rolle“ ist v. a. für die politischen Akteure von Relevanz.

¹¹⁵⁴ Ein Komplettsatz setzt eine geschlossene Haltung von Politik (2,17* vs. 2,83** bzw. 2,17 vs. 2,56*) und Verwaltungsführung (1,68 vs. 2,21** bzw. 1,68 vs. 2,16**) voraus.

kumulierte Betrachtung der einzelnen SU-Elemente: Die Teilnehmer, die strategisches und operatives Controlling sowie Berichtswesen bestätigen, bewerten die interne Reformkoalition signifikant kohärenter (2,34 vs. 2,88** / 2,30 vs. 2,56**).

Weitere signifikante Mittelwertunterschiede zeigen sich im Hinblick auf die Erstellung eines Leitbildes (2,59 vs. 2,95** / 2,35 vs. 2,67**), die Umstellung der Haushaltsaufstellung (2,34 vs. 2,83** / 2,24 vs. 2,54**) und die Einführung eines Anreiz- und Sanktionssystems (2,38 vs. 2,87** / 2,38 vs. 2,49). Mitarbeitergespräche werden vermehrt flächendeckend unternommen (0,234*). Nicht signifikant sind die Mittelwertdifferenzen bzgl. Reorganisation, Budgetierung und Produktansatz. Mit Ausnahme der internen Leistungsverrechnung und neuer Personalrekrutierungsverfahren wird die interne Reformkoalition durchschnittlich besser beurteilt, wenn die Instrumenteneinführung bejaht wird. Letztlich trägt eine breite Reformkoalition aber dazu bei, auch strittige Reformbausteine (vgl. Kap. 5.4.4) zu realisieren.

- Instrumentenportfolio und Reformkoalition (vgl. Anhang#RBereitschaft_Implementierung)

Eine breite Reformkoalition¹¹⁵⁵ zu Reformbeginn befördert einen breiten Instrumenteneinsatz (mit „Keine Rolle“: -0,363** / 0,348**, ohne „Keine Rolle“: -0,307** / 0,383**). Des Weiteren bestätigt sich, dass die Haltung verwaltungsinterner Akteure (-0,404** / 0,446** bzw. -0,446** / 0,456**) prägender ist als die -externer (-0,184* / 0,173* bzw. 0,072 / 0,041). Die Einstellung der Verwaltungsführung ist entscheidend -0,385** / 0,426** bzw. -0,393** / 0,431**. Ähnliches gilt für die Politik (-0,296** / 0,292** bzw. -0,341** / 0,287**). Die anfänglichen Rollen der Führungskräfte und Mitarbeiter beeinflussen den Instrumenteneinsatz weniger stark (-0,172* / 0,212** bzw. -0,110 / 0,164*).

5.6 Reformcommitment

Die Commitment-Forschung befasst sich damit, wie stark sich Mitglieder mit ihrer Organisation identifizieren (vgl. Schreyögg 2003: 464 ff.). Die Identifikation der Führungskräfte und Mitarbeiter¹¹⁵⁶ ist „[...] eine wichtige Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung“ (Meixner 1998: 143) und trägt zum Organisationserfolg (vgl. u. a. Hopp/Göbel 2004: 36), da sie Selbstoptimierungspotenziale freisetzt (vgl. Allemeyer 1998: 327) und ein „internes Unternehmertum“ (Doppeler/Lauterburg 2002: 87) initiiert. Dieser Befund ist auch auf den Reformprozess bzw. den Übergang in die alltägliche Nutzung der Reformresultate übertragbar. Die Funktionstüchtigkeit neu ent-

¹¹⁵⁵ Die Entwicklung der Reformbereitschaft korreliert - in einem geringeren Maße als die Haltung der Reformakteure zu Reformbeginn - signifikant mit der Anzahl der implementierten Reformelemente (interne Reformkoalition: -0,255** / 0,180*; alle Reformakteure: -0,279** / 0,195**). Alle Indizes mit Ausnahme der operativen Ebene korrelieren signifikant mit dem Instrumentenmix. Das gilt ebenso für die Haltung der Bürgermeister (-0,167* / 0,279**), Fachdezernenten (-0,255** / 0,280**) und Mehrheitsfraktion(en) (0,210** / 0,248**).

Die Implementierung aller Reforminstrumente mit Ausnahme des Zentralen Steuerungsdiensts, der internen Leistungsverrechnung und eines Ratsinformationssystems (Politikindex) ist mit einer durchschnittlich besseren Entwicklung der Reformbereitschaft (Index der verwaltungsinternen Akteure) verbunden. Die Entwicklung der Reformbereitschaft der internen Reformakteure ist signifikant besser, wenn Reorganisation (0,27 vs. -0,47**) - das gilt für alle Indizes -, Ziele (0,32 vs. -0,14*), Zielvereinbarungen (0,36 vs. 0,06*) und operatives Controlling (0,32 vs. 0,00*) realisiert bzw. implementiert sind. Vor dem Hintergrund der Einführung von Zielen und Zielvereinbarungen unterscheiden sich lediglich zum einen die Angaben zur Politik, was v. a. auf die Haltung der Minderheitsfraktion(en) zurückzuführen ist, und zum anderen die Bewertungen der operativen Ebene nicht signifikant.

Teilnehmer, die die Einführung eines Leitbildes (0,09 vs. -0,33*), der Dezentralisierung (0,13 vs. -0,32**) und von Mitarbeitergesprächen - der Flächeneinsatz ist besonders gewinnbringend (-0,269**) - bejahen, führen eine signifikant bessere Entwicklung der Reformbereitschaft der operativen Ebene an (-0,14 vs. -0,55**).

¹¹⁵⁶ Vgl. Kap. 4.11, 5.3.4, 8.1.1

wickelter Organisationsstrukturen hängt schließlich im Wesentlichen von der Akzeptanz¹¹⁵⁷ der Organisationsmitglieder¹¹⁵⁸ ab (vgl. Schreyögg 2003: 499). Der Reformerfolg setzt voraus, dass „[...] sich Führungskräfte und Mitarbeiter mit [der Reform] identifizieren [...]“ (Haßelmann/König 1997: 53), denn „[...] neue Organisationsmodelle werden keinen Erfolg haben, wenn es nicht gelingt, die Köpfe und Herzen der Mitarbeiter [...] zu gewinnen [...]“ (Hill 1997a: 35).

Diese Überlegungen sind zu ergänzen. Zum einen erfordert die städtische Verwaltungsreform eine akteursübergreifende starke Reformidentifikation (vgl. Kap. 5.5). Zum anderen - das steht damit im Zusammenhang - müssen sich ob ihrer Stellung im städtischen Entscheidungssystem und ihrer Bedeutung¹¹⁵⁹ für den Reformerfolg Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft mit der Reform und deren Ergebnissen identifizieren. Damit ermöglichen sie das Halten des Reformkurses auch in unruhigen Zeiten und reduzieren die Gefahr des Rückfalls in alte Verhaltensweisen, was v. a. hinsichtlich der Politikreform¹¹⁶⁰ und des damit verbundenen Einsatzes neuer Steuerungsinstrumente essenziell ist. Eine hohe Reformidentifikation gewährleistet die konforme Nutzung der Reforminstrumente.

Hierzu trägt unmittelbar ein überlegtes Reformmanagement bei, das die Identifikation sowohl der Rats- als auch der Verwaltungsmitglieder i. e. S. zu steigern bzw. zu erhalten vermag. Es unterstützt die Einführung von Neuerungen und steigert deren Akzeptanz (vgl. Kap. 5.3, 5.3.3). Folglich ist davon auszugehen, dass v. a. die durch ein partizipatives Reformmanagement hervorgebrachten Instrumente positiv auf das Reformcommitment einwirken. Schließlich identifizieren¹¹⁶¹ sich „[...] Menschen am ehesten mit dem [...], was sie selbst mitgestalten können“ (Bieler u. a. 2001: 82 f. zitiert nach Kaune 2004: 19; siehe auch Ewert u. a. 2001: 54).

Die implementierten Reformmaßnahmen erzielen Effekte innerhalb der Verwaltung, an der Schnittstelle zwischen Kernverwaltung und kommunalen Beteiligungen, in der Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung, die Einfluss auf das Commitment haben. Fernerhin stärkt einerseits das Commitment ob der skizzierten Zusammenhänge die Reformzielerreichung, andererseits stärkt eine hohe Reformzielerreichung die Bindung an die Reform (bzw. Instrumente). Aus Vereinfachungsgründen wird die zuletzt genannte Wirkungsbeziehung im Folgenden jedoch ausgeblendet (vgl. dazu Kap. 8.1.4.2).

Überdies unterstützt das Reformmanagement eine moderne Organisationskultur bzw. den Kulturwandel sowohl unmittelbar (vgl. Kap. 6.2.2) als auch mittelbar, indem es zur Implementierung „kulturwirksamer“ Reforminstrumente beiträgt (vgl. Kap. 0). Positive organisationskulturelle Entwicklungen beeinflussen das Reformcommitment vermeintlich positiv.

Abb. 5-62 gibt die skizzierten Wirkungsbeziehungen in grafischer Form wieder. Im Folgenden werden die mit einer durchgezogenen Linie gekennzeichneten Wirkungsbeziehungen untersucht.

¹¹⁵⁷ Vgl. auch Kap. 5.4.4.1

¹¹⁵⁸ Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch die Personalvertretung (vgl. Kap. 5.2.2.2, 5.3.3).

¹¹⁵⁹ Vgl. Kap. 2.1, 5.3.6, 5.2.2.2, 5.5

¹¹⁶⁰ Vgl. Kap. 7.2

¹¹⁶¹ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.3.1

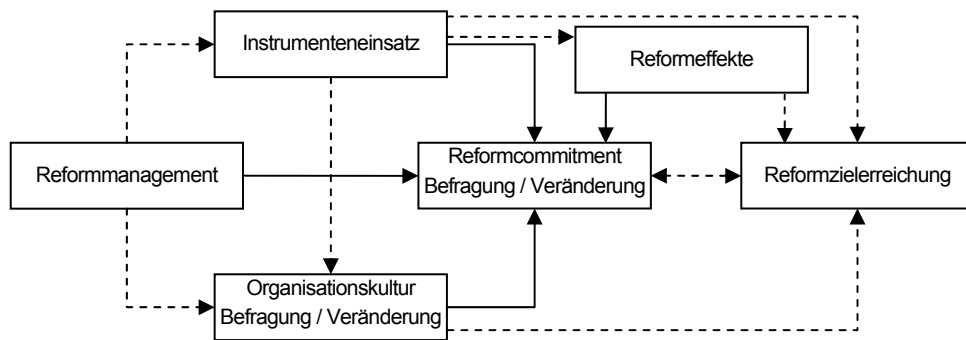


Abb. 5-62: Vermutete Wirkungsbeziehungen des Reformcommitments

5.6.1 Auswertung: Das anfängliche Reformcommitment

Die Befragten bewerten das anfängliche eigene Reformcommitment (Frage 6.11_1) erheblich besser als das anderer. Der Anteil der Befragten mit (sehr) hoher Identifikation beträgt 83,5% (!). Ein (sehr) schwaches Commitment wird eher anderen Akteuren (23,2%) attestiert (vgl. Abb. 5-63).

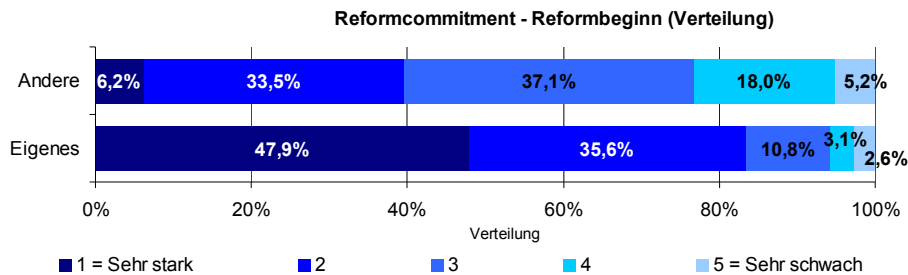


Abb. 5-63: Reformcommitment - Reformbeginn

Die Wertungen der Reformakteure unterscheiden sich z. T. deutlich (vgl. Tab. 5-62). Die höchsten Identifikationswerte zu Reformbeginn weisen Reformbeauftragte (1,39; „(Sehr) starkes Commitment“: 95,7%) und Bürgermeister (1,54; 85,7%) vor. Das Reformcommitment der Personalratsvorsitzenden ist zum gleichen Zeitpunkt am geringsten, wenngleich positiv (2,04; 79,3%). Somit kann vielerorts eine scheinbar günstige Ausgangslage der Reform unterstellt werden - die Identifikation ist akteursübergreifend hoch. Allerdings steht dem das erheblich schwächere allgemeine Commitment entgegen. Bürgermeister (2,67; 46,6%) und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion (2,79; 46,4%) bewerten es wesentlich besser als Vorsitzende der Minderheitsfraktion (2,92; 35,9%) und des Personalrats (2,96; 32,7%) sowie Reformbeauftragte (2,71; 37,7%).

Reformcommitment zu Reformbeginn	Gesamt		Akteur							EWKn					OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Eigenes Commitment	194	1,77	0,333	1,54	1,85	1,95	2,04	1,39	-0,011	1,80	1,74	1,71	1,78	1,78	0,145	1,81	1,35
Commitment anderer	194	2,82	0,277	2,67	2,79	2,92	2,96	2,71	-0,096	2,89	2,88	2,80	2,77	2,13	0,081	2,81	2,94

Tab. 5-62: Reformcommitment zu Reformbeginn

Die Stadtgröße korreliert nicht mit der Reformidentifikation. Das eigene Reformcommitment schätzen Befragte der neuen Bundesländer (n = 17) deutlich stärker ein (100%; 1,35 vs. 1,77). Die Unterschiede zwischen eigenem und allgemeinem Commitment sind in Ost wie West stark.

5.6.2 Auswertung: Das Reformcommitment zum Befragungszeitpunkt und dessen Entwicklung

5.6.2.1 Allgemeine Auswertung

Reformcommitment zum Befragungszeitpunkt (Frage 6.11_2)

Wie zu Reformbeginn bewerten die Befragten das eigene Reformcommitment erheblich besser als das anderer (65,0% vs. 30,5% „(Sehr) stark“). Etwa ein Drittel schätzt die allgemeine Reformidentifikation zum Befragungszeitpunkt (sehr) schlecht ein (vgl. Abb. 5-64).

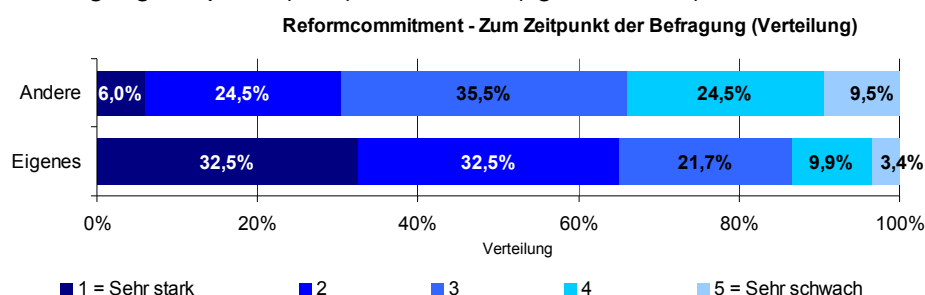


Abb. 5-64: Reformcommitment - Zum Zeitpunkt der Befragung

Die Bewertungen stehen mit der Akteursvariable in starken statistisch signifikanten Beziehungen (0,406** / 0,390**); sie unterscheiden sich wesentlich stärker als zu Reformbeginn (vgl. Kap. 5.6.2.1). Alle Akteure bewerten das allgemeine Commitment deutlich schlechter als das eigene. Personalratsvorsitzende weisen zum Befragungszeitpunkt mit deutlichem Abstand das geringste Reformcommitment auf (2,85). Mehrheitsfraktionsvorsitzende (1,66) und Bürgermeister (1,69) identifizieren sich am stärksten mit der Verwaltungsreform (vgl. Tab. 5-63).

Reformcommitment zum Zeitpunkt der Befragung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Eigenes Commitment	203	2,19	0,406**	1,69	1,66	2,33	2,85	1,98	-0,025	2,29	2,03	2,09	2,37	2,00	0,062	2,20	2,16
Commitment anderer	200	3,07	0,390**	2,55	2,57	3,38	3,45	3,04	-0,034	3,14	3,00	2,91	3,23	3,00	0,122	3,07	3,11

Tab. 5-63: Reformcommitment zum Zeitpunkt der Befragung

OW-Variable und Stadtgröße beeinflussen das Commitment nicht.

Entwicklung des Reformcommitments

Sowohl das eigene als auch das allgemeine Reformcommitment schmelzen im Laufe der Reform ab (-18,5% / -9,2% in den Antwortkategorien „(Sehr) stark“). Das Lager der Unzufriedenen (Antwortoptionen „(Sehr) schwach“) hat sich hinsichtlich der eigenen Identifikation mehr als verdoppelt. Der Rückgang des eigenen Commitments ist unter Personalratsvorsitzenden (-0,89) und Reformbeauftragten (-0,59) besonders deutlich; die Mehrheitsfraktionsführer geben einen Identifikationsgewinn an (0,22). Außer letztgenannten und Bürgermeistern bestätigen die Reformakteure (deutliche) allgemeine Commitmenteinbußen (vgl. Tab. 5-64).

Veränderung des Reformcommitment	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Eigenes Commitment	220	-0,42	0,416*	-0,04	0,22	-0,38	-0,83	-0,59	0,001	-0,48	-0,26	-0,38	-0,59	-0,22	0,266*	-0,38	-0,82
Commitment anderer	218	-0,27	0,364*	0,03	0,18	-0,46	-0,50	-0,33	-0,020	-0,29	-0,12	-0,15	-0,46	-0,88	0,111	-0,28	-0,82

Tab. 5-64: Veränderung des Reformcommitments

Die Stadtgröße korreliert nicht mit der Veränderung des Commitments. Teilnehmer ostdeutscher Städte attestieren massive Identifikationsverluste (-0,82 / -0,82).

Beziehungen des Commitments

Die Reformakteure, die zu Reformbeginn ein starkes Commitment ausweisen, bescheinigen auch zum Befragungszeitpunkt ein stärkeres Commitment (eigenes: 0,475**; allgemeines: 0,502**). Allerdings lässt bei einer anfänglich ausgeprägten Reformidentifikation die Modernisierungsbindung wesentlich stärker nach (0,341** / 0,387**). D. h., dass v. a. ehemals Reformwillige durch bestimmte Ereignisse verprellt wurden und der Reform „kritischer“ gegenüberstehen. Ursächlich hierfür – das werden die weiteren Analysen bestätigen (vgl. Kap. 5.6.2.2.1, 5.6.2.2.2) – ist nicht ein fahrlässiges Reformmanagement oder ein fahrlässiger Instrumenteneinsatz. Schließlich tragen sowohl ein überlegtes Reformmanagement als auch Kernelemente einer Neuen Steuerung zur Reformzielerreichung bei (vgl. Kap. 8.1.4).

5.6.2.2 Reformeffekte

Reformabbruch / Reformstand (vgl. Anhang#Reformmanagement_MW_Out) (Nr. 10 - 9 / 6)

Das Commitment beeinflusst den Reformausgang. Teilnehmer, die einen Reformabbruch bestätigen, bewerten sowohl das eigene Commitment (2,09 vs. 3,45**) als auch das anderer Reformakteure (2,99 vs. 3,91*) signifikant schlechter. Dies trifft ebenso auf die Veränderung des eigenen Commitments zu (-0,31 vs. -1,91**). Bzgl. der Veränderung des allgemeinen Commitments sind die Mittelwertdifferenzen deutlich (-0,24 vs. -0,82).

Organisationskultur (Nr. 10 - 8)

Die Befragten, die ein ausgeprägtes Commitment zum Befragungszeitpunkt angeben, bescheinigen der aktuellen Organisationskultur ein höheres Niveau an traditionellen (eigenes: 0,302** / anderer: 0,285**) und neuen Werten (0,435** / 0,488**) sowie in einem geringeren Maße schlechte Werte (-0,207** / -0,181*). In Anbetracht der Überlegung, dass auf die Entwicklung des Commitments und der Organisationskultur die gleichen „Kräfte“ wirken, sind die statischen Beziehungen gering. Die Veränderung des Commitments korreliert¹¹⁶² nur schwach mit der Entwicklung der Organisationskultur (Ausnahme: Misstrauen¹¹⁶³). Insofern ist anzunehmen, dass auf beide Aspekte verschiedene Einflüsse in unterschiedlichem Maße einwirken. Hierfür spricht auch, dass sich die Organisationskultur tendenziell positiv, das Commitment negativ entwickelt.

Effekte der Reformarbeit (Nr. 10 - 4)

- Veränderungen in den politischen Beziehungen (vgl. Anhang#Commitment_Politik)

Das Commitment ist umso ausgeprägter, je besser die Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft sind (eigenes: 0,335** / allgemeines: 0,494**). V. a. das allgemeine Commitment wird höher eingestuft; es korreliert anders als das eigene Commitment¹¹⁶⁴ mit vier der fünf Items¹¹⁶⁵ signifikant. Die Entwicklung des Commitments ist davon mit Ausnahme des allgemeinen Commitments, das nach Einschätzung der Fraktionsführer unter Qualifizierungsdefiziten der Ratsmitglieder leidet (0,256*), unberührt.

Teilnehmer, die die Beziehung der Vertretungskörperschaft zum Verwaltungsapparat positiv bewerten, weisen sowohl ein höheres eigenes¹¹⁶⁶ (Positivindex: 0,348** / Negativindex: -0,470**) als

¹¹⁶² Traditionelle Werte (Eigenes: 0,230** / Anderer: 0,041); Neue Werte (0,111 / 0,086); Schlechte Werte (0,151 / 0,071)

¹¹⁶³ Eigenes Commitment (0,217**), Allgemeines Commitment (0,217**)

¹¹⁶⁴ Versachlichung (0,409**), Verhältnis zwischen Steuerungsergebnis und -aufwand (0,284*)

¹¹⁶⁵ Qualifizierungsdefizite (-0,353**), Versachlichung (0,413**), Verhältnis zwischen Steuerungsergebnis und -aufwand (0,489**), Reduzierung des Arbeitsaufwandes (0,291*)

¹¹⁶⁶ Informationsniveau (0,469**), Fachbruderschaften (-0,452**)

auch allgemeines Commitment¹¹⁶⁷ (0,532** / -0,515**) aus. Herauszustellen ist, dass ein geringeres Maß an Einzeleingriffen mit einer intensiveren Identifikation einhergeht (-0,341** / -0,337**).

Das Commitment zum Befragungszeitpunkt und dessen Entwicklung profitieren von einer positiven Entwicklung in der Beziehung von Verwaltung und Vertretungskörperschaft. Das gilt zuvorderst für die Positivitems¹¹⁶⁸, die sowohl mit dem Commitment der Teilnehmer (Befragungszeitpunkt: -0,530** / Entwicklung: 0,424**) als auch mit dem allgemeinen Commitment (-0,540** / 0,522**) signifikant korrelieren. Der Rückbau an Einzeleingriffen steht mit weder mit dem Commitment zum Befragungszeitpunkt noch mit dessen Entwicklung in einer Beziehung. Stattdessen sticht unter den Negativitems die Ämterpatronage hervor: Einerseits ist das Commitment ausgeprägter, wenn die Ämterpatronage schwach ist (0,425** / 0,369**), andererseits geht ein Rückbau an Ämterpatronage mit Identifikationsgewinnen bzw. geringeren -verlusten einher (-0,361** / -0,445**). Überdies ist der Abbau von Fachbereichsegoismen mit einer besseren Entwicklung des allgemeinen Commitments verbunden (-0,329*).

Alle Commitmentitems korrelieren signifikant mit der Bewertung der Zusammenarbeit zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung. Ist sie vertrauensvoll und konsensual, ist das Commitment zum Befragungszeitpunkt ausgeprägter, es entwickelt sich besser¹¹⁶⁹.

- Veränderungen innerhalb der Verwaltung (vgl. Anhang#Commitment_heute_Veränd_Instr)

Das Commitment korreliert positiv mit der Verbesserung des Führungsstils (eigenes: 0,382** / allgemeines: 0,396**) und der Vermeidung von Koordinations- und Abstimmungsproblemen (0,350** / 0,321**). Anders als das allgemeine Commitment entwickelt sich das Commitment der Befragten umso besser, je mehr der Führungsstilwechsel (-0,222*) stattfand und Abstimmungsprobleme reduziert wurden (-0,272**). Zentrifugale Tendenzen korrelieren lediglich mit der Veränderung des allgemeinen Commitment (0,233*) signifikant; sie schwächen das Commitment.

Die Entwicklung der Quereinstiege aus der Privatwirtschaft hat keinen Einfluss auf das Commitment. Dagegen gehen die Steigerung der Leistungsorientierung und der Flexibilität mit einem höheren Commitment und einer besseren Entwicklung sowohl des eigenen als auch des allgemeinen Commitments einher¹¹⁷⁰.

- Veränderungen in der Beziehung von Kernverwaltung und kommunalen Beteiligungen

Das allgemeine Commitment zum Befragungszeitpunkt und dessen Veränderung gegenüber dem Reformstart korrelieren signifikant¹¹⁷¹ sowohl mit der Bewertung der Beziehung zwischen kommunalen Beteiligungen zum Befragungszeitpunkt als auch mit deren Entwicklung seit Reformbeginn. Positive Wertungen bedingen ein höheres Commitment.

¹¹⁶⁷ Realisierung der Ratsbeschlüsse (0,303*), Informationsniveau (0,587**), Initiativfunktion (0,262*), zeitnahe Ausführung von Ratsbeschlüssen (0,410**), Fachbruderschaften (-0,556**)

¹¹⁶⁸ Alle Items mit Ausnahme der Initiativfähigkeit der Vertretungskörperschaft - sie korreliert nicht mit dem eigenen Commitment signifikant - korrelieren signifikant.

¹¹⁶⁹ Befragungszeitpunkt: eigenes (Vertrauen: 0,437** / Konsens: 0,501**), allgemeines (0,562** / 0,565**) / Entwicklung: eigenes (Vertrauen: -0,217* / Konsens: -0,252*), allgemeines (-0,266* / -0,235*)

¹¹⁷⁰ Eigenes: Befragung: 0,346** / Entwicklung: -0,297** bzw. 0,297** / -0,248**

Allgemeines: Befragung: 0,260** / Entwicklung: -0,205* bzw. 0,237** / -0,162

¹¹⁷¹ Befragung: Zentrifugale Kräfte Befragung (0,402**), effizienzmindernde Handlungsspielräume Befragung (0,288**), Zentrifugale Kräfte Veränderung (0,273*), effizienzmindernde Handlungsspielräume Veränderung (0,329**)

Veränderung: Zentrifugale Kräfte Befragung (0,257*), effizienzmindernde Handlungsspielräume Befragung (0,239*), Zentrifugale Kräfte Veränderung (0,370**), effizienzmindernde Handlungsspielräume Veränderung (0,402**)

- Erfahrungen mit der Wettbewerbs- und Auslagerungsstrategie

Das gilt auch für positive Erfahrungen mit der gewählten Wettbewerbs- und Auslagerungsstrategie¹¹⁷². Umso besser die Erfahrungen beurteilt werden, desto stärker ist das Commitment zum Befragungszeitpunkt ausgeprägt und desto besser ist die Commitmententwicklung.

5.6.2.2.1 Effektes des Reformmanagements

5.6.2.2.1.1 Das Commitment der befragten Reformakteure

*Commitment zum Befragungszeitpunkt*¹¹⁷³ (Nr. 10 - 2 / 5 / 7 / 13)

Das Commitment der Teilnehmer zum Befragungszeitpunkt ist durch das Reformmanagement geprägt. Es ist bei Durchführung einer Ist-Analyse, die auf eine breite Akteursbeteiligung setzt (0,280*) und die Analyseerkenntnisse in die Modernisierungsarbeit transferiert (0,391**), signifikant höher (1,90 vs. 2,71**). Überdies bietet sich ein Verzicht auf eine top-down-orientierte Konzeptionsstrategie an (2,56 vs. 2,03; Sig. 0,057). Die übrigen Stellschrauben¹¹⁷⁴ des Reformmanagements bringen keine signifikanten Bewertungsdifferenzen hervor.

Das gilt mit Ausnahme einer dreigliedrigen Projektorganisation (1,69 vs. 2,73*) auch für das Projektmanagement. Negative Projekterfahrungen (0,295**), ungünstige Gruppenzusammensetzungen (0,334**) und eine unzureichende Umsetzung erarbeiteter Projektergebnisse (-0,487**) gehen mit einem geringeren Commitment einher.

Essenziell sind die Partizipationsprozesse. Der Reformzielformulierungsindex (0,472**), die Phasenindexe (aktiv: 0,423** / passiv: 0,390**) sowie der Kommunikationsindex (0,503**) korrelieren stark mit dem Commitment der Reformakteure. Gleiches trifft auf die Bewertung der Beteiligung der Mitarbeiter (0,453**), die die Reformarbeit maßgeblich leisten, und die Berücksichtigung der Interessen der Politik (0,501**), die die Tragweite der Reform beeinflusst, zu. Spielt die Intensität des Reformbedarfs keine Rolle, ist die Vermittlung desgleichen und des Reformnutzens wichtig (0,161*). Insgesamt unterstützt die Vermeidung von Reformfehlern (-0,440**) das Commitment.

Identifizieren sich die Befragungsteilnehmer nicht mit der Modernisierung, ist das Widerstandsniveau ausgeprägter (0,227**). Allerdings wirkt die Behebung anfänglicher Widerstände stark identifikationsstiftend (0,406**). Hierzu empfiehlt sich angemessene Reaktion, denn neue Widerstände schaden der Identifikation (-0,356**).

Das Commitment der Teilnehmer korreliert mit der Entwicklung der Reformbereitschaft signifikant. Die Festigung bzw. Sicherung einer Reformkoalition korrespondiert mit der Identifikation der befragten Akteure (Interne: -0,435**).

Die Staatsunterstützung und die rechtlichen Rahmenbedingungen (Ausnahme Experimentierklausel: 0,176*) beeinträchtigen das Commitment nicht.

¹¹⁷² Nur die Commitmententwicklung der Befragten korreliert nicht signifikant mit Monopoltendenzen.

¹¹⁷³ Die Auswertungen befinden sich in Anhang#Commitment_heute_Veränd und Anhang#Reformmanagement_MW_Out; Anhang#Commitment_Recht.

¹¹⁷⁴ Teilnehmer, die die Mitarbeiterqualifizierung bestätigen, erkennen einerseits ein signifikant höheres eigenes Commitment heute (2,29 vs. 3,14*), andererseits ein weniger nachlassendes eigenes Commitment (-0,61 vs. -1,46*). Möglicherweise ist die Qualifizierung für die Verwaltungsakteure noch entscheidender als für die Ratsmitglieder. Qualifizierungsintensität, -bedarf, -teilnehmerzahl und -zeitpunkt korrelieren nicht signifikant mit dem Commitment.

Veränderung des Commitments (Nr. 10 - 2 / 5 / 7 / 13)

Die Faktoren, die in einem vermeintlichen Zusammenhang mit einem ausgeprägten Reformcommitment stehen, können Identifikationsverluste nicht vermeiden. Sie können sie lediglich tlw. eindämmen.

Unter den Stellschrauben des Reformmanagements sticht die Ist-Analyse hervor, die u. U. Commitmentverluste reduziert (-0,27 vs. -1,10**).

Aufseiten des Projektmanagements trifft Gleiches auf eine dreigliedrige Projektorganisation (-0,42 vs. -1,09**) zu. Positive Projekterfahrungen (-0,192*), die Umsetzung der Projektergebnisse (-0,192*), die aktive Teilhabe der Politik an der Projektarbeit (-0,137*) und eine wohl überlegte Projektgruppenzusammensetzung (-0,259*) verhindern bzw. schränken Commitmentverluste ein.

Partizipation unterstützt das Commitment: Eine solide Reformzielformulierung (-0,312**), eine adäquate phasenübergreifende aktive Beteiligung (-0,220**) und eine ansprechende Kommunikation (-0,233**) korrelieren entsprechend signifikant mit der Commitmententwicklung. Damit sind einige der Elemente genannt, die eine hinreichende Mitarbeiterbeteiligung¹¹⁷⁵ (-0,188*) und die Berücksichtigung der Interessen der Politik (-0,205*) garantieren, die ihrerseits unmittelbar commitmentförderlich sind. Schließlich ist die Vermeidung von Reformfehlern (0,254**) essenziell.

Darüber hinaus ist die Veränderung des Commitments der Teilnehmer durch den Erhalt bzw. Ausbau der Reformkoalition (0,370**), das Widerstandsniveau (-0,219**), den Abbau von Widerständen (-0,265**) sowie das Aufkommen neuer Widerstände (-0,356**) beeinflusst.

Rechtsrahmen und Staatsunterstützung sind nicht ausschlaggebend.

5.6.2.2.1.2 Allgemeines Commitment

Commitment zum Befragungszeitpunkt (Nr. 10 - 2 / 5 / 7 / 13)

Unter den Stellschrauben des Reformmanagements¹¹⁷⁶ stechen drei Elemente hervor. Erstens kristallisiert sich die Ist-Analyse - vor Reformbeginn (2,65 vs. 3,21**) - erneut als wichtiges Element heraus, um eine hohe Reformidentifikation zu schaffen (2,82 vs. 3,56**). Je mehr Inhalte sie erfasst, desto stärker ist das Commitment (-0,328*), wobei v. a. die Analyse der Verwaltungskultur sinnvoll ist (2,70 vs. 3,27*). Werden die Analyseergebnisse in der Reformarbeit beachtet (0,375**) und wichtige Reformakteure eingebunden (0,355**), ist das Commitment intensiver. Zweitens begründen Reformkonzepte mit Eigenanteil ein signifikant stärkeres Commitment (3,18 vs. 4,75**), was drittens auch für den Verzicht auf eine Top-down-Konzeptionsstrategie gilt (3,42 vs. 2,83*).

Wesentlich erscheint überdies weniger die konkrete Gestaltung der Projektarbeit, als vielmehr die damit verbundenen Erfahrungen und Ergebnisse. Stellen sich eine überlegte Projektgruppenzusammensetzung (0,359**) und die aktive Beteiligung der Politik in den Projektgremien (0,449*) als positiv heraus, ist das Commitment besonders stark entwickelt, wenn Projekterfahrungen positiv sind (0,348**) und Projektergebnisse umgesetzt werden (-0,436**).

Die Partizipationsitems¹¹⁷⁷, die das Commitment der Befragten unterstützen, korrelieren auch mit dem allgemeinen Commitment. Die damit in Verbindung stehende Berücksichtigung der Interessen der Politik (0,440**) und eine angemessene Mitarbeiterbeteiligung (0,504**) sind dem Reform-

¹¹⁷⁵ Gestaltungsindex: 0,257**, Beteiligungsintensität nach Themen: -0,233**

¹¹⁷⁶ Hinsichtlich des Qualifizierungsangebotes sind hohe Teilnehmerzahlen (-0,291**) und eine höhere Qualifizierungsintensität nach Personen (0,297**) förderlich.

¹¹⁷⁷ Phasenindex aktiv 0,497**, Phasenindex passiv 0,325**, Kommunikationsindex 0,503**, Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung 0,331**, Intensität der Mitarbeiterbeteiligung nach Themen 0,285**

commitment ebenso zuträglich wie ein geringer Reformbedarf (-0,181*) und eine gelungene Vermittlung des Reformnutzens (0,208**). Reformfehler schaden dem Commitment (-0,390**).

Die Stärkung bzw. Erhaltung einer internen Reformkoalition (-0,494**) korreliert wie das Widerstandsniveau (0,419**) stark mit der Modernisierungsidentifikation, die durch einen Abbau (0,318**) und die Vermeidung neuer Widerstände (-0,259*) intensiver ist.

Veränderung des Commitments (Nr. 10 - 2 / 5 / 7 / 13)

Ein bedachtes Reformmanagement kann Commitmenteinbußen nicht aufhalten. Haben eine Ist-Analyse, die mehrere Sachverhalte (0,387*) und die Verwaltungskultur (-0,09 vs. -0,90**) erfasst, und der Verzicht auf einen Top-down-Ansatz (-0,63 vs. -0,10*) positive Effekte, korrelieren die Partizipationsitems¹¹⁷⁸ nur mäßig und zumeist nicht signifikant mit der Commitmententwicklung. Das gilt auch für die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung (-0,176*) und die Beachtung der Interessen der Politik (-0,186; Sig. 0,072). Reformfehler bedingen Commitmentverluste (0,218**).

Die genannten Faktoren beeinflussen die Kohärenz der Reformkoalition und das Widerstandsniveau. Gleichwohl zeigt sich deutlich, dass ein Auseinanderbrechen der Reformkoalition (Intern: 0,308**) und intensive Widerstände (-0,233**) dem Commitment schaden.

Staatsunterstützung und Rechtsrahmen korrelieren weder mit der allgemeinen Identifikation noch mit deren Veränderung signifikant.

Faktor „Zeit“ (vgl. Anhang#Reformdauer) (Nr. 10 - 6)

Das Reformmanagement, dessen Qualität ebenso wie die Reformzielprioritäten und die Organisationskultur nicht mit den Zeitvariablen korreliert (vgl. FN 240, 268, 1335), kann also lediglich z. T. die generell zu erkennende Abwärtstendenz verlangsamen¹¹⁷⁹. U. U. ist dieser Trend eine Erscheinung, die unwillkürlich mit lang anhaltenden Reformprozessen verbunden ist, denn umso länger die Reform andauert, desto mehr lässt sowohl das individuelle (-0,218**) als auch das allgemeine Commitment (-0,185**) nach. Das Commitmentniveau hat dort stärker nachgelassen, wo die Reform sehr früh (Jahresangabe) gestartet wurde (eigenes: 0,205** / anderer: 0,227**).

5.6.2.2.2 Effekte des Instrumenteneinsatzes

5.6.2.2.2.1 Das Commitment zum Befragungszeitpunkt

Commitment der befragten Reformakteure (Nr. 10 - 3)

Bezüglich des Instrumenteneinsatzes deuten sich Parallelen zum Widerstandsniveau und zur Reformzielerreichung an: Werden die Instrumente, die vermeintlich infolge eines partizipativen Reformmanagements implementiert werden, bejaht, sind die Widerstände geringer (vgl. Kap. 5.4.4.2.2) und die Reformzielerreichung höher (vgl. Kap. 8.1.4.5). So korreliert das Reformcommitment der Teilnehmer signifikant mit einem breiten Instrumenteneinsatz¹¹⁸⁰ (Implementierungsindex -0,211** / NSM-Index 0,242**) - ein stärkeres Reformcommitment geht mit einem umfassen-

¹¹⁷⁸ Reformzieldefinition (-0,147*), Kommunikationsanforderungen (0,205**), Projekterfahrungen (-0,193*), Qualifizierungsintensität nach Personen (-0,272*)

¹¹⁷⁹ Da selbst die Reformbausteine, die mit einem partizipativen Reformmanagement verbunden sind und die Reformzielerreichung begünstigen (vgl. Kap. 8.1.4.5), nicht Commitmenteinbußen vermeiden (vgl. Kap. 5.6.2.2.2.2), sind die negativen Entwicklungen voraussichtlich nicht (ausschließlich) auf den Instrumenteneinsatz zurückzuführen. Womöglich sind die Entwicklungen der Finanzsituation geschuldet, auf die die Städte nur geringen Einfluss haben (vgl. Kap. 2.1, 2.3.2). Schließlich korreliert lediglich die Erreichung des Reformziels „Lösung des Finanzproblems“ nicht signifikant mit der Entwicklung des Commitments.

¹¹⁸⁰ Vgl. Anhang#Commitment_heute_Veränd; Anhang#Instrum_Rollen_Bereitsch_Commit

deren Instrumentenportfolio einher. Darüber hinaus unterscheiden sich die Bewertungen im Kontext der Ganzheitlichkeit des NSM-Ansatzes deutlich (1,67 vs. 2,22; Sig. 0,063). Die Wertungen sind mit Ausnahme der Einführung der KLR, der Budgetierung¹¹⁸¹, des Ratsinformationssystems, von Produkten¹¹⁸² sowie eines Kennzahlensystems durchschnittlich besser, wenn die Instrumenteneinführung bestätigt wird.

Das Commitment der befragten Reformakteure ist signifikant stärker, wenn ein Leitbild (2,01 vs. 2,60*) unter Berücksichtigung der Formulierungskriterien (Index: 0,261**) angeführt ist. Befragte, die die Formulierung von Zielen¹¹⁸³ (1,99 vs. 2,89**) und die Einführung von Zielvereinbarungen (1,86 vs. 2,19**) bejahen, bewerten das eigene Commitment signifikant besser. Ferner sind eine angemessene Zielformulierung (0,298**) und ein überlegter Zielvereinbarungsprozess (0,266*) positiv zu werten. Signifikante Bewertungsunterschiede je Kontraktpartner stellen sich nicht dar. Zielkonflikte sollten im Dialog gelöst werden (1,40 vs. 2,53).

Des Weiteren ist das Commitment bei Bestätigung der Dezentralisierung (2,00 vs. 2,46*) signifikant stärker. Anders als die Dezentralisierung bis auf die Mitarbeiterebene und die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung ist die Anzahl der dezentralisierten Kompetenzen ausschlaggebend (0,379**).

In der Einzelbetrachtung weist die Einführung aller SU-Elemente ein besseres Reformcommitment auf. Die Mittelwertdifferenzen sind aber nur bzgl. des Berichtswesens (2,03 vs. 2,49*) signifikant. Ein inhaltlich ausgebauten Berichtswesen (-0,290**) und operatives Controlling (-0,323; Sig. 0,052) korrespondieren mit einem stärkeren Commitment. Hinweise einer „Reformbürokratie“ (vgl. Kap. 5.8.1) bieten sich also nicht. Positive SU-Erfahrungen unterstützen das Commitment (0,311**).

Die Intensität des Umbaus des Ausschusswesens korreliert signifikant positiv mit dem Reformcommitment der Fraktionsvorsitzenden (0,372**).

Reformakteure, die eine Aufgabenkritik anführen, bewerten ihr Commitment signifikant besser (1,76 vs. 2,35*). Fernerhin korrelieren der Index der Aufgabenkritik (0,376**) wie auch die Intensität der Bürgerbeteiligung (0,337**) signifikant positiv mit dem Reformcommitment. Überraschend schaden eine intensivere Auslagerungspraxis (Auslagerungsindex: 0,219**) und die Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (0,363**) nicht der Identifikation.

Unter den personalen Reformbausteinen stechen Mitarbeitergespräche hervor (0,257**; 2,22 vs. Nein: 2,90; Sig. 0,076), die die abgefragten Kriterien erfüllen sollten (0,337**).

Allgemeines Commitment (Nr. 10 - 3)

Die skizzierten Befunde gelten ähnlich für das allgemeine Commitment. U. a. ist der Instrumenteneinsatz bei einem intensiven allgemeinen Commitment vielfältiger (-0,261** / 0,344** / 2,57 vs. 3,18*). Ist das durchschnittliche Commitment i. d. R. besser, wenn die abgefragten Instrumente implementiert sind, stellen sich Kennzahlensystem, Ratsinformationssystem, Produkte¹¹⁸⁴, Zentraler Steuerungsdienst und Budgetierung als eher „identifikationsfeindlich“ dar.

¹¹⁸¹ Das eigene Commitment ist signifikant stärker, wenn die Budgetierung gemeinsam mit Zielen und Produkten angeführt wird (2,06 vs. 2,62*).

¹¹⁸² Die Wertungen der Teilnehmer, die Produkte ohne die Formulierung von Zielen bejahen, sind signifikant schlechter als die derjenigen, die Produkte und Ziele anführen (2,05 vs. 2,86**).

¹¹⁸³ Die Mittelwertunterschiede sind auf allen Zielebenen signifikant.

¹¹⁸⁴ Werden die Anforderungen an ein Produktkonzept nicht erfüllt, nimmt das Commitment Schaden (0,309*). Insbesondere die Beteiligung der Mitarbeiter ist wichtig (0,338*). Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass eine fehlende Einbindung in die Steuerung negativ wirkt, denn die Teilnehmer, die Produkte und Ziele (operative und/oder strategische Ziele) bejahen, bewerten das Commitment signifikant besser (2,99 vs. 3,64**).

Befragte, die die Reorganisation bestätigen, bewerten das allgemeine Commitment signifikant besser (3,01 vs. 3,63*). Eine angemessene Neubesetzung der Führungspositionen (0,414**) ist commitmentförderlich.

Ebenso positiv zu werten ist die Formulierung eines Leitbildes (2,98 vs. 3,33; Sig. 0,056) und die Beachtung deren Anforderungen (0,403**) sowie die Formulierung von Zielen (2,70 vs. 3,58**), die Einführung von Zielvereinbarungen (2,81 vs. 3,35**) und die Dezentralisierung (2,88 vs. 3,41**). Je mehr Zielvereinbarungs- (0,458**) und Zielgestaltungskriterien (0,458**) bedacht sowie Kompetenzen dezentralisiert werden (-0,242; 0,068), desto stärker ist die allgemeine Identifikation.

In der Einzelbetrachtung der SU-Elemente unterscheidet sich das Commitment nicht signifikant. Die Teilnehmer, die alle Ziel- und SU-Komponenten anführen, bewerten es erheblich besser (2,71 vs. 3,16; Sig. 0,057). Die Vorteile eines operativen Controlling und Berichtswesens zeigen sich abermals bzgl. ihres Informationsspektrums (-0,441** / -0,354**). Die Korrelation mit den SU-Erfahrungen ist signifikant positiv (0,471**).

Ein überdurchschnittlich positives Reformklima wird angeführt, wenn eine Aufgabenkritik (2,74 vs. 3,43**) samt der abgefragten Kriterien bejaht wird (0,317*). Damit stellt sich erneut heraus, dass die Aufgabenkritik nicht unweigerlich ein Reizthema ist. Die Konsequenzen der Aufgabenkritik, die mit einem Statusverlust verbunden sind (z. B. Aufgabenwegfall), korrelieren nicht mit der Identifikation. Die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit wirkt positiv (0,317*). Des Weiteren ist eine ausgedehnte Auslagerungspolitik der Reformidentifikation nicht abträglich (Auslagerungsindex: 0,228**); eine intensive Bürgerbeteiligung wird sogar sehr positiv aufgenommen (0,367**).

Das allgemeine Commitment wird signifikant besser bewertet, wenn ein Anreiz- und Sanktionssystem für die Arbeitsorganisation (n = 10) bestätigt wird (2,60 vs. 3,33*). Fernerhin korreliert die Gestaltung der Mitarbeitergespräche signifikant positiv mit dem Commitment (0,317**).

Darüber hinaus ist das allgemeine Commitment bei Aufbau eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses signifikant stärker (3,20 vs. 3,85*). Hierbei bringen v. a. Qualitätszirkel deutlich bessere Resultate hervor (2,80 vs. 3,42*). Die Beachtung¹¹⁸⁵ der Befragungsergebnisse im Entscheidungsprozess (2,52 vs. 3,31*) und die Verfolgung von Beschwerden (2,75 vs. 3,50*) sind mit einem signifikant stärkeren Commitment verbunden.

5.6.2.2.2 Veränderung des Reformcommitments

Commitment der befragten Reformakteure (Nr. 10 - 3)

Die Maßnahmen, die mit einem höheren Commitment verbunden sind, können einen Rückgang desgleichen nicht verhindern. Kein einziges Reforminstrument geht mit einer Identifikationssteigerung einher. Gleichwohl geht eine reformfreundlichere Commitmententwicklung mit einem breiteren Instrumenteneinsatz einher (-0,154* / 0,234**). Die Bewertungen unterscheiden sich bzgl. der Implementierung aller NSM-Kernelemente signifikant (-0,05 vs. -0,52*). Ferner ist zu erkennen, dass das Commitment bei Verzicht auf einen Zentralen Steuerungsdienst, die Budgetierung¹¹⁸⁶, Produkte, die KLR, ein Ratsinformationssystem und neue Verfahren der Personalrekrutierung weniger nachlässt.

¹¹⁸⁵ Insbesondere bei Beachtung von Befragungsergebnissen und Beschwerden kann nicht eindeutig dargelegt werden, ob diese Sachverhalte ein Ergebnis der Reformidentifikation oder Einflussfaktoren darauf sind.

¹¹⁸⁶ Wird die Budgetierung neben Zielen und Produkten genannt, ist der Commitmentverlust eindeutig geringer (-0,35 vs. -0,88*). Das trifft überdies auf die Produkteinführung im Zusammenwirken mit Zielen zu (-0,35 vs. -1,04**). Vergleichbares ist auf die Entwicklung des allgemeinen Commitments zu projizieren (-0,24 vs. -0,48 bzw. -0,23 vs. -0,63).

Lediglich Leitbilder (Ja -0,31 vs. Nein -0,70*), Mitarbeitergespräche (-0,43 vs. -1,07; Sig. 0,053), Zielvereinbarungen (-0,27 vs. -0,62**) und Ziele (-0,31 vs. -0,88**) können den Rückgang (signifikant) verlangsamen. Des Weiteren hat die Gestaltung der beiden letztgenannten Instrumente (Zielindex -0,231*; Zielvereinbarungsindex -0,255*) positiven Einfluss auf die Entwicklung. Konflikte bei Zielvereinbarungen sollten im Dialog gelöst werden (0,20 vs. -1,21**), wodurch das Commitment sogar gesteigert werden kann. Die Mittelwertdifferenzen der Dezentralisierung sind gering (-0,40 vs. -0,50), was u. U. als Indiz für eine unangemessene Anwendung des Reforminstruments gewertet werden kann (vgl. Kap. 5.4.4.1.1, 5.4.4.2.2).

Die Realisierung aller Ziel- und SU-Elemente ist mit einer signifikant geringeren Identifikationseinbuße verbunden (-0,04 vs. -0,49*). Überdies korreliert die Anzahl der Inhalte des operativen Controlling (0,245*) und Berichtswesens (0,472**) signifikant positiv mit der Commitmententwicklung. Überraschend schwach ist die statistische Beziehung mit den SU-Erfahrungen (-0,191, Sig. 0,062). Auslagerungen - hierbei ist die Bürgerbeteiligung förderlich (-0,257**) - und Wettbewerb schaden dem Commitment ebenso wenig wie die Aufgabenkritik. Interne Leistungsvergleiche (-0,267**), die Aufhebung der Verpflichtung zur internen (-0,315*) und externen (-0,284*) Leistungsabnahme sind commitmentsteigernd. Des Weiteren unterscheiden sich die Angaben vor dem Hintergrund der Einführung von Befragungen signifikant (-0,19 vs. -0,56*), was Indiz dafür ist, dass eine Öffnung der Verwaltung nach außen dem Reformwillen per se nicht schadet.

Hinsichtlich der personalen Reforminstrumente sind die Wertungsunterschiede nicht signifikant.

Allgemeines Commitment (Nr. 10 - 3)

Auf Basis des vorliegenden Datenmaterials stellt sich heraus, dass Instrumenteneinsatz und -gestaltung die Entwicklung des allgemeinen Commitment kaum beeinflussen. So korrelieren die Implementierungsindexe nur schwach; die Bewertungsunterschiede sind gering. Mit Ausnahme von Zentralen Steuerungsdienst, Produkten, Kennzahlensystem, Ratsinformationssystem und Veränderung der Haushaltsaufstellung lässt die Identifikation bei Bestätigung der Reformmaßnahmen weniger stark nach. Vermeintlich identifikationsstiftende Effekte hat ein Anreizsystem (0,20 vs. -0,50*). Überdies sind die Bewertungsdifferenzen bzgl. der Formulierung von Zielen¹¹⁸⁷ (Ziele -0,31 vs. keine Ziele -0,88**) signifikant. Mit Ausnahme von Mitarbeitergesprächen (-0,267*) korrelieren die Gestaltungsindexe nicht signifikant mit der Entwicklung des Commitments der Teilnehmer.

5.7 Reformtempo

5.7.1 Reformtempo als (un)abhängige Reformgröße

Das Timing ist das Kernproblem von Reformen, die zum richtigen Zeitpunkt gestartet und innerhalb eines bestimmten Zeitfensters abgeschlossen sein sollten. Das Reformtempo ist ein den Reform-erfolg beeinflussender Faktor, wobei es im Kontext des Reformmanagements sowohl als abhängige Variable als auch als unabhängige Variable interpretiert werden kann. Das Reformtempo und dessen Entwicklung hängen neben dem Reformmanagement von zahlreichen Faktoren ab, die zum einen mittelbar über das Reformmanagement, zum anderen auch unmittelbar Einfluss nehmen. Hierzu zählen u. a. die Haltung der zentralen Reformakteure und die Reformzielprioritäten.

¹¹⁸⁷ Operative Ziele: -0,14 vs. -0,47*

Die Ausführungen zum Reformtempo unterscheiden sich sehr.

- Der Zeitrahmen sollte einerseits nicht zu knapp bemessen sein (vgl. Clasen u. a. 1996: 74; Beck/Fisch 2009: 129 f.), denn Veränderungen benötigen einen adäquaten Zeitraum. Mitarbeiter beklagen häufig zu rasche Reformmaßnahmen (vgl. Weiß 2002: 84), woraus sich Proteste¹¹⁸⁸ entwickeln. Ein zu hoher Zeitdruck (vgl. Brunner-Salten 2003: 162) wird moniert. Schließlich ist ein zu hohes Reformtempo ein häufiger Grund des Scheiterns (vgl. Schridde 2004: 10).
- Andererseits befördert ein zügiger Reformprozess das Aufbrechen von Strukturen (vgl. Kückelhaus 1999: 239), weshalb „Veränderungsprozesse [...] mit einem gewissen Zeitdruck angelegt werden [sollten]“ (Reichwein 1997: 26). Radikale Ansätze können u. U. gewinnbringend sein (vgl. Kap. 5.1.7.2.2), was jedoch angesichts der vielfach wirkenden Negativeffekte einer dominierenden Haushaltskonsolidierung bezweifelt werden kann (vgl. Kap. 3.3.2, 5.4.4.1.1)

Der Reformenthusiasmus war anfänglich sehr groß und das anfängliche Modernisierungstempo (zu) hoch (vgl. Röber 2005b: 473). Frühzeitig kamen Zweifel auf, ob es gehalten werden kann (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 260). Retrospektiv ist eine Verlangsamung des Reformtempos zu erkennen (vgl. u. a. Banner 2006: 253 f.; Röber 2005b: 473), die in einem beklagenswerten geringen Reformtempo mündete (vgl. Fiedler 2001b: 309). Deshalb gilt es zu prüfen, „[...] wie wir den Reformprozess beschleunigen können“ (Grömig 2001a: 18), wozu sich ein Blick auf die Faktoren¹¹⁸⁹, die für die vermeintliche Verlangsamung ursächlich sind, lohnt.

Die Einstellung der Reformakteure, die durch das Reformmanagement und dessen Ergebnisse beeinflusst wird, hat einen enormen Stellenwert. Kann die Haltung der Verwaltungsführung (personelle Wechsel ausgenommen) noch am ehesten als „unabhängige Größe“ aufgefasst werden, ist primär die Einstellung von Politik, Personalvertretung und Mitarbeiterschaft beeinflussbar (vgl. Kap. 5.5). Ohne eine ein partizipatives Reformmanagement können zum einen keine tragfähigen Ergebnisse erarbeitet werden, zum anderen drohen nachträgliche Blockaden oder Sabotagen (vgl. Kap. 5.2.5, 5.3, 5.4.4.1.1), die die Zeitersparnis infolge des Verzichts auf das partizipative Moment in eine Tempoverschleppung umwandeln. Insgesamt kann der „[...] Veränderungsprozess [...] nur so schnell und so erfolgreich vollzogen werden [...], wie die einzelnen Verwaltungsmitglieder ihn akzeptieren und ihn mitgestalten“ (Budäus 1995: 76). Die Investition in Partizipation amortisiert sich schließlich bereits während und kurz nach der Umsetzung (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 155).

5.7.2 Auswertung

5.7.2.1 Allgemeine Darstellung

Das eingeschlagene Reformtempo (Frage 3.4_2/_3) wird mehrheitlich als angemessen empfunden (47,7%). Diejenigen, die ein zu geringes oder zu schnelles Tempo darlegen, stehen sich in fast

¹¹⁸⁸ Ursächlich sind die Missachtung der Mitarbeiter- und Politikbeteiligung (vgl. Kap. 5.3.6, 5.2, 5.3.4) und ein ausbleibender Kulturwandel. Hierbei zeigt sich, dass das Reformtempo sowohl ein Ergebnis des Kulturwandels bzw. der Verwaltungskultur als auch ein Einflussfaktor auf den Kulturwandel sein kann (siehe auch Schridde 2004: 5). Es bedarf eines partizipativen Ansatzes (vgl. Kap. 6.2.2), der seinerseits Zeit erfordert. Überforderung, unzureichender Raum für Innovationen sowie die Behinderung von Kreativität im Zuge eines zu hohen Reformtempos (vgl. Englich/Fisch 1999: 69) sind dem Kulturwandel abträglich. Wird eine Lernende Verwaltung angestrebt, muss die Verwaltung in der Lage sein, Erfahrungen auszuwerten und deren Ergebnisse in weitere Entscheidungsprozesse fließen zu lassen. Dabei kann ein zu schnelles Reformtempo schädlich sein (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 142; Doppler/Lauterburg 2002: 158).

¹¹⁸⁹ Die politischen Mehrheitsverhältnisse prägen das Reformtempo weder mittelbar (vgl. Kap. 5.4.3.2) noch unmittelbar. Allerdings wird das Reformtempo umso höher eingeschätzt, je mehr der Bürgermeister auf eine eigene Mehrheit in der Vertretungskörperschaft während des Reformverlaufs bauen konnte (0,213, Sig. 0,070).

gleich großen Blöcken gegenüber. Identifiziert mehr als ein Drittel eine gleichbleibende Geschwindigkeit, wurde das Reformtempo generell eher gedrosselt als gesteigert (vgl. Abb. 5-65).

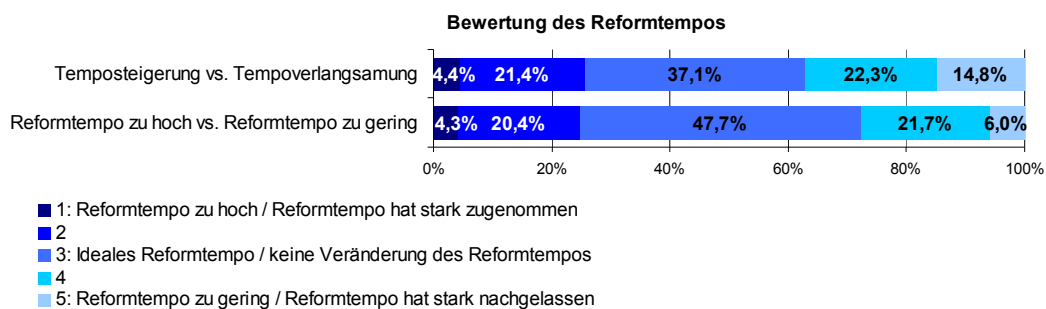


Abb. 5-65: Bewertung des Reformtempos

Die Angaben der Befragten unterscheiden sich deutlich; es liegen jeweils statistisch signifikante Beziehungen vor. Während Bürgermeister und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion i. d. R. ein ideales Reformtempo (je 50%) und keine negative Entwicklung angeben (88,2% bzw. 75,7%), üben Minderheitsfraktionschefs und Personalratsvorsitzende Kritik. Stimmen beide einer Verlangsamung vermehrt zu (37,3% bzw. 44,8%), bemängeln Vorsitzende der Minderheitsfraktion anders als Personalratsvorsitzende (39,4% „Reformtempo zu hoch“) ein zu geringes Reformtempo (45,1%). Reformbeauftragte, die in großer Zahl ein angemessenes Reformtempo ausweisen (54,1%), führen mehrheitlich (55,1%) eine Verlangsamung an (vgl. Tab. 5-65).

Bewertung des Reformtempos	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Bewertung des Reformtempos	235	3,05	0,366**	2,88	3,03	3,47	2,80	3,04	0,092	3,01	2,75	3,29	3,18	2,92	0,209*	3,02	3,19
Bewertung der Entwicklung des Reformtempos	229	3,22	0,366**	2,62	2,97	3,24	3,45	3,53	-0,107	3,35	3,13	3,14	3,13	3,00	0,086	3,26	3,45

Tab. 5-65: Bewertung des Reformtempos

Die Stadtgröße korreliert nicht mit der Reformgeschwindigkeit. Dagegen zeigen sich bzgl. des Reformtempos OW- Unterschiede: 52,2% der ostdeutschen Teilnehmer identifizieren ein zu geringes Reformtempo (Westen: 25,0%). Weniger als ein Viertel attestiert ein angemessenes Reformtempo.

5.7.2.2 Weitere Erkenntnisse

Reformmanagement¹¹⁹⁰ (Nr. 6 - 2)

- Stellschrauben des Reformmanagements

Nur wenige Stellschrauben des Reformmanagements prägen das Reformtempo unmittelbar. Hierzu zählen die Erstellung eines Masterplans, eine evolutionäre Implementierungsstrategie und die Umsetzung eines Reformkonzeptes, das Eigenanteile aufweist. Während die ersten beiden genannten Stellschrauben lediglich die Tempoentwicklung vermeintlich positiv beeinflussen (3,34 vs. 3,89* bzw. 3,30 vs. 4,40*), schadet ein komplett extern erarbeitetes Reformkonzept sowohl dem Reformtempo (2,92 vs. 4,25*) als auch und dessen Entwicklung (3,44 vs. 4,75*).

Des Weiteren attestieren die Teilnehmer, die Qualifizierungsmaßnahmen¹¹⁹¹ bestätigen, ein signifikant höheres Reformtempo (3,01 vs. 3,39*). Eine hohe Qualifizierungsintensität (nach Themen

¹¹⁹⁰ Vgl. Anhang#Reformmanagement_MW_Out; Anhang#Reformtempo_Reformmanagement

¹¹⁹¹ Werden Mitarbeiter und Politik separat betrachtet, stellen sich keine signifikanten Mittelwertunterschiede dar. Anders als unter den Mitarbeitern korreliert der Qualifizierungszeitpunkt der Ratsmitglieder signifikant mit der Entwicklung des Reformtempos (0,405**). Eine frühzeitige Qualifizierung geht mit einer Temposteigerung einher.

und Personen) fördert (0,312** / 0,213*), ein hoher Qualifizierungsbedarf (Themen) schadet (-0,233**) einem hohen Reformtempo. Die Tempoentwicklung ist davon weitgehend unberührt.

- **Beteiligungsprozesse**

Das Reformmanagement beeinflusst nachhaltig das Reformtempo; ein partizipativer Ansatz macht sich zugunsten einer höheren Reformgeschwindigkeit bezahlt. Alle Partizipationsitems¹¹⁹² korrelieren signifikant. Die Mittelwertdifferenzen sind in der Gegenüberstellung von „zu langsam vs. angemessen / zu schnell“ und „angemessen vs. nicht angemessen“ i. d. R. signifikant. Schließlich ist eine intensivere Projektumsetzung mit einem höheren Reformtempo (-0,245**) und dessen Steigerung (-0,414**) verbunden.

Die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung korreliert signifikant positiv mit dem Reformtempo (0,216** / 0,368**). Teilnehmer, die ein angemessenes (2,27 vs. 2,82**) bzw. kein zu langsames Reformtempo (3,00 vs. 2,37**) anführen, beurteilen die Mitarbeiterbeteiligung signifikant besser. Das gilt z. T. ebenso für die Beachtung der Interessen der Politik. Teilnehmer, die ein zu langsames Reformtempo feststellen, bescheinigen eine signifikant schwächere Beachtung der Interessen der Politik (3,10 vs. 2,41*). Werden letztgenannte ausgeblendet, ist das Reformtempo geringer (0,304**); es wird verschleppt (0,408**).

Die Vermeidung von Reformfehlern begünstigt ein höheres Reformtempo (-0,150*) und Temposteigerungen (-0,311**). Teilnehmer, die ein angemessenes (3,45 vs. 2,91**) oder kein zu langsames Reformtempo (2,81 vs. 3,31**) anführen, stimmen Reformfehlern signifikant weniger zu.

- **Commitment / Widerstände / Entwicklung der Reformbereitschaft (Nr. 6 - 5 / 7 / 10)**

Konsequenzen, die sich u. a. aus einer Vernachlässigung des Reformmanagements ergeben, wirken sich unmittelbar nachteilig auf das Reformtempo aus. Widerstände, ein unzureichendes bzw. schwindendes Commitment und eine nachlassende Reformbereitschaft werden bei Missachtung der skizzierten Aspekte provoziert und hemmen das Reformtempo. Überdies deutet sich an, dass das Reformtempo eher eine abhängige Variable ist, weil ein vermehrt von partizipativen Prozessen begleitetes zu hohes Reformtempo (s. o) keine nachteiligen Effekte hervorruft.

Widerstände korrelieren nicht mit der Reformgeschwindigkeit, lediglich mit deren Entwicklung (0,193**). Teilnehmer, die kein zu geringes Reformtempo monieren, beurteilen das Widerstandsniveau signifikant geringer (3,26 vs. 2,97*). Überdies sind Widerstände bei einem zu hohen Reformtempo tendenziell schwächer (2,90 vs. 3,20; Sig. 0,063).

Das Commitment zum Befragungszeitpunkt korreliert (signifikant) positiv mit dem Reformtempo (eigenes: 0,128 / allgemeines: 0,241**) und dessen Entwicklung (0,373** / 0,338**). Es ist bei einem angemessenen Reformtempo signifikant höher (eigenes: 1,96 vs. 2,38**, allgemeines: 2,82 vs. 3,28**), wobei Commitmentverluste nicht vermieden werden können. Commitmenteinbußen sind mit einer Tempoverschleppung verbunden (-0,313** / -0,195**) und bei einem zu langsamen Reformtempo durchschnittlich stärker.

Fernerhin gehen eine anfängliche interne Reformkoalition (0,282** / 0,298**) und eine nachlassende Reformbereitschaft (-0,161* / -0,301**) mit einem (ver-)langsam(t)en Reformtempo einher.

¹¹⁹² Reformzieldefinition (0,251** / 0,405**), Kommunikationsindex (0,209** / 0,360**), Aktivindex (0,210* / 0,394**), Passivindex (0,286** / 0,397**), Projekterfahrungsindex (0,183* / 0,268**)

Reformzielprioritäten¹¹⁹³ (Nr. 6 - 1)

Die Brisanz der Haushaltsproblematik, die heute nahezu überall zu erkennen ist, korrespondiert zwar mit einem höheren Reformtempo (0,260** / 0,282**), doch ist dieses Phänomen im Gesamtkontext zu sehen (vgl. Kap. 3.3.2). Ein breiter, nicht auf die Haushaltskonsolidierung fokussierter Ansatz fördert nämlich die Reformentwicklung (0,234** / 0,316**). Befragte, die die Mehrzahl an Reformzielen als prioritär einstufen (Reformzielprioritätsindex ≤ 2), beurteilen das Reformtempo und dessen Entwicklung signifikant besser als die, die einen höheren Reformzielprioritätsindex (i. d. R. Konzentration auf die Lösung des Finanzproblems) ausweisen (Tempo: 2,91 vs. 3,20*; Entwicklung: 2,99 vs. 3,47**). Das Reformtempo ist höher und dessen Entwicklung besser, wenn die Lösung des Finanzproblems zu Reformbeginn (genannt 3,44 vs. nicht genannt 3,04* / 3,62 vs. 3,06*), zum Befragungszeitpunkt (3,34 vs. 2,88** / 3,49 vs. 3,09**) oder insgesamt (nicht genannt 2,88 vs. genannt 3,24** bzw. 3,10 vs. 3,34) nicht am vordringlichsten ist bzw. war. Teilnehmer, die einen Prioritätenwechsel weg von der Haushaltskonsolidierung anführen, bewerten das Reformtempo signifikant besser (2,86 vs. 3,34* / 2,77 vs. 3,49**). Ist der Reformzielprioritätsindex > 2 (Indiz für die Fokussierung auf die Haushaltskonsolidierung), ist das Reformtempo keineswegs zu schnell (≤ 2 : 27,0% vs. > 2 : 19,8%). Stattdessen wird häufiger ein zu langsames Reformtempo beklagt (24,3% vs. 39,7%; 0,161*). Damit schließt sich der Kreis, denn eine auf die Haushaltsproblematik fokussierte Reform schadet einem partizipativen Reformmanagement (vgl. Kap. 3.3.2.3), das seinerseits die Entwicklung der Modernisierung positiv unterstützt (s. o.).

Weiteres (Nr. 6 - 6 / 9)

Ein Reformstart in der jüngsten Vergangenheit (-0,196**) und eine kurze Reformdauer (0,165*) gehen eher mit einer Zunahme des Reformtempos einher. Damit bestätigt sich ein u. U. natürliches Phänomen eines mit zunehmender Dauer nachlassenden „Reformefiers“, das jeden Veränderungsprozess begleitet.

Das Reformtempo beeinflusst nicht unmittelbar den Reformabbruch. Der Reformabbruch ist möglicherweise schleichend, denn Teilnehmer, die ihn bejahen, bewerten die Entwicklung des Reformtempos signifikant schlechter (kein Reformabbruch 3,15 vs. Reformabbruch 4,10**).

5.8 Fehler im Reformprozess

5.8.1 Allgemeine Darstellung

Die Gründe, warum Reformen erfolglos sind, sind zahlreich und komplex. Die Identifizierung dieser Probleme ist notwendig, um Besserungen zu ermöglichen. Die Reformfehler, die sich nie gänzlich vermeiden lassen (vgl. Jetter 2004: 162), passieren i. d. R. nicht zufällig. Sie sind nämlich Gegenstand der Reformkonzepte und -strategien (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 81). Hierbei greifen zu meist mehrere Reformfehler¹¹⁹⁴, die sich z. T. aus den gleichen Ursachen speisen, ineinander und

¹¹⁹³ Vgl. Anhang# RZielprio_Reformmanagement und Anhang# RZPrio_Wechsel_RMManagement

¹¹⁹⁴ Die Abfrage der Reformfehler erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie fasst lediglich die Aspekte zusammen, die im Fragebogen erfragt wurden. Individuelle Reformfehler konnten unter „Sonstiges“ angemerkt werden, wovon jedoch nur sehr wenige Teilnehmer Gebrauch machten. Eine Auflistung potenzieller Reformfehler findet sich u. a. bei Gröske/Maier (2001: 237 ff.); Damkowski/Precht (1998c: 478 f.); Kißler/Graf/Wiechmann (2000: 137).

potenzieren sich. Die Defizite wiegen je Reform unterschiedlich schwer; die Wirkungen auf das Reformgeschehen sind unterschiedlich stark.

Instrumenteneinsatz / Instrumentenmix

Die in den frühen Reformjahren dominierende Annahme, privatwirtschaftliche Instrumente seien besser geeignet, die Leistungsfähigkeit der Stadtverwaltung zu steigern, erwies sich als falsch (vgl. Budäus/Grüning 2005: 6; Budäus 1995: 28). Kann die ökonomische Rationalität durchaus ins Verwaltungshandeln integriert werden (vgl. Wollmann 2001: 52) und neben die politische Rationalität¹¹⁹⁵ treten (vgl. Bogumil 1997: 40; ders. 2003b: 17), ist die Übertragung privatwirtschaftlicher Instrumente bei Missachtung der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung ein folgenschwerer Fehler (vgl. u. a. Oechsler 2008: 54; Schrijvers 1999: 246; Jann 2001a: 261 f.). Die strukturellen und kulturellen Unterschiede (vgl. Kleinfeld/Treutler 1996: 245) sind ebenso zu beachten wie der Zusammenhang von Politik- und Verwaltungsreform¹¹⁹⁶ (vgl. Richter 1997: 48).

Überdies ist ein an die lokalen Gegebenheiten angepasster (vgl. Kap. 5.1.4), ganzheitlicher Ansatz anzuvisieren (vgl. Kap. 4.1.1), um zum einen eine leistungsstarke Neue Steuerung zu ermöglichen und zum anderen Zweifel an der Nachhaltigkeit der initiierten Reform zu vermeiden (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 61). Allerdings rückt die Finanzlage die Inputbetrachtung in den Vordergrund; der Spardrang wurde zu einer Belastung (vgl. Kap. 5.4.4.1.1). In der Folge treten anvisierte Verhaltensänderungen nicht ein, Misstrauen baut sich auf (vgl. Wewer 2001a: 328) und Akteure suchen nach Ausweichmöglichkeiten (vgl. Bogumil u. a. 2007: 187).

In diesem Kontext ist Implementierungsreihenfolge¹¹⁹⁷ zu sehen, die im Negativfall das Zusammenwirken der Reforminstrumente be- oder gar verhindert (s. o.) und das Reformklima schwächt. Insofern kann sie erfolgsentscheidend¹¹⁹⁸ sein (vgl. u. a. Damkowski/Precht 1998a: 24; Osner 1999: 116), obgleich ihr „[...] und den Umsetzungsvoraussetzungen [...] wenig Beachtung geschenkt [wird]“ (Busch/Wehrmann 2002¹¹⁹⁹: 261). Aufgrund fehlender KGSt-Empfehlungen (vgl. Kißler u. a. 1997: 31; kritisch Klimecki 1997: 51) wählten die Reformstädte konträre Einstiegswege (vgl. Budäus/Grüning 2005: 8; Kleinfeld/Treutler 1996: 227), wobei die harten Faktoren - schließlich sind sog „Quick-Wins“ anzustreben (vgl. Frey/Gerkhardt/Fischer 2008: 296) - auch in der zeitlichen Abfolge priorisiert wurden (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 170; Reichard: 2003: 354).

Vernachlässigung der Verwaltungskultur

Die Verwaltungskultur bzw. deren Wandel ist ein zentraler Problembereich der Verwaltungsreform, dem hinreichend Beachtung zu schenken ist (vgl. Kap. 5.4.4, 6). Einerseits sind neue Steuerungsinstrumente ohne Kulturwandel der Gefahr ausgesetzt, durch die traditionelle Verwaltungskultur geformt zu werden (vgl. Kap. 0), womit sie ihren beabsichtigten Zweck verfehlen (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 4; Schridde 2004: 32; KGSt 1997a: 22). Andererseits darf der Ausbau notwendiger managerialistischer Werte keine Aufgabe der legalistischen Verwaltungskultur bedeuten (vgl. Kap. 6). Deshalb sowie aufgrund der Bedeutung der Organisationskultur wäre es ein fataler Fehler, alles Bisherige grundsätzlich infrage zu stellen (siehe auch Jann 1995: 146; Schreyögg

¹¹⁹⁵ Vgl. dazu Kap. 2.4.4, 5.4.4.1.2 sowie FN 150

¹¹⁹⁶ Vgl. dazu Kap. 5.3.6, 7.2

¹¹⁹⁷ Vorschläge zur Implementierungsreihenfolge finden sich u. a. bei Osner (2001: 232), Raffetseder (2001: 242), Pook/Tebbe (2005: 123 ff.) und Brecht (1999: 63).

¹¹⁹⁸ Die Studie von Thom/Ritz (2000: 28) in Schweiz verdeutlicht, dass die gewählte Implementierungsreihenfolge nach den Reformerfahrungen nicht wieder gewählt werden würde. Stand die Veränderung der Verwaltungskultur zunächst im Hintergrund, würde sie im Nachhinein nach der realisierten Betonung der Strategie im Vordergrund stehen.

¹¹⁹⁹ Die Studie von Busch/Wehrmann (2002: 260 ff.) erfasst 175 per Zufallsstichprobe bestimmte Städte NRWs mit mehr als 10 TSD Einwohnern. Neben dem Ist-Stand wurde auch der Soll-Stand abgefragt.

2003: 484) - auch die Verdienste¹²⁰⁰ des bisherigen Systems sind hervorzuheben (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 460).

Defizite bei der Verständigung auf die Reformziele

Klare Ziele vermeiden den Eindruck eines puren Aktionismus und bieten Orientierung. V. a. ein partizipativer Ansatz eröffnet verschiedener Chancen und vermeidet unzählige Risiken (vgl. Kap. 5.3.1). Im Vordergrund steht dabei die Beachtung diverser Interessen, schadet doch ein angesichts der Finanzlage unausgewogener Reformzielmix der Reform (vgl. Kap. 3.3.2.3). Der Reform droht die Synonymisierung mit Haushaltskonsolidierung und Personalabbau (vgl. Kap. 5.4.4.1.1).

Projektmanagement / Berater

Ein erfolgreiches Projektmanagement ist wichtig für den Reformerfolg; die Fehlerquellen sind vielfältig (vgl. Kap. 5.2). Der Einsatz von Beratern kann wie zu einem erfolgreichen Projektmanagement im Speziellen auch zu einem erfolgreichen Reformmanagement im Allgemeinen beitragen. Negativeffekte sind nicht auszuschließen (vgl. Kap. 5.1.5).

Missachtung des Beteiligungsinteresses wichtiger Reformakteure

Von zentraler Bedeutung für den Reformerfolg ist die oftmals nicht hinreichend berücksichtigte Beteiligung der Mitarbeiter und Ratsvertreter, die es ihnen ermöglicht, ihre Interessen vorzubringen sowie die Neue Steuerung zu prägen und zu erlernen (vgl. Kap. 5.3.6, 5.2.2.2, 5.3, 5.5.1, 8).

Gestaltung der Informations- und Kommunikationsprozesse

Die Informations- und Kommunikationspolitik ist ein immenser Erfolgsfaktor von Veränderungsvorhaben, die daher gewisse Anforderungen beachten sollte (vgl. Kap. 5.3.2).

Akteurskonstellation / Reformwille

Maßgeblich für einen partizipativen Reformprozess und somit für den Reformerfolg ist die Akteurskonstellation. V. a. in Verwaltungsführung und Politik müssen reformbereite Personen vertreten sein, da eine mangelnde Führungsunterstützung der Modernisierung in vielfältiger Weise schadet. Überdies sind Aufbau und Erhalt einer Reformkoalition entscheidend (vgl. Kap. 5.5, 5.6).

Reformvorbereitung

Elementare Bestandteile einer angemessenen Reformvorbereitung sind Ist-Analyse (vgl. Kap. 5.1.1), Dienstvereinbarungen (vgl. Kap. 5.1.3), ein Masterplan (vgl. Kap. 5.1.6) sowie umfassende Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. Kap. 5.1.2). Die Stellgrößen stehen untereinander in engen Beziehungen und prägen die Partizipationsprozesse der Reform.

Reformbürokratie

Der Vorwurf der Reformbürokratie kann zum einen durch eine übermäßige, nicht umsetzungsorientierte Reformplanung, zum anderen durch ein Perfektionsstreben bei der Gestaltung der Reforminstrumente entstehen. Da der mit der Einführung diverser Reforminstrumente verbundene Aufwand (vgl. Kap. 5.4.4.1.1) als Reformbürokratie (miss-)verstanden werden kann, muss er in einem angemessenen Verhältnis zur daraus resultierenden Arbeitsentlastung und -verbesserung stehen (vgl. Speier-Werner 2006: 52). Ferner sollte die Umsetzung der Konzeption folgen (vgl. Kap. 5.2.5, 5.3.3.1), Konzeption und Reformtempo sollten ausbalanciert sein (vgl. Katz 2001: 149; Weiß 2002: 84). „Starten wir daher zügig und zielstrebig die Reformen, ohne dem Perfektionismus und der Nullfehlerkultur zu verfallen“ (Buschor 1996: 82/3). Deshalb kann die Berücksichtigung der sog. „80-20-Regel“ (vgl. u. a. Töpfer 2000a: 45) angebracht sein. Allerdings sind in der Praxis ausufernde

¹²⁰⁰ Vgl. dazu auch Kap. 2.4.3, 5.3.2.1

de Diskussionen über die Reformkonzeption zu beklagen (vgl. Fiedler 2005: 484), Reforminstrumente werden in perverser Perfektion eingeführt („Verwaltung der Verwaltungsreform“, Fisch 2002b: 307; vgl. auch ders 2008: 85 f.). Damit sind erhebliche Investitionen und die Verschiebung sofort möglicher Verbesserungen verbunden (vgl. auch Röber 2005b: 479), was letztlich „[...] einen Rückfall in alte Missstände auf einem anderen Niveau“ (Lange/Kersting/Kißler 2000: 19; siehe auch Osner 1999: 116) bedeutet.

Erwartungen in die Verwaltungsreform

Die Erwartungen an die Verwaltungsreform sind höchst unterschiedlich (vgl. Haßelmann/König 1997: 50) und akteurspezifisch. Sie wurden oftmals laut DSt-Erhebungen aus Sicht der Reformbeauftragten und Bürgermeister - Befunde für andere Akteure liegen nicht vor - nicht erfüllt¹²⁰¹ (vgl. Grömig 2001b: 18; Difu 2005a: 44). Sind einerseits die unterschiedlichen Erwartungen zu Reformbeginn zu erfassen (vgl. Kap. 5.1.1) und durch eine partizipative Ziel- und Strategieformulierung zu bündeln (vgl. Kap. 5.3.1), um zu vermeiden, dass divergierende Erwartungen enttäuscht werden (müssen) (vgl. Speier 2002: 116; Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 137; Bogumil/Kiße 1998d: 70), lässt andererseits aufgrund der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung der Glaube an die Verwaltungsreform nach (vgl. Kap. 5.4.4.1.1). Hiermit korrespondieren eine unzureichende Reformausstattung, die Rücknahme von Neuerungen oder ein vom Reformgedanken losgelöster Instrumenteneinsatz, sodass die Gefahr groß ist, dass Akteure aus der Gegenüberstellung von Soll-Vorstellung und Ist-Zustand ein Festhalten am Status quo ableiten (vgl. auch Lorenz 1998: 197).

Implementierungs- und Konzeptionsstrategie

Implementierungs- (vgl. Kap. 5.1.7.2) und Konzeptionsstrategie (vgl. Kap. 5.1.7.1) beeinträchtigen den Reformverlauf. Die sog. Bombenwurfstrategie ist kontraproduktiv, da partizipationshemmend. Die Einführungsstrategie muss ferner flexibel und anpassungsfähig sein (vgl. Kap. 5.1.7.3).

Reformressourcen

Zu den wichtigsten Reformressourcen zählen u. a. Personal, Finanzen, Qualifizierung (vgl. Englich/Fisch 1999: 62). Sie sind einerseits maßgeblich durch die ReformEinstellung der Machtpromotoren (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 457), andererseits durch die städtische Finanzlage bestimmt (vgl. Kap. 3.2.1, 3.3.2.3). Daher sind die für die Reformarbeit bereitgestellten finanziellen Mittel oftmals unzureichend (vgl. u. a. Fiedler 2005: 486; Banner 2001b: 21; Bogumil u. a. 2007: 63, 215). Damit werden Kulturwandel und Reformklima negativ beeinflusst (vgl. Kap. 5.1.2, 6.2.1.1) sowie Widerstände provoziert (vgl. Kap. 5.4.4.1.1). Die Bedeutung des Personals wird missachtet (vgl. Kap. 4.11, 5.3.4, 8) und der damit verbundene investive Charakter ausgeblendet (vgl. Meixner 1998: 126; Bruns/Ridder 2005: 311). Die Verwaltung beraubt sich selbst der Potenziale, sich aus eigener Kraft zu reformieren und auf die Zukunft vorzubereiten (vgl. auch Kap. 8, 8.3).

5.8.2 Auswertung

Allgemeine Darstellung (Frage 8.1)

Die Befragten beurteilen die Reformfehler ähnlich. Das Lager derer, die einen angesprochenen Reformfehler nicht identifizieren („Trifft (gar) nicht zu“), ist i. d. R. größer¹²⁰² als das derjenigen, die

¹²⁰¹ Vgl. auch Kap. 8.2

¹²⁰² Möglicherweise wurden andere als die aufgeführten Reformfehler begangen, was die wenigen Anmerkungen unter „Sonstiges“ aber nicht bestätigen. Diejenigen, die diese Möglichkeit nutzten, sprechen primär bereits genannte Aspekte an (z. B. mangelnder Reformwille).

„Trifft (voll) zu“ präferieren. Eine Vielzahl an Akteuren kritisiert, dass mit Eintritt in die Verwaltungsreform zu hohe bzw. falsche Erwartungen geweckt wurden, die sich bislang nicht realisieren ließen (45,2% „Trifft (voll) zu“). Weitere überdurchschnittlich oft begangene Fehler sind eine unzureichende Ausstattung des Reformprozesses, ungünstige Akteurskonstellationen, die Missachtung der Verwaltungskultur sowie die Gestaltung der Informations- und Kommunikationsprozesse. Die Zustimmung für den Reformfehler „Instrumentenmix“¹²⁰³ ist insgesamt am geringsten (vgl. Abb. 5-66).

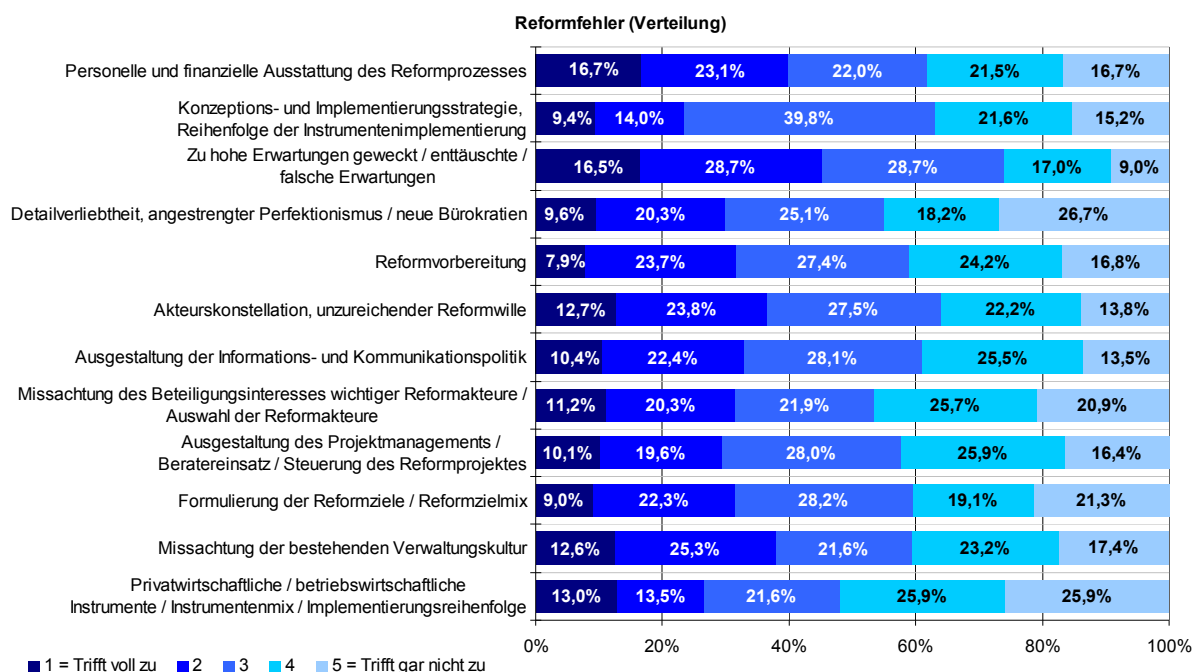


Abb. 5-66: Reformfehler

Die Reformakteure bewerten tlw. sehr unterschiedlich; es bestehen z. T. starke statistisch signifikante Beziehungen. Tendenziell stimmen Vorsitzende der Mehrheitsfraktion den Fehlern am wenigsten zu. Auch Bürgermeister und Reformbeauftragte sehen die potenziellen Reformfehler vermehrt als nicht zutreffend an. Kritisch äußern sich dagegen Minderheitsfraktionsvorsitzende und v. a. Personalratsvorsitzende. Letztgenannte werten mit Ausnahme der Informations- und Kommunikationsprozesse und der Akteurskonstellation alle Items am kritischsten. Sie stören sich wie die Minderheitsführer am stärksten an einer falschen bzw. enttäuschten Erwartungshaltung. Bürgermeister und Reformbeauftragte bemängeln am intensivsten einen unzureichenden Reformwillen, Mehrheitsführer die Informations- und Kommunikationsprozesse (vgl. Tab. 5-66).

¹²⁰³ Ist die Bewertung des Reformfehlers „Instrumenteneinsatz“ nicht auf ein Instrument zurückzuführen und können in diesem Kontext nicht alle etwaigen Einflüsse betrachtet werden, so zeigen sich dennoch einige Auffälligkeiten. I. d. R. ist die Zustimmung geringer, wenn Befragte die Implementierung eines Reformbausteins anführen. Angesichts der Nutzung der Budgetierung als Sparinstrument verwundert es nicht, dass diejenigen, die die Budgetierung verneinen, dem Reformfehler deutlich weniger zustimmen (3,32 vs. 3,68). Das Urteil wandelt sich jedoch bei gleichzeitiger Nennung von Produkten und Zielen (3,48 vs. 3,15). Eine von der Steuerungsunterstützung losgelöste Dezentralisierung wird kritisch bewertet (sowohl als auch: 3,59 vs. nur Dezentralisierung 2,87*). Fernerhin ist die Zustimmung aufseiten der Teilnehmer, die alle Ziel- und SU-Elemente verneinen, erheblich größer (3,38 vs. 3,80).

Die Instrumentengestaltung korreliert mit Ausnahme des Leitbildindex (-0,285**) und des Zielformulierungsindex (-0,207*) nicht signifikant mit der Bewertung. Insgesamt unterstützen die Instrumente, bei deren Implementierung die Zustimmung für den Reformfehler größer ausfällt, in der Einzelbetrachtung die Reformzielerreichung nicht (vgl. Kap. 8.1.4.5) und gehen mit stärkeren Widerständen einher (vgl. Kap. 5.4.4.2.2). Davon heben sich die Implementierindexe ab, die nicht mit der Bewertung korrelieren (vgl. Anhang#Reformfehler).

Reformfehler	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Instrumenteneinsatz, -reihenfolge	185	3,38	0,392**	3,76	3,43	3,60	2,69	3,78	-0,039	3,51	3,20	3,27	3,29	3,89	0,144	3,38	3,44
Missachtung der bestehenden Verwaltungskultur	190	3,07	0,305	3,33	3,44	3,17	2,65	3,13	0,049	3,09	2,97	2,84	3,29	3,89	0,104	3,10	2,78
Formulierung der Reformziele/ Reformzielmix	188	3,21	0,284	3,27	3,68	3,21	2,91	3,26	0,000	3,27	3,14	3,02	3,21	3,89	0,101	3,22	3,17
Projektmanagement / Berater / Steuerung des Reformprojektes	189	3,19	0,333	3,50	3,63	3,03	2,72	3,41	0,018	3,16	3,29	3,19	3,09	3,56	0,112	3,23	2,83
Missachtung des Beteiligungsin- teresses / Auswahl der Reform- aktreure	187	3,25	0,372*	3,74	3,63	2,79	2,78	3,62	0,022	3,19	3,42	3,26	3,17	3,44	0,230*	3,30	2,78
Informations- und Kommunikati- onspolitik	192	3,09	0,368*	3,68	3,33	2,69	2,75	3,32	0,146*	2,93	3,00	3,30	3,35	3,33	0,103	3,13	2,74
Akteurskonstellation, unzu- reichender Reformwille	189	3,01	0,326	3,04	3,61	2,88	2,91	2,83	0,025	2,98	3,20	2,79	3,08	3,33	0,144	3,03	2,78
Reformvorbereitung	190	3,18	0,373*	3,52	3,75	3,06	2,69	3,33	-0,032	3,25	3,16	2,95	3,25	3,50	0,166	3,17	3,32
Detailverliebtheit, Perfektionismus / Bürokratie	187	3,32	0,350	3,38	3,48	3,23	2,89	3,76	-0,110	3,42	3,28	3,51	2,88	2,78	0,136	3,37	2,89
Erwartungen	188	2,73	0,436**	3,11	3,50	2,53	2,06	3,00	-0,006	2,78	2,37	3,00	2,50	2,78	0,135	2,74	2,71
Konzeptions- / Implementie- rungsstrategie	171	3,19	0,490**	3,58	3,96	3,13	2,40	3,48	-0,057	3,30	3,00	3,19	3,00	3,33	0,209	3,26	2,53
Personelle und finanzielle Aus- stattung	186	2,98	0,388**	3,33	3,88	2,80	2,35	3,13	0,002	3,01	3,07	2,69	2,88	4,00	0,135	3,04	2,50
Reformfehlerindex	194	3,15	0,377	3,45	3,59	3,06	2,68	3,33	0,007	3,15	3,13	3,12	3,07	3,48	0,084	3,17	2,92

Tab. 5-66: Reformfehler

Mehrheitsfraktionsführer beurteilen wesentlich besser als Minderheitsfraktionsvorsitzende (Fehlerindex: 3,59 vs. 3,06*), was u. a. aus der nach Ansicht der Minderheitsvertreter unzureichenden Einbindung in das Reformgeschehen¹²⁰⁴ resultiert. Das gilt ebenso für Personalratsvorsitzende, die allen Items stärker zustimmen als Bürgermeister und Reformbeauftragte. Mit Ausnahme der Bewertung der Akteurskonstellation, die beide Seiten ähnlich einschätzen, und des Reformzielmixes - dies überrascht, kritisieren doch v. a. Personalratsvorsitzende eine starke Fokussierung auf die Haushaltskonsolidierung - sind die Mittelwertdifferenzen zwischen Bürgermeister und Reformbeauftragten einerseits und Personalratsvorsitzenden andererseits signifikant.

Die Stadtgröße korreliert lediglich mit dem Item „Informations- und Kommunikationsprozesse“ (0,146*) signifikant. Vertreter kleinerer Städte bemängelt diesen Aspekt vermehrt, was die Erkenntnisse aus Kap. 5.3.2.2 stützt. Außer den Befragten der EWK 3 führen Teilnehmer aller EWKn mehrheitlich eine enttäuschte Erwartungshaltung als den zentralen Reformfehler an.

Die Angaben ost- und westdeutscher Akteure sind zumeist ähnlich, obgleich die Befragten der neuen Bundesländer allen Fehlern stärker zustimmen. Markante Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Ausstattung des Reformprozesses - „Reformfehler Nr. 1“ in den neuen Bundesländern (West 3,04 vs. Ost 2,50) - sowie der Konzeptions- und Implementierungsstrategie (3,26 vs. 2,53).

Weitere Erkenntnisse (Reformmanagement_MW_Out)

Die Bewertung der Reformfehler unterscheidet sich im Kontext des Reformabbruchs (n = 11) nicht signifikant. Die Zustimmung ist gleichwohl bei einem Reformabbruch stets größer (Index: 3,19 vs. 2,73). Befragte, die ein (erfolgreiches) Reformende bescheinigen, stimmen Reformfehlern signifikant weniger zu als diejenigen, die keinen Reformabschluss anführen (3,56 vs. 3,11*).

¹²⁰⁴ Vgl. Kap. 5.2.2.2, 5.2.4, 5.3.6.4, 5.3.1.2, 5.3.1, 5.3.3.2

6 Organisationskultur

Allgemeines

„Kultur“ ist kaum in ein allgemeines Verständnis zu packen (vgl. Fisch 2002a: 449), eine einheitliche¹²⁰⁵ Definition existiert nicht (vgl. Schreyögg 2003: 449). Sie kann beschrieben werden „[...] als die Gesamtheit aller Normen und Werte, die den Geist und die Persönlichkeit [der Organisation] ausmachen“ (Doppler/Lauterburg 2002: 451; ähnlich Fisch 2002a: 453). Hierzu zählen „[...] das kognitiv entwickelte Wissen und die Fähigkeiten einer Organisation sowie die affektiv geprägten Einstellungen ihrer Mitarbeiter [...] in ihrer Formung von Perzeptionen (Wahrnehmungen) und Präferenzen (Vorlieben) gegenüber Ereignissen und Entwicklungen [...]“ (Bleicher 1999: 228 zitiert nach Heinz 2000: 49). Die Organisationskultur ist „[...] das Ergebnis gelebter Überzeugungen, die im Verhalten, in den Instrumenten und Verfahren einer Verwaltung durchgängig und aufeinander abgestimmt zum Ausdruck kommen“ (Meixner 1998: 135). Die Vorstellungs- und Orientierungsmuster sind organisations- (vgl. Schreyögg 2003: 449 f.; Vahs 2003: 124) bzw. behördenspezifisch (vgl. Fisch 2002a: 449).

Die Organisationskultur wird je nach Auffassung als unabhängige, abhängige oder Moderatorvariable angesehen (vgl. Fisch 2002a: 462 m. H. a. weitere Quellen), sie ist „[...] Verhaltensprodukt und Verhaltenskodex zugleich“ (Kaune 2004: 34). Im Verständnis als unabhängige Variable gibt sie Normen und Werte an neue Mitarbeiter weiter (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 453). Die Organisationskultur wird durch einen Sozialisierungsprozess i. d. R. unbewusst gelernt (vgl. Klimmeck/Gmür 2001: 259). Dieser Prozess beginnt bereits in der Ausbildung (vgl. Reichard 1998a: 521) und hat resistente Verhaltensroutinen und Einstellungen zur Folge (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 130).

Die Erfassung und Messbarkeit von Organisationskulturen wird kontrovers diskutiert. Das Nebeneinander mehrerer Subkulturen¹²⁰⁶ (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 189) und eine mangelnde objektiv-quantitative Erfassbarkeit erschweren ihre Messung¹²⁰⁷ (vgl. Schreyögg 2003: 462). Womöglich deshalb wurde die Erforschung¹²⁰⁸ der Verwaltungskultur, die ein komplexes Forschungsvorhaben ist (vgl. Jann 2002b: 447), bislang in der BRD vernachlässigt (vgl. Behnke 2005: 244).

Vor- und Nachteile der Organisationskultur sowie die Notwendigkeit des Kulturwandels

Starke Organisationskulturen haben „[...] keineswegs nur positive, sondern z. T. auch ausgeprägt negative Wirkungen [...]“ (Schreyögg 2003: 472). Zu den positiven Effekten zählt eine Komplexitätsreduktion (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 451), denn „[die] Orientierungsfunktion gemeinsamer

¹²⁰⁵ Gemeinsame Kernmerkmale aller Organisationskulturkonzepte sind gemeinsam geteilte Überzeugungen, die Kollektivität, Konzeptionalität, Emotionalität sowie ein historischer Hintergrund (vgl. Schreyögg 2003: 450 ff. m. H. a. weitere Quellen; Schridde 2004: 33 m. H. a. weitere Quellen).

¹²⁰⁶ Organisationsinterne Subkulturen haben einerseits eine komplexitätssteigernde Wirkung (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 455 ff.), andererseits durch die Umspannung von einer übergreifenden Organisationskultur ein Mindestmaß an Kohäsion und Homogenität (vgl. Schreyögg 2003: 467 ff.; Schridde 2004: 33).

¹²⁰⁷ U. U. eignen sich eher qualitative Verfahren (vgl. u. a. Schreyögg/Eberl 1998: 525, Doppler/Lauterburg 2002: 451 ff.).

¹²⁰⁸ Da Erforschung und Messung der Verwaltungskultur keinesfalls im Fokus der vorliegenden Untersuchung stehen, sind die damit verbundenen Mankos in Kauf zu nehmen. Der Autor ist sich der skizzierten Probleme der Kulturmessung durchaus bewusst, die subjektiven Einschätzungen der Teilnehmer können nur einen Trend nachzeichnen. Intention der Studie ist es schließlich, die möglichen Wirkungen und Veränderungen der Verwaltungskultur im Reformprozess ob der Reformrelevanz des Themas zu veranschaulichen. Hierbei ist nicht ausgeschlossen, dass Einflüsse zum Befragungszeitpunkt die Bewertung der Ausgangsposition beeinträchtigen. Verzerrungen sind also durchaus denkbar. Ferner ist zu berücksichtigen, dass einige Reformakteure, die erst im Laufe des Reformprozesses zur Stadtverwaltung hinzu stießen, den ursprünglichen Ausgangszustand der Verwaltungskultur (vor Reformbeginn) nicht einschätzen können (vgl. Anhang 11-16).

Werte kann es erleichtern, Verhalten der Organisationsmitglieder auf übergeordnete Ziele auszurichten“ (Kückelhaus 1999: 231; siehe auch Vahs 2003: 126; Kieser/Walgenbach 2003: 129). Das ist v. a. dort von großer Bedeutung, wo hierarchische oder physische Steuerungs- und Kontrollmechanismen¹²⁰⁹ nicht greifen, was in der Stadtverwaltung ob der Vielzahl persönlicher Dienstleistungen¹²¹⁰ wesentlich ist (vgl. Schedler/Proeller 2002: 258). Schließlich „[...] gibt [es] keine effizientere Steuerung als eine ausgeprägte, [...] Unternehmenskultur“ (Doppler/Lauterburg 2002: 452, siehe auch Kieser/Walgenbach 2003: 132 f.).

Neben weiteren Vor- und Nachteilen (vgl. dazu Vahs 2003: 134) stellt sich als besonders negativ eine begrenzte Wahrnehmung heraus: „[...] neue Chancen und Gefahren in der Organisationsumwelt [werden] entweder nicht wahrgenommen oder fehlinterpretiert“ (Maurer 2003: Sp. 1302; ähnlich Schreyögg 2003: 478). Selbstfokussierung und Beharrungsmechanismen (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 87) sind wie eine eingeschränkte Anpassungsfähigkeit und Flexibilität (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 134 f.) nicht selten. Insofern hat die Organisationskultur eine konservierende¹²¹¹ Wirkung, die in einer dynamischen¹²¹² Umwelt ein zentraler Misserfolgsfaktor ist (vgl. Schreyögg 2003: 477). Überdies ist eine veränderungsresistente Organisationskultur¹²¹³ für (existenzielle) Reformen ein großes Problem¹²¹⁴ (vgl. u. a. Kaune 2004: 35; Schridde 2004: 35; Doppler/Lauterburg 2002: 63; Fisch 2008: 82).

Folglich ist der Kulturwandel, „[...] der im öffentlichen Sektor die Gesamtheit von Werten, Einstellungen und Verhaltensweisen, die sich unter dem Einfluss der neuen Verwaltungsführung [verändern]“ (Thom/Ritz 2004: 94), meint, für den Reformerfolg essenziell (vgl. u. a. Kißler u. a. 1997: 32; Ritz 2003: 216; Fisch 2002a: 456). Zwar ist der Kulturwandel kosten-, zeit- und kommunikationsintensiv (vgl. u. a. Kieser/Walgenbach 2003: 133; Vahs 2003: 331), doch steigert die Vernachlässigung dieses Parameters das Risiko des Scheiterns (vgl. Schridde 2004: 48). Daher ist der Aufbau einer neuen Organisationskultur frühzeitig anzugehen (vgl. Jetter 2004: 174), wenngleich die Reformpraxis diese Herausforderung häufig nicht (vgl. Schridde 2005: 216) oder zu spät beachtet.

6.1 Kulturmerkmale

In der vorliegenden Studie werden drei Kategorien an Kulturwerten unterschieden. Die traditionellen Werte sind ein Markenzeichen der Vor-Reform-Verwaltung. Sie werden einerseits für die unzureichende Anpassungsfähigkeit der Verwaltung verantwortlich gemacht, nehmen andererseits aber auch in der modernisierten Verwaltung einen hohen Stellenwert ein. Die neuen (manageriellen) Werte sind kennzeichnend für die modernisierte Verwaltung. Sie sind im Zuge des Kulturwandels zu intensivieren. Die schlechten Werte gilt es dagegen abzubauen bzw. nicht entstehen zu lassen.

¹²⁰⁹ Zu weiteren Funktionen der Organisationskultur (vgl. u. a. Maurer 2003: Sp.1300; Schreyögg 2003: 475 ff.)

¹²¹⁰ Die intendierte Wirkung wird nicht nur durch Outputs bestimmt, sondern auch durch die Art und Weise, wie (Ermessensspielräume, Beratungsqualität) diese an den Bürger bzw. Kunden weitergegeben werden. Insofern sind beratende oder regulative Aufgaben wesentlich schwieriger zu kontrollieren als Serviceleistungen, weil letztgenannte qualitativ und quantitativ genauer definiert werden können. Deshalb ist für erstgenannte die auf Vertrauen basierende Selbstkontrolle (vgl. FN 397) besonders bedeutend (vgl. Kückelhaus 1999: 177).

¹²¹¹ Vgl. auch Kap. 3.1.4, 4.11.1

¹²¹² Vgl. dazu auch Kap. 2.4.3

¹²¹³ Die Art und Weise des Übergangs von der traditionellen zur modernisierten Verwaltung wird stark von der bestehenden Organisationskultur beeinflusst (vgl. Wagner 2006: 229). Diese Wirkungsbeziehung wird in der vorliegenden Untersuchung zumeist ausgeblendet und nur situativ herangezogen (vgl. Kap. 5.4.4.2, 5.6.2.2).

¹²¹⁴ Vgl. Kap. 5.4.4.1.1, 5.8.1, 8

Traditionelle Werte

Das Leitbild der ordnungsmäßigen, bürokratischen Verwaltung nach Max Weber, das die Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie die Gleichbehandlung der Bürger in den Mittelpunkt¹²¹⁵ stellt, prägt die deutsche¹²¹⁶ Verwaltungskultur (vgl. Fisch 2002a: 463 f.; Kückelhaus 1999: 231) und ist „[...] über alle politischen Instabilitäten und Veränderungen hinweg bis heute erhalten geblieben [...]“ (König 2006: 24). Die korrekte Rechtsanwendung gilt als Optimum (vgl. Banner 1996: 178), wodurch Reformanstrengungen gehemmt werden (vgl. Oppen/Wegener 1997: 153), inhaltliche Gestaltungskriterien und Zielvorstellungen in den Hintergrund treten (vgl. Göbel 1999: 47) und die Kunden- bzw. Bürgerbeziehung vernachlässigt wird (s. u.). Gleichwohl hebt die Einführung neuer Steuerungsinstrumente den Stellenwert des Rechts nicht auf; es bleibt „wichtiger Managementfaktor“ (Weiß 2002: 123; ähnlich Reinermann 1994: 15 f.; ders. 1993: 2; Mastronardi 2004: 118 f.).

Rechts- und Ordnungsmäßigkeit spiegeln sich in der traditionellen Verwaltung in der Standardisierung (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 117) und Formalisierung wider, die das Verhalten der Verwaltungsmitglieder steuert. Kriterien wie Preis, Qualität, Kundennähe, Effektivität oder Effizienz leiden hierunter (vgl. Kap. 3.2.2). Standards haben auch in der modernisierten Verwaltung einen hohen Stellenwert und werden i. S. e. einer modernen Verwaltung (Kunden- und Wirkungsorientierung) genutzt. Sie unterliegen dort permanenten Veränderungen (vgl. Meixner 1998: 41 f.).

Das bürokratische Verwaltungssystem beinhaltet Mechanismen zur Sicherung traditioneller Werte. Insofern tangiert die Einführung neuer Instrumente die traditionellen Werte unmittelbar. „[Hierbei] muss darauf geachtet werden, dass die traditionellen Werte [...] nicht zerstört [...]“ (Reichard/Röber 2001: 385; siehe auch u. a. Hood 1991: 16; Reichard 1994: 13; Dollenbacher 1995: 354) und mit vermeintlich konträren Werten wie Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe situativ in Einklang gebracht werden (vgl. Banner 1997a: 127; ders. 1997b: 21; Butzer 2005: 400). Managerielle Werte müssen „[...] einen dieser Verwaltungskultur gemäßen Standort finden“ (König 2006: 29). Insbesondere das Gemeinwohl bleibt auch für die modernisierte Verwaltung zentraler Orientierungspunkt. Obgleich vermeintlich die Fokussierung individueller Interessen infolge der Stärkung der Kundenorientierung (vgl. Kap. 3.3.1) oder die Betonung wirtschaftlichen Belange drohen (vgl. Kap. 2.4.4, 4.4), kann die Reform das Gemeinwohl fördern (vgl. Weiß 2002: 126).

Neue Werte

- Bürgernähe bzw. -orientierung / Kundenorientierung

Da sich die behördliche Arbeitssituation mit zunehmendem Kundenkontakt im Innen- und v. a. Außenverhältnis abschwächt und die bürokratische Arbeitsweise in der Leistungsverwaltung weniger ausgeprägt ist als in der Ordnungs- oder Finanzverwaltung (vgl. Mayntz 1997b: 118 f., 226), ist davon auszugehen, dass Kundenorientierung in der Stadtverwaltung bereits vor der Reform mehr oder minder entwickelt war. Eine Aufwertung bzw. ein Bewusstseinswandel erscheint dennoch notwendig (vgl. Schedler 1996: 37; Kißler 1997: 108; Bogumil/Kißler 1998e: 90), zumal das Verhalten der Organisationsmitglieder entscheidend für die Kundenorientierung ist (vgl. Kap. 3.3.1, 6). Während Schedler/Proeller (2002: 273) auf diesem Gebiet „[...] eine deutliche Veränderung in der Verwaltungskultur [...]“ identifizieren, attestiert die HBS-Studie Veränderungen nur in bürgernahen Bereichen (vgl. Bogumil u. a. 2007: 210 f., 306).

¹²¹⁵ Sie findet Ausdruck in der Verwaltungsorganisation (vgl. Kap. 3.1.3) und der personalen Ebene (vgl. Kap. 3.1.4).

¹²¹⁶ Angelsächsische Staaten, die der Tradition der Civic Culture-Administration folgen, sind Performanz-Ansätzen (vgl. u. a. König 2006: 24 f. m. H. a. Heady 1996; ders. 1999a: 239; Schröter 2001: 418 f.) und der ökonomischen Rationalitäten zugänglicher (vgl. Wollmann 2001: 23 f.). Somit ist die Verwaltungskultur eine zentrale Größe zur Erklärung der verschiedenen Vorgehensweisen und Resultate kontinentaleuropäischer und angelsächsischer Reformanstrengungen (vgl. dazu ders. 2003a: 124; Pollitt/Bouckaert 2004: 53; Jann 2002b: 445; König 2006: 27).

- Teamfähigkeit / -arbeit / Kooperation

Hierarchie und ein hoher Grad an Arbeitsteilung als Ausdruck des Misstrauens sind im Kontext notwendiger einheitenübergreifender Problemdefinitionen und Lösungsansätze ebenso hinderlich (vgl. Mayntz 1997b: 86) wie Rivalitäten zwischen Facheinheiten (Ressortegoismen), die sich bis auf die Mitarbeiterebene fortsetzen. Eine moderne Verwaltung erfordert und begünstigt eine Aufwertung einer kooperativen Zusammenarbeit gleichermaßen: Sie ist Bedingung für das Funktionieren einer neuen Steuerung und die Lösung (zunehmender) komplexer gesellschaftlicher Probleme.

- Selbständigkeit, Verantwortungsbewusstsein und -bereitschaft, Eigeninitiative

In der traditionellen Verwaltung sind Selbständigkeit, Verantwortungsbewusstsein und Eigeninitiative unterentwickelt, was v. a. der Dominanz traditioneller Werte bzw. deren Hintergründe geschuldet ist. Organisatorische (vgl. Kap. 3.1.3) und personale Stellschrauben (vgl. Kap. 3.1.4) sowie Einzeleingriffe der Vertretungskörperschaft (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 13) stehen diesen Attributen entgegen. Insgesamt verwundert es nicht, dass „Menschen, die immer über detaillierte Kataloge operativer Aufgaben geführt worden sind, [...] nie gelernt [haben], selbständig zu denken und zu handeln“ (Doppler/Lauterburg 2002: 254). Es entwickelt sich das Bild der Beamtenmentalität, worunter ein „[...] unflexibles, vorsichtiges, den Status quo sicherndes Verhalten [...] gemeint [ist]“ (Budäus/Grüning 2005: 4; ähnlich Mastronardi 2004: 51). Hiervon ist Abstand zu nehmen, denn¹²¹⁷ eine moderne Verwaltung verlangt selbständige, eigeninitiative Mitarbeiter, die der Vorstellung einer Führungsperson (vgl. Thom/Ritz 2004: 80) oder eines Intrapreneurs¹²¹⁸ entsprechen (vgl. Schedler 1993: 34; Reinermann 1994: 20 m. H. a. Pinchot 1985).

- Offenheit / Kommunikation / Informationswille / Transparenz

Aus den Merkmalen bürokratischer Verwaltungssysteme resultieren vielschichtige Kommunikationsdefizite (vgl. Kap. 3.1). Kommunikationsfähigkeit und -bereitschaft sind unzureichend. V. a. innerhalb der Verwaltung werden dominierende Prinzipien wie Anordnung und Weisung den Anforderungen einer modernen Organisation nicht mehr gerecht (vgl. Mastronardi 2004: 48) und schaden ihr in vielerlei Hinsicht (vgl. Bruhn/Reichwald 2005: 134). „Sind Ehrlichkeit, Offenheit und Transparenz nicht kulturell [...] verankert, darf es nicht verwundern, wenn diese Werte nicht auch (nach außen) gelebt werden“ (ebd.: 137) und sich keine innovationsfreundliche Organisation entwickelt (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 443).

- Innovativität / Kreativität / Lernbereitschaft

Eine starke Regelorientierung und der Rückgriff auf bewährte Lösungen minimieren zwar die Unsicherheit im alltäglichen Handeln (vgl. Thom/Ritz 2004: 139), doch hemmt die daraus hervorgehende „Nullfehlermentalität“ die Weiterentwicklung der Verwaltung (vgl. Buschor 1996: 48; Dollenbacher 1995: 356; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 241 f.). Innovativität und Kreativität nehmen Schaden. Angesichts turbulenter Veränderungen im Verwaltungsumfeld (vgl. Pedé 2000: 26) sowie einer zunehmenden Marktorientierung¹²¹⁹ (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 98) ist jedoch ein hohes Maß an Flexibilität und Lernfähigkeit gefordert, die mit einer höheren Fehlertoleranz einhergehen. Fehler sind ein unverzichtbarer Bestandteil der Optimierung von Organisationen und für den Übergang zur Lernenden Organisation (vgl. Bruns/Ridder 2005: 310). Die Lernende Organisation visiert

¹²¹⁷ Vgl. Kap. 4.7.1

¹²¹⁸ „Als Intrapreneur wird zumeist jemand gesehen, der Organisationen (und gleichzeitig sich selbst) verändert und erfolgreich macht“ (Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 204).

¹²¹⁹ Ist ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit eine zentrale Voraussetzung für das Bestehen im Marktwettbewerb, setzen nicht-marktliche Wettbewerbsformen ein gewisses Maß an Lernbereitschaft voraus (vgl. Kap. 4.15.3.2.2).

einen Übergang vom Single- zum Double-Loop-Lernen¹²²⁰ an und zielt damit auf die Sicherstellung einer permanenten Anpassungsfähigkeit¹²²¹ ab (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 235 f.; Schreyögg/Eberl 1998: 519; Schreyögg 2003: 556 ff.). Damit setzt sie andere, moderne Kulturwerte voraus (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 252 f.; Doppler/Lauterburg 2002: 101, Schridde 2004: 44 f.).

- Ergebnis- und Wirkungsorientierung

Systembedingt (vgl. Kap. 3.1.2, 3.3.1) und der Fokussierung auf den korrekten Rechtsvollzug geschuldet (vgl. Fluhr 1997b: 126) ist es der traditionellen Verwaltung kaum möglich, Ergebnisse oder Wirkungen in den Mittelpunkt ihres Handelns zu stellen. Das begünstigt nicht lösungsorientierte Maßnahmen (Parallelen zur Lernbereitschaft) und schließlich die Verfestigung der Programme (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 118). Obgleich ergebnis- bzw. wirkungsorientierte Steuerungsinstrumente diesbezüglich Abhilfe schaffen können, bedarf es überdies eines Verhaltenswandels. Die sich bietenden Handlungsspielräume (s. o.) müssen nämlich i. S. d. des Handlungsauftrages genutzt und Ursache-Wirkungs-Beziehungen objektiv betrachtet werden (vgl. auch Kap. 4.8.1.1.1).

- Kostenorientierung / Wirtschaftlichkeit

Kostenorientierung und Wirtschaftlichkeit gelten in der traditionellen Verwaltung als unterentwickelt (vgl. König 2006: 29), was vornehmlich auf die Regelorientierung zurückzuführen ist. Daraus gehen Unzulänglichkeiten auf der personalen Ebene, die sich in der Ausbildung, in den Interessen des Personals sowie im Juristenmonopol¹²²² (vgl. u. a. Budäus 1995: 30 f. m. H. a. Lange 1985) ausdrücken, und im Haushaltswesen hervor (vgl. Osner 2001: 136). Beide Aspekte greifen ineinander (vgl. Kap. 3.1.2, 5.4.3.1). V. a. die Kameralistik steht Verhaltensänderungen entgegen (vgl. Budäus 2006: 176) und fördert ein Denken in Ausgaben und Einnahmen (vgl. Kap. 4.3.2). Rücken im Zuge der Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente wirtschaftliche Belange in den Fokus, ist dessen ungeachtet - wegen ökonomischer Zwänge - ein stärkeres Kostenbewusstsein wahrscheinlich (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 252), was die HBS-Studie bestätigt (vgl. Bogumil u. a. 2007: 59 f.; 157).

*Schlechte Werte*¹²²³

Misstrauen ist häufig ein Kennzeichen der Vor-Reform-Verwaltung (vgl. Töpfer 2000a: 50 m. H. a. Klages 1991). Es speist sich einerseits aus der Unterentwicklung und den Barrieren sog. neuer Werte, andererseits ist es Ursache für eine defizitäre Organisationskultur. Geringes Vertrauen geht mit zahlreichen Regelungen (vgl. Schedler 1993: 204) und intensiven Kontrollen einher (vgl. Reichard 1987: 74). Dadurch bewegen sich Mitarbeiter innerhalb eines eng definierten Rahmens (s. o.), der der Wirtschaftlichkeit (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 119), Wirkungsorientierung und In-

¹²²⁰ Vgl. dazu FN 235

Deutero learning stellt den Lernprozess in den Mittelpunkt. Dabei werden das bisherige Lernverhalten, die Lernerfolge und -prozesse diagnostiziert (vgl. Schreyögg 2003: 556) und zur Erleichterung zukünftiger Lernprozesse überdacht (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 205; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 250).

¹²²¹ Das Verständnis der Organisationsentwicklung nach Lewin (vgl. Kap. 5.1.7.2.1) unterscheidet sich von der Lernenden Organisation insofern, als letztgenannter ein ständiger Wandel immanent ist (vgl. auch Kap. 5). Dadurch sind Veränderungen ein Teil des Systems (vgl. Schreyögg 2003: 564 ff.). Nichtsdestotrotz hat auch die Lernende Organisation ein „stabilisierendes Moment“ (vgl. ebd.: 568 ff.; Schridde 2005: 222; Kühl 2001: 84 ff.).

¹²²² Auch innerhalb der Vertretungskörperschaft zeigt sich v. a. bei formalen Führungspositionen eine „Dominanz der juristischen Ausbildung“ (Gau 1983: 57, 81 f.). Somit besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Verwaltungskultur im Allgemeinen und der Haltung der Vertretungskörperschaft, deren Vertreter oftmals Beamte bzw. Mitglieder des öffentlichen Dienstes sind (vgl. ebd.), im Speziellen.

¹²²³ Die statistische Analyse betrachtet ausschließlich das Misstrauen, weil es unter den „schlechten Werten“ das dominierende Moment ist. Bewertungsdifferenzen und Korrelationen sind in der Indexbetrachtung zumeist sehr schwach.

novativität schadet. Folglich ist Misstrauen dem Organisationserfolg (organisationales Lernen) abträglich (vgl. Weibler 1997: 187). Dagegen ist Vertrauen komplexitätsreduzierend, somit kooperationsförderlich und konfliktvermeidend (vgl. ebd.: 186 f.). Es unterstützt ein Innovationsklima (vgl. Brunner-Salten 2003: 148 m. H. a. Hinterhuber/Krauthammer 1998; Pröhl 1998: 65), eine offene Kommunikationskultur (vgl. Pröhl 1998: 49 ff.; Fluhr 1997a: 99), Kreativität (vgl. Schedler 1993: 204 f.) sowie Leistungsfähigkeit und Motivation (vgl. Bleicher 2005: 28). Der Abbau von Kontrollen bedingt Wirtschaftlichkeitssteigerungen. Schließlich ist die Vertrauenskultur Voraussetzung und Ergebnis neuer Steuerungsinstrumente zugleich. Ist einerseits „[nur] bei einem umfassenden Wandel [...] in Richtung einer [...] ‚Vertrauens‘- (statt Misstrauens-) Kultur [...] ein Denken der Beteiligten in der erwünschten Steuerungslogik zu erwarten“ (Reichard 1994: 85), setzt dies andererseits ein entsprechendes Instrumentenportfolio voraus (vgl. Kap. 5.8.1, 0). Überdies erfordert die Maßnahmenkonzipierung und -umsetzung eine intensive Partizipation (vgl. Kap. 5.3) sowie die Beachtung der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung (vgl. Kap. 2.4.4).

Kann Gewinndenken bereits in der traditionellen Verwaltung vorherrschen (vgl. Kap. 3.1.2), verleihen ihm die Reformanstrengungen u. U. ein neues Gesicht. Angelsächsische Erfahrungen warnen vor einer Überbetonung kommerzieller Werte im Zuge der Reform (vgl. Reichard/Röber 2001: 385). Ursächlich ist eine (unkoordinierte¹²²⁴) gesteigerte Eigenverantwortlichkeit unter Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente in einem vermehrt wettbewerbsgeprägten Umfeld, worunter die für die öffentliche Verwaltung charakteristischen und erhaltenswerten Merkmale leiden können (vgl. Reichard 2002c: 273; Naschold 1993: 58; ders. 1995: 392).

6.2 Einflussgrößen auf die Organisationskultur

Es ist unklar, ob der Kulturwandel Ergebnis oder Voraussetzung der Reform ist (vgl. Jann 2002b: 428) bzw. ob die Verwaltungsreform zu Veränderungen der Verwaltungskultur führt (zustimmend Kleinfeld/Treutler 1996: 217). Ist einerseits die vollkommene Loslösung von einer Verwaltungskultur Weber'schen Prägung zweifelhaft (kritisch Dollenbacher 1995: 349 f.; Röber 2005b: 477), kann andererseits ein Paradigmenwechsel hin zu einer managerialistischen Verwaltungskultur verneint werden (vgl. König 2006: 29). Befunde aus angelsächsischen NPM-Staaten (vgl. Reichard 2003b: 223) und der Schweiz (vgl. Ritz 2003: 394 ff.) bieten Hinweise für einen Kulturwandel, den auch die HBS-Studie - ungeachtet des nicht ganzheitlichen NSM-Instrumentensets - attestiert (vgl. Bogumil u. a. 2007: 158, 302, 306; Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 179).

Da Organisationskulturen historisch gewachsen sind, sind sie grundsätzlich auch veränderbar (vgl. Maurer 2003: Sp.1301; Thom/Ritz 2004: 93). Kulturveränderungen können nicht gelehrt werden, sie sind vielmehr eine Folge von Veränderungen (vgl. Schedler 1996: 9). Ein „Menu á la carte“ (Doppler/Lauterburg 2002: 459) gibt es hierzu nicht (vgl. auch Schreyögg 2003: 481). Ist der Wandlungsprozess u. U. steuerbar (vgl. Jann 2002b: 433 f.), wird eine gezielte Umgestaltung allerdings höchst kontrovers diskutiert (vgl. Englich/Fisch 1999: 188 m. H. a. Rohrmoser 1997; Fisch 2002a: 466 f. m. H. a. ebd.; Maurer 2003: Sp. 1301). Die kulturalistische („Kulturalisten“, keine Steuerbarkeit), funktionalistische („Kulturingenieure“, ausgeprägte Steuerbarkeit) und reflektiert-funktionalistische („Kurskorrektur“, begrenzte Steuerbarkeit) Sichtweise stehen sich gegenüber (vgl. u. a. Englich/Fisch 1999: 188 f. m. H. a. weitere Quellen; Schreyögg 2003: 480 m. H. a. weite-

¹²²⁴ Vgl. dazu auch Kap. 4.16.2.3

re Quellen). In der vorliegenden Studie wird der letztgenannte Ansatz vertreten (ebenso Fisch 2002a: 465; Thom/Ritz 2004: 92), wonach Reformhandlungen die Organisationskultur verändern können.

„Während die Mehrzahl der Autoren [...] auf die hohe Einflussintensität des Einflussfaktors ‚Verwaltungskultur‘ und auf die große Diskrepanz zwischen Soll-Verwaltungskultur und Ist-Verwaltungskultur verweisen, zeigen nur wenige Autoren Wege auf, wie man vom Ist- zum Soll kommt“ (Speier-Werner 2006: 157). Dieses anspruchsvolle Vorhaben soll im Folgenden nicht geleistet werden (vgl. FN 1208). Dennoch sollen Verbindungen¹²²⁵ zwischen Reformmanagement und Instrumenteneinsatz einerseits und Kulturwandel andererseits aufgezeigt werden:

- Instrumenteneinführung¹²²⁶ und -gestaltung sind entscheidend, wobei Wirkungen einzelner Instrumente eigentlich nicht separat betrachtet werden können. Überdies sind Wechselwirkungen zwischen Instrumentennutzung und Organisationskultur zu bedenken (vgl. Kap. 4.1.1, 0).
- Das Reformmanagement ist von großer Bedeutung für den Kulturwandel (vgl. Kap. 5, 6.2.2).

Abb. 6-1 fasst die skizzierten Wirkungsbeziehungen zusammen. Die Organisationskultur ist Reformergebnis und Einflussfaktor auf die Reformarbeit zugleich. Die Analysekapitel befassen sich mit den durch die gestrichelte Linie gekennzeichneten Wirkungsbeziehungen¹²²⁷.

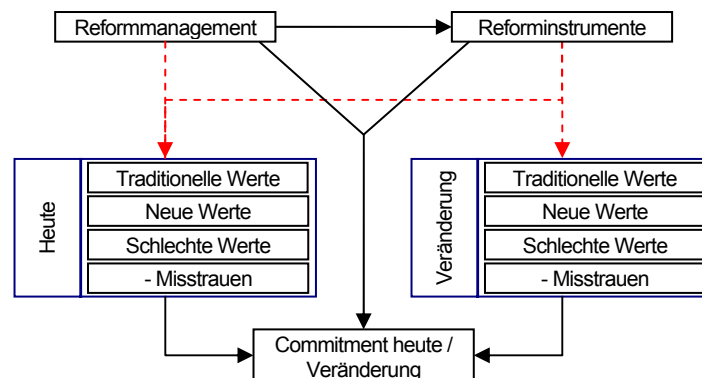


Abb. 6-1: Die Organisationskultur als Einflussfaktor und Reformergebnis

6.2.1 Reforminstrumente

Reforminstrumente erfordern¹²²⁸ einen Kulturwandel, wie der Kulturwandel die neuen Instrumente und Verfahren verlangt. „Die Anpassung der Systeme und Instrumente ist ein wichtiger Hebel zur

¹²²⁵ Da die Organisationskultur zu Reformbeginn vermeintlich das Reformmanagement beeinflusst (vgl. Kap. 5.4.4.1.1, FN 1213) und (somit) Einfluss auf den Instrumenteneinsatz hat, ist nicht zu erwarten, dass Reformmanagement und Instrumentenportfolio einseitig die Organisationskultur prägen. Diese Wirkungsbeziehung wird ausgeblendet. Ferner sind Einflüsse der Zeitvariablen wahrscheinlich (vgl. Kap. 6).

¹²²⁶ In der verbalen Beschreibung werden v. a. die Werte herausgegriffen, auf die das jeweilige Instrument eine starke Wirkung hat. Die statistische Analyse konzentriert sich auf eine komprimierte Darstellung nach alten, neuen und schlechten Werten (Indexe), um den Rahmen der Darstellung nicht zu sprengen.

¹²²⁷ Zu anderen Wirkungsbeziehungen vgl. Kap. 5.3, 5.6.2.2

¹²²⁸ Das gilt für nahezu jedes Reformelement, wie die exemplarische Auflistung zeigt: Steuerungsunterstützung (vgl. Brüggemeier 1998: 67, 70; Pook/Tebbe 2005: 143), Balanced Scorecard (vgl. Morgansky 2003: 22), Evaluationen (vgl. Balthasar 2005: 75 ff.), KLR (vgl. Speier 2002: 172; Harms 1999: 36), Mitarbeitergespräche (vgl. Hopp/Göbel 2004: 272; Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 144), Reorganisation (vgl. Fischer/Unger 2001: 151), Prozessoptimierung (vgl. Oppen/Wegener 1997: 160), Dezentralisierung (vgl. u. a. Reinermann 1994: 45; Schedler 1993: 34 f.), Kontraktmanagement (vgl. u. a. KGSt 1998c: 30; Katz 2001: 147, Boner/Steininger 1998: 157 f.), Qualitätsmanagement (vgl. Brecht 1999: 241), Benchmarking/Leistungsvergleiche (vgl. Schedler 1996: 208, Bogumil 2004b: 396 f.).

Etablierung neuer Werte [...]“ (Jetter 2004: 170). Diese Auffassung [...] findet fast durchgängig Zustimmung“ (Englich/Fisch 1999: 139). Kulturwandelprogramme sind ohne strukturelle und instrumentelle Veränderungen erfolglos (vgl. Naschold 1997a: 171), die neue Steuerung visiert einen Kulturwandel an (vgl. Haßelmann/König 1997: 18; KBI 1995: 17). V. a. eine Intensivierung neuer Werte wird infolge managerieller Instrumente, die vermeintlich negative Effekte traditioneller Steuerungsinstrumente aufheben (z. B. Kostenorientierung durch KLR), erwartet (vgl. Behnke 2005: 249). Allerdings ist zu beachten, dass bei Konzentration auf die Implementierung betriebswirtschaftlicher Instrumente (vgl. Thom/Ritz 2004: 92 m. H. a. Nagel 1998; Beyer 2000: 105) die Verfestigung bisheriger Arbeitsweisen oder die Verfehlung intendierter Wirkungen drohen¹²²⁹. Der Kulturwandel [...] durch unterschiedliche, gleichzeitig ergriffene Maßnahmen angestrebt werden“ (Schedler 2004b: 23); ohne einen ganzheitlichen Ansatz ist er gefährdet (vgl. Kap. 4.1.1, 5.8.1). Größter Erfolgsfaktor ist nämlich [...] die Stringenz der gesamten Reformmaßnahmen, die einem Paradigmenwechsel gleichkommen“ (Kückelhaus 1999: 239).

6.2.1.1 Maßnahmen und Veränderungen im personalen und organisationalen Bereich

Die Personalpolitik ist in die Organisationskultur eingebettet (vgl. Bontrup 2004: 1046), sodass ein Zusammenhang zwischen Veränderungen in der Personalpolitik und Änderungen in der Organisationskultur zu vermuten ist (vgl. Maurer 2003: Sp. 1302 f.).

Veränderungen im Personalbereich sind relativ schwierig. So ist die Verwaltungsbildung extern bestimmt (vgl. Kap. 5.4.3.1). Überdies hat die Organisationskultur einen sozialisierenden Effekt (vgl. Kap. 6), sie ist Voraussetzung und Ergebnis einer veränderten Personalpolitik zugleich.

Personalentwicklung / Qualifizierung¹²³⁰

PE-Maßnahmen sind hinsichtlich der Vermittlung neuer Leitbilder (vgl. Hopp/Göbel 2004: 322) bzw. des Übergangs von der Misstrauens- zur Vertrauensorganisation (vgl. Reinermann 1994: 40), von der traditionellen zu einer modernen Organisationskultur (vgl. KGSt 1996c: 10) essenziell, wobei sie mit dem organisationalen Lernen in einer Wechselbeziehung¹²³¹ stehen (vgl. Klimecki/Gmür 2001: 205). Als PE-Teilgebiet leisten Qualifizierungsmaßnahmen einen Beitrag zum Kulturwandel (vgl. Reichard 1998a: 529; König/Berger/Feldner 2001: 88 f.; Maurer 2003: Sp. 1303), wobei vermeintlich v. a. die Konzepte von Relevanz sind, die in die Arbeitsorganisation integriert sind (vgl. Kap. 5.1.2.2) sowie diverse Themen und Akteure umfassen (vgl. Kap. 5.1.2.3, 5.1.2.4).

Mitarbeitergespräche

Mitarbeitergespräche können in vielfältiger Weise positiv auf die Verwaltungskultur einwirken. Sie stellen eine dialogorientierte Kommunikationsform dar, deren zentrales Anliegen eine bessere Nutzung der Ressource „Personal“ ist. Hierzu trägt zielorientiertes bzw. -reflektiertes Handeln ebenso bei wie die Auseinandersetzung mit der Qualifizierung der Mitarbeiter (vgl. Kap. 4.11.3).

¹²²⁹ Essenziell ist das Zusammenwirken der Reformbausteine (vgl. dazu Kap. 4.1, 4.2.1.2, 5.8.1).

¹²³⁰ Zur statistischen Auswertung der Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. Kap. 6.3.4)

¹²³¹ Organisationales Lernen [...] hängt davon ab, ob die Strukturbedingungen der Organisation [...] individuelles Lernen behindern oder fördern, also es erlauben, Wissen zu entwickeln“ (Bartölke/Grieger 2003: Sp. 784 m. H. a. Müller/Hurter 1989: 15 f., ähnlich Bruns/Ridder 2005: 309; Dumont du Voitel 1996: 33 f.; Klimecki 1997: 53). PE-Maßnahmen verfehlen daher ihre intendierten Wirkungen in der klassischen Verwaltungsorganisation (vgl. Brügge-meier/Röber 2003: 126). Sie können nur dann Reformmotor sein, wenn sie sich auch als Organisationsentwicklung verstehen (vgl. König/Berger/Feldner 2001: 94, 102, 107; Schridde 2005: 221; Reichard 1987: 274).

Anreizsysteme

Wie eine OECD-Studie zeigt, kann die leistungsorientierte Bezahlung positiven Einfluss auf die Verwaltungskultur nehmen (vgl. Demmke 2006: 387 m. H. a. weitere Quellen; ähnlich Schedler 1993: 33). Hierbei sind allerdings bestimmte Kriterien einzuhalten, wozu v. a. die Abstimmung von Mitarbeiterinteressen und Organisationszielen zählt (vgl. Kap. 4.11.2).

Mitarbeiterbefragungen

Ist die Durchführung von Mitarbeiterbefragungen bereits ein Indiz für eine moderne Organisationskultur, gilt dies insbesondere für die Beachtung der Befragungsergebnisse im Steuerungsprozess (vgl. Bungard 2003: Sp.1211). Nur dann können Mitarbeiterbefragungen auch ihrer Funktion als Element zur zielgerichteten Kulturveränderung gerecht werden (vgl. Kap. 5.3.4.4).

Personalrekrutierung

Die Personalrekrutierung kann zum Kulturwandel beitragen (vgl. u. a. Maurer 2003: Sp. 1302; Schridde 2005: 221). Hierbei stehen die Rekrutierungskriterien im Mittelpunkt, die von der vorherrschenden Kultur (Kulturwahrung) beeinflusst sind (vgl. Kap. 3.1.4, 6.1).

Personalstruktur

Dementsprechend bleiben zumeist Veränderungen in der Personalstruktur¹²³² aus (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 453), obgleich internationale Befunde andeuten, dass ein Wechsel von Berufsfachrichtungen einen Kulturwandel unterstützt (vgl. Reichard 2003a: 130). Insofern ist ein Umbau der Personalstruktur abhängige und unabhängige Variable zugleich. Wird bewusst verstärkt auf sozial- und betriebswirtschaftlich ausgebildetes Personal gesetzt, werden u. U. die Kulturwerte betont, die infolge der Dominanz juristischen Denkens im Hintergrund standen. Die sozialisierende Wirkung der traditionellen Verwaltungskultur ist gleichwohl zu bedenken (vgl. Fluhr 1997a: 134).

Veränderungen im personalen Bereich

Veränderungen auf der personalen Ebene stehen ebenso in einer Wechselbeziehung zur Organisationskultur (vgl. Kap. 4.16.1). Dies gilt v. a. für Quereinstiege aus der Privatwirtschaft, die ihrerseits neue Werte beleben können, und die Aufwertung der Beförderungs- und Leistungsorientierung zu. Die Beförderungspraxis der traditionellen Verwaltung begünstigt die Kulturverfestigung und steht den Leitgedanken einer Lernenden Organisation entgegen (vgl. Kap. 3.1.4). Fernerhin ist die Gefahr groß, dass die für einen Kulturwandel neuralgischen Führungspositionen (vgl. Kap. 5.5.1) falsch besetzt sind.

Schließlich fördert die vielseitige Einsetzbarkeit des Personals den Kulturwandel und die Belebung neuer Werte. Die Polarität von Subkulturen wird gemindert, die Durchlässigkeit des Kultursystems gefördert. Damit wird ein wichtiger Schritt in Richtung Lernkultur getan.

Verbesserung des Führungsstils

Die Verbesserung des Führungsstils ist einerseits ein Ergebnis neuer Reformelemente (vgl. Kap. 4.16.2) und grundlegend für den Kulturwandel (vgl. u. a. Schedler 1993: 205 f.; Fisch 2002a: 465 f.; Töpfer 2000a: 50), andererseits ist das Führungsverhalten auch durch die Organisationskultur beeinflusst (vgl. Bruhn/Reichwald 2005: 137; Mauch 1998: 58; Holzrichter/Lappé 1998: 461).

Der Führungsstil ist prägend, weil Führungskräfte einen Vorbildcharakter haben (vgl. Kap. 5.5.1). Sie tragen dazu bei, neue Werte in der Organisationskultur zu verankern (vgl. Jetter 2004: 165). Daher müssen die Führungsstellen adäquat besetzt sein (vgl. Kap. 4.14.4).

¹²³² Vgl. Kap. 4.11.4

6.2.1.2 Verfahren der Wettbewerbs- und Kundenorientierung

Wettbewerb / Auslagerung / Aufgabenkritik

Wettbewerb und Auslagerungen können zu ambivalenten Veränderungen der Organisationskultur beitragen. Rückt eine intensivere Strategie- und Außenorientierung grundsätzlich managerielle Werte in den Vordergrund (vgl. Kap. 4.15.3, 4.15.4), ist im Kontext der Auslagerungsstrategie eine angemessenen Schrittfolge entscheidend: Misstrauen und Abwehrhaltungen drohen bei voreiligen, ungerechtfertigten Auslagerungen (vgl. Kap. 4.15.2.1). Überdies ist - wie auch im Zusammenhang mit der Wettbewerbsstrategie - auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und des Wissensbestandes der Verwaltung zu achten (vgl. Kap. 4.16.3). Zentrifugalität ist zu vermeiden (vgl. Kap. 4.16.2.3); der Wettbewerb ist überlegt¹²³³ zu gestalten (vgl. Kap. 4.15.3.3).

Qualitätsmanagement / Befragungen

Instrumente der Kundenorientierung bedeuten ebenso eine Öffnung der Verwaltung nach außen und sind insofern grundsätzlich positiv für den Kulturwandel. Sie stellen neue Kulturwerte (u. a. Qualität, Wirkung) unter Vermeidung der Dominanz ökonomischer Aspekte (vgl. auch Oppen 1998c: 56) in den Vordergrund und sorgen für eine kontinuierliche Anpassungsbereitschaft der öffentlichen Leistungserbringung. Vor diesem Hintergrund erscheinen dynamische, wenig standardisierte, ortsspezifische Verfahren wie Qualitätszirkel und die Zusammenarbeit mit Bürgern besonders gewinnbringend. Das gilt auch für Befragungen und Beschwerdemanagement, wobei die Beachtung der Befragungsergebnisse bzw. Beschwerden im Entscheidungsprozess sowohl ein Einflussfaktor auf die Organisationskultur als auch ein Ergebnis dergleichen sind (vgl. Kap. 4.10).

6.2.1.3 Instrumente des Kernmodells der Neuen Steuerung

*Ziele / Zielvereinbarungen*¹²³⁴

Durch die Zielsteuerung werden Denk- und Handlungsspielräume der Mitarbeiter erweitert (vgl. Jetter 2004: 129), was Selbständigkeit und Eigeninitiative einerseits fördert, andererseits aber auch voraussetzt (vgl. ebd.: 132; Kückelhaus 1999: 236). Des Weiteren ist im Kontext von Zielen und Zielvereinbarungen, die Vertrauen wegen der Steuerung auf Abstand schaffen und voraussetzen (vgl. u. a. Sensburg 2004: 46, 128, 233; KGSt 1998c: 15; Schwarting 1999b: 133), von einer Zunahme an Ergebnis- bzw. Wirkungsorientierung (vgl. Weiß 2002: 122; KGSt 1998c: 14; Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 112), Innovationsdenken und -bereitschaft (vgl. Thom/Ritz 2004: 140) und einer neuen Kommunikationsstruktur (vgl. Haßelmann/König 1997: 44; Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 98) auszugehen.

Produkte

Der Produktbeschreibungsprozess ist ein Selbstreflexionsprozess, der verwaltungskulturelle Veränderungen anregen kann (vgl. Banner 1997b: 30), was die HBS-Studie bestätigt (Bogumil u. a. 2007: 57). Dies setzt jedoch die unmittelbare, einheitenübergreifende Beteiligung der Reformakteure voraus (vgl. Kap. 4.6.2). Fernerhin potenziert sich der kulturelle Effekte von Produkten durch die

¹²³³ Im Zuge der Aufhebung von Leistungsabnahmen ist eine Misstrauen fördernde Abschottung dezentraler Verwaltungseinheiten (vgl. Reichard/Röber 2001: 384) ebenso zu vermeiden wie eine Betonung des Profit- gegenüber des Servicedenkens (vgl. Loheide 2000: 113).

¹²³⁴ Die Identifikation mit Zielen respektive Zielvereinbarungen ist grundlegend für eine neue Organisationskultur, wie Erfahrungen des Netzwerkes „Cities of Tomorrow“ zeigen (vgl. Pröhl/Plamper 2000: 116). Deshalb ist bei der Zielformulierung, dem Abschluss von Zielvereinbarungen und etwaigen Zielverfehlungen das partizipative Element insgesamt entscheidend für die Wirkung des Zielansatzes auf den Kulturwandel (vgl. Kap. 4.4.2, 4.5.1).

Anbindung an andere Reforminstrumente. Diesbezüglich bestätigt die HBS-Studie ein ausgeprägteres Kostenbewusstsein (vgl. Bogumil u. a. 2007: 52).

Reorganisation

Kultur und Struktur beeinflussen sich gegenseitig (vgl. Schedler 1993: 202). Dennoch ist der Einstieg über die Veränderung der Ablauf- und Aufbauorganisation sinnvoll¹²³⁵, denn „[wenn] es überhaupt möglich ist, Organisationskulturen zu verändern, dann am ehesten noch über die Änderung von [...] strukturellen Elementen“ (Kieser/Walgenbach 2003: 461; ähnlich Reissert 2001: 125). Eigeninitiative und Selbstständigkeit werden durch die Abflachung der Hierarchie und den Abbau von Schnittstellen gestärkt. Dadurch wird überdies die Kommunikation verbessert (vgl. Thom/Ritz 2004: 139 ff.; Mayntz 1997b: 118). Flache Hierarchien mit Teamstrukturen sind eine Bedingung für Kreativität (vgl. Gassmann 2004: 27). Sie fördern wie schnittstellenarme Strukturen¹²³⁶ Innovativität (vgl. Thom/Ritz 2004: 144 f.) und Lernen (vgl. Naschold 1993: 84). Demnach trägt auch ein Überdenken der Prozesse zum Kulturwandel bei (vgl. Röber 2005b: 476). Ferner unterstützen Bürgerämter und die Produktorganisation unmittelbar die Kundenorientierung (vgl. Kap. 4.6.2.3, 4.14.3).

Dezentralisierung

Die Veränderung von Handlungs- und Gestaltungsspielräumen¹²³⁷ ist für den kulturellen Wandel wesentlich (vgl. Gerstlberger/Grimmer/Kneissler 1997: 92; Schedler 1996: 8), sie fördert den Kulturwandel in vielerlei Hinsicht (vgl. Kap. 4.7.1). Die Dezentralisierung unterstützt die lernende Organisation (vgl. Bartölke/Grieger 2003: Sp. 783 f.), das Intrapreneurship (vgl. Reinermann 1993: 13; Schedler 2004b: 23 f.). Sie steigert die Innovationsfähigkeit (vgl. Reinermann 1994: 44), was u. a. auf das gesteigerte Maß an Eigenverantwortlichkeit und Selbstständigkeit zurückzuführen ist (vgl. ebd.: 35; Thoenig 2003: 224; Bogumil u. a. 2007: 157 f., 306). Der Wirkungsgrad dezentralisierter Kompetenzen nimmt mit dem Dezentralisierungsgrad und -umfang zu.

Dezentralisierung erzeugt Vertrauen und setzt Vertrauen voraus. Die Begleitung durch eine Steuerungsunterstützung ist nicht zuletzt deshalb angeraten (vgl. Kap. 4.7.4, 4.16.2.3).

Budgetierung / Flexibilität im Haushaltswesen

Die Einführung der Budgetierung zielt auf die Steigerung der Kostenorientierung ab, doch kann wirtschaftliches Verhalten letztlich nur zum einen durch die Aufhebung der Ursachen des Dezemberfiebers und die Einführung von Anreizen (Flexibilität und Deckungsfähigkeit) sowie zum anderen durch die Anbindung der Budgetierung an andere Reforminstrumente¹²³⁸ gesteigert werden. Eine isolierte und auf Kosten fokussierte Einführung ist schädlich (vgl. Kap. 4.2.1.2).

Steuerungsunterstützung

SU-Elemente unterstützen¹²³⁹ einerseits die Möglichkeiten, die Ziele, Produkte und Dezentralisierung bieten, sie sind andererseits von der Qualität dieser Bausteine abhängig. Gelingt die Instrumentenabstimmung, fördert die Steuerungsunterstützung organisationales Lernen (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 236; Hill 1998b: 23; Naschold 1997a: 174) und belebt die neuen Kulturwerte.

¹²³⁵ Ein Automatismus setzt damit keineswegs ein, denn Strukturveränderungen sind nicht zwangsläufig mit Verhaltensänderungen verbunden. Kulturelle Veränderungen dauern wesentlich länger als strukturelle (vgl. Ritz 2003: 211; Gerstlberger/Grimmer/Kneissler 1997: 92; Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 4) und „[...] haben häufig eine erheblich stärkere Wirkung auf das Verhalten und die Arbeitsleistung ihrer Mitglieder [...]“ (Weinert/Scheffler 2003: Sp. 336; ähnlich Kickert 2006: 150; Mastronardi 2004: 51). Traditionelle Abläufe werden häufig beibehalten (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 126), das Handeln nach alten Strategien ist nicht ausgeschlossen (vgl. Klenk 2005: 48).

¹²³⁶ Vgl. dazu auch Kap. 4.16.2.2

¹²³⁷ Hierauf müssen die Mitarbeiter hinreichend vorbereitet sein (vgl. Kap. 5, 5.4.4.1.1).

¹²³⁸ Vgl. Kap. 4.1.1

¹²³⁹ Voraussetzung ist eine angemessene Konzeption der Steuerungsunterstützung (vgl. Kap. 4.7.4, 4.8, 4.14.2).

Sind Veränderungen im Rechnungswesen insgesamt für den Kulturwandel weniger von Belang (vgl. Beyer 2000: 105), bedingt die Ablösung der Kameralistik die Aufgabe des damit verbundenen Denkens in Einnahmen und Ausgaben (vgl. Kap. 3.1.2, 4.3.2). Indem die KLR Kostentransparenz schafft wird das Kostenbewusstsein gefördert (vgl. u. a. Speier-Werner 2006: 216; Bogumil u. a. 2007: 240) und wirtschaftliches Handeln unterstützt (Speier 2002: 140). Dies setzt jedoch Veränderungen im Haushaltswesen (s. o.), die Anbindung der KLR an andere Instrumente (vgl. Kap. 4.3.1, 5.8.1) sowie eine nicht kostenfokussierte Perspektive (vgl. Kap. 4.3.1.1) voraus. Ansonsten begünstigt insbesondere die KLR zur Verfestigung des Status quo.

6.2.1.4 Leitbild

Zwischen Leitbild und Organisationskultur besteht eine enge Beziehung (vgl. Hopp/Göbel 2004: 49). Da der Kulturwandel die Beschreibung einer Soll-Kultur voraussetzt (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 459; Schedler 1993: 33), kann ein Leitbild (Kap. 4.12.1) hierzu beitragen (ähnlich Wewer 2001b: 155, 162). Es ist Grundlage einer veränderten Organisationskultur (vgl. Brecht 1999: 62).

Hierzu sind neben strukturellen und instrumentellen Veränderungen Anforderungen der Leitbilderstellung zu erfüllen (vgl. Kap. 4.12.2). Ohne Beteiligung der Reformakteure an der Leitbildformulierung bleiben kulturelle Veränderungen aus (vgl. Fluhr 1997a: 36 f.); es drohen sogar Negativeffekte (vgl. Wagner 2006: 226). Hintergrund ist die Identifikation mit dem Leitbild, die ein wesentlicher Erfolgsfaktor der Vertrauenskultur ist (vgl. Möltgen 2001: 204). Darüber hinaus müssen Leitbilder auf die Belange der Organisationsmitglieder Rücksicht nehmen und den Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns angepasst sein (vgl. Thom/Ritz 2004: 96).

6.2.2 Reformmanagement

„Der Modernisierungsprozess zielt v. a. auch auf eine Veränderung der [...] Verwaltungskultur [...] ab“ (KGSt 1996c: 10), wobei der Kulturwandel eine „Mittelposition“ einnimmt. Einerseits soll das Reformmanagement zum Kulturwandel beitragen (vgl. Schridde 2005: 220; ders. 2004: 8, 16; Jetter 2004: 223; Vahs 2003: 251). Hierzu sind sorgfältige Überlegungen¹²⁴⁰ anzustellen (vgl. Kap. 5), denn „[manch] ein wichtiges Vorhaben zur Veränderung der Unternehmenskultur ist [...] im Sande verlaufen, weil es an konsequentem Management gefehlt hat“ (Doppler/Lauterburg 2002: 464). Andererseits ist eine neue Organisationskultur für die Reformarbeit notwendig (vgl. Dollenbacher 1995: 347). V. a. Beteiligungsprozesse (vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000: 137 f.) und die Umsetzung deren Ergebnisse (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 289) erfordern eine angemessene Organisationskultur. Daher wird im wissenschaftlichen Diskurs die Frage erörtert, ob zuerst der Kulturwandel angegangen oder Partizipation initiiert werden sollte. Aufgrund der Komplexität und Dauer eines Kulturwandels wird in der vorliegenden Untersuchung der Einstieg über Beteiligungsprozesse präferiert. Im Fokus steht dabei die Mitarbeiterbeteiligung, die aktiv zum Wandel beiträgt, weil sich Partizipation positiv im Alltag (Erfahrungen) auswirkt (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 224; Stöbe-Blossey 2005: 288). Sie ist wesentliches Element der „lernenden Verwaltung“ (vgl. KGSt 1996c: 28) und leistet einen Beitrag zum Vertrauensaufbau (vgl. Töpfer 2000a: 51) bzw. zur Abkehr von der Misstrauensorganisation (vgl. Bleicher 2005: 29). Aber auch politische Akteure sind hinrei-

¹²⁴⁰ Mag die Finanzsituation den Reformprozess vielfach behindern (vgl. Kap. 3.3.2, 5.4.4.1.1), ist sie nicht per se für einen durch Misstrauen geprägten Reformprozess verantwortlich (vgl. Tondorf/Bahn Müller/Klages 2002: 184). Letztlich sind Probleme im Wandlungsprozess für ein etwaiges Scheitern verantwortlich (vgl. Fisch 2002b: 548).

chend in die Reformarbeit einzubinden (vgl. Kap. 5.3.6, 5.3.3.1.2), um den Kulturwandel einzuleiten (vgl. Thom/Ritz 2004: 74, 92) und ein breites Reformcommitment zu schaffen (vgl. Kap. 5.6.2).

6.3 Auswertung

6.3.1 Darstellung des Datenmaterials

Organisationskultur vor Reformbeginn (Frage 7.1_1)

Traditionelle Werte werden vor der Reform intensiv gelebt (vgl. Abb. 6-2). Jeweils mehr als 50% der Befragten stimmen ihnen mit Ausnahme der Gemeinwohlorientierung - einem Hauptunterscheidungsmerkmal¹²⁴¹ zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft - (voll) zu. Die neuen Werte liegen i. d. R. unter der 30%-Marke. Nur die Kundenorientierung erfährt mehr Zustimmung als Ablehnung und ist der in der Vor-Reform-Verwaltung am stärksten entwickelte neue Wert (31,3%). Gewinndenken (11,1%) ist anders als Misstrauen (42,5%) kaum ausgeprägt.

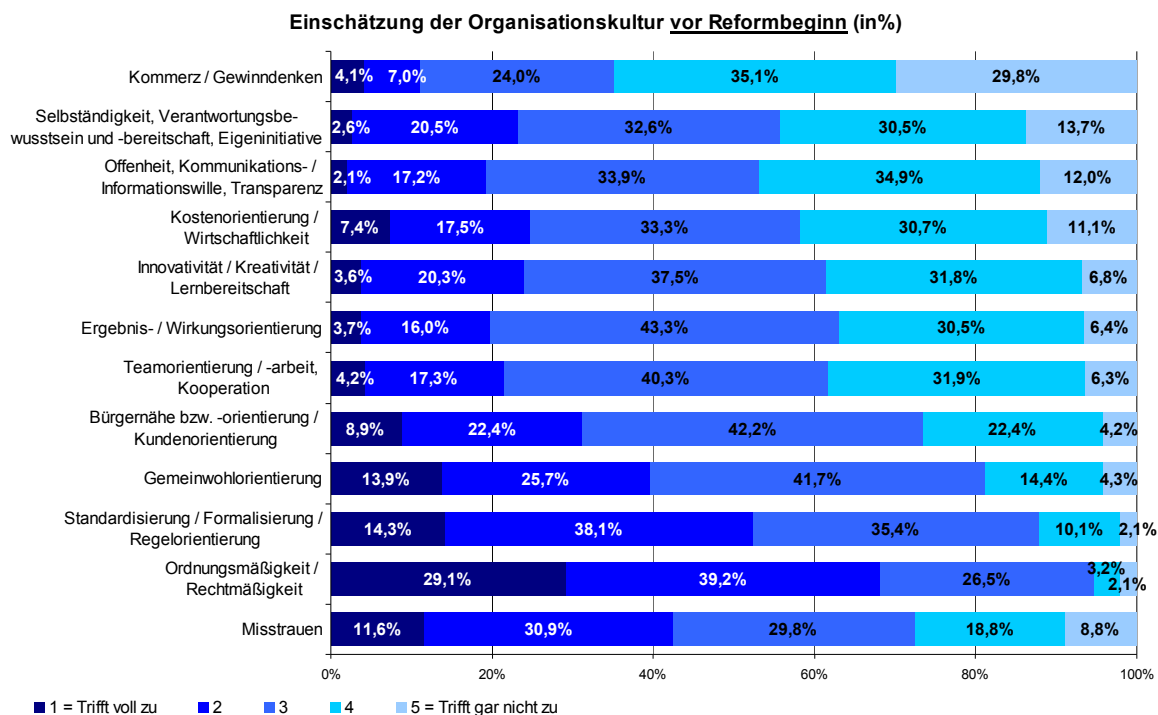


Abb. 6-2: Einschätzung der Organisationskultur vor Reformbeginn

Die Akteure bewerten mehr oder minder einheitlich. Überdurchschnittliches „Misstrauen“ attestieren Reformbeauftragte (2,47) und Personalratsvorsitzende (2,68). Erstgenannte und Bürgermeister stimmen traditionellen Werten am stärksten (Index: 2,22 / 2,19), Minderheitsfraktions- und Personalratschefs am wenigsten zu (2,68 / 2,54). Die Bewertungsdifferenzen bzgl. der neuen Werte sind geringer; ein durchgängiges Bewertungsmuster ist nicht zu erkennen (vgl. Tab. 6-1).

Zu Reformbeginn bestehen kaum einwohnerklassenspezifische Unterschiede. Die Bedeutung traditioneller Merkmale nimmt mit zunehmender Einwohnerschaft zu (Index: -0,249**). Alle drei Items korrelieren mit der Stadtgröße signifikant negativ.

¹²⁴¹ Vgl. Kap. 2.4.4

Westdeutsche Teilnehmer stimmen den für den öffentlichen Bereich charakteristischen Werten stärker zu als ostdeutsche (Index: 0,142*; 2,39 vs. 2,75). Die erwarteten Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Verwaltungskulturen (vgl. dazu Kap. 2.5) zeigen sich insgesamt aber kaum. Die Zustimmung für die neuen Werte ist in Ost wie West gleichermaßen gering.

Organisationskultur zu Reformbeginn	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Misstrauen	181	2,82	0,315	3,15	3,25	3,00	2,47	2,68	-0,093	2,96	2,61	2,72	2,83	2,63	0,069	2,83	2,74
Ordnungsmäßigkeit / Rechtmäßigkeit	189	2,10	0,319	1,83	2,16	2,49	2,25	1,75	-0,254**	2,31	2,30	1,76	1,88	1,63	0,206	2,06	2,47
Standardisierung / Formalisierung / Regelorientierung	189	2,48	0,326	2,21	2,57	2,72	2,42	2,46	-0,168*	2,58	2,75	2,35	2,20	1,88	0,121	2,46	2,67
Gemeinwohlorientierung	187	2,70	0,305	2,55	2,67	2,89	2,92	2,36	-0,147*	2,82	2,75	2,62	2,42	2,43	0,182	2,65	3,11
Bürgernähe bzw. -orientierung / Kundenorientierung	192	2,91	0,316	2,93	2,72	2,97	2,94	2,89	-0,035	2,87	3,12	2,98	2,69	2,63	0,125	2,90	3,00
Teamorientierung / -arbeit, Kooperation	191	3,19	0,311	3,10	3,04	3,30	3,15	3,28	-0,076	3,19	3,41	3,31	2,77	3,00	0,077	3,18	3,22
Ergebnis-/ Wirkungsorientierung	187	3,20	0,158	3,23	3,04	3,26	3,10	3,33	-0,056	3,18	3,38	3,36	2,88	2,71	0,058	3,21	3,06
Innovativität / Kreativität / Lernbereitschaft	192	3,18	0,197	3,14	3,04	3,31	3,13	3,22	-0,063	3,25	3,09	3,25	2,96	3,13	0,115	3,21	2,89
Kostenorientierung / Wirtschaftlichkeit	189	3,10	0,278	3,08	3,47	2,98	3,38	3,08	-0,044	3,28	3,09	3,28	2,83	3,50	0,135	3,23	2,94
Offenheit, Kommunikations- / Informationswille, Transparenz	192	3,38	0,237	3,20	3,16	3,64	3,36	3,40	-0,064	3,44	3,34	3,46	3,15	3,25	0,122	3,37	3,39
Selbstständigkeit, Verantwortungs- bewusstsein und -bereitschaft, Eigeniniti- ative	190	3,32	0,259	3,17	3,36	3,46	3,24	3,38	-0,068	3,37	3,38	3,38	3,08	3,00	0,154	3,34	3,11
Kommerz / Gewinndenken	171	3,80	0,308	3,60	3,81	3,91	3,71	3,95	-0,147	3,97	3,54	3,74	3,48	4,17	0,156	3,84	3,38
Index: Alte Werte	195	2,42	0,248	2,19	2,42	2,68	2,54	2,22	-0,249**	2,58	2,60	2,21	2,16	1,98	0,142*	2,39	2,75
Index: Neue Werte	195	3,20	0,128	3,12	3,06	3,35	3,13	3,26	-0,086	3,23	3,26	3,27	2,92	3,06	0,037	3,21	3,11
Index: Schlechte Werte	192	3,26	0,188*	3,40	3,46	3,42	3,05	3,18	-0,169*	3,44	3,00	3,17	3,13	3,13	0,117	3,29	2,95

Tab. 6-1: Organisationskultur zu Reformbeginn

Organisationskultur heute (Frage 7.1_2) und Veränderungen

Die Organisationskultur der modernisierten Verwaltung ist stärker durch Kommerz und Gewinndenken geprägt (vgl. Abb. 6-3).

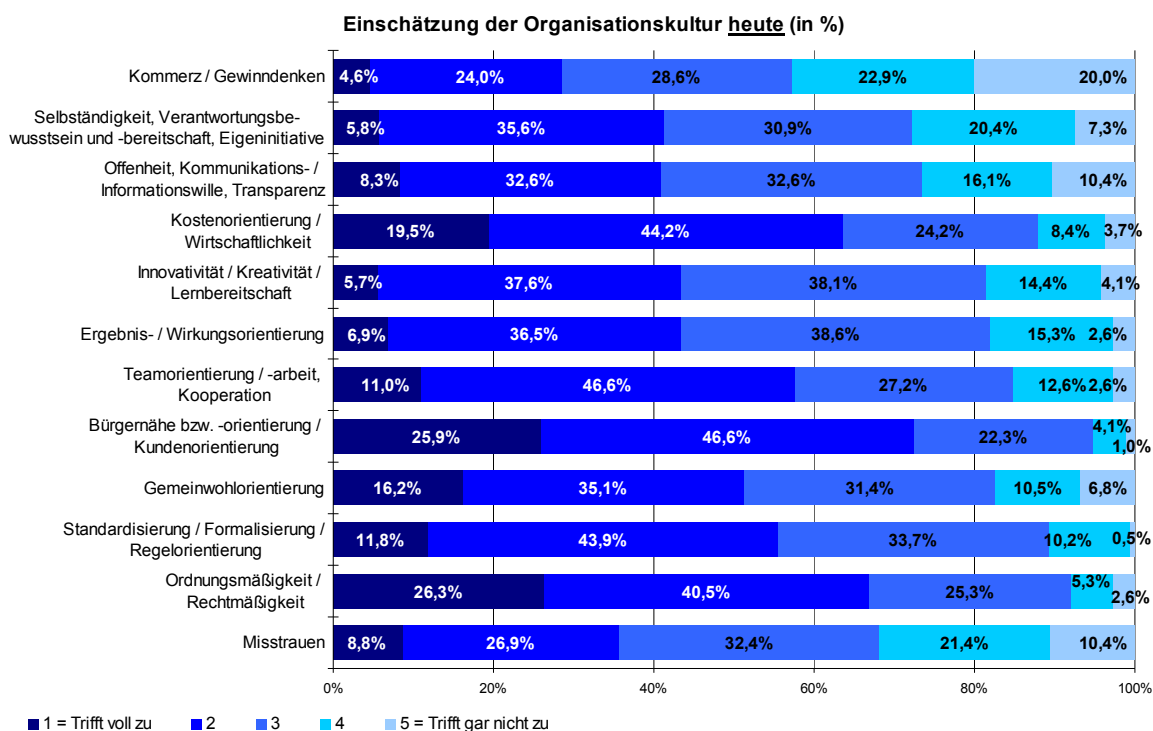


Abb. 6-3: Einschätzung der Organisationskultur heute

In den Antwortkategorien 1 und 2 nimmt der Anteil um 17,6% zu. Dagegen schwindet das Misstrauen leicht (35,7%; -6,8%; MW: +0,18). Unter den Modernisierungsanstrengungen leiden die erhaltenswerten traditionellen Werte nicht; aufseiten der Gemeinwohlorientierung ist sogar ein Bedeutungsgewinn zu erkennen (51,3%; +11,7%; +0,12).

Darüber hinaus werden zum Befragungszeitpunkt die neuen Werte wesentlich intensiver gelebt. Der zu Beginn dominante Anteil der Antwortoptionen „Trifft (gar) nicht zu“ geht deutlich zurück. Mit Ausnahme der Items „Innovativität/Kreativität“ (43,3%), „Kommunikation/Offenheit“ (40,9%) und „Selbständigkeit / Eigenverantwortung“ (41,4%) stimmt eine Mehrheit neuen Werten (voll) zu. Besonders deutlich sind die Veränderungen im Hinblick auf Kundenorientierung (72,5%; +40,8%; +0,84), Wirtschaftlichkeit (63,7%; +38,8%; 0,91) und Teamorientierung (56,6%; 35,1%; +0,71).

Anders als zu Reformbeginn bewerten die Akteure die Organisationskultur zum Befragungszeitpunkt sehr unterschiedlich (Ausnahme: „Standardisierung“). Zumeist besteht eine statistisch signifikante Beziehung (vgl. Tab. 6-2). Vorsitzende der Minderheitsfraktion und i. d. R. auch des Personalrates stimmen neuen und traditionellen Werten weniger zu. Sie bemängeln anders als andere Reformakteure ein starkes Misstrauen und eine Zunahme desgleichen. Ferner erkennen Personalratsvorsitzende am ehesten Gewinndenken/Kommerz, das ihrer Ansicht nach - Reformbeauftragte schließen sich dem an - deutlich zugenommen hat. Die Einschätzungen beider Fraktionsführer unterscheiden sich sehr, was primär anhand der neuen Werte (Index: 2,44 vs. 3,11) ablesbar ist.

Organisationskultur zum Befragungszeitpunkt	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Misstrauen	182	2,98	0,454**	3,48	3,63	2,90	2,35	3,07	-0,004	3,04	2,67	3,08	2,91	3,11	0,122	2,97	3,05
Ordnungsmäßigkeit / Rechtmäßigkeit	190	2,17	0,344	1,87	2,21	2,50	2,36	1,86	-0,064	2,22	2,28	1,93	2,36	2,00	0,158	2,13	2,56
Standardisierung / Formalisierung / Regelorientierung	187	2,44	0,276	2,41	2,48	2,43	2,43	2,44	-0,022	2,51	2,26	2,38	2,52	2,44	0,062	2,43	2,56
Gemeinwohlorientierung	191	2,57	0,342	2,17	2,41	2,79	2,98	2,23	-0,054	2,64	2,53	2,48	2,62	2,25	0,140	2,52	3,00
Bürgernähe bzw. -orientierung / Kundenorientierung	193	2,08	0,386**	1,73	1,96	2,55	2,13	1,91	-0,016	2,10	2,09	1,95	2,35	1,78	0,172	2,04	2,42
Teamorientierung / -arbeit, Kooperation	191	2,49	0,372*	2,17	2,22	2,92	2,64	2,36	-0,058	2,54	2,69	2,33	2,50	2,22	0,161	2,46	2,82
Ergebnis- / Wirkungsorientierung	189	2,70	0,291	2,43	2,54	3,08	2,84	2,52	-0,080	2,77	2,77	2,63	2,73	2,13	0,071	2,70	2,76
Innovativität / Kreativität / Lernbereitschaft	194	2,74	0,394**	2,33	2,54	3,32	2,83	2,53	-0,080	2,82	2,78	2,68	2,62	2,44	0,037	2,73	2,83
Kostenorientierung / Wirtschaftlichkeit	190	2,33	0,402**	1,93	2,54	2,97	2,10	2,20	-0,012	2,31	2,45	2,38	2,25	2,00	0,113	2,32	2,38
Offenheit, Kommunikations- / Informationswille, Transparenz	193	2,88	0,419**	2,17	2,75	3,51	3,15	2,59	-0,021	2,93	2,80	2,73	3,15	2,56	0,195	2,81	3,56
Selbständigkeit, Verantwortungs- bewusstsein und -bereitschaft, Eigenini- tiative	191	2,88	0,397**	2,37	2,75	3,47	3,17	2,49	-0,059	2,99	2,73	2,80	3,04	2,33	0,135	2,84	3,28
Kommerz / Gewinndenken	175	3,30	0,336	3,23	3,64	3,44	3,06	3,31	-0,144	3,50	3,04	3,26	3,00	3,25	0,198	3,29	3,35
Index: Alte Werte	195	2,40	0,250	2,14	2,33	2,60	2,60	2,22	-0,083	2,49	2,36	2,22	2,51	2,26	0,152*	2,36	2,76
Index: Neue Werte	195	2,59	0,404	2,16	2,44	3,11	2,72	2,37	-0,038	2,64	2,62	2,49	2,68	2,23	0,130	2,56	2,90
Index: Schlechte Werte	192	3,14	0,342**	3,33	3,63	3,21	2,70	3,16	-0,125	3,29	2,85	3,10	3,00	3,11	0,011	3,14	3,11

Tab. 6-2: Organisationskultur zum Zeitpunkt der Befragung

Trotz unterschiedlicher Bewertungen erkennen alle Akteure zumeist kulturelle Verbesserungen (vgl. Tab. 6-3). Sind die Werte der traditionellen Kulturitems (akteursübergreifend) relativ stabil, erkennen primär Reformbeauftragte und Bürgermeister eine deutliche Aufwertung neuer Werte. Personalratsvorsitzende und Vorsitzende der Minderheitsfraktion antworten i. d. R. zurückhaltender.

Die Kulturitems korrelieren nicht mit der Stadtgröße. EWK-übergreifend werden moderne Werte intensiver ge- und erlebt als zuvor, Misstrauen lässt allorten (leicht) nach, das Gewinndenken

nimmt zu. Lediglich die Entwicklung der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit korreliert mit der Stadtgröße¹²⁴² signifikant: Sie nimmt mit zunehmender Einwohnerschaft (stärker) ab (-0,201**).

Vertreter der alten Bundesländer bescheinigen eher als ostdeutsche Teilnehmer eine moderne Organisationskultur ohne Vernachlässigung traditioneller Werte. Abermals steht der Index traditioneller Werte in einer statistisch signifikanten Beziehung mit der OW-Variable (0,152*). Sie erfahren trotz der geringeren Ausprägung zu Reformbeginn keine stärkere Aufwertung in ostdeutschen Rathäusern. Dort entwickeln sich erstaunlicherweise „Selbständigkeit/Verantwortungsbewusstsein“ sowie „Kommunikations- und Informationswille“ zurück. Kunden- und Kostenorientierung werden in Ost und West am intensivsten gelebt; sie erfahren jeweils eine kräftigte Aufwertung.

Veränderungen in der Organisationskultur + Verbesserung / - Verschlechterung	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Misstrauen	176	0,18	0,414	0,48	0,42	-0,10	-0,10	0,39	0,016	0,09	0,07	0,40	0,19	0,38	0,273*	0,16	0,32
Ordnungsmäßigkeit / Rechtmäßigkeit	185	-0,07	0,357	0,00	0,00	0,00	-0,12	-0,16	-0,201**	0,06	0,03	-0,15	-0,42	-0,38	0,268*	-0,06	-0,17
Standardisierung / Formalisierung / Regelerorientierung	183	0,03	0,294	-0,18	0,18	0,22	-0,02	0,00	-0,135	0,06	0,45	0,00	-0,33	-0,50	0,102	0,02	0,13
Gemeinwohlorientierung	184	0,12	0,428	0,43	0,33	0,00	-0,08	0,14	-0,076	0,16	0,23	0,18	-0,26	0,14	0,315**	0,12	0,11
Bürgernähe bzw. -orientierung / Kundenorientierung	189	0,84	0,359	1,28	0,76	0,42	0,83	0,98	-0,013	0,78	1,03	1,03	0,44	0,75	0,154	0,87	0,58
Teamorientierung / -arbeit, Kooperation	187	0,71	0,317	1,00	0,80	0,39	0,50	0,96	0,002	0,65	0,74	0,97	0,36	0,63	0,179	0,73	0,47
Ergebnis- / Wirkungsorientierung	184	0,49	0,376	0,90	0,48	0,18	0,24	0,79	0,035	0,40	0,61	0,74	0,24	0,43	0,104	0,51	0,29
Innovativität / Kreativität / Lernbereitschaft	189	0,46	0,373	0,93	0,52	0,00	0,30	0,69	0,027	0,43	0,31	0,58	0,44	0,63	0,162	0,50	0,06
Kostenorientierung / Wirtschaftlichkeit	185	0,91	0,372	1,21	0,64	0,56	0,90	1,16	0,001	0,96	0,65	0,97	0,64	1,71	0,204	0,94	0,56
Offenheit, Kommunikations- / Informationswille, Transparenz	188	0,52	0,485**	1,14	0,44	0,16	0,19	0,82	-0,033	0,51	0,57	0,77	0,08	0,63	0,210	0,59	-0,17
Selbständigkeit, Verantwortungsbewusstsein und -bereitschaft, Eigeninitiative	185	0,45	0,388	0,86	0,64	0,03	0,06	0,91	-0,019	0,36	0,67	0,63	0,12	0,63	0,232	0,52	-0,17
Kommerz / Gewinndenken	164	-0,47	0,437	-0,34	-0,05	-0,43	-0,64	-0,62	-0,082	-0,45	-0,38	-0,42	-0,62	-0,67	0,224	-0,51	-0,13
Index: Alte Werte	181	0,02	0,104	0,08	0,12	0,07	-0,07	0,00	-0,174*	0,10	0,24	-0,02	-0,32	-0,24	0,022	0,03	-0,02
Index: Neue Werte	174	0,66	0,203	1,05	0,61	0,26	0,54	0,95	-0,011	0,96	0,74	0,88	0,35	0,70	0,125	0,69	0,31
Index: Schlechte Werte	168	-0,11	0,240	0,02	-0,23	0,23	-0,39	-0,11	-0,003	-0,12	-0,09	-0,08	-0,21	0,07	0,005	-0,11	-0,13

Tab. 6-3: Veränderungen in der Organisationskultur

6.3.2 Auffälligkeiten

Vergleich auf Basis der Indexe (vgl. Anhang#Orgakult)

Deuten die skizzierten Verschiebungen auf einen Kulturwandel hin, ist dies vor dem Hintergrund eines Vorher-Nachher-Vergleichs nicht mit Gewissheit zu bestätigen. Die Kategorien (traditionelle: 0,678**, neue: 0,374**, Misstrauen: 0,403**) der Organisationskultur zum Befragungszeitpunkt korrelieren mit denen zu Reformbeginn. Das bedeutet, dass dort, wo die Werte zu Reformbeginn stark entwickelt waren, nach wie vor stärker ausgeprägt sind. Für einen Kulturwandel spricht, dass zum einen Veränderungen drastischer ausfallen, wenn die Merkmale zu Beginn als weniger stark emp-

¹²⁴² Zu erwähnen ist der „Quantensprung“ hinsichtlich der Kostenorientierung in der EWK 1. Deren Vertreter (n = 7) bewerten diesen Aspekt zu Reformbeginn sehr zurückhaltend (+1,71).

funden wurden (0,389**; 0,539**; -0,476**), zum anderen eine schwächere Ausprägung zum Befragungstermin mit einer schwächeren Veränderung einhergeht (-0,339**; -0,506**; 0,572**).

Vergleich auf Basis von Misstrauen

Vertrauen ist von besonderer Bedeutung für die Verwaltungskultur (vgl. Kap. 6.1). Allerdings beeinflusst Misstrauen zu Reformbeginn die Bewertung anderer Items zu diesem Zeitpunkt kaum (Ausnahme: „Kommunikation“ -0,148*). Überdies beeinträchtigt ein anfänglich ausgeprägtes Misstrauensniveau die Entwicklung anderer Items nicht (Ausnahme: Teamarbeit 0,168*). Ist die Verwaltungskultur zum Befragungszeitpunkt stark durch Misstrauen gekennzeichnet, sind neue Werte¹²⁴³ unterentwickelt (Index: -0,474**). Das gilt ferner für traditionelle Werte im Allgemeinen (-0,172*) und die Gemeinwohlorientierung (-0,400**) im Speziellen. Des Weiteren korreliert die Entwicklung¹²⁴⁴ des Misstrauens mit der Entwicklung neuer Werte signifikant positiv (Index: 0,202*).

Insgesamt hemmt die Ausgangsposition („Misstrauenskultur“) den Übergang zu einer modernen Organisationskultur in einem geringen Maße als erwartet.

Die Zeitkomponente (vgl. Anhang#Reformdauer) (Nr. 8 - 6)

Geht die Theorie davon aus, dass Kulturentwicklung und -wandel Zeit erfordern, ist ein Einfluss der Zeitkomponente nicht nachweisbar. Weder ein früher Reformstart noch eine längere Reformdauer beeinflussen die Veränderung der neuer und traditioneller Werte. Überraschend wird das Misstrauen höher eingestuft, wenn der Reformprozess früh begann (0,135; Sig. 0,077) und lange dauert (-0,191*). Es nimmt unter diesen Bedingungen zu (0,205** / -0,127). Somit zeigen sich Parallelen zur Bewertung des Commitments, das mit längerer Reformdauer und bei einem frühzeitigen Reformeinstieg stärker nachlässt (vgl. Kap. 5.6.2.2.1.2). Diese Entwicklungen sind nicht auf eine unzureichende Berücksichtigung partizipativer Elemente (vgl. Kap. 3.4.2) oder ein diskutables Instrumentenset (vgl. Kap. 4.1.2, 5) zurückzuführen, sondern rühren womöglich in den praktischen Erfahrungen mit dem Reformbausatz außerhalb der Reformarbeit i. e. S. her (vgl. Kap. 5.6.2.2.1).

6.3.3 Instrumenteneinsatz

6.3.3.1 Instrumenteneinsatz und heutige Organisationskultur

Traditionelle Werte¹²⁴⁵

Ein breiter Instrumenteneinsatz korreliert mit den traditionellen Werten signifikant (-0,211** Implementierungsindex / 0,253** NSM-Index). Je mehr Reformmaßnahmen die Teilnehmer bestätigen, desto stärker stimmen sie traditionellen Werten zu. Die Mittelwerte unterscheiden sich hinsichtlich der Ganzheitlichkeit des NSM-Ansatzes kaum (2,22 vs. 2,46).

Die Bewertungsunterschiede sind im Kontext des Instrumenteneinsatzes (Nr. 8 - 3) in einer Vielzahl der Fälle signifikant; die Gestaltung der Reforminstrumente erweist sich oft als entscheidend.

- Sowohl die Formulierung eines Leitbildes (Ja: 2,26 vs. Nein: 2,72**) als auch die Beachtung der Kriterien der Leitbilderstellung (0,203*) gehen mit stärkeren traditionellen Werten einher.

¹²⁴³ Kundenorientierung (-0,353**), Teamarbeit (-0,455**), Wirkungsorientierung (-0,434**), Kreativität/Innovativität (-0,391**), Verantwortungsbereitschaft (-0,417*), Kostenorientierung (-0,219**), Offenheit (-0,428**)

¹²⁴⁴ Gemeinwohlorientierung (0,190*), Wirkungsorientierung (0,172*), Kreativität (0,219**), Offenheit (0,254**), Verantwortungsbereitschaft (0,221**)

¹²⁴⁵ Vgl. Anhang#Orgakult_Instrumente_1/2

- Dies gilt auch für die Formulierung von Zielen¹²⁴⁶ (2,32 vs. 2,67**) und die Einführung von Zielvereinbarungen (2,21 vs. 2,57**). Anders als der Zielvereinbarungsindex korreliert der Zielformulierungsindex signifikant positiv mit der Organisationskultur (0,397**). Produkte haben nur dann einen positiven Effekt, wenn sie parallel zu Zielen eingesetzt sind (2,32 vs. 2,82**). Die Mittelwertdifferenzen sind bzgl. der Budgetierung insgesamt schwach.

Dagegen sind sie - ungeachtet der Begleitung durch SU-Elemente - im Kontext der Dezentralisierung signifikant (2,24 vs. 2,67**). Traditionelle Werte korrelieren signifikant positiv mit der Zusammenlegung der Fach- und Ressourcenverantwortung (0,288*). Folglich bewirkt die Aufweichung der hierarchischen Steuerung keine Ablösung rechtsstaatlicher Werte.

Ferner stimmen Befragte, die die SU-Elemente¹²⁴⁷ (2,35 vs. 2,70*), das Berichtswesen (2,34 vs. 2,67*) oder die Balanced Scorecard (1,85 vs. 2,37*) bejahen, traditionellen Normen signifikant stärker zu. Positive SU-Erfahrungen korrespondieren mit einer größeren Zustimmung (0,259*). Insofern unterstützen SU-Elemente erhaltenswerte traditionelle Werte.

Die Bewertungsunterschiede sind bei Bestätigung der Kameralistik signifikant (2,01 vs. 2,48*), hinsichtlich der übrigen Reformelemente (u. a. Reorganisation, KLR) sehr gering.

- Sind Anreize (Ja: 2,04 vs. Nein 2,65**), Mitarbeitergespräche (2,30 vs. 3,02**) und ein neues Personalrekrutierungsverfahren (2,35 vs. 2,74; Sig. 0,062) eingeführt, ist das Niveau traditioneller Werte höher. Die Gestaltung der Mitarbeitergespräche ist prägend (0,447**). Eine Zunahme an Quereinstiegen aus der Privatwirtschaft (0,203*) und leistungsorientierten Stellenbesetzungen/Beförderungen (0,203*) sowie eine Verbesserung des Führungsstils (0,331**) korrelieren signifikant positiv mit traditionellen Werten.
- Hinsichtlich der Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses und der Einführung eines Beschwerdemanagements unterscheiden sich die Organisationskulturen kaum. Akteure, die Befragungen (2,23 vs. 2,61**) anführen, weisen dagegen signifikant stärker traditionelle Werten aus.

Die Durchführung einer Aufgabenkritik (2,22 vs. 2,61*) sowie die Beachtung deren Gestaltungskriterien (0,396**) sind mit einer stärkeren Zustimmung für traditionelle Werte verbunden. Die verschiedenen Folgen der Aufgabenkritik sind insgesamt positiv zu werten. Eine breite Auslagerungspolitik schadet erhaltenswerten Normen keineswegs (Auslagerungsindex: 0,211**). Dabei stellt sich v. a. die Bürgerbeteiligung als bedeutsam heraus (0,352**). Fernerhin steht ein intensiver Wettbewerb (Index) mit Privaten und Öffentlichen in einem positiven Zusammenhang mit traditionellen Werten. Im Kontext der Wettbewerbspolitik ist die Beachtung der formulierten Wettbewerbskriterien förderlich (0,289*), alle Items mit Ausnahme der Beachtung der Vorgaben der Politik (!) korrelieren positiv. Sind die Erfahrungen mit der gewählten Auslagerungs- und Wettbewerbsstrategie negativ, sind die traditionellen Werte schwächer (Index: 0,386**).

Neue Werte

Zwischen der Bewertung traditioneller und neuer Werte bestehen Parallelen: Die Maßnahmen und Gestaltungsoptionen, die mit einer stärkeren Zustimmung für traditionelle Werte verbunden sind, zeigen eine enge Beziehung zu neuen Werten. Letztgenannte werden bei einem breiteren Instrumentensatz intensiver ge- und erlebt (-0,299** / 0,359** / 2,32 vs. 2,65; Sig. 0,054).

¹²⁴⁶ Die Bewertungsunterschiede sind bzgl. operativer Ziele (2,27 vs. 2,57**) und eines Komplettansatzes (2,18 vs. 2,46**) signifikant sowie bei strategischen Zielen deutlich (2,29 vs. 2,55; Sig. 0,058).

¹²⁴⁷ Teilnehmer, die alle SU-Komponenten anführen, stimmen traditionellen Werten signifikant stärker zu (2,22 vs. 2,55*).

- Teilnehmer, die ein Leitbild anführen (2,50 vs. 2,84**), stimmen neuen Werten signifikant stärker zu. Die Leitbildkriterien korrelieren signifikant positiv mit dem Index der neuen Werte (0,393*).
- Des Weiteren ist das Niveau neuer Werte bei Formulierung von Zielen¹²⁴⁸ (2,33 vs. 3,07**) und Einführung von Zielvereinbarungen (2,38 vs. 2,80**) samt Berücksichtigung der Gütemerkmale (0,455** / 0,299**) höher. Die Zustimmung ist bei einem umfassenden Kontraktmanagement größer (-0,333**). Die neuen Werte sind ferner bei realisierter Dezentralisierung (2,40 vs. 2,93**), die bis auf die Mitarbeiterebene reicht (0,425**), signifikant stärker. Ein breiter Dezentralisierungsansatz ist positiv, wobei die Finanzverantwortung (2,22 vs. 2,98**) hervorsticht.

Produkte (2,52 vs. 2,94**) und Budgetierung (2,43 vs. 2,98**) unterstützen die neuen Werte nur, wenn sie gemeinsam mit Zielen verwirklicht sind. Begünstigt eine partizipative Produktformulierung insgesamt neue Werte, sind die Korrelationen und Mittelwertunterschiede nicht signifikant. Überdies sind neue Werte weiter entwickelt, wenn Veränderungen im Haushaltswesen wie die Ermöglichung von Zusatzeinnahmen (0,277*) sowie die Übertragung von Mehreinnahmen (0,375**) und Minderausgaben (0,383**) auf das Folgejahr genannt werden.

SU-Verfahren (2,44 vs. 2,92*) sind positiv zu werten: Befragte, die die Einführung des strategischen Controlling (2,44 vs. 2,73*), des operativen Controlling (2,51 vs. 2,78*), des Berichtswesens (2,50 vs. 2,85*) und des Beteiligungscontrolling (2,52 vs. 2,93*) anführen, geben eine modernere Organisationskultur wieder. Insgesamt ist ein breiter SU-Ansatz zu begrüßen (2,44 vs. 2,70; Sig. 0,073), der mehrere Themengebiete (z. B. Berichtswesens: -0,329**) abdeckt. Positive SU-Erfahrungen (0,533**) gehen mit neuen Werten einher.

Neue Werte werden kaum stärker attestiert, wenn KLR und Reorganisation (inkl. Produktorganisation) genannt sind. Allerdings ist eine angemessene (Neu-)Besetzung der Führungspositionen (0,374*) von Belang.

- Die Zustimmung für neue Werte ist anders als bei Veränderungen in der Personalstruktur und der Einführung neuer Rekrutierungsverfahren bei Bestätigung von Anreizen (2,16 vs. 2,65*) signifikant stärker. Hinsichtlich der Mitarbeitergespräche ist deren Gestaltung bedeutend (0,442**).

Quereinsteige aus der Privatwirtschaft (0,195*), eine Zunahme an leistungsorientierten Stellenbesetzungen und Beförderungen (0,383**) sowie eine gesteigerte Flexibilität des Personals (0,344**) korrespondieren wie die Verbesserung des Führungsstils (0,575**) und die Reduzierung des Abstimmungs- und Koordinationsaufwandes (0,434**) mit neuen Werten.

- Die Aufgabenkritik (2,41 vs. 2,98**) ist mit einer größeren Zustimmung verbunden. V. a. Reorganisation (0,314*) und interkommunale Zusammenarbeit (0,398**) als Konsequenzen der Aufgabenkritik, die nicht folgenlos bleiben sollte (-0,380**), erweisen sich als vorteilhaft.

Unter den Auslagerungsformen ragt die Bürgerbeteiligung heraus (0,382**). Wettbewerb korreliert positiv mit neuen Werten (0,266* Öffentliche / 0,222 Private). Bei internen Leistungsvergleichen (0,369**) und der Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (0,390**) erfahren neue Werte größere Zustimmung. Gleiches trifft auf positive Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbsstrategie zu (Index: 0,394**), wobei die Sicherung des Wissensbestandes hervorsticht (0,406**).

Befragte, die die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (2,50 vs. 3,03*) bejahen, stimmen neuen Werten stärker zu, was zuvorderst für das Vorschlagswesen (2,42 vs.

¹²⁴⁸ Die Mittelwertdifferenzen sind stets signifikant. Schließlich weisen die Reformakteure, die sämtliche Ziel- und SU-Elemente nennen, verstärkt neue Werte aus (2,27 vs. 2,65*).

2,73*), Qualitätszirkel (2,26 vs. 2,67*) sowie die Zusammenarbeit mit Bürgern (2,30 vs. 2,67*) gilt. Je mehr Verfahren im Einsatz sind, desto stärker sind die neuen Werte (-0,324**). Die Mittelwertunterschiede sind im Hinblick auf Befragungen und Beschwerdemanagement nicht signifikant, wobei sich die Beachtung gewonnener Erkenntnisse als bedeutsam herausstellt (2,23 vs. 2,87** / 2,17 vs. 2,77**).

Misstrauen

Aufgrund der Bedeutung des Misstrauens für den Reformprozess (vgl. Kap. 6.1, 0) richtet sich hierauf im Folgenden das Augenmerk. Ein ganzheitlicher Reformansatz geht nicht mit einem schwächeren Misstrauenslevel einher. Dies überrascht, wird doch das Ineinandergreifen der Reformelemente als Beitrag für eine Vertrauenskultur gesehen.

- Ein Leitbild an sich bedingt kein geringeres Maß an Misstrauen. Entscheidend ist eine angemessene Leitbildformulierung (-0,502**). Insbesondere die Einbindung der Akteure schafft Vertrauen.
- Befragten, die die Formulierung von Zielen (3,06 vs. 2,67*), die Einführung von Zielvereinbarungen (3,20 vs. 2,80*) und die Dezentralisierung (3,13 vs. 2,73*) bejahen, attestieren ein schwächeres Misstrauen. Die Dezentralisierung bis auf die Mitarbeiterebene (-0,368**) geht wie die dialogorientierte Lösung von Zielkonflikten (3,70 vs. 2,17**) und die Beachtung der Zielformulierungskriterien (-0,292**) mit einem geringeren Misstrauen einher. Damit deutet sich die enorme Bedeutung des partizipativ-dialogorientierten Elements des Zielansatzes an, zumal unter den Zielvereinbarungspunkten nur der Zielvereinbarungsabschluss im Dialog mit der Bewertung des Misstrauens (-0,391**) signifikant korreliert.

Lediglich die Einführung der Budgetierung „schadet“ signifikant - Misstrauen ist auch stärker entwickelt, wenn ein Zentraler Steuerungsdienst angeführt wird - einer Vertrauenskultur (2,91 vs. 3,48*). Vermeintlich lassen sich die negativen Folgen des „Missbrauchs“ der (inputorientierten) Budgetierung als Sparinstrument¹²⁴⁹ hieran ablesen. Dafür spricht, dass Teilnehmer, die die Budgetierung in Verbindung mit Zielen und Produkten nennen, ein durchschnittlich (unwesentlich) geringes Maß an Misstrauen bescheinigen. Des Weiteren ist das Misstrauen bei Einführung von Produkten deutlich ausgeprägter (2,93 vs. 3,35; Sig. 0,070). Allerdings können die Berücksichtigung der Produktformulierungskriterien (-0,293*) - hierbei ergeben sich in der Einzelbetrachtung keine gravierenden Bewertungsdifferenzen, sodass dem Produktbeschreibungsprozess keine organisationskulturellen Wirkungen attestiert werden kann - sowie die Anbindung an Ziele Misstrauen entgegenwirken.

Das Misstrauensniveau unterscheidet sich im Kontext des Einsatzes von SU-Elementen kaum. Es ist schwächer ausgeprägt, wenn eine Vielzahl an Akteuren in das Berichtswesen eingebunden

¹²⁴⁹ Die Auswirkungen eines auf die Haushaltskonsolidierung fokussierten Reformansatzes werden über das Reformmanagement und das Instrumentenset erkennbar (vgl. Kap. 3.3.2.3, 3.3.2.4). Überdies bestätigen die Analysen eine Beziehung von Reformzielprioritäten auf die Organisationskultur. Traditionelle (0,358**) und neue Werte (0,468**) sowie Misstrauen (-0,324**) zum Befragungszeitpunkt korrelieren signifikant mit dem Reformzielprioritätsindex. Die Kulturwerte entwickeln sich besser, wenn die Reform auf mehreren Reformzielprioritäten basiert (-0,101; -0,220**; -0,213**). Ferner unterscheiden sie sich hinsichtlich der Nennung der Haushaltskonsolidierung als zentrales Reformziel zum Befragungszeitpunkt signifikant (2,60 vs. 2,24**; 2,88 vs. 2,38**; 2,68 vs. 3,13*); traditionelle (-0,13 vs. 0,12**) und neue Werte (0,35 vs. 0,82**) entwickeln sich dann schwächer.

Ferner geben Teilnehmer, die zu keinem Zeitpunkt die Lösung des Finanzproblems als zentrales Ziel anführen, eine bessere Organisationskultur zum Befragungszeitpunkt (2,25 vs. 2,52** / 2,39 vs. 2,77** / 3,22 vs. 2,69**) und eine bessere Kulturveränderung (0,13 vs. -0,08* / 0,72 vs. 0,56 / 0,37 vs. 0,01) an. Gleiches gilt für den Fall, dass eine Abkehr von der Bewältigung der Haushaltskonsolidierung gelingt (2,22 vs. 2,60* / 2,37 vs. 2,88** / 2,74 vs. 2,67 bzw. 0,08 vs. -0,13 / 1,26 vs. 0,35** / -0,21 vs. 0,07) (vgl. Anhang#RZPri_Wechsel_RManagement).

den ist (-0,321*) und SU-Erfahrungen (Index: -0,469**) positiv sind. Alle SU-Erfahrungsisems korrelieren signifikant negativ mit dem Item „Misstrauen“. Die Bewertungsunterschiede sind bzgl. des Zusammenwirkens von Steuerungsunterstützung und Dezentralisierung gering.

- Befragte, die die Einführung von Anreizen (3,70 vs. 2,17*) bestätigen, stimmen Misstrauen signifikant weniger zu. Flexibles Personal (-0,261**), leistungsorientierte Stellenbesetzungen (-0,261**), die Verbesserung des Führungsstils (-0,562**) und der Abbau von Koordinationsproblemen (-0,406**) gehen mit geringerem Misstrauen einher.
- Die Zustimmung für Misstrauen ist erheblich größer, wenn kein Beschwerdemanagement (2,97 vs. 2,42; Sig. 0,054) genannt wird. Bei Beachtung von Beschwerden (3,04 vs. 2,35; Sig. 0,062) und Befragungsergebnissen (3,04 vs. 2,35**) ist es merklich schwächer.

Aufgabenkritik, Auslagerungen und Wettbewerb korrelieren anders als negative Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbsstrategie (Index -0,274**), die vermeintlich Misstrauen schüren, nicht mit „Misstrauen“. Die Übertragung von Aufgaben auf Bürger (-0,301**) ist mit einem schwächeren Misstrauensniveau verbunden.

Bewertung

Einerseits steht eine durch traditionelle Werte geprägte Organisationskultur der Wirkkraft Neuer Steuerungsinstrumente nicht entgegen, andererseits nehmen sie durch Instrumente wie Zielvereinbarungen, Ziele oder Dezentralisierung keinen Schaden. Ganz im Gegenteil: Traditionelle Werte wie auch neue Werte und Vertrauen sind bei Einsatz der Kernelemente der Neuen Steuerung ausgeprägter. Besonders zielführend sind eine angemessene Gestaltung dieser Reformbausteine, wozu primär partizipative Prozesse zählen. Dies ist insbesondere anhand eines überlegt formulierten Leitbildes zu erkennen. Darüber hinaus ist das Zusammenwirken der Reforminstrumente positiv. Die Öffnung der Verwaltung gegenüber neuen gesellschaftlichen Herausforderungen mit Verfahren wie Befragungen, Aufgabenkritik und Wettbewerb geht verstärkt mit einer modernen Organisationskultur, die durch neue Werte und Vertrauen gekennzeichnet ist einher, ohne aber traditionelle Werte aufzugeben. Elementar hierfür sind des Weiteren personale Veränderungen wie eine ausgeprägtere Flexibilität des Personals oder Verbesserungen im Führungsverhalten, die sich u.a. durch neue Personalmanagementinstrumente realisieren lassen.

6.3.3.2 Instrumenteneinsatz und Veränderung der Organisationskultur (Kulturwandel)

Im Hinblick auf die organisationskulturelle Wirkung der Reforminstrumente¹²⁵⁰ ist die Betrachtung der Veränderungen im Vorher-Nachher-Vergleich auf den drei Ebenen wesentlich interessanter. Obgleich insbesondere die neuen Werte gegenüber der Ausgangssituation (stark) zunehmen, sind die Einflüsse der Reforminstrumente relativ beschränkt und auf wenige Maßnahmen fokussiert. Die Gestaltung der Reformbausteine stellt sich erneut als (mit)entscheidend dar (Nr. 8 - 3).

Traditionelle Werte

Die Breite des Instrumenteneinsatzes bestimmt nicht das Ausmaß der Veränderung traditioneller Werte. Die Reforminstrumente schaden erhaltenswerten traditionellen Werten nicht.

- Traditionelle Werte schmelzen ohne Leitbild (0,11 vs. -0,16*) ungeachtet dessen Gestaltung ab.
- Elemente der Neuen Steuerung schaden traditionellen Werten nicht. Lediglich der Zielvereinbarungsindex (-0,254*) und der SU-Erfahrungsindex (-0,338**) korrelieren signifikant negativ mit

¹²⁵⁰ Vgl. Anhang#Orgakult_Instrumente_1; Anhang#Orgakult_Instrumente_2

der Veränderung. Dem steht gegenüber, dass bei Aufrechterhaltung der Kameralistik (0,13 vs. -0,16; Sig. 0,059) und einem Verzicht auf Produkte (0,00 vs. 0,09*) traditionelle Werte zu- bzw. nicht abnehmen. Diejenigen, die Produkte ohne Ziele anführen, führen einen merklichen Verlust traditioneller Werte an (0,05 vs. -0,22; Sig. 0,055).

Strukturelle Veränderungen beeinflussen traditionelle Werte im Allgemeinen nicht. Allerdings ist eine angemessene Stellenbesetzung der Führungspositionen im Speziellen (-0,321*) mit einem Zuwachs bzw. der Sicherung dieser Kulturwerte verbunden.

- Aufgabenkritik und Wettbewerb wirken traditionellen Werten nicht entgegen. Der Ausschreibungswettbewerb mit Privaten (-0,355**) und die Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (-0,419**) sind sogar „förderlich“. Eine Auslagerungs- und Wettbewerbsstrategie, die der Rechtmäßigkeit abträglich ist, ist mit einem Rückgang traditioneller Werte verbunden (-0,242*).
- Die Bewertungsdifferenzen sind hinsichtlich personaler Reformbausteine nicht signifikant.

Neue Werte

Die Bewertungsunterschiede sind im Kontext der neuen Werte deutlicher. Neue Werte profitieren scheinbar von einem breiten Instrumenteneinsatz (0,195* / -0,195*). Im Falle eines nicht ganzheitlichen NSM-Modells nehmen sie jedoch stärker zu (0,51 vs. 0,72).

- Zur Aufwertung neuer Werte trägt ein Leitbild bei (0,77 vs. 0,46**), das überlegt erstellt werden sollte (0,393**).
- Teilnehmer, die Ziele (0,90 vs. 0,23**; Komplettersatz: 0,90 vs. 0,54**), Zielvereinbarungen (0,92 vs. 0,45**) sowie Dezentralisierung (0,82 vs. 0,40**) bestätigen, geben eine signifikant bessere Entwicklung neuer Werte an. Mit Ausnahmen der Zusammenlegung der Fach- und Ressourcenverantwortung (-0,248*) ist die Gestaltung der Dezentralisierung - das gilt auch für die Abstimmung mit der Steuerungsunterstützung - unerheblich. Überraschenderweise korrelieren der Zielformulierungs- und der Zielvereinbarungsindex ebenso wenig signifikant mit der Kulturveränderung wie die partizipativ-dialogorientierten Items beider Indexe. Tendenziell hat eine größere Anzahl an Kontraktpartnern einen positiven Effekt.

Einzelne SU-Bausteine haben keinen (starken) positiven Einfluss auf die Veränderungen. Die vermeintlich geringe Wirkkraft der SU-Systeme zeigt sich ferner anhand der SU-Erfahrungen, die mit der Veränderung neuer Werte relativ schwach korrelieren (-0,267*).

Die Reorganisation i. w. S. ist unbedeutend für die Veränderung neuer Werte, die auch durch die Angleichung der Organisation an die Produktstruktur keine Aufwertung erfahren. Positive Effekte erzielen die Einführung von Bürgerämtern (0,316**) und eine angemessene Besetzung der Führungspositionen (-0,374**).

Die Mittelwertdifferenzen sind im Hinblick auf die Umstellung des Haushaltsaufstellungsverfahrens und die Budgetierung gering. Wird die Budgetierung samt Zielen und Produkten bestätigt, nehmen neue Werte erheblich stärker zu (0,80 vs. 0,41; Sig. 0,060). Ferner unterstützt die Übertragung von Mehreinnahmen (-0,376**) und Minderausgaben (-0,386**) auf das Folgejahr die Entwicklung neuer Werte.

Der (isolierte) Einsatz von KLR und Produkten unterstützt den Kulturwandel nicht. Teilnehmer, die jedoch Produkte und Ziele anführen, bestätigen eine signifikant stärkere Zunahme neuer Werte (0,79 vs. 0,15*). Eine Aufwertung neuer Werte durch einen kooperativen, die Mitarbeiter einbeziehenden Produktformulierungsprozess ist nicht nachweisbar.

- Unter den personalen Reforminstrumenten stellen sich Anreize (1,36 vs. 0,61**) und Mitarbeitergespräche (0,90 vs. 0,23*) als bedeutend heraus. Je mehr die Gestaltungskriterien der Mitarbeitergespräche¹²⁵¹ Beachtung finden, desto besser gelingen die Kulturveränderungen (-0,321*). Die Mittelwertdifferenzen sind hinsichtlich des Umbaus der Personalstruktur und eines neuen Personalrekrutierungsverfahrens schwach. Des Weiteren haben Veränderungen im Personalbereich mit Ausnahme der Flexibilität des Personals (-0,234*) anders als die Verbesserung des Führungsstils (-0,450**) und die Reduzierung des Abstimmungsaufwandes (-0,244*) eine erstaunlich geringe Bedeutung für den Kulturwandel.
- Aufgabenkritik sowie Auslagerungs- und Wettbewerbsstrategie prägen den Kulturwandel kaum. Die Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (-0,304*) geht wie positive Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbspraxis (Index: -0,346**) mit einer stärkeren Zunahme neuer Werte einher.
Die Bedeutung einer stärkeren Außenorientierung zeigt sich nur hinsichtlich des Beschwerdemanagements (1,03 vs. 0,54*). Die Zunahme neuer Werte ist mit einer eingehenderen Beachtung von Beschwerden verbunden (1,01 vs. 0,25**).

Internetinhalte sowie Ratsinformationssysteme beeinflussen den Kulturwandel nicht.

Misstrauen

Essenziell für das Gelingen der Reform und die modernisierte Verwaltung ist der Misstrauensabbau. Jedoch unterscheiden sich die Mittelwerte lediglich hinsichtlich der Veränderung der Personalrekrutierung merklich. Wie alle Neuerungen im personalen Bereich mit Ausnahme eines Anreizsystems schürt es Misstrauen (-0,53 vs. 0,19; Sig. 0,063). Personale Veränderungen korrelieren signifikant mit dem Vertrauensgewinn: Flexibilitäts- und Leistungssteigerungen (-0,222** / -0,271**) und die Verbesserung des Führungsstils (-0,421**) gehen wie die Lösung der Koordinationsprobleme (-0,380**) mit einem Misstrauensabbau einher.

Die Reformmaßnahmen, die v. a. im Kontext mit neuen Werten positive Wirkungen vermuten lassen (u. a. Zielvereinbarungen, Ziele, Leitbild, Dezentralisierung, SU-Elemente), sind für den Misstrauensabbau „nutzlos“. Bisweilen ist der Misstrauensrückbau sogar schwächer, wenn diese Instrumente bejaht werden. Ferner sind auch die Erträge einer überlegten Instrumentengestaltung gering. Hervorzuheben sind lediglich im Dialog zu schließende Zielvereinbarungen (-0,356*) und positive SU-Erfahrungen¹²⁵² (-0,250*). Die Entwicklung ist ohne Budgetierung besser.

Ist der Reorganisation i. w. S. keine positive Wirkung zu attestieren, ist im Falle der Ausschreibung von Leitungspositionen auf eine angemessene (Neu-)Besetzung zu achten (-0,333*).

Bewertung

Alles in allem sind die Einflüsse des Instrumentenportfolios auf den Kulturwandel gering. Positive unmittelbare Effekte werden durch die Kernelemente einer Neuen Steuerung wie Ziele, Zielvereinbarungen, SU-Elemente und Dezentralisierung, deren angemessene Gestaltung sowie das Ineinandergreifen der neuen Reformelemente erzeugt. Mittelbar unterstützen sie durch die Verbesserung des Führungsstils und Veränderungen im personalen Bereich organisationskulturelle Aufwertungen. Viel stärker unterscheiden sich die heutigen Organisationskulturen hinsichtlich des Instru-

¹²⁵¹ Unter den Gestaltungselementen sticht die Vermittlung von Zielen hervor (0,337**). Die übrigen Items korrelieren nicht (signifikant) mit den Veränderungen.

¹²⁵² Hierbei schaden insbesondere nicht aktuelle (-0,228*) und unvollständige Informationen (-0,275*) dem Misstrauensabbau. Die Akteure sollten überdies an der Entwicklung der Berichte beteiligt werden (-0,222*).

menteneinsatzes (vgl. Kap. 6.3.3.1). Das bedeutet gleichwohl, dass der Instrumenteneinsatz nicht durch eine „unpassende“ Organisationskultur gehemmt wird.

6.3.4 Reformmanagement

6.3.4.1 Organisationskultur zum Befragungszeitpunkt

Traditionelle Werte¹²⁵³ (Nr. 8 - 2)

Die gewinnbringenden Stellschrauben des Reformmanagements (u. a. Masterplan, Dienstvereinbarungen) sind mit ausgeprägteren traditionellen Werten verbunden. Die Zustimmung für letztgenannte ist bei Bestätigung einer Ist-Analyse (2,23 vs. 2,57*; vor Reformbeginn: 2,03 vs. 2,44**) - ihre Analyseergebnisse sollten in die Reformarbeit einfließen (0,298*) - und eines Reformkonzepts mit Eigenanteil (2,39 vs. 3,78**) signifikant größer. Sind Qualifizierungsmaßnahmen grundsätzlich positiv (2,36 vs. 2,65), korrespondieren traditionelle Werte mit einem geringeren Qualifizierungsbedarf (Personenindex: -0,328**). Eine hohe Qualifizierungsintensität bislang vernachlässigter Themenfeldern wie BWL- oder Sozialkompetenz schadet ihnen ebenso wenig wie Traineeprogramme¹²⁵⁴ (1,99 vs. 2,41*). Ferner weisen Teilnehmer, die einen Verzicht auf eine Top-down-Strategie (2,54 vs. 2,16*) darlegen oder das Gegenstromverfahrens benennen (2,12 vs. 2,49*), signifikant stärker traditionelle Werte aus. Sie sind stärker entwickelt, wenn Mitarbeiterbefragungen (2,34 vs. 2,72*) stattfinden und ihre Ergebnisse Beachtung finden (0,375**). Insofern ist davon auszugehen, dass einerseits traditionelle Kulturwerte einem überlegten, partizipativen Reformmanagement nicht entgegenstehen¹²⁵⁵, andererseits diese Werte durch Partizipation keinen Schaden nehmen.

Daher verwundert es nicht, dass das Reformtempo als angemessen (2,21 vs. 2,56**) bzw. nicht zu langsam (2,60 vs. 2,31*) eingeschätzt wird, wenn traditionelle Werte stärker entwickelt sind.

Neue Werte

Die vermeintlich positiven Einflüsse eines gelungenen Reformmanagements zeigen sich besonders hinsichtlich neuer Kulturwerte. Teilnehmer, die Ist-Analysen (2,26 vs. 2,71**), Qualifizierungsmaßnahmen (2,50 vs. 3,12**), ein Reformkonzept mit Eigenanteil (2,51 vs. 3,95**), einen Masterplan (2,43 vs. 2,81*) und eine Konzeptionsstrategie mit Bottom-up-Elementen¹²⁵⁶ anführen, stimmen neuen Werten signifikant stärker zu.

Sind die Mittelwertdifferenzen bzgl. der Analyse der Verwaltungskultur als Gegenstand von Ist-Analysen gering, korrelieren die neuen Werte signifikant mit dem Umfang von Ist-Analysen (-0,312*), der Anzahl durchgeführter Analysen (-0,267*), der Beteiligung relevanter Akteure (0,274*) und der Übertragung der Erkenntnisse in die Reformarbeit (0,317*). Aufseiten der Qualifizierung gehen höhere Teilnehmerzahlen (-0,248*), höhere Qualifizierungsintensitäten (Themen: 0,342** / Personen: 0,341**), geringere Qualifizierungsbedarfe (-0,195* / -0,334**) und der Einsatz interner Reformmultiplikatoren (2,35 vs. 2,75*) mit einer modernen Organisationskultur einher.

¹²⁵³ Die Auswertungen der nachstehenden Ausführungen befinden sich in Anhang#Orgakult_RMManagement.

¹²⁵⁴ Es ist nicht auszuschließen, dass Traineeprogramme als Referendariate o. Ä. missverstanden werden (vgl. FN 773).

¹²⁵⁵ Alle Partizipationsitems erfahren mehr Zustimmung, wenn traditionelle Werte die Organisationskultur zum Befragungszeitpunkt charakterisieren: Reformzielformulierung (0,460**), aktive und passive Beteiligung im Phasenschema (0,263** / 0,333**), Kommunikationsindex (0,417**), Beteiligung der Politik an der Projektarbeit (0,363**), Projekterfahrungen (0,336**), Beachtung der politischen Interessen (0,381**), Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung (0,337**), Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung (0,216*), Intensität der Mitarbeiterbeteiligung nach Themen (0,251*).

¹²⁵⁶ Top-down (2,77 vs. 2,15**), bottom-up (1,97 vs. 2,61*), Gegenstromverfahren (2,22 vs. 2,65*)

Die Bewertungsunterschiede sind hinsichtlich Projektorganisation und -steuerung relativ gering. Lediglich Mitarbeitergespräche (2,23 vs. 2,55; Sig. 0,053) ragen heraus. Partizipation ist auch im Projektmanagement grundlegend: Die Beteiligung der Personalvertretung (0,388**) und eine überlegte Zusammenstellung der Projektteams (0,452**) korrespondieren mit neuen Werten. Dadurch fallen Projekterfahrungen und -umsetzung besser aus, die ihrerseits wie alle Partizipationsitems¹²⁵⁷ mit den neuen Werten korrelieren (0,508** / -0,477**). Folglich sind neue Werte signifikant intensiver bei einer positiven Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung¹²⁵⁸ (0,487**) und der Beachtung der Interessen der Politik (0,329**).

Reformakteure, die ein zu langsames Reformtempo (2,92 vs. 2,43**) oder kein angemessenes Reformtempo (2,41 vs. 2,74**) feststellen, bewerten die neuen Werte signifikant schlechter.

Misstrauen

Richtet sich der Fokus auf das Misstrauen, wird die Beziehung zwischen Reformmanagement und Organisationskultur sehr deutlich. Die Stellschrauben eines erfolgreichen Veränderungsmanagements werden bei Bescheinigung eines starken Misstrauens seltener angeführt. Hinsichtlich der Entwicklung eines Reformkonzeptes mit Eigenanteil (2,73 vs. 1,33*), der Erstellung eines Masterplans (2,85 vs. 2,27*) und der Vermeidung einer Top-down-Strategie (2,39 vs. 3,16**; Gegenstromverfahren: 3,19 vs. 2,51**) sind die Bewertungsunterschiede signifikant.

Sind Ist-Analysen nicht per se mit einem geringeren Misstrauen verbunden, begünstigen thematisch breit angelegte Ist-Analysen (0,297; Sig. 0,053) und die Übertragung der Analyseergebnisse in die Reformarbeit (-0,385**) Vertrauen. Ähnliches gilt für Qualifizierungsmaßnahmen¹²⁵⁹: Je höher der Qualifizierungsbedarf (Themen: 0,371**; Personen: 0,357**) - hierbei sind Führungskräfte (0,417**) und Sozialkompetenz (0,409**) hervorzuheben - ist, desto stärker ist das Misstrauen. Auffällig ist ferner ein gesteigertes Misstrauen bei einem intensiven Beratereinsatz (0,355**), womit sich andeutet, dass zu starke externe Eingriffe kulturellen Veränderungen schaden. Allerdings bedingt eine hohe Beratungsintensität keineswegs¹²⁶⁰ eine defizitäre Partizipation, die ihrerseits für „Kulturarbeiten“ grundlegend ist.

Die Wertungen unterscheiden sich hinsichtlich des Projektorganisationstyps und der Projektsteuerung (eine Ausnahme sind Mitarbeitergespräche: 3,33 vs. 2,71*) kaum. Die Ausgrenzung der Politik (-0,341**) und der Personalvertretung aus Projektgremien (-0,318**), negative Projekterfahrungen (-0,357**), eine ungeeignete Projektgruppengruppenzusammensetzung (-0,358**) sowie eine unzureichende Umsetzung der Projektergebnisse (0,295*) korrespondieren mit Misstrauen.

Alle Items der Reformzielformulierung (-0,401**), des Phasenmodells (-0,479** / -0,411**) und der Kommunikationsprozesse (-0,480**) korrelieren stark und signifikant mit dem Item „Misstrauen“.

¹²⁵⁷ Reformzielformulierung (0,460**), Kommunikationsstrategie (0,652**), Phasenbeteiligung (aktiv: 0,433** / passiv: 0,403**; phasenübergreifend signifikant positive Korrelationen)

¹²⁵⁸ Während sich eine hohe Intensität der Mitarbeiterbeteiligung nach Themen (0,516**) und die Beachtung der Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung (0,299**) scheinbar positiv auf die Organisationskultur auswirken, ist die Korrelation mit „innovativeren“ Formen der Mitarbeiterbeteiligung schwach. Hervorzuheben ist, dass neue Werte mit der Forderung nach einer Intensivierung der Mitarbeiterbeteiligung (0,221**) verbunden sind. Mitarbeiterbefragungen (2,44 vs. 2,84*) - das gilt v. a. für die Einführung nach/mit dem Reformstart - und die Beachtung ihrer Ergebnisse (0,450**) gehen mit einer moderneren Organisationskultur einher.

¹²⁵⁹ Teilnehmer, die Seminare/Fachkongresse (3,03 vs. 2,54*) anführen, weisen ein schwächeres Misstrauen aus. Die Mittelwertdifferenzen sind bzgl. der Traineeprogramme (3,15 vs. 2,66) und des Job Enlargements (3,15 vs. 2,66) deutlich, wobei auch deren mittelbare Wirkung (Qualifizierungsbedarf) zu beachten ist (vgl. Kap. 5.1.2.5.2).

¹²⁶⁰ Vgl. Kap. 5.2.4.2, 5.2.5.2, 5.3.2.2, 5.3.3.2, 5.3.4.6

Folglich gehen zum einen eine gelungene Mitarbeiterbeteiligung¹²⁶¹ (-0,428**), zum anderen die Beachtung der Interessen der Politik (-0,307**) Hand in Hand mit einer Vertrauenskultur.

Ob der Bedeutung der Partizipation erstaunt es nicht, dass Befragte, die ein angemessenes Reformtempo (Nr. 8 - 6) benennen, Misstrauen signifikant weniger zustimmen (3,21 vs. 2,81*). Akteure, die einen Reformabbruch (Nr. 8 - 9) anführen (n = 9), schätzen es wesentlich höher ein (3,01 vs. 2,44).

Bewertung

Traditionelle Kulturwerte stehen einem überlegten, partizipativen Reformmanagement nicht entgegen¹²⁶² und nehmen dadurch keinen Schaden. Vielmehr geht Partizipation, die sich u. a. im Projektmanagement und in der Mitarbeiterbeteiligung zeigt, Hand in Hand mit einer modernen Organisationskultur, die durch neue Werte und Vertrauen, aber auch traditionelle Werte gekennzeichnet ist. Partizipation profitiert von den Stellschrauben des Reformmanagements (vgl. Kap. 5). So erstaunt es nicht, dass Ist-Analysen, intensive Qualifizierungsanstrengungen, organisationspezifische Reformkonzepte, evolutionäre, mit bottom-up-Elementen versehene Reformkonzeptionen Optionen einer modernen Organisationskultur sind. Folglich ist das Reformtempo unter diesen Konditionen höher.

6.3.4.2 Reformmanagement und Kulturwandel

Deuten die Auswertungen des Kap. 6.3.4.1 enge Beziehungen zwischen einem überlegten, partizipativen Reformmanagement einerseits und der Organisationskultur andererseits an, gibt nur die Vorher-Nachher-Betrachtung Aufschluss darüber, inwieweit erstgenanntes Einfluss¹²⁶³ auf die Veränderung der Organisationskultur nimmt (Nr. 8 - 2).

Traditionelle Werte

Die Stellschrauben des Reformmanagements beeinflussen die Entwicklung traditioneller Werte, die sich gegenüber der Ausgangssituation kaum verändern, nur schwach. Allerdings fällt auf, dass sie eher abnehmen, wenn das Reformmanagement unüberlegt erfolgt. So führen Fraktionsvorsitzende, die Qualifizierungsmaßnahmen für Ratsmitglieder verneinen, ein Abschmelzen traditioneller Werte (0,29 vs. -0,25*) an. Nennen Reformbeauftragte und Personalratsvorsitzende eine Bottom-up-Konzeption, nehmen traditionelle Werte zu (0,42 vs. -0,07*).

Die Veränderung traditioneller Werte unterscheidet sich bzgl. der Gestaltung des Projektmanagements - Ausnahme ist die Projektsteuerung mittels Mitarbeitergesprächen (0,15 vs. -0,24*) - kaum.

Schließlich schadet eine intensive Partizipation traditionellen Werten nicht. Die Korrelationen sind mit Ausnahme der Reformzielformulierung (-0,195**) schwach und nicht signifikant.

¹²⁶¹ Das Misstrauen ist stärker, wenn Mitarbeiter nicht an diversen Themen (-0,421**) beteiligt werden, diesbezüglich ein Beteiligungsbedarf (0,235*) besteht und die Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung (-0,315**) missachtet werden.

¹²⁶² Alle Partizipationsitems erfahren mehr Zustimmung, wenn traditionelle Werte die Organisationskultur zum Befragungszeitpunkt charakterisieren: Reformzielformulierung (0,460**), aktive und passive Beteiligung im Phasenschema (0,263** / 0,333**), Kommunikationsindex (0,417**), Beteiligung der Politik an der Projektarbeit (0,363**), Projekterfahrungen (0,336**), Beachtung der politischen Interessen (0,381**), Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung (0,337**), Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung (0,216*), Intensität der Mitarbeiterbeteiligung nach Themen (0,251*).

¹²⁶³ Zur Bedeutung der Widerstände vgl. Kap. 5.4.4.2.2

Neue Werte

Die Wirkungen des Reformmanagements zeigen sich verstärkt im Kontext der Veränderung neuer Werte, obgleich die meisten Stellschrauben keine signifikanten Bewertungsdifferenzen aufweisen. Reformakteure, die Ist-Analysen (1,03 vs. 0,71; Sig. 0,059) und Qualifizierungsmaßnahmen¹²⁶⁴ (0,75 vs. 0,12**) bejahen, geben eine (signifikant) stärkere Zunahme neuer Werte an. Die Gestaltungssitems der Ist-Analyse beeinflussen anders als die der Qualifizierung kaum unmittelbar den Wandel. Neue Werte nehmen stärker zu, wenn die Qualifizierung über Traineeprogramme (1,22 vs. 0,78*) erfolgt. Qualifizierungszeitpunkt und -teilnehmerzahl sind anders als ein geringer Qualifizierungsbedarf (Personen: 0,240* / Themen: 0,124) nicht entscheidend. Hierbei stechen Verwaltungsführung (0,306*), Führungskräfte (0,206*) und Sozialkompetenzen (-0,226*) hervor. Schließlich hemmt eine Top-down-Strategie die Entwicklung neuer Werte (0,64 vs. 1,00), die durch eine Gegenstromstrategie gefördert werden (1,07 vs. 0,65*).

Innerhalb des Projektmanagements ist das partizipative Moment entscheidend. Die Einbindung der Personalvertretung in Projektgremien (-0,321**), eine intensive Reformberichterstattung (0,327**) sowie eine angemessene Zusammenstellung der Projektteams (-0,417**) bedingen eine bessere Entwicklung neuer Werte. Das trifft ebenso auf damit korrespondierende positive Projekterfahrungen (-0,209**) und eine intensive Umsetzung der Projektergebnisse (0,286*) zu.

Die herausragende Bedeutung der Beteiligungsprozesse für den Kulturwandel wird auch bei Betrachtung der Partizipationsitems (unmittelbar¹²⁶⁵) deutlich: Reformzielformulierung (-0,278**), passive Beteiligung in allen Reformphasen (Index: -0,308**) sowie alle Kommunikationsitems (Index: -0,334**) korrelieren stark mit der Belebung neuer Werte. Das gilt grundsätzlich auch für die aktive Beteiligung (-0,169; Sig. 0,054), doch sind die Korrelationen v. a. in den frühen Reformphasen schwach. Somit bestätigt sich abermals nicht die enorme Bedeutung einer frühen Beteiligung.

Die Mitarbeiterbeteiligung¹²⁶⁶ ist - anders als die Beachtung der Interessen der Politik (siehe dazu auch „Misstrauen“) - eine elementare Grundlage des Kulturwandels. Sie ermöglicht eine Zunahme neuer Werte (-0,231**).

Überdies ermöglicht ein angemessenes Reformtempo eine bessere Entwicklung neuer Werte (0,79 vs. 0,54; Sig. 0,060). Als Folge oder Einflussfaktor eines unbedachten Reformmanagements ist sie bei einem zu langsamen Reformtempo signifikant schlechter (0,46 vs. 0,76*).

Misstrauen

Fremdkonzepte ohne Anpassungen (n = 3) haben (unmittelbare) negative Folgen; sie schüren Misstrauen (0,19 vs. -1,33). Der Beratereinsatz ist dagegen nicht mit einer (stärkeren) Zunahme an Misstrauen verbunden. Er begünstigt - wie andere Stellschrauben des Reformmanagements - aber nicht direkt den Misstrauensabbau. Schließlich wird Misstrauen eher bei Konzeptionsansätzen mit Bottom-up-Komponenten (-0,04 vs. 0,40; Sig. 0,077) abgebaut, wobei v. a. das Gegenstromverfahren hervorsticht (0,55 vs. -0,02; Sig. 0,053). Ist-Analysen und deren Gestaltung sowie Qualifizie-

¹²⁶⁴ Die Qualifizierung der Mitarbeiter ist entscheidend (0,87 vs. 0,01**).

¹²⁶⁵ Vgl. Kap. FN 748 sowie Kap. 5.4.4.2.2

¹²⁶⁶ Qualitätszirkel (-0,458**) und (überraschend) traditionelle Verfahren (-0,366*) begünstigen neue Werte. Gleiches gilt für die Beachtung der Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung (Index: -0,231*). Hierbei zeigt eine ergebnisoffene Mitarbeiterbeteiligung einen herausragenden Effekt (-0,311**). Eine hohe themenübergreifende Beteiligungsintensität unterstützt den Kulturwandel, was v. a. für die Mitwirkung der Mitarbeiter an der Reorganisation (-0,338**) und an der Entwicklung personalpolitischer Sachverhalte (-0,223*) gilt. Mitarbeiterbefragungen (0,91 vs. 0,28*) werten - ungeachtet des Umgangs mit ihren Resultaten - neue Kulturwerte auf. Sind sie in den Verwaltungsalltag integriert, hat sich die Organisationskultur überdurchschnittlich modernisiert (1,55 vs. 0,82*).

ungsmaßnahmen sind unmittelbar nicht relevant; die Mittelwertdifferenzen sind sehr gering. Allerdings wirkt eine hohe Qualifizierungsintensität (Themen: -0,280** / Personen: -0,151) positiv, was primär für Mitarbeiter (-0,253*) sowie die Sozial- (-0,268**) und Methodenkompetenzen (-0,298*) zählt. Fernerhin ist ein geringer Qualifizierungsbedarf der Führungskräfte entscheidend (-0,292**). Praktika (1,00 vs. 0,03*) und Traineeprogramme (0,85 vs. -0,03*) haben eine vermeintlich vertrauensbildende Wirkung.

Direkte Einflüsse des Projektmanagements werden im Kontext der Misstrauensentwicklung deutlich, wobei überrascht, dass das Projektmanagement in der Linie den Misstrauensabbau (0,03 vs. 0,68; Sig. 0,052) begünstigt. Allerdings empfiehlt es sich nicht, (ausschließlich) mit traditionellen Verfahren Projekte zu steuern (0,19 vs. 0,71*). Die Wirkkraft partizipativer Elemente des Projektmanagements schwach. Lediglich die Reformberichtshäufigkeit (-0,224*) und eine angemessene Projektgruppenzusammensetzung (-0,277*) korrelieren signifikant. Ist eine zu schwache Umsetzung der Ergebnisse der Projektarbeit womöglich Ausdruck eines starken Misstrauens, kann eine intensive Projektumsetzung kaum zur Reduzierung desgleichen beitragen. Positive Projekterfahrungen begünstigen einen Misstrauensabbau (-0,162*).

Das trifft ferner auf eine intensive Partizipation zu: Alle Partizipationsitems¹²⁶⁷ bedingen einen Misstrauensabbau. Damit wird eine gelungene Mitarbeiterbeteiligung¹²⁶⁸ unterstützt, die ihrerseits den Misstrauensabbau fördert (-0,253**). Obgleich Partizipation zur Beachtung der Interessen der Politik beiträgt (vgl. Kap. 5.3.6.4), prägt die Berücksichtigung politischer Interessen in der Reformarbeit nicht unmittelbar die Entwicklung des Misstrauens. Dies erstaunt, schadet doch eine dadurch hervorgerufene Misstimmung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung der Organisationskultur in vielfacher Weise (vgl. Kap. 3.1.1, 5.3.6, 5.4.4.1.2, 7.2).

Teilnehmer, die ein zu langsames Reformtempo (Nr. 8 - 6) anführen, attestieren eine negative Entwicklung des Misstrauens (-0,05 vs. 0,29*). Vor dem Hintergrund der Wirkungsbeziehungen von Reformmanagement und -tempo (vgl. Kap. 5.7.2.2) ist davon auszugehen, dass im Zuge eines unüberlegten Reformmanagements Misstrauensabbau und Reformtempo gleichermaßen Schaden nehmen. Beschleunigungspotenziale aus einem gesteigerten Vertrauen werden nicht erschlossen.

Zwar entwickelt sich die Organisationskultur besser, wenn kein Reformabbruch bescheinigt wird, doch sind die Mittelwertdifferenzen gering (Nr. 8 - 9).

Bewertung

Die Einflüsse des Reformmanagements auf den Kulturwandel sind wie aufseiten des Instrumenteneinsatzes im Vergleich zu den Gegebenheiten zum Befragungszeitpunkt geringer. Anders als traditionelle Werte sind dennoch Einflüsse auf die Entwicklung neuer Werte und den Misstrauensabbau zu erkennen. Positive Effekte der Stellschrauben des Reformmanagements deuten sich an, partizipative Prozesse tragen nachhaltig zum Kulturwandel bei. Allerdings überrascht, dass in der statistischen Analyse der Misstrauensabbau nicht durch die Beachtung der Interessen der Politik, die durch Partizipation aufgewertet wird, gefördert wird. Für die Reformpraxis bleibt dennoch

¹²⁶⁷ Reformzielformulierungsindex (-0,224**), Phasenbeteiligung (-0,295** / -0,246**) sowie Kommunikationsindex (-0,302**) korrelieren signifikant mit der Entwicklung des Misstrauens. Das trifft anders als auf die Phasenitems - es stellt sich erneut die erwartete positive Wirkung einer frühen Beteiligung nicht dar - auf alle Kommunikationsitems zu.

¹²⁶⁸ Die Berücksichtigung der Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung befördert die Abkehr von der Misstrauenskultur in der Gesamtschau nicht. In der Einzelbetrachtung trägt eine ergebnisoffene Mitarbeiterbeteiligung positiv zum Kulturwandel bei (-0,254*). Innovativere Formen der Mitarbeiterbeteiligung unterstützen den Rückgang des Misstrauens nicht. Gegenteiliges trifft auf die klassischen Formen der Mitarbeiterbeteiligung, die die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung nicht beeinflussen (vgl. Kap. 5.3.4.6.2), zu (-0,284*).

die Forderung: Organisationskulturelle Veränderungen stellen sich nur die vertrauensgeprägte Zusammenarbeit aller Reformakteure, also auch der politischen Vertreter, ein.

7 Reform der politischen Beziehungen

Der Reformerfolg setzt nicht nur Neuerungen innerhalb der Verwaltung voraus. Hierzu bedarf es ebenso Änderungen in der Arbeitsweise der Vertretungskörperschaft wie im Verhältnis zwischen dieser und der Verwaltung. Die Verwaltungsreform muss angesichts der Defizite der traditionellen Verwaltung, die u.a. aus der Schnittstelle zwischen administrativer und politischer Sphäre herrühren, mit einer Politikreform einhergehen (vgl. Kap. 3.1.1, 5.3.6.4). Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Veränderungen innerhalb der Verwaltung, zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft sowie innerhalb der Vertretungskörperschaft in Wechselbeziehungen stehen: Reforminstrumente leiten einen Verhaltenswandel der Politik ein, setzen ihn gleichzeitig aber auch voraus. Auf beide Aspekte kann die Beteiligung der Politik an der Reformarbeit gleichermaßen Einfluss nehmen (vgl. Kap. 5.3.6, 5.5, 5.6).

7.1 Beziehungen mit und in der Verwaltungsführung

7.1.1 Beziehungen innerhalb der Verwaltungsführung

Die Neue Steuerung verlangt zum einen von allen Steuerungsgremien ein Mindestmaß an Strategieorientierung und Vertrauen, zum anderen unterstützt eine Steuerung auf Abstand diese Attribute (vgl. auch Banner 2006: 266). Als Leitungsorgan der Verwaltung und Brückenkopf von Verwaltungsapparat und Vertretungskörperschaft sollten beide Merkmale insbesondere die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltungsführung kennzeichnen (vgl. dazu auch Kap. 5.3.6.2, 5.5.1).

Neben den Kernelementen einer Steuerung auf Abstand wie Ziele, Zielvereinbarungen, Dezentralisierung, Steuerungsunterstützung etc. ist die Bedeutung des Vorstandsmodells¹²⁶⁹ (vgl. Kap. 4.14.5), eines Leitbildes als wesentliches Steuerungs- und Change-Element (vgl. Kap. 4.12) sowie der Umstellung des Haushaltsaufstellungsverfahrens hervorzuheben (vgl. Kap. 3.1.2, 4.2.2). Sie sind zentrale Steuerungsinstrumentarien, von denen ein Beitrag zur Eliminierung bisheriger Steuerungsschwächen erwartet wird.

7.1.2 Beziehung zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft

Die Verwaltungsführung ist der Ansprechpartner der Politik, was sowohl für die traditionelle als auch für die modernisierte Verwaltung gilt (vgl. Kap. 3.1.1). Aufgrund dessen ist eine verlässliche und nicht auf Konfrontation ausgerichtete Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft eine wichtige Grundlage¹²⁷⁰ erfolgreicher Politik. Schließlich besteht ein ge-

¹²⁶⁹ Durch den Umbau des Verwaltungsvorstandes konnte in Herten eine Zunahme an Strategieorientierung realisiert werden (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 115). Für Detmold werden unterschiedliche Befunde attestiert: Osner (2001: 154 f.) skizziert anders als Bogumil (2001c: 168; u. a. 2007: 177) positive Entwicklungen.

¹²⁷⁰ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.6.2

gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis¹²⁷¹ (vgl. Weiß 2002: 41 m. H. a. weitere Quellen; Weller 2000: 114). Insofern sind die Attribute auch unter Anwendung einer Steuerung auf Abstand¹²⁷² essenziell, wobei die Neuen Steuerungselemente die genannten Charakteristika aufwerten können. Hierbei ist ein ganzheitlicher Reformansatz ebenso entscheidend wie ein stringentes Konzept, das sowohl den Verwaltungsapparat als auch die politische Ebene¹²⁷³ erfasst.

7.1.3 Auswertung

Allgemeine Darstellung Zusammenarbeit in der Verwaltungsführung (Frage 10.2.3)

Die Zusammenarbeit in der Verwaltungsführung wird recht positiv bewertet. 68,4% bzw. 59,0% der Befragten stimmen den Items „Strategieorientierung“ und „Konsens/Vertrauen“ zu. Der Anteil negativer Wertungen beträgt jeweils ca. 20% (vgl. Abb. 7-1).

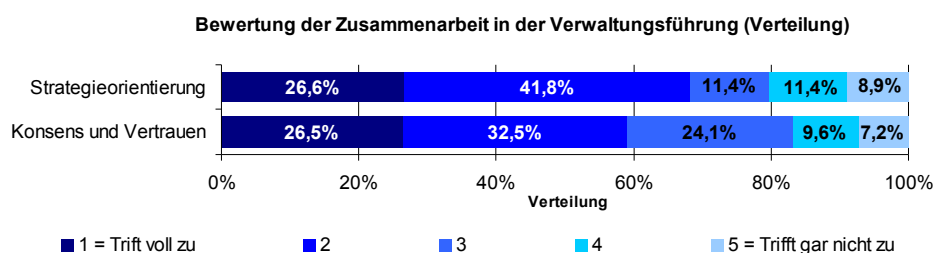


Abb. 7-1: Bewertung der Zusammenarbeit in der Verwaltungsführung

Nicht verwunderlich¹²⁷⁴ ist, dass Vorsitzende der Minderheitsfraktion beide Attribute am schlechtesten beurteilen. Bürgermeister bewerten die Zusammenarbeit eindeutig am besten (vgl. Tab. 7-1).

Zusammenarbeit in der Verwaltungsführung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Konsens und Vertrauen	83	2,39	0,409*	1,81	2,41	2,90			0,106	2,36	2,21	2,50	2,64	2,25	0,313	2,33	2,80
Strategieorientierung	79	2,34	0,479**	1,76	2,28	2,90			0,012	2,46	2,00	2,46	2,40	2,25	0,329*	2,26	2,90

Tab. 7-1: Zusammenarbeit in der Verwaltungsführung

Die Stadtgröße korreliert nicht signifikant mit den Bewertungen. Dagegen sind die Urteile ostdeutscher Teilnehmer (n = 10) wesentlich kritischer (ca. 0,5 Punkte) als die westdeutscher Akteure.

Weitere Erkenntnisse (vgl. Anhang#Folgen_der_Instrumente_Politik) (Nr. 4 - 3)

Die Zusammenarbeit korreliert mit dem Instrumenteneinsatz: Je mehr Reforminstrumente eingesetzt sind, desto vertrauensvoller (-0,266** / 0,312** / 2,19 vs. 2,54) und strategieorientierter (-0,315** / 0,315** / 2,13 vs. 2,46) ist das Zusammenwirken in der Verwaltungsführung.

Die Bewertungen unterscheiden sich hinsichtlich des gewählten Vorstandsmodells (N = 21) nicht.

Befragte, die ein Leitbild anführen, beurteilen die Zusammenarbeit (nicht signifikant) besser. Eine überlegte Leitbilderstellung geht mit einer vertrauensvollen Zusammenarbeit (0,401**) einher. Die

¹²⁷¹ Vgl. Kap. 2.1.2, 2.2, 4.7.5

¹²⁷² Strategische Ziele, die eine Gemeinschaftsaufgabe von Rat und Verwaltungsführung sind (vgl. u. a. Jann 1996: 52; Stöbe 1998: 327), verlangen eine enge Zusammenarbeit (vgl. Fischer/Unger 2001: 138; Grünenfelder 1996: 49).

¹²⁷³ Inwieweit die Forderung nach einer von Mehrheitsverhältnissen unabhängigen Zusammenarbeit (vgl. KGSt 1996b: 35 f.) umgesetzt werden kann, ist angesichts politischer Mechanismen (vgl. dazu auch Kap. 5.4.4.1.2, 7.2.1, 7.2.2, 7.3) ungewiss. Das Vertrauen der Mehrheitsfraktion gegenüber der Verwaltungsführung ist (bei gleichgerichteten Mehrheiten) stärker (vgl. Bogumil 2001c: 146), es bestehen informale Beziehungen (vgl. Kropp 2006: 278 ff.).

¹²⁷⁴ Kohabitationen schaden der Zusammenarbeit nicht. Die Bewertungen unterscheiden sich zum Befragungszeitpunkt nicht signifikant. Sie fallen bei absoluten Mehrheiten sowie bei Deckungsgleichheit von Rats- und Bürgermeistermehrheit (v. a. aus Sicht der Mehrheitsfraktionsvorsitzenden) durchschnittlich besser aus.

Bewertungsunterschiede sind im Kontext von Zielen (Vertrauen: 2,28 vs. 2,78 bzw. Strategie: 2,56 vs. 3,38) im Gegensatz zu Zielvereinbarungen (2,09 vs. 2,91** / 2,12 vs. 2,81*) - hierbei ist die Einbindung der Verwaltungsführung ins Kontraktmanagement nicht entscheidend - nicht signifikant. Dagegen korreliert der Zielformulierungsindex (0,399** / 0,553**) anders als der Zielvereinbarungsindex signifikant mit den Items. Teilnehmer, die alle Ziel- und SU-Komponenten bestätigen, identifizieren eine gewinnbringendere Zusammenarbeit (2,21 vs. 2,54 bzw. 1,92 vs. 2,91**).

Die Bewertungsunterschiede sind im Kontext von Dezentralisierung und Delegation von Verantwortung deutlich, aber nicht signifikant. Die Verbindung von Dezentralisierung und SU-Elementen ist grundsätzlich lohnend, doch unterscheiden sich die Bewertungen nicht gravierend. Die Zusammenarbeit in der Verwaltungsführung ist bei Einsatz von SU-Elementen besser: Akteure, die zumindest ein (2,38 vs. 3,29 bzw. 2,35 vs. 3,27*) oder alle SU-Elemente (2,17 vs. 2,83* bzw. 1,87 vs. 3,10**) anführen, urteilen signifikant besser. Die Mittelwertdifferenzen sind bei Betrachtung aller SU-Elemente¹²⁷⁵ signifikant. Positive SU-Erfahrungen begünstigen v. a. eine konsensuale und vertrauensvolle Zusammenarbeit (0,417** / 0,214). Im Hinblick auf andere Bausteine einer Neuen Steuerung wie Budgetierung, KLR oder Produkte unterscheiden sich die Wertungen i. d. R. kaum.

Die Umstellung des Haushaltsaufstellungsverfahrens geht v. a. mit einer intensiveren Strategieorientierung (2,10 vs. 2,79; Sig. 0,060) einher. Die übrigen Kriterien der Haushaltsaufstellung stehen nur in schwachen statistischen Beziehungen mit der Beurteilung der Zusammenarbeit.

Fernerhin sei erwähnt, dass Fraktionsführer und Bürgermeister, die eine Aufgabenkritik (2,11 vs. 3,23** / 2,06 vs. 3,14**) oder Befragungen (2,16 vs. 3,00** / 2,13 vs. 2,83*) nennen, die Zusammenarbeit signifikant besser beurteilen.

Allgemeine Darstellung des Verhältnisses zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung im Tagesgeschäft (Frage 10.35)

Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende beurteilen die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung weitgehend positiv. 58,7% der Befragten bezeichnen sie als (sehr) vertrauensvoll und verlässlich, 53,3% stimmen dem Item „Konsens und Ausgleich“ (voll) zu. Weniger als 20% geben eine negative Wertung ab (vgl. Abb. 7-2).

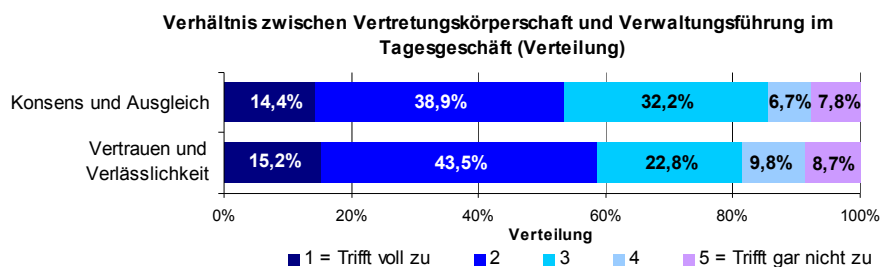


Abb. 7-2: Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung im Tagesgeschäft

Die Akteursvariable steht mit der Bewertung der Zusammenarbeit in einer statistisch signifikanten Beziehung (0,459** / 0,397*). Vorsitzende der Mehrheitsfraktion benoten die Zusammenarbeit durchschnittlich positiv und im Vergleich zu anderen Akteuren am besten. Vorsitzende der Minderheitsfraktion werten (erwartungsgemäß) am kritischsten (vgl. Tab. 7-2).

¹²⁷⁵ Strategisches Controlling (Vertrauen 2,22 vs. 2,79* / Strategie 1,92 vs. 2,91**), operatives Controlling (2,25 vs. 3,17* / 2,12 vs. 3,28**), Berichtswesen (2,29 vs. 3,00* / 2,22 vs. 3,07*)

Zusammenarbeit zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung im Tagesgeschäft	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Vertrauen/Verlässlichkeit	92	2,53	0,459**	2,41	2,00	3,00			0,115	2,39	2,56	2,88	2,69	2,00	0,048	2,54	2,45
Konsens/Ausgleich	90	2,54	0,397*	2,31	2,12	3,00			0,128	2,43	2,50	2,82	2,75	2,25	0,108	2,56	2,45

Tab. 7-2: Zusammenarbeit zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung im Tagesgeschäft

Stadtgröße und OW-Variable beeinträchtigen die Beurteilung kaum.

Weitere Erkenntnisse (vgl. Anhang#VTK_VF_Instr; Anhang#Folgen_der_Instrumente_Politik)

Ungeachtet der Frage, ob die Reforminstrumente die Beziehung zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft aufwerten bzw. die Reformmaßnahmen unter einem konfliktbeladenen Verhältnis leiden, wird die Beziehung bei Einsatz der Reformelemente i. d. R. besser bewertet (Nr. 4 - 3).

- Ein Reformansatz, der eine Vielzahl an Instrumenten umfasst, ist mit einer vertrauensvolleren (-0,299** / 0,344** / 2,18 vs. 2,63) und konsensualeren (-0,312** / 0,350** / 2,06 vs. 2,67*) Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung verbunden. Sie umrahmt also einerseits einen dadurch wirkungsvolleren ganzheitlicheren Reformbaukasten, profitiert davon andererseits. Dies zeigt sich auch bei Betrachtung des Einsatzes einzelner Reformelemente, insbesondere bei den Kernelementen der Neuen Steuerung sowie bei Instrumenten, deren Wirkkraft von einer ausgeprägten Partizipation abhängt.
- Ein wichtiges Element für eine vertrauensvolle und konsensuale Zusammenarbeit ist ein Leitbild, wobei die Leitbilderstellung entscheidend ist (0,490** / 0,435**).
- Gleiches gilt für die Formulierung von (strategischen und operativen) Zielen; die Wertungen unterscheiden sich signifikant (2,28 vs. 3,38** / 2,32 vs. 3,29**). Wesentlich ist die Gestaltung¹²⁷⁶ des Zielansatzes (Zielformulierungsindex: 0,358** / 0,403*). Hierbei hat insbesondere die Identifikation mit den definierten Zielen eine herausragende Bedeutung (0,435** / 0,383**).

Akteure, die Zielvereinbarungen bejahen, beurteilen die Beziehung zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft signifikant besser (2,28 vs. 2,83** / 2,27 vs. 2,89**). Dies gilt in besonderer Weise, wenn die Vertretungskörperschaft (1,90 vs. 2,38 / 1,94 vs. 2,42*) und deren Ausschüsse (2,17 vs. 2,50* / 1,87 vs. 2,50*) in das Zielvereinbarungssystem integriert¹²⁷⁷ sind. Die Korrelationen mit dem Zielvereinbarungsindex sind stark und signifikant (0,457** / 0,437**), wobei die Übersetzung des städtischen Zielsystems in das Kontraktmanagement (0,496** / 0,474**), die Bereitstellung notwendiger Steuerungsinformationen (0,443* / 0,467**) sowie der dialogorientierte Zielvereinbarungsabschluss (0,451** / 0,509**) hervorstechen.

Teilnehmer, die alle Ziel- und SU-Elemente bestätigen, bewerten die Beziehung (signifikant) besser (2,13 vs. 2,62 bzw. 2,07 vs. 2,68*). Gleiches gilt für die Implementierung von SU-Elementen. Im Falle des operativen Controlling (2,33 vs. 3,00; Sig. 0,060 bzw. 2,39 vs. 3,00; Sig. 0,067) und des Berichtswesens (2,33 vs. 3,22* bzw. 2,36 vs. 3,17*) sind die Mittelwertdifferenzen massiv. Die Anzahl der Berichtsweseninhalte - für einige liegen signifikante Mittelwertdifferenzen vor - korreliert anders als die Berichtshäufigkeit mit den Wertungen (-0,338** / -0,251; Sig. 0,055). Fernerhin sind positive SU-Erfahrungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit rele-

¹²⁷⁶ Nur der Flächenansatz und tlw. die Akteursbeteiligung an der Zielformulierung korrelieren nicht signifikant, was auf die Wertungen der Bürgermeister zurückzuführen ist. Unter Fraktionsführern sind die Korrelationen stets signifikant.

¹²⁷⁷ Die Anzahl der Kontraktpartner korreliert signifikant mit dem Item „Konsens/Ausgleich“ (-0,333*).

vant (Index: 0,389** / 0,383**). Mit Ausnahme eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses und eines sachgemäßen Einsatz sind die Korrelationen stets signifikant.

Positive Effekte eines (ausgebauten) Ratsinformationssystems sind nicht erkennbar.

- Die Wertungen unterscheiden sich bzgl. Dezentralisierung (auch bei Betrachtung begleitender SU-Elemente) und Delegation nicht signifikant.
- Unter den Veränderungen im Ausschusswesens hebt sich v. a. die Angleichung des Ausschusswesens an die Verwaltungsorganisation ab (0,281* / 0,345**). Der Ausschussindex korreliert signifikant mit der Beurteilung des Verhältnisses (0,306* / 0,315*).
- Die Wirkungen der Umstellung des Haushaltsaufstellungsverfahrens sind gering. Die Zusammenarbeit wird vor dem Hintergrund der Budgetierung nur dann positiv beurteilt, wenn die Budgetierung mit Zielen und Produkten einhergeht (2,36 vs. 3,00* bzw. 2,33 vs. 3,05*). Ein isolierter Einsatz der Budgetierung ist einerseits einer zielfdienlichen Zusammenarbeit abträglich, andererseits u. U. Ausdruck einer unzureichenden Kooperation von Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung.

Übertragung der Erfahrungen aus der Reformarbeit (Nr. 4 - 2)

Die Reformarbeit ist ein wichtiges Feld, um eine erfolgreiche Zusammenarbeit für das Tagesgeschäft vorzubereiten (vgl. Kap. 5.3.6, 5.3.3.1.2). Letztgenannte gelingt besser, wenn beide Seiten bereits im Reformprozess¹²⁷⁸ erfolgreich zusammenarbeiten (Vertrauen: 0,696** / 0,542** bzw. Konsens: 0,658** / 0,530**), was die enorme Erfolgsrelevanz der Einbeziehung der Vertretungskörperschaft in die Reformarbeit unterstreicht. Deshalb erstaunt es nicht, dass die Beachtung der Interessen der Politik in der Reformarbeit (vgl. Kap. 5.3.6.4) die Zusammenarbeit zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung im Tagesgeschäft aufwertet¹²⁷⁹ (0,478** bzw. 0,519**).

7.2 Schnittstelle Politik - Verwaltung

Reformen im Sinne des NSM betonen managerialistische Überlegungen, die nicht selten eine Dominanz des Managements und der Exekutive hervorbringen und somit die Balance der „kommunalen Gewaltenteilung“ gefährden. Aufgrund der Besonderheiten der deutschen Kommunalebene erweist sich dieser Reformbereich als neuralgischer Punkt. Der Vertretungskörperschaft droht der Verlust weiterer¹²⁸⁰ Steuerungspotenziale. Deshalb ist die „[...] Neubalancierung in der Rollenverteilung von Politik und Verwaltung [von Bedeutung, ansonsten] ist der ganze Modernisierungsprozess politisch auf tönernen Füßen aufgebaut“ (Naschold 1997b: 106).

7.2.1 Zur Trennung von Politik und Verwaltung

Wegen der Unzulänglichkeiten an der Schnittstelle von Vertretungskörperschaft und Verwaltung zielte die KGSt mit Vorstellung des NSM zunächst auf „[...] eine klare Verantwortungsaufteilung [...]“ (KGSt 1993: 16) ab. Erstgenannte sollte „Was-Entscheidungen“, zweitgenannte „Wie-Entscheidungen“ treffen (vgl. ebd.: 35). „Keine Formulierung der KGSt zum Neuen Steuerungsmo-

¹²⁷⁸ Vgl. Kap. 5.3.6.2

¹²⁷⁹ Werden nur die Fraktionsführer betrachtet (n = 63), sind die Korrelationen noch stärker (0,529** / 0,568**).

¹²⁸⁰ Vgl. dazu auch Kap. 2.1, 2.2.1, 2.3.2, 3.1.1, 3.2.2, 3.3.1

dell hat mehr Verwirrung ausgelöst [...]“ (Banner 1997a: 130; siehe auch KGSt 1996a: 10). Die anvisierte Trennung wird nämlich der „[...] komplexen Praxis der kommunalen Selbstverwaltung ebenso wenig gerecht wie der Interessenlage der lokalen Politik“ (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 18). Sie passt nicht¹²⁸¹ mit der deutschen Kommunaltradition und -kultur zusammen (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 259; Göbel 1999: 44), sodass in der Wissenschaft Konsens darüber besteht, dass die strikte Trennung des WAS-WIE-Konzeptes ceteris paribus nicht realisierbar¹²⁸² ist (vgl. Kleinfeld/Treutler 1996: 247; Prätorius 1997: 160 ff.; Reichard 1994: 84 ff.; Bogumil 2007: 40 f.). Sie gilt als „Engpassfaktor“ (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 10) oder „Webfehler“ (Weller 2000: 112) der Reform, unter dem die Akzeptanz für die Steuerung auf Abstand¹²⁸³ leidet (vgl. Weiß 2002: 168; Bogumil u. a. 2007: 93) und aus dem die bemängelte Binnendominanz der Verwaltungsreform hervorgeht (vgl. Kap. 4.1.1, 5.3.6).

Ist also einerseits eine Trennung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung generell problematisch, resultieren andererseits aus der Vermengung beider Entscheidungssphären massive Probleme (vgl. Kap. 3.1.1), weshalb eine Reduzierung der Schnittstellen angebracht ist (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 20). Grundsätzlich besteht hierfür Interesse in beiden Entscheidungssphären. Stimmen Bürgermeister¹²⁸⁴ einer klaren zielgerichteten Steuerung ohne wahllose Eingriffsrechte mit großer Mehrheit zu (vgl. Egner/Heinelt 2005: 191; ähnlich Difu 2005a: 43), begrüßt auch eine deutliche Mehrheit der Ratsmitglieder eine politische Steuerung auf Basis strategischer Ziele mit einer eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung. Allerdings wird der Kooperationsgedanke und nicht eine klare Trennung gutgeheißen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 23; Weller 2000: 116).

¹²⁸¹ Die Formalstruktur des kommunalen Handlungssystems kennt keine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung (vgl. Brüggemeier 1998: 207). Einerseits bringt die „[...] Ehrenamtlichkeit von Kommunalpolitikern [...] wie die Allzuständigkeit der Kommunalpolitik [...] einen Zwang zur Einmischung in Umsetzungsdetails mit sich“ (Bogumil 1998: 145). Andererseits bezieht die Verwaltung die Vertretungskörperschaft in knifflige Entscheidungen (nicht notwendigerweise) mit ein (vgl. u. a. Bogumil 2006c: 14; Fluhr 1997a: 142 f.; Kleinfeld/Treutler 1996: 169). Folglich ist der reine Programmvollzug kein Kennzeichen sowohl der deutschen Verwaltung im Allgemeinen (vgl. Jann 1998: 259) als auch der Stadtverwaltung im Speziellen (vgl. Kap. 2.1.2). Der Verwaltungsvollzug ist ein politischer Prozess, in den Wertungen eingehen, sodass eine Unterteilung zwischen politischer Zielformulierung und unpolitischer Maßnahmendefinition kaum möglich ist (vgl. u. a. Böhret 2001: 46; Hill 1998c: 6 f.); die Vertretungskörperschaft bleibt bei der Strategieformulierung auf die Verwaltung angewiesen (vgl. Fiedler/Vernau 2001: 36). Ferner ist der Parteienwettbewerb ein Förderer der Verflechtung von Verwaltung und Ratsmehrheit (vgl. Bogumil 2003b: 20). Eine Aufgabe der engen Beziehung zur Bürgerschaft ist nicht zu erwarten (vgl. dazu u. a. Bals/Hack 2002: 21; Weller 2000: 115; Kleinfeld/Treutler 1996: 144), schließlich gibt „[das] Ziel der Stimmenmaximierung [...] auch auf kommunaler Ebene die Bedingungen des politischen Wettbewerbes und der Neuverteilung von Machtchancen vor“ (Holtmann 1998: 210). Sowohl Opposition als auch Rats- und Verwaltungsmehrheit lehnen aus verschiedenen Gründen eine strikte Trennung ab (vgl. Bogumil 2001c: 145; Bogumil/Kießler 1998b: 132; Wollmann 2001: 31; Schirmer 2003: 24). Vgl. dazu auch Kap. 5.4.4.1.2

¹²⁸² 1996 präzierte die KGSt die Verantwortungs- und Zuständigkeitstrennung. Die sog. „Was-Wie-Trennung“ wurde als „nicht zureichend beschrieben“ (KGSt 1996b: 9) deklariert. Der Vertretungskörperschaft wurde ein Eingriffsrecht zugestanden (vgl. ebd.: 15, 17, 29; dies. 1996a: 28), ohne den Appell nach einer ostsspezifischen Verminderung der Schnittmengen aufzugeben (vgl. dies. 1996b: 16, 24; 1996a: 73 f.). Der Vorwurf, politische Belange blieben unberücksichtigt (vgl. Kap. 5.3.6.4), wurde nicht entkräftet, sodass das Reforminteresse der Politik weiterhin abnahm (vgl. Kap. 5.3.6.1). Daher betonte die KGSt fortan die Relevanz des strategischen Managements, das das NSM an der Schnittstelle Vertretungskörperschaft - Verwaltung ergänzt sowie das operative und normative Management im fließenden Übergang unter Zubilligung von Eingriffsrechten verbindet (vgl. Heinz 2000: 182 ff.).

¹²⁸³ Das ist u. a. daran festzumachen, dass die Politik kaum ins Kontraktmanagement eingebunden ist (vgl. Kap. 4.5.2).

¹²⁸⁴ Die Haltung der Bürgermeister korreliert signifikant mit institutionellen Strukturen, der Bedeutung der Parteien und dem Konkordanzverhalten. Je stärker die kommunalverfassungsrechtliche Stellung des Bürgermeisters ist, desto klarer äußert er sich gegen eine Trennung. Eine größere Bedeutung der Parteien und eine stärkere konkordanzdemokratische Ausrichtung bedingen eine stärkere Zustimmung für die Trennung (vgl. Egner/Heinelt 2005: 171).

7.2.2 Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsapparat

Erkenntnisse und Herangehensweise

Der Erfolg der Verwaltungsreform hängt maßgeblich von der Verbesserung der Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung ab. Hierzu kann der Instrumenteneinsatz¹²⁸⁵ beitragen, obgleich von einer Wechselbeziehung von Verhaltenswandel und Instrumentenportfolio auszugehen ist (vgl. Kap. 7). Mittels eines Vorher-Nachher-Vergleichs wird der Einfluss u. a. des Instrumentenbaukastens herausgearbeitet. Außerdem wird die Neuordnung des Verhältnisses in Beziehung zur Einbindung der Politik in die Reformarbeit gesetzt (vgl. Kap. 5.3.6.4, 5.4.4.1.2).

Die Auswertung erfolgt vor dem Hintergrund, dass die Politik die Veränderungen in der Beziehung zur Verwaltung bislang zumeist nicht wahrnimmt (vgl. Pook/Tebbe 2005: 17 m. H. a. Brandel/Reichert 2001) bzw. sich die Arbeits- und Verhaltensweisen der Ratsmitglieder nicht veränderten (vgl. u. a. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2004: 71; Bogumil/Kuhlmann 2006: 367). Entweder sind die Instrumente an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik unzureichend implementiert (vgl. exemplarisch Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 163), oder das Instrumentenset ist nicht zur Problemlösung geeignet, was angesichts des potenziellen Beitrags zahlreicher Reformbausteine zu einer Verbesserung der Arbeitsstrukturen der Vertretungskörperschaft (vgl. Bogumil 2002a: 132; ders. 2003b: 26 ff.) zweifelhaft ist.

Adäquates Informationsniveau der Politik

Das Informationsniveau der Vertretungskörperschaft beeinflusst die Beziehung zur Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.1). Infolge Neuen Steuerungselemente wird eine Verbesserung des Informationsniveaus sowohl der Verwaltung als auch der Politik erwartet (vgl. Schedler 1996: 106; Banner 1993a: 188; Hill 1999: 142). Durch die zeitnahe Bereitstellung steuerungsrelevanter, angemessen dargestellter Informationen¹²⁸⁶ wird Vertrauen geschaffen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 71 f.; Hill 1997b: 28), das die Zusammenarbeit von Verwaltung und Vertretungskörperschaft in vielerlei Hinsicht aufwertet.

Realisierung der Ratsbeschlüsse durch die Verwaltung

Das Recht als ausschließliches Steuerungsinstrument hat sich ebenso als unzureichend erwiesen wie der kamerale Haushaltsplan (vgl. Kap. 3.1.1, 3.1.2, 3.2.2). Neue Steuerungsformen bieten größere Potenziale, Verwaltungshandeln an politischen Vorgaben auszurichten (vgl. Kap. 4.4, 4.8). Strategien, wonach die Verwaltung nur die politischen Vorgaben realisiert, die ihren konzeptionellen Vorstellungen entsprechen (vgl. exemplarisch Bogumil 2001c: 146), wird entgegengewirkt.

Initiative der Vertretungskörperschaft statt Ratifikation

Die Rolle der Verwaltung als Vorbereiterin bleibt zwar bestehen¹²⁸⁷ (vgl. Kap. 2.1.2, 7.1.2), doch ist der Missstand, dass die Politik blind selektierten Verwaltungsvorlagen folgt, zu beheben. Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist in einem für Verwaltung und Politik gleichberechtigten Zugang zu zielbasierten, adressatengerechten Informationen zu sehen (vgl. Kap. 4.4, 4.8).

¹²⁸⁵ Der Verhaltenswandel ist durch einen nicht ganzheitlichen Instrumenteneinsatz eingeschränkt (vgl. Kap. 4.1.1).

¹²⁸⁶ Kritisch dazu äußern sich Bogumil u. a. (2007: 58): „Die ‚naive‘ Annahme, bessere Information führe automatisch zu verbesserter Steuerungsfähigkeit, muss jedenfalls aus Sicht der Befragten zurückgewiesen werden.“

¹²⁸⁷ Untersuchungen zeigen, dass die Verwaltungsdominanz nicht gebrochen wurde (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2006: 366).

Zeitnahe Ausführung der Beschlüsse des Stadtrates

Zum einen unterstützen die Maßnahmen, die zur Realisierung der Ratsbeschlüsse beitragen, die zeitnahe Umsetzung der Ratsvorgaben. V. a. die Zielsteuerung und darauf aufsetzende SUElemente schaffen Transparenz, von der ein entsprechender Druck ausgeht. In diesem Zusammenhang sind zuvorderst ein umsetzungsorientiertes Berichtswesen (vgl. Kap. 4.8.2.3) und ein Ratsinformationssystem (vgl. Kap. 4.13.2) zu nennen. Zum anderen werden im Zuge einer etwaigen Neujustierung der Aufgabenverteilung zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft Kapazitäten geschaffen, die eine „Verwesentlichung“ (Schedler 1996: 108) der Diskussion und somit eine Befreiung von bisherigen Verzögerungen ermöglichen.

Einzeleingriffe / Einzelfallentscheidungen

Einzeleingriffe sind Ursache und Folge zugleich einer durch Misstrauen geprägten Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung. Dieses Vertrauensdefizit lässt sich ohne eine intensive Zusammenarbeit beider Ebenen im Reformprozess nicht beheben (vgl. Kap. 5.3.6). Einerseits verlangt der Übergang zu einer Neuen Steuerung einen Rollenwandel (vgl. u. a. KGSt 1991: 18; Budäus 1995: 57; Weiß 2002: 137) sowie einen Verzicht¹²⁸⁸ auf „unberechtigte“¹²⁸⁹ und unkoordinierte Einzeleingriffe (vgl. Möltgen 2001: 126; KGSt 1998c: 15), andererseits tragen die (funktionsfähigen) Reformbausteine dazu bei, „[...] Einzeleingriffe überflüssig zu machen [...]“ (KGSt 1996a: 11). Einen elementaren Beitrag hierzu leistet die Behebung der asymmetrischen Informationsbeziehung zwischen Politik und Verwaltung (s. o.), andernfalls „[...] wird die Politik immer wieder in die Detailsteuerung eingreifen [...]“ (Bogumil 2001c: 154). Fernerhin sind Wirkungen von Veränderungen in den Arbeitsstrukturen der Vertretungskörperschaft zu erwarten, wozu neben den Elementen einer Neuen Steuerung der Umbau des Ausschusswesens zählt (vgl. Kap. 4.14.7).

Fachbruderschaften / Ressortegoismen

Die Aufhebung von Fachbruderschaften ist wichtig für den Steuerungsprozess und das Steuerungsergebnis, führen sie doch zu einer mangelhaften Abstimmung von fachpolitischen Verbesserungen einerseits und zentralen Politik- und Steuerungszielen andererseits. Insofern ist von Reformbausteinen, die die Strategie in das alltägliche Handeln übersetzen, ein Reformgewinn zu erwarten (vgl. Naschold 1997b: 102). Zu nennen sind ein Leitbild (vgl. Kap. 4.12), die Kernelemente der Neuen Steuerung - hier v. a. die zielbasierte Steuerungsunterstützung¹²⁹⁰ (vgl. Kleinfeld/Treutler 1996: 246; Reichard 1994: 84 f.) - sowie Veränderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren (vgl. Banner 1997a: 132; Frischmuth 2001b: 96). Ferner entfalten Veränderungen im Ausschusswesen (v. a. Strategieausschuss) womöglich eine positive Wirkung (vgl. Kap. 4.14.7).

Ämterpatronage / „politische“ Personalentscheidungen

Die Verwaltungsreform kann u. U. Ämterpatronage und Parteieinfluss reduzieren (vgl. Wichmann 1997: 217; Reichard 1997a: 141), indem die engen Gestaltungsmöglichkeiten der Politik sowie der enorme Informationsvorsprung der Verwaltung abgebaut werden (s. o.). Dadurch wird das perso-

¹²⁸⁸ V. a. die Besonderheiten im Zusammenspiel von Vertretungskörperschaft und Verwaltung (vgl. FN 1281), aber auch die Einbettung der Kommunen in das staatliche Verfassungssystem (vgl. Kap. 2.1.1, 2.1.2) und kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen (vgl. Kap. 2.2) lassen an einem Verzicht auf Einzeleingriffe zweifeln (vgl. u. a. Banner 1997b: 32; Wollmann 2001: 28; Fiedler 2001b: 317), was die VEKA-Studie aus Sicht der Ratsmitglieder (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 39 ff.) und die HBS-Studie aus Sicht von Verwaltungsakteuren (vgl. Bogumil u. a. 2007: 65; ders. 2007: 40; ders. 2008: 342) bestätigen. Somit wäre angesichts dessen bereits ein Rückgang von Einzeleingriffen positiv zu werten. Hierzu bieten sich jedoch kaum Hinweise (vgl. Kap. 7.3.1).

¹²⁸⁹ Die Forderung nach einem Verzicht auf Einzeleingriffe ist je nach Politikbereich nur tlw. berechtigt. Maßgebend ist der Grad an Politisierung (vgl. Kap. 4.4.2). Einschränkungen auf dem Gebiet kommunaler Gestaltungs- und Planungsvorhaben sind unwahrscheinlich und ungewollt (vgl. Bogumil 1998: 147).

¹²⁹⁰ Vgl. einschränkend dazu auch Kap. 4.7.4, 4.16.2.3

nale Abhängigkeitsverhältnis der Vertretungskörperschaft zur Verwaltung aufgeweicht (vgl. Kap. 3.1.1), obgleich wegen der Bedeutung informeller Kontakte und der Parteipolitisierung ein vollständiger Patronageabbau ausgeschlossen erscheint (vgl. KGSt 1996b: 15). Stattdessen droht infolge einer nicht hinreichend von SU-Elementen umrahmten dezentralisierten Verwaltung sogar die Zunahme an Parteipatronage (vgl. Rudzio 2006: 365 f.).

7.2.3 Auswertung

7.2.3.1 Trennung zwischen Politik und Verwaltung

Allgemeine Darstellung (Frage 10.32)

53,9% der Bürgermeister und Fraktionsführer und damit überraschend viele Teilnehmer stimmen der Aussage, dass eine klare Trennung erstrebenswert ist, (voll) zu. Größere Zustimmung erfährt die abgeschwächte Variante, wonach Kompetenzen klarer zugeordnet werden sollten, Berührungspunkte jedoch bleiben (77,3%). Weniger als 10% können sich damit nicht anfreunden. Die Ausgrenzung der Vertretungskörperschaft aus „operativen“ Belangen ist also unerwünscht, zumal 56,1% der Befragten der Aussage „Steuerungseingriffe der Vertretungskörperschaft müssen jederzeit - unabhängig jeglicher Abmachung - möglich sein.“ beipflichten (vgl. Abb. 7-3).

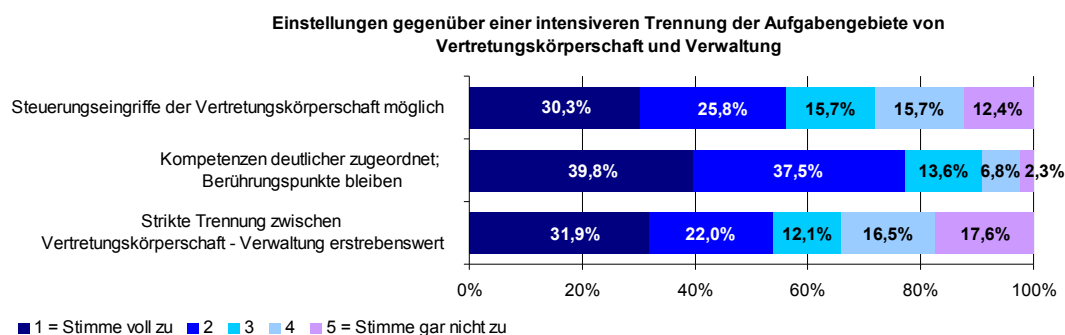


Abb. 7-3: Einstellungen gegenüber einer intensiveren Trennung der Aufgabengebiete von Vertretungskörperschaft und Verwaltung

Die Bewertungen der Fraktionsführer und Bürgermeister unterscheiden sich in zwei der drei Aussagen massiv. Bürgermeister begrüßen eine *klare Trennung von Politik und Verwaltung* (2,07), Minderheitsfraktionsvorsitzende (2,76) und v. a. Mehrheitsführer (3,11) antworten mit Zurückhaltung. Fraktionsvorsitzende (1,96 / 2,36) setzen sich ferner anders als Bürgermeister (3,38) für *jetztige Steuerungseingriffe* der Vertretungskörperschaft ein. Einigkeit besteht darin, *Kompetenz- und Verantwortungsbereiche klarer voneinander abzugrenzen* (vgl. Tab. 7-3).

Einstellungen gegenüber einer intensiveren Trennung der Aufgabengebiete von Vertretungskörperschaft und Verwaltung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Strikte Trennung erstrebenswert	91	2,66	0,378	2,07	3,11	2,76			0,083	2,51	3,00	2,65	2,38	4,00	0,187	2,71	2,27
Kompetenzen deutlicher zugeordnet; Berührungspunkte bleiben	88	1,94	0,270	2,15	1,96	1,77			0,113	1,85	1,93	2,00	2,00	2,50	0,215	2,00	1,55
Steuerungseingriffe der Vertretungskörperschaft möglich	89	2,54	0,408*	3,38	1,96	2,36			-0,110	2,66	2,73	2,50	2,17	2,25	0,265	2,67	1,50

Tab. 7-3: Einstellungen gegenüber einer intensiveren Trennung der Aufgabengebiete von Vertretungskörperschaft und Verwaltung

Die Items korrelieren nicht mit der Stadtgröße. Ostdeutsche Teilnehmer (n = max. 11) stimmen allen Punkten mehr zu als westdeutsche Reformakteure. Der „Widerspruch“ zwischen einer klareren Verantwortungstrennung und der Beibehaltung von Eingriffsrechten wird dort besonders deutlich.

7.2.3.2 Die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung

7.2.3.2.1 Das Verhältnis zum Zeitpunkt der Befragung

Allgemeine Darstellung des Datenmaterials (Frage 10.30_2)

Die Zustimmung für die sog. „Positivitems“ ist nach wie vor schwach, für die Negativitems im Vergleich dazu stark (vgl. Abb. 7-4):

- Mehr als Zweidrittel der Fraktionsvorsitzenden geben an, dass Ratsbeschlüsse von der Verwaltung umgesetzt werden. Die zeitnahe Realisierung der Ratsbeschlüsse (41,3%) wird dagegen zurückhaltender, die Initiativeleistung der Vertretungskörperschaft (35,0%) und das Informationsniveau der Vertretungskörperschaft (33,8%) nur mäßig positiv bewertet. Jeweils rund 30% der Befragten stimmen den drei letztgenannten Items nicht (voll) zu.
- Der Anteil derer, die Einzelfallentscheidungen und Einzeleingriffe bejahen, ist nach wie vor groß (43,8%). Lediglich 15,8% der Befragten stimmen ihnen nicht zu. Im Vergleich dazu ist einerseits die Ablehnung für Fachbruderschaften/Ressortegoismen sowie für politisch motivierte Personalentscheidungen mehr als doppelt so groß, andererseits ist die Zustimmung dergleichen ähnlich stark (46,1% / 40,7%).

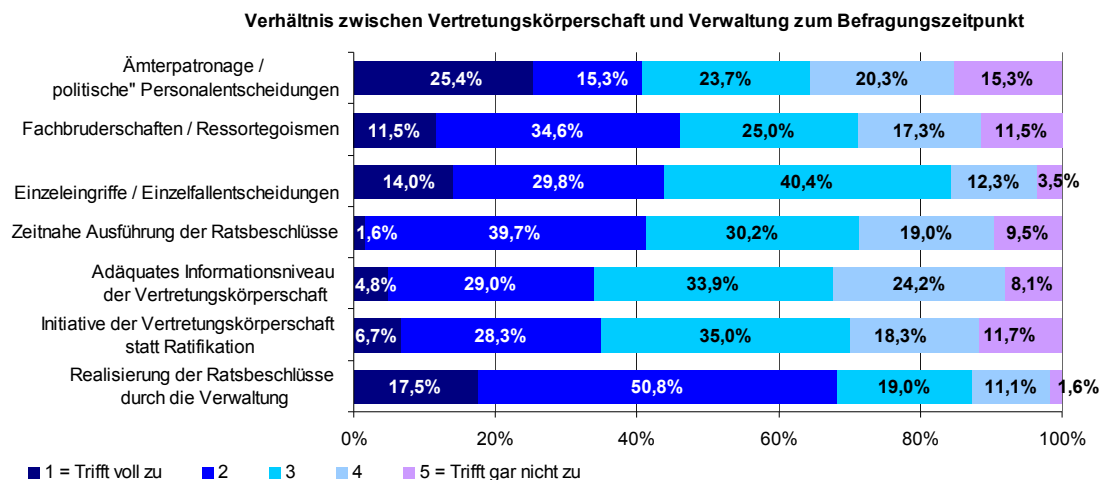


Abb. 7-4: Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung zum Befragungszeitpunkt

Die Fraktionsvorsitzenden bewerten im Gegensatz zur Ausgangssituation das Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung zum Befragungszeitpunkt sehr unterschiedlich; die größere Nähe der Mehrheitsfraktion zur Verwaltung kommt zum Ausdruck. Die „positiven“ Aspekte (0,303*; 2,53 vs. 2,98*) beurteilen ihre Vorsitzenden nämlich deutlich besser, die negativen Aspekte erfahren eine merklich geringere Zustimmung als von den Minderheitsfraktionschefs (0,423**; 3,23 vs. 2,42**). Die Wahrnehmungsunterschiede sind hinsichtlich politischer Personalentscheidungen (0,464**; 3,65 vs. 2,33**) und des Informationsniveaus (0,354; 2,60 vs. 3,30**) am größten. Die Wertungen zu Einzeleingriffen unterscheiden sich dagegen kaum (vgl. Tab. 7-4).

Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung zum Befragungszeitpunkt	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Realisierung der Ratsbeschlüsse	63	2,29	0,312		2,15	2,38			-0,018	2,21	2,56	2,42	2,33	1,50	0,247	2,28	2,33
Initiative der Vertretungskörperschaft	60	3,00	0,244		2,75	3,17			-0,297**	3,23	2,88	3,50	2,33	1,75	0,268	3,00	3,00
Adäquates Informationsniveau der Politik	62	3,02	0,354		2,60	3,30			-0,075	3,04	2,78	3,58	2,78	2,00	0,225	2,98	3,22
Zeitnahe Ausführung der Beschlüsse	63	2,95	0,309		2,69	3,14			-0,130	3,04	2,78	3,33	2,78	2,00	0,079	2,93	3,11
Einzeleingriffe / Einzelfallentscheidungen	57	2,61	0,309		2,75	2,52			-0,006	2,48	3,00	2,91	2,33	2,00	0,306	2,59	2,75
Fachbruderschaften / Ressortegoismen	52	2,83	0,265		3,19	2,58			0,012	2,78	3,11	2,45	3,00	3,00	0,218	2,82	2,86
Ämterpatronage / Personalentscheidungen	59	2,85	0,464**		3,65	2,33			0,046	2,80	2,78	2,50	3,11	3,33	0,360	2,80	3,11
Positivindex	63	2,80	0,303*		2,53	2,98			-0,161	2,86	2,71	3,21	2,56	1,81	0,066	2,78	2,92
Negativindex	62	2,75	0,423**		3,23	2,42			0,011	2,71	2,96	2,56	2,82	2,67	0,061	2,73	2,89

Tab. 7-4: Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung zum Befragungszeitpunkt

Lediglich die Initiativeleistung der Vertretungskörperschaft, die mit zunehmender Einwohnerschaft besser bewertet wird, korreliert signifikant mit der Stadtgröße (-0,297**). Politiker der alten und neuen (n = 9) Bundesländer schätzen die Beziehung ähnlich ein.

Beziehungen zwischen den Items (vgl. Anhang#Verw_VTK)

Im Vorher-Nachher-Vergleich bestehen sehr starke signifikante Korrelationen.

- Dort, wo die Items bereits zu Reformbeginn stark ausgeprägt waren, sind sie auch zum Befragungszeitpunkt relativ stark (Positivindex: 0,612**; Negativindex: 0,582**).
- Die Entwicklung der Positivitems korreliert signifikant mit der Situation zum Befragungszeitpunkt (Index: -0,547**): Eine positive Entwicklung - das gilt für alle Positivitems - geht mit einem besseren Verhältnis zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft einher. Gleiches (mit umgekehrten Vorzeichen) gilt für die Negativitems (-0,427**). Insofern sind Einflüsse der Reform auf die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung nicht auszuschließen.

Für das Gelingen der Neuen Steuerung wird eine Reduzierung der Einzeleingriffe proklamiert, die vermeintlich durch eine Unterentwicklung¹²⁹¹ der Positivitems bedingt sind (vgl. Kap. 3.1.1, 7.2.1, 7.2.2). Folglich ist zu erwarten, dass die Verbesserung letztgenannter mit einem Abschmelzen der Einzeleingriffe verbunden ist. Dieser Zusammenhang stellt sich jedoch weder zu Reformbeginn noch zum Befragungszeitpunkt oder hinsichtlich der Veränderungen dar.

Instrumente (vgl. Anhang#Folgen_der_Instrumente_Politik sowie Anhang#Verw_VTK) (Nr. 4 - 3)

Mit Ausnahme der Realisierung der Ratsbeschlüsse korrelieren alle Positivitems¹²⁹² mit dem Implementierungs- und dem NSM-Index positiv. Teilnehmer, die alle NSM-Kernelemente bejahen, beurteilen die Positivitems (Ausnahme: Ausführung der Ratsbeschlüsse) signifikant besser (Positivindex: 2,16 vs. 2,93*). Einzeleingriffe sind sowohl in der Index-Betrachtung als auch auf Basis des Mittelwertvergleichs von einem breiten Implementierungsansatz unbeeinflusst¹²⁹³. Tendenziell fallen Fachbruderschaften (0,177 / -0,182 / 3,22 vs. 2,73) und Ämterpatronage (0,239 / -0,297* / 3,64 vs. 2,67*) unter diesen Bedingungen geringer aus.

In der Einzelbetrachtung stellen sich folgende Besonderheiten dar:

¹²⁹¹ Dagegen korrelieren Fachbruderschaften (Ausnahme: Entwicklung) wie auch die Ämterpatronage signifikant mit dem Positivindex in den Betrachtungen Reformbeginn, Befragungszeitpunkt und Veränderungen.

¹²⁹² Initiative (-0,446** / 0,449**), Informationsniveau (-0,354** / 0,407**), (zeitnahe) Realisierung der Ratsbeschlüsse (-0,434** / 0,464**)

¹²⁹³ Auf einen unzureichenden Kulturwandel ist dieses Phänomen nicht zurückzuführen (vgl. Kap. 6.3.3).

- Teilnehmer, die ein Leitbild bestätigen, beurteilen das Verhältnis von Vertretungskörperschaft und Verwaltung merklich besser. Hierbei ragt die Initiativefähigkeit der Vertretungskörperschaft heraus (Ja 2,70 vs. Nein 3,67**). Überdies bietet die Erfüllung der Anforderungen an die Leitbildformulierung einen Reformgewinn: Außer der Veröffentlichung des Leitbildes korrelieren alle Leitbilditems mit drei der vier Positivitems¹²⁹⁴ signifikant positiv. Fachbruderschaften (-0,351*) und Ämterpatronage (-0,599**) fallen geringer aus. Einzeleingriffe gehen überraschend vermehrt mit einer überlegten Leitbilderstellung einher (0,239).
- Die Effekte des Umbaus des Ausschusswesens sind vermeintlich schwach. Die Umfunktionierung des Hauptausschusses zum Strategieausschuss und die Erweiterung der Ausschusszuständigkeiten korrelieren i. d. R. signifikant mit der Initiativefunktion (0,388** / 0,288*), dem Informationsniveau (0,325* / 0,208) und der zeitnahen Beschlussausführung (0,318* / 0,356**). Die Negativitems, v. a. Einzeleingriffe, sind von Veränderungen im Ausschusswesen unberührt.
- Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft wird vor dem Hintergrund des Einsatzes der Budgetierung keineswegs besser beurteilt. Ämterpatronage und Einzeleingriffe erfahren sogar mehr Zustimmung. Erst in Verbindung mit Zielen und Produkten hat die Budgetierung einen möglichen positiven Effekt: Alle Positivitems mit Ausnahme der Realisierung der Ratsbeschlüsse werden signifikant besser bewertet (Positivindex: 2,47 vs. 3,43**). Darüber hinaus ist die Zustimmung für die Negativitems geringer (2,93 vs. 2,43; Sig. 0,052), was primär auf das Item „Ämterpatronage“ (3,13 vs. 2,20*) zurückzuführen ist. Einzeleingriffe werden nicht vermieden.

Die Umstellung des Haushaltsaufstellungsverfahrens inkl. Eckwertebeschluss prägt die Beziehung nicht. Dagegen machen sich tendenziell - mit Ausnahme der Einzeleingriffe - eine Stärkung der Fachausschüsse sowie ein Haushaltsplan auf KLR-Basis¹²⁹⁵ positiv bemerkbar.

- Die Formulierung von Zielen beeinflusst die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung. Die Bewertungsunterschiede aller Positivitems¹²⁹⁶ sind signifikant. Die Zustimmung ist bei Bestätigung von (strategischen und¹²⁹⁷ operativen) Zielen wesentlich größer. Anders als bei den positiven Items und der Ämterpatronage (3,53 vs. 1,79**) ist das Niveau an Fachbruderschaften und Einzeleingriffen bei formulierten Zielen kaum geringer.

Die Berücksichtigung der Zielformulierungskriterien wertet das Informationsniveau der Vertretungskörperschaft deutlich auf (Index: 0,600**). Ähnliches trifft auf die (zeitnahe) Realisierung der Ratsbeschlüsse (0,415** / 0,459**) zu. Die Initiativefähigkeit der Vertretungskörperschaft korreliert nur mit wenigen Zielformulierungskriterien (Index: 0,319*); v. a. die „Nullkorrelation“ mit der Beachtung politischer Prioritäten lässt an der (unmittelbaren) Fähigkeit des Zielansatzes zur Belegung der Initiativefähigkeit der Vertretungskörperschaft zweifeln. Fallen Fachbruderschaften (-0,497**) und Ämterpatronage (-0,487*) bei einem bedachten Zielansatz deutlich geringer aus, sind Einzeleingriffe davon unberührt.

¹²⁹⁴ Informationsniveau (Leitbildindex: 0,499**), zeitnahe Ausführung der Ratsbeschlüsse (0,471**) sowie Realisierung der Ratsbeschlüsse (0,407**)

¹²⁹⁵ Bei Reduzierung der Variablen auf „Ja vs. Nein“ sind die Bewertungsunterschiede zur Initiativefähigkeit (2,52 vs. 3,20*), zeitnahen Ausführung der Ratsbeschlüsse (2,64 vs. 3,33*) und Ämterpatronage (3,00 vs. 2,09*) signifikant.

¹²⁹⁶ Realisierung der Ratsbeschlüsse (2,15 vs. 2,73*), Informationsniveau (2,68 vs. 4,07**), Initiativefunktion (2,76 vs. 3,73**), zeitnahe Ausführung von Ratsbeschlüssen (2,42 vs. 3,67**)

¹²⁹⁷ Fraktionsführer, die strategische und operative Ziele bejahen, bewerten die Initiativefähigkeit der Vertretungskörperschaft (2,44 vs. 3,24*), das Informationsniveau (2,56 vs. 3,20*), die zeitnahe Ausführung der Ratsbeschlüsse (2,42 vs. 3,18**) sowie die Ämterpatronage (3,53 vs. 2,57*) signifikant besser als diejenigen, die beide oder einzelne Ziele verneinen. Beschränkt sich die Betrachtung auf die Gegenüberstellung „operative und strategische Ziele“ vs. „einzelne Ziele“, sind die Mittelwertdifferenzen nicht signifikant.

- Die Bewertungen der Positivitems sind mit Ausnahme der Realisierung der Ratsbeschlüsse bei Einsatz von Zielvereinbarungen signifikant besser. Einzeleingriffe¹²⁹⁸ sind davon unbeeinflusst. Die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung profitiert von der Einbindung der politischen Ebene in das Kontraktmanagement: Die Mittelwertdifferenzen der Realisierung der Ratsbeschlüsse (2,00 vs. 2,73*), der zeitnahen Ausführung dergleichen (2,31 vs. 2,93*) sowie des Informationsniveaus der Vertretungskörperschaft (2,31 vs. 3,07*) sind signifikant. Ähnliches trifft hinsichtlich der Realisierung der Ratsbeschlüsse (2,00 vs. 2,92**), des Informationsniveaus der Politik (2,26 vs. 3,25**), der zeitnahen Realisierung der Ratsbeschlüsse (2,26 vs. 3,17**) und der Ämterpatronage (3,44 vs. 2,83) bei Einbindung der Ausschüsse zu. Je mehr Kontraktpartner die Fraktionsführer auflisten, desto besser bewerten sie die Positivitems (Initiativleistung: 0,401*) und desto geringer ist das Ausmaß an Einzeleingriffen (-0,376*).

Der Zielvereinbarungsindex korreliert signifikant positiv mit allen Positivitems. Insbesondere bei Übertragung eines angemessen formulierten Zielsystems auf das Kontraktmanagement ist eine positive Wirkung zu vermuten. Lediglich Einzeleingriffe sind davon nicht tangiert. Sie fallen sogar wie auch bei der Beinhaltung wichtiger Steuerungsinformationen (0,453*) und der Gewährung von Handlungsspielräumen (0,411*) stärker aus.

- Die Einführung von SU-Elementen trägt auf den ersten Blick nicht (Ausnahme: Ämterpatronage) zu einer erfolgreichen Beziehung bei. Erst die Kombination mit Zielen deckt die Vorteile auf: Befragte die alle SU- und Zielelemente bejahen (n = 11), beurteilen die Positivitems durchschnittlich besser. Die Initiativfähigkeit der Vertretungskörperschaft profitiert (2,00 vs. 3,15**). Lediglich auf Einzeleingriffe wirkt sich die Komplettlösung nicht positiv aus.

Das strategische Controlling geht grundsätzlich mit besseren Bewertungen einher. Informationsniveau (2,86 vs. 3,62*) und Initiativfunktion (2,65 vs. 3,32*) werden signifikant besser beurteilt; ein geringeres Niveau an Einzeleingriffen ist jedoch nicht nachweisbar. Ähnliche Befunde liegen bei Einsatz des operativen Controlling vor, die Bewertungsunterschiede sind jedoch nicht signifikant. Das Berichtswesen fördert eine positive Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung. Sind diesbezüglich nur die Mittelwertdifferenzen der Initiativleistung (2,76 vs. 3,46*) und des Informationsniveaus (2,86 vs. 3,62*) signifikant, fallen sogar Einzeleingriffe spürbar geringer aus (2,67 vs. 2,09). Je mehr Themengebiete das Berichtswesen abbildet, desto besser werden die Positivitems bewertet. Das Informationsniveau der Vertretungskörperschaft profitiert hiervon in Besonderem (-0,542**); die Bewertungsunterschiede sind in fünf der elf Rubriken signifikant. Dieser Effekt ist für Einzeleingriffe nicht zu attestieren.

Positive SU-Erfahrungen sind grundlegend für ein ertragreiches Verhältnis von Vertretungskörperschaft und Verwaltung. Alle Items außer Einzeleingriffen korrelieren stark und signifikant mit dem SU-Erfahrungsindex (Positivindex: 0,611** / Negativindex: -0,421**). Die Darstellung des Zusammenhangs zwischen operativen Handlungen und strategischen Zielen (0,576** / -0,313*) sowie Informationen zur Zielerreichung (0,561** / -0,421**) erweisen sich als äußerst vorteilhaft.

- Dezentralisierung und Delegation erfordern einen „Verzicht“ auf Einzeleingriffe, der sich tatsächlich aber nicht einstellt. Wie aufseiten von Fachbruderschaften ist sogar der gegenteilige Effekt - auch bei begleitender Steuerungsunterstützung - erkennbar. Lediglich einige Positivitems profitieren von der Dezentralisierung/Delegation.

¹²⁹⁸ Während Sensburg (2004: 208) das Primat der Politik durch das Kontraktmanagement gestärkt sieht und Weiß (2002: 101) infolgedessen Veränderungen im Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung erkennt, stellt das HBS-Team fest, dass das Kontraktmanagement noch nicht seine volle Wirkung entfaltet hat. 47% der Bürgermeister und 28% der Personalratsvorsitzenden der wenigen Städte mit Kontraktmanagement an der Schnittstelle bestätigen eine Reduzierung an Einzeleingriffen (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2006: 367).

- Die Bewertungsdifferenzen sind im Kontext der Einführung von Kennzahlen und eines Ratsinformationssystems i. d. R. nicht signifikant. Letztgenanntes „schadet“ sogar dem Informationsniveau der Vertretungskörperschaft. Produkte haben einen positiven Effekt auf die Positivitems (Initiativfähigkeit: 2,80 vs. 3,73**, zeitnahe Ausführung: 2,80 vs. 3,40*), der in Kombination mit Zielen noch deutlicher ist: Teilnehmer, die Produkte und Ziele anführen, bewerten alle Items mit Ausnahme der Einzeleingriffe und Fachbruderschaften signifikant besser.

Reformmanagement (Nr. 4 - 2)

Das Reformmanagement wirkt sich sowohl mittelbar (Instrumenteneinsatz) als auch unmittelbar auf die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung aus.

- Von der Qualifizierung¹²⁹⁹ als Gütekriterium erfolgreicher Reformarbeit profitiert v. a. die Initiativfähigkeit der Vertretungskörperschaft (2,61 vs. 3,59**). Für Einzeleingriffe ist sie „von Nachteil“ (2,39 vs. 3,16**). Zeitpunkt und Teilnehmerzahl der Qualifizierung sind weniger relevant.
- Die intensive Beteiligung der Politik an der Reformgestaltung unterstützt eine kooperative Zusammenarbeit von Verwaltung und Vertretungskörperschaft im Tagesgeschäft. Je stärker die Politik beteiligt ist, desto besser werden v. a. das Informationsniveau der Vertretungskörperschaft (Aktivindex 0,578** / Passivindex 0,475**), die zeitnahe Ausführung der Ratsbeschlüsse (0,446** / 0,334**), Fachbruderschaften (-0,310* / -0,189) und Ämterpatronage (-0,493** / -0,392**) beurteilt. Mit Ausnahme der Einzeleingriffe korreliert ferner der Kommunikationsindex mit allen Items entsprechend signifikant.
- Partizipation begünstigt die Beachtung der Interessen der Politik (vgl. Kap. 5.3.6.4), die mit allen Items zur Beschreibung der Beziehung von Verwaltung und Vertretungskörperschaft außerordentlich stark und signifikant korreliert. Sogar Einzeleingriffe sind dann deutlich schwächer (-0,364**). Insofern nimmt die Politik also vermeintlich nur dann Abstand von traditionellen Verhaltensweisen, wenn ihren Anliegen, Einwänden und Ängsten (unabhängig von der Beteiligung) Rechnung getragen wird.

7.2.3.2.2 (Reformbedingte) Veränderungen in der Beziehung

*Allgemeine Darstellung*¹³⁰⁰

Im Zuge des Reformprozesses verbesserte sich (geringfügig) die Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung, was primär für die Positivitems gilt. Die Initiative der Vertretungskörperschaft konnte nicht gesteigert, Einzeleingriffe konnten nicht abgebaut werden. Damit sind vermeintlich die beiden zentralen Charakteristika der deutschen Kommunalverwaltung veränderungsresistent (vgl. Kap. 2.1, 5.4.4.1.2, 7.2.1).

Die Mehrheitsführer identifizieren im Vorher-Nachher-Vergleich vermehrt positive Veränderungen. Sie geben deutliche Verbesserungen der positiven (Index: Mehrheit 0,40 vs. Minderheit 0,04*) und negativen (-0,35 vs. 0,07) Merkmale an. Beachtlich ist, dass die Minderheitschefs durchschnittlich Verschlechterungen in der Initiativfähigkeit der Vertretungskörperschaft sowie eine Zunahme an Einzelfallentscheidungen/Einzeleingriffen wahrnehmen (vgl. Tab. 7-5).

¹²⁹⁹ Vgl. Kap. 5.1.2, 7.3.2

¹³⁰⁰ Datengrundlage ist die Differenz der Bewertung zu Reformbeginn und zum Befragungszeitpunkt (Frage 10.30_1/2).

Veränderungen im Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Realisierung der Ratsbeschlüsse	61	0,16	0,306		0,36	0,03			0,062	0,11	0,00	0,17	0,33	0,25	0,395*	0,13	0,33
Initiative der Vertretungskörperschaft	58	0,03	0,361		0,22	-0,09			0,047	0,12	0,33	-0,42	0,11	0,25	0,387	0,10	-0,33
Adäquates Informationsniveau der Politik	60	0,25	0,272		0,54	0,06			-0,034	0,21	0,71	0,17	0,11	0,00	0,317	0,22	0,44
Zeitnahe Ausführung der Beschlüsse	61	0,25	0,291		0,44	0,11			0,031	0,11	0,86	0,17	0,22	0,25	0,391*	0,25	0,22
Einzeleingriffe / Einzelfallentscheidungen	54	0,07	0,336		-0,13	0,23			0,149	0,04	0,29	-0,09	0,44	-0,50	0,305	0,04	0,25
Fachbruderschaften / Ressortegoismen	50	-0,12	0,389		-0,35	0,03			0,147	-0,04	-0,29	-0,27	0,33	0,00	0,368	-0,05	-0,57
Ämterpatronage / Personalentscheidungen	56	-0,21	0,289		-0,38	0,11			-0,154	0,04	-0,57	-0,42	-0,33	0,00	0,357	-0,26	0,00
Positivindex	61	0,19	0,297*		0,40	0,04			0,026	0,14	0,51	0,02	0,19	0,25	0,013	0,19	0,17
Negativindex	59	-0,10	0,239		-0,35	0,07			-0,039	-0,03	-0,19	-0,25	0,11	-0,17	0,042	-0,12	-0,02

Tab. 7-5: Veränderungen im Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung

Die Stadtgröße korreliert nicht signifikant mit den Veränderungsitems. Dagegen sind die OW-Unterschiede tlw. beachtlich.

Instrumente (vgl. Anhang#Folgen_der_Instrumente_Politik sowie Anhang#Verw_VTK) (Nr. 4 - 2)

Die Positivitems erfahren durch einen breiten Instrumentenmix eine deutliche Aufwertung (0,257* / -0,279*). Sind alle NSM-Kernelemente implementiert, sind die Veränderungen signifikant besser (0,60 vs. 0,09**). Ein breites Instrumentenset minimiert anders als die Ämterpatronage (-0,245 / 0,261 / -1,00 vs. -0,09*) nicht Fachbereichsegoismen und Einzeleingriffe. Letztgenannte nehmen sogar zu: Teilnehmer, die alle NSM-Bausteine bejahen, führen eine signifikant stärkere Zunahme an als diejenigen (0,56 vs. -0,09*). Da ein gelungenes Reformmanagement und die Beachtung der Interessen der Politik die Implementierung der Reformbausteine fördert¹³⁰¹, liegt der Schluss nahe, dass Einzeleingriffe in der deutschen Kommunalpolitik nicht eliminiert werden können.

- Die Bewertungsunterschiede sind vor dem Hintergrund eines Leitbildes gering. Die Leitbildformulierung bedingt kaum Veränderungen der Positivitems. Beachtlich ist, dass Einzeleingriffe zunehmen, wenn diverse Leitbildkriterien erfüllt sind (z. B. Selbstfindung: -0,371*).
- Die Bewertungsdifferenzen sind hinsichtlich Budgetierung und Umstellung der Haushaltsaufstellung gering. Bei letztgenannter steht der Haushaltsplan auf KLR-Basis im Vordergrund, der mit allen Positivitems positiv korreliert. Dagegen befördert der Eckwertebeschluss lediglich das Informationsniveau der Vertretungskörperschaft (-0,388*), ihre Initiativefähigkeit erfährt keine Aufwertung. Alles in allem ist die Wirkkraft der Veränderungen - v. a. auf die Negativitems - gering. Teilnehmer, die die Budgetierung samt Produkten und Zielen nennen, bewerten die Veränderung aller Positivitems im Vergleich zu denjenigen, die nur die Budgetierung bejahen, signifikant besser. Letztgenannte identifizieren Verschlechterungen (Positivindex: 0,40 vs. -0,21**). Die Mittelwertdifferenzen der Negativitems sind gering.
- Teilnehmer, die Ziele bejahen, identifizieren Verbesserungen in der Ausführung der Ratsbeschlüsse (0,30 vs. -0,29**), der Informationsversorgung (0,41 vs. -0,29*) und der zeitnahen Ausführung der Ratsbeschlüsse (0,40 vs. -0,29**). Die Ämterpatronage lässt signifikant nach (-0,40 vs. 0,38*). Das Niveau an Einzeleingriffen verändert sich mit Zielen nicht.

Strategische Ziele¹³⁰² tragen stärker als operative Ziele zur Verbesserung des Verhältnisses bei. Während sich vor dem Hintergrund operativer Ziele lediglich die Bewertungen zur zeitnahen Ausführung der Ratsbeschlüsse (0,52 vs. -0,07**) und der Ämterpatronage (3,10 vs. 2,55**) unterscheiden, zeigen sich bei strategischen Zielen deutliche Verbesserungen in der Ausführung der Ratsbeschlüsse (0,30 vs. -0,29**), der Informationsversorgung (0,41 vs. -0,29*) und der zeitnahen Ausführung der Ratsbeschlüsse (0,40 vs. -0,29**).

¹³⁰¹ Vgl. Kap. 5.3.6.4

¹³⁰² Teilnehmer, die sowohl strategische als auch operative Ziele anführen, bewerten die Entwicklung aller Positivitems besser als diejenigen, die nur operative oder strategische Ziele nennen (Positivindex: 0,53 vs. 0,04*).

signifikant unterscheiden, sind die Bewertungsdifferenzen aller Positivitems bei Einführung strategischer Ziele signifikant.

Die Positivitems korrelieren mit den Anforderungen an die Zielformulierung. V. a. die Initiativefunktion (Zielformulierungsindex: -0,475**) profitiert hiervon. Darüber hinaus erfährt das Informationsniveau eine Aufwertung (-0,325*). Allerdings überrascht, dass mit der Beachtung politischer Prioritäten keine Verbesserungen einhergehen. Gleiches stellt sich bzgl. der Einzeleingriffe dar.

- Zielvereinbarungen haben eine positive Wirkung: Die Mittelwertdifferenzen aller Positivitems¹³⁰³ sind - unabhängig von der Einbindung der politischen Ebene in das Kontraktmanagement - signifikant. Der Abschluss von Zielvereinbarungen mit der Vertretungskörperschaft unterstützt nur einen Rückbau politischer Personalentscheidungen (-0,77 vs. 0,17*) signifikant.

Die Erfüllung der Anforderungen an Zielvereinbarungen (Ausnahme: verpflichtender Abschluss) fördert tendenziell die Positivitems (Ausnahme: zeitnahe Realisierung der Ratsbeschlüsse). Dies gilt für die negativen Erscheinungen nicht; Einzeleingriffe nehmen sogar bei Gewährung von Handlungsspielräumen zu (-0,520**).

- Die Bewertungsdifferenzen sind hinsichtlich der Dezentralisierung/Delegation - auch vor dem Hintergrund des Zusammenspiels mit der Steuerungsunterstützung - gering.
- Die Verbesserungen sind spürbarer, wenn ein kompletter SU- und Zielansatz (zeitnahe Ausführung der Ratsbeschlüsse: 0,61 vs. 0,14*) bzw. ein kompletter SU-Ansatz gewählt wird. In beiden Sichtweisen ist eine Reduzierung von Einzeleingriffen jedoch nicht erkennbar.

Ein strategisches Controlling wertet die Positivitems (Index: 0,34 vs. 0,00; Sig. 0,052) auf. Anders als das operative Controlling trägt auch ein Berichtswesen zu Verbesserungen bei (Index: 0,30 vs. -0,17*). Die Bewertungsunterschiede einzelner Items sind jedoch nicht signifikant. Die Abbildung von strategischen (0,55 vs. -0,29**) und operativen Zielen (0,32 vs. -0,11*) im Berichtswesen unterstützt vermeintlich die Initiativefähigkeit der Vertretungskörperschaft.

Positive SU-Erfahrungen, die nicht zu einem Abbau der Negativitems führen, unterstützen in erster Linie die (zeitnahe) Realisierung der Ratsbeschlüsse (Index: -0,292; Sig. 0,057 / -0,320*) und die Informationsversorgung (-0,311*). Eine adressatengerechte Aufbereitung der Informationen ist dabei von großer Bedeutung.

- Die Veränderungen unterscheiden sich im Kontext des Einsatzes von Produkten - hier v. a. ohne die Anbindung an Ziele -, Kennzahlen und eines Ratsinformationssystems kaum. Ohne Ratsinformationssystem sind die Entwicklungen tlw. besser; ein ausgebautes Ratsinformationssystem begünstigt Einzeleingriffe (0,410*).
- Der Umbau des Ausschusswesens¹³⁰⁴ beeinflusst die Veränderung der Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung positiv. Dies trifft v. a. auf die Erweiterung der Zuständigkeiten, die Errichtung eines Strategieausschusses und die Angleichung des Ausschusswesens an die Verwaltungsorganisation zu. Die Veränderung der Negativitems ist hiervon weitgehend unbeeinflusst; eine Reduzierung an Einzeleingriffen tritt nicht ein.

¹³⁰³ Ausführung der Ratsbeschlüsse (0,29 vs. 0,00*), Initiativefunktion (0,38 vs. -0,30**), Informationsniveau (0,57 vs. 0,04**), zeitnahe Ausführung der Ratsbeschlüsse (0,48 vs. 0,04**)

¹³⁰⁴ Ausschussindex: Initiative der Vertretungskörperschaft (-0,297*), Informationsniveau der Vertretungskörperschaft (-0,277*) und zeitnahe Ausführung der Ratsbeschlüsse (-0,340**)

Erweiterung der Zuständigkeiten: Realisierung der Ratsbeschlüsse (-0,309*), Initiative der Vertretungskörperschaft (-0,378**), zeitnahe Ausführung der Ratsbeschlüsse (-0,310*)

Hauptausschuss: Initiative (-0,311*), zeitnahe Ausführung der Ratsbeschlüsse (-0,283*)

Angleichung Verwaltungs- und Ausschussstruktur: Realisierung der Ratsbeschlüsse (-0,240; Sig. 0,062), Informationsniveau (-0,242; 0,062), zeitnahe Ausführung der Ratsbeschlüsse (-0,247; Sig. 0,055)

Reformmanagement (Nr. 4 - 2)

Befragte, die Qualifizierungsangebote bejahen, führen eine Verbesserung der Positivitems an (0,34 vs. -0,04; Sig. 0,056). Hinsichtlich der (zeitnahen) Ausführung des Ratsbeschlüsse (0,31 vs. -0,04* / 0,42 vs. 0,00*) unterscheiden sich die Wertungen signifikant. Die Negativitems sind davon nahezu unbeeinflusst. Qualifizierungsteilnehmerzahl und -zeitpunkt korrelieren nicht signifikant mit der Veränderung der Positiv- und Negativitems.

Ein partizipatives Reformmanagement unterstützt Veränderungen in der Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung; die (unmittelbare) Wirkkraft ist allerdings begrenzt. Der Kommunikationsindex korreliert mit allen Positivitems (Index: -0,405**) signifikant. Anders als die passive Beteiligung im Phasenschema - eine besondere Bedeutung einer frühzeitigen Beteiligung ist nicht belegbar - ist die intensive aktive Beteiligung der Politik förderlich (Positivindex: -0,347*). Die Negativitems sind dagegen vom Reformmanagement unbeeinflusst. Das trifft selbst auf die Beachtung der Interessen der Politik zu, die nur mit dem Abbau der Ämterpatronage und den Positivitems (Ausnahme: Steigerung der Initiativleistung) signifikant korreliert. Insofern ist die Vermutung, dass Einzeleingriffe hierdurch eingedämmt werden könn(t)en (vgl. Kap. 7.2.3.2.1), relativiert.

7.3 Veränderungen in der Vertretungskörperschaft

7.3.1 Zunehmende Strategieberatung und -entwicklung

Inkrementalismus kennzeichnet Vertretungskörperschaften in der Vergangenheit (vgl. Schedler 2004a: 127). Es dominieren Einzel- und Detailfragen (vgl. Kleinfeld/Treutler 1996: 170), die sich schließlich in Einzeleingriffen ausdrücken. Sie sind der Logik des politischen Geschäfts (vgl. Kap. 2.4.4, 5.4.4.1.2, 7.2.1) und einem inputorientierten Instrumentenset geschuldet (vgl. Kap. 3.2.2). Insofern stehen Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft in einer unmittelbaren Beziehung mit der Veränderung des Verhältnisses zur Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.1). Erscheint eine Zunahme der Fähigkeit der Politik zur Strategieentwicklung, die Ergebnis¹³⁰⁵ und Voraussetzung¹³⁰⁶ für das Gelingen neuer Steuerungsansätze ist, möglich (vgl. auch Reichard 1997a: 141; Schedler 1996: 106), stellen Studien eine unzureichende bzw. kaum verbesserte Strategieorientierung der Vertretungskörperschaft fest (vgl. Pook/Tebbe 2005: 18 m. H. a. Brandel/Reichert 2001; Bogumil/Kuhlmann 2006: 365; Bogumil u. a. 2007: 65; Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 177).

7.3.2 Qualifikatorische Überforderung der Ratsmitglieder

Obgleich in der Vergangenheit eine Professionalisierung der Kommunalpolitik stattfand (vgl. Wollmann 2001: 34; Weiß 2002: 39; Twenhöven 1999: 95 f.), präsentieren sich die Mitglieder der Vertretungskörperschaft oftmals völlig überfordert (vgl. auch Bogumil 2002a: 145 m. H. a. Kempf/ Ko-

¹³⁰⁵ Im Fokus stehen Veränderungen im Haushalts- Rechnungswesen (vgl. Kap.4.2, 4.2.3), die Formulierung von Zielen (vgl. Kap. 4.4), Zielvereinbarungen (vgl. Kap. 4.5), SU-Elemente (vgl. Kap. 4.8) sowie Veränderungen im Ausschusswesen (vgl. Kap. 4.14.7).

¹³⁰⁶ Womöglich bedarf es eines neuen Politikertyps (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 50 m. H. a. weitere Quellen; Reichard 2001d: 28).

dolitsch/ Naßmacher 1989). Der Mangel an Fachwissen ist womöglich in Großstädten aufgrund des Aufgabenspektrums besonders deutlich (vgl. Buß 2002: 39).

Die attestierten Qualifizierungsmängel können sich durch die neuen Anforderungen der Neuen Steuerung verschärfen¹³⁰⁷, denn letztgenannte „[...] stellt hohe Anforderungen an alle Beteiligten“ (KGSt 1996a: 19). Die Qualifikationsanforderungen an die Ratsmitglieder¹³⁰⁸ sind somit erheblich, Qualifizierungsdefizite nicht selten (vgl. KGSt 1996b: 44; dies. 1998c: 31). Daraus kann ein Festhalten an alten Verhaltensweisen resultieren, was sowohl Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft als auch in der Beziehung zur Verwaltung abträglich ist.

7.3.3 Versachlichung der Diskussion / Verbesserung der interfraktionellen Zusammenarbeit

Sind im Vorfeld ausgehandelte, in der Vertretungskörperschaft einstimmige Beschlüsse keine Seltenheit (vgl. Weiß 2002: 44), ist „[die] politische Kultur, auch in unseren Räten, [...] längst zur Streitkultur geworden [...]“ (Fluhr 1997a: 54). Daraus ergeben sich häufig nicht nur Steuerungsprobleme, sondern auch wegen der Politisierung von Sachentscheidungen negative Folgen für die Darstellung der Politik in der Öffentlichkeit (vgl. Kap. 3.1.1, 3.2.2). Durch eine verbesserte Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft ergeben sich Potenziale für eine zukunftsgerichtete, strategieorientierte Politik. Davon profitiert die Verwaltungsreform, denn die Verlässlichkeit der Vertretungskörperschaft nimmt zu (vgl. auch Kap. 5.3.6.2).

Einen wesentlichen Beitrag hierzu leistet die Verbesserung der Informationsbasis der Vertretungskörperschaft, die u. U. aus der Steuerungsunterstützung hervorgeht (vgl. u. a. Schedler 2005: 421; Hill 1998c: 6). Dadurch werden politische Meinungsverschiedenheiten (Zieldiskussionen und -bewertungen) zwischen Parteien zwar nicht aufgehoben, doch erfolgen sie auf einer fundierteren¹³⁰⁹ Datenbasis (ähnlich KGSt 1996a: 18). Schließlich ermöglichen Neue Steuerungsinstrumente eine Wirksamkeitsdiskussion (vgl. u. a. Knoepfel/Bussmann 1997: 74; Hill 1997b: 26).

7.3.4 Reduzierung des Arbeitsaufwandes

Ehrenamtliche Kommunalpolitiker beklagen eine enorme zeitliche Belastung (vgl. Meyer 2001: 71; Berkemeier 1998: 75); der Vor-Reform-Trend eines zunehmenden Aufwandes für Rats-, Fraktions- und Ausschusssitzungen (vgl. KGSt 1996b: 7, 29) ist bedenklich. Hauptursache sind Mehrfachmitgliedschaften in diversen Gremien inner- und außerhalb der Stadtverwaltung, die ein ungeheures Arbeitspensum¹³¹⁰ hervorrufen. Damit übertrifft die Ratstätigkeit oftmals eine Halbtagesbeschäftigung (vgl. Weiß 2002: 115 m. H. a. Fruth 1989: 25), in größeren Städten gleicht das Amt des Fraktionsvorsitzenden einer Vollzeitbeschäftigung (vgl. Gehne/Holtkamp 2005: 99; Andersen 2003a:

¹³⁰⁷ Die FLAG-Reform (vgl. Ritz 2003: 364) oder die Detmolder Verwaltungsreform (vgl. Bogumil 2001c: 152) bieten hierfür Anhaltspunkte.

¹³⁰⁸ Reformbeauftragte und v. a. Personalratsvorsitzende attestieren Ratsmitgliedern den größten Qualifizierungsbedarf; Qualifizierungsintensität und -bedarf weichen am stärksten voneinander ab (vgl. Kap. 5.1.2.4, 5.1.2.5).

¹³⁰⁹ Kritisch dazu Kap. 5.4.4.1.2, 7.2.1

¹³¹⁰ Die Spitzenbelastungen betragen rund 40 Stunden/Woche (vgl. Buß 2002: 38 m. H. a. Hellwig 1984), für Politikeliten sogar bis zu 61 Stunden/Woche (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: 212 m. H. a. Ronge 1994). Die Studie von Simon führt eine 60stündige monatliche Belastung an (vgl. u. a. Rudzio 2006: 343 m. H. a. Simon 1988), Reiser (2006: 200) kommt auf einen Durchschnittswert von rund 25 Stunde/Woche.

202). Darunter leidet die Attraktivität¹³¹¹ des Ehrenamtes; es ist letztlich nur für Beschäftigte des öffentlichen Diensts zugänglich (vgl. u. a. Wehling 1999: 560; Rudzio 2006: 344; anders Reiser 2006: 70 ff.). Es droht schließlich die Ausgrenzung qualifizierter Personen aus dem Wirtschaftsbe- reich (vgl. Möltgen 2001: 80), sodass diese Situation „dringend veränderungsbedürftig“ (Lang/Gronbach 1998: 161) ist.

Eine arbeitsentlastende Wirkung der Neuen Steuerung wird kontrovers diskutiert. Ist v. a. in der Vorbereitungs- und Einführungsphase eine Zunahme des zeitlichen Aufwandes zu erwarten (vgl. KGSt 1996a: 78; Weiß 2002: 116), gehen einige Autoren (so Reichard 1997a: 140; Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 10; Schedler 1996: 106) von einer Aufwandsreduzierung infolge der Fo- kussierung auf strategische Fragen¹³¹² aus (kritisch Wollmann 2001: 34; KGSt 1996a: 18). Studien belegen jedoch eher eine zunehmende Arbeitsbelastung. In der Befragung¹³¹³ von Reiser (2006: 200) verneinen deutlich über 90% der Ratsmitglieder eine Arbeitsentlastung. Die große Mehrheit sieht in der Steuerung auf Abstand keine Lösung des Zeitproblems (ähnlich Weiß 2002: 115; Pook/Tebbe 2005: 19 m. H. a. Brandel/Reichert 2001; Bogumil/Kuhlmann 2006: 366). Gleichwohl kann u. U. das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessert werden (vgl. Kap. 7.3.5).

Die Überlastung der Ratsmitglieder, die Folge (vgl. Fiedler 2001b: 307) und Ursache einer unzu- reichenden Strategieorientierung ist, wird aus einer problematischen Beziehung zur Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.1, 7.2.2) und überzogenen Diskussionen in der Vertretungskörperschaft (vgl. Kap. 7.3.3) gespeist. Insofern tragen Verbesserungen in diesen Bereichen zu einer Entlastung bei. Im Mittelpunkt steht dabei i. d. R. die Informationspolitik (vgl. Kap. 4.8, 4.13.2), die Veränderung der Ausschusstruktur (vgl. u. a. Holtkamp 2005: 15 m. H. a. Banner 1989; Kulbach/Wohlfahrt 1996: 44) sowie ein neues Haushaltsaufstellungs- und -steuerungsverfahren (vgl. Bals/Hack 2002: 58; Mäding 2001a: 321; Frischmuth 2001c: 345).

7.3.5 Angemessenes Verhältnis zwischen Arbeitsauf- wand und Steuerungsergebnis

Das Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und erzieltm Steuerungsergebnis ist aus Sicht der Ratsmitglieder unbefriedigend (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 50; KGSt 1996a: 6; Hill 1998c: 3). Beide Größen laufen diametral auseinander (vgl. Meyer 2001: 71), wodurch die Verwal- tung ihre Position gegenüber der Vertretungskörperschaft sowohl in der Planungs- (vgl. Weiß 2002: 34) als auch in der Kontrollphase (vgl. Püttner 1997: 665 f., 670) ausbauen kann.

Obwohl zahlreiche Vertretungskörperschaften dem Reformeinstieg u. a. wegen der Optimierung des Verhältnisses zustimmten (vgl. Bogumil 2002a: 137; Reiser 2006: 201), wurden die Erwartun- gen vielerorts enttäuscht. Laut HBS-Studie hat sich das Informations- und Kompetenzgefälle zwi- schen Verwaltung und Vertretungskörperschaft verschärft (vgl. Bogumil 2006c: 14). Demnach ver- schlechterte sich das Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis, was darauf schließen lässt, dass angesichts des kaum reduzierbaren Arbeitsaufwandes der Ratsmitglieder (vgl. Kap. 7.3.4) die Neue Steuerung keinen Steuerungsgewinn ermöglichte.

¹³¹¹ Laut einer Studie des Innenministeriums NRW können mehr als Zweidrittel der Ratsmitglieder ihr Mandat mit privaten Verpflichtungen kaum in Einklang bringen (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 13). Vgl. auch Kap. 7.3.5

¹³¹² Siehe dazu auch 7.3.1

¹³¹³ Die Studie basiert auf einer Befragung aller Ratsmitglieder in Hannover, Frankfurt/Main und Nürnberg, die nach einer umfassenden Dokumentenanalyse ausgewählt wurden. Im Mittelpunkt steht die Professionalisierung der Ratsarbeit.

7.3.6 Auswertung

Allgemeine Darstellung des Datenmaterials (Frage 10.31)

Verbesserungen innerhalb der Vertretungskörperschaft treten nur tlw. ein. So stimmen 44,1% der Fraktionsvorsitzenden einer zunehmenden Strategieorientierung (voll), 28,9% (überhaupt) nicht zu (vgl. Abb. 7-5).

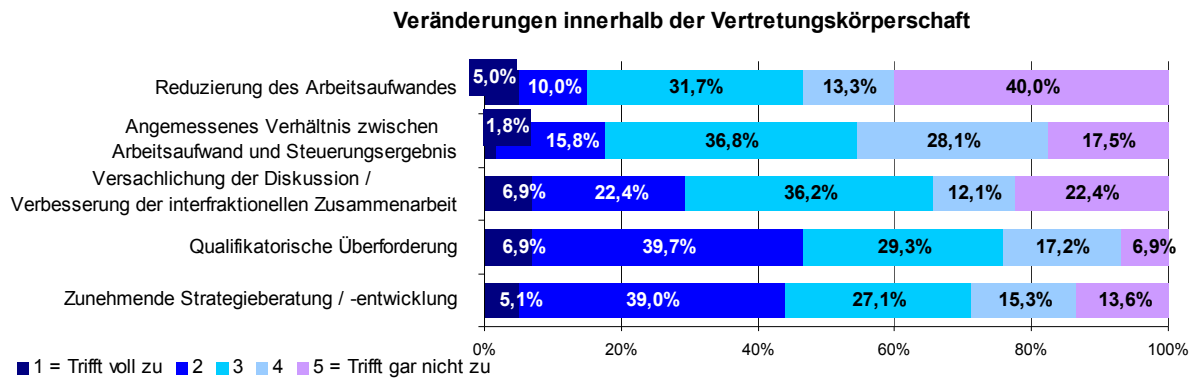


Abb. 7-5: Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft

Die Zustimmung für die Versachlichung der Diskussion unter den Ratsfraktionen fällt deutlich geringer aus, es stehen sich zwei fast gleich große Blöcke gegenüber. Belastungen der Ratsmitglieder wurden zumeist nicht abgebaut. Der Arbeitsaufwand ist weiterhin immens: Beachtliche 40,0% der Politiker wählen die Antwortoption „Trifft gar nicht zu“. Überdies verbesserte sich das Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis kaum. 45,6% der Befragten erkennen keine Verbesserung. Vor diesem Hintergrund und dem Umstand, dass annähernd die Hälfte der Fraktionsvorsitzenden eine qualifikatorische Überforderung der Ratsmitglieder attestiert, verwundert die vielerorts kritische Haltung der Politik gegenüber der Verwaltungsreform nicht.

Obleich Mehrheits- und Minderheitsfraktionsvorsitzende i. d. R. unterschiedlich urteilen, ist die Bewertung der Veränderungen in der Vertretungskörperschaft relativ homogen (vgl. Tab. 7-6).

Reformbedingte Veränderungen in der Vertretungskörperschaft	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Zunehmende Strategieberatung und -entwicklung	59	2,93	0,103		2,88	2,97			-0,137	3,04	2,90	3,22	2,89	2,00	0,180	2,92	3,00
Qualifikatorische Überforderung der Ratsmitglieder	58	2,78	0,273		3,00	2,62			0,116	2,74	2,40	2,63	3,11	3,67	0,317	2,73	3,00
Versachlichung der Diskussion	58	3,21	0,139		3,13	3,26			-0,058	3,33	2,90	3,33	3,22	2,50	0,316	3,33	2,56
Verhältnis Arbeitsaufwand / Steuerungsergebnis	57	3,44	0,306		3,09	3,68			-0,066	3,48	3,50	3,63	3,38	2,67	0,120	3,47	3,25
Reduzierung des Arbeitsaufwandes für Ratsmitglieder	60	3,73	0,217		3,68	3,77			0,071	3,52	4,00	4,44	3,44	3,50	0,214	3,71	3,89
Index	60	3,31	0,182		3,15	3,43			-0,079	3,34	3,38	3,64	3,16	2,67	0,096	3,34	3,14

Tab. 7-6: Reformbedingte Veränderungen in der Vertretungskörperschaft

Signifikant unterscheiden sich die Wahrnehmungen lediglich bzgl. des Verhältnisses von Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis (3,09 vs. 3,68*).

Die Stadtgröße korreliert nicht signifikant mit den Items. Die OW-Unterschiede sind mit Ausnahme der Versachlichung der Diskussion, der ostdeutsche Fraktionsführer (n = 9) mehr zustimmen (3,33 vs. 2,56; Sig. 0,078), gering.

Reforminstrumente (vgl. Folgen der Instrumente Politik sowie Anhang#Verw_VTK) (Nr. 4 - 3)

Die Zustimmung für Veränderungen geht mit einem breiteren Instrumentenansatz einher (Index: -0,450** / 0,476** / 2,77 vs. 3,46**). Lediglich die Reduzierung des Arbeitsaufwandes korreliert

nicht signifikant mit dem Implementier- und NSM-Index. Der Arbeitsaufwand wird also auch bei einem vermeintlich vollständigen Neuen Steuerungsansatz nicht reduziert. Die Leistung des Instrumentensets ist also primär in einer Optimierung des Verhältnisses zwischen (unverändertem) Arbeitsaufwand und (verbessertem) Steuerungsergebnis zu sehen (-0,309* / 0,346** / 2,80 vs. 3,60*). Fernerhin profitieren die Strategieorientierung (-0,490** / 0,466** / 2,08 vs. 3,14**) und die Versachlichung der Diskussion in der Vertretungskörperschaft (-0,416** / 0,436** / 2,10 vs. 3,44**) von einem umfassenden Reformbaukasten, der nicht mit einer qualifikatorischen Überlastung¹³¹⁴ der Ratsmitglieder (0,209 / -0,264* / 2,73 vs. 2,73) verbunden ist.

- Die Strategieorientierung nimmt bei Formulierung eines Leitbildes signifikant stärker zu (2,71 vs. 3,50*). Die Auseinandersetzung mit dem Status quo und die Formulierung einer Soll-Vorstellung hat also positive Effekte auf eine langfristorientierte Politikformulierung. Die übrigen Items, die eher von einer angemessenen Leitbilderstellung¹³¹⁵ profitieren, unterscheiden sich in diesem Kontext kaum.

- Die Budgetierung an sich hat keinen positiven Effekt auf Veränderungen in der Vertretungskörperschaft, was womöglich negative Begleiterscheinungen der Inputbudgetierung zum Ausdruck bringt (vgl. Kap. 4.2.1.2). Schließlich beurteilen die Befragten signifikant besser (Ausnahmen: qualifikatorische Überforderung, Arbeitsaufwand der Ratsmitglieder), wenn die Budgetierung gemeinsam mit Produkten und Zielen genannt wird (Index: 3,15 vs. 3,92**).

Die Umstellung der Haushaltsaufstellung trägt v. a. zur Zunahme an Strategieorientierung (2,65 vs. 3,32*) bei¹³¹⁶, die jedoch anders als erwartet nicht durch einen Eckwertebeschluss gefördert wird. Hierzu bedarf es der Ableitung der Eckwerte aus einem Strategiekonzept (0,386*), das ferner einer Überforderung der Ratsmitglieder entgegensteht (-0,473**). Eine enorme positive Relevanz hat die Überführung des Haushaltswesens auf eine kostenrechnerische Basis¹³¹⁷. Insofern zeigt sich, dass grundlegende und nicht nur kosmetische Veränderungen im Haushaltswesen für spürbare Veränderungen in politischen Arbeitsweisen notwendig sind.

- Die Definition von Zielen unterstützt Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft. Die Bewertungsdifferenzen sind mit Ausnahme der Reduzierung des Arbeitsaufwandes signifikant (Index: 3,15 vs. 3,92**). Vorteilhaft ist die Formulierung strategischer und operativer Ziele¹³¹⁸ (Index: 2,91 vs. 3,33; Sig. 0,056), die eine Zunahme an Strategieorientierung (2,30 vs. 3,05*) und die Versachlichung der „parlamentarischen“ Diskussion (2,56 vs. 3,26; Sig. 0,058) begünstigt.

Die Beachtung der Zielformulierungskriterien ist von Vorteil. Der Zielformulierungsindex korreliert wie alle Einzelitems (Ausnahme: Reduzierung des Arbeitsaufwandes) signifikant mit dem Veränderungsindex (0,509**). Strategieorientierung (0,677**) und Ergebnis-Aufwand-Relation (0,403**) profitieren in der Indexbetrachtung in besonderem Maße. Erstaunlicherweise ist hierbei die Einbindung der Politik und die Berücksichtigung ihrer Prioritäten aus Sicht der Fraktionsführer weniger relevant: Ausschließlich zweitgenanntes Item korreliert nicht mit der Steigerung der Strategieorientierung; die Korrelationen mit anderen Items sind zumeist nicht signifikant.

¹³¹⁴ Ein breiteres Instrumentenset geht mit einer intensiveren Qualifizierung einher (vgl. Kap. 5.1.2.5.2).

¹³¹⁵ Qualifikatorische Überforderung (-0,443**), Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis (0,390*)

¹³¹⁶ Zu einem anderen Ergebnis kommt die HBS-Studie (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 173).

¹³¹⁷ Strategieorientierung (0,545**, 2,23 vs. 2,90*), Versachlichung (0,539**, 2,50 vs. 3,25*), Verhältnis zwischen Steuerungsergebnis und -aufwand (0,439*, 2,92 vs. 3,60*), Veränderungsindex (0,423*, 2,93 vs. 3,34*)

¹³¹⁸ Strategieorientierung (2,43 vs. 3,39** / 2,68 vs. 3,28*), Versachlichung (3,01 vs. 3,59** / 2,91 vs. 3,58*), Verhältnis von Steuerungsaufwand und -ergebnis (3,26 vs. 3,60 / 3,13 vs. 3,84*), Index (3,01 vs. 3,59** / 3,10 vs. 3,59*)

Nichtsdestotrotz unterstützen Ziele die Ablösung einer „Klein-Klein-Politik“ und die der damit verbundenen negativen Belastungen für die Ratsarbeit.

- Gleiches gilt für die Einführung von Zielvereinbarungen. Teilnehmer, die Zielvereinbarungen bejahen, erkennen deutliche Verbesserungen (Index: 3,10 vs. 3,55*), was speziell für eine sachlichere Diskussion (2,84 vs. 3,60*) gilt. Richtet sich der Fokus auf die Einbindung der Vertretungskörperschaft in das Kontraktmanagement, werden ebenso positive Effekte deutlich (Index: 2,77 vs. 3,39*), obgleich nur die Strategieorientierung¹³¹⁹ (2,19 vs. 3,20**) hierdurch signifikant gewinnt.

Eine angemessene Zielvereinbarungsgestaltung wirkt positiv (Indexbetrachtung: 0,472**); sie unterstützt primär die Strategieorientierung (0,571**). Essenziell ist die Übertragung eines angemessen formulierten Zielsystems. Dieses Kriterium korreliert lediglich mit der Reduzierung des Arbeitsaufwandes nicht signifikant (Index: 0,634**). Darüber hinaus sind die Bereitstellung relevanter Steuerungsinformationen (Strategieentwicklung 0,642**, Versachlichung 0,433*) sowie ein dialogorientierter Abschluss (Arbeitsaufwand 0,526**) besonders wichtig. Die Gewährleistung von Handlungsspielräumen korreliert mit keinem Item. Womöglich ist dieser Aspekt v. a. für die operative Ebene von Bedeutung (vgl. dazu auch Kap. 7.2.3.2.2).

- Wichtig ist das Zusammenspiel von Zielen und Steuerungsunterstützung, das grundlegend für einen in sich geschlossenen Steuerungskreislauf ist. Werden alle Ziel- und SU-Elemente bestätigt (n = 11), entwickeln sich Strategieorientierung (2,09 vs. 3,23**) und Versachlichung (2,33 vs. 3,37*) signifikant besser (Index: 2,81 vs. 3,48*). Teilnehmer, die SU-Elemente gänzlich verneinen, bewerten alle Items deutlich schlechter (Index: 3,26 vs. 3,83; Sig. 0,056). Die Strategieorientierung (2,82 vs. 4,00*) nimmt vermeintlich wegen eines Informationsdefizits Schaden. Dagegen erweist sich ein ganzheitlicher SU-Ansatz als vorteilhaft (Index: 2,92 vs. 3,68**). Hierbei stechen die Steigerung der Strategieorientierung (2,47 vs. 3,52**), die Vermeidung der Überforderung der Ratsmitglieder (3,25 vs. 2,54*) und die Versachlichung der Diskussion (2,73 vs. 3,68**) heraus. Auch in der Einzelbetrachtung¹³²⁰ haben die SU-Komponenten¹³²¹ positive Effekte. Trifft dies für das Berichtswesen im Allgemeinen zu, sind dessen Inhalte im Speziellen tlw. von Relevanz. Primär die Strategieorientierung wird bei Nennung von (sieben von elf) Berichtswesensinhalten signifikant besser bewertet; ein facettenreiches Berichtswesen begünstigt die Strategieorientierung (-0,558**). Dagegen profitiert die Reduzierung des Arbeitsaufwandes in keinsten Weise von einem ausgebauten SU-System im Allgemeinen oder einem umfassenden Berichtswesen im Speziellen.

Der SU-Erfahrungsindex korreliert mit allen Items signifikant positiv genauso wie alle Items der SU-Erfahrungen (Ausnahme: Kosten-Nutzen-Verhältnis) mit dem Index der Veränderungen in der Vertretungskörperschaft. Allem voran profitieren die Strategieorientierung (Index: 0,513**) und das Verhältnis von Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis (Index: 0,647**), die mit nahezu allen SU-Erfahrungselementen signifikant korrelieren, von einer gelungenen Steuerungsunterstützung. Sie wirkt einer qualifikatorischen Überforderung entgegen (Index: -0,447**) und unter-

¹³¹⁹ Zu einem anderen Ergebnis kommt die HBS-Studie (vgl. u. a. Bogumil u. a. 2007: 65 f.).

¹³²⁰ Strategisches Controlling: Strategieorientierung (2,50 vs. 3,50**), Versachlichung (2,80 vs. 3,67*), Index (3,03 vs. 3,66**)

Operatives Controlling: Überforderung (2,92 vs. 2,17*), Index (3,25 vs. 3,77*)

Berichtswesen: Strategieorientierung (2,68 vs. 4,00**), Versachlichung (2,93 vs. 3,91*), Index (3,15 vs. 3,87**)

¹³²¹ Die vier Fraktionsvorsitzenden, die eine BSC bejahen, bewerten alle Items erheblich besser als die große Mehrheit, die eine BSC verneint (Index: 2,20 vs. 3,52*). Diskussionen in der Vertretungskörperschaft werden sachlicher geführt (1,75 vs. 3,52*), die Strategieorientierung ist intensiver (1,75 vs. 3,76**), das Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis günstiger (2,25 vs. 3,63*). Eine qualifikatorische Überforderung tritt nicht ein.

stützt sowohl die interfraktionelle Zusammenarbeit (0,323*) als auch die Reduzierung des Arbeitsaufwandes (0,403**). Erweist sich hierzu die Beteiligung der Berichtsempfänger an der Berichtsgestaltung als besonders lohnenswert, sind für die Optimierung des Arbeitsaufwandes bzw. dessen Beziehung zum Steuerungsergebnis Aktualität, Zielbezug und die Veranschaulichung von Interdependenzen maßgebend.

- Dezentralisierung und Delegation verbessern die Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft nicht; die Bewertungsunterschiede sind zumeist gering und in keinem Fall signifikant.
- Gleiches gilt für Produkte und ein Ratsinformationssystem in der Einzelbetrachtung. Lediglich die Strategieorientierung ist mit Produkten ausgeprägter (2,74 vs. 3,50*). Bestätigen die Teilnehmer die Einführung von Produkten und Zielen, fallen die Wertungen besser aus (Index: 3,12 vs. 3,85*). Speziell das Verhältnis von Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis (3,21 vs. 4,33*) sowie die Strategieorientierung (2,56 vs. 3,29; Sig. 0,056) werden freundlicher beurteilt.
Die Einführung eines Kennzahlen- und Indikatorensystems (Index: 3,13 vs. 3,61*) und einer KLR (Index: 3,15 vs. 3,65*) begünstigen womöglich das Agieren der Vertretungskörperschaft. Speziell die Strategieorientierung wird mit Kennzahlensystem erheblich freundlicher eingeschätzt (2,66 vs. 3,42; Sig. 0,056), das Verhältnis von Steuerungsergebnis und Aufwand profitiert vermeintlich von der KLR-Einführung (3,27 vs. 3,82; Sig. 0,074).
- Die Reform des Ausschusswesens leistet einen wesentlichen Beitrag zur Aufwertung der Ratsarbeit. Die Entwicklung eines Strategieausschusses, die Erweiterung der Ausschusszuständigkeiten und die Angleichung der Ausschuss- an die Verwaltungsstruktur stehen mit fast allen Items (Ausnahme: Qualifikation) in einem sehr starken statistisch signifikanten Zusammenhang (Index: 0,477**). Das trifft auf die Reduzierung der Anzahl und die personelle Verkleinerung der Ausschüsse, von denen ein erheblicher Entlastungseffekt erwartet wird, nicht zu.

Zusammenfassung

Eine von anderen Steuerungsinstrumenten isolierte Budgetierung oder Produktformulierung ist ein Einfallstor zur Erschwerung der Ratsarbeit. Dennoch werten die neuen Steuerungsinstrumentarien und -verfahren die Ratsarbeit insgesamt deutlich auf. Zuvorderst profitiert die Strategieorientierung der Vertretungskörperschaft, die in einer Wechselwirkung mit der Wirkkraft der eingesetzten Reformbausteine steht. Elementare Bausteine einer Neuen Steuerung wie Ziele, Zielvereinbarungen, SU-Elemente begünstigen fernerhin die Versachlichung der politischen Diskussion. Obgleich besagte Reformelemente die Übertragung von Handlungskompetenzen von der Vertretungskörperschaft auf die Verwaltung unterstützen und somit Entlastungs- und Steuerungsoptimierungspotenziale in sich bergen, gehen von der Delegation keine zieldienlichen Effekte aus. Positive Beiträge liefert vermeintlich auch der Umbau des Ausschusswesens, wobei eigentlich effektvolle, aber aufseiten der politischen Akteure unbeliebte Maßnahmen wie Reduzierung der Ausschüsse bzw. deren Mitgliederzahl keine positiven Veränderungen nach Ansicht der Fraktionsführer bewirken. Allerdings wird ebenso deutlich, dass sich die Merkmale der Ratsarbeit nicht grundlegend wandeln. So ist eine Reduzierung der Arbeitsbelastung der Ratsmitglieder nicht zu erkennen; lediglich das Verhältnis zum erzielten Steuerungsergebnis kann optimiert werden. Neue Steuerungsinstrumente überfordern die Ratsmitglieder nicht; sie gehen aber auch nicht mit einer Qualifizierungssteigerung einher.

Reformmanagement (Nr. 4 - 2)

Eine intensive Reformbeteiligung der Ratsvertreter begünstigt ein von ihnen akzeptiertes Instrumentenset und dessen reformkonforme Anwendung. Überdies können Spannungen in der kommunalpolitischen Diskussion ab- und gegenseitiges Vertrauen aufgebaut werden (vgl. Kap. 5.3.6,

5.3.3.1.2). Deshalb verwundert es nicht, dass Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft im Zuge der Reform eindeutiger sind, wenn Kommunalpolitiker Kommunikationsprozesse (Index: 0,585**) sowie eine phasenübergreifende aktive und passive Beteiligung (0,406** / 0,448**) positiv beurteilen. In der Einzelbetrachtung sticht dabei zweierlei hervor: Zum einen ist lediglich die Reduzierung des Arbeitsaufwandes unbeeinflusst von einer bedachten Kommunikation, zum anderen begünstigt ein partizipatives Reformmanagement v. a. die Verbesserung des Verhältnisses von Aufwand und Steuerungsergebnis (0,653** / 0,450** / 0,512**). Ferner wirkt eine intensive aktive Beteiligung einer qualifikatorischen Überforderung der Ratsmitglieder entgegen (-0,311*).

Letztgenannter Effekte zeigt sich aufseiten der Qualifizierung von Ratsmitgliedern erst bei Betrachtung der Teilnehmerzahl (0,356*). Dagegen sind Effekte der Qualifizierung auf die Strategieorientierung (2,70 vs. 3,20*) auf den ersten Blick deutlich.

Einen enormen Stellenwert hat die Berücksichtigung der Interessen der Politik im Reformprozess, die mit der Steigerung der Strategieorientierung (0,305*), der Verbesserung des Verhältnisses von Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis (0,500**) sowie der Versachlichung der Diskussion (0,343**) einhergeht. Der Arbeitsaufwand lässt sich aber auch dadurch nicht reduzieren.

Beziehung zur Verwaltung (Befragungszeitpunkt / Veränderung)

Eine positive Beziehung zur Verwaltung begünstigt eine Aufwertung der Ratsarbeit. Der Veränderungsindex korreliert mit allen Items zur Charakterisierung¹³²² der Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung zum Befragungszeitpunkt signifikant. Dabei ist die Informationsversorgung der Vertretungskörperschaft von enormem Wert; sie korreliert mit allen Items signifikant. Negative Effekte von Einzeleingriffen deuten sich nur hinsichtlich der Strategieorientierung (-0,238; Sig. 0,086) und des Verhältnisses von Steuerungsaufwand und -ergebnis (-0,320*) an.

Der Ausbau der Initiativefähigkeit der Vertretungskörperschaft und die Optimierung ihrer Informationsversorgung gehen jeweils mit einer Zunahme an Strategieorientierung (-0,488** / -0,249; Sig. 0,069) und einer Verbesserung der interfraktionellen Zusammenarbeit (-0,375 / -0,363**) Hand in Hand. Eine bessere Informationslage steht überdies einer qualifikatorischen Überforderung entgegen (0,332*). Die Zu- bzw. Abnahme von Einzeleingriffen korreliert mit Ausnahme der qualifikatorischen Überforderung der Ratsmitglieder (-0,283*) - sie nimmt mit zunehmenden Einzeleingriffen zu - nicht mit Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft. Geht die Aufwertung der Positivitems mit einer verbesserten Ratsarbeit einher (Ausnahme: Arbeitsaufwand), steht die Entwicklung der Negativitems in keiner Beziehung zu dieser.

Damit wird deutlich, dass die Reformbausteine, die positive Entwicklungen innerhalb der Vertretungskörperschaft begünstigen (s. o.) in doppelter Weise wirken: Sie unterstützen - das gilt für die Informationsversorgung stärker als für die Initiativekraft der Vertretungskörperschaft - nämlich ebenso (ansatzweise) eine kooperative, verbesserte Beziehung zur Verwaltung, die ihrerseits für die Fortentwicklung der Ratsarbeit grundlegend ist. Wie der Rückbau der Arbeitsbelastung sind auch Einzeleingriffe von den Neuerungen nahezu unberührt (vgl. Kap. 7.2.3.2).

¹³²² Positivindex (Ausnahme: Reduzierung des Arbeitsaufwandes) und Negativindex (Ausnahme: Versachlichung der Diskussion) korrelieren mit allen Items signifikant.

8 Ergebnisse der Verwaltungsreform

8.1 Reformzielerreichung

8.1.1 Problemfeld „Evaluation der Reformzielerreichung“

Wie in Kap. 3.3 angerissen, ist die Bewertung der Reformzielerreichung schwierig. Fehlende, unzureichende¹³²³ oder auch tlw. widersprüchliche Zielformulierungen erschweren den Nachweis, ob sich die Reformanstrengungen lohnten. Ferner mangelt es an einem Indikatorenkonzept zur Erfassung administrativer Performanz (vgl. Pollitt/Bouckaert 2003: 16, 28 f.), sodass v. a. die Bewertung der Erreichung qualitativer Ziele problematisch ist. Darüber hinaus ist die Zuordnung von Reformmaßnahmen und -wirkungen fraglich (vgl. Wollmann 2000: 211; ders. 2003c: 6 m. H. a. Pollitt 1995; Ritz 2003: 193; ders. 2005: 72 m. H. a. ebd.), das Datenmaterial der Reformverwaltungen i. d. R. ungenügend (vgl. Jaedicke/Thrun/Wollmann 2000: 252). Unabhängig davon gehen losgelöst vom Forschungsdesign subjektive Wertungen ein, schließlich sind Reformen stets mit Eindrücken und Gefühlen verbunden. Dieses Problem stellt sich v. a. im Kontext der Einflüsse des Reformmanagements dar, das einerseits durch in der Analyse ausgeblendete personale und kulturelle Faktoren sowie die Rahmenbedingungen¹³²⁴ beeinflusst ist, andererseits Instrumenteneinführung, -gestaltung und -anwendung determiniert (vgl. Kap. 5.3.6, 5.2, 5.3). Sowohl mit dem Instrumenteneinsatz als auch mit dem Reformmanagement unmittelbar in Verbindung stehen die Organisationskultur (vgl. Kap. 4.1.1, 5.8.1, 0) und das Zusammenspiel kommunalpolitischer Organe (vgl. Kap. 7), die in vielfacher Weise - womöglich auch unabhängig von den Reformhandlungen - die Reformzielerreichung beeinflussen. Deshalb wird trotz der Vielzahl betrachteter Analyseebenen und -aspekte nicht der Anspruch erhoben, die konkreten Wirkungen auf die Reformzielerreichung eindeutig zu bestimmen. Es werden lediglich Einflüsse der genannten Parameter nachgezeichnet. Fernerhin erschweren¹³²⁵ Wechselwirkungen zwischen Reformzielen die Messung.

Ziele im Widerspruch

Angesichts der Bedeutung einer Vielzahl an Reformzielen sowie deren Interdependenzen und Widersprüchen scheidet eine hundertprozentige¹³²⁶ Zielerreichung aus. Gilt es aufgrund unvermeidbarer Zielkonflikte für einen bestmöglichen Interessenausgleich¹³²⁷ zu sorgen, kann ein im Reformverlauf eintretender Bedeutungsgewinn der Haushaltsproblematik diesen Überlegungen entgegenstehen (vgl. Kap. 3.3.1, 5.4.4.1.1). Es drohen dann Widersprüche zwischen Reformverspre-

¹³²³ V. a. die Politik verzichtet auf (eindeutige) Zielvorgaben (vgl. Thoenig 2003: 223), weil sie die Transparenz über die Zielerreichung fürchtet (vgl. Pollitt/Bouckaert 2003: 29, Banner 2001a: 281), was die Evaluationsforschung im öffentlichen Bereich grundsätzlich erschwert (vgl. Wollmann 2004c: 224; Ritz 2003: 224; Thoenig 2003: 212, 222). Siehe dazu auch Kap. 5.4.4.1.2.

¹³²⁴ Vgl. Kap. 3.3.2.3

¹³²⁵ Weitere Erschwernisse sind Probleme bei der Operationalisierung und empirischen Erfassbarkeit, Nebeneffekte und unbeabsichtigte Begleiterscheinungen sowie die Unmöglichkeit verallgemeinerbarer Schlussfolgerungen (vgl. Wollmann 2003c: 6). Siehe dazu auch FN 427

¹³²⁶ Fisch (2002a: 456) führt aus, dass rund Zweidrittel der Reorganisationsversuche in Unternehmen ihre Ziele verfehlen. Nach Vahs/Leiser (2004: 10) schlagen rund 80% der Veränderungsprozesse fehl oder erreichen nicht die vorgegebenen Ziele. Die KGSt (1997a: 21 m. H. a. weitere Quellen) legt dar, dass vier von zehn Unternehmen nicht einmal 60% der anvisierten Ziele realisieren.

¹³²⁷ Vgl. Kap. 3.3.2, 5.3.1

chen und tatsächlichem Handeln (vgl. Bogumil 1998: 138; Bogumil/Kuhlmann 2004: 61; Bogumil/Kißler 1997c: 134). Personalabbau und Kostenfokussierung tangieren nahezu alle Reformziele negativ. Infolge der Betonung finanzwirtschaftlicher Aspekte droht einerseits die Vernachlässigung der Mitarbeiterschaft, was sich in vielfacher Weise (s. u.) negativ auswirkt (vgl. Möltgen 2001: 196), andererseits eine nicht-reformkonforme Konsolidierung, die einer ökonomischen Verbesserung des Verwaltungshandelns entgegensteht (vgl. Kap. 8.1.3).

Ein weiterer Zielkonflikt kann sich zwischen Kunden- und Mitarbeiterorientierung einstellen (vgl. u. a. Bogumil/Kißler 1998e: 35 ff., 53 f., 60 f.; Kißler 1997: 108; Bretschneider 2004: 75), den die Haushaltsproblematik zumeist zulasten der Mitarbeiterorientierung verschärft (vgl. Bogumil u. a. 2007: 62). Schließlich ist die Erreichung der meisten Reformziele ohne entsprechende Verwaltungskultur unmöglich (vgl. Kap. 5.8.1, 6).

Ziele im Gleichklang

Stehen alle Reformziele - insofern haben Reformmaßnahmen eine reformzielübergreifende Wirkung - mehr oder minder in einer engen Beziehung, ist das Personal von herausragender Bedeutung. Es ist der zentrale Erfolgsfaktor¹³²⁸ jeder Modernisierung. „Nur mit motivierten Mitarbeitern [...] lassen sich zentrale Reformziele [...] erreichen“ (Bogumil u. a. 2007: 113). „Je motivierter die Mitarbeiter sind, desto größer wird der Erfolg sein“ (KGSt 2002c: 25). Insgesamt ist die Leistungsfähigkeit der Verwaltung „[...] wesentlich durch die Motivation und das Engagement [...]“ (Wichmann 1997: 221) sowie die Leistungsstärke der Mitarbeiter (vgl. Busse 2000: 268) bestimmt. Das Personal ist vor dem Hintergrund, dass der Personalanteil an der Wertschöpfung zwischen 60 und 90% beträgt, „[...] die zentrale Ressource für die Steigerung der Effizienz und Qualität“ (Naschold 2000: 94, siehe u. a. auch ders. 1993: 74 f.; Reinermann 1994: 39 f.; Löffler 1998: 54). Effizienzhemmende Kontrollen können unterbleiben (vgl. Jann 2001a: 259). Die Mitarbeiterzufriedenheit ist ferner von zentraler Bedeutung für die Kundenorientierung (vgl. Stöbe-Blossey 2005: 281; Bogumil/Kißler 1998e: 63; Kißler 2007: 18). Prägen die Mitarbeiter das Renommee einer Verwaltung (vgl. Reinermann 1994: 39) und repräsentieren sie „[...] die Verwaltung in der öffentlichen Wahrnehmung“ (Brecht 1999: 252), wirkt eine verbesserte Außendarstellung der Verwaltung auch positiv auf die Mitarbeitermotivation (vgl. Pröhl 1998: 78; Morgansky 2003: 84; Fisch 2006: 223). „Aus der allumfassenden Querschnittsfunktion der Mitarbeiter leitet sich ab, dass [...] bei allen Maßnahmen [...] die Bedürfnisse und Interessen der Mitarbeiter zu berücksichtigen [sind]“ (Hopp/Göbel 2004: 36) und eine angemessene Organisationskultur zu schaffen ist, denn sie „[...] ermöglicht intern die volle Ausschöpfung des Humankapitals [...]“ (Maurer 2003: Sp.1301).

Qualitätsverbesserungen werten das Image der Stadtverwaltung auf und können mit Effizienzsteigerungen verbunden sein (vgl. Damkowski/Precht 1995: 165; Oppen 1998c: 67). Leistungssteigerungen wirken positiv auf die Steigerung der Kundenorientierung, die ihrerseits Effizienzgewinne (vgl. u. a. Clasen u. a. 1996: 6; Bandemer 2001b: 420; Osborne/Gaebler 1997: 154 f.) und damit Aussichten auf die Verminderung der Gesamtkosten bietet (vgl. Schedler 1996: 24). Von Effizienz- und Leistungssteigerungen profitieren die Lösung des Haushaltsproblems (vgl. Mäding 2001b: 361 f.; KGSt 1996b: 16) und die Legitimation¹³²⁹ des Verwaltungshandelns. Das Image verbessert sich (vgl. auch Boner/Steininger 1998: 155).

¹³²⁸ Vgl. Kap. 5.3.4

¹³²⁹ Vgl. Kap. 3.3.1

8.1.2 Aufbau der Analyse zur Reformzielerreichung

Reformzielerreichung bzw. -verfehlung sind keineswegs auf einzelne Faktoren zurückzuführen. Es besteht ein multikausales Wirkungsgeflecht, das in Gänze nicht abzubilden ist. In der vorliegenden Untersuchung wird die Reformzielerreichung im Kontext folgender Aspekte untersucht:

Reformzielprioritäten

Die Reformzielprioritäten sind insofern von Belang, als sie maßgeblich die Intensität der Verfolgung der Reformziele und die in diesem Zusammenhang gewählte Reformstrategie (Reformmanagement und Reforminstrumente) bestimmen. Weniger prioritäre Reformziele - mit Ausnahme der Finanzproblematik ist kein definiertes Reformziel existenziell - werden in den Reformhandlungen vernachlässigt. Überdies verlangt ein breiter Prioritätenmix eine gänzlich andere Herangehensweise als die Fixierung auf die Lösung des Haushaltsproblems¹³³⁰. Reformüberlegungen gewinnen dann v. a. wegen der großen Erfolgswirkung des Faktors „Mitarbeiter“¹³³¹ an Komplexität.

*Reforminstrumente*¹³³²

Reformmaßnahmen, die häufig an Unzulänglichkeiten des traditionellen Steuerungssystems ansetzen, werden ergriffen, um Reformziele zu realisieren. Einerseits ermöglicht eine geschickte Instrumentenwahl die parallele Erreichung mehrerer Reformziele, andererseits setzt eine breite Reformzielerreichung ein abgestimmtes Instrumentenset¹³³³ voraus. In diesem Kontext sind die Abstimmung der Instrumente, der Zeitpunkt (Zeiteffekt) und die Reihenfolge ihrer Einführung, ihre Reichweite (Fläche vs. Piloten) sowie ihre Anwendung entscheidend. Auf die letztgenannten Aspekte geht die vorliegende Untersuchung nicht ein.

Mittelbare Reformergebnisse

- Organisationskultur

Reforminstrumente fördern und fordern eine moderne Organisationskultur (vgl. Kap. 5.4.4.1.1, 5.8.1, 0). Das Zusammenspiel zwischen diesen Ebenen erschwert die Reformevaluation (vgl. Ritz 2003: 192), wenngleich ungeachtet der Instrumentenanwendung eine moderne Organisationskultur der Reformzielerreichung zuträglich ist. Das gewonnene Datenmaterial deutet an, dass kulturelle Einflüsse der Wirkkraft der Reformelemente nicht entgegenstehen (vgl. Kap. 6, 6.1).

- Veränderungen im Zuge der Reform¹³³⁴

Veränderungen in der Beziehung zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung, zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung sowie innerhalb der Vertretungskörperschaft und der Verwaltungsführung, die Voraussetzung und Ergebnis einer erfolgreichen Reform zugleich sind, sind für die Reformzielerreichung bedeutend (vgl. Kap. 3.1.1, 7). Resultieren aus den Besonderheiten dieser Schnittstellen v. a. auf der kommunalpolitischen Ebene Zweifel an der Akzeptanz- und Funktionsfähigkeit diverser Reformbausteine (vgl. Kap. 5.4.4.1.2, 7.2.1), zeigen die Auswertungen, dass zentrale Reformelemente keineswegs der (zieldienlichen) Zusammenarbeit der Entscheidungsgremien entgegenstehen bzw. durch diese Schaden nehmen.

¹³³⁰ Vgl. Kap. 3.3.2.4

¹³³¹ Vgl. Kap. 5.3.4, 8.1.1

¹³³² Hierbei ist zu beachten, dass die Fragen unterschiedlichen Reformakteuren gestellt wurden. Einflüsse des Akteursstatus sind wahrscheinlich (vgl. dazu auch Kap. 9).

¹³³³ Ist mit einem breiten Ansatz nicht unwillkürlich ein geschlossenes Reformkonzept verbunden (vgl. Kap. 4.1), ist es dadurch jedoch wesentlich wahrscheinlicher. Hinsichtlich der Wirkungen der Geschlossenheit des NSM sei auf die HBS-Studie verwiesen (vgl. u. a. Bogumil u. a. 2007).

¹³³⁴ Kap. 2.3.2.4 befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen Finanzkennzahlen und Reformzielerreichung.

Des Weiteren finden Veränderungen innerhalb der Verwaltung (vgl. Kap. 4.16.2), in der Beziehung zu den Beteiligungen (vgl. Kap. 4.9.2), im personalen Bereich (vgl. Kap. 4.16.1) und Erfahrungen mit der Wettbewerbs- und Auslagerungsstrategie Beachtung (vgl. Kap. 4.16.3), die einerseits Ergebnisse der Reformhandlungen sind, andererseits die Reformergebnisse unmittelbar prägen.

Reformmanagement

Das Reformmanagement leistet einen enormen Beitrag zum Kulturwandel (vgl. Kap. 6.2.2) sowie zur Instrumentenimplementierung und adäquaten -anwendung (vgl. Kap. 5). V. a. Partizipation schafft Identifikation (vgl. Kap. 5.6) und verhindert Widerstände (vgl. Kap. 5.4.4), was die Reformzielerreichung in vielfacher Weise unterstützt. Von der Gestaltung des Reformmanagements hängt schließlich das Reformtempo ab (vgl. Kap. 5.7), das seinerseits den Reformausgang beeinflusst.

Zeit

Eine längere Reformdauer geht mit einem breiteren Instrumentenset einher (vgl. Kap. 4.1.2), das womöglich die Reformzielerreichung begünstigt (s. o.). Darüber hinaus benötigen Reformmaßnahmen eine gewisse Wirkzeit, sodass davon ausgegangen wird, dass langjährige Reformverwaltungen andere Ergebnisse¹³³⁵ vorweisen können als die Verwaltungen, die erst vor kurzem die Reform aufnahmen. Gleichwohl sind Ermüdungseffekte mit zunehmender Dauer zu bedenken.

8.1.3 Allgemeine Anmerkungen zur Reformzielerreichung

Ausbau der Kunden- bzw. Bürgerorientierung, Bürgernähe

Die Steigerung der Kundenorientierung gelingt¹³³⁶ vermeintlich am besten¹³³⁷. Empfindet sich die Verwaltung selbst als kundenorientiert (vgl. Fluhr 1997b: 126; Bogumil u. a. 2007: 143), liefern Befragungen Hinweise, dass auch die Bürgerschaft diesem Urteil folgt (vgl. Bogumil/Kißler 1998e: 55; Bretschneider 2004: 78). Insgesamt kann die „[...] verstärkte Orientierung am Kunden [...] als Erfolgsprojekt gesehen werden“ (Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 164; ähnlich Reichard 2003c: 357), die unabhängig vom zugrundeliegenden Reformkonzept ist (vgl. Bogumil u. a. 2007: 69).

Optimierung der politischen bzw. strategischen Steuerung und Kontrolle

Soll die Verwaltung mittels neuer Instrumente steuerbarer und kontrollierbarer werden (vgl. KGSt 1996a: 6; Banner 1997a: 133), sind die Erfolge auf diesem Gebiet zumeist ausgeblieben¹³³⁸ (vgl. Bogumil u. a. 2007: 92). Hintergrund ist, dass „[...] es kaum politische ‚Systemeffekte‘ gegeben hat“ (ebd.: 302). Es mangelt an einem Ineinandergreifen der Reformbausteine und der Einbindung der politischen Ebene. Steuerungsverluste sind daher nicht ausgeschlossen (vgl. Kap. 4.1.1, 4.16.2.3, 5.8.1). Dies ist vornehmlich auf eine unbefriedigende Teilnahme der Politik an der Reformarbeit und die unzureichende Berücksichtigung ihrer Interessen zurückzuführen (vgl. Kap. 5.3.6, 5.4.4.1.2), was insgesamt die Reformaufgeschlossenheit der Politik gefährdet. Insofern sind Veränderungen zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft sowie innerhalb letztgenannter wesentlich für eine Verbesserung der politischen Steuerung (vgl. Kap. 7.2, 7.3, 7.3.6).

¹³³⁵ Die Wirkungsrichtung der Zeitvariablen ist nicht eindeutig. Korrelieren sie mit den meisten untersuchten Variablen nicht (vgl. Kap. 3.4.2), entwickeln sich Organisationskultur (vgl. Kap. 6.3.2) und Commitment (vgl. Kap. 5.6.2.2.1) mit längerer Reformdauer bzw. länger zurückliegendem Reformstart schlechter.

¹³³⁶ Die Steigerung der Kundenorientierung ist in der HBS-Studie das besterreichte Reformziel: Ca. ein Viertel der Bürgermeister und ein Fünftel der Personalratschefs bestätigen die Zielerreichung vollends (vgl. Bogumil u. a. 2007: 70 f.).

¹³³⁷ Ein Grund für die hohe Reformzielerreichung kann das vage Verständnis von Kundenorientierung sein (vgl. Kap. 3.3.1).

¹³³⁸ Die Steuerung (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 171) und v. a. die Kontrolle der Verwaltung durch den Rat haben sich kaum verbessert (vgl. Bogumil u. a. 2007: 65).

Steigerung von Effizienz und Effektivität

Erscheinen die Reformmaßnahmen generell imstande Effizienz und Effektivität aufzuwerten, weil sie zentrale Defizitbereiche angehen, ist die Datenlage für eine objektive (ziel- oder instrumentenspezifische) Beurteilung i. d. R. dünn. Subjektivität, externe Effekte und die Ausblendung der Reformkosten¹³³⁹ verzerren Bewertungen. Überdies sind Einsparungen häufig das Resultat reiner Haushaltskonsolidierung (vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 168). Noch schwieriger ist Identifizierung der Effektivitätssteigerung (vgl. Pollitt/Bouckaert 2003: 26 f.; Speier-Werner 2006: 189), denn ein Vergleich mit der Vor-Reform-Verwaltung ist kaum möglich. Schließlich droht eine Überbetonung der Effizienz zulasten der Effektivität (vgl. Kap. 3.3.1, 4.1.1).

„Appelle zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind von vornherein zum Misserfolg verdammt, wenn die Appellierenden sich selbst nicht daran halten“ (von Arnim 1993: 73). Daher ist die Steigerung von Effektivität und Effizienz stark von Veränderungen auf der politischen Ebene beeinflusst. In diesem Kontext ist zuvorderst ein Rückbau an Einzeleingriffen zu nennen, der Ressourcen von Vertretungskörperschaft und Verwaltung schont (vgl. Kap. 3.1.1, 7.2, 7.3).

Steigerung von Mitarbeiterorientierung, -motivation und -zufriedenheit

Ist die Verbesserung der Mitarbeitersituation grundsätzlich durch die Abschaffung von Leistungs- und Motivationsbarrieren¹³⁴⁰ möglich, wird die Realisierung der Steigerung der Mitarbeiterorientierung häufig kritisch bewertet. Erhebungen zeigen, dass es eines, wenn nicht sogar (v. a. aus Mitarbeitersicht) das am schlechtesten erreichte Reformziel ist (vgl. Speier-Werner 2006: 227). Ursachen sind in der ausbleibenden Verbesserung der Beziehungen zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.1, 7.2.2), der Dominanz der Finanzproblematik und - damit einhergehend - der Vernachlässigung der Mitarbeiterorientierung zu sehen (vgl. Kap. 3.3.1). Deshalb bleiben zielführende Maßnahmen (vgl. Kap. 3.3.2.4), die Optimierung des Führungsverhaltens (vgl. Kap. 4.16.2.1) und eine gewinnbringende partizipative Reformarbeit aus (vgl. Kap. 5.3.4, 5.4.4.1.1, 5.6). Unter der Missachtung der Mitarbeiterorientierung leiden andere Reformziele (vgl. Kap. 8.1.1).

Steigerung der Leistungsfähigkeit, Qualitätssteigerungen

Da die unzureichende Leistungsfähigkeit der traditionellen Verwaltung auf Instrumente, Strukturen und Personen zurückzuführen ist (vgl. Budäus 1995: 11, 21), erscheinen Maßnahmen in diesen

¹³³⁹ Die Verwaltungsreform erfordert massive Investitionen und erzeugt unterschiedliche Kosten. Hierbei können Transaktions- und Opportunitätskosten unterschieden werden, die in verschiedenen Reformphasen in unterschiedlicher Intensität anfallen (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2006: 373 ff.; Ritz 2003: 194; Bogumil u. a. 2007: 88, 135). So kann die Verwaltungsreform auch ein eine „millionenschwere Fehlinvestition“ (Holtkamp 2010: 170; ähnlich Kuhlmann 2009a: 376; Oechsler 2008: 59 ff.) sein. Der „Preis der Verwaltungsreform“, der aus unterschiedlichen Gründen i. d. R. unbekannt oder „geheim“ ist (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2006: 375 f.; Ritz 2003: 194 f.), steht nicht selten in einem unangemessenen Verhältnis zum erzielten Nutzen (vgl. u. a. Kuhlmann/Wollmann 2006: 371, 377; Wollmann 2000: 211 f.; ders. 2005: 505; Pünder 2006a: 88 f.). Dazu trägt ferner die mancherorts zu beobachtende Vernachlässigung der Steuerung neuer Art bei (vgl. exemplarisch Bogumil u. a. 2007: 172 f., 197 ff.).

Die eigene Befragung (Frage 3.8.1) zeigt ein uneinheitliches Bild. Während Zweidrittel der Reformbeauftragten die Amortisierung bejahen, wird sie von den Fraktionsführern mehrheitlich verneint (vgl. Anhang 11-17). Die Bewertung der Reformzielerreichung unterscheidet sich im Kontext der Amortisierung der Reformkosten nicht.

Die vielfach angesprochene Ungewissheit über die Reformkosten (Frage 3.8.2) bestätigt die vorliegende Untersuchung. 21 Teilnehmer (rund 20%) können hierzu keine Angaben machen. Die genannten Reformausgaben sind überwiegend gering - weit über die Hälfte nennt einen Betrag von unter einer Million Euro. Fraktionsvorsitzende weisen höhere Ausgaben als Reformbeauftragte aus, wobei die Angaben der Minderheitsfraktionsvorsitzenden die Angaben der Mehrheitsführer deutlich übertreffen (5,34 vs. 3,52). Die Ausgaben korrelieren nur schwach mit der Stadtgröße. Markant sind dagegen die OW-Unterschiede. Während in den neuen Bundesländern (n = 6) durchschnittlich rund 300 TSD Euro ausgegeben werden, sind es im Westen fast 3,5 Mio. € (vgl. Anhang 11-18). Die Höhe der Reformausgaben beeinflusst den Reform Erfolg nicht.

¹³⁴⁰ Vgl. Kap. 3.1.4

Bereichen zielführend. Überdies sind Reformmaßnahmen, die die Außenorientierung stärken, hilfreich. Eine reine Binnenmodernisierung bleibt erfolglos (vgl. Kap. 4.1.1).

Die HBS-Studie kommt sowohl mittels der Befragung (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2006: 362, 364) als auch auf Basis der Fallstudien (vgl. Bogumil u. a. 2007: 299) zu dem Schluss, dass die Dienstleistungsqualität - unabhängig von der NSM-Reform (Instrumentenimplementierung) und der Ressourcensituation - immens gesteigert wurde (vgl. ebd.: 309).

Auftreten als modernes Dienstleistungsunternehmen / Verbesserung des Verwaltungsimages

Das Verwaltungsimage ist Reformgrund und -ziel zugleich. Deshalb wählte die KGSt den Leitbegriff¹³⁴¹ „Dienstleistungsunternehmen Stadt“ (vgl. Kap. 2.4.3), das die Abkehr von dem auf sich selbst bezogenen behördlichen Eingriffs- und Betreuungsapparat zu einer marktnahen, kostenbewussten, auf die Bedürfnisse der Bürger und Mitarbeiter bezogenen Organisation symbolisiert (vgl. u. a. Banner 1993a: 185; KGSt 1993: 13 f.). Daraus wird ersichtlich, dass die Verbesserung des Verwaltungsimages in enger Beziehung mit der Erreichung anderer Reformziele steht. V. a. mit außenorientierten Reformbausteinen und -zielen ist die Schnittmenge groß (vgl. Kap. 3.3.1).

Veränderung der bestehenden Verwaltungskultur

Eine moderne Verwaltungskultur bzw. ein entsprechender Kulturwandel ist für den Reformerfolg grundlegend. Hierzu bieten sich ein breiter Instrumentenansatz, der die sog. weichen Faktoren nicht vernachlässigt, und ein partizipatives Reformmanagement an. Beide Stellgrößen stehen in einer engen Beziehung (vgl. Kap. 6.2).

Bewältigung finanzieller Probleme / Haushaltskonsolidierung

Die angespannte Haushaltssituation ist Reformantrieb und -hindernis zugleich. Zur Lösung des Finanzproblems ist sowohl ein (mittel- bis langfristig¹³⁴² orientierter) reformkonformer¹³⁴³ Weg als auch eine tradierte¹³⁴⁴ Herangehensweise, die losgelöst vom (realisierten) Reforminstrumentenset ist („Downsizing“¹³⁴⁵), möglich (vgl. dazu Koch 1998: 451; Beyer 2000: 47 f.). Sollten Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform perspektivisch miteinander verbunden werden, können externe Faktoren¹³⁴⁶ ein (frühzeitiges) Verlassen des Reformweges erzwingen. Dadurch sind einerseits der Reformschritt und somit die Erreichung anderer Reformziele gefährdet¹³⁴⁷. Andererseits ist der Beitrag der Verwaltungsreform zur Haushaltssanierung nicht beurteilbar (vgl. auch Bogumil/Kuhlmann 2006: 358 f.). Vor dem Hintergrund des mittlerweile vielerorts lange zurückliegenden Reformstarts ist davon auszugehen, dass die Verbindung von Verwaltungsreform und

¹³⁴¹ Obgleich die Bezeichnung als reformpolitisches Leitbild zu verstehen ist (vgl. Kap. 4.12.1) und die Unterschiede zum privatwirtschaftlichen Verständnis betont wurden (vgl. Banner 1997a: 127; ders. 1998: 35 f.; KGSt 1993: 14), sah sie sich heftiger Kritik ausgesetzt (vgl. u. a. Reichard 1994: 34 f. m. H. a. Laux 1993; Dieckmann 2000: 29). In der Folge wurde der Slogan „von der Ordnungs- zur Dienstleistungs- und Bürgergemeinde“ nachgeschoben (vgl. Wollmann 2001: 20 f.), der das Ineinandergreifen von Dienstleistungs-, Ordnungs- und Bürgerkommune verdeutlicht (vgl. Banner 2001b: 28).

¹³⁴² Vgl. Kap. 2.4.3

¹³⁴³ Während Clasen u. a. (1996: 75) einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren anführen, bis sich erste haushaltswirksame Einsparungen infolge der Verwaltungsreform einstellen, fällt das Urteil bei Betrachtung der Reforminvestitionen (vgl. FN 1339) womöglich kritischer aus: Es „[...] lässt sich [...] kaum von eindeutigen Einsparerfolgen [...] sprechen“ (Bogumil u. a. 2007: 89; siehe dazu auch Kuhlmann 2006a: 151). Siehe auch FN 111

¹³⁴⁴ Typisch sind lineare Kürzungen, die einerseits leichter zu realisieren sind, andererseits v. a. mit den der Inputorientierung verbundenen Nachteilen behaftet sind (vgl. Kap. 4.2.1.2).

¹³⁴⁵ Auslagerungen sind sowohl in der bürokratischen als auch in der modernisierten Verwaltung ein Instrument zur Lösung des Finanzproblems. In letztgenannter ist die Auslagerungsentscheidung jedoch u. U. fundierter und in ein Gesamtkonzept integriert (vgl. Kap. 4.15.2). Insofern ist die Einordnung des HBS-Befundes, Auslagerungen tragen am ehesten zur Lösung des Finanzproblems bei (vgl. Bogumil u. a. 2007: 75), nicht eindeutig.

¹³⁴⁶ Vgl. Kap. 2.1.3, 2.3.2

¹³⁴⁷ Vgl. Kap. 3.3.2.3, 3.3.2.4, 4.2.1.2, 5.4.4.1.1, 8.1.1

Haushaltskonsolidierung kaum gelungen ist (vgl. u. a. Fiedler 2005: 484; Harms 2003: 157; Bogumil u. a. 2007: 132; Holtkamp 2010: 178). In der Vergangenheit zu beobachtende ideenlose Sparanstrengungen¹³⁴⁸ dominieren wohl (zwangsläufig).

8.1.4 Auswertung

8.1.4.1 Darstellung des Datenmaterials

Reformzielerreichung (Frage 3.6_2)

Die Reformzielerreichung wird den Prioritäten¹³⁴⁹ z. T. nicht gerecht und fällt sehr ernüchternd aus. Mit Ausnahme der Steigerung der Kundenorientierung stimmt jeweils eine Mehrheit der Reformzielerreichung nicht (voll) zu (vgl. Abb. 8-1). Die Verbesserung des Verwaltungsimages (45,6%) erfährt den zweitstärksten Zuspruch. Die als prioritär eingestufte Lösung des Haushaltsproblems wird nicht vollends umgesetzt (31,8% wählen „Trifft (gar) nicht zu“). Die Steigerung von Effektivität und Effizienz sowie der Leistungsfähigkeit bewegen sich auf einem mittleren Niveau (jeweils gut ein Drittel Zustimmung). Völlig unbefriedigend ist die Erreichung der als nachrangig eingestufenen Reformziele „Verbesserung der Steuerung und Kontrolle“, „Veränderung der Verwaltungskultur“ und „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ („Trifft (voll) zu“ je < 25%).

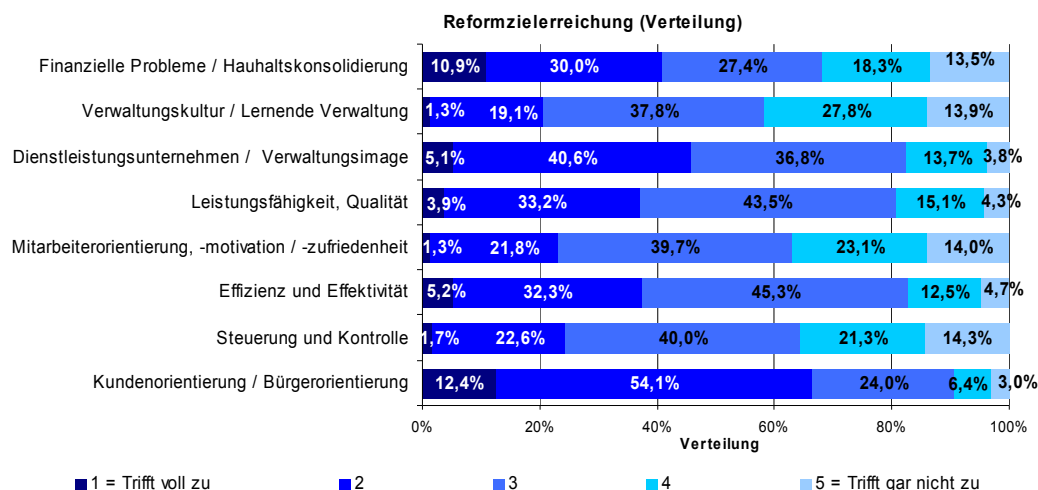


Abb. 8-1: Reformzielerreichung

Die Reformakteure¹³⁵⁰ bewerten die Reformzielerreichung sehr unterschiedlich; die Akteursvariable steht mit der Bewertung in einer starken statistisch(en) (signifikanten) Beziehung. Unisono stimmen alle Reformakteure der Steigerung der Kundenorientierung am stärksten zu. Bürgermeister und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion beurteilen die Umsetzung aller Ziele am besten, Minderheitsfraktionschefs und Personalratsvorsitzende am kritischsten. Die beiden letztgenannten Akteure identifizieren eine unzulängliche Erreichung v. a. der von ihnen als nicht prioritär eingestufenen

¹³⁴⁸ 78% der Bürgermeister/Landräte und 60% der Personalratsvorsitzenden bestätigen Einsparungen im Zuge der Verwaltungsreform (vgl. Bogumil u. a. 2007: 47).

¹³⁴⁹ Vgl. Kap. 3.3.2.1

¹³⁵⁰ In der HBS-Studie beeinflussen längere Amtszeiten der Verwaltungsführung die Modernisierungsergebnisse negativ (vgl. Bogumil u. a. 2007: 106). Diesen Trend spiegeln die vorliegenden Daten nicht wider. Wird der Amtsantritt aller Reformakteure (allgemein und Vorsitz) zugrunde gelegt, sind die Korrelation mit dem Reformzielerreichungsindex und der Bewertung der Reform stets nicht signifikant. Lediglich die Amtszeit des Bürgermeisters (0,273 / 0,326*) korreliert positiv mit den beiden letztgenannten Variablen (vgl. Anhang#Amtszeit). Darüber hinaus unterscheiden sich die Mittelwerte des „Reformzielerreichungsindex“ nicht (signifikant) vor dem Hintergrund der Amtsübernahme vor oder nach Reformbeginn.

Reformziele. Während Vorsitzende der Minderheitsfraktion - sie heben sich diesbezüglich erheblich von ihren politischen Pendants ab - die Verfehlung der „Verbesserung der politischen Steuerung/Kontrolle“ monieren, sehen Personalratsvorsitzende die Realisierung der „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ sehr skeptisch. Reformbeauftragte nehmen eine Mittelposition ein (vgl. Tab. 8-1).

Reformzielerreichung	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Kundenorientierung / Bürgerorientierung	233	2,33	0,316	1,95	2,17	2,57	2,55	2,27	0,035	2,31	2,27	2,42	2,39	2,23	0,264**	2,27	3,05
Steuerung und Kontrolle	230	3,24	0,382**	2,76	2,81	3,58	3,53	3,25	0,040	3,16	3,32	3,29	3,35	3,08	0,152	3,19	3,74
Effizienz und Effektivität	232	2,79	0,372**	2,47	2,61	3,04	3,11	2,55	-0,078	2,86	2,87	2,67	2,84	2,46	0,166	2,76	3,15
Mitarbeiterorientierung, -motivation / -zufriedenheit	229	3,27	0,438**	2,84	2,69	3,36	3,89	3,14	-0,064	3,34	3,30	3,15	3,32	3,00	0,179	3,22	3,78
Leistungsfähigkeit, Qualität	232	2,83	0,446**	2,37	2,47	3,02	3,19	2,78	-0,022	2,83	2,87	2,83	2,90	2,62	0,132	2,79	3,21
Dienstleistungsunternehmen / Verwaltungsimago	234	2,71	0,340*	2,47	2,44	2,98	2,94	2,53	-0,061	2,73	2,76	2,73	2,68	2,31	0,239**	2,64	3,40
Verwaltungskultur / Lernende Verwaltung	230	3,34	0,431**	2,78	2,83	3,49	3,74	3,49	-0,005	3,34	3,35	3,38	3,32	3,25	0,092	3,32	3,58
Finanzielle Probleme / Haushaltskonsolidierung	230	2,93	0,316	2,53	2,89	3,24	3,16	2,71	-0,016	2,95	2,92	2,96	3,00	2,67	0,153	2,92	3,05
Reformzielerreichungsindex	235	2,93	0,410**	2,52	2,58	3,16	3,28	2,84	-0,026	2,92	2,99	2,93	2,98	2,70	0,198**	2,88	3,41

Tab. 8-1: Reformzielerreichung

Die Stadtgröße korreliert nicht mit der Bewertung der Reformzielerreichung; die Reihenfolgen in der Reformzielerreichung sind nahezu gleich. Dagegen stellen sich OW-Unterschiede dar: Entsprechen sich die Rankings der Reformzielerreichung (Ausnahme: Lösung der Finanzprobleme), schätzen ostdeutsche Akteure die Realisierung aller Reformziele kritischer ein (Reformzielerreichungsindex: 2,88 vs. 3,41**; 0,198**). Das gilt zuvorderst für die „Steigerung der Kundenorientierung“¹³⁵¹ (2,27 vs. 3,05**; 0,264**) und das „Auftreten als Dienstleistungsunternehmen“ (2,64 vs. 3,40**; 0,239**).

Erreichung der prioritären Reformziele

Die Reformziele, denen zum Befragungszeitpunkt die höchste Priorität beigemessen wird, weisen einen unwesentlich geringeren Erreichungsgrad auf als die anfänglich vorrangigen Reformziele (vgl. Tab. 8-2). Eine vermeintlich intensivere Verfolgung und eine längere Wirkungszeit¹³⁵² zugunsten letztgenannter machen sich also nicht bemerkbar.

Erreichung der prioritären Reformziele	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Beginn	220	2,65	0,359**	2,25	2,33	2,98	3,03	2,42	0,049	2,56	2,64	2,88	2,62	2,40	0,090	2,63	2,83
Befragungszeitpunkt	210	2,78	0,391**	2,34	2,59	3,15	3,23	2,38	-0,007	2,83	2,61	2,75	3,00	2,55	0,157	2,74	3,21

Tab. 8-2: Erreichung der prioritären Reformziele

Die Akteursvariable steht zu beiden Zeitpunkten in einer statistisch signifikanten Beziehung mit den Wertungen (0,359** / 0,391**): Vorsitzende des Personalrates und der Minderheitsfraktion beurteilen die Zielerreichung schlechter als andere Akteure.

Die Stadtgröße korreliert nicht mit der Reformzielerreichung. Ostdeutsche Teilnehmer geben stets kritischer Wertungen ab. V. a. die Realisierung des zum Befragungszeitpunkt vorrangigen Reformziels - zumeist die Lösung des Finanzproblems - identifizieren sie als nicht angemessen.

¹³⁵¹ Damit bestätigen sich die Ergebnisse der HBS-Studie, wonach sich im Bereich der Kundenorientierung im Osten weniger tut als im Westen (vgl. Bogumil u. a. 2007: 310).

¹³⁵² Vgl. Kap. 8.1.2

8.1.4.2 Reformmanagement

Das Reformmanagement ist ein zentraler Erfolgsfaktor der Verwaltungsreform. Es unterstützt die Instrumenteneinführung, -gestaltung und -anwendung (vgl. Kap. 5), den Kulturwandel (vgl. Kap. 6.2.2, 6.3.4) sowie die Identifikation mit der Reform (vgl. Kap. 5.6.2.2.1). Insofern sind unmittelbare Einflüsse auf die Reformzielerreichung zu erwarten (Nr. 12 - 2).

Qualifizierung (vgl. Anhang#Qualifizierung_RZE)

- Qualifizierung im Allgemeinen

Die Qualifizierung ist für die Reform von größter Bedeutung: Sie ermöglicht zum einen die Implementierung neuer Verfahren sowie zu anderen ihre systemgerechte Anwendung (vgl. Kap. 5.1.2). Die Erreichung aller Reformziele wird besser bewertet, wenn Qualifizierungsangebote sowohl für Ratsmitglieder (Reformzielerreichungsindex: 2,77 vs. 3,24*) als auch für Mitarbeiter (2,95 vs. 3,55**) bestätigt werden.

Teilnehmer, die die Qualifizierung der Mitarbeiter¹³⁵³ anführen, beurteilen die Verbesserung von Steuerung und Kontrolle (3,32 vs. 3,86*), die Steigerung von Effektivität und Effizienz (2,67 vs. 3,60**), die Steigerung der Mitarbeiterorientierung (3,36 vs. 4,29**) sowie die Verbesserung von Leistungsfähigkeit und Qualität (2,81 vs. 2,67**) signifikant besser. Fraktionsführer, die die Qualifizierung für Ratsmitglieder bejahen, geben eine durchschnittlich bessere Reformzielerreichung wieder. Allerdings sind die Mittelwertdifferenzen nur bzgl. der Verbesserung von Leistungsfähigkeit und Qualität (2,60 vs. 3,11*) und des Verwaltungsimagen (2,53 vs. 3,15*) signifikant.

- Qualifizierungsarten

Werden die gängigen¹³⁵⁴ Qualifizierungsmaßnahmen angeführt, ist die Erreichung der Reformziele zumeist durchschnittlich besser. Die Mittelwertdifferenzen sind nur in Ausnahmefällen signifikant. Die „optimale“ Qualifizierungsart ist nicht erkennbar. Traineeprogramme begünstigen die Verbesserung des Verwaltungsimagen (2,13 vs. 2,78**) und die Steigerung der Mitarbeiterorientierung (2,94 vs. 3,47*). Andere „moderne“ und erfolversprechende Varianten wie Job Rotation oder Job Enlargement (vgl. Kap. 5.1.2.2) zeigen nicht den erhofften Erfolg.

- Qualifizierungsgestaltung

Da Qualifizierungsmaßnahmen einer gewissen Wirkzeit bedürfen, ist der Zeitpunkt der Qualifizierung entscheidend. Frühzeitige Mitarbeiterqualifizierungen zeigen jedoch nicht den erwarteten Effekt. Mit Ausnahme der Steigerung von Effektivität und Effizienz (0,330*) gilt das auch für den Qualifizierungszeitpunkt der Ratsmitglieder. Darüber hinaus zählt sich ein breiter Qualifizierungsansatz nicht unmittelbar¹³⁵⁵ für die Reformzielerreichung aus. Eine breite Mitarbeiterqualifizierung befördert direkt lediglich den Kulturwandel (-0,244*).

Das heißt aber nicht, dass sich eine hohe Qualifizierungsintensität nicht bezahltbar macht.

- Je intensiver verschiedene Personengruppen qualifiziert werden, desto höher ist die Reformzielerreichung (0,235*). Dies trifft in der Einzelbetrachtung auf die Verbesserung von Steuerung und Kontrolle (0,222*) und die Lösung des Haushaltsproblems (0,270*) zu. Entscheiden-

¹³⁵³ Sind die Mittelwertdifferenzen hinsichtlich der Erreichung des Reformziels „Kulturwandel“ nicht signifikant, macht sich der Einfluss der Qualifizierung bei Betrachtung der einzelnen Kulturitems eher bemerkbar (vgl. Kap. 6.3.4).

¹³⁵⁴ Vgl. dazu Kap. 5.1.2.5.1

¹³⁵⁵ Mittelbare Wirkungen zeigen sich u. a. über die Mitarbeiterbeteiligung (vgl. Kap. 5.3.4.6) und die Vermeidung von Widerständen (vgl. Kap. 5.4.4.2.2).

der ist allerdings, den Qualifizierungsbedarf gering zu halten. Er korreliert mit der Erreichung aller Reformziele außer der Lösung des Finanzproblems signifikant (Index: -0,494**).

- Im Hinblick auf Qualifizierungsintensität und -bedarf nach Themen zeigt sich ein ähnliches Bild: Eine hohe Qualifizierungsintensität unterstützt aus Sicht der Personalratsvorsitzenden und Reformbeauftragten die Reformzielerreichung im Allgemeinen (Index: mit Verwaltungsthemen 0,215* / ohne Verwaltungsthemen: 0,246*) und - überraschend - die Lösung des Finanzproblems (0,312** / 0,290**) im Speziellen. Ein geringer Qualifizierungsbedarf (Index) wirkt sich positiv auf die Reformzielerreichung (Index: -0,273** / -0,280**) aus. V. a. die „weichen“ Reformziele wie die Steigerung der Kundenorientierung (-0,306**), der Mitarbeiterorientierung (-0,253*), der Leistungsfähigkeit (-0,235*) sowie die Verbesserung des Verwaltungsbildes (-0,222*) profitieren.

Partizipation (vgl. Anhang#RZE_Korrelation)

Besondere Bedeutung kommen im Reformmanagement Beteiligungs- und Kommunikationsprozessen zu (vgl. Kap. 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3), wie auch das gewonnene Datenmaterial untermauert. Zunächst fällt die Reformzielerreichung deutlich höher aus, wenn die Kriterien der Reformzieldefinition beachtet werden (Reformzielerreichungsindex: 0,664**). Alle Items des Phasenmodells¹³⁵⁶ sowie alle Kommunikationsitems (Reformzielerreichungsindex: 0,612**) korrelieren mit der Reformzielerreichung signifikant positiv. Besonders stark korrelieren die Phasenitems mit der Steigerung der Mitarbeiterorientierung (Aktivindex: 0,509** / Passivindex: 0,462**) und der Realisierung des Kulturwandels (0,527** / 0,440**).

U. a. aus den dargelegten Variablen leitet sich die Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung¹³⁵⁷ (vgl. Kap. 5.3.4.6) und die Berücksichtigung der Interessen der Politik ab (vgl. Kap. 5.3.6.4), die ihrerseits essenziell für den Reformersfolg sind. Die Erreichung aller Reformziele fällt umso höher aus, je besser die Mitarbeiterbeteiligung (0,451**) bewertet und Politikinteressen (0,418**) beachtet werden. Die vernachlässigten und minder realisierten Reformziele „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ (0,459** / 0,398**) und „Kulturwandel“ (0,382** / 0,487**) profitieren in besonderer Weise. Insofern zeigt sich deutlich die immense Bedeutung der (Mitarbeiter-)Partizipation für die Erreichung übergreifender Reformziele (vgl. Kap. 8.1.1, 8.1.4.4).

Schließlich sind unzureichende Partizipation, mangelhafte Mitarbeiterbeteiligung sowie missachtete Politikinteressen zentrale Ursachen für Widerstände, die den Reformersfolg gefährden (vgl. Kap. 5.4.4.1). Die Widerstandsvermeidung unterstützt den Reformersfolg; ein geringes Widerstandsniveau unterstützt die Erreichung aller Reformziele (Index: 0,347**). Abermals korrelieren die vernachlässigten, aber übergreifenden Reformziele „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ und „Kulturwandel“ am stärksten. Zielführend sind ferner die erfolgreiche Begegnung von Widerständen (0,314**)

¹³⁵⁶ In der nach Reformakteuren separierten Darstellung sind die statistischen Beziehungen weitaus schwächer. Während die Reformzielerreichung mit der Beteiligung der Minderheitsfraktion in nahezu jeder Phase korreliert, sind die Korrelationen unter den Mehrheitsfraktionen sehr schwach. Gleiches trifft auf Bürgermeister zu, die qua Amt stark in den Reformprozess eingebunden sind.

Je stärker Mitarbeiter aktiv mitwirken, desto stärker ist die Zustimmung für eine gesteigerte Kunden- (0,446**) und Mitarbeiterorientierung (0,486**) sowie Leistungsfähigkeit (0,426**), ein besseres Verwaltungsbild (0,383**) und den Kulturwandel (0,368**). Eine intensive passive Beteiligung fördert die Mitarbeiterorientierung (0,346*) und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit (0,284*). Die Lösung des Finanzproblems korreliert nur schwach mit der Mitarbeiterbeteiligung. Eine frühe Mitarbeiterbeteiligung hat keinen positiven Effekt auf die Reformzielerreichung.

¹³⁵⁷ Eine intensive Mitarbeiterbeteiligung in der Themenbetrachtung (vgl. Kap. 5.3.4.3) korreliert signifikant positiv mit der Erreichung aller Reformziele (Index: 0,531**). Ähnliches gilt für die Gütekriterien der Mitarbeiterbeteiligung (vgl. Kap. 5.3.4.1), die mit der Erreichung der meisten Reformziele (Ausnahmen: Kundenorientierung und Leistungsfähigkeit) signifikant positiv korrelieren. V. a. die Steigerung der Mitarbeiterorientierung profitiert hiervon (0,466**).

und die Vermeidung neuer Widerstände (Ausnahme: Verwaltungsimagen) infolge unangepasster Reaktionen (Index: -0,258*).

Die Vermeidung von Reformfehlern¹³⁵⁸ (vgl. Kap. 5.8) begünstigt die Reformzielerreichung (Index: -0,511**).

Commitment (Nr. 12 - 10)

Zwischen Reformcommitment und -zielerreichung besteht voraussichtlich eine Wechselbeziehung (vgl. Kap. 5.6).

- Das Commitment der Teilnehmer und das allgemeine Commitment zum Befragungszeitpunkt korrelieren mit der Reformzielerreichung signifikant positiv (0,461** / 0,475**). Das gilt primär für das vernachlässigte Reformziel „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ (0,512** / 0,500**). Folglich hat zum einen die Reformzielerreichung einen positiven Effekt auf die Identifikation mit der Reform, zum anderen unterstützt die Reformidentifikation den Reformerfolg.
- Deshalb erstaunt es nicht, dass ein (stark) nachlassendes Commitment mit einer schwächeren Reformzielerreichung einhergeht (-0,329** / -0,199**). Das trifft auf die Erreichung aller Reformziele mit Ausnahme der Lösung der Finanzprobleme bzgl. des eigenen Commitments zu. Die Veränderung des allgemeinen Commitments, die kaum durch partizipative Elemente beeinflusst ist (vgl. Kap. 5.6.2.2.1.2), korreliert dagegen nur mit den Zielen signifikant, deren Erreichung insgesamt schwach ausfällt: Verbesserung von Steuerung und Kontrolle (-0,273**), Steigerung der Mitarbeiterorientierung (-0,323*) sowie Kulturwandel (-0,252**). Insofern kann geschlussfolgert werden, dass eher die Vernachlässigung dieser Reformziele dem Reformcommitment schadet, als Identifikationsveränderungen die Reformzielerreichung beeinflussen.

8.1.4.3 Einfluss der Organisationskultur

Von elementarer Erfolgsbedeutung ist die Organisationskultur¹³⁵⁹ (Nr. 12 - 8) bzw. ein einzuleitender Kulturwandel (vgl. Kap. 5.8.1, 6).

- Eine moderne Organisationskultur (ausgeprägte neue Werte) ist zu Reformbeginn eher selten. Insofern verwundert es nicht, dass eine positive Entwicklung der neuen Werte die Erreichung aller Reformziele unterstützt (Index: -0,337**). Ähnliches trifft auf die Aufwertung traditioneller Werte zu. Ferner begünstigt ein intensiver Misstrauensabbau¹³⁶⁰ die Reformzielerreichung (-0,306**).
- Die Reformzielerreichung korreliert mit den traditionellen (Index: 0,371**) und neuen Werten (0,664**) zum Befragungszeitpunkt signifikant positiv. Folglich stehen traditionelle Werte dem Reformerfolg keineswegs entgegen. Dagegen schadet Misstrauen der Erreichung aller Reformziele massiv (Index: -0,506**).

Erreichung des Reformziels „Kulturwandel“

Die Realisierung des Reformziels „Kulturwandel“ profitiert von einer modernen Organisationskultur zum Befragungszeitpunkt: Alle neuen Werte (Index: 0,556**) und Misstrauen (-0,534**) korrelieren

¹³⁵⁸ Alle Reformfehler außer der Lösung des Finanzproblems (Ausnahmen: Instrumente, Reformziele, Projektmanagement, Reformbürokratie und -ausstattung) korrelieren mit der Reformzielerreichung signifikant negativ. Als vermeintlich schwerwiegende Fehler stellen sich die Missachtung der Verwaltungskultur (Reformzielerreichungsindex: -0,427**), eine unzureichende Partizipation (-0,408**) und falsche bzw. enttäuschte Erwartungen (-0,392**) dar.

¹³⁵⁹ Vgl. Anhang#RZE_Orgakult

¹³⁶⁰ Insbesondere die Steigerung der Mitarbeiterorientierung profitiert vom Misstrauensabbau (-0,413**). Die Verbesserung des Verwaltungsimagen korreliert als einziges Reformziel nicht signifikant mit der Veränderung des Misstrauens. U. U. wird die Außendarstellung der Verwaltung unabhängig von ihrem „Innenleben“ bewertet.

entsprechend mit der Reformzielerreichung. Aufseiten der traditionellen Werte ragt die Gemeinwohlorientierung heraus (0,381**).

Die Aufwertung neuer Merkmale (Index: -0,208**) fördert die Reformzielerreichung. Mit Ausnahme von „Kunden-/Bürgerorientierung“ und „Wirtschaftlichkeit/Kostenorientierung“, die mehr oder weniger unabhängig von konkreten Reformhandlungen aufgewertet und wahrgenommen werden, korreliert die Entwicklung aller Items entsprechend signifikant mit der Reformzielerreichung. Ebenso gehen eine Zunahme an Gemeinwohlorientierung (-0,281**) und der Misstrauensabbau mit der Realisierung des Reformziels „Kulturwandel“ einher (-0,357**). Der Übergang zu einer modernen, vertrauensgeprägten Verwaltungskultur ist also ein wichtiger Dominostein zum Reformersfolg.

8.1.4.4 Weitere Befunde

Zeit (vgl. Anhang#RZE_Korrelation) (Nr. 12 - 6)

Die Zeitvariablen beeinflussen wider Erwarten nicht die Reformzielerreichung. Das gilt für das anfängliche und zum Befragungszeitpunkt prioritäre Reformziel gleichermaßen. Lediglich die Realisierung des Kulturwandels korreliert (schwach) signifikant mit der Reformdauer (0,142*). Hierbei verwundert jedoch vor dem Hintergrund skizzierter Annahmen (vgl. dazu Kap. 6.2), dass eine kurze Reformdauer die Zielerreichung positiv prägt. Damit bestätigt sich die an anderer Stelle festgestellte Einflussrichtung (vgl. Kap. 6.3.2). Nicht auszuschließen ist, dass sich positive und negative Effekte einer längeren Reformdauer neutralisieren. Positive Wahrnehmungen einer kürzeren Reformdauer bzw. einer jüngeren Reform werden stärker transportiert. Die anfängliche Reformeuphorie dominiert. Überdies ist zu bedenken, dass die Zeitvariablen in keiner Beziehung¹³⁶¹ mit den Maßnahmen erfolgreicher Reformarbeit stehen.

Reformtempo (vgl. Anhang#Reformtempo_Reformstand_Out) (Nr. 12 - 6)

Das Reformtempo ist eine wichtige Größe im Reformprozesses (vgl. Kap. 5.7). Auf Basis des gewonnen Datenmaterials begünstigt ein höheres (Ausnahme: Lösung des Finanzproblems) bzw. gesteigertes Reformtempo die Erreichung aller Reformziele signifikant (Index: 0,203** / 0,429**). Insofern deutet sich an, dass schnelle Reformen zwar u. U. bessere Ergebnisse, aber nicht zu einer Lösung des Finanzproblems (stark von Extern bedingt) führen.

Gleichwohl ist von einem zu schnellen Voranschreiten der Reform abzuraten, denn die Reformzielerreichung wird bei einem angemessenen Reformtempo (Antwortoption 3) signifikant¹³⁶² besser eingeschätzt (2,79 vs. 3,01*). Es gilt also, die Reformträger gemeinschaftlich mitzunehmen, für die Reformidee zu gewinnen und an sie zu binden. Teilnehmer, die ein zu geringes Reformtempo anmerken, geben eine signifikant¹³⁶³ schwächere Erreichung aller Reformziele wieder (3,17 vs. 2,81*). Daraus leitet sich ab, dass ein zu schwaches Reformtempo, das mit einem weniger partizipativen Reformmanagement einher geht (vgl. Kap. 5.7.2.2), dem Reformersfolg eher schadet als ein zu hohes.

Reformstand (vgl. Anhang#Reformtempo_Reformstand_Out) (Nr. 12 - 6 / 9)

Im Falle eines Reformabbruchs¹³⁶⁴ ist die Reformzielerreichung (Index: 2,89 vs. 3,43**) mit Ausnahme der Steigerung der Kundenorientierung schlechter. Insofern bestätigt sich die scheinbar „automatische Optimierung“ der Kundenorientierung (vgl. Kap. 8.1.3). Dagegen gelingen die Ver-

¹³⁶¹ Vgl. FN 268

¹³⁶² Ausnahmen: „Kulturwandel“, „Verbesserung der politischen Steuerung/Kontrolle“, „Lösung des Finanzproblems“

¹³⁶³ Ausnahme: „Lösung des Finanzproblems“

¹³⁶⁴ Vgl. FN 273

besserung von Steuerung und Kontrolle (3,16 vs. 4,17**), die Steigerung von Effektivität und Effizienz (2,75 vs. 3,33**), die Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ (3,22 vs. 3,83*) und die Lösung des Finanzproblems (2,87 vs. 3,75*) ohne Reformabbruch signifikant besser. Insbesondere der Befund zur Lösung des Haushaltsproblems überrascht: Einerseits stehen ein partizipatives Reformmanagement, das die mentale Bindung an die Reform steigert bzw. erhält, und die Vermeidung eines Reformabbruchs in einer engen Beziehung, andererseits ist die Haushaltssanierung unabhängig von einer partizipationsorientierter Herangehensweise.

Werden die Reformverwaltungen gegenübergestellt, die die Reform bereits erfolgreich abschlossen, und die, die sich noch im Reformprozess befinden, ist die Zielerreichung durchschnittlich im erstgenannten Fall besser. Die Verbesserung von Steuerung und Kontrolle (2,84 vs. 3,23*), die Steigerung von Effektivität und Effizienz (2,51 vs. 2,81*) und die - scheinbar von konkreten Reformhandlungen unabhängige - Steigerung der Kundenorientierung (2,05 vs. 2,39*) werden im Falle eines erfolgreichen Reformabschlusses signifikant besser eingestuft. Positive Wirkungen eines dauerhaften Reformprozesses sind also nicht erkennbar.

Veränderungen in den Beziehungen zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung(sführung) sowie innerhalb der Vertretungskörperschaft (vgl. Anhang#RZE_Korrelation) (Nr. 12 - 4)

Positive Beziehung zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft, innerhalb der Vertretungskörperschaft, zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung sowie innerhalb der Verwaltungsführung unterstützen die Reformzielerreichung:

- Je besser die sog. Positivitems bzw. je schwächer die sog. Negativitems im Verhältnis von Verwaltung und Vertretungskörperschaft¹³⁶⁵ zum Befragungszeitpunkt bewertet werden, desto höher ist die Reformzielerreichung (0,579** / -0,535**). Die Erreichung aller Reformziele¹³⁶⁶ korreliert mit den Indexen signifikant. Sind Einzeleingriffe in vielfacher Weise ursächlich für Defizite der Verwaltungsarbeit (vgl. Kap. 3.1.1), korrelieren sie als einziges Item des Negativindex nicht signifikant mit dem Reformzielerreichungsindex (vgl. dazu auch Kap. 7.2.3.2). Aus Sicht der Fraktionsvorsitzenden sind sie also nicht per se dem Reform Erfolg im Allgemeinen und der Optimierung der politischen Steuerung im Speziellen abträglich, obschon sie der Steigerung der Mitarbeiterorientierung (-0,267*) und dem Kulturwandel (-0,359**) schaden. Resultierend aus kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben werden Einzeleingriffe also wohl eher als Notwendigkeit, denn als Unzulänglichkeit von den politischen Vertretern wahrgenommen. Entscheidend ist vielmehr das Informationsniveau der Vertretungskörperschaft, das Einzeleingriffe nicht verhindert (vgl. Kap. 7.2.3.2.1). Es korreliert mit der Erreichung aller Reformzielerreichung stark und signifikant positiv: Fühlen sich also Ratsvertreter von der Verwaltung hinreichend informiert, wird die Reformzielerreichung besser bewertet (vgl. Tab. 8-3).

¹³⁶⁵ Vgl. Kap. 7.2.2

¹³⁶⁶ Steigerung der Kundenorientierung (Positivindex: 0,324** / Negativindex: -0,368**), Verbesserung von Steuerung und Kontrolle (0,578** / -0,386**), Steigerung von Effektivität und Effizienz (0,397** / -0,362**), Steigerung von Leistungsfähigkeit und Qualität (0,499** / -0,390**), Steigerung der Mitarbeiterorientierung (0,587** / -0,515**), Verbesserung des Images (0,347** / -0,241*), Kulturwandel (0,675** / -0,636**), Lösung des Finanzproblems (0,302* / -0,354**)

Veränderungen in der Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung sowie innerhalb der Vertretungskörperschaft - Reformzielerreichung	Steigerung der Kundenorientierung	Verbesserung von Steuerung / Kontrolle	Steigerung von Effektivität / Effizienz	Steigerung der Mitarbeiterorientierung	Leistungs- / Qualitätssteigerung	Imageverbesserung	Kulturwandel	Lösung des Finanzproblems	Reformzielerreichungsindex
Vertretungskörperschaft - Verwaltung: Positivindex zum Befragungszeitpunkt	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Vertretungskörperschaft - Verwaltung: Negativindex zum Befragungszeitpunkt	+	+	+	+	+	-	+	+	+
Vertretungskörperschaft - Verwaltung: Positivindex Veränderung	+	-	+	-	+	+	+	-	+
Vertretungskörperschaft - Verwaltung: Negativindex Veränderung	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Innerhalb der Vertretungskörperschaft	- / -	+	- / +	+	- / +	+	- / +	+	- / +
Vertretungskörperschaft - Verwaltungsführung	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Innerhalb der Verwaltungsführung	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Legende + signifikanter Zusammenhang +- deutlicher Zusammenhang, knappe Überschreitung des Signifikanzniveaus			+- / + mehrere Items mit statistisch signifikantem Zusammenhang, Index korreliert signifikant - / + Mehrzahl der Items nicht mit statistisch signifikantem Zusammenhang, Index korreliert signifikant - / - Weder mehrere Items noch der Index korrelieren signifikant						

Tab. 8-3: Reformzielerreichung und die Beziehungen auf politischer Ebene

Das gilt grundsätzlich für die Aufwertung der Positivitems (Index: -0,390**) und eine nachlassende Ämterpatronage (-0,279*), die signifikant die Reformzielerreichung¹³⁶⁷ unterstützen. Insbesondere die vernachlässigten Reformziele wie die Verbesserung von Steuerung und Kontrolle, die Steigerung der Mitarbeiterorientierung und der Kulturwandel profitieren von einer Zunahme der Positivitems; sie korrelieren stets signifikant negativ. Ferner begünstigt der Abbau an Ämterpatronage die Umsetzung der beiden letztgenannten Reformziele (0,358** / 0,368**). Die Entwicklung von Einzeleingriffen tangiert aufgrund o. g. Gründe die Reformzielerreichung wider Erwarten nicht.

- Des Weiteren ermöglichen Veränderungen innerhalb der Vertretungskörperschaft eine signifikant bessere Erreichung der meisten¹³⁶⁸ Reformziele (Index: 0,473**). Das gilt zuvorderst für den Kulturwandel, der mit allen Items zur Charakterisierung der Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft signifikant korreliert. Überdies profitieren die Verbesserung von Steuerung und Kontrolle (Index: 0,507**) sowie die Steigerung von Effektivität und Effizienz (Index: 0,438**), die jeweils nur mit der qualifikatorischen Überforderung der Ratsmitglieder nicht signifikant korrelieren, spürbar. Unter den Charakterisierungitems stechen eine gesteigerte Strategieorientierung sowie ein optimiertes Verhältnis von Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis hervor, die mit der Erreichung nahezu aller Reformziele signifikant¹³⁶⁹ korrelieren (Reformzielerreichungsindex: 0,486** / 0,463**). Insofern ist die Optimierung der Arbeitsweise der Vertretungskörperschaft bzw. der Zusammenarbeit ihrer politischen Vereinigungen, die wohl angesichts des Parteienwettbewerbs nicht ausschließlich auf Reformhandlungen zurückgeführt werden kann, dem Reformerfolg zuträglich.
- Gleiches gilt für die Beziehungen der Verwaltungsführung: Eine positive Zusammenarbeit zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung (Vertrauen: 0,407** / Konsens:

¹³⁶⁷ Verbesserung von Steuerung und Kontrolle (Positivindex: -0,434** / Negativindex:0,098), Steigerung von Leistungsfähigkeit und Qualität (-0,305* / 0,123), Steigerung der Mitarbeiterorientierung (-0,479** / 0,328*), Kulturwandel (-0,508** / 0,215)

¹³⁶⁸ Ausnahmen: Steigerung der Kundenorientierung, Verbesserung des Verwaltungsimages

¹³⁶⁹ Ausnahmen: Steigerung der Kundenorientierung (beide), Verbesserung des Verwaltungsimages (Verhältnis von Arbeitsaufwand und Steuerungsergebnis)

0,444**) sowie innerhalb der Verwaltungsführung (Vertrauen: 0,491** / Strategieorientierung: 0,479**) unterstützt die Reformzielerreichung. Das gilt bis auf wenige Ausnahmen¹³⁷⁰ auch in der Einzelbetrachtung.

Wechselwirkungen (vgl. *Anhang#RZPrio_RZE*, *Anhang#RZPrio_Wechsel_RManagement*) (Nr. 12 - 12)

Die Zielerreichungsgrade korrelieren untereinander sehr stark und stets signifikant, was die Wechselwirkungen zwischen den Reformzielen unterstreicht. Die statistischen Beziehungen zwischen der Lösung des Finanzproblems und der Erreichung anderer Reformziele ist jeweils am schwächsten, was darauf zurückzuführen ist, dass zum einen die Finanzproblematik auch auf traditionellem Wege gelöst werden kann und zum anderen stark extern determiniert ist.

Da die Reformzielerreichungsgrade untereinander korrelieren, ist die herausragende Bedeutung der Steigerung der Mitarbeiterorientierung und des Kulturwandels nicht darstellbar.

Reformzielprioritäten (Nr. 12 - 1)

Die Reformzielprioritäten korrelieren stark mit der jeweiligen Reformzielerreichung, was zuvorderst für die vernachlässigten und kaum erreichten Reformziele „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ (0,570**) und „Kulturwandel“ (0,565**) gilt. Wird diesen Reformzielen besondere Beachtung geschenkt, ist - u. a. einer gezielteren Herangehensweise geschuldet - eine bessere Reformzielerreichung zu erwarten. Die Korrelationen der „Lösung des Finanzproblems“ (0,235**) sind am schwächsten, was abermals die Bedeutung externer Einflussgrößen unterstreicht. Die Reformzielerreichung ist besser, wenn die Reformzielprioritäten breit¹³⁷¹ gesetzt sind (Index: 0,587**); sie ist deutlich schlechter bei einem Reformzielprioritätsindex ≥ 2 (2,55 vs. 3,26**). Somit spiegeln sich die positiven Einflüsse vielfältiger Prioritäten, die ein erfolgsförderliches partizipatives Reformmanagement (vgl. Kap. 3.3.2.3, 8.1.4.2) und einen breiteren Reforminstrumenteneinsatz (vgl. Kap. 3.3.2.4, 8.1.4.5) zur Folge haben, wider.

In diesem Kontext ist die Bedeutung des prioritären Reformziels zu sehen. Teilnehmer, die weder zu Reformbeginn noch zum Zeitpunkt der Befragung die Lösung des Haushaltsproblems nennen, attestieren allen Reformzielen eine durchschnittlich bessere Erreichung (Index: 2,80 vs. 3,06*). Signifikant sind die Bewertungsdifferenzen nur aufseiten der vernachlässigten Reformziele „Verbesserung der politischen Steuerung und Kontrolle“ (2,95 vs. 3,58**), „Kulturwandel“ (3,11 vs. 3,55**) und „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ (3,03 vs. 3,45**). Überdies fallen die Bewertungen (signifikant¹³⁷²) besser aus, wenn eine Fokusverschiebung weg von der Haushaltskonsolidierung gelang (2,69 vs. 3,15**). Im Kontext der Prioritätenverschiebung hin zur Lösung des Finanzproblems sind die Bewertungsdifferenzen gering (3,13 vs. 2,99).

¹³⁷⁰ Die Steigerung der Kundenorientierung korreliert nicht signifikant mit einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsführung und Vertretungskörperschaft, die Steigerung der Mitarbeiterorientierung nicht mit einer strategieorientierten Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltungsführung.

¹³⁷¹ Vgl. Kap. 3.3.1

¹³⁷² Steigerung der Kundenorientierung (2,04 vs. 2,53*), Verbesserung von Steuerung/Kontrolle (3,04 vs. 3,59*), Steigerung der Mitarbeiterorientierung (3,09 vs. 3,54*), Kulturwandel (3,13 vs. 3,67*), Lösung des Finanzproblems (2,39 vs. 3,18**)

8.1.4.5 Effekte des Instrumenteneinsatzes

8.1.4.5.1 Ein zusammenfassender Überblick

Da Reformbausteine¹³⁷³ ineinandergreifen müssen, haben sie in der Einzelbetrachtung nur eine beschränkte Wirkkraft¹³⁷⁴. Allerdings gibt die Einzelbetrachtung Hinweise darauf, welche Reformelemente (Nr. 12 - 3) in besonderer Weise zur Reformzielerreichung beitragen¹³⁷⁵. Nichtsdestotrotz erscheint ein breites Instrumentenset zielführend: Implementierungs- und NSM-Index korrelieren signifikant mit der Erreichung aller Reformziele¹³⁷⁶. V. a. vernachlässigte Reformziele wie die Verbesserung von Steuerung und Kontrolle, die Steigerung der Mitarbeiterorientierung und der Kulturwandel¹³⁷⁷ profitieren scheinbar hiervon.

Bedingt zumeist¹³⁷⁸ die Instrumenteneinführung bereits eine (signifikant) bessere Reformzielerreichung, ist aufseiten des Leitbildes der Formulierungsprozess erfolgsentscheidend. Ähnliches gilt für die Reorganisation: Unter den Veränderungen an der Ablauf- und Aufbauorganisation stechen die Errichtung von Bürgerämtern und eine angemessene (Neu-)Besetzung von Führungspositionen hervor. Veränderungen im Haushaltswesen oder in der Haushaltsaufstellung beeinflussen die Reformzielerreichung nur vereinzelt; die (inputorientierte) Budgetierung kann reformschädlich sein. Veränderungen im Ausschusswesen gehen zumeist mit einer besseren Reformzielerreichung einher. V. a. die Verbesserung von Steuerung und Kontrolle ist hiervon positiv beeinflusst, obgleich einige vernachlässigte Veränderungen, die als zielförderlich eingestuft werden, keine Effekte haben. So ragt v. a. die Bildung eines Strategieausschusses positiv heraus; die personelle Verkleinerung von Ausschüssen wird kritisch gesehen.

Die Formulierung von (operativen und strategischen) Zielen, die Einführung von Zielvereinbarungen und die Dezentralisierung haben eine sehr starke Erfolgswirkung: Teilnehmer, die diese Maßnahmen bejahen, bewerten die Erreichung aller Reformziele mit Ausnahme der „Lösung des Finanzproblems“ (Ziele und Zielvereinbarungen) signifikant besser. Sind die meisten Zielformulierungskriterien - der Zielformulierungsindex korreliert mit der Erreichung aller Reformziele signifikant, eine herausragende Bedeutung haben partizipative Elemente (Dialog und Identifikation) - relevant für die Reformzielerreichung, erstaunt, dass die Berücksichtigung politischer Prioritäten nur mit der Steigerung von Effektivität und Effizienz signifikant korreliert. Überdies sind die Lösung des Finanzproblems und die Steigerung der Kundenorientierung weitgehend unabhängig von den Zielformulierungselementen. Die Gestaltung der Zielvereinbarungen beeinflusst vornehmlich die Verbesse-

¹³⁷³ Die Auswertungen befinden sich in Anhang#RZE_Instrumente_MW und Anhang#RZE_Korrelation.

¹³⁷⁴ Die vermeintliche Überblendung des Instrumenteneinsatzes durch die Organisationskultur ist zu vernachlässigen, weil die Instrumentenimplementierung i. d. R. mit einer moderneren Organisationskultur verbunden ist (vgl. Kap. 6.3.3).

¹³⁷⁵ Anhang 11-19 fasst die Erkenntnisse zum Instrumenteneinsatz zusammen.

¹³⁷⁶ Steigerung der Kundenorientierung (-0,155* / 0,238* / 2,00 vs. 2,41), Verbesserung von Steuerung und Kontrolle (-0,287** / 0,432** / 2,67 vs. 3,35**), Steigerung von Effektivität und Effizienz (-0,213** / 0,284** / 2,48 vs. 2,87), Steigerung der Mitarbeiterorientierung (-0,294** / 0,368** / 2,81 vs. 3,38*), Steigerung der Leistungsfähigkeit und Qualität (-0,288** / 0,337** / 2,43 vs. 2,88*), Verbesserung des Verwaltungsbildes (-0,208** / 0,247** / 2,33 vs. 2,78*), Kulturwandel (-0,247** / 0,348** / 2,76 vs. 3,47**), Lösung des Finanzproblems (-0,158* / 0,188* / 2,75 vs. 2,92)

¹³⁷⁷ Ein ganzheitlicher Reformansatz wirkt sich in der Betrachtung der Veränderung einzelner Kulturitems kaum positiv aus (vgl. Kap. 6.3.3.2).

¹³⁷⁸ Die Erreichung der Reformziele fällt durchschnittlich besser aus, wenn die Instrumentenimplementierung angeführt wird. Ausnahmen sind die Einführung eines Ratsinformationssystems, die Errichtung eines Zentralen Steuerungsdienstes, die Kürzung von Leitungspositionen im Zuge der Reorganisation sowie die Veränderung der Personalrekrutierung. Überdies haben Kennzahlensysteme und einzelne Bausteine der Internetstrategie per se keine positive Reformwirkung.

rung von Steuerung und Kontrolle, die Steigerung der Mitarbeiterorientierung und den Kulturwandel. Hierbei sind dialogorientierte Zielvereinbarungen von besonderer Bedeutung; sie korrelieren mit Ausnahme der Steigerung der Kundenorientierung stets mit der Reformzielerreichung signifikant. Ist die Reformzielerreichung umso besser, desto ausgebauter das Kontraktmanagement ist, hat die Einbindung bestimmter Kontraktpartner keinen herausragenden Effekt. Unter den dezentralisierten Kompetenzen erweist sich die Personalverantwortung als außerordentlich zielführend. Die Reformzielerreichung ist i. d. R. besser, wenn die Dezentralisierung von einem SU-Element begleitet wird. Die Bewertungsdifferenzen sind aber in keinem Fall signifikant.

Darüber hinaus sind leistungsstarke SU-Elemente bedeutend. Teilnehmer, die SU-Elemente (einzeln oder im Verbund) angeben, bewerten die Erreichung aller Reformziele überdurchschnittlich positiv. Werden alle Ziel- und SU-Elemente bejaht, ist die Erreichung aller Reformziele besser; die Unterschiede sind bzgl. der Verbesserung von Steuerung und Kontrolle, der Steigerung der Leistungsfähigkeit, des Kulturwandels signifikant. Mit Ausnahme der Verbesserung des Verwaltungsbildes und der Steigerung der Kundenorientierung sind positive SU-Erfahrungen für die Reformzielerreichung entscheidend.

Befragungen, Beschwerdemanagement und die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses bedingen i. d. R. eine durchschnittlich bessere Reformzielerreichung. Die Bewertungsdifferenzen sind jedoch nur vereinzelt und v.a. bei Reformzielen, die die Außenbeziehung der Verwaltung berühren, signifikant. Anders als die Intensivierung von Auslagerungen (Ausnahme: Bürgerengagement) und Wettbewerb bedingt die Aufgabenkritik zumeist eine signifikant bessere Reformzielerreichung.

Die tlw. umstrittenen Reforminstrumente wie KLR¹³⁷⁹, neues Rechnungswesen, Produkte und Budgetierung, die weitgehend losgelöst sind von einem wohl konzipierten und partizipativen Reformmanagement (vgl. Kap. 5), befördern in der Einzelbetrachtung zumeist nicht die Reformzielerreichung. Produkten und Budgetierung haben lediglich im Verbund mit Zielen, die wiederum Partizipation voraussetzen, vermeintlich positive Effekte. Daraus lässt sich ableiten, dass die stark betriebswirtschaftlich orientierten Reformbausteine ohne Einbindung in ein ergebnis- bzw. wirkungsorientiertes Gesamtkonzept nachteilige Effekte zur Manifestierung des Status quo der traditionellen Verwaltung, sprich eines Neo-Weber'schen Systems beitragen (vgl. dazu Kap. 4.1).

Positive Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbsstrategie (Ausnahme: Lösung des Finanzproblems), die Weiterentwicklung des Personals (Steigerung der Flexibilität des Personals sowie leistungsorientierte Stellenbesetzungen) sowie ein angemessenes Verhältnis zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen unterstützen die Reformzielerreichung. Das gilt zuvorderst für die Verbesserung des Führungsstils und den Abbau von Koordinations- und Abstimmungsproblemen: Beide Items korrelieren mit allen Reformzielerreichungsisitem signifikant¹³⁸⁰.

8.1.4.5.2 Reformzielerreichungsindex

Der Reformzielerreichungsindex (Mittelwert aller Wertungen) ist wegen der Interdependenzen der Ziele¹³⁸¹ ein gutes Maß, um die ganzheitliche Wirkung der Reformmaßnahmen wiederzugeben.

¹³⁷⁹ Umso höher die Ausbaustufe der KLR ist, desto schlechter beurteilen Reformbeauftragte die Reformzielerreichung.

¹³⁸⁰ Steigerung der Kundenorientierung (0,312** / 0,341**), Verbesserung von Steuerung und Kontrolle (0,358** / 0,415**), Steigerung von Effektivität und Effizienz (0,403** / 0,408**), Steigerung der Mitarbeiterorientierung (0,493** / 0,622**), Steigerung der Leistungsfähigkeit und Qualität (0,407** / 0,421**), Verbesserung des Verwaltungsbildes (0,322** / 0,322**), Kulturwandel (0,501** / 0,469**), Lösung des Finanzproblems (0,294** / 0,373**)

¹³⁸¹ Vgl. Kap. 8.1.1

Je mehr Reformelemente die Befragten anführen, desto höher schätzen sie die Reformzielerreichung ein (Implementierungsindex: -0,310** / NSM-Index: 0,401**). Überdies bewerten Akteure, die die Implementierung aller NSM-Kernelemente bejahen, die Reformzielerreichung signifikant besser (2,53 vs. 3,01**). Insofern ist ein ganzheitlicher Ansatz erfolgsversprechend.

Sind die Mittelwertdifferenzen hinsichtlich der Einführung eines Leitbildes nicht signifikant, korreliert der Leitbildformulierungsindex (0,371**) mit der Reformzielerreichung signifikant positiv. Die Identifikation mit dem Leitbild ist entscheidend (0,424**), wozu primär eine partizipative Leitbildformulierung beiträgt. Insgesamt ist also eher der Leitbildformulierungsprozess denn ein Leitbild an sich zielförderlich.

Unter den Reorganisationsmaßnahmen stechen Bürgerämter (0,243*) und eine angemessene (Neu-)Besetzung zuvor ausgeschriebener Führungsstellen (0,359*) hervor. Der Umbau des Ausschusswesens zahlt sich aus, was in erster Linie für die Umwidmung des Hauptausschusses zu einem Strategieausschuss (0,371**; Ja/teils-teils 2,68 vs. Nein 3,29**), die Angleichung der Ausschuss an die Verwaltungsstruktur (0,323**; 2,82 vs. 3,45**) und die Erweiterung der Ausschusszuständigkeiten (0,231; 2,80 vs. 3,23*) gilt. Andere, nicht minder Erfolg versprechende Veränderungen im Ausschusswesen, sind vglw. wirkungslos, weil sie in der Praxis keine Beachtung finden.

Die Aufgabenkritik (0,360**; 2,69 vs. 3,24**) - hierbei v. a. die Erfassung der Prozessebene (0,348**; 2,56 vs. 3,38**) - bedingt eine signifikant bessere Reformzielerreichung. Ausbleibende Konsequenzen sind reformschädlich (-0,327*). Auslagerungen haben mit Ausnahme der Einbindung von Bürgern (0,462**) keine signifikante Wirkung. Wettbewerb bringt die Reform überraschend kaum voran. Lediglich Vergleiche mit öffentlichen Anbieter (0,313**), interne Leistungsvergleiche (0,449**; 2,50 vs. 2,97**) und die Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (0,475**; 2,36 vs. 2,88**) haben eine positive Wirkung. An dieser Stelle ist einschränkend anzumerken, dass das notwendige Zusammenspiel von Wettbewerb und Reformmaßnahmen nicht untersucht wurde. Dessen ungeachtet ist aber klar, dass negative Wettbewerbs- und Auslagerungserfahrungen (Index: 0,434**) der Reformzielerreichung schaden.

Der Beitrag der Veränderungen in der Finanzwirtschaft ist limitiert. Lediglich die Stärkung der Fachausschüsse im Haushaltsaufstellungsprozess (0,397*) und die Abschaffung von Sammelnachweisen (Personal: 0,244* / Sachmittel: 0,285*) begünstigen signifikant den Reformerfolg. Die von Produkten und Zielen begleitete Budgetierung¹³⁸² bringt anders als eine davon isolierte Budgetierung eine höhere Reformzielerreichung hervor (2,80 vs. 3,35**). Folglich bewahrheitet sich, dass eine isolierte, auf die Inputperspektive fokussierte Budgetierung reformschädlich ist.

Dezentralisierung (2,78 vs. 3,29**), Ziele¹³⁸³ (3,52 vs. 2,81**) und Zielvereinbarungen (3,20 vs. 2,73**) erscheinen für die Reformzielerreichung grundlegend. Während aufseiten der Dezentralisierung die Personalverantwortung (2,50 vs. 2,84*), ein umfassender Ansatz (-0,288*) sowie die Einbindung der Mitarbeiterebene (0,361**) herausragen, korrelieren alle Zielformulierungsisitems signifikant positiv mit der Reformzielerreichung (Index: 0,546**). Aufseiten der Zielvereinbarungen trifft dies auf die Übertragung der Zielstruktur in das Kontraktmanagement (0,285**), die Bereitstellung notwendiger Steuerungsinformationen (0,223*) und einen dialogorientierten Zielvereinbarungsabschluss (0,497**) zu. Je mehr Kontraktpartner - in der Einzelbetrachtung sind die Bewertungsdifferenzen nicht signifikant - einbezogen sind, desto größer ist die Reformzielerreichung (-0,276*). Ferner ist im Konfliktfall ein dialogorientiertes Verfahren von Vorteil (2,35 vs. 3,00**).

¹³⁸² Von einer output- bzw. outcomeorientierten Steuerung ist aber überwiegend nicht auszugehen (vgl. Kap. 4.2.1.2).

¹³⁸³ Strategische Ziele (2,80 vs. 3,17**), operative Ziele (2,72 vs. 3,25**), strategische und operative Ziele (2,70 vs. 2,88)

Werden Ziel- und Steuerungselemente bejaht, fällt der Reformzielerreichungsindex besser aus. Befragte, die alle Ziel- und SU-Elemente bestätigen, bewerten signifikant besser als die, die keine oder nur einzelne Elemente benennen (2,62 vs. 3,01*). Überhaupt erweist sich der SU-Einsatz als sehr gewinnbringend: Teilnehmer, die alle (2,73 vs. 3,11**) oder einzelne SU-Elemente¹³⁸⁴ angeben, bescheinigen eine signifikant höhere Reformzielerreichung. Schließlich korrelieren alle SU-Erfahrungselemente signifikant positiv mit der Reformzielerreichung (Index: 0,468**).

Die Reformzielerreichung fällt höher aus, wenn die Beziehungen zu den kommunalen Beteiligungen positiv sind (zentrifugale Kräfte: -0,471** / Handlungsspielräume: -0,383**) bzw. sich im Laufe der Reform verbesserten (0,235* / 0,220; Sig. 0,055).

Positive Effekte haben Befragungen (2,71 vs. 3,18**) und die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (2,99 vs. 3,68**). Ist im Allgemeinen ein Qualitätsmanagementansatz und unter Beteiligung der Bürgerschaft im Speziellen besonders zielführend, gilt entsprechendes für einen inhaltlich umfassenden Befragungsansatz (-0,282*). Die Berücksichtigung von Beschwerden (2,69 vs. 3,38**) und Befragungsergebnissen im Entscheidungsprozess (2,36 vs. 3,16**) bedingen eine höhere Reformzielerreichung.

Die Veränderung von Personalrekrutierung und -struktur haben keinen signifikant positiven Effekt. Die Reformzielerreichung ist wesentlich besser, wenn Mitarbeitergespräche (0,201*; 2,92 vs. 3,50) angeführt werden. Hierbei ist v. a. die Vermittlung formulierter Ziele (0,333**) wesentlich. Die wenigen Teilnehmer, die die Einführung eines Anreiz- und Sanktionssystems bejahen (2,58 vs. 3,13*), geben eine signifikant bessere Reformzielerreichung an. Ferner führen eine ausgeprägtere Leistungsorientierung (0,243**) und Flexibilität (0,227*) des Personals zu besseren Reformresultaten.

Unterscheiden sich die Wertungen bei Einsatz der KLR (2,80 vs. 2,98*) signifikant, prägen Internetansatz, Ratsinformationssystem, Rechnungswesen, Produktansatz, Kennzahlensystem und Outsourcing nicht die Reformzielerreichung.

8.1.4.5.3 Reformzielerreichung in der Einzelbetrachtung

8.1.4.5.3.1 Steigerung der Kundenorientierung

Die Steigerung der Kundenorientierung gelingt vglw. autark von Reformmaßnahmen. Sind die Dezentralisierung (2,16 vs. 2,68**), die Formulierung von Zielen (2,95 vs. 2,18**) und Zielvereinbarungen (2,19 vs. 2,49*) nachweislich zielführende Reformelemente, entscheidet deren Gestaltung kaum die Steigerung der Kundenorientierung. Bzgl. der Zielgestaltung ragen eine konsistente Zielstruktur (0,264*), die Akteursbeteiligung an der Zielformulierung (0,212*) sowie die Identifikation mit den Zielen (0,253*) heraus. Ferner bieten sich die Dezentralisierung¹³⁸⁵ bis auf die Mitarbeiterebene (0,334**) und ein umfassendes Kontraktmanagement (-0,290*) an. Unter den Reorganisationsmaßnahmen sticht die Einführung von Bürgerämtern hervor (0,229*; Ja: 2,26 vs. Nein: 3,00).

Vor dem Hintergrund der Steuerungsunterstützung unterscheiden sich die Bewertungen zumeist nicht signifikant (Ausnahme: strategisches Controlling 2,15 vs. 2,54*). Fernerhin sind die SU-Erfahrungen nicht ausschlaggebend für die Steigerung der Kundenorientierung.

¹³⁸⁴ Strategisches Controlling (2,74 vs. 3,14**), operatives Controlling (2,81 vs. 3,19**), Berichtswesen (2,86 vs. 3,22**)

¹³⁸⁵ Einzelne Inhalte, die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung sowie Dezentralisierungsinhalte haben keine besondere Bedeutung.

Auslagerungen und Privatisierungen sowie die meisten Wettbewerbsformen bedingen keine höhere Kundenorientierung. Lediglich die Bürgerbeteiligung korreliert signifikant positiv mit der Zielerreichung (0,277**). Interne Leistungsvergleiche (1,96 vs. 2,37*) und die Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (1,67 vs. 2,28*) sind genauso wie die Durchführung einer Aufgabenkritik (2,14 vs. 2,64*) mit einer stärkeren Steigerung der Kundenorientierung verbunden.

Weitere zielführende Maßnahmen im Bereich der Außenorientierung sind Befragungen (2,12 vs. 2,65**) und die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (2,33 vs. 2,86*). Das Vorschlagswesen (2,23 vs. 2,56*) und die Beteiligung der Bürger (2,20 vs. 2,53*) stellen sich im Kontext der letztgenannten Reformmaßnahme als besonders dienlich dar. Wichtig ist überdies die Beachtung von Befragungsergebnissen (1,80 vs. 2,56**) und Beschwerden (1,91 vs. 2,85*) im kommunalen Entscheidungsprozess. Ein Beschwerdemanagement hat per se keine positive Wirkung.

Gleiches gilt für den Produktansatz - hierbei ist ein kooperativer Formulierungsprozess zieldienlich (2,06 vs. 3,25*) - und die Budgetierung in der Einzelbetrachtung. Teilnehmer, die jedoch Ziele gemeinsam mit Produkten und der Budgetierung bejahen, bewerten signifikant besser als diejenigen, die nur einzelne Komponenten anführen (2,18 vs. 2,93**).

Auf personaler Ebene unterstützen Mitarbeitergespräche (0,203*; 2,23 vs. 2,78) und leistungsorientierte Stellenbesetzungen die Steigerung der Kundenorientierung (0,208*).

8.1.4.5.3.2 Verbesserung von Steuerung und Kontrolle

Kernelement der Neuen Steuerung sind Ziele. Hiervon wird ein Steuerungsgewinn erwartet, was das vorliegende Datenmaterial¹³⁸⁶ bestätigt (3,08 vs. 4,00**). Mit Ausnahme der Beachtung politischer Prioritäten (!) korrelieren alle Zielformulierungssysteme signifikant positiv mit der Verbesserung von Steuerung und Kontrolle. Auch Zielvereinbarungen (3,00 vs. 3,60**) gehen mit einem Steuerungs- und Kontrollgewinn einher. Hierbei sind die Übertragung des Ziel- in das Zielvereinbarungssystems (0,488**) sowie der dialogorientierte Zielvereinbarungsabschluss (0,508**) grundlegend. Ist die Einbindung von Vertretungskörperschaft/Ausschüssen und der Verwaltungsführung grundsätzlich als positiv anzusehen, unterscheiden sich die Wertungen nur hinsichtlich der Einbindung der Fachbereiche in das Kontraktmanagement signifikant (2,87 vs. 3,58*). Ein ausgebautes Kontraktmanagementsystem unterstützt die Reformzielerreichung (-0,251*).

Die Dezentralisierung ist - unabhängig von der Anbindung an die Steuerungsunterstützung - der Reformzielerreichung zuträglich (3,16 vs. 3,55**). Das gilt auch dann, wenn sie bis auf die Mitarbeiterebene reicht (0,409**). Zentrifugale Kräfte schaden der Reformzielerreichung nicht.

Teilnehmer, die alle SU- und Zielelemente bejahen, bewerten die Verbesserung der Steuerung und Kontrolle signifikant besser (2,76 vs. 3,34**). Die Reformzielerreichung profitiert¹³⁸⁷ von der Steuerungsunterstützung (3,14 vs. 3,73**) im Allgemeinen und einem ganzheitlichen Ansatz (2,92 vs. 3,50**) im Speziellen¹³⁸⁸. Die Rückkopplung von strategischem und operativem Controlling geht signifikant zieldienlich (0,354*, 2,77 vs. 3,33). Das Berichtswesen sollte umfassend sein (-0,267*) sowie v. a. strategische Ziele (2,83 vs. 3,28*), Projekte (2,80 vs. 3,42*) und Hintergründe von Zielverfehlungen (2,81 vs. 3,23*) thematisieren¹³⁸⁹. Der Reformzielerreichung zuträglich sind ferner ei-

¹³⁸⁶ Strategische Ziele (2,19 vs. 2,54**), operative Ziele (2,07 vs. 2,67**)

¹³⁸⁷ Strategisches Controlling (2,99 vs. 3,49**), operatives Controlling (3,05 vs. 3,58**), Berichtswesen (3,14 vs. 3,69**)

¹³⁸⁸ Die Bewertungsunterschiede sind bzgl. der Inhalte mit Ausnahme der Abbildung strategischer Ziele im strategischen Controlling (3,29 vs. 2,43*), das überraschend mit einer geringeren Reformzielerreichung einhergeht, nicht signifikant.

¹³⁸⁹ Damit sind die Elemente genannt, die im Wesentlichen positive SU-Erfahrungen bedingen (vgl. Kap. 4.8.6.2).

ne größere Berichtshäufigkeit (-0,296*), bedarfsorientierte Sonderberichte (0,257*) und positive SU-Erfahrungen (0,510**). Alle SU-Erfahrungssitems korrelieren mit der Verbesserung der Steuerung und Kontrolle signifikant positiv.

Die Wirkung eines Leitbildes ist per se gering. Erst unter Beachtung der Formulierungskriterien werden seine positiven Einflüsse auf die Verbesserung von Steuerung und Kontrolle deutlich (Index: 0,274**). Von größter Bedeutung ist die Identifikation mit dem Leitbild (0,401**).

Reformakteure, die die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (3,33 vs. 4,00**) bestätigen, beurteilen die Reformzielerreichung signifikant besser. Befragungen und Beschwerdemanagement sind v. a. dann förderlich, wenn sie im kommunalen Entscheidungsprozess Beachtung finden (2,63 vs. 3,69** / 3,00 vs. 3,79*).

Sind Kennzahlen und Ratsinformationssystem eigentlich wichtige Neuerungen zur Verbesserung der Steuerung, unterstützen sie dieses Reformziel in der Einzelbetrachtung nicht. Die Reformzielerreichung ist bei Einsatz der KLR und Aufhebung der Kameralistik nur geringfügig besser. Produkte tragen zur Verbesserung von Steuerung und Kontrolle nur dann bei, wenn Mitarbeiter an der Produktbeschreibung beteiligt sind (2,81 vs. 3,41*), die Deckungsgleichheit von Produkten und Organisation hergestellt wird (2,83 vs. 3,75**) und Produkte als Kostenträger dienen (2,87 vs. 3,71*).

Die Verbesserung der Steuerung und Kontrolle profitiert von einer kritischen Analyse des bisherigen Aufgabenbestandes (3,09 vs. 3,50*). Wie beim dem Produktansatz stellt sich eine besondere Wirkung der Zielanbindung nicht dar. Befragte, die die Überprüfung der Satzungen zumindest ansatzweise anführen, attestieren eine signifikant höhere Reformzielerreichung (2,84 vs. 3,57*).

Wettbewerb und Auslagerungen beeinflussen die Zielerreichung mit Ausnahmen der Bürgerbeteiligung (0,309**) nicht. Hinsichtlich der Gestaltung des Wettbewerbs stellen sich erneut interne Leistungsvergleiche (0,397**; 2,80 vs. 3,41**) und die Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (0,351**; 2,61 vs. 3,33**) als positiv heraus. Negative Wettbewerbserfahrungen schaden der Verbesserung der Steuerung und Kontrolle signifikant (Ausnahme: Vermeidung eines Monopols). Überdies nutzt die interne Leistungsverrechnung der Reformzielerreichung (2,95 vs. 4,13**).

Organisationale Veränderungen bedingen keine bessere Reformzielerreichung. Nur die adäquate Besetzung der Führungspositionen nach vorausgegangener Stellenneuausschreibung leistet einen signifikant positiven Beitrag (0,359*; 3,08 vs. 4,60**). Darüber hinaus lohnen sich Veränderungen im Ausschusswesen, wozu zuvorderst die Errichtung eines Strategieausschusses (3,00 vs. 3,57*; 0,309*), die Erweiterung der Ausschusszuständigkeiten (3,00 vs. 3,65**; 0,375**) und die Angleichung der Ausschuss- an die Verwaltungsstruktur (3,06 vs. 3,89**; 0,419**) zählen.

Bedeutend für die Verbesserung von Steuerung und Kontrolle ist vor dem Hintergrund attestierter Steuerungsschwächen¹³⁹⁰ eigentlich die Optimierung des Verhältnisses zu kommunalen Beteiligungen. Zwar stimmen Teilnehmer, die zentrifugale Kräfte in der Beziehung zu den Beteiligungen zum Befragungszeitpunkt verneinen, stärker einer Steuerungs- und Kontrollverbesserung zu (-0,402**), doch korreliert die Veränderung der Steuerungsbeziehung kaum mit der Reformzielerreichung. Insofern ist es zweifelhaft, ob die Optimierung der Schnittstelle von Kernverwaltung und Kommunalwirtschaft aus Sicht der Befragten entscheidende Steuerungs- und Kontrollgewinne bietet. Ungeachtet dessen¹³⁹¹ werten Akteure, die ein Beteiligungscontrolling bejahen, signifikant besser (3,03 vs. 3,52*).

¹³⁹⁰ Vgl. Kap. 2.3.2.3, 3.1.5

¹³⁹¹ Deutet sich ein positiver Effekt öffentlicher Sitzungen in den Aufsichts- und Entscheidungsgremien kommunaler Beteiligungen an (2,89 vs. 3,41), ist eine Mandatsbetreuung wenig zielführend (3,35 vs. 3,60).

Befragte, die die Umstellung des Haushaltsaufstellungsverfahrens (2,96 vs. 3,37*) bejahen, beurteilen die Reformzielerreichung signifikant besser. Hierbei ragt die Stärkung der Fachausschüsse hervor (0,445**; 2,78 vs. 3,50*); die übrigen Veränderungen - also auch die Definition von Eckwerten und eines Strategiekonzeptes - gehen mit einer durchschnittlich höheren Reformzielerreichung einher. Die Budgetierung begünstigt auf den ersten Blick nicht die Steuerungs- und Kontrolloptimierung. Wird sie jedoch von Zielen und Produkten begleitet, ist sie signifikant besser (3,05 vs. 3,71**). Die Flexibilisierung des Haushaltswesens schadet der Reformzielerreichung nicht.

8.1.4.5.3.3 Steigerung von Effektivität und Effizienz

Werden die Ursachen für Ineffizienz und Ineffektivität in der traditionellen Verwaltung u. a. im Haushaltswesen gesehen, bedingen Budgetierung und Umstellung des Haushaltsaufstellungsverfahrens keine signifikant besseren Reformergebnisse. Im Kontext der Budgetierung stellen sich die Begleitung von Zielen und Produkten (2,69 vs. 3,26**) als ziieldienlich heraus. Das trifft auch auf die Abschaffung von Sammelnachweisen zu (Personal: 2,51 vs. 3,08** / 0,362**; Sachmittel: 2,63 vs. 3,10* / 0,280*). Die Übertragungen von Mehreinnahmen und Minderausgaben gehen mit einer deutlicheren, aber nicht signifikanten Steigerung von Effektivität und Effizienz einher.

Ineffizienz und Ineffektivität resultieren ferner aus der Ablauf- und Aufbauorganisation. Dennoch sind die Wirkungen der Reorganisation gering. Dagegen erweisen sich Veränderungen im Ausschusswesen als effektivitäts- und effizienzförderlich. Hierzu zählen v. a. die Umwandlung des Hauptausschusses (2,61 vs. 3,21**; 0,270*) und die Angleichung der Ausschuss- an die Verwaltungsstruktur (2,70 vs. 3,50**; 0,290*). Unterscheiden sich die Wertungen im Kontext von Neuerungen im Rechnungswesen und der Einführung von Produkten kaum, ragt unter letztgenannten ein kooperativer Produktbeschreibungsprozess heraus (2,36 vs. 3,75**).

Zur Steigerung von Effektivität und Effizienz trägt ein Leitbild bei (2,75 vs. 3,04*). Die Leitbilderstellung ist mit Ausnahme der Beteiligung an der Leitbildformulierung (0,239*) nicht von Relevanz. Das gilt für Ziele nicht: Sowohl die Formulierung von Zielen im Allgemeinen (2,66 vs. 3,42**) als auch eine überlegte Gestaltung der Zielformulierung im Speziellen unterstützen die Steigerung von Effektivität und Effizienz. Lediglich die Beteiligung an der Zielformulierung - und das überrascht - korreliert nicht signifikant mit der Reformzielerreichung (Index: 0,380**). Ferner weisen Befragte, die Zielvereinbarungen bejahen, signifikant bessere Ergebnisse aus (2,62 vs. 3,01*). Allerdings ist mit Ausnahme eines dialogorientierten Zielvereinbarungsabschlusses (0,300*) ihre Gestaltung nicht entscheidend. Begünstigt die Dezentralisierung (2,64 vs. 3,11*) generell die Steigerung von Effektivität und Effizienz, ist ihre Reichweite bis auf die Mitarbeiterebene und die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung wider Erwarten kaum zielführend. Wichtiger ist die Anzahl dezentralisierter Kompetenzen (-0,348**), wobei Personal- (2,19 vs. 2,79**) und Organisationsverantwortung (2,28 vs. 2,80*) besonders bedeutend sind. Wird die Dezentralisierung von einem SU-Element begleitet, ist die Reformzielerreichung durchschnittlich (nicht signifikant) besser.

Teilnehmer, die alle SU- und Zielelemente anführen, geben eine höhere Steigerung von Effektivität und Effizienz an. Die Steuerungsunterstützung¹³⁹² begünstigt die Reformzielerreichung, wobei sich v. a. ein Komplettansatz lohnt (2,74 vs. 3,08, Sig. 0,052). Hinsichtlich der Balanced Scorecard (2,09 vs. 2,78*) ist die Steigerung von Effektivität und Effizienz das einzige Reformziel, dessen Er-

¹³⁹² Strategisches Controlling (2,62 vs. 3,01*), operatives Controlling (2,68 vs. 3,08*), Berichtswesens (2,74 vs. 3,08, Sig. 0,053)

reichung signifikant besser eingeschätzt wird. Die Anzahl der Controlling-¹³⁹³ (-0,474**) und der Berichtsweseninhalte¹³⁹⁴ (-0,408**) sowie der in das Berichtswesen integrierten Akteure¹³⁹⁵ (-0,302**) korrelieren signifikant negativ mit der Steigerung von Effektivität und Effizienz. Positive SU-Erfahrungen (Ausnahmen: Sachgemäßer Einsatz) korrelieren mit ihr signifikant (Index: 0,352**).

Qualitätsmanagement, Befragungen und Beschwerdemanagement bedingen keine signifikant bessere Reformzielerreichung. Wesentlich ist die Beachtung der Befragungsergebnisse (2,27 vs. 2,94**) und der Beschwerden (2,50 vs. 3,16**).

Nennen Befragte eine Aufgabenkritik, weisen sie eine signifikant bessere Reformzielerreichung aus (2,57 vs. 3,14**). Folgt der Aufgabenkritik die Reorganisation, ist die Zielerreichung besonders positiv (0,330**). Des Weiteren deuten sich positive Effekte des Wettbewerbs an: Leistungsvergleiche mit öffentlichen Anbietern korrelieren signifikant mit der Steigerung von Effektivität und Effizienz (0,313**); interne Leistungsvergleiche sind ebenso zielförderlich (0,333*; 2,30 vs. 2,81**) wie die Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (0,291*; 2,17 vs. 2,68*). Die Einbindung der Bürger in die öffentliche Leistungserbringung befördert die Reformzielerreichung (0,378**). Letztlich korrelieren positive Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbsstrategie (Index: 0,347**) positiv mit der Steigerung von Effektivität und Effizienz.

Personale Veränderungen tragen tlw. zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung bei: Je flexibler das Personal ist (0,301**) und je leistungsorientierter Stellen besetzt (0,222*) sind, desto besser ist die Zielerreichung. Quereinstiege, Veränderungen in der Personalstruktur und Mitarbeitergespräche - dabei ist die Zielvermittlung zielführend (0,334**) - bedeuten keine signifikant besseren Ergebnisse.

8.1.4.5.3.4 Steigerung der Mitarbeiterorientierung

Stehen personale und organisationale Reformmaßnahmen bei der Steigerung der Mitarbeiterorientierung theoretisch im Vordergrund, haben unter erstgenannten nur ein Anreiz- und Sanktionssystem (2,60 vs. 3,67**) sowie (flächendeckende) Mitarbeitergespräche (0,247**; 3,39 vs. 4,00) eine signifikant positive Wirkung. Die Wertungen unterscheiden sich bzgl. neuer Rekrutierungsverfahren und der Veränderung der Personalstruktur kaum. Flexible Mitarbeiter (0,212*) und leistungsorientierte Stellenbesetzungen (0,201*) gehen mit einer gesteigerten Mitarbeiterorientierung einher.

Nicht von Bedeutung - auch im Produktbezug - ist scheinbar die Reorganisation, wobei eine nicht angemessene Besetzung der Führungspositionen der Steigerung der Mitarbeiterorientierung schadet (0,353*; 3,41 vs. 4,40**).

Die Steigerung der Mitarbeiterorientierung kann durch ein angemessen formuliertes Leitbild forciert werden (Index: 0,369**). Grundlegend ist die Identifikation mit dem Leitbild (0,435**). Ferner bedingen Ziele (3,12** vs. 4,02) eine signifikant bessere Reformzielerreichung. Mit Ausnahme der Beachtung politischer Prioritäten und eines flächendeckenden Ansatzes korrelieren alle Zielformulierungselemente mit ihr signifikant positiv (0,442**). Gleiches gilt - unabhängig von konkreten Kontraktpartnern - für Zielvereinbarungen (3,70 vs. 2,95**) mit Ausnahme eines verpflichtenden Zielvereinbarungsabschlusses (Index: 0,309**). Die Gewährung von Handlungsspielräumen korreliert ausschließlich mit der Steigerung der Mitarbeiterorientierung signifikant positiv (0,272*). Für Zielvereinbarungsstreitigkeiten bieten sich Lösungen im Dialog an (2,60 vs. 3,53*).

¹³⁹³ „Überprüfung von Prozessen / Prozessoptimierung / Vollzugskritik“ (2,06 vs. 2,63*)

¹³⁹⁴ Vergleiche (2,38 vs. 2,87**), Projekte (2,40 vs. 2,88**)

¹³⁹⁵ Mitarbeiter (2,00 vs. 2,61*), Beteiligungen (2,14 vs. 2,71*)

Schließlich ist die Dezentralisierung für die Steigerung der Mitarbeiterorientierung wichtig (3,12 vs. 3,73**). Die erwartete Relevanz der Dezentralisierung bis auf die Mitarbeiterebene und der Personalverantwortung zeigt sich nicht, wobei die Reformzielerreichung von einer höheren Anzahl dezentralisierter Kompetenzen profitiert (-0,282*).

Teilnehmer, die alle Ziel- und SU-Elemente bejahen, erkennen eine erheblich bessere Reformzielerreichung. Ein breiter SU-Ansatz begünstigt die Steigerung der Mitarbeiterorientierung (3,06 vs. 3,45*) wie auch strategisches Controlling (3,07 vs. 3,49*), operatives Controlling (3,11 vs. 3,53*) und Berichtswesen¹³⁹⁶ (3,16 vs. 3,65**) in der Einzelbetrachtung. Positive SU-Erfahrungen (alle Items) korrelieren mit der Steigerung der Mitarbeiterorientierung signifikant positiv (0,358**).

Produkte haben in der isolierten Betrachtung keinen Einfluss auf die Zielerreichung. Werden jedoch Mitarbeiter intensiv in die Produktbeschreibung eingebunden, gelingt die Steigerung der Mo signifikant besser (0,379**; 2,81 vs. 3,47**). Darüber hinaus führt die (inputorientierte) Budgetierung nicht zur Reformzielerreichung, die erst ein mögliches Zusammenspiel von Produkte und Zielen (3,14 vs. 3,71**) gewährleistet. Die Intensivierung der Flexibilität im Haushaltswesen (Ausnahme: Übertragung managementbedingter Mehreinnahmen: 2,89 vs. 3,38*) zahlt sich für die Steigerung der Mitarbeiterorientierung kaum aus.

Eine stärkere Außenorientierung schadet der Steigerung der Mitarbeiterorientierung nicht. Befragte, die die Aufgabenkritik bejahen, stimmen der Reformzielerreichung signifikant stärker zu (2,90 vs. 3,56**). Wie auch bzgl. der Umsetzung anderer Reformziele sind die Aufgabenübertragung auf Bürger (0,392*), Leistungsvergleiche mit öffentlichen Anbietern (0,311**) und die Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (0,359**; 2,65 vs. 3,23**) vermeintlich zielführend.

Die Wertungen unterscheiden sich im Kontext der Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (3,43 vs. 4,43**) - Verfahren, die die Mitarbeiter intensiv einbeziehen wie Qualitätszirkel (3,15 vs. 3,70*) habe eine größere Bedeutung - und der Einführung eines Beschwerdemanagements (3,31 vs. 3,79*) signifikant. Teilnehmer, die die Beachtung von Befragungsergebnissen (2,63 vs. 3,56**) und Beschwerden (3,25 vs. 4,00**) bestätigen, beurteilen die Steigerung der Mitarbeiterorientierung signifikant besser.

8.1.4.5.3.5 Steigerung von Leistungsfähigkeit und Qualität

Äußerst wichtige Reformelemente zur Steigerung von Leistungsfähigkeit und Qualität sind Befragungen (2,48 vs. 3,14**) - hierbei stechen keine besonderen Befragungsinhalte oder -adressaten hervor - und die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses¹³⁹⁷ (2,85 vs. 3,79*; -0,314**). Fernerhin ist die Reformzielerreichung bei Beachtung der Befragungsergebnisse im Entscheidungsprozess signifikant besser (2,23 vs. 3,00**). Die Wiederholung von Befragungen hat wie das Beschwerdemanagement überraschend keinen (signifikant) positiven Einfluss.

Obgleich v. a. Wettbewerb eine leistungsfördernde Wirkung attestiert wird, kommt dies nur z. T. auf Basis des gewonnenen Datenmaterials zum Ausdruck. Interkommunale Leistungsvergleiche (0,255*), interne Leistungsvergleiche (2,35 vs. 2,70**; 0,354**) sowie die Auflösung interner Abnahmeverpflichtungen (2,35 vs. 2,70*) gehen mit einer signifikant besseren Reformzielerreichung einher. Die Aufgabenkritik als Wettbewerbssurrogat unterstützt die Steigerung der Leistungsfähig-

¹³⁹⁶ Hierbei stehen Ziele im Mittelpunkt: Teilnehmer, die die Abbildung der strategischen Ziele (2,74 vs. 3,25**) und der Hintergründe von Zielverfehlungen (2,86 vs. 3,23*) nennen, beurteilen die Steigerung der Mitarbeiterorientierung besser. Die Anzahl der Berichtsinhalte korreliert signifikant mit der Reformzielerreichung (-0,282**).

¹³⁹⁷ Innerhalb der Hierarchie: 2,82 vs. 3,14*; Vorschlagswesen: 2,84 vs. 3,12*

keit und Qualität (2,54 vs. 3,17**), wobei erstaunt, dass mit Ausnahme der Prozesskritik (0,373**; 2,36 vs. 3,75) die Gestaltung der Aufgabenkritik kaum Einfluss nimmt. Unter den Auslagerungsformen hat die Integration der Bürgerschaft in die städtische Leistungserbringung (0,517**) einen starken zielführenden Effekt. Überdies korreliert die Steigerung der Leistungsfähigkeit und Qualität mit allen Auslagerungs- und Wettbewerbserfahrungselementen signifikant positiv (Index: 0,351**).

Litt die Leistungsfähigkeit der traditionellen Verwaltung besonders unter den Organisationsstrukturen, unterstützt die Reorganisation kaum die Reformzielerreichung. Der Umbau der Querschnittsämter zahlt sich nicht aus; lediglich Bürgerämter gehen mit einer deutlicheren Steigerung von Leistungsfähigkeit und Qualität einher (0,274*; 2,82 vs. 4,00). Ferner sind Veränderungen des Ausschusswesens¹³⁹⁸ zielförderlich.

Sind die Bewertungsunterschiede hinsichtlich der Einführung der Budgetierung äußerst gering, stellt sich eine wesentlich bessere Reformzielerreichung bei gemeinschaftlicher¹³⁹⁹ Bestätigung von Budgetierung, Produkten und Zielen dar (2,65 vs. 3,19**). Deckungsfähigkeit und Flexibilität im Haushaltswesen führen nicht zu einer größeren Reformzielerreichung; die Effekte von Veränderungen im Rechnungswesen sind gering. Das trifft auch auf Produkte zu, selbst dann, wenn Produktbeschreibungen den abgefragten Kriterien entsprechen.

Ein Leitbild führt nur zu Leistungs- und Qualitätssteigerungen, wenn die Formulierungskriterien beachtet werden. Mit Ausnahme der zumeist realisierten Veröffentlichung des Leitbildes und eines Wertemixes korrelieren alle Items signifikant mit der Reformzielerreichung (Index: 0,328**).

Die Dezentralisierung (2,63 vs. 3,22**) begünstigt die Steigerung der Leistungsfähigkeit und Qualität nachhaltig. Mit Ausnahme der Personalverantwortung (2,38 vs. 2,74*) erweisen sich ihre Gestaltungsoptionen nicht als signifikant zielführend. Ziele (3,39 vs. 2,66**) sowie die Einhaltung der Zielformulierungskriterien (Ausnahme: Beachtung politischer Prioritäten) unterstützen die Reformzielerreichung (Index: 0,479**). Das gilt auch für Zielvereinbarungen (2,61 vs. 3,06**), wobei unter den Zielvereinbarungselementen nur ein dialogorientierter Kontraktabschluss (0,413**) heraussteicht. Unterscheiden sich die Wertungen vor dem Hintergrund einzelner Kontraktpartner kaum, profitiert die Reformzielerreichung von einem ausgedehnten Kontraktsystem (-0,303*).

Befragte, die weder Ziele noch SU-Elemente¹⁴⁰⁰ anführen, bewerten die Steigerung der Leistungsfähigkeit und Qualität signifikant schlechter (2,74 vs. 3,63**). Ein vollständiger Ziel- und SU-Ansatz (2,40 vs. 2,91**) fördert wie auch ein ganzheitlicher SU-Ansatz (2,47 vs. 3,02**) die Reformzielerreichung. Die Überprüfung qualitativer Ziele mittels Controlling hat keinen positiven Effekt, wohingegen ein diverse Themengebiete abdeckendes operatives Controlling (-0,423**) und Berichtswesen¹⁴⁰¹ (-0,239*) die Reformzielerreichung unterstützt. Überdies begünstigen positive SU-Erfahrungen¹⁴⁰² die Steigerung von Leistungsfähigkeit und Qualität (Index: 0,301**).

Der Beitrag personaler Reformmaßnahmen ist mit Ausnahme von Mitarbeitergesprächen (2,80 vs. 3,40) sowie Anreiz- und Sanktionssystemen (2,60 vs. 3,02) gering. Die Bewertungsdifferenzen sind nicht signifikant. Mitarbeitergespräche unterstützen die Reformzielerreichung primär, wenn sie

¹³⁹⁸ Hauptausschuss als Strategieausschuss (0,287*; 2,50 vs. 3,11*), Erweiterung der Zuständigkeiten (0,238; 2,57 vs. 3,13*), Angleichung an Verwaltungsorganisation (0,276*; 2,61 vs. 3,37**)

¹³⁹⁹ Dem „widerspricht“, dass Bürgermeister und Reformbeauftragte bei Bestätigung einer Zuschussbudgetierung eine signifikant bessere Reformzielerreichung (2,32 vs. 3,14*) angeben.

¹⁴⁰⁰ Strategisches Controlling (2,56 vs. 3,06**), operatives Controlling (2,62 vs. 2,94*), Berichtswesen (2,72 vs. 3,10*)

¹⁴⁰¹ Im Kontext von strategischen Zielen (2,38 vs. 2,77*), Umweltveränderungen (2,29 vs. 2,72*) und Vergleichsdaten (2,35 vs. 2,87**) unterscheiden sich die Wertungen signifikant.

¹⁴⁰² Ausnahmen sind ein sachgemäßer SU-Einsatz, die Beteiligung an der SU-Konzeption sowie ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis.

die Vermittlung von Zielen ermöglichen (0,333**). Fernerhin sind leistungsorientierte Stellenbesetzungen (0,311**) und eine ausgeprägte Flexibilität des Personals (0,243**) zieltunlich.

8.1.4.5.3.6 Verbesserung des Verwaltungsimages

Die Verbesserung des Verwaltungsimages wird v. a. dann bescheinigt, wenn moderne Managementmethoden zur Anwendung kommen und die Außenorientierung der Verwaltung gestärkt wird.

Die Reformzielerreichung gelingt bei einem angemessen formulierten Leitbild signifikant besser (0,278**). Überraschend korreliert neben der Veröffentlichung des Leitbildes die Beteiligung der Akteure an der Leitbilderstellung nicht signifikant mit der Aufwertung des Verwaltungsimages. Letztgenannte gelingt signifikant besser, wenn Ziele (2,59 vs. 3,30**), Zielvereinbarungen (2,55 vs. 2,94**) und Dezentralisierung (2,54 vs. 3,08**) bejaht werden. Anders als die Gestaltung der Dezentralisierung ist die Art und Weise der Zielformulierung entscheidend (Index: 0,344**). Die meisten Zielformulierungssitems (Ausnahmen: Beteiligung der Akteure, Beachtung politischer Prioritäten) korrelieren mit der Imageverbesserung signifikant positiv. Aufseiten der Zielvereinbarungen steht ein dialogorientierter Zielvereinbarungsabschluss im Fokus (0,302*). Überdies gelingt die Imageaufwertung umso besser, je mehr Partner das Kontraktmanagement zählt (-0,347**).

Teilnehmer, die eine Steuerungsunterstützung - das trifft auf die Einzelbetrachtung nicht zu - nennen, weisen eine signifikant höhere Reformzielerreichung aus (2,65 vs. 3,08*). Die Steuerungsunterstützung sollte die Dezentralisierung begleiten (2,48 vs. 2,92; Sig. 0,052). Die SU-Erfahrungen beeinflussen die Imageaufwertung wie die Steigerung der Kundenorientierung kaum.

Die Reformzielerreichung gelingt bei Einsatz eines Anreizsystems (2,10 vs. 2,82*) und von Mitarbeitergesprächen (2,66 vs. 3,30) (signifikant) besser. Mitarbeitergespräche erscheinen besonders erfolgsversprechend, wenn sie mit anderen zieltunlichen Reformbausteinen verknüpft sind: Die Veränderung des Verwaltungsimages korreliert mit der Vermittlung von Zielen (0,286*) und dem Abschluss von Zielvereinbarungen als Ergebnis von Mitarbeitergesprächen (0,265*) signifikant positiv. Überraschend gehen Quereinstiege aus der Privatwirtschaft und flexibles Personal anders als leistungsorientierte Stellenbesetzungen (0,191*) nicht mit einer Imageaufwertung einher.

Drückt sich die Umwandlung zum Dienstleistungsunternehmen eigentlich zuvorderst in veränderten Strukturen aus, sind die Wertungsunterschiede im Kontext der Reorganisation gering. Bürgerämter gehen (2,73 vs. 3,50; 0,219; Sig. 0,054) wie der Verzicht auf ein Weisungsrecht des Zentralen Steuerungsdiensts (3,38 vs. 2,53*) mit einer besseren Reformzielerreichung einher.

Fraktionsvorsitzende, die die Anpassung der Ausschuss- an die Verwaltungsstruktur (2,60 vs. 3,47**) und die Bildung eines Strategieausschuss (2,55 vs. 3,11*) anführen, stimmen einer Imageverbesserung signifikant stärker zu.

Unterscheiden sich die Wertungen bei einer Aufgabenkritik nicht signifikant, stellt sich in diesem Zusammenhang eine kritische Analyse des Bestandes rechtlicher Vorgaben (2,44 vs. 3,43**) als zieltunlich heraus. Die Reformzielerreichung ist höher, wenn der Aufgabenkritik Auslagerungen (0,331**), Reorganisationsmaßnahmen (0,433**), Mengen- und Qualitätsanpassungen (0,273*) oder der Aufgabenwegfall (0,329**) folgen. Beeinflussen Auslagerungen im Allgemeinen die Imageverbesserung nicht, profitiert sie von der Einbindung der Bürgerschaft in die Leistungserbringung (0,345**). Erstaunlicherweise sind die Bewertungen im Falle des Outsourcing signifikant schlechter (2,88 vs. 2,43*). Wettbewerb fördert den Imagewandel nicht, doch sind die Wertungen bei Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen signifikant besser (2,30 vs. 2,68*). Überraschend zahlen sich Übergangsfristen im einzuführenden Wettbewerb nur zur Erreichung dieses Reform-

ziels positiv aus (0,295*; 2,33 vs. 2,72*). Schließlich sind positive Erfahrungen mit der Wettbewerbs- und Auslagerungsstrategie zielförderlich (Index: 0,267**), wobei Monopolbildungstrends und steigende Preise überraschend nicht mit der Reformzielerreichung signifikant korrelieren.

Teilnehmer, die Befragungen (2,48 vs. 3,17**) und die Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (2,64 vs. 3,36*) bejahen, bewerten die Reformzielerreichung signifikant besser. Die Gestaltung der Befragung ist weniger von Belang als die Beteiligung der Bürger bei der Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses (2,36 vs. 2,86*). Womöglich leisten die Veröffentlichung der Befragungsergebnisse (2,29 vs. 2,67*) und ihre Berücksichtigung im städtischen Entscheidungsprozess (2,24 vs. 2,81*) einen Beitrag zur Imageverbesserung. Die Installation eines Beschwerdemanagementsystems trägt nicht per se zur Verbesserung des Verwaltungsbildes bei - die Beachtung der Beschwerden ist entscheidend (2,44 vs. 3,05*).

Die Wertungen unterscheiden vor dem Hintergrund von Produkten und Veränderungen im Haushalts- und Rechnungswesen nicht signifikant.

8.1.4.5.3.7 Kulturwandel

Im Vergleich zur Detailanalyse (vgl. Kap. 6.3.3) bestätigen sich zahlreiche Befunde im Zusammenhang mit der Reformzielerreichung. Allerdings sind auch Abweichungen zu erkennen. So ist zum einen die Reorganisation - unabhängig von ihrer konkreten Gestaltung (z. B. Produktorganisation) - nur im Kontext der Veränderung der Verwaltungskultur (3,33 vs. 3,81; Sig. 0,052) zielförderlich. Zum anderen bedingt ein Leitbild nicht pauschal eine bessere Reformzielerreichung. Vielmehr ist die Beachtung der Kriterien der Leitbildformulierung (Ausnahmen: Veröffentlichung und Wertemix) essenziell (Index: 0,364**).

Die Bewertung des Reformziels „Kulturwandel“ unterscheidet sich hinsichtlich der Realisierung von Zielen¹⁴⁰³ (3,21 vs. 4,00**), Zielvereinbarungen (3,21 vs. 3,65**) und Dezentralisierung (3,22 vs. 3,69**) abermals signifikant. Ist unter der Dezentralisierung die Reichweite bis auf die Mitarbeiterebene (0,358**) besonders zielführend, erweisen sich die Kriterien der Zielformulierung (außer „Politische Prioritäten“; Index: 0,451**) und der Zielvereinbarungsgestaltung (außer „Pflicht“ und „Handlungsspielräume“; Index: 0,319**) als signifikant vorteilhaft. Die Reformzielerreichung ist bei dialogorientierten Konfliktlösungen im Kontraktmanagement signifikant besser (2,50 vs. 3,71*).

Reformakteure, die sämtliche SU- und Zielelemente verneinen, stimmen der Veränderung der Organisationskultur weniger zu (3,32 vs. 4,00*). Sind alle Ziel- und SU-Komponenten implementiert, gelingt sie signifikant besser (2,96 vs. 3,43*), was auch auf die Einführung eines operativen Controlling (3,23 vs. 3,60*) und eines Berichtswesens (3,28 vs. 3,64*) in der Einzelbetrachtung zutrifft. Die Reformzielerreichung profitiert von einem thematisch breiten Berichtswesen (-0,327**) sowie von positiven SU-Erfahrungen (Index: 0,530**).

Qualitätsmanagement (3,48 vs. 4,57**) - hierbei sticht das Vorschlagswesen heraus (3,41 vs. 3,86*) - und Befragungen (3,19 vs. 3,54*) begünstigen den Kulturwandel. Die Berücksichtigung der Befragungsergebnisse im Entscheidungsprozess ist essenziell (2,85 vs. 3,63**), wobei dieser Aspekt wie auch die Beachtung von Beschwerden (3,03 vs. 3,75*) Ausdruck einer modernen Verwaltungskultur ist. Teilnehmer, die das Leistungsprogramm (2,94 vs. 3,50*), Wirkungen (2,88 vs. 3,41*) und die Akzeptanz getroffener Entscheidungen (2,80 vs. 3,36*) als Befragungsinhalt anführen, bewerten signifikant besser. U. U. beschleunigt die Öffnung nach außen den Kulturwandel.

¹⁴⁰³ Strategische Ziele (3,21 vs. 3,60**), operative Ziele (3,15 vs. 3,66**), Komplettansatz (3,11 vs. 3,32*)

Das bestätigt sich auch hinsichtlich einer Aufgabenkritik (3,09 vs. 3,64**), die den Rechtsbestand (2,82 vs. 3,43*) und Prozesse (2,79 vs. 4,00; Sig. 0,055) erfasst. Überraschend geht eine dynamische, zielbasierte Aufgabenkritik nicht mit dem Kulturwandel einher. Das Reformziel wird eher erreicht, wenn der Aufgabenkritik ein Umbau der Verwaltung folgt (0,330**). Unter den Wettbewerbsformen unterstützen Leistungsvergleiche mit Akteuren des öffentlichen Sektors (0,359**) die Reformzielerreichung. Gleiches gilt für interne Leistungsvergleiche (0,286*; 2,98 vs. 3,48*) und die Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (2,78 vs. 3,40**). Vermeintlich zieldienliche Stellgrößen wie Vorhaltekapazitäten, Übergangsfristen oder die Aufhebung externer Abnahmeverpflichtungen bedingen keine intensiveren Veränderungen. Unter den Auslagerungsformen hat die Einbindung der Bürger in die Leistungserbringung (0,411**) signifikant positive, die materielle Privatisierung (-0,180*) signifikant negative Effekte. Fernerhin schaden negative Auslagerungs- und Wettbewerbserfahrungen - hier zuvorderst Einbußen an Recht- und Ordnungsmäßigkeit (0,278**) sowie in der Wissensbasis der Verwaltung (0,361**) - der Reformzielerreichung (Index: 0,316**).

Speist sich die traditionelle Verwaltungskultur v. a. aus dem Haushalts- und Rechnungswesen, führen Veränderungen in diesem Bereich sowie die Einführung von Produkten - bei der Produktbeschreibung ist die intensive Einbindung der Mitarbeiterschaft gewinnbringend (0,416**; 2,92 vs. 3,71**) - in der Einzelbetrachtung nicht per se zu einer besseren Reformzielerreichung. Entgegen vielfach geäußelter Befürchtungen „begünstigt“¹⁴⁰⁴ die KLR den Kulturwandel (3,14 vs. 3,47*). Unter den Veränderungen im Haushaltswesen unterstützen die Abschaffung von Sammelnachweisen (2,95 vs. 3,52*) sowie die Übertragung von Mehreinnahmen (2,94 vs. 3,69**) und Minderausgaben (3,00 vs. 3,60*) den Kulturwandel. Die Reformzielerreichung ist signifikant besser, wenn infolge einer veränderten Haushaltsaufstellung Fachausschüsse in der Haushaltsberatung gestärkt sind (0,421**; 2,94 vs. 3,63*). Fernerhin bewerten Teilnehmer, die neben der Budgetierung auch Ziele und Produkte nennen, signifikant besser (3,24 vs. 3,79**).

Elemente eines modernen Personalmanagements¹⁴⁰⁵ unterstützen nur z. T. die Reformzielerreichung. Ein neues Personalrekrutierungsverfahren¹⁴⁰⁶ ist u. U. sogar negativ (4,16 vs. 3,47*). Quereinstiege und eine veränderte Personalstruktur unterstützen den Kulturwandel keineswegs. Dennoch sind Veränderungen auf der personalen Ebene in Form einer intensivierten Flexibilität des Personals (0,201*) sowie durch leistungsorientierte Stellenbesetzungen (0,212*) zieldienlich.

8.1.4.5.3.8 Lösung des Finanzproblems

Die Lösung des Finanzproblems wird oft unabhängig von einer Neuen Steuerung angegangen (vgl. Kap. 8.1.3) und gelingt in zahlreichen Fälle u. a. bedingt durch die Einbettung der Städte in das Verfassungs- und Verwaltungssystem nicht (vgl. Kap. 2.1, 2.3.2). Dies deutet auch das gewonnene Datenmaterial an, denn im Gegensatz zu allen anderen Reformzielen unterscheiden sich die Wertungen im Kontext von Zielen und Zielvereinbarungen nicht signifikant. Gleichwohl gelingt die Lösung des Finanzproblems anders als die Steigerung der Kundenorientierung besser, wenn Zielvereinbarungen dialogorientiert sind (0,432**).

¹⁴⁰⁴ Umso höher die Ausbaustufe der KLR ist, desto schlechter beurteilen Reformbeauftragte die Reformzielerreichung. Hinsichtlich der Kostenträgerrechnung sind die Bewertungsunterschiede signifikant (3,26 vs. 2,40**).

¹⁴⁰⁵ Befassen sich Mitarbeitergespräche mit der Personalbeurteilung, ist die Reformzielerreichung signifikant höher (0,277*).

¹⁴⁰⁶ Dieser negative Effekt zeigt sich in der Analyse des Kulturwandels nur hinsichtlich des Misstrauens (vgl. Kap. 6.3.3.2).

Teilnehmer, die die Dezentralisierung bejahen, geben eine signifikant bessere Reformzielerreichung¹⁴⁰⁷ an (2,75 vs. 3,20*). Hierbei hat die Personalverantwortung (2,13 vs. 2,92**) eine besondere Bedeutung. Der „zielführende“ Effekt der Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung (0,237*) zeigt sich ausschließlich im Zusammenhang mit der Lösung des Finanzproblems. Wegen der nachrangigen Bedeutung eines überlegten Ziel- und Zielvereinbarungsansatzes ist nicht auszuschließen, dass die Dezentralisierung zur Haushaltskonsolidierung „missbraucht“ wird (vgl. Kap. 5.4.4.1.1). Die übrigen Befunde zur Reformzielerreichung sprechen aber dagegen.

Leitbild, Reorganisation, Produkte, Kennzahlensystem, KLR und Veränderungen im Rechnungswesen befördern die Reformzielerreichung kaum. Dies gilt überraschend auch für die Budgetierung, obgleich sich positive Effekte einer gesteigerten Flexibilität und Deckungsfähigkeit im Haushaltswesen andeuten. Sind Sammelnachweise für Personalkosten abgeschafft (0,262*; 2,66 vs. 3,17) und können Personalkosten Sachmittel decken (0,272*; 2,53 vs. 3,17), ist die Reformzielerreichung besser. Die Effekte der Übertragung von managementbedingten Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben sind schwach.

Diejenigen, die eine Umstellung der Haushaltsaufstellung bestätigen, bewerten die Reformzielerreichung signifikant besser (2,66 vs. 3,22*). Dabei sticht die Stärkung der Fachausschüsse hervor (0,397*; 2,33 vs. 3,20; Sig. 0,052). Eckwertebeschluss und die Ableitung der Eckwerte aus einem Strategiekonzept erweisen sich als wenig zielführend.

Werden Leistungen intern verrechnet, ist die Reformzielerreichung signifikant besser (2,48 vs. 3,13*). Das gilt ebenso für die Aufhebung interner Abnahmeverpflichtungen (0,309*; 2,13 vs. 2,78*) und interne Leistungsvergleiche (0,305*; 2,31 vs. 2,85*). Wettbewerbsmechanismen, die Effizienzreserven aufdecken, haben also scheinbar positive Effekte¹⁴⁰⁸. Aufseiten der Wettbewerbsstrategie korrelieren Leistungsvergleiche mit öffentlichen Anbietern (0,313**) signifikant positiv mit der Reformzielerreichung. Mit Ausnahme der Einbindung der Bürgerschaft (0,462**) fördern Auslagerungen die Reformzielerreichung nicht. Eine Aufgabenkritik (2,84 vs. 3,25**) geht (unabhängig von der Zielanbindung) mit einer größeren Zustimmung zur Lösung des Finanzproblems einher.

Teilnehmer, die alle Ziel- und SU-Elemente anführen, bewerten die Reformzielerreichung unwesentlich besser als andere. Gegen eine „blinde“ Haushaltskonsolidierung spricht, dass die Steuerungsunterstützung (2,85 vs. 3,38*) - hier v. a. ein ganzheitlicher Ansatz (2,66 vs. 3,10*) und das strategische Controlling (2,71 vs. 3,15*) - die Reformzielerreichung unterstützt. Schließlich korreliert die Anzahl an Controllinginhalten (signifikant) negativ mit der Reformzielerreichung (strategisches Controlling: -0,308 / operatives Controlling: -0,487**). Ob die Steuerungsunterstützung tatsächlich für eine perspektivische Lösung des Finanzproblems eingesetzt wird, ist zweifelhaft: Unter den SU-Erfahrungselementen korreliert lediglich eine adressatengerechte Datenaufbereitung signifikant mit der Reformzielerreichung (0,335**).

Befragungen unterstützen die Lösung des Finanzproblems (2,64 vs. 3,22*). Wie im Beschwerdemanagement (2,69 vs. 3,40*) ist die Beachtung der Befragungsergebnisse zielführend (2,23 vs. 3,06*). Hinsichtlich der Erzeugung eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses zählt sich die Beteiligung der Bürger aus (2,40 vs. 3,13*).

Instrumente des Personalmanagements und personale Veränderungen bedingen mit Ausnahme eines Anreizsystems (2,20 vs. 3,07*) keine signifikant bessere Lösung des Finanzproblems.

¹⁴⁰⁷ In der HBS-Studie begünstigen Dezentralisierung und Anreize im Haushaltswesen Einsparungen. Das trifft auf die Reorganisation nicht zu (vgl. Bogumil u. a. 2007: 47).

¹⁴⁰⁸ Vgl. dazu auch Kap. 8.1.4.5.3.3

8.2 Beurteilung des Reform Erfolges

8.2.1 Allgemeine Überlegungen

Der erfolgreiche Reformabschluss als Erfolgsmaß reicht nicht aus (vgl. Kap. 3.4.3), eine verallgemeinerbare Erfolgsbeurteilung¹⁴⁰⁹ ist nicht möglich. Die Bewertung des Reform Erfolges hängt stark von subjektiven Einschätzungen der Betroffenen ab (vgl. Weiß 2002: 24), die unterschiedliche Bewertungskriterien zugrunde legen (vgl. Pollitt/Bouckaert 2003: 19). Insbesondere diejenigen, die maßgeblich am Reformprojekt beteiligt sind, attestieren - unabhängig von den Ergebnissen - vermehrt einen Reform Erfolg (vgl. Kieser/Hegele/Klimmer 1998: 158). Insofern werden v. a. aufseiten der Politik - hier vermehrt von den Minderheitsvertretern (vgl. Kap. 5.3.6) - und der Mitarbeiterschaft bzw. Personalratsvorsitzenden (vgl. Kap. 5.3.3.1.1, 5.3.4) kritische Töne erwartet, was letztlich ihrer vermeintlich schwächeren Reformmitwirkung¹⁴¹⁰ geschuldet ist (vgl. Kap. 5).

8.2.2 Auswertung

Allgemeine Darstellung (Frage 3.4_1 / _4)

Die Aussage „Die Verwaltungsreform ist ein Erfolg“ findet große Zustimmung (41,9% vs. 24,4%). Überdies schätzen die Teilnehmer, die einen Reformabschluss verneinen, die Entwicklung des Reformprozess¹⁴¹¹ positiv (44,1% vs. 20,4%) ein (vgl. Abb. 8-2).

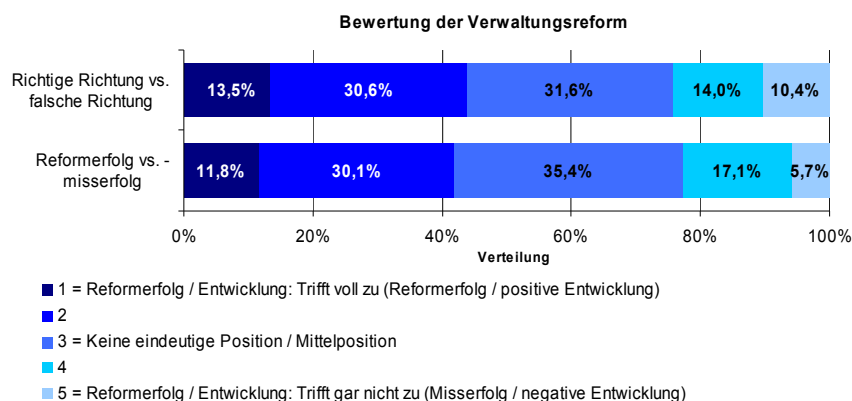


Abb. 8-2: Bewertung des Reformverlaufs

Die Reformakteure beurteilen den Reform Erfolg abermals unterschiedlich¹⁴¹²: Bewerten Bürgermeister¹⁴¹³ und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion eher positiv, stehen Vorsitzende der Minder-

¹⁴⁰⁹ In der vorliegenden Untersuchung wird die Reformzielerreichung als zentrales Erfolgsmaß angesehen. Deshalb beziehen sich eingehendere Analysen auf die Reformzielerreichung (vgl. Kap. 8.1.4).

¹⁴¹⁰ Eine (subjektiv wahrgenommene) schwächere Beteiligung der Personalrats- und Minderheitsfraktionsvorsitzenden zeigt sich auch bei der Gestaltung diverser Reformbausteine (vgl. Kap. 4). Exemplarisch angeführt seien die Zielformulierung (vgl. Kap. 4.4.3) und die Leitbilderstellung (vgl. Kap. 4.12.3).

¹⁴¹¹ Die Frage zur Reformentwicklung wurde nur Reformakteuren gestellt, die noch kein Ende der Verwaltungsreform (Abbruch / erfolgreiches Ende) angaben.

¹⁴¹² Die Bewertungen unterscheiden sich vor dem Hintergrund des Amtsantritts der Reformakteure (vor Reformbeginn / mit bzw. nach Reformbeginn) nicht signifikant (vgl. dazu auch Kap. 8.1.4.1 sowie Anhang 11-16).

¹⁴¹³ In der HBS-Studie beurteilen Bürgermeister die Reformresultate besser als Personalratschefs (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2006: 358). 80% der Bürgermeister nennen die Reformbemühungen lohnend (vgl. Kuhlmann 2006a: 149).

heitsfraktion und v. a. Personalratsvorsitzende dem Reformersfolg skeptisch gegenüber. Reformbeauftragten nehmen erneut eine Mittelposition ein (vgl. Tab. 8-4).

Bewertung des Reformverlaufs	Gesamt		Akteur						EWKn						OW-Vgl.		
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Reform ist bis dato ein Erfolg.	246	2,75	0,346**	2,35	2,45	2,89	3,17	2,67	-0,065	2,84	2,71	2,68	2,85	2,23	0,094	2,73	2,96
Bewertung der Reformentwicklung (1 positiv, 5 negativ)	193	2,77	0,375*	2,16	2,59	2,86	3,35	2,60	0,074	2,71	2,73	2,71	3,07	2,89	0,171	2,75	3,00

Tab. 8-4: Bewertung des Reformverlaufs

Die Stadtgröße korreliert nicht mit den Bewertungen, die OW-Unterschiede sind gering.

Reformzielerreichung (vgl. Anhang#Reformerfolg)

Die Erreichung aller Reformziele¹⁴¹⁴ korreliert signifikant positiv mit der Bewertung des Reformerfolges und der -entwicklung (Reformzielerreichungsindex: 0,596** / 0,590**). Die Teilnehmer, die einen Reformzielerreichungsindex von kleiner als 3 (Durchschnittswert der Reformzielerreichung, vgl. Kap. 8.1.4.1) bescheinigen, bewerten signifikant besser (2,27 vs. 3,31** / 2,20 vs. 3,42**). V. a. die sog. vernachlässigten Reformziele „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“ (0,593** / 0,565**) und „Kulturwandel“ (0,471** / 0,564**), die vermeintlich eine „Querschnittsfunktion haben“ (vgl. Kap. 8.1.1), korrelieren stark und signifikant positiv mit der Reformbewertung. Dagegen sind die statistischen Beziehungen mit der Lösung des Finanzproblems (0,302** / 0,236**), die einerseits losgelöst von der Verwaltungsreform und zulasten¹⁴¹⁵ anderer Reformziele angegangen werden kann, andererseits extern bedingt ist, am schwächsten (vgl. dazu auch Kap. 3.3.2.3, 8.1.4.4).

Weitere Erkenntnisse (vgl. Anhang#Reformtempo_Reformstand_Out)

Reformtempo und -erfolg korrelieren signifikant positiv (0,270** / 0,166*). Ein höheres Reformtempo schadet dem Reformerfolg nicht. Akteure, die ein optimales Reformtempo attestieren (Antwortoption 3), beurteilen den Reformerfolg signifikant besser (2,50 vs. 2,96** bzw. 2,53 vs. 2,96**). Wird ein zu hohes Reformtempo einem nicht zu hohen Reformtempo gegenübergestellt, zeigen sich derartige Differenzen nicht. Ist das Reformtempo jedoch zu langsam (> 3), ist der Reformerfolg signifikant schlechter (3,26 vs. 2,52** bzw. 3,15 vs. 2,60**). Wie in Kap. 5.7.2.2 dargestellt, ist ein partizipativer Reformprozess mit einem höheren Reformtempo verbunden.

Teilnehmer, die einen Reformabbruch anführen (n = 12), bewerten den Reformerfolg signifikant schlechter als diejenigen (n = 222), die einen Reformabbruch verneinen (2,69 vs. 3,50*). Ist die Reform erfolgreich abgeschlossen (n = 40), ist die Bewertung des Reformerfolges durchschnittlich besser (2,48 vs. 2,74) als im Falle einer noch nicht beendeten Reform (n = 182).

¹⁴¹⁴ Vor dem Hintergrund, dass die Erreichung des zum Befragungszeitpunkt prioritären Reformziels (0,424** / 0,429**) stärker mit der Reformbewertung korreliert als das anfänglich vordringliche Reformziel (0,378** / 0,389**), ist davon auszugehen, dass die Bewertungen - auch im Kontext anderer Fragestellungen - v. a. im Zusammenhang mit den Gegebenheiten zum Befragungszeitpunkt erfolgten.

¹⁴¹⁵ Indiz für einen einseitigen Reformprozess ist ein hoher Reformzielprioritätsindex (vgl. auch Kap. 3.3.2.2). Teilnehmer, die die Verfolgung mehrerer prioritärer Ziele bestätigen (Reformzielprioritätsindex < 2), bewerten den Reformerfolg (2,35 vs. 3,10**) und die Reformentwicklung (2,42 vs. 3,13**) signifikant besser (vgl. Anhang# RZPrio_RZE). Ferner fallen die Wertungen signifikant besser aus, wenn die Haushaltskonsolidierung nie das zentrale Reformziel war (Ja 2,55 vs. Nein 2,89* / 2,61 vs. 2,98*) bzw. eine Fokusverlagerung weg von der Haushaltskonsolidierung gelang (2,26 vs. 3,06** bzw. 1,93 vs. 3,10**) (vgl. Anhang#RZPrio_Wechsel_RManagement).

8.3 Fähigkeit zu proaktivem Handeln

8.3.1 Allgemeine Überlegungen

Städte können, wenn auch in beschränktem Maße, proaktiv agieren. Einerseits erlaubt es ihnen die kommunale Selbstverwaltung „[...] im örtlichen Bereich, innovativ auf die vielfältigen Herausforderungen der Zukunft zu reagieren“ (Weiß 2002: 48/9). Andererseits bedarf es hierzu eines neuen Instrumentensets; die traditionelle Verwaltung ist diesbezüglich überfordert (vgl. Kap. 3.2.2). „Es muss gelingen, die Kommunalverwaltung so umzubauen, dass sie auf - auch in Zukunft nicht auszuschließende - Krisen wesentlich beweglicher reagieren kann [...]“ (KGSt 1993: 8; siehe auch Beck/Fisch 2009: 107). Die Veränderungsfähigkeit¹⁴¹⁶ wird letztlich zu einer kritischen Größe für die Leistungsfähigkeit des Staates (vgl. Schridde 2004: 62). Allerdings wirken die Einbettung der Kommunen in das staatliche Verwaltungssystem sowie die damit verbundenen staatlichen Vorgaben und Autonomieverluste lähmend (vgl. Kap. 2.1.2, 2.1.3, 2.3.2). Deshalb sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Stadtverwaltung, hier v. a. der Vertretungskörperschaft, eng umrissen. Insofern kann die Verwaltungsreform nur einen limitierten Beitrag zur Sicherung bzw. Rückgewinnung der städtischen Gestaltungshoheit bei gleichzeitig zunehmender Anpassungsfähigkeit leisten (vgl. auch Brecht 1999: 37).

8.3.2 Auswertung

Allgemeine Darstellung (Frage 3.7)

Die Befragten bewerten die Fähigkeit ihrer Stadtverwaltung, die Zukunft proaktiv zu gestalten, trotz Modernisierungsmaßnahmen sehr zurückhaltend (Gesamtdurchschnittswert: 64,9 Punkte). Mehr als ein Viertel der Teilnehmer vergibt lediglich bis zu maximal 50 Punkte, rund Zweifünftel wählen ein Bewertungsspektrum von mehr als 70 Punkten (vgl. Abb. 8-3).

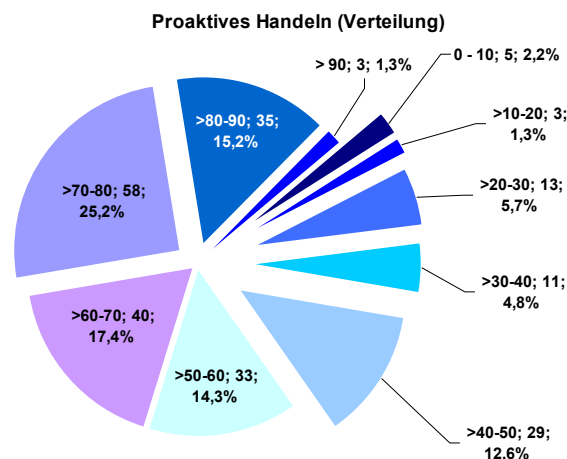


Abb. 8-3: Proaktives Handeln

Die Akteure urteilen unterschiedlich (0,382**). Bürgermeister und Vorsitzende der Mehrheitsfraktion vergeben mit deutlichem Abstand die meisten Punkte. Dem stehen kritische Wertungen der

¹⁴¹⁶ Eine dauerhafte Anpassungsfähigkeit ist anzustreben (vgl. Kap. 5, 5.1.7.2).

Vorsitzenden des Personalrates und der Minderheitsfraktion gegenüber. Reformbeauftragte nehmen erneut eine Mittelposition ein (vgl. Tab. 8-5).

Proaktiv	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Punkte (max. 100)	230	64,9	0,382**	76,8	72,1	56,3	58,2	66,8	-0,025	53,5	66,3	63,4	62,2	66,9	0,172**	65,9	53,5

Tab. 8-5: Proaktives Handeln

Die Wertungen korrelieren nicht mit der Stadtgröße; sie fallen in der EWK 5 mit Abstand am kritischsten aus. Ferner stellen sich gravierende OW-Unterschiede dar: Ostdeutsche Vertreter beurteilen die Proaktivität erheblich schwächer als westdeutsche Befragungsteilnehmer (53,5 vs. 65,9). Die Gestaltungsfähigkeit steht somit v. a. in Städten der neuen Bundesländer infrage.

Weitere Erkenntnisse¹⁴¹⁷

Die Erreichung¹⁴¹⁸ der Reformziele¹⁴¹⁹ (Index: -0,713**) und die Bewertung des Reformerfolges (Erfolg: -0,587** / Richtung: -0,564**) korrelieren sehr stark und signifikant negativ mit der Beurteilung des proaktiven Handelns. Eine erfolgreiche Verwaltungsreform ist folglich eine wichtige Grundlage, um die anstehenden Probleme zu lösen und die Zukunft proaktiv zu gestalten.

Dies zeigt sich auch vor dem Hintergrund des Reformabbruchs: Teilnehmer, die einen Reformabbruch verneinen, blicken signifikant zuversichtlicher in die Zukunft (66,6 vs. 42,5**). Das gilt für die Beendigung der Reform (Abschluss 65,8 vs. kein Abschluss 70,6) nicht.

Wird ein angemessenes Reformtempo bescheinigt, ist die Proaktivität signifikant höher (69,7 vs. 61,0**). Ein zu langsames Reformtempo ist schädlich (57,5 vs. 68,4**).

¹⁴¹⁷ Vgl. Anhang#Reformtempo_Reformstand_Out; Anhang#Reformerfolg; Anhang#RZE_Korrelation

¹⁴¹⁸ Alle Items, die zu einer hohen Reformzielerreichung beitragen (vgl. Kap. 8.1.4), korrelieren signifikant mit der Bewertung des proaktiven Handelns: Reformzielformulierungsindex (-0,516**), Phasenbeteiligung (aktiv: -0,559**/ passiv: -0,548**), Kommunikationsindex (-0,585**), Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung (-0,410**), Beachtung der Interessen der Politik (-0,322**), Reformzielprioritätsindex (-0,427**), Commitment zum Befragungszeitpunkt (Akteure: -0,345**/ Allgemein: -0,403**), traditionelle Werte der Organisationskultur (Befragungszeitpunkt: -0,393** / Veränderung: -0,146), neue Werte der Organisationskultur (-0,644** / 0,432**), Misstrauen (0,425** / 0,258**), Reformfehlerindex (0,510**); Implementierungsindex (-0,218**), NSM-Index (0,274**).

¹⁴¹⁹ Steigerung der Kundenorientierung (-0,503**), Verbesserung von Steuerung/Kontrolle (-0,515**), Steigerung von Effektivität und Effizienz (-0,549**), Steigerung der Mitarbeiterorientierung (-0,554**), Steigerung der Leistungsfähigkeit und Qualität (-0,619**), Verbesserung des Images (-0,514**), Kulturwandel (-0,546**), Lösung des Finanzproblems (-0,423**)

9 Zusammenfassung / Lessons learned

Reformen müssen aus verschiedenen Blickwinkeln evaluiert werden

Die Wahl einer Multiakteursperspektive¹⁴²⁰ hat sich als lohnenswert¹⁴²¹ erwiesen. Die Bedeutung insbesondere des Reformmanagements für die Reformergebnisse konnte dadurch eindeutiger herausgearbeitet werden. Trotz der langjährigen Zugehörigkeit zu städtischen Gremien und damit der intensiven Verfolgung der angegangenen Reformmaßnahmen ist relativ naheliegend, dass die Wertungen der Befragungsteilnehmer sehr stark durch Eindrücke zum Befragungszeitpunkt geprägt sind. Demnach ist nicht von einer „objektiven“ Bewertung des gesamten Reformprozesses auszugehen, was letztlich bei der Deutung der skizzierten Zusammenhänge zu berücksichtigen ist. Vorwegnehmend kann attestiert werden: Personen, die sich eingebunden und mitgenommen fühlen, bewerten die Reform besser. Ob damit tatsächlich zwangsläufig bessere Reformergebnisse verbunden sind, kann nicht mit letzter Gewissheit geschlussfolgert werden. Eines steht aber fest: Wer sich durch intensive Beteiligung an der Reform mit dieser identifiziert, ist eher bereit, den Reformgedanken in schwierigen Zeiten zu bewahren und nach neuen Lösungsansätzen zu suchen. Die Untersuchung verdeutlicht, dass diejenigen, die sich nicht hinreichend eingebunden fühlen, der Reform und ihren Ergebnissen kritischer gegenüberstehen, sodass unter diesen Umständen von einer erfolgreichen Bewährung und Bewahrung der vermeintlichen Neuerungen im städtischen Entscheidungssystem nicht ausgegangen werden kann. Die Zufriedenheitsunterschiede der verschiedenen Reformakteure mit dem Modernisierungsgeschehen kommen deutlich zum Ausdruck, wobei sich eine allgemeine Unzufriedenheit der Ratsvertreter mit der Verwaltungsreform nicht bestätigt. Mehrheitsfraktionsführer werten das Reformgeschehen durchweg positiv, tlw. sogar besser als Bürgermeister. Sie beurteilen v. a. das Reformmanagement positiv, demzufolge bestätigen sie einen überlegteren Instrumenteneinsatz sowie weitreichendere Veränderungen im politischen Bereich. Vorsitzende der Minderheitsfraktion und des Personalsrats zeichnen dagegen zumeist ein düsteres Bild. Reformbeauftragte nehmen eine Mittelposition zwischen diesen Blöcken ein. Obgleich die Bewertungen wahrscheinlich stark durch die Akteursperspektive geprägt sind und somit die Untersuchung u. a. keine verlässliche Auskunft über den tatsächlichen Implementierungsstand gibt (siehe Kap. 4.1.2) und den Zusammenhang zwischen Reformmanagement und Instrumenteneinführung nicht eindeutig belegen kann, wird doch ungeachtet jeglicher Einflüsse der Akteursvariablen überaus anschaulich, dass der Übergang zu einer Neuen Steuerung einer partizipativen, allgemein akzeptierten Vorgehensweise bedarf.

Reformzielprioritäten bestimmen Reformhandlungen, die Haushaltskrise wirkt lähmend

Die Steigerung der Kundenorientierung ist nur scheinbar das Hauptreformziel. Sie wird zwar von der Mehrheit der städtischen Akteure als besonders wichtig eingestuft, doch erfährt sie gegenüber der Finanzproblematik einen Bedeutungsverlust. Die Lösung des Haushaltsproblems wird schließlich von mehr als der Hälfte der Teilnehmer zum Reformstart und/oder Befragungszeitpunkt als Topreformziel genannt; ein Drittel der Befragten erkennt einen Prioritätenwechsel in diese Richtung. Mit dieser Entwicklung geht zum einen eine auffallende Vernachlässigung bestimmter Reformziele einher, wozu v. a. die sog. weichen Reformziele wie die Steigerung der Mitarbeiterorientierung oder der Kulturwandel zählen. Zum anderen leidet unter der Dominanz einer häufig im Re-

¹⁴²⁰ Vgl. dazu Kap. 1.1, 1.2.2

¹⁴²¹ Einschränkung ist darauf hinzuweisen, dass sich nicht alle Fragen an alle Reformakteure richteten. Für zukünftige Arbeiten bieten sich multivariaten Analyseverfahren an, die auf parallel strukturierten Fragebögen aufbauen, an.

formgeschehen einsetzenden respektive nur selten gelösten Finanzproblematik ein breiter Reformzielprioritätenmix. Ursächlich hierfür ist weniger die Finanzkrise als Hauptreformauslöser, als vielmehr die Fixierung der Reformhandlungen auf diesen Aspekt. Die Lösung bzw. Vernachlässigung des Haushaltsproblems wertet andere nachhaltige Reformzielprioritäten auf (vgl. Kap. 3.3.2.1, 3.3.2.2).

Die Reformzielprioritäten bestimmen das weitere Reformgeschehen insofern, als sie letztlich zu den Maßnahmen führen, die mit einer effektiven Zielerreichung in Verbindung gebracht werden. Die Fokussierung auf das Haushaltsproblem beeinflusst zum einen das Reformmanagement nachteilig. Mit einem breiten Reformzielprioritätenmix gelingen partizipative Prozesse signifikant besser. Ohne bzw. mit gelöster Finanzkrise erfüllt das Reformmanagement verstärkt die Anforderungen an ein bedachtes, partizipatives Vorgehen. Das gilt auch dann, wenn die Verwaltungsreform mehrere Reformziele (breiter Prioritätenmix) gleichrangig nebeneinander verfolgt, also eine Dominanz der Haushaltsproblematik nicht gegeben ist. Negative Effekte wie Widerstände oder ein geringes Commitment sind dann weniger eine unliebsame Folge (vgl. Kap. 3.3.2.3).

Zum anderen begünstigt die Vernachlässigung der Haushaltskonsolidierung einen ganzheitlichen Instrumenteneinsatz, der als erfolgswirksam gilt¹⁴²². Ohne prioritäre Haushaltskonsolidierung bzw. mit stetig oder gegenwärtig „geordneten Finanzen“ wird ein ganzheitlicherer Einsatz neuer Steuerungsinstrumente angestrebt. Elementare Instrumente neuer Steuerungsverfahren wie Ziele, Zielvereinbarungen oder SU-Bausteine werden vermehrt bestätigt. Insofern überrascht es nicht, dass ein breiterer Reformzielprioritätenmix, der einer Haushaltsdominanz entgegensteht, ein umfassenderes Instrumentenportfolio unterstützt.

Erfolgsfaktor „Reformmanagement“: Partizipation bedarf Konzeption und Planung

Ein überlegt konzipiertes, auf die Partizipation diverser Reformakteure ausgelegtes Reformmanagement ist grundlegend für den Reformerfolg. Dies zeigt sich in vielfacher Weise. Zunächst werten die sog. Stellschrauben des Reformmanagements Partizipationsprozesse auf (vgl. Abb. 9-1).

Stellschrauben des Reformprozesses									
Partizipation	Ist-Analysen	Qualifizierung	Dienstvereinbarungen	Reformkonzepte	Masterplan	Konzeption	Implementierung	Berater	Finanzen
Reformzielformulierung	+								
Projekterfahrungen	+	+	●	+	+	+	+	●	●
Kommunikation	+	+	+	+	+	+	+	●	+
Beteiligung im Phasenmodell	+	+	+	+	+	+	+	●	●
Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Beachtung der Interessen der Politik		●							

+ Sig. Unterschied / Zusammenhang ● Kein sig. Unterschied / Zusammenhang

Abb. 9-1: Einflüsse der Stellschrauben des Reformmanagements auf partizipative Prozesse

¹⁴²² Vgl. dazu Kap. 4.1

Hierbei ist zuvorderst eine Ist-Analyse zu nennen. Sie ist unter Beachtung ihrer Gestaltungsparameter Grundlage für erfolgreiche Partizipationsprozesse¹⁴²³, wie durchweg signifikante Bewertungsunterschiede anzeigen. Nur wer die aktuellen Gegebenheiten kennt, kann also zielstrebig seine Vorstellungen realisieren. Ähnlich positive Effekte sind mit der Erstellung eines Masterplans, der Offerte von Qualifizierungsmaßnahmen, Reformkonzepten mit Eigeninitiativen und einer Konzeptionsstrategie, die Bottom-up-Elemente berücksichtigt, verbunden. Dienstvereinbarungen sind grundsätzlich positiv; sie werten primär aus Sicht der Personalvertreter Partizipationsprozesse im Allgemeinen und die Mitarbeiterbeteiligung im Speziellen auf. Der (intensive) Beratereinsatz steht einer partizipativen Herangehensweise nicht entgegen (vgl. Kap. 5.1, 5.3), vielmehr unterstützt er die Realisierung eines ganzheitlicheren Steuerungsansatzes (vgl. 5.1.5.2). Die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Reformarbeit ist positiv zu werten, auch wenn sie nicht einem Reformabbruch vorbeugen kann. Allerdings zeigt sich, dass die Umsetzung von Projektergebnissen, die ein Indikator erfolgreicher und konsequenter Reformarbeit ist, mit ausreichenden, u. U. auch dezentral verantworteten Reformmitteln signifikant besser ist (vgl. Kap. 5.2.5.2, 5.1.8.2). Gleiches gilt auch für den Verzicht auf revolutionäre Implementierungsstrategien wie das Business Process Reengineering. Die Bedeutung des partizipativen Elements drückt sich deutlich in der Beteiligung der Reformakteure an der Definition der Reformziele aus. Bereits in diesem vermeintlich frühen Stadium - wahrscheinlich sind die Wertungen der Teilnehmer an dieser Stelle stark durch Empfindungen und Wahrnehmungen zum Befragungszeitpunkt beeinflusst - müssen die Reformakteure hinreichend an wegweisenden Weichenstellungen des Reformprozesses beteiligt werden. Anders als erwartet, ist ein Projektmanagement in der Linie nicht weniger erfolgreich als ein Projektmanagement in der Primärorganisation. Die besondere Bedeutung bestimmter Instrumente des Projektmanagements wie u. a. Zielvereinbarungen oder Mitarbeitergespräche konnte ebenso wenig nachgewiesen werden¹⁴²⁴. Wichtiger erscheinen vielmehr die Beteiligung unterschiedlicher Reformakteure und eine überlegte Projektgruppenzusammensetzung, womit letztlich die Umsetzung von Projektergebnissen verbunden ist (vgl. Kap. 5.2).

In der Konsequenz eines bedachten Reformmanagements und damit verbundener Partizipation erfahren die Mitarbeiterbeteiligung und die Beachtung der Interessen der Politik eine Aufwertung. D. h., dass dort, wo die Mitarbeiterschaft und ihre Interessenvertreter intensiv in die Reform eingebunden sind und die Mitarbeiterbeteiligung bestimmte Gütekriterien erfüllt, und dort, wo Kommunalpolitiker sich mit der Reformarbeit vertraut fühlen, werden die Mitarbeiterbeteiligung und die Berücksichtigung politischer Interessen in der Reformkonzeption deutlich besser beurteilt (vgl. Kap. 5.3.4.6.2.1, 5.3.6.4.2). Eine intensive Mitarbeiterbeteiligung wertet die Reformbereitschaft der Mitarbeiter, die im Vergleich zu anderen Reformakteuren innerhalb der Reformverwaltung sehr kritisch ist, auf bzw. hält diese aufrecht (vgl. Kap. 5.3.4.6.2). Gleichwohl sind die Gründe für eine nachlassende Mitarbeiterbeteiligung - unabhängig von der Reformdauer - nicht eindeutig zu belegen. Allerdings ist es offensichtlich, dass eine negative Bewertung der Mitarbeiterbeteiligung eine Ursache einer nachlassenden Mitarbeiterbeteiligung ist. Folglich haben die Bemühungen in eine intensive Mitwirkung der Mitarbeiterschaft vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für den Reformerfolg und der wahrnehmbaren Zurückhaltung der Mitarbeiter gegenüber Veränderungen einen enormen Stellenwert in der Konzeption des Reformprogramms.

¹⁴²³ Gemeint sind Reformzielformulierung (vgl. Kap. 5.3.1), Kommunikation (vgl. Kap. 5.3.2), Beteiligung im Phasenmodell (vgl. Kap. 5.3.3) sowie Projekterfahrungen und partizipative Elemente im Projektmanagement (vgl. Kap. 5.2).

¹⁴²⁴ Ursächlich kann die Fokussierung dieses Fragenblocks auf die Reformbeauftragten sein. Damit ist z. T. eine geringe Fallanzahl verbunden.

Nicht zuletzt kann durch ein partizipatives Reformmanagement der Reformabbruch vermieden werden, Widerstände sind wesentlich schwächer (vgl. Kap. 5.4.4.2). Letztgenannte lassen sich überdies durch die Intensivierung von Beteiligungsprozessen reduzieren. Da starke Widerstände mit einer abnehmenden Reformbereitschaft verbunden sind, ist davon auszugehen, dass die Maßnahmen, die Widerstände verhindern, nachhaltig zur Festigung einer Reformkoalition beitragen. Allerdings ist im Umkehrschluss zu erwarten, dass sich ein Nichtzustandekommen einer anfänglichen Reformkoalition nachteilig auf ein partizipatives Reformmanagement auswirkt.

Die Vermittlung des Reformnutzens und -bedarfs, die Ausgangspunkt und stete Notwendigkeit jeder Veränderung sind, steht mit intensiven Partizipationsprozessen in einer engen Wechselbeziehung. Partizipation verbreitet den Reformgedanken innerhalb der Reformorganisation. Konnte entgegen skizzierter Erwartungen die Erfolgsrelevanz frühzeitiger Partizipationsprozesse¹⁴²⁵ nicht nachgewiesen werden¹⁴²⁶, zeigt sich doch im Kontext der erfolgsentscheidenden Kommunikation des Reformnutzens - Reformen werden eher initiiert, neuralgische Reformbausteine vermehrt implementiert - die enorme Bedeutung einer rechtzeitigen Akteursbeteiligung (vgl. Kap. 5.3.5.2).

Ein gelungenes Reformmanagement ist Grundlage für ein abgestimmtes Instrumentenportfolio

Der Instrumentenmix profitiert von einem konzipierten Reformmanagement insofern, als mittels Partizipation vermehrt ein ganzheitlicher neuer Steuerungsansatz verfolgt wird. Insbesondere vermeintlich strittige Reformbausteine, die überdurchschnittlich oft entweder nicht realisiert sind oder nur von einzelnen Akteursgruppen bestätigt werden¹⁴²⁷ - hierzu zählen u. a. die Formulierung von Zielen, die Umsetzung eines (umfassenden) Zielvereinbarungssystems, die Dezentralisierung von Kompetenzen und Verantwortung sowie eine (ganzheitliche) Steuerungsunterstützung - sind bei einem überdachten, partizipativen Reformmanagement verstärkt realisiert. Die mit der Implementierung abgefragten Gestaltungsparameter erfüllen häufiger die gestellten Anforderungen. Dagegen scheinen oft implementierte oder i. S. d. traditionellen Verwaltungssteuerung (missbräuchlich¹⁴²⁸) angewendete Reformbausteine wie Produkte, Veränderungen im Rechnungswesen oder v. a. die Budgetierung (sie ist dann primär als Inputbudgetierung ausgelegt) weitaus weniger abhängig von ziieldienlichen partizipativen Prozessen. Ihre Implementierung ist eher technokratisch; sie ist unabhängig von einer intensiven Mitarbeiterbeteiligung sowie der Berücksichtigung der Interessen der Politik. Allerdings stellt sich ebenso heraus, dass ein outputorientiertes Steuerungsverfahren, das u. a. die Vertretungskörperschaft mittels politischer Kontrakte miteinbindet, auch bei positiv bewerteten Partizipationsprozessen eine absolute Ausnahme bleibt. Womöglich können grundsätzliche Vorbehalte der Vertreter der Vertretungskörperschaft gegenüber outputorientierten Steuerungsinstrumenten unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht vollends ausgeräumt werden (vgl. dazu auch Kap. 5.4.4.1.2, 7.2.1, 7.2.3.1).

Die Steuerungsprobleme kommunaler Beteiligungen bestehen in abgeschwächter Form fort; Steuerungsmängel konnten zumeist nicht abgebaut werden. Lediglich das Beteiligungscontrolling wertet die Steuerung u. U. auf (vgl. Kap. 4.9.3). Innerhalb der Verwaltung setzen im Zuge des Einsatzes moderner Managementmethoden und intensiver Qualifizierungsmaßnahmen auf der personalen Ebene leichte Veränderungen ein. So wird dadurch primär die Flexibilität des Personals merklich gesteigert. Veränderungen in der Personalstruktur, wie bspw. der Rückbau des Juristenmono-

¹⁴²⁵ Vgl. Kap. 5.3.3.1

¹⁴²⁶ Dies gilt neben der Betrachtung der aktiven und passiven Beteiligung im Phasenmodell mehr oder weniger auch für Ist-Analysen und Qualifizierungsmaßnahmen.

¹⁴²⁷ Vgl. hierzu Kap. 4

¹⁴²⁸ Vgl. hierzu Kap. 4.1.1

pols oder die Stärkung betriebswirtschaftlicher Kompetenzen, sind hierfür vorteilhaft, wenngleich sie nicht unbedingt auf die abgefragten Reformmaßnahmen zurückzuführen sind (vgl. Kap. 4.16.1). Das gilt keineswegs für die Reduzierung von Abstimmungs- und Koordinationsproblemen und die Aufwertung des Führungsverhaltens, die nachweislich den Reformhandlungen geschuldet ist. Ursächlich sind v. a. ganzheitlichere outputorientierte Ansätze inkl. der Kernelemente einer Steuerung auf Abstand, die sich wie Mitarbeitergespräche und Qualifizierungsmaßnahmen auf die Neujustierung der Vorgesetzten-Mitarbeiter-Beziehung fokussieren. Damit wird eine Steuerung neuer Art auch führungs- und organisationskulturell unterstützt. Trotz dieser vermeintlichen Klammer stellt sich allerdings heraus, dass primär im Zuge der Dezentralisierung zentrifugale Kräfte entstehen, die auch durch wohl konzipierte SU-Bausteine nicht verhindert werden können (vgl. Kap. 4.16.2).

Organisationswandel durch bedachtes Reformmanagement und Neue Steuerungsinstrumente?

Die Organisationskulturen städtischer Verwaltungen werden nicht als statisch empfunden. Der erfolgsentscheidende Wandel der Organisationskultur setzt nach Einschätzung zahlreicher Reformverantwortlicher ein. Er zeigt sich darin, dass primär sog. neue Werte, deren Aufwertung für eine moderne Verwaltungssteuerung unerlässlich ist, eine immense Aufwertung erfahren. Dies geht keineswegs zulasten erhaltenswerter traditioneller Werte (z. B. Gemeinwohlorientierung), die nach wie vor starke Zustimmung erfahren (vgl. Kap. 6.3.1). Elementar für positive organisationskulturelle Veränderungen, also die Intensivierung neuer Werte, den Abbau von Misstrauen und den Erhalt bzw. Ausbau traditioneller Werte, ist ein konzipiertes Reformmanagement, das die sog. Stellschrauben des Reformmanagements umfasst und (somit) die Partizipation verschiedener Reformakteure ermöglicht. Nur wenn sich die Reform den Organisationsmitgliedern öffnet, sind also die Organisationsmitglieder auch bereit, sich den Grundsätzen und Bedingungen von Reformen anzupassen. Inwieweit das gewonnene Datenmaterial den tatsächlichen organisationskulturellen Veränderungsgrad wiedergibt, ist angesichts der scheinbaren Unabhängigkeit von der Zeitkomponente zweifelhaft. U. U. befinden sich insbesondere die Vertreter jüngerer Reformverwaltungen in einer (noch vorherrschenden) Reformeuphorie, die das Antwortverhalten nachhaltig beeinflusst (vgl. Kap. 6.3.4).

Ein breiter Instrumentenmix korreliert mit einer moderneren Organisationskultur. Insofern steht die Organisationskultur, die - anders als häufig beschrieben - nicht in urbürokratischen Zeiten verhaftet bleibt, der systemadäquaten Anwendung neuer Steuerungsinstrumente nicht entgegen. Insgesamt zeigt sich, dass ein umfassendes Reformmaßnahmenportfolio eine modernere Organisationskultur unterstützt. Primär vernachlässigte, für eine neue Steuerungsphilosophie in besonderer Weise stehende Reformbausteine wie Ziele, Zielvereinbarungen, Dezentralisierung und SU-Elemente gehen sowohl in der Betrachtung des Befragungszeitpunkts als auch im Vergleich mit der Ausgangssituation mit einem höheren bzw. deutlich gesteigerten Maße an Werten wie Vertrauen, Kundenorientierung, Wirtschaftlichkeit und Eigeninitiative einher. Traditionelle Werte erfahren dadurch eher eine Auf- denn eine Abwertung. Somit sind es die Reformbausteine, deren Implementierung bzw. Gestaltung einer intensiven Partizipation der Organisationsmitglieder und einer geschlossenen Reformkoalition bedürfen, die organisationskulturelle Innovationen initiieren. Dagegen stehen partizipationsferne, auf eine traditionelle Steuerung ausgerichtete und häufig isoliert eingesetzte Reformbausteine dem kulturellen Wandel entgegen. Insbesondere eine inputorientierte Budgetierung erzeugt Misstrauen¹⁴²⁹. Aufgrund der Unabhängigkeit vom Zeiteffekt und den weitaus geringeren sta-

¹⁴²⁹ Vgl. dazu Kap. 5

tistisch nachweisbaren Einflüssen der Reforminstrumente auf das Reformziel „Veränderung der Organisationskultur“ sind ebenso die Effekte konkreter Reformmaßnahmen auf organisationskulturelle Veränderungen mit einer gewissen Zurückhaltung einzuschätzen (vgl. Kap. 6.3.3).

Verhaltensweisen auf der politischen Ebene sind kaum verändert

Veränderungen in der Beziehung Vertretungskörperschaft - Verwaltung sowie innerhalb der Vertretungskörperschaft sind erwartetes Ergebnis und systemische Voraussetzung einer erfolgreichen Reform zugleich (vgl. Kap. 7.2). Allerdings haben die Reformhandlungen nur einen begrenzten Einfluss auf die Beziehungen im kommunalpolitischen Entscheidungssystem. Erfährt die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltungsführung sowie zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung eine positive Bewertung, wandeln sich die Beziehungen innerhalb der Vertretungskörperschaft und zwischen dieser und dem Verwaltungsapparat nicht grundlegend. Lediglich die sog. Positivitems zur Beschreibung der Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung wie bspw. das Informationsniveau der Vertretungskörperschaft werden aufgewertet; Personalentscheidungen werden - wohl auch im Zuge der neuen Anforderungen und einer gesteigerten Transparenz - weniger nach politischen Überlegungen vergeben. Ebenso positiv hervorzuheben sind eine wahrnehmbare Zunahme an Strategieorientierung der Vertretungskörperschaft, die Ergebnis und Voraussetzung einer wirkungsvollen Reform zugleich ist. Dagegen sind Einzeleingriffe vor und nach den Reformhandlungen relativ stark ausgeprägt. Ihr Rückbau ist unter den gegebenen kommunalverfassungsrechtlichen Bedingungen zweifelhaft, weshalb es nicht verwundert, dass sich der Arbeitsaufwand der Ratsmitglieder trotz Reformanstrengungen nicht reduziert.

Das Niveau an Einzeleingriffen und die Arbeitsbelastung der Ratsmitglieder sind kein Gradmesser für ein erfolgreiches Reformmanagement. Profitiert die politische Zusammenarbeit grundsätzlich von einem konzipierten Reformmanagement, wozu zuvorderst ausgedehnte Qualifizierungsmaßnahmen, Beteiligungsprozesse und -verfahren und somit letztlich die Integration der Interessen der Politik in die Reformgestaltung zählen, ist ein grundlegender Wandel indes nicht zu beobachten: Insbesondere Einzeleingriffe durch die Vertretungskörperschaft sind weiterhin ein Kennzeichen der kommunalpolitischen Steuerung, die Reduzierung der Arbeitsbelastung der Ratsmitglieder gelingt (daher) nicht.

Obleich die Beziehungsisems v. a. mit einem ganzheitlicheren Reformansatz bzw. mit Implementierung vernachlässigter Reformelemente (signifikant) besser eingestuft werden, ist auch unter diesen Umständen ein Verzicht auf Einzeleingriffe der Vertretungskörperschaft nicht gegeben. Der Arbeitsaufwand der Ratsmitglieder ist weiterhin immens. Dies erstaunt mehrfach, erfordern doch eine ganzheitliche neue Steuerung im Allgemeinen und die Kernelemente dergleichen im Speziellen die intensive Beteiligung der Politik. Infolge der damit einhergehenden Beachtung der Interessen der Politik wäre aufgrund neuer Steuerungsverfahren ein Rückbau von Einzeleingriffen naheliegend gewesen. Umgekehrt überrascht nicht, dass Ratsinformationssysteme und (zumeist input-orientierte) Budgetierung, deren Einführung scheinbar keiner besonders intensiven Partizipation der Ratsvertreter bedarf, weder die Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltungsapparat noch die Ratsarbeit in einer isolierten Betrachtung aufwerten. Stattdessen bedürfen Budgetierung und Ratsinformationssystem der Anbindung an einen ganzheitlichen Ansatz, andernfalls sind sie mehr oder weniger wertlos (Ratsinformationssystem) oder sogar steuerungsschädlich (Budgetierung). Aber auch die angemessen gestalteten Kernelemente einer Neuen Steuerung und ein dadurch gesteigertes Informations- und Strategieniveau der Vertretungskörperschaft, bedingen keinen Abbau von Einzeleingriffen. Stattdessen wird häufig sogar eine Zunahme attestiert. Selbst in den seltenen Fällen eines politischen Kontraktmanagements und veränderten Haushaltsaufstel-

lungsverfahrens mit frühzeitiger politischer Beteiligung stellt sich keine Zurückhaltung gegenüber operativen Kurskorrekturen ein. Folglich ist eine Reduzierung des Arbeitsaufwandes der Ratsmitglieder nicht realisierbar. Insofern ist es zweifelhaft, ob insbesondere grundlegende Struktur- und Prozessmerkmale des Verhältnisses von Vertretungskörperschaft und Verwaltungsapparat ohne entsprechende kommunalverfassungsrechtliche Veränderungen - Mehrheitsverhältnisse und politisch-kulturelle Merkmale ausgeblendet - durch neue Steuerungsinstrumente verändert werden können bzw. ob das neue Steuerungssystem mit all seinen Anforderungen und Erwartungen, sprich einem grundlegenden Wandel der Ratsarbeit, in Gänze umgesetzt werden können. Die Antwort hierauf fällt akteursspezifisch unterschiedlich aus, denn Ratsvertreter scheinen hierzu *ceteris paribus* weitaus weniger bereit als Verwaltungsakteure. Ratsvertreter sind zu einem vollständigen Rückzug aus „Verwaltungsangelegenheiten“ im Kontext der kommunalverfassungsrechtlichen Realität nicht bereit. Insofern sind zum einen Reformbemühungen, die in diese Richtung zielen, vorab zum Scheitern verurteilt, zum anderen der Erfolg von Reformbemühungen nicht unbedingt auf diesem Niveau zu messen (vgl. Kap. 7.2.3.1, 7.2.3.2, 7.3.6).

Reformhandlungen mit begrenztem, jedoch erkennbarem Einfluss auf die Reformzielerreichung

Unterstützt einerseits ein überlegtes Reformmanagement und die damit verbundene Implementierung eines umfassenderen, weniger auf traditionelle Steuerinstrumente bedachten Ansatzes den Reformerfolg in Form einer besseren Reformzielerreichung, sind andererseits einige Reformziele weitgehend unbeeinflusst von der Reformgestaltung. Hierzu zählen primär die Steigerung der Kundenorientierung und der Imagewandel, die mehr oder minder scheinbar unabhängig von der Reformkonzeption gelingen, und die Lösung des Haushaltsproblems, die - wohl auch starken externen Einflüssen¹⁴³⁰ geschuldet - trotz ihrer allseits enormen Bedeutung kaum realisiert wird (vgl. Kap. 8.1.4). Die „Autarkie“ der Haushaltslage ist anhand der kaum feststellbaren Einflüsse von Reformhandlungen auf die abgefragten kommunalen Finanzkennzahlen ersichtlich. Positive Veränderungen wie die Erschließung von Effizienzreserven werden von externen Einflüssen aufgezehrt. Aufgrund dessen sind negative Auswirkungen¹⁴³¹ auf die Identifikation mit der (in diesem Bereich vermeintlich wirkungslosen) Reform nicht verwunderlich (vgl. Kap. 2.3.2.4).

Die Wahrnehmung einer gesteigerten Kundenorientierung, die sogar im Falle eines Reformabbruchs attestiert wird, ist wohl einem mit der Veröffentlichung des NSM verbundenen Trend und einer bis dato im öffentlichen Bereich vielseitig beklagten Bürgerferne geschuldet. Ob die Selbstwahrnehmung einer eingehenderen Überprüfung samt Befragung von „Kunden“ standhalten würde, bleibt angesichts oftmals unterlassener Reformhandlungen mehr als zweifelhaft. An dieser Stelle wäre die Einbindung von Externen (u. a. Bürger, Wirtschaftspartner, Gewerbetreibende) in die Evaluation besonders aufschlussreich gewesen. Sicherlich ist der „Kunde“ allseits stärker ins Bewusstsein der Handelnden gerückt, in instrumentellen, prozessualen und strukturellen Veränderungen schlägt sich dies jedoch häufig kaum nieder.

Reformprioritäten bestimmen Reformzielerreichung

Es konnte eine enge Beziehung zwischen Reformzielerreichung und Reformzielpriorisierung nachgewiesen werden. Die Intensität der Verfolgung der Reformziele hat starken Einfluss auf die Reformstrategie. Eine hohe Priorisierung begünstigt die Reformzielerreichung; eine breite Priorisierung ist insgesamt zielförderlich. Die Betonung der Haushaltsproblematik hemmt dagegen die gleichberechtigte Verfolgung diverser Reformziele. Insofern erstaunt es nicht, dass die Fokussie-

¹⁴³⁰ Vgl. Kap. 2.1, 2.3

¹⁴³¹ Siehe dazu auch Kap. 5.4.4.1.1

rung auf die (stark exogen bedingte) Haushaltskonsolidierung die Umsetzung anderer (stärker endogen beeinflussbarer Ziele) schwächt. Das gilt zuvorderst für die vernachlässigten Reformziele „Steigerung der Mitarbeiterorientierung“, „Verbesserung der politischen Steuerung/Kontrolle“ und „Veränderung der Verwaltungskultur“.

Hintergrund ist der durch die einseitige Priorisierung erzeugte Verzicht auf ein zielgerichtetes Reformmanagement (vgl. Kap. 3.3.2.3). Partizipation und Qualifizierung und somit eine gelungene Mitarbeiterbeteiligung und die Beachtung der Interessen der Politik im Reformgeschehen setzen nämlich zum einen eine weitsichtige Reformzielpriorisierung voraus, unterstützen zum anderen nachhaltig - auch durch die Einführung ziieldienlicher Reformbausteine (vgl. 3.3.2.4, 5) - die parallele Erreichung mehrerer gleichwichtiger Reformziele. Daraus ist zu schlussfolgern, dass isolierte, zielfokussierte Reformhandlungen wegen der Zielkomplementarität bzw. -konkurrenz¹⁴³² auch in Zukunft nicht die Erfolge vorweisen können wie diversifizierte Ansätze (vgl. dazu auch Kap. 8.1.4.4, 8.2, 8.3).

Eine moderne Organisationskultur ist grundlegend für den Reformerfolg

Reformzielerreichung und Kulturwandel gehen Hand in Hand, denn eine moderne, d. h. eine v. a. durch neue Werte und Vertrauen gekennzeichnete Organisationskultur unterstützt die Reformzielerreichung sowohl unmittelbar als auch durch einen systemadäquaten Einsatz neuer Steuerungsinstrumente mittelbar. Entgegen bisheriger Erwartungen schaden die in der bürokratischen Verwaltung betonten traditionellen Werte dem Reformerfolg keineswegs. Gleichwohl sind die Intensivierung neuer Werte sowie der Aufbau von Vertrauen von noch erfolgsentscheidenderer Bedeutung (vgl. Kap. 8.1.4.3).

Veränderungen auf der politischen Ebene prägen den Reformerfolg kaum

Unzulänglichkeiten an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung sind ein zentraler Auslöser der städtischen Reformdiskussion in Deutschland. Diverse Reformhandlungen zielen auf die Optimierung des Steuerungssystems ab; mit ausbleibenden politischen Systemeffekten ist der Reformerfolg vermeintlich gefährdet¹⁴³³. Vor diesem Hintergrund überraschen die Bewertungen der Fraktionsvorsitzenden, wonach Veränderungen des politischen Steuerungssets nicht grundsätzlich ziieldienlich sind. Zuvorderst der als erfolgsentscheidend proklamierte Verzicht auf Einzeleingriffe beeinflusst die Reformzielerreichung nicht im prognostizierten Maße. Es überrascht, dass v. a. die politische Steuerung durch einen Eingriffsverzicht nicht aufgewertet werden kann. Scheinbar vermögen neue Steuerungsverfahren Einzeleingriffe nicht zu kompensieren. Nichtsdestotrotz sind Optimierungen an der Schnittstelle von Vertretungskörperschaft und Verwaltung sowie innerhalb der jeweiligen politischen Entscheidungszentren ziieldienlich. Das gilt primär für die vernachlässigte Mitarbeiterorientierung¹⁴³⁴ (vgl. Kap. 8.1.4.4).

Staatliche Unterstützung nicht erfolgsentscheidend?

Trotz der de facto gegebenen (kommunal)verfassungsrechtlichen Bestimmungen zulasten wirksamer outputorientierter Steuerungsverfahren (s. o.) beeinflussen aus Sicht der Bürgermeister und Reformbeauftragten staatliche Unterstützungsleistungen bzw. das gesetzliche Rahmengerüst die Implementierung der Reformbausteine kaum. Die Einflüsse auf den Reformerfolg sind nach Einschätzung der Teilnehmer nicht nachhaltig; sie sind nicht für einen negativen Reformausgang (Re-

¹⁴³² Vgl. Kap. 8.1.1

¹⁴³³ Vgl. Kap. 3.1.1, 5.3.6.1, 7.2

¹⁴³⁴ An dieser Stelle wären die Einschätzungen der Personalratsvorsitzenden zu den Einflüssen politischer Einzeleingriffe auf die Mitarbeiterorientierung interessant gewesen.

formabbruch) oder Widerstände ursächlich (vgl. Kap. 5.4.2.1.2, 5.4.3.1.2). Gleichwohl kann im Allgemeinen insbesondere die gesetzlich geregelte und stark eingeschränkte Finanz- und Kompetenzautonomie der Kommunen als elementares Reformhindernis aufgefasst werden. Insofern hemmt sie primär die Wirkkraft realisierter Neuerungen, weniger die Umsetzung von Reformmaßnahmen. Im Speziellen ist die Nachfrage nach unterschiedlichen staatlichen Unterstützungsleistungen vorhanden. V. a. die Einführung personaler Neuerungen wie bspw. eine leistungsorientierte Vergütung von staatlichen Vorgaben abhängig. Eine auf diesem Gebiet erkennbare Implementierungslücke ist hierauf durchaus zurückführbar. Davon betroffen sind das Zusammenwirken der Reformelemente und die Übertragung potenzieller Wirkungen von Reformmaßnahmen in die Verwaltung hinein, sprich bis hin zum einzelnen Mitarbeiter. Das bedeutet aber nicht, dass die skizzierten Hürden im personalen Bereich Reformhandlungen elementar blockierten oder deren Effekte absorbierten. Insbesondere durch eine hinreichende Mitarbeiterbindung sollten die skizzierten Defizite ausgeglichen werden (vgl. Kap. 5.3.4).

Ein weiterer Bereich mit gesetzlichem Handlungsbedarf stellt das Haushalts- und Rechnungswesen dar. Spätestens nach der Erhebung des der vorliegenden Untersuchung zugrunde liegenden Datenmaterials kamen Bundes- wie auch Landesgesetzgeber Veränderungsforderungen nach. Ob nun die Einführung der Doppik zwingend für den Reformerfolg ist oder ob die erweiterte Kameralistik ausreicht, ist vor dem Hintergrund der gewonnen Erkenntnisse eher zweitrangig. Im Vordergrund steht der grundsätzliche Übergang zu einer Neuen Steuerung mit outputorientierten Managementelementen sowie ein damit verknüpft partizipatives Reformmanagement, das weit über die konkreten Ergebnisse in Form der Implementierung neuer Steuerungsinstrumente in das alltägliche Zusammenwirken verantwortlicher Akteure hineinreicht. An dieser Stelle wirken jedoch gesetzliche Faktoren in Form kommunalverfassungsrechtlicher Bestimmungen ein: Die Stellung der Kommunen im Verwaltungssystem und die in den Kommunalverfassungen fixierte Rollenteilung von Vertretungskörperschaft und Verwaltungsführung nehmen nachhaltigen Einfluss auf die Anwendbarkeit und Wirksamkeit neuer Steuerungselemente.

Kohabitationen unterstützen die Beteiligung der Minderheitsparteien

Nicht nachteilig wirkt sich in einer monokausalen Betrachtung die u. a. durch kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben bedingte Splittung von Bürgermeister- und Ratsmehrheit aus. Sind die Einflüsse insgesamt und aus Sicht der Mehrheitsfraktionsführer eher gering, fühlen sich verstärkt Minderheitsvertreter bei Kohabitationen signifikant besser beteiligt. Die Reformkoalition erscheint unter diesen Bedingungen insgesamt geschlossener. Massiv der Beteiligung der Minderheitsparteien abträglich ist dagegen die Dominanz einer Partei, die sich in einer absoluten Mehrheit in der Vertretungskörperschaft und damit einhergehender gleichgerichteter Bürgermeistermehrheit ausdrückt. Das Reformgeschehen begrenzt sich auf die Mehrheitsvertreter, Akteure der Ratsoppositionen sind unzureichend integriert. Die Entstehung einer Reformkoalition, die auch nach politischen Wechseln Bestand hat, ist unwahrscheinlicher. Dadurch sind vermeintlich schwächere Reformergebnisse zu erwarten, bleiben doch sich aus der Partizipation eines breiten Akteurskreises ergebende Erfolgspotenziale unerschlossen. Unterschwellige Konflikte rächen sich spätestens bei der Veränderung der Mehrheitsergebnisse, denn die Akzeptanz für die Reformhandlungen leidet. Die mit Mehrheitswechseln nicht selten initiierte „Neubelebung“ von Reformen steht dann unter keinem guten Stern, ggfs. droht sogar die Rücknahme von Modernisierungsmaßnahmen. In der Folge entsteht eine permanente Unruhe im Rathaus, die sich nachteilig auf die Reformbereitschaft insbesondere der operativen Ebene, nämlich der Führungskräfte und Mitarbeiterschaft auswirkt (vgl. Kap. 5.3.6.1, 5.4.3.2).

Beteiligung sichert ein höheres Reformtempo

Das Reformtempo ist mehrheitlich angemessen, entwickelt sich jedoch oft zurück. Ein überlegtes und partizipatives Reformmanagement geht mit einem höheren Reformtempo einher; letztgenanntes entwickelt sich besser. Folglich ist von nicht-partizipativen Ansätzen, die mit der Hoffnung eines Zeitgewinns verbunden und v. a. der Fokussierung auf die Haushaltsproblematik geschuldet sind, abzuraten. Vielmehr stellt sich das Gegenteil ein: Das Reformtempo leidet wegen eines geringeren Commitments, stärkerer Widerstände und einer negativen Entwicklung der Reformbereitschaft. Im Umkehrschluss begünstigt ein höheres bzw. angemessenes Reformtempo - dank intensiverer Partizipation und somit eines bedachteren Instrumentensets - die Reformzielerreichung und den Reformerfolg (vgl. Kap. 5.7.2).

Dessen ungeachtet ist eine Tempoverlangsamung häufig aber auch ein Ergebnis längerer Reformdauern. Obgleich eine längere Reformdauer bzw. ein länger zurückliegender -startzeitpunkt mit einem umfangreicheren Instrumentenset¹⁴³⁵ einhergehen, das seinerseits zum einen zielführend ist, zum anderen durch ein überlegtes Reformmanagement unterstützt wird, weisen reformerfahrene Verwaltungen keine besseren Ergebnisse aus als Reformanfänger. Die Definition der Reform als dauerhafter Prozess („Lernende Verwaltung“) ist folglich in diesem Kontext nicht erfolgswirksam. Vielmehr scheint es, als hänge der Reformerfolg stärker von starken Reformetappen mit eindeutigen Anfängen und Enden ab. Ferner ist zu bedenken, dass „Reformneulinge“ wesentlich reformenthusiastischer sind und die erzielten Resultate besser einschätzen als diejenigen, die bereits in der Bewährungsphase der Reformmaßnahmen weitreichende Erfahrungen machten. U. U. stellt sich in der Praxis heraus, dass die eingeleiteten Veränderungen vor dem Hintergrund gegebener (finanz-)verfassungsrechtlicher Bestimmungen nicht den erwarteten Erfolg ermöglichen. Auch wenn die Reformbereitschaft grundsätzlich nicht unter einer längeren Reformdauer leidet (vgl. Kap. 5.5.2.2), sprechen doch nachweisliche Beziehungen mit einem nachlassenden Reformcommitment (vgl. Kap. 5.6.2.2.1) und eine zeitunabhängige Reformzielerreichung (vgl. Kap. 8.1.4.4) hierfür.

Keine erfolgreiche Reform ohne Reformallianz

Die Bildung einer internen Reformkoalition gelingt vielerorts, wobei in den Reformanfängen die Verwaltungsführung - hier speziell Bürgermeister - als Reforminitiatorin und -gestalterin dominiert, was angesichts ihrer Rolle im kommunalen Entscheidungssystem¹⁴³⁶ unerlässlich ist (vgl. Kap. 5.5.2.1). Indiz für einen schwachen Zusammenhalt der Reformakteure ist eine unzulängliche Umsetzung von Projektergebnissen (vgl. Kap. 5.2.5.2). Ferner ist der Reformabbruch ohne Bildung einer Reformkoalition im Allgemeinen und die Unterstützung der Verwaltungsspitze im Speziellen vorausprogrammiert. Ein in sich stimmiger Instrumentenbaukasten mit den neuralgischen Reformbausteinen einer Neuen Steuerung gelingt dann nicht. Ratsparteien sind (überraschend) nicht der Engpassfaktor der Verwaltungsreform. Sie sind i. d. R. in die Reformallianz eingebunden. Diese Position geben sie nur selten auf. Verwaltungsexterne Akteure spielen für die Reform keine tragende Rolle. Innerhalb der Verwaltung zeigt sich eine deutliche Zurückhaltung unter Führungskräften und Mitarbeitern; eine von der Reformdauer unabhängig abnehmende Reformbereitschaft ist wahrnehmbar (vgl. Kap. 5.5.2.2). Ursächlich hierfür ist primär eine unzulängliche Beteiligung insbesondere der Mitarbeiter, die sich in einem gesteigerten Widerstandsniveau widerspiegelt (vgl. Kap. 5.3.4.6.2). Daraus ist zu schlussfolgern, dass eine intensive Partizipation der Reformakteure zur Stärkung der Reformallianz beiträgt und somit ein zentraler Erfolgsfaktor ist.

¹⁴³⁵ Vgl. Kap. 4.1.2

¹⁴³⁶ Vgl. Kap. 2.1, 2.2, 5.5.1

Der Reformerfolg verlangt veränderte Rahmenbedingungen

Es zeigt sich deutlich, dass ein auf die Haushaltskonsolidierung fokussierter Ansatz dem Reformerfolg schadet. Dies wird sowohl bei Betrachtung des Instrumentenmixes als auch bzgl. des Reformmanagements ersichtlich. Eine - v. a. im Laufe der Reform eintretende - Priorisierung der Haushaltsproblematik ruft bei gleichzeitiger Vernachlässigung ebenso wichtiger Reformziele zum einen einen auf Sparen konzentriertes und im traditionellen Verwaltungssystem verhaftetes Reformkonzept hervor, was zum anderen gefördert wird durch ein wenig partizipatives, durchdachtes Reformmanagement. Grundlegende Handlungsprämissen wie die Einbindung der Mitarbeiterschaft und die Berücksichtigung der Interessen der Politik werden vernachlässigt; innovative, outputorientierte Steuerungsansätze nicht bzw. weniger konsequent verfolgt. Insofern ist es angeraten, Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung zu trennen. Dies erscheint jedoch für Städte nicht zuletzt wegen ihrer Stellung im Verfassungs- und Verwaltungssystem kaum möglich. Indiz hierfür ist die erst im Laufe der Reformhandlungen an Bedeutung gewinnende Haushaltsproblematik¹⁴³⁷, die anfänglich gleichprioritäre Reformziele mehr und mehr dominiert. Deshalb sind für den Reformerfolg grundsätzlich eine Neudefinition des kommunalen Aufgaben- und Kompetenzportfolios sowie eine damit einhergehende Überarbeitung des Kommunalfinanzsystems angeraten. Das gilt unabhängig vom verfolgten Instrumentenportfolio, ist doch davon auszugehen, dass insbesondere ein konzipiertes, partizipatives Reformmanagement immense Erfolgspotenziale entwickelt.

Strukturell bedingte negative Haushaltseinflüsse schwächen die Reform doppelt: Zum einen stehen sie einem partizipativen Reformprozess, der dem Reformerfolg in vielerlei Hinsicht zuträglich ist, entgegen. Auf Sparen fokussierte Ansätze verunmöglichen das Miteinander, wodurch instrumentelle, strukturelle und prozessuale Innovationen nahezu ausgeschlossen sind. Zum anderen schaden nachteilige Haushaltsentwicklungen nachhaltigen Reformergebnissen und einer belastbaren Identifikation mit den erzielten Resultaten selbst dann, wenn der Reformprozess in einem engen Miteinander stattgefunden hat. Positive Effekte verpuffen durch stark exogen bedingte Sparzwänge. Das Vertrauen in die eigene Reformarbeit schwindet, indem die Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit ergriffener Reformmaßnahmen limitiert wird. Folglich geht der Glaube an den Reformerfolg trotz gemeinschaftlicher, lehrbuchartiger Anstrengungen verloren. Anders ist eine merklich nachlassende Reformidentifikation trotz eines positiven Reformverlaufs - die Identifikation mit der Reform ist bei einem partizipativen Reformmanagement und dem Einsatz neuer Steuerungsinstrumente deutlich größer (vgl. Kap. 5.6.2.2) - nicht zu erklären. Daraus zu schlussfolgern, kommunale (outputorientierte) Reformbemühungen seien unter den derzeit geltenden Bedingungen nicht angebracht, wäre allerdings ein Fehlschluss. So steigert eine erfolgreiche Verwaltungsreform die Proaktivität einer Stadtverwaltung (vgl. Kap. 8.3.2) und trägt in gewisser Weise, unabhängig vom Instrumentenset, doch zur Lösung budgetärer Probleme bei: Eine überlegt konzipierte, stark auf Partizipation ausgerichtete Reform baut dem Reformabbruch vor, wodurch das Ziel der Haushaltskonsolidierung signifikant besser erreicht wird. Überdies erscheinen moderne Managementmethoden auch im öffentlichen Sektor unter Beachtung seiner Spezifika alternativlos. Die Reformergebnisse sind mit Einsatz dieser Methoden wesentlich besser; ihre Wirkkraft ist durch externe Einflüsse limitiert (vgl. Kap. 8.1.4.5.1). Schließlich ist der Reformbedarf überall dort, wo Reformen angestrengt und ggfs. erfolgreich abgeschlossen wurden, signifikant geringer als anderswo. Da sich dies nicht in den Haushaltsdaten niederschlägt (vgl. Kap. 5.3.5.2), stellt sich ein weiterer Be-

¹⁴³⁷ Ansätze wie in der Privatwirtschaft, die strikt zwischen Konsolidierung und Erneuerung trennen, ist angesichts der Besonderheiten des öffentlichen Bereichs wie die Einhaltung enger gesetzlicher Vorgaben, der rechtlich definierten Leistungsansprüche, der gesellschaftliche Problemlösungsauftrag oder der Parteienwettbewerb ausgeschlossen (vgl. Kap. 2.4.4).

weis für die berechnigte Forderung einer stärkeren kommunalen Autonomie dar. Insofern ist der Umbau der kommunalen Rahmenbedingungen ein wichtiges Handlungsfeld, um die Reformergebnisse zu verstärken und zu sichern.

Rechtliche Änderungen sind womöglich in den Kommunalverfassungen angeraten. Hierfür spricht weniger die Neuausrichtung des städtischen Entscheidungssystems mit dem Zusammenspiel diverser Akteure als vielmehr die Aufhebung aus der Verantwortungsvermischung hervorgehenden und bereits vielseitig beklagten Dysfunktionalitäten. Die Optimierung der Zusammenarbeit städtischer Gremien ist zwar ein erklärtes Ziel vieler Reformansätze und -bausteine, ist aber ohne eine kommunalverfassungsrechtliche Neudefinition der Beziehung von Vertretungskörperschaft und Verwaltung(sführung) und eine damit verbundene Aufgabenkommunalisierung nicht möglich. In der Theorie funktionierende und in der Praxis mutig angegangene outputorientierte Konzepte laufen Gefahr, durch die kommunalverfassungsrechtlichen Verwaltungswirklichkeit überlagert zu werden.

In diesem Kontext wird die Bedeutung einer gefestigten Reformkoalition und einer Allianz von Reformidentifizierern für den Reformernfolg noch deutlicher. Die Verantwortungs- und Kompetenzvermischung verlangt ein vertrauensvolles Miteinander und den unbändigen Drang, strukturelle Defizite grundlegend anzugehen. Inwieweit dies vor dem Hintergrund kommunalverfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen und damit einhergehender politisch-geprägter Manöver im Reformprozess realisierbar ist, hängt primär von den verantwortlich Handelnden ab. Agieren sie weitsichtig und stellen etwaige Egoismen zurück, kann ein Reformmanagement entworfen werden, das die Partizipation unterschiedlicher Akteure fördert und somit die Berücksichtigung ihrer Interessen ermöglicht. Insofern ist die Bildung und Aufrechterhaltung einer Reformkoalition Ausgangs- und Zielpunkt jeder Reform. Schließlich hat sich bestätigt, dass unter diesen Umständen Lösungen entwickelt werden können, die der Reformzielerreichung dienlich sind. Der Reformernfolg profitiert.

10 Quellenverzeichnis

Literatur

- Adamaschek, Bernd 1999: Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung; In: Erichsen, Hans-Uwe (Hg.): Kommunale Verwaltung im Wandel. Symposium aus Anlass des 60jährigen Bestehens des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Westfälischen-Universität zu Münster [Kommunalwissenschaftliche Forschung und kommunale Praxis. Band 7]; Köln; S.125-132
- Adamaschek, Bernd 2000a: Konzepte und praktische Erfahrungen mit der Leistungserfassung in kommunalen Managementberichten; In: Budäus, Dietrich (Hg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Wiesbaden; S.207-217
- Adamaschek, Bernd 2000b: Die Zukunft der öffentlichen Verwaltung: Leistung und Innovation durch Neue Steuerung?; In: Töpfer, Armin (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung; Wiesbaden; S.177-186
- Adamaschek, Bernd 2001a: Hoheitsverwaltung und/oder Dienstleistungsunternehmen; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; 25-34
- Adamaschek, Bernd 2001b: Kosten- und Leistungsrechnung für den öffentlichen Sektor; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; 347-357
- Adamaschek, Bernd 2001c: Strategische Neuorientierung der öffentlichen Rechnungslegung; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.197-206
- Allemeyer, Jürgen 1998: Eine Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales und das Neue Steuerungsmodell; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.314-332
- Ambrosy, Rainer; Hinsenkamp, Markus 2001: Kosten- und Leistungsrechnung als Voraussetzung für ein effektives Controlling; In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen; Baden-Baden; S.123-14
- Andersch, Bernd; Belzer, Volker 2005: Projektmanagement; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.183-192
- Andersen, Christoph 2005: Strategien der Wettbewerbseinführung in deutschen Kommunen; In: Oppen, Maria; Sack, Detlef; Wegener, Alexander (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 22]; Berlin
- Andersen, Uwe 1998: Kommunalpolitik als Experimentierfeld für Reformen - eine Einführung; In: derselbe (Hg.): Gemeinden im Reformprozess; Schwalbach/Ts.; S.5-18
- Andersen, Uwe 2003a: Gemeinde/kommunale Selbstverwaltung; In: derselbe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.196-205
- Andersen, Uwe 2003b: Land Schleswig-Holstein; In: derselbe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.371-376

- Andersen, Uwe; Woyke, Wichard 2003: Land Nordrhein-Westfalen; In: dieselben (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.338-344
- Arbeitskreis "Organisation" der Schmalenbach-Gesellschaft / Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft e.V. 1996: Organisation im Umbruch. (Was) Kann man aus den bisherigen Erfahrungen lernen?; In: zfbf, 48, 6 / 1996; S.660-665
- Arnim, Hans-Herbert von 1993: Ist "der rationale Staat" möglich?; In: derselbe; Lüder, Klaus (Hg.): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 60. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1992 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Berlin; S.67-80
- Asghari, Reza 2004: E-Government; In: WISU, 2 / 2004; S.180-182
- Backhaus-Maul, Holger 1998: Kommunale Sozialpolitik. Sozialstaatliche Garantien und die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.689-702
- Badura, Peter 1997: Verfassungsrahmen der öffentlichen Verwaltung; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.55-66
- Baier, Niels; Amaout, Ali 1999: Prozessmanagement zur kontinuierlichen Prozessoptimierung in kleinen Kommunen. Das Beispiel der Gemeinde Kupferzell; In: Controlling, 3 / 1999; S.135-142
- Bals, Hansjürgen 2005: Neue Haushaltssteuerung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.329-341
- Bals, Hansjürgen; Hack, Hans 2002: Verwaltungsreform: Warum und Wie. Leitfaden und Lexikon; 2. Aufl.; München
- Balthasar, Andreas 1997: Arbeitsschritte; In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt am Main; S.173-184
- Balthasar, Andreas 2005: Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir?; In: LeGes - Gesetzgebung und Evaluation, 12. Jg., 1 / 2005; S.65-80
- Balzer, Karsten 2001: Reformmanagement - Umsetzungsprobleme der Verwaltungsreform; In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen; Baden-Baden; S.115-118
- Balzer, Karsten 2005: Produkte als Informationsträger; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.422-430
- Bandemer, Stephan von 2001a: Benchmarking; In: Blanke, Bernhard; derselbe; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.406-414
- Bandemer, Stephan von 2001b: Qualitätsmanagement; In: Blanke, Bernhard; derselbe; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.414-424
- Bandemer, Stephan von; Hübner, Michael R. 2005: Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.179-183
- Bandemer, Stephan, von; Hilbert, Josef 2005: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.26-35

- Banner, Gerhard 1993a: Die internationale Entwicklung im kommunalen Management und ihre Rezeption in Deutschland; In: derselbe; Reichard, Christoph (Hg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion; Köln; S.185-196
- Banner, Gerhard 1993b: Konzern Stadt; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 61. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1993 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Speyer; S.57-69
- Banner, Gerhard 1993c: Der Zwang zu Wirtschaftlichkeitsstrukturen in der Kommunalverwaltung; In: Arnim, Hans-Herbert von; Lüder, Klaus (Hg.): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 60. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1992 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Berlin; S.113-130
- Banner, Gerhard 1995: Neue Organisationsmodelle auf dem Prüfstand - Leistungsanreize um jeden Preis?; In: Deutscher Beamtenbund (Hg.): Reformmodell Verwaltung. Bad Kissingen 1995; Bonn; S.80-93
- Banner, Gerhard 1996: Recht als Leistungsbarriere für die Kommunalverwaltung?; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Jenseits der Experimentierklausel. Tragung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 6. - 8. Dezember 1995; Stuttgart u. a.; S.175-190
- Banner, Gerhard 1997a: Das Demokratie- und Effizienzpotential des Neuen Steuerungsmodells ausschöpfen!; In: Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Baden-Baden; S.125-137
- Banner, Gerhard 1997b: Die neue kommunale Modernisierungsbewegung; In: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hg.): Kommunales Management im Wandel [Wissenschaft für die Praxis. Analysen, Band 11]; Stuttgart; S.11-37
- Banner, Gerhard 1998: Kommunale Verwaltungsreform und staatlicher Modernisierungsrückstand; In: Andersen, Uwe (Hg.): Gemeinden im Reformprozess; Schwalbach/Ts.; S.34-46
- Banner, Gerhard 2001a: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?; In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.279-303
- Banner, Gerhard 2001b: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell - ein kritischer Blick zurück und ein Blick voraus; In: Deutscher Städtetag (Hg.): Verwaltungsmodernisierung - Baustelle ohne Ende? Dokumentation der DST-Fachkonferenz am 12. September 2001 in Berlin; Köln; S.19-36
- Banner, Gerhard 2006: Strategische Führung und Modernisierung des Unternehmens Kommune; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.253-270
- Bartling, Heiner 2001: Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform - die nächsten Schritte. Vortrag anlässlich der Eröffnung des Sommersemesters 2001, Speyer, 2. Mai 2001 [Speyerer Vorträge, Heft 62]; Speyer
- Bartölke, Klaus; Grieger, Jürgen 2003: Führung und Kommunikation; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.777-790
- Bäumer, Hartmut 1997: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als Auseinandersetzungs- und Einfühlungsprozess - Ein Erfahrungsbericht; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Erfahrun-

- gen mit dem Modernisierungsprozess. Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; Stuttgart u. a.; S.83-109
- Beater, Axel 2001: Betätigung und Wettbewerbsrecht; In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Kommunen im Wettbewerb: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Referate der 4. Greifswalder Verwaltungsfachtag im September 2000 an der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald; Baden-Baden; S.39-42
- Beck, Dieter; Fisch, Rudolf 2009: Subjektive Theorien von Führungskräften über die Gestaltung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung [Speyerer Forschungsberichte, Nr. 262; herausgegeben vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer]; Speyer
- Becker, Manfred 2003: Personalentwicklung; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.1500-1512
- Beckhof, Heiner; Pook, Manfred 2001: Gesamtstädtische Steuerung als „Konzernsteuerung“; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.68-79
- Beer, Robert 1970: Die Gemeinde. Grundriss der Kommunalpolitik; München/Wien
- Behnke, Nathalie 2005: Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.243-251
- Bellgardt, Egon 2004: Statistik mit SPSS. Ausgewählte Verfahren für Wirtschaftswissenschaftler; 2. Aufl.; München
- Belzer, Volker 2005: Konsolidierung der Haushalte; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.374-382
- Benninghaus, Hans 1998: Deskriptive Statistik; 8 Aufl.; Stuttgart/Leipzig
- Benz, Arthur 1999: Der deutsche Föderalismus; In: Ellwein, Thomas; Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven; Opladen; S.135-153
- Benz, Arthur 2005: Verwaltung als Mehrebenensystem; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.18-26
- Benz, Arthur 2006: Eigendynamik von Governance in der Verwaltung; In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37 / 2006; Wiesbaden; S.29-49
- Berkemeier, Karl-Heinz 1998: Kommunalpolitisches Engagement: zwischen Ehrenamt und Profession; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.67-75
- Bernecker, Tobias; Reiß, Michael 2002: Kommunikation im Wandel. Kommunikation als Instrument des Change Managements im Urteil von Change Agents; In: Zeitschrift für Organisation, 6 / 2002; S.353-359
- Bernhard, Béla 2000: Neuorganisation der staatlichen Aufgabenerfüllung. Anspruch und Leistungsfähigkeit des New Public Management. Dargestellt am Beispiel des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes; Baden-Baden

- Berthel, Jürgen 2000: Personal-Management. Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit; 6. Aufl.; Stuttgart
- Berthel, Jürgen 2003: Personalcontrolling; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.1441-1455
- Beus, Hans-Bernd 1998: Die zukunftsorientierte Fortentwicklung des öffentlichen Dienstes als Baustein zum schlanken Staat - vom Perspektivbericht zum Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.34-42
- Beyer, Günter 1998: Erfahrungen eines kommunalen Beteiligungsmanagements in einer "Mittel-Stadt" am Beispiel Ludwigsburg; In: Budäus, Dietrich [im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft] (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Baden-Baden; S.319-330
- Beyer, Lothar 1998: Kameralistik oder Doppik; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 1. Aufl.; Opladen; S.304-313
- Beyer, Lothar 2001: Reengineering; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.118-127
- Beyer, Lothar 2005: Informations- und Kommunikationstechnik; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.192-205
- Beyer, Rainer 2000: Organisatorische Veränderungstypen in der öffentlichen Verwaltung. Eine konfigurationstheoretische Analyse mit empirischen Evidenzen; München/Mehring
- Beyer, Werner 1998: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Teil 2. Produkte und Controlling; Berlin
- Billing, Werner 2003: Land Rheinland-Pfalz; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.345-352
- Bleicher, Knut 2005: Zum Wandel im Umgang mit Wandel - Vertrauen als kritischer Erfolgsfaktor; In: Thexis, 2 / 2005; 28-31
- Blume, Michael 1993: Tilburg: Modernes betriebswirtschaftlich orientiertes Verwaltungsmanagement; In: Banner, Gerhard; Reichard, Christoph (Hg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion; Köln; S.143-160
- Blumenthal Julia 2003: Land Hamburg; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.314-319
- Bogumil, Jörg 1997: Das Neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?; In: derselbe, Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eine Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Baden-Baden; S.33-43
- Bogumil, Jörg 1998: Implementationsprobleme in fortgeschrittenen Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung; In: derselbe; Kißler, Leo (Hg.): Stillstand auf der „Baustelle“? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung; Baden-Baden; S.131-150
- Bogumil, Jörg 2000a: Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands - Entwicklungsstand und Implementierungsstrategien; In: Naschold, Frieder; derselbe (Hg.): Modernisie-

- ung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive; 2. Aufl.; Opladen; S.135-232
- Bogumil, Jörg 2000b: Modernisierung der Landesverwaltung - Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven; In: Kißler, Leo; Kersting, Norbert; Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung; Baden-Baden; S.123-133
- Bogumil, Jörg 2001a: Staatsaufgaben im Wandel; In: Breit, Gotthard; Massing, Peter (Hg.): Der Staat. Ideengeschichtliche Grundlagen, Wandel der Aufgaben, Stellung des Bürgers; Schwalbach/Ts; S.28-40
- Bogumil, Jörg 2001b: Neue Formen der Bürgerbeteiligung - Ist die kooperative Demokratie auf dem Vormarsch?; In: der Städtetag, Nr. 6/2001; S.32-36
- Bogumil, Jörg 2001c: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung; Baden-Baden
- Bogumil, Jörg 2002a: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung - das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung; In: Verwaltungsarchiv, 1 / 2002; S.129-148
- Bogumil, Jörg 2002b: Kooperative Demokratie - Formen, Potenziale und Grenzen; In: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik; Opladen; S.151-166
- Bogumil, Jörg 2002c: Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat; In: „perspektiven des demokratischen sozialismus“, 1 / 2002; S.43-65
- Bogumil, Jörg 2003a: Die politische Führung öffentlicher Dienste - Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation; In: Koch, Rainer; Conrad, Peter (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung; Wiesbaden; S.61-78
- Bogumil, Jörg 2003b: Politische Rationalität im Modernisierungsprozess; In: Schedler, Kuno; Kettiger, Daniel (Hg.): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen; Bern/Stuttgart/Wien; S.15-42
- Bogumil, Jörg 2003c: Veränderungen im Kräfterdreieck zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung; In: Grunow, Dieter (Hg.): Verwaltung in NRW; Düsseldorf; S.109-139
- Bogumil, Jörg 2004a: Ansätze einer Evaluation von New Public Managementmaßnahmen in ausgewählten OECD-Ländern; In: Simon, Klaus (Hg.): Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess. Wirkungen und Evaluierung von Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern; Baden-Baden; S.37-51
- Bogumil, Jörg 2004b: Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung; In: Kuhlmann, Sabine; derselbe; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.392-398
- Bogumil, Jörg 2005: Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.495-501
- Bogumil, Jörg 2006a: Verwaltungsreform; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.368-373
- Bogumil, Jörg 2006b: Ökonomisierung der Verwaltung. Auswirkungen einer zunehmenden Vermarktlichung der Verwaltung auf die kommunale Steuerungsfähigkeit; In: Neues Verwaltungsmanagement, 6 / 2006; S.1-32

- Bogumil, Jörg 2006c: Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik. Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung; In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft (DfK), 45. Jahrgang, Band II; S.13-25
- Bogumil, Jörg 2007: Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung lokaler Entscheidungsprozesse, in: ders. u. a. (Hg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung: Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 30]; Berlin; S.39-45
- Bogumil, Jörg 2008: Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung; In: Fisch, Rudolf; Müller, Andrea; Beck, Dieter (Hg.): Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven; Wiesbaden; S.325-351
- Bogumil, Jörg 2009: Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck - Aktuelle Partizipations- und Ökonomisierungstrends in Deutschland; In: Foljanty-Jost, Gesine (Hg.): Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive [Stadtforschung aktuell. Band 113]; Wiesbaden; S.17-30
- Bogumil, Jörg 2010: Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik; In: Schimanke, Dieter (Hg.): Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten; Baden-Baden; S.77-88
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine; Ohm, Anna K. 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 29]; Berlin
- Bogumil, Jörg; Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo; Wiechmann, Elke 1998: Verwaltungsmodernisierung und Personalratsarbeit. Problemfelder und Optimierungsvorschläge; In: Der Personalrat, 6 / 1998; S.230 - 235
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland - Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrung; In: derselbe; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37 / 2006; S.151-184
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars 2000: König Kunde. Zum Konzept der Bürgerkommune und des bürgerschaftlichen Engagements; In: Alternative Kommunalpolitik, 1 / 2000; S.43-47
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars 2002: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben - Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem; In: Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan-Hendrick (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs [Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37]; Berlin; S.71-87
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars 2005: Die Machtposition der Bürgermeister im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und NRW; In: Bogumil, Jörg; Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern; Wiesbaden; S.33-85
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Kißler, Leo 2004: Modernisierung lokaler Politik. Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 24]; Berlin; S.64-74
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Kißler, Leo 2007: Kundenorientierung - Eine Erfolgsgeschichte fortsetzen; In: Bogumil, Jörg u. a. (Hg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung:

- Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 30]; Berlin; S.11-16
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2008: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft; 2. Aufl.; Wiesbaden
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1995: Neue Steuerung der öffentlichen Verwaltung - wohin steuert der Personalrat?; In: Der Personalrat, 10 / 1995; S.414-418
- 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, 10 / 11 / 1996; S.23-26
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1997a: Risiken und Chancen des Neuen Steuerungsmodells; In: dieselben (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eine Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Baden-Baden; S.9-19
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1997b: Der Staat in Augenhöhe? Durch „Kundenorientierung“ zu einem neuen Verhältnis zwischen Staat und Bürger; In: Alternative Kommunalpolitik, 1 / 1997; S.155-159
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1997c: Modernisierung der Kommunalverwaltung auf dem Prüfstand der Praxis; In: Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung; Opladen; S.118-139
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1998a: Die Beschäftigten im Modernisierungsprozess - Akteure oder Agierende?; In: Industrielle Beziehungen, 3 / 1998; S.298-321
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1998b: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse; In: Budäus, Dietrich; Conrad, Peter; Schreyögg, Georg (Hg.): Managementforschung 8: New Public Management; Berlin/New York; S.123-149
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1998c: Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipationspraxis. Erfahrungen mit Beschäftigtenbeteiligung in den Kommunalverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal; In: WSI-Mitteilungen, 1 / 1998; S.54-60
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1998d: Akteursstrategien im kommunalen Modernisierungsprozess; In: Grunow, Dieter; Wollmann, Hellmut (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke; Basel/Boston/Berlin; S.60-72
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1998e: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 8]; 2. Aufl.; Berlin
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 24]; Berlin; S.51-63
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine 2006: Wirkungen lokaler Verwaltungsreform. Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.349-370
- Bogumil, Jörg; Schmid, Josef 2001: Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele; Opladen

- Böhret, Carl 2001: Verwaltungspolitik als Führungsauftrag; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.43-49
- Böhret, Carl 2006: Bessere Rechtsvorschriften durch Gesetzesfolgenabschätzung? Ein Uralt-Thema. Eine virtuelle Konferenz mit historischen Größen aus aktuellem Anlass; In: Verwaltung & Management, 6 / 2006; S.284-292
- Böhret, Carl 2008: Verwaltungsmodernisierung mittels aktiver Verwaltungspolitik; In: Fisch, Rudolf; Müller, Andrea; Beck, Dieter (Hg.): Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven; Wiesbaden; S.93-125
- Böhret, Carl; Konzendorf, Götz 2000: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und des Innenministeriums Baden-Württemberg, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, Stabstelle Moderner Staat - Moderne Verwaltung; Berlin; online verfügbar unter http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/•Publikationen/DE/leitfaden_zur_gesetzesfolgenabschaetzung,templateId=raw,property=•publicationFile.pdf/leitfaden_zur_gesetzesfolgenabschaetzung.pdf; Abruf: 13.3.2008
- Böllhoff, Dominik; Wewer, Göttrik 2005: Zieldefinition in der Verwaltung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.147-153
- Bolsenkötter, Heinz 2003: Rechnungswesen und Rechnungslegung öffentlicher Unternehmen im Schnittpunkt nationaler und internationaler Ökonomisierungstendenzen; In: Harms, Jens; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.255-274
- Bolz, Hermann R. 2005: Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.101-107
- Boner, Richard; Steininger, Anton 1998: München: Von der Aufgabe zum Produkt - eine notwendige Neuorientierung der Verwaltung; In: Damkowski; Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.151-160
- Bonodern, Volker; Rieger, Reinhardt 2001: Dienstrechtsreform; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.231-240
- Bontrup, Heinz-Josef 2004: Personalpolitik im Wandel; In: WISU, 8-9 / 2004; S.1046-1050
- Borchers, Reinhard 1998: Magdeburg: das Projekt Verwaltungsreform in der Landeshauptstadt; In: Damkowski; Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.143-151
- Bortz, Jürgen 2005: Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler; 6. Aufl.; Berlin
- Bouckaert, Geert 2004: Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 24]; Berlin; S.22-35
- Bouckaert, Geert 2006: Renewing Public Sector Performance Measurement; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik.

- Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.119-131
- Brandel, Rolf; Stöbe-Blossey; Wohlfahrt, Norbert 1999: Verwalten oder gestalten? Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 13]; Berlin;
- Braun, Günther E. 1997: Kommunales Marketing und Controlling als betriebswirtschaftliche Ansätze des New Public Management; In: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hg.): Kommunales Management im Wandel [Wissenschaft für die Praxis. Analysen, Bd. 11]; Stuttgart; S.81-106
- Brecht, Ulrike 1999: Potenziale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung. Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells; München/Mehring
- Brede, Helmut 2005: Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre; 2. Aufl.; München/Wien
- Bremeier, Wolfgang 1998: Kommunales Beteiligungsmanagement - Konzeption und Erfahrungen; In: Budäus, Dietrich [im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft] (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Baden-Baden; S.287-317
- Bremeier, Wolfgang 2000: Verwaltung 2000: Kommunale Unternehmen im Wettbewerb; In: Töpfer, Armin (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung; Wiesbaden; S.325-338
- Bremeier, Wolfgang; Brinckmann, Hans; Kilian, Werner 2006: Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie in Landkreisen; In: Kilian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Eine empirische Studie zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung; Berlin; S.25-53
- Bretschneider, Michael 2004: Der Beitrag kommunaler Umfragen zur Leistungsmessung und Evaluation öffentlicher Verwaltungen; In: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.61-79
- Brinckmann, Hans 1995: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung; In: Naschold, Frieder; Prühl, Marga (Hg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriffs; Band 1; 3. Aufl.; Gütersloh; S.169-242
- Brüggemeier, Martin 1998: Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes; 3. Aufl.; München/Mehring
- Brüggemeier, Martin 2004: Von der Kunst, erfolgreich zu scheitern - Wirkungsorientiertes Controlling in öffentlichen Verwaltungen; In: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.374-391
- Brüggemeier, Martin 2006: Electronic Government als Katalysator für öffentliche Leistungsnetzwerke. Gestaltungsoptionen für den kooperativen und gewährleistenden Staat; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.303-320
- Brüggemeier, Martin; Küpper, Willi 1992: Controlling als Steuerungskonzept für die öffentliche Verwaltung? Zehn thesenartige Anmerkungen zum Entwicklungsstand eines Verwaltungs-Controlling in Wissenschaft und Praxis; In: ZfB, 62. Jg., 5 / 1992; S.567-577

- Brüggemeier, Martin; Röber, Manfred 2003: Stand und Perspektiven der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst - auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime; In: Koch, Rainer; Conrad, Peter (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung; Wiesbaden; S.123-153
- Bruhn, Manfred; Reichwald, Ralf 2005: Führung, Organisation und Kommunikation. Bestandsaufnahme der Schnittstellen, Problemstellungen und Lösungsansätze; In: zfo, 74. Jg., 3 / 2005; S.132-138
- Brunner-Salten, Rolf 2003: Handbuch Public Change Management. Effizientes Management für öffentliche Verwaltungen. Ein Millennium-Buch. Mit einem Beitrag von Hans H. Hinterhuber; Frankfurt am Main u. a.
- Bruns, Hans-Jürgen; Ridder, Hans-Gerd 2005: Qualifizierung und Fortbildung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.302-311
- Budäus, Dietrich 1993: Kommunalverwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Leistungsdefizit und Modernisierungsdruck; In: Banner, Gerhard; Reichard, Christoph (Hg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion; S.163-176 Köln
- Budäus, Dietrich 1995: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 2]; 3. Aufl.; Berlin
- Budäus, Dietrich 1996: Wirtschaftlichkeit; In: Naschold, Frieder u. a. (Hg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 4]; Berlin; S.81-99
- Budäus, Dietrich 1998: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil eines New Public Management; In: derselbe [im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft] (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Baden-Baden; S.99-118
- Budäus, Dietrich 1999: Neues öffentliches Rechnungswesen - Notwendigkeit, Probleme und Perspektiven; In: derselbe; Gronbach, Peter (Hg.): Umsetzung neuer Rechnungs- und Innovationssysteme in innovativen Verwaltungen. 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Freiburg im Breisgau/Berlin/München; S.321-342
- Budäus, Dietrich 2000: Aktuelle Bestrebungen um Leistungserfassung und leistungsorientierte Ressourcensteuerung in öffentlichen Verwaltungen; In: derselbe (Hg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Wiesbaden; S.11-21
- Budäus, Dietrich 2002: Ausgewählte Probleme und Forschungsbedarfe im Rahmen des aktuellen Reformprozesses öffentlicher Verwaltungen; In: derselbe; Schauer, Reinbert; Reichard, Christoph (Hg.): Public- und Nonprofit-Management: Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. 4. Forschungskolloquium Hamburg - Linz - Potsdam. Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, 5. - 7. Juni 2002; Linz/Hamburg; S.7-23
- Budäus, Dietrich 2003a: Neue Kooperationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakterisierung, Funktionsweise und Systematisierung von Public Private Partnership; In: Harms, Jens; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.213-233

- Budäus, Dietrich 2003b: Personalkostenbudgetierung - ein noch unzulängliches Element von Verwaltungsreform; In: Koch, Rainer; Conrad, Peter (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung; Wiesbaden; S.155-175
- Budäus, Dietrich 2004a: Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 24]; Berlin; S.75-86
- Budäus, Dietrich 2004b: Public Private Partnership. Strukturierung eines nicht ganz neuen Problemfeldes; In: zfo, 73. Jg., 6 / 2004; S.312-318
- Budäus, Dietrich 2006: Entwicklung und Perspektiven eines Public Management in Deutschland; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.173-186
- Budäus, Dietrich o. J.: Strategisches Management in öffentlichen Verwaltungen - Bedarf und Leistungsfähigkeit unter besonderer Berücksichtigung des Balanced Scorecard [Public Management. Diskussionsbeiträge, Nr. 41, herausgegeben von Budäus, Dietrich]; Hamburg;
- Budäus, Dietrich; Buchholtz, Klaus 1997: Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen; In: DBW, 57. Jg., 3 / 1997; S.322-337
- Budäus, Dietrich; Finger, Stefanie 2001: Grundlagen eines strategischen Managements auf kommunaler Ebene; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.40-51
- Budäus, Dietrich; Grüning, Gernod 1998: New Public Management - Entwicklung und Grundlagen einer "Revolution" des öffentlichen Sektors; In: Zeitschrift Führung + Organisation, 1 / 1998; S.4-9
- Bull, Hans-Peter 1997: Aufgabenentwicklung und Aufgabenkritik; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.343-355
- Bull, Hans-Peter 2002: Wandel der Verwaltungsaufgaben; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.77-95
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2002: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal финанzen 1992 bis 1998; online verfügbar unter <http://starweb.hessen.de/cache/bund/Eckdaten-zur-Entwicklung-und-zur-Struktur-der-Kommunal финанzen%5B1%5D.pdf>; Abruf: 25.4.2004
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2006: Das System der Öffentliche Haushalte; Berlin (online verfügbar unter: www.bundesfinanzministerium.de/nr_4516/DE/BMF__Startseite/Service__/_/Abt./001,templateId=raw,property=publicationFile.pdf); Abruf: 17.12.2008
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2008a: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal финанzen 1998 bis 2007; online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/14844.html?__nnn=true; Abruf: 9.9.2008
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2008b: Finanzsituation der Kommunen 2007; online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4486/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Finanzsituation__der__Kommunen__2007__anl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf; Abruf: 9.9.2008

- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2008c: Schulden der öffentlichen Haushalte 2003 bis 2007; online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__II/001,property=publicationFile.pdf; Abruf: 9.9.2008
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2008d: Schulden der öffentlichen Haushalte 1996 bis 2000; online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/●BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__I/0509011a4010,property=publicationFile.pdf; Abruf: 9.9.2008
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2008e: Schulden der öffentlichen Haushalte 2001 bis 2005; online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/●BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__I/Schulden__oeffentliche__Haushalte__01__05,property=publicationFile.pdf; Abruf: 9.9.2008
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2008f: Schulden der öffentlichen Haushalte 1991 bis 1996; online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__I/0509011a4009,property=publicationFile.pdf; Abruf: 9.9.2008
- Bundesministerium des Inneren (BMI) 2004: Der öffentliche Dienst in Deutschland; Berlin
- Bundesministerium des Inneren (BMI), Stabsstelle Moderner Staat - Moderne Verwaltung 2000a: Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern; Berlin
- Bundesministerium des Inneren (BMI), Stabsstelle Moderner Staat - Moderne Verwaltung 2000b: Zwischenbilanz - Chancen und Veränderungen; Berlin
- Bundesministerium des Inneren (BMI), Stabsstelle Moderner Staat - Moderne Verwaltung 2001: Praxisempfehlungen für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen im Bundesministerium des Inneren und in den Behörden des Geschäftsbereiches des BMI; Berlin
- Bungard, Walter 2003: Mitarbeiterbefragungen; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.1203-1213;
- Burgi, Martin 2010: Kommunalisierung staatlicher Aufgaben - Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht; In: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa; Wiesbaden; S.
- Busch, Volker; Wehrmann, Stefan 2002: Qualitätssicherung von Verwaltungsreformprozessen; In: Controlling, 4/5 / 2002; S.257-263
- Buschor, Ernst 1993a: Ein wirkungsorientiertes Modell der kommunalen Verwaltungsführung; In: Banner, Gerhard; Reichard, Christoph (Hg.): Kommunale Managementmethoden in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion; Köln; S.177-184
- Buschor, Ernst 1993b: Steht das Haushaltsrecht quer zu den Anforderungen der Wirtschaftlichkeit?; In: Arnim, Hans-Herbert von; Lüder, Klaus (Hg.): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 60. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1992 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Berlin; S.253-258
- Buschor, Ernst 1996: Verwaltungsführung im Paradigmawechsel: Die Ablösung der "klassisch kameralen" Verwaltung durch das New Public Management; In: Dumont du Voitel, Roland (Hg.): New Public Management. Internationale Erfahrungen und Beiträge; S.39-83
- Buschor, Ernst 2001: Evaluation und New Public Management; In: Zeitschrift für Evaluation, 1 / 2002; S.61-73

- Buß, Annette 2002: Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung. Zur Machtverteilung zwischen Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsorgan bei Urwahl der Bürgermeister; Baden-Baden
- Busse, Beate 2000: Leistungserfassung als Grundlage leistungsorientierter Entlohnung - Notwendigkeiten und praktische Grenzen; In: Budäus, Dietrich (Hg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Wiesbaden; S.267-290
- Büssing, André 2003: Arbeitszufriedenheit; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp. 461-473
- Bussmann, Werner 1997a: Evaluationen in der Schweiz; In: derselbe; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt am Main; S.13-35
- Bussmann, Werner 1997b: Evaluation von NPM-Pilotprojekten; In: LeGes - Gesetzgebung heute, 8. Jg., 3 / 1997; S.137-151
- Bussmann, Werner; Knoepfel, Peter 1997: Typische Nutzungszusammenhänge von Evaluationen; In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt am Main; S.119-132
- Butzer, Hermann 2005: Wirtschaftlichkeit im Verwaltungsrecht; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.392-402
- Capgemini 2005: Online-Verfügbarkeit der Dienstleistungen der öffentlichen Hand: Wir schreitet Europa voran? - Ergebnisse der fünften Erhebung, Oktober 2004 [online verfügbar unter http://www.de.capgemini.com/m/de/tl/EU_eGovernment-Studie_2005.pdf; Abruf: 6.6.2005
- Capgemini 2006: Europaweit Steigende Online-Verfügbarkeit von Dienstleistungen der Öffentlichen Hand. Eine Web-basierte Umfrage in 28 Ländern Europas - Ergebnisse der sechsten Erhebung, April 2006 [online verfügbar unter: http://www.de.capgemini.com/m/de/tl/EU_eGovernment-Studie_2006.pdf; Abruf: 29.5.2007
- Christensen, Clayton M.; Stevenson, Howard H.; Marx, Matt 2006: Die richtigen Instrumente für den Wandel; In: Harvard Business manager, 12 / 2006; S.24-38
- Clasen, Ralf; Schröter, Eckhard; Wiesenhal, Helmut; Wollmann, Hellmut 1996: Effizienz und Verantwortlichkeit - Reformerfahrungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung; Berlin
- Classen, Claus Dieter 2001: Wirtschaftliche Betätigung und EG-Recht; In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Kommunen im Wettbewerb: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Referate der 4. Greifswalder Verwaltungsfachtagung im September 2000 an der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald; Baden-Baden; S.85-102
- Couper, Mick P.; Coutts, Elisabeth 2005: Online-Befragung. Probleme und Chancen verschiedener Arten von Onlineerhebungen; In: Diekmann, Andreas (Hg.): Methoden der Sozialforschung; Wiesbaden; S.217-243
- Damkowski, Wulf; Precht, Claus 1995: Public Management. Neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor; Stuttgart/Berlin/Köln
- Damkowski, Wulf; Precht, Claus 1998a: Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz; In: dieselben (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.15-33

- Damkowski, Wulf; Precht, Claus 1998b: Change Management: Durchsetzungsbedingungen, Implementationshindernisse und Reformstrategien in der Verwaltungspraxis; In: dieselben (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; S.476-487
- Damkowski, Wulf; Precht, Claus 1998c: Trennendes und Verbindendes im Public Management; In: dieselben (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.487-501
- Damkowski, Wulf; Precht, Claus 1998d: Zusammenfassung und Ausblick; In: dieselben (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.502-503
- dejure.org 2009: Föderalismusreform. Synopse der Änderungen des Grundgesetzes zum 1.9.2006; <http://dejure.org/grundgesetz-synopse.php>; Abruf: 13.3.2009
- Deller, Jürgen; Hiekel, Alexandra; Waszak, Anike; Gastreich, Michel 2004: Die demografische Herausforderung: Wie können Unternehmen und Personalmanagement; In: Wirtschaftspsychologie aktuell, 3 / 2004; S.11-14
- Demmke, Christoph 2006: Europäisierung der Personalpolitiken in Europa. Die öffentlichen Dienste zwischen Tradition, Modernisierung und Vielfalt; In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37 / 2006; Wiesbaden; S.373-396
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik 2008: E-Government; http://www.cio.bund.de/cIn_103/sid_699620F5DAA15D7480FD2A0BD3096867/DE/E-Government/e-government_node.html; Abruf: 10.4.2009
- Derlien, Hans-Ulrich 1997: Elitenzirkulation zwischen Implosion und Integration. Abgang, Rekrutierung und Zusammensetzung ostdeutscher Funktionseliten 1989-1994; In: Wollmann, Hellmut u. a. (Hg.): Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen; S.329-415
- Derlien, Hans-Ulrich 2002a: Entwicklung und Stand der empirischen Verwaltungsforschung; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.365-391
- Derlien, Hans-Ulrich 2002b: Öffentlicher Dienst im Wandel; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.229-253
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) 2005a: Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen - Eine Bestandsaufnahme. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Städtetages und des Deutschen Institutes für Urbanistik (bearbeitet von Rüdiger Knip); Berlin
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) 2005b: Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen (Im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen); Berlin
- Dieckmann, Jochen 1998: Die Städte im Bundesstaat; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.292-305
- Dieckmann, Jochen 2000: Sinn und Zweck der Verwaltungsreform: Anforderungen und Chancen für die Kommunen; In: Töpfer, Armin (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung; Wiesbaden; S.29-39
- Diederich, Nils 2003: Rechnungshof; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.532-535

- Diekmann, Andreas 2007: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden und Anwendungen; 18. Aufl.; Hamburg
- Dietz, Otto 2003: Finanzielle Leistungen der Länder an ihre Gemeinden. Kommunalen Finanzausgleich und andere Finanzhilfen; In: Wirtschaft und Statistik, 7 / 2003; S.648-654
- Döhler, Marian 2006: Aufsicht; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.15-18
- Dollenbacher, Emil 1995: Einheit in der Vielfalt; In: Reiner mann, Heinrich (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.347-359
- Doppler, Klaus; Lauterburg, Christoph 2002: Change Management. Den Unternehmenswandel gestalten; 10. Aufl.; Frankfurt am Main
- Dose, Nicolai 2006: Steuerungsmodelle, Neue; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.373-379
- Dose, Nicolai; Voigt, Rüdiger 1997: Steuerung (in) der Kommunalpolitik; In: Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung; Opladen; S.31-47
- Dreyer, Matthias; Richter, Walter 2005: Wissensmanagement; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.205-215
- Dubben, Hans-Hermann; Beck-Bornholdt, Hans-Peter 2005: Die Bedeutung der statistischen Signifikanz; In: Diekmann, Andreas (Hg.): Methoden der Sozialforschung; Wiesbaden; S.61-74
- Duller, Christine 2005: Einführung in die Statistik mit EXCEL und SPSS. Ein anwendungsorientiertes Lehr- und Arbeitsbuch; Heidelberg
- Dumont du Voitel, Roland 1996: Ein neues Paradigma der kommunalen Verwaltungsstruktur; In: derselbe (Hg.): New Public Management. Internationale Erfahrungen und Beiträge; Heidelberg; S.3-39
- Dumont du Voitel, Roland 2001: Balanced Scorecard als Instrument zur Operationalisierung von Strategien; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.186-196
- Ebinger, Falk 2010: Kommunalisierung in den Ländern - Legitim - Erfolgreich - Gescheitert? ; In: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa; Wiesbaden; S.47-65
- Eckstein, Peter 2004: Angewandte Statistik mit SPSS. Praktische Einführung für Wirtschaftswissenschaftler; 4. Aufl.; Wiesbaden
- Edinger, Florian 2001: Änderung der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (Leistungsauftrag und Sicherung des Budgetrechts des Landtages); In: Hill, Hermann (Hg.): Parlamentarische Steuerungsordnung. Tagung vom 12. und 13. Oktober [Speyerer Forschungsberichte, Nr. 220; herausgegeben vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer]; Speyer; S.15-30
- Egner, Björn; Heinelt, Hubert 2005: Sozialprofil und Handlungsorientierung von Bürgermeistern in Deutschland; In: Bogumil, Jörg; Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern; Wiesbaden; S.143-200

- Eichhorn, Peter 1993: Verwaltungskameralistik und Kostenrechnung; In: Brede, Helmut; Buschor, Ernst (Hg.): Das neue öffentliche Rechnungswesen. Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz; Baden-Baden; S.105-117
- Eichhorn, Peter 1995: Neue Organisationsmodelle auf dem Prüfstand - Leistungsanreize um jeden Preis?; In: Deutscher Beamtenbund (Hg.): Reformmodell Verwaltung. Bad Kissingen 1995; Bonn; S.58-70
- Eichhorn, Peter 1998: Strukturmodell zur Reorganisation der Kommunalverwaltung; In: Budäus, Dietrich [im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft] (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Baden-Baden; S.211-221
- Eichhorn, Peter 1999: Controlling als Instrument zur Steuerung der öffentlichen Verwaltung; In: Erichsen, Hans-Uwe (Hg.): Kommunale Verwaltung im Wandel. Symposium aus Anlass des 60jährigen Bestehens des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Westfälischen-Universität zu Münster [Kommunalwissenschaftliche Forschung und kommunale Praxis. Band 7]; Köln; S.117-123
- Eichhorn, Peter 2001: Besonderheiten des strategischen Managements in Kommunalverwaltungen; In: derselbe; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.21-27
- Eichhorn, Peter 2003: New Governance bei öffentlichen Unternehmen; In: Harms, Jens; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.175-181
- Eickhof, Norbert 2001: Öffentliche Unternehmen aus volkswirtschaftlicher Perspektive; In: Edeling, Thomas; Jann, Werner; Wagner, Dieter; Reichard, Christoph (Hg.): Öffentliche Unternehmen. Entstaatlichung und Privatisierung?; Opladen; S.67-75
- Eickmeyer, Horst; Bissinger, Stephan 2002: Kommunales Management. Organisation, Finanzen und Steuerung; Stuttgart
- Eißel, Dieter 2000: Strategische Netzwerke in der Kommunalpolitik; In: Zielinski, Heinz (Hg.): Die Modernisierung der Städte. Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation; Wiesbaden; S.175-194
- Eltges, Kai 2004: Wirtschaftlichkeitsreserven im öffentlichen Sektor; In: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hg.): Wege zu einem effizienten Staat. Dokumentation des Symposiums vom 15. Oktober 2003 in Berlin; Köln; S.48-68
- Engelhardt, Werner Wilhelm 1998: Hybride Organisationsformen des "Dritten" bzw. "Nonprofit"-Sektors und die künftige Verwaltungsreform; In: Budäus, Dietrich [im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft] (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Baden-Baden; S.177-207
- Englich, Birte; Fisch, Rudolf 1999: Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle Verbreitung, Chancen, Modernisierungsaspekte [Speyerer Forschungsberichte, Nr. 198; herausgegeben vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer]; Speyer
- Enticott, Gareth, 2004: Multiple Voices of Modernization. Some methodological Implications; In: Public Administration 82(3), S.743-756
- Erben, Tobias; Zeiler, Astrid 2000: Stadtmodernisierung auf dem Prüfstand. Überblick über die empirischen Untersuchungsergebnisse; In: Zielinski, Heinz (Hg.): Die Modernisierung der Städte. Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation; Wiesbaden; S.19-51

- Ewert, Wolfgang; Papenheim-Tockhorn, Heike; Schwellach, Gisela; Janssen, Wiard 2001: Handbuch Projektmanagement Öffentliche Dienste. Grundlagen, Praxisbeispiele und Handlungsanleitungen für die Verwaltungsreform durch Projektarbeit; 4. Aufl.; Bremen/Boston
- Eyer, Eckhard 2004: Die zukünftige Vergütungsstruktur im Öffentlichen Dienst fordert ein professionelleres Personalmanagement; In: Wirtschaftspsychologie aktuell, 3 / 2004; S.21-22
- Färber, Gisela 1995: Drastische Steigerung der Produktivität im öffentlichen Sektor: Makroökonomische unverzichtbar; In: Reinermann, Heinrich (Hg.): der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.209-220
- Färber, Gisela 1997: Neue Konzepte der kommunalen Haushaltsführung; In: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hg.): Kommunales Management im Wandel [Wissenschaft für die Praxis. Analysen, Band 11]; Stuttgart; S.57-79
- Färber, Gisela 1998: Instrumente und Bedingungen für eine wirksame Aufgabenkritik; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag; Baden-Baden; S.189-216
- Färber, Gisela 2001: Theorien und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation; In: Andel, Norbert (Hg.): Probleme der Kommunalfinanzen; Berlin; S.57-124
- Feddersen, Heinrich 2000: Der Weg von der Kameralistik über den outputorientierten Produkthaushalt zur Leistungsvereinbarung und -dokumentation; In: Budäus, Dietrich (Hg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Wiesbaden; S.135-148
- Fentzahn, Wolf Michael; Hensen, Ulrich; Köhler, Stephan; Lischke, Christian 1998: Restrukturierung als Grundlage zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells; In: Zeitschrift Führung + Organisation, 1 / 1998; S.34-39
- Ferrari, Elisabeth; Tausch, Christa 2002: Balanced Scorecard - und die Verwaltung findet ihren Weg; In: Controlling, 4/5 / 2002; S.245-255
- Fiedler, Jobst 2001a: Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.105-118
- Fiedler, Jobst 2001b: Zur Praxisumsetzung umfassender Verwaltungsreformen in Großstädten: Die Hauptaufgabe liegt noch vor uns; In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.305-320
- Fiedler, Jobst 2005: Erfahrungen, Bewertungen und Perspektiven der Verwaltungsreform - aus der Beraterperspektive; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.481-494
- Fiedler, Jobst; Vernau, Kathrin 2001: Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.28-39
- Finken, Thorben 1999: Projektmanagement bei der Verwaltungsreform. Gestaltungsaspekte zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung; Wiesbaden
- Fisch, Rudolf 2002a: Organisationskultur von Behörden; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.449-468

- Fisch, Rudolf 2002b: Widerstände gegen Veränderungen in Behörden - sozialpsychologische Perspektiven; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.547-584
- Fisch, Rudolf 2006: Motivation; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.219-224
- Fisch, Rudolf 2008: Verwaltungsmodernisierung in Deutschland - ohne Folgen für eine zeitgemäße Organisationsgestaltung?; In: Fisch, Rudolf; Müller, Andrea; Beck, Dieter (Hg.): Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven; Wiesbaden; S.65-91
- Fischer, Johannes; Unger, Walter 2001: Führung und Organisation. Möglichkeiten erkennen, Strategien entwickeln und umsetzen; München/Berlin
- Flanagan, Jim 1996: Alles hängt von der Organisation ab; In: Dumont du Voitel, Roland (Hg.): New Public Management. Internationale Erfahrungen und Beiträge; Heidelberg; S.103-124
- Fleischmann, Gertrud 1997: Praxisbeispiel Herten - Flächendeckender Reorganisationsprozess einer Stadt mittlerer Größenordnung; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess. Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; Stuttgart u. a.; S.83-109
- Fluhr, Karl Hans 1997a: Ohne Paragraphen sind wir ratlos. Warum sich Verwaltung mit Reformen so schwer tut; Frankfurt am Main/New York
- Fluhr, Karl Hans 1997b: Reformer sind die alle; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess. Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; Stuttgart u. a.; S.111-131
- Freudenberg, Dierk 1998a: Hessen: Werkstattbericht; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.88-103
- Freudenberg, Dierk 1998b: Reform der öffentlichen Rechnungs- und Haushaltswesens; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.223-238
- Frey, Birgit; Kleinfeld, Ralf 1997: Organisierte Interessen und das Neue Steuerungsmodell; In: Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Baden-Baden; S.47-71
- Frey, Dieter; Gerhardt, Marit, Fischer, Peter 2008: Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei Veränderungen; In: Fisch, Rudolf; Müller, Andrea; Beck, Dieter (Hg.): Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven; Wiesbaden; S.281-300
- Friedrichsmeier, Helmut 2000: New Public Management: eine Standortbestimmung; In: Friedrichsmeier, Helmut (Hg.): New Public Management. Entwicklungen, Standortbestimmungen, kritische Betrachtungen; Wien; S.13-18
- Frischmuth, Birgit 1996: Budgetierung konkret - Umsetzung und Konsequenzen des neuen Verfahrens. Dokumentation der Difu-Seminare Winter 1995 und Frühjahr 1996; Berlin; S.5-27
- Frischmuth, Birgit 1999: Erfahrungen mit der Budgetierung in öffentlichen Verwaltungen; In: Budäus, Dietrich; Gronbach, Peter (Hg.): Umsetzung neuer Rechnungs- und Innovationssysteme in innovativen Verwaltungen. 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Freiburg/Breisgau; S.139-154

- Frischmuth, Birgit 2001a: Veränderung im öffentlichen Haushaltswesen: Ausgangspunkte für die Analyse; In: Frischmuth, Birgit u. a. (Hg.): Budgetierung in der Stadtverwaltung; Berlin; S.17-59
- Frischmuth, Birgit 2001b: Budgetierung in deutschen Großstädten - ein Überblick; In: Frischmuth, Birgit u. a. (Hg.): Budgetierung in der Stadtverwaltung; Berlin; S.61-186
- Frischmuth, Birgit 2001c: Fazit - Perspektiven der Steuerung kommunaler Haushalte; In: Frischmuth, Birgit u. a. (Hg.): Budgetierung in der Stadtverwaltung; Berlin; S.335-354
- Gabriel, Oscar W. 1999: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland; In: Ellwein, Thomas; Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven; Opladen; S.154-167
- Garvin, David A.; Roberto, Michael A. 2005: Wandel durch Überzeugungen; In: Harvard Business Manager, Mai 2005; S.58-70
- Gassmann, Oliver 2004: Grundlagen des Projektmanagements; In: derselbe (Hg.): Praxiswissen Projektmanagement. Bausteine, Instrumente, Checklisten; München/Wien; S.1-32
- Gau, Doris 1983: Politische Führungsgruppen auf kommunaler Ebene; München
- Gebauer, Klaus-Eckart 1997: Planung in Regierung und Verwaltung; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.377-394
- Gebert, Diether 2003: Führungsstil und Führungserfolg; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.817-824
- Gebhard, Rainer 1998: Berichtswesen als Controllinginstrument für Rat und Verwaltungsführung; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Die moderne Verwaltungsgestaltung durch Information; Stuttgart; S.145-158
- Gehne, David H.; Holtkamp, Lars 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg; In: Bogumil, Jörg; Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern; Wiesbaden; S.97-141
- Geil, Rudi 1996: Verwaltungsreformen in Kommunen - Erfahrungen in Ost und West; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Jenseits der Experimentierklausel. Tragung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 6. - 8. Dezember 1995; Stuttgart u. a.; S.25-33
- Gerlach, Irene 2009: Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems; 3. Aufl.; Wiesbaden
- Gerstlberger, Wolfgang; Grimmer, Klaus; Kneissler, Thomas 1997: Institutionelle Leistungsfähigkeit von Verwaltungsorganisationen. Eine theoretisch-empirische Studie; Baden-Baden
- Gerstlberger, Wolfgang; Kneißler Thomas 2000: Reformierung der Verwaltung und Politik im Kontext der kommunalen Verwaltungsmodernisierung; In: Zielinski, Heinz (Hg.): Die Modernisierung der Städte. Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation; Wiesbaden; S.151-173
- Geschka, Horst 2004: Kreativität in Projekten; In: Gassmann, Oliver (Hg.): Praxiswissen Projektmanagement. Bausteine, Instrumente, Checklisten; München/Wien; S.153-181
- Göbel, Markus 1997: Speerspitze der Innovation oder organisationale "Lehmschicht"? - Einige Anmerkungen zu Leitbildern, mittleren Managern und organisationalem Lernen; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess. Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; Stuttgart u. a.; S.9-21
- Göbel, Markus 1999: Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck! Eine Mikropolitische Analyse; München/Mehring

- Göhring, Armin Ludwig 2003: Experimentierklauseln im Kommunalrecht -Rechtsprobleme im Spannungsfeld zwischen Regelungswut und „laissez faire“-; Dissertation an der Universität Würzburg; online verfügbar unter <http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=9691>, Abruf: 5.2.2008
- Gornas, Jürgen 1998: Controlling in der Kommunalverwaltung - von Insellösungen hin zu komplexen Konzepten; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.205-211
- Gottschalk, Wolf 2003: Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung: Kommerzialisierung kommunaler Unternehmen; In: Harms, Jens; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.201-212
- Gourmelon, Andreas 2004: Anforderungen an die Persönlichkeit von zukünftigen Kommunalbeamten; In: Wirtschaftspsychologie aktuell, 3/2004; S.15-20
- Grawert, Rolf 2001: Kommunale Wirtschaftstätigkeit im System eines unverfälschten Wettbewerbes; In: Reichard, Christoph (Hg.): Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen; Berlin; S.9-44
- Grimmer, Klaus 1995: Verwaltungsreform und Informationstechnologie: Ein Blick über Grenzen; In: Reinermann, Heinrich (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.161-178
- Grömig, Erko 2001a: Wo stehen die Städte heute? Ergebnisse der 4. DST-Umfrage zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in den Städten; In: Deutscher Städtetag (Hg.): Verwaltungsmodernisierung - Baustelle ohne Ende? Dokumentation der DST-Fachkonferenz am 12. September 2001 in Berlin; Köln; S.15-18
- Grömig, Erko 2001b: Reform der Verwaltungen vor allem wegen der Finanzkrise und überholter Strukturen; In: der städtetag, 3 / 2001; S.11-18
- Grömig, Erko; Gruner, Kersten 1998: Reform in den Rathäusern. Neueste Umfrage des Deutschen Städtetages zum Thema Verwaltungsmodernisierung; In: der städtetag, 8 / 1998; S.581-587
- Gröpl, Christoph 2006a: Spezialität und Gesamtdeckung; In: Henneke, Hans-Günter; Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.573-600
- Gröpl, Christoph 2006b: Jährlichkeit und Vorherigkeit und ihre Durchbrechung; In: Henneke, Hans-Günter; Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.601-615
- Grünenfelder, Peter 1996: Die Rolle der politischen Führung im Rahmen des New Public Management in Christchurch; St. Gallen
- Grunow, Dieter 1997: Öffentliche Dienstleistungen; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.325-341
- Grunow, Dieter 1998: Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.396-410
- Grunow, Dieter 2002: Verwaltung in der Dienstleistungsgesellschaft; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.131-162

- Grüske, Karl-Dieter; Maier, Michael 2001: Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Verwaltung: Grundlagen, Zwischenbilanz und kritische Analyse; In: Andel, Norbert (Hg.): Probleme der Kommunalfinanzen; Berlin; S.171-284
- Günther, Thomas; Niepel, Mirko 2006: Kommunales Beteiligungscontrolling - Ergebnisse einer empirischen Studie; In: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, 17 / 2006; S.323-343
- Haehling von Lanzenauer, Christoph; Huesmann, Monika 2004: Gestern, heute und kein Morgen: Der schnelle Aufstieg und rasante Niedergang von TQM; In: zfo, 73. Jg., 5 / 2004; S.253-259
- Haering, Barbara 2002: Erfahrungen mit und aus den WOV-Evaluationen; In: LeGes - Gesetzgebung und Evaluation, 13. Jg., 1 / 2002; S.9-21
- Haldemann, Theo 1997: Evaluation von Politik und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WoV-Projekten; In: LeGes - Gesetzgebung heute, 8. Jg., 3 / 1997; S.63-108
- Haldemann, Theo; Marek, Daniel 2001: Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM; In: LeGes - Gesetzgebung und Evaluation, 13. Jg., 2 / 2002; S.41-62
- Hamel, Winfried 2003: Betriebsvereinbarungen; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.596-605
- Hammer, Wolfgang 1998: Neue Steuerungsmodelle in der Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit in Hamburg; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.332-348
- Harms, Jens 1998: Organisationswandel und die Beteiligungsprüfung durch Rechnungshöfe; In: Budäus, Dietrich [im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft] (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Baden-Baden; S.257-283
- Harms, Jens 1999: Die Reform des öffentlichen Rechnungswesens als wesentliches Element zukünftiger leistungsfähiger Verwaltungen; In: Budäus, Dietrich; Gronbach, Peter (Hg.): Umsetzung neuer Rechnungs- und Innovationssysteme in innovativen Verwaltungen. 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Freiburg/Breisgau; S.23-38
- Harms, Jens 2003: Reform des öffentlichen Finanzmanagements - Stand und Perspektiven; In: derselbe; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.145-162
- Haßelmann, Uwe; König, Rainer 1997: Führen im Rahmen der neuen Steuerung; Köln
- Haug, Volker 2006: Beamtenrecht; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.29-33
- Haus, Michael; Egner, Björn; Heinelt, Hubert 2005: Direkt gewählte Bürgermeister und neue Formen des Regierens; In: Bogumil, Jörg; Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern; Wiesbaden; S.201-264
- Hauschild, Christoph 1997: Aus- und Fortbildung für den öffentlichen Dienst; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.577-593
- Hauschildt, Jürgen; Salomo, Søren 2008: Promotoren und Opponenten im organisatorischen Umbruch; In: Fisch, Rudolf; Müller, Andrea; Beck, Dieter (Hg.): Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven; Wiesbaden; S.281-300

- Häusler, Rainer 1998: Leverkusen: Mitarbeiterbefragung bei der Stadtverwaltung; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.176-184
- Heinelt, Hubert 1997: Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik. Eine Einführung; In: derselbe; Mayer, Margit (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung; Opladen; S.12-28
- Heinelt, Hubert 1998: Kommunale Arbeitsmarktpolitik; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.633-644
- Heinelt, Hubert 2005: Vom Verwaltungs- zum Verhandlungsstaat; In: Blanke, Bernhard; Bändermer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.10-17
- Heinelt, Hubert; Mayer, Margit 2001: Lokale Politikforschung in Deutschland - Entwicklungen und Besonderheiten im internationalen Vergleich; In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.63-76
- Heinz, Rainer 2000: Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz; Stuttgart
- Heinz, Werner 1998: Public Private Partnership; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.552-570
- Heinze, Rolf G.; Voelzkow, Helmut 2003: Interessengruppen; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.257-262
- Heiß, Hans-Jürgen 2000: Konzeption und Erfahrung kommunaler Leistungsvergleiche; In: Budäus, Dietrich (Hg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Wiesbaden; S.181-206
- Henneke, Hans-Günter 2006: Finanzrecht in der Reform; In: Henneke, Hans-Günter; Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.59-70
- Herbig, Gottfried 1997: Personalwirtschaft; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.559-576
- Herbing, Thomas 2004: Leistungsmessung, Beteiligung und Motivation - Perspektiven für die gewerkschaftliche Politik; In: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.361-373
- Hess, Robert 1979: Rat und Verwaltung in der gemeindlichen Willensbildung; In: Gabriel, Oscar W. (Hg.): Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft. Eine Einführung in die politische Willensbildung der Gemeinde; Königstein/Ts.; S.119-140
- Hesse, Jens Joachim; Ellwein, Thomas 1997: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1: Text; 8. Aufl.; Opladen/Wiesbaden
- Heun, Werner 1989: Staatshaushalt und Staatsleitung. Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes; Baden-Baden;
- Hibbeler, Hermann 2006: Personalvertretung als Modernisierungsakteur? Erfahrungen mit Co-Reformmanagement; In: Kißler, Leo; Lasserre, René; Tautrat, Marie Hélène (Hg.): Öffentlicher

- Dienst und Personalmanagement. Zur Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich; Frankfurt am Main/New York; S.171-197
- Hidien, Jürgen 2006: Die Gemeindefinanzen im bundesstaatlichen Finanzausgleich; In: Henneke, Hans-Günter; Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.513-526
- Hill, Hermann 1993: Strategisches Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung; In: derselbe; Klages, Helmut (Hg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 61. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1993 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Speyer; S.19-35
- Hill, Hermann 1996: Neues Recht für eine neue Verwaltung; In: derselbe; Klages, Helmut (Hg.): Jenseits der Experimentierklausel. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 6. - 8. Dezember 1995; Stuttgart u. a.; S.191-203
- Hill, Hermann 1997a: Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung; In: Morlock, Martin; Windisch, Rupert; Miller, Manfred (Hg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung [Schriften des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften Jena. Band 4]; Berlin; S.18-47
- Hill, Hermann 1997b: Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune; In: Kißler, Leo; Bogumil, Jörg (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokal Demokratie; Baden-Baden; S.23-31
- Hill, Hermann 1998a: Einfach politisch - Komplexitätsmanagement für den Rat; In: derselbe (Hg.): Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell [Speyerer Arbeitshefte 114]; Speyer; S.45-50
- Hill, Hermann 1998b: Strategisches Controlling in der Kommunalverwaltung; In: derselbe (Hg.): Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell [Speyerer Arbeitshefte 114]; Speyer; S.15-25
- Hill, Hermann 1999: Zur Veränderung von Handlungsspielräumen durch Kontraktmanagement; In: Ziekow, Jan (Hg.): Handlungsspielräume der Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum vom 30. September bis 2. Oktober 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 132]; Berlin; S.139-148
- Hill, Hermann 2001: Zur Sicherung des parlamentarischen Rechtes im Neuen Steuerungsmodell; In: derselbe (Hg.): Parlamentarische Steuerungsordnung. Tagung vom 12. und 13. Oktober 2000 [Speyerer Forschungsberichte, Nr. 220; herausgegeben vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer]; Speyer; S.41-70
- Hill, Hermann 2002: Electronic Government. Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung; In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39-40 / 2002; Speyer; S.24-36
- Hill, Hermann 2003: eGovernment - Mode oder Chance zur nachhaltigen Modernisierung der Verwaltung? [Vortrag bei der Verleihung des Preises der Bayerischen Staatsregierung zum Wettbewerb „Innovative Verwaltung 2003 - eGovernment“; online verfügbar unter www.hfv-speyer.de/HILL/Publikationen/E-Gov.pdf; Abruf: 1.8.2006
- Hill, Hermann 2004: Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung - Einführung und Bilanz; In: derselbe (Hg.): Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung; Baden-Baden; S.9-17

- Hill, Hermann 2005a: Good Governance - Konzepte und Kontexte; In: derselbe (Hg.): (Neue) Bilder der Verwaltung - Blende '04 - [Speyerer Arbeitshefte Nr. 170]; Speyer; S.1-40
- Hill, Hermann 2005b: Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung; In: derselbe (Hg.): (Neue) Bilder der Verwaltung - Blende '04 - [Speyerer Arbeitshefte Nr. 170]; Speyer; S.55-70
- Hill, Hermann 2005c: Transformation der Verwaltung durch E-Government; In: derselbe (Hg.): (Neue) Bilder der Verwaltung - Blende '04 - [Speyerer Arbeitshefte Nr. 170]; Speyer; S.73-106
- Hill, Hermann 2005d: Better Budgeting, Beyond Budgeting; In: derselbe (Hg.): (Neue) Bilder der Verwaltung - Blende '04 - [Speyerer Arbeitshefte Nr. 170]; Speyer; S.107-117
- Hinte, Wolfgang 1998: Jugend- und Sozialhilfe - verwalten oder gestalten?; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.300-314
- Hirschfelder, Raimund 2000: Motor Qualität: Welchen Nutzen hat der Bürger vom Qualitätsmanagement; In: Töpfer, Armin (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung; Wiesbaden; S.269-279
- Hock, Gudrun 2000: Anforderungen an Produkte und Produktkataloge als Grundlage der Leistungserfassung öffentlicher Verwaltungen; In: Budäus, Dietrich (Hg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Wiesbaden; S.119-134
- Hoeker, Beate 2006: E-Government; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.84-89
- Hofmann, Mario; Scholl, Dittmar 2000: Bürgerwille in der modernisierten demokratischen Kommune; In: Zielinski, Heinz (Hg.): Die Modernisierung der Städte. Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation; Wiesbaden; S.75-92
- Hohn, Stefanie 2006: Public Marketing. Marketing-Management für den öffentlichen Sektor; Wiesbaden
- Holtkamp, Lars 2001: Das Leitbild "Bürgerkommune". Ein Überblick über Beteiligungsformen und -instrumente in der Kommune; herausgegeben vom Bayerischen Bildungswerk für Demokratie und Ökologie in der Heinrich-Böll-Stiftung e.V.: Kommunalpolitik mit den BürgerInnen für die Bürgerinnen. Das Leitbild "Bürgerkommune" und seine Umsetzung. Seminardokumentation; München; S.2-8
- Holtkamp, Lars 2005: Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern - eine Ursachenanalyse; In: Bogumil, Jörg; Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern; Wiesbaden; S.13-32
- Holtkamp, Lars 2006: Partizipative Verwaltung - hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse; In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37 / 2006; Wiesbaden; S.185-207
- Holtkamp, Lars 2010: Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft - Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen; In: Die Verwaltung, 2 / 2010; S.167-194
- Holtmann, Everhard 1998: Parteien in der lokalen Demokratie; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.208-226
- Holzrichter, Elke; Lappé, Winfried 1998: Führungskräfte-Auswahl und Führungskräfte-Qualifizierung am Beispiel der Stadt Duisburg; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Mo-

- derne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.454-465
- Homann, Klaus 2005a: Kommunales Rechnungswesen. Buchführung, Kostenrechnung und Wirtschaftlichkeitsrechnung; 6. Aufl.; Wiesbaden
- Homann, Klaus 2005b: Verwaltungscontrolling. Grundlagen - Konzept - Anwendung; Wiesbaden
- Homann, Walter 1998: Niedersachsen: Verstärkte Nutzung betriebswirtschaftlicher Elemente bei der Steuerung und Bewirtschaftung des Haushaltes; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.59-78
- Hood, Christopher 1991: A Public Management for all Seasons?; In: Public Administration, Vol. 69; S.3-19
- Hopp, Helmut; Göbel, Astrid 2004: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen; Stuttgart
- Horváth, Péter 2000: Leistungserfassung und Leistungsmessung im neuen öffentlichen Rechnungswesen; In: Budäus, Dietrich (Hg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Wiesbaden; S.31-45
- IMK 2003: Eckpunkte für ein kommunales Haushaltsrecht zu einem doppelten Haushalts- und Rechnungssystem der Innenministerkonferenz (IMK) - Arbeitskreis III (AK III) „Kommunale Angelegenheiten“ - Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ (UARG) vom 9./10. Oktober 2000
- Jaedicke, Wolfgang; Thrun, Thomas; Wollmann, Hellmut 2000: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt; Stuttgart
- Jaedicke, Wolfgang; Wollmann, Hellmut 1998: Kommunale Spitzenverbände; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik; 2. Aufl.; Bonn; S.306-322
- Jann, Werner 1995: Al Gore und die Neuerfindung von Regierung und Verwaltung: Lehren für Kontinentaleuropa?; In: Reinermann, Heinrich (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.145-160
- Jann, Werner 1996: Strategische Relevanz; In: Naschold, Frieder u. a. (Hg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 4]; Berlin; S.45-62
- Jann, Werner 1998: Politik und Verwaltung im funktionalen Staat; In: derselbe u. a. (Hg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag; Baden-Baden; S.253-280
- Jann, Werner 1999: Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung; In: Ellwein, Thomas; Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven; Opladen; S.520-543
- Jann, Werner 2001a: Hierarchieabbau und Dezentralisierung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.253-262

- Jann, Werner 2001b: Neues Steuerungsmodell; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.82-92
- Jann, Werner 2001c: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung; In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.321-344
- Jann, Werner 2002a: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.279-303
- Jann, Werner 2002b: Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.425-447
- Jann, Werner 2004a: Einleitung: Instrumente, Resultate und Wirkungen - die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub?; In: derselbe u. a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 24]; Berlin; S.9-21
- Jann, Werner 2004b: Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene; In: derselbe u. a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 24]; Berlin; S.100-111
- Jann, Werner 2006: Wandlungen von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik; In: derselbe; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.35-48
- Janning, Helmut 1999: Kommunales Haushaltsrecht versus doppelte Buchführung; In: Erichsen, Hans-Uwe (Hg.): Kommunale Verwaltung im Wandel. Symposium aus Anlass des 60jährigen Bestehens des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Westfälischen-Universität zu Münster [Kommunalwissenschaftliche Forschung und kommunale Praxis. Band 7]; Köln; S.133-142
- Jansen, Jürgen; Laatz, Wilfried 2007: Statistische Datenanalyse mit SPSS für Windows; 6. Aufl.; Berlin/Heidelberg/New York
- Jantz, Bastian 2004: Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe; In: Jann, Werner; Schmid, Günter (Hg.): „Eins zu eins“? Eine Zwischenbilanz der Umsetzung des Hartz-Kommissionberichtes; Berlin; S.38-50
- Jetter, Wolfgang 2004: Performance Management. Zielvereinbarungen, Mitarbeitergespräche, leistungsabhängige Entlohnungssysteme; Stuttgart;
- Kähler, Wolf-Michael 2004: Statistische Datenanalyse. Verfahren verstehen und mit SPSS gekonnt einsetzen; 3. Aufl.; Wiesbaden
- Kailer, Norbert 2003: Fort- und Weiterbildung; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.768-777
- Kammel, Andreas 2003: Personalabbau-/freisetzung; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.1343-1357
- Kaplan, Robert. S.; Anderson, Steve R. 2005: Schneller und besser kalkulieren; In: Harvard Business Manager, 5 / 2005; S.86-98

- Kappius, Gerhard 1998: Köln: Kosten- und Leistungsrechnung als Schlüssel zum Neuen Steuerungsmodell - der Werdegang der Neuen Verwaltungskultur; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.136-141
- Karger, Pia; Rüß, Oliver; Scheidt, Nadja vom 2005: E-Government; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.136-144
- Karl-Bräuer-Institut (KBI) des Bundes der Steuerzahler 1995: Forderungen zur Verwaltungsreform [Stellungnahmen des Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Nr. 26], bearbeitet von G. Werner; Wiesbaden
- Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert 1998: Kommunale Finanzen; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.437-460
- Katz, Alfred 2001: Ansätze eines kommunalen Kontraktmanagements; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.146-152
- Kaune, Axel 2004: Moderne Organisationsentwicklung - ein Konzept zur mitarbeiterorientierten Gestaltung von Veränderungsprozessen; In: derselbe (Hg.): Change Management mit Organisationsentwicklung. Veränderungen erfolgreich durchsetzen; Berlin; S.11-58
- Kaune, Axel; Neuschulz, Angela 2004: Veränderungsmanagement in der Praxis - eine explorative Studie; In: Kaune, Axel (Hg.): Change Management mit Organisationsentwicklung. Veränderungen erfolgreich durchsetzen; Berlin; S.149-171
- Keilmann, Ulrich; Hermonies, Felix 2004: Der Leistungsauftrag. Vorläufige Bilanz eines bislang bundesweit einmaligen neuen Steuerungsmodells in Rheinland-Pfalz; In: Verwaltung und Management, 10. Jg., 6 / 2004; S.306-310
- Keller, Berndt 1980: Vorschläge und Kritik zur Reform des öffentlichen Dienstrechts; In: Gewerkschaftliche Monatshefte 31 / 1980; S.657-668
- Kelling, Otto 1997: Management der Verwaltungsreform in der Landeshauptstadt Kiel; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess. Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; Stuttgart u. a.; S.145-171
- Kelling, Otto 2000: Marktkompetenz für Kommunalbetriebe - Vorwärtsstrategien zur Sicherung kommunaler Arbeitsplätze und Gestaltungsspielräume; In: Günther, Albert (Hg.): Verwaltungsmodernisierung: Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven. Festschrift zum 10-jährigen Bestehen des Instituts für Kommunal- und Verwaltungswissenschaften NW; Baden-Baden; S.216-238
- Kern, Kristin; Wegener, Andreas 2002: Institutionelle Innovationen deutscher Kommunen zwischen lokaler und europäischer Governance; In: Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan-Hendrick (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs [Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37]; Berlin; S.221-238
- Kersting, Norbert 1997: Bürgerinitiativen und Verwaltungsmodernisierung; In: Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eine Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Baden-Baden; S.73-92

- Kersting, Norbert 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle; Frankfurt am Main/New York
- Keßler, Jürgen 2001: Die GmbH als Rechtsform kommunaler Unternehmen - zu den Kompetenzkonflikten zwischen Kommunalverfassungs- und Gesellschaftsrecht; In: Reichard, Christoph (Hg.): Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen; Berlin; S.101-117
- Kettiger, Daniel 2004: Der Diskurs zu NPM lebt weiter - Betrachtungen fünf Jahre danach; In: Mastronardi, Philippe A.; Schedler, Kuno (Hg.): New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs; 2. Aufl.; Bern/Stuttgart/Wien; S.201-223
- KGSt 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell; Bericht Nr. 12/1991; Köln
- KGSt 1993: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung - Korrekturen - Umsetzung; Bericht Nr. 5/1993; Köln
- KGSt 1994: Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten; Bericht Nr. 8/1994; Köln
- KGSt 1996a: KGSt-Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform; Köln
- KGSt 1996b: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell; Bericht Nr. 10/1996; Köln
- KGSt 1996c: Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Anforderungen an vorrangige Zielgruppen; Bericht Nr. 6/1996; Köln
- KGSt 1996d: Kommune und Wettbewerb. Erste Überlegungen und Empfehlungen; Bericht Nr. 8/1996; Köln
- KGSt 1997a: Zwischenbilanz zur produktbezogenen Steuerung; Bericht Nr. 12/1997; Köln
- KGSt 1997b: Personalvertretung im Neuen Steuerungsmodell; Bericht Nr. 10/1997; Köln
- KGSt 1998a: KGSt-Mitgliederbefragung 1997. Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (Tul) - Neues Steuerungsmodell und Tul-Einsatz; Bericht Nr. 10/1998; Köln
- KGSt 1998b: Geschäftsprozessoptimierung; Bericht Nr. 8/1998; Köln
- KGSt 1998c: Kontraktmanagement. Steuerung über Zielvereinbarungen; Bericht Nr. 4/1998; Köln
- KGSt 1998d: Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung; Bericht Nr. 6/1998; Köln
- KGSt 2000a: Strategisches Management I. Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung; Bericht Nr. 8/2000; Köln
- KGSt 2000b: Strategisches Management II. Wege zur Gesamtstrategie; Bericht Nr. 9/2000; Köln
- KGSt 2000c: Strategisches Management III. Zielbezogene Budgetierung; Bericht Nr. 10/2000; Köln
- KGSt 2002a: E-Government in Kommunen; Bericht Nr. 8/2002; Köln
- KGSt 2002b: Lebenslagen; Bericht Nr. 5/2002; Köln
- KGSt 2002c: Neuausrichtung interner Dienstleistungen und Dienstleister; Bericht Nr. 7/2002; Köln
- KGSt 2003: Kennzahlengestütztes Personalcontrolling; Bericht Nr. 5/2003; Köln
- Kickert, Walter J. M. 2006: Civil Service Reforms in the Past. Reflective practitioners' view; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.133-151

- Kieser, Alfred; Hegele, Cornelia; Klimmer, Matthias 1998: Kommunikation im organisatorischen Wandel; Stuttgart
- Kieser, Alfred; Nicolai, Alexander 2002: Trotz eklatanter Erfolglosigkeit: Die Erfolgsfaktorenforschung weiter auf Erfolgskurs; In: DBW, 6/2002, S.579-596
- Kieser, Alfred; Walgenbach, Peter 2003: Organisation; 4. Aufl.; Stuttgart
- Kilian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan 2006: Einleitung; In: Kilian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Eine empirische Studie zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung; Berlin; S.9-24
- Kißler, Leo 1997: Kundenorientierung der Kommunalverwaltung - eine dritte Säule der lokalen Demokratie?; In: Bogumil, Jörg; derselbe (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Baden-Baden; S.95-112
- Kißler, Leo 2007: Warum die kommunale Verwaltungsmodernisierung (fast) gescheitert ist oder: Wo bleibt die „Reformdividende“ für die Beschäftigten?; In: Bogumil, Jörg u. a. (Hg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung: Praxiskonsequenzen aus dem neuen Steuerungsmodell [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 30]; Berlin; S.17-24
- Kißler, Leo; Bogumil, Jörg; Greifenstein, Ralph; Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltung auf dem Prüfstand der Praxis [Modernisierung des Staates. Band 8]; Berlin
- Kißler, Leo; Graf, Melanie; Wiechmann, Elke 2000: Nachhaltige Partizipation. Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 14]; Berlin
- Kissling-Näf, Ingrid; Knoepfel, Peter 1997: Evaluation und Monitoring; In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt am Main; S.147-155
- Klages, Helmut 1993: Möglichkeiten der Qualitätsmessung und -bewertung in der öffentlichen Verwaltung; In: Hill, Hermann; derselbe (Hg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 61. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1993 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Speyer; S.37-56
- Klages, Helmut 1996a: Der "schwierige Bürger" - Bedrohung oder Zukunftspersonal?; In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts; Berlin; S.233-253
- Klages, Helmut 1996b: Jenseits der Experimentierklausel - oder zurück ins Diesseits?; In: Hill, Hermann; derselbe (Hg.): Jenseits der Experimentierklausel. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 6. - 8. Dezember 1995; Stuttgart u. a.; S.7-24
- Klages, Helmut 1997a: Motivationsstrategien für den Reformumbruch in der Verwaltung; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag; Baden-Baden; S.149-166
- Klages, Helmut 1997b: Die Situation des öffentlichen Dienstes; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.517-538
- Klages, Helmut 1998: Verwaltungsmodernisierung. "Harte" und "weiche" Aspekte II; Speyer

- Klages, Helmut 1999: Qualitätsanforderungen bei Mitarbeiterbefragungen. Neue Maßstäbe bei der Vergabe; In: der städtetag, 2 / 1999; S.67-71
- Kleindiek, Ralf 2001: Modernisierung von Staat und Verwaltung in Deutschland; In: Siedentopf, Heinrich (Hg.): Modernisierung von Staat und Verwaltung. Reformkommission der Europäischen Gemeinschaften: Dokumentation zum 8. Deutsch-Französischen Verwaltungskolloquium der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und der Ecole Nationale d'Administration; Speyer; S.18-27
- Kleinfeld, Ralf 1996: Kommunalpolitik in Ostdeutschland im Übergang; In: derselbe (Hg.): Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung; Opladen; S.249-348
- Kleinfeld, Ralf; Heidemann, Ralf; Treutler, Frank 1996: Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung - Eine Zwischenbilanz; In: Kleinfeld, Ralf (Hg.): Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung; Opladen; S.157-248
- Kleinfeld, Ralf; Nendza, Achim 1996: Die Reform der deutschen Gemeindeverfassungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und in den neuen Bundesländern; In: Kleinfeld, Ralf (Hg.): Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung; Opladen; S.73-156
- Klenk, Tanja 2005: Governance-Reform und Identität: Zur Mikropolitik von Governance-Reformen; In: Oppen, Maria; Sack, Detlef; Wegener, Alexander (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 22]; Berlin; S.31-52
- Klimecki, Rüdiger 1997: Strategien personaler Entwicklung bei der Reform der öffentlichen Sektors; In: derselbe; Remer, Andreas (Hg.): Personal als Strategie. Mit flexiblen und lernbereiten Human-Ressourcen Kernkompetenzen aufbauen; Neuwied/Kriftel/Berlin; S.46-68
- Klimecki, Rüdiger Günter; Gmür, Markus 2001: Personalmanagement. Strategien - Erfolgsbeiträge - Entwicklungsperspektiven; 2. Aufl.; Stuttgart
- Klinkert, Ulrich; Arnold, Helge 1998: Privatisierung und Finanzierung von staatlichen und kommunalen Aufgaben und Umweltschutz; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.397-404
- Klöti, Ulrich 1997: Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluation; In: Bussmann, Werner; derselbe; Knoepfel, Peter (Hg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt am Main; S.39-57
- Klöti, Ulrich; Widmer, Thomas 1997: Untersuchungsdesigns; In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt am Main; S.185-213
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1997: Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.203-215
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1998: Gemeindeverfassungen; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.104-122
- Knemeyer, Franz-Ludwig 2006a: Kommunalverwaltung / Kommunalverfassung; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.193-196
- Knemeyer, Franz-Ludwig 2006b: Selbstverwaltung; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.296-300

- Knill, Christoph 2006: Implementation / Vollzugsverwaltung; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.175-179
- Knill, Christoph; Riepe, Maren 2006: Evaluation; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Wiesbaden; S.109-112
- Knoepfel, Peter; Bussmann, Werner 1997: Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt; In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt am Main; S.58-77
- Knoepfel, Peter; Varone, Frédéric; Bussmann, Werner; Mader, Luzius 1997: Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien; In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt am Main; S.78-118
- Knorr, Friedhelm; Scheppach, Maria 1999: Kontraktmanagement; Regensburg
- Koch, Rainer 1998: Kontraktmanagement und Personalführung in öffentlichen Verwaltungen - systemgerechte Entwicklung von Managementinstrumenten als Realisierungsbedingung von NPM-Reformen; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.442-454
- Koch, Rainer 2003a: Öffentlicher Dienst in der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Zur Optimierung inkrementaler Strategien der Modernisierung öffentlicher Dienste; In: derselbe; Conrad, Peter (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung; Wiesbaden; S.7-35
- Koch, Rainer 2003b: Personalmanagement im öffentlichen Dienst; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.1566-1574
- Kodolitsch, Paul von 2002: Liberalisierung und Privatisierung und der institutionelle Wandel in den Kommunen; In: Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan-Hendrick (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs [Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37, Deutsches Institut für Urbanistik]; Berlin; S.39-69
- König, Klaus 1998: Gute Gouvernanz als Steuerungs- und Wertkonzept des modernen Verwaltungsstaates; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag; Baden-Baden; S.232-252
- König, Klaus 1999: Verwaltungsstaat im Übergang. Transformation, Entwicklung, Modernisierung; Baden-Baden
- König, Klaus 2000: "Public Sector Management" oder Gouvernanz - Leitungs- und Steuerungsproblem der öffentlichen Verwaltung; In: derselbe (Hg.): Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung [Speyerer Forschungsberichte, Nr. 209; herausgegeben vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer]; Speyer; S.45-68
- König, Klaus 2006: Öffentliches Management in einer legalistischen Verwaltungskultur; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.) 2006: Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.23-34
- König, Klaus; Füchtner, Natascha 2000: "Schlanker Staat" - eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund; Baden-Baden

- König, Rainer; Berger, Christin; Feldner, Juliane 2001: Die Kommunalverwaltung als lernende Organisation; Stuttgart
- Konzendorf, Götz 2005: Gesetzesfolgenabschätzung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.460-469
- Konzendorf, Götz 2009: Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland; In: Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang; Fabian, Carlo (Hg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch; Wiesbaden; S.27-39
- Korecky, Peter 2000: NPM - Konkret; In: Friedrichsmeier, Helmut (Hg.): New Public Management. Entwicklungen, Standortbestimmungen, kritische Betrachtungen; Wien; S.56-61
- Korte, Rainer 2004: Ziele, Aufwand und lokaler Nutzen von Kennzahlenvergleichen für Kommunen aus Sicht interkommunaler Vergleichsringe - ein Praxisbericht; In: Kuhlmann, Sabine; - Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich; Wiesbaden; S.123-137
- Korthals, Gernot 1993: Wirtschaftlichkeitskontrollen unter besonderer Berücksichtigung von Erfolgskontrollen; In: Arnim, Hans-Herbert von; Lüder, Klaus (Hg.): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 60. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1992 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Berlin; S.87-107
- Kraemer, Dieter; Kaufung, Harald 2000: Bürgerämter sind nur der Anfang; In: Günther, Albert (Hg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven. Festschrift zum 10-jährigen Bestehen des Institutes für Kommunal- und Verwaltung NW; Baden-Baden; S.93-109
- Kraemer, Kenneth L. 1995: Verwaltungsreform und Informationstechnologie: Von neuem betrachtet; In: Reinermann, Heinrich (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.181-202
- Krecmar, Helmut; Schwabe, Gerhard 1995: CATeam für den Gemeinderat: Szenarien und Visionen; In: Reinermann, Heinrich (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.264-285
- Kriz, Jürgen 1994: Signifikanztest; In: derselbe; Nohlen, Dieter; Schulze, Rainer-Olaf 1994: Politikwissenschaftliche Methoden [Lexikon der Politik. Band 2]; München; S.411-417
- Kromrey, Helmut 2000: Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung; 9. Aufl.; Opladen
- Kropp, Sabine 2006: Ausbruch "exekutiver Führerschaft"? Ressourcen- und Machtverschiebungen im Dreieck von Regierung, Verwaltung und Parlament; In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37 / 2006; S.275-298
- Kroppenstedt, Franz; Menz, Kai-Uwe 1997: Führungspositionen in der Verwaltung; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.539-558
- Krüger, Winfried; Petry, Thorsten 2005: Change Management; In: WISU, 6 / 2005, S.758-760
- Kuban, Monika 1998a: Erfahrungen mit dem Konzept eines optimierten Regiebetriebs in Duisburg; In: Budäus, Dietrich [im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft] (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Baden-Baden; S.357-374

- Kuban, Monika 1998b: Kommunale Haushaltspolitik; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.477-489
- Kubicek, Herbert 2006: Zentralisierung der Datenverarbeitung im E-Government. Europäische Trends und Perspektiven für Deutschland; In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37 / 2006; Wiesbaden; S.453-471
- Kubicek, Herbert; Wind, Martin 2002: eGovernment ist mehr als Formulare zum Download; In: der städtetag, 6 / 2002; S.41-44
- Kückelhaus, Markus 1999: Ergebnisorientierte Führung in Politik und Verwaltung. Ein integratives Modell; Wiesbaden
- Kuckertz, Andreas; Lomberg, Carina 2007: Möglichkeiten und Grenzen von Onlineerhebungsverfahren für Markt- und empirische Wirtschaftsforschung; In: WiSt, 36. Jg., 11 / 2007; S.561-565
- Kühl, Stefan 2001: "Der Wandel als das einzige Stabile in Organisationen". Die Rationalität einer Organisationswandels und ihre Grenzen; In: Edeling, Thomas; Jann, Werner; Wagner, Dieter (Hg.): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung; Opladen; S.73-90
- Kuhlmann, Sabine 2004a: Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzangebot und Politikprozess; In: dieselbe; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung; Wiesbaden; S.94-120
- Kuhlmann, Sabine 2004b: Einleitung: Leistungsmessung und Evaluation in Politik und Verwaltung; In: dieselbe; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.11-17
- Kuhlmann, Sabine 2006a: Hat das "Neue Steuerungsmodell" versagt? Lehren aus der "Ökonomisierung" von Politik und Verwaltung; In: Verwaltung & Management, 3 / 2006; S.149-153
- Kuhlmann, Sabine 2006b: Öffentlicher Dienst in Deutschland: Veränderungsfähig oder reformresistent?; In: Kißler, Leo; Lasserre, René; Tautrat, Marie Hélène (Hg.): Öffentlicher Dienst und Personalmanagement. Zur Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich; Frankfurt am Main/New York; S.71-96
- Kuhlmann, Sabine 2006c: Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der „Ökonomisierung“ von Politik und Verwaltung; In: Verwaltung und Management, 3 / 2006; S. 149-153
- Kuhlmann, Sabine 2009a: Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland: Modernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System; In: Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang; Fabian, Carlo (Hg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden; S.371-380
- Kuhlmann, Sabine 2009b: Ökonomisierung der deutschen Kommunen: „Neue Steuerung“ und Privatisierung; In: Foljanty-Jost, Gesine (Hg.): Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive [Stadtforschung aktuell. Band 113]; Wiesbaden; S.59-78
- Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen 2006: ein "missing link" der Evaluationsforschung; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.371-390
- Kuhlmann-Lorenz, Sabine; Wegrich, Kai 2001: Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern: Umbruch, Wandel und Leistungsfähigkeit der lokalen Ebene; In: Schröter, Eckhard (Hg.):

- Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.243-260
- Kühnlein, Gertrud; Wohlfahrt, Norbert 1995: Leitbild lernende Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 4]; Berlin
- Kulbach, Roderich; Wohlfahrt, Norbert 1996: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege; Freiburg/Breisgau
- Kümpel, Thomas 2004: Prozesskostenrechnung; In: WISU, 8-9 / 2004; S.1022-1025
- Kuppe, Johannes 2003a: Land (Freistaat) Sachsen; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.356-363
- Kuppe, Johannes 2003b: Land (Freistaat) Thüringen; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.376-382
- Kuppe, Johannes 2003c: Land Mecklenburg-Vorpommern; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.325-331
- Kuppe, Johannes 2003d: Land Sachsen-Anhalt; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.363-371
- Labianca, Joe 2005: Bindung macht blind; In: Harvard Business Manager, Mai 2005; S.17
- Lammers, Frank 2004: Interview und Fragebogen als Diagnosetechnik; In: Kaune, Axel (Hg.): Change Management mit Organisationsentwicklung. Veränderungen erfolgreich durchsetzen; Berlin; S.88-101
- Landsberg, Gerd 2001: Wirtschaftliche Betätigung von Städten und Gemeinden - Grenzen und Möglichkeiten angesichts steigenden Wettbewerbs sowie zunehmender Finanzkrise; In: Reichard, Christoph (Hg.): Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen; Berlin; S.45-51
- Lang, Gerhard; Gronbach, Dieter 1998: Stuttgart: Neue Kooperation von Politik und Verwaltung im Stadtmanagement; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin; S.160-168
- Lang, Rainhart; Alt, Ramona 2003: Aus- und Fortbildung für Führungskräfte; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.483-492
- Lange, Hans-Jürgen; Kersting, Norbert; Kißler, Leo 2000: Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung; In: Lange, Hans-Jürgen Kersting, Norbert Kißler, Leo (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung; Baden-Baden; S.13-23
- Lange, Thomas 2003: Staatliches/Öffentliches Vermögen; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.589-590
- Langthaler, Silvia 2002: Mehrdimensionale Steuerung in öffentlichen Sozialen Einrichtungen - Theoretische und praktische Überlegungen zur Anwendung der Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung -; In: Budäus, Dietrich; Schauer, Reinbert; Reichard, Christoph (Hg.): Public- und

- Nonprofit-Management: Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. 4. Forschungskolloquium Hamburg - Linz - Potsdam. Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, 5. - 7. Juni 2002; Linz/Hamburg; S.151-175
- Lantz, Eckart 2002: Leistungs- und Wirkungserfassung in kommunalen Gebietskörperschaften; In: Budäus, Dietrich; Schauer, Reinbert; Reichard, Christoph (Hg.): Public- und Nonprofit-Management: Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. 4. Forschungskolloquium Hamburg - Linz - Potsdam. Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, 5. - 7. Juni 2002; Linz/Hamburg; S.109-126
- Laskowski, Silke 2006: Aufgaben, öffentliche; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.10-14
- Lattmann, Jens 2004: Probleme, Risiken und Grenzen des Gewährleistungsstaat-Konzeptes; In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hg.): Neue Institutionenökonomik - Public Private Partnership - Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin; Berlin; S.61-73
- Laux, Eberhard 1997: Probleme der Verwaltungsmodernisierung; In: Morlock, Martin; Windisch, Rupert; Miller, Manfred (Hg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung [Schriften des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften Jena. Band 4]; Berlin; S.48-61
- Laux, Eberhard 1998: Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.168-185
- Lechler, Helmut 1997: Die Gliederung des öffentlichen Dienstes; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.501-515
- Lechler, Thomas; Gemünden, Hans Georg 1998: Kausalanalyse der Wirkungsstruktur der Erfolgsfaktoren des Projektmanagements; In: DBW, 4 / 1998; S.435-450
- Lehmann-Grube, Heinrich; Dieckmann, Jochen 1997: Verwaltung der großen Städte; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.217-234
- Lenk, Klaus 1995: Perspektiven der Verwaltungskooperation: Elektronischer Föderalismus und neue Funktionalreform; In: Reineremann, Heinrich (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.331-341
- Lenk, Klaus 1997: Kommunale Politik erschöpft sich nicht im Management der kommunalen Eigenproduktion; In: Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Baden-Baden; S.145-156
- Lenk, Klaus 2000: Zieldimension und Perspektiven der Staatsreform aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht; In: Kißler, Leo; Kersting, Norbert; Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung; Baden-Baden; S.25-38
- Lenk, Klaus 2006: Electronic Government als Chance für den Staat der Zukunft; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.321-332
- Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan-Hendrick 2002a: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung - strategische Steuerung statt operativer Leistungserstellung; In:

- dieselben (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs [Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37, Deutsches Institut für Urbanistik]; Berlin S.241-257
- Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan-Hendrick 2002b: Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen - die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven; In: dieselben (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs [Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37, Deutsches Institut für Urbanistik]; Berlin; S.9-35
- Lieders, Ute 1998: Bremen: Outputorientierte Steuerung und der Aufbau von Controlling; In: Damkowski; Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.120-130
- Liesenfeld, Joachim 2000: Beteiligungsorientierte Verwaltungsmodernisierung in Kommunen kleinerer und größerer Größenordnung; In: Günther, Albert (Hg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven. Festschrift zum 10-jährigen Bestehen des Institutes für Kommunal- und Verwaltungswissenschaften NW; Baden-Baden; S.80-92
- Linhos, Ramon 2006: Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommune und ihrer Beteiligungen [KWI-Arbeitshefte 11, herausgegeben vom Kommunalwissenschaftlichen Institut an der Universität Potsdam]; Potsdam
- Löffler, Elke 1998: Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich: Messkriterien und Implementationsstrategien in Deutschland, Großbritannien und in den USA; Stuttgart u. a.
- Löffler, Elke 2000: Ansätze zur Erfassung und Dokumentation von Leistungen öffentlicher Verwaltungen im internationalen Vergleich; In: Budäus, Dietrich (Hg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Wiesbaden; S.49-58
- Löffler, Elke 2003a: Leadership im öffentlichen Sektor - nicht nur eine Herausforderung für Führungskräfte; In: Koch, Rainer; Conrad, Peter (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung; Wiesbaden; S.239-262
- Löffler, Elke 2003b: Ökonomisierung des Staates - Versuch einer Begriffserklärung; In: Harms, Jens; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.19-26
- Löffler, Elke 2003c: Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht; In: Harms, Jens; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.75-100
- Loheide, Johannes 2000: Wettbewerb statt Privatisierung. Auslandserfahrung für die deutsche Entwicklung; In: Zielinski, Heinz (Hg.): Die Modernisierung der Städte. Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation; Wiesbaden; S.93-128
- Lorenz, Sabine 1998: Einführung neuer Steuerungsmodelle in ostdeutschen Kommunalverwaltungen - zwischen Modernisierungsrhetorik und Reformpraxis; In: Damkowski; Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.184-200

- Lorenz, Sabine; Wollmann, Hellmut 1998: Kommunales Dienstrecht und Personal; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.490-511
- Lorig, Wolfgang H. 2003: Die Neugestaltung der Verwendungssysteme im öffentlichen Sektor. Stand und Perspektiven; In: Koch, Rainer; Conrad, Peter (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung; Wiesbaden; S.93-122
- Loth, Wilfried 2003: Land Saarland; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.353-355
- Löwe, Jürgen 2003: Ökonomisierung der öffentlichen Wirtschaft und die EU-Wettbewerbspolitik; In: Harms, Jens; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.183-200
- Lüder, Klaus 1993: Verwaltungscontrolling; In: Arnim, Hans-Herbert von; derselbe (Hg.): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 60. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1992 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Berlin; S.209-226
- Lüder, Klaus 1997a: Innovationen im öffentlichen Rechnungswesen; In: derselbe (Hg.): Staat und Verwaltung: Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Berlin; S.249-268
- Lüder, Klaus 1997b: Haushalts- und Finanzplanung; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.417-432
- Lüder, Klaus 1998: Innovationen im öffentlichen Rechnungswesen in Deutschland und Europa; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag; Baden-Baden; S.217-226
- Lüder, Klaus 1999a: Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens im internationalen Vergleich; In: Budäus, Dietrich; Gronbach, Peter (Hg.): Umsetzung neuer Rechnungs- und Innovationssysteme in innovativen Verwaltungen. 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Freiburg/Breisgau; S.39-53
- Lüder, Klaus 1999b: Konzeptionelle Grundlagen des neuen kommunalen Rechnungswesens: Speyerer Verfahren [Schriftenreihe des IM BW zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, herausgegeben vom Innenministerium Baden-Württemberg; Heft 6]; 2. Aufl.; Stuttgart
- Lüder, Klaus 2001: Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen. Anforderungen, Konzept, Perspektiven [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 18]; Berlin
- Lüder, Klaus 2003: Vom Ende der Kameralistik [Speyerer Vorträge Heft 74; Vortrag im Sommersemester 2003]; Speyer
- Lüder, Klaus 2006: Ordnungsmäßigkeits-Grundsätze für das Neue Öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.187-203
- Maas, Wolfgang 1997: Der Landkreis als Dienstleistungszentrum - Das Beispiel eines erfolgreichen Modells; In: Morlock, Martin; Windisch, Rupert; Miller, Manfred (Hg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung [Schriften des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften Jena. Band 4]; Berlin; S.133-150

- Maaß, Christian 2002: Die Modernisierung kleiner Kommunalverwaltungen - grundsätzliche Überlegungen; In: Budäus, Dietrich; Schauer, Reinbert; Reichard, Christoph (Hg.): Public- und Non-profit-Management: Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. 4. Forschungskolloquium Hamburg - Linz - Potsdam. Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, 5. - 7. Juni 2002; Linz/Hamburg; S.127-149
- Machura, Stefan 2001: "Was begrenzt, begründet auch": Bedarfswirtschaftlichkeit und Ziele kommunaler Unternehmen; In: Edeling, Thomas; Jann, Werner; Wagner, Dieter; Reichard, Christoph (Hg.): Öffentliche Unternehmen. Entstaatlichung und Privatisierung?; Opladen; S.95-112
- Machura, Stefan 2003a: Ämterpatronage; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.5-6
- Machura, Stefan 2003b: Öffentlicher Dienst; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.448-451
- Machura, Stefan 2006a: Verwaltungswissenschaft; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.373-379
- Machura, Stefan 2006b: Privatisierung; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.277-281
- Mäding, Heinrich 1997: Kommunale Verwaltungsmodernisierung als Reformpolitik. Chancen und Gefahren; In: Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung; Opladen; S.143-148
- Mäding, Heinrich 2001a: Verwaltungsreform, Haushalt und Demokratie; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.313-322
- Mäding, Heinrich 2001b: Haushaltswirtschaft im Spannungsverhältnis zwischen Haushaltskonsolidierung und Reform; In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.359-370
- Mäding, Heinrich 2003: Öffentliche Finanzen; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.424-439
- Mäding, Heinrich 2005: Öffentliche Haushalte zwischen demokratischer Steuerung und administrativer Effizienz; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.341-351
- Mäding, Heinrich 2006: Städte und Regionen im Wettbewerb. Ein Problemaufriss; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.271-283
- Mahnkopf, Rudolf 1996: Erfahrungen aus den Kommunen - Stadt München; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Jenseits der Experimentierklausel. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 6. - 8. Dezember 1995; Stuttgart u. a.; S.107-122
- Massing, Peter 2003: Land Berlin; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.295-303
- Mastronardi, Philippe 2001: Schweizer Muster-Rahmenerlass: New Public Management für das Parlament; In: Hill, Hermann (Hg.): Parlamentarische Steuerungsordnung. Tagung vom 12. und 13. Oktober 2000 [Speyerer Forschungsberichte, Nr. 220; herausgegeben vom Forschungs-

- institut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer]; Speyer; S.1-14
- Mastronardi, Philippe A. 2004: New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung. Staatspolitische, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aspekte der neuen Verwaltungsführung; In: derselbe; Schedler, Kuno (Hg.): New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs; 2. Aufl.; Bern/Stuttgart/Wien; S.47-119
- Mauch, Siegfried 1998: Baden-Württemberg: Personalentwicklung durch Mitarbeitergespräche mit standardisierten Zielvereinbarungen; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; S.51-59
- Mauch, Siegfried 2005: Neue Wege der Personalrekrutierung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.260-270
- Maurer, Indre 2003: Organisations-/Unternehmenskultur; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.1293-1305
- Mayntz, Renate 1997a: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen; Köln
- Mayntz, Renate 1997b: Soziologie der öffentlichen Verwaltung; 4. Aufl.; Heidelberg
- Meiffert, Matthias 2004: Führung in Projekten; In: Gassmann, Oliver (Hg.): Praxiswissen Projektmanagement. Bausteine, Instrumente, Checklisten; München/Wien; S.131-151
- Meiffert, Matthias; Kesting, Mathias 2004: Selbstmanagement im Projekt; In: Gassmann, Oliver (Hg.): Praxiswissen Projektmanagement. Bausteine, Instrumente, Checklisten; München/Wien; S.183-209
- Meinhövel, Harald 2004: Grundlagen der Principle-Agent-Theorie; In: WiSt, 33. Jg., 8 / 2004; S.470-475
- Meixner, Hanns-Eberhard 1998: Bausteine neuer Steuerungsmodelle. Mitarbeiter zu Mitdenken und Mitgestalten gewinnen; 2. Aufl.; Kronach u. a.
- Menne-Haritz, Angelika 1995: Elektronische Schriftlichkeit und Geschäftsordnungen; In: Reiner-mann, Heinrich (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.108-139
- Meyer, Christine 1998: Die Effizienz der Kommunalverwaltung. Eine Analyse der Kommunalverwaltungsreformdebatte aus sozioökonomischer Perspektive; Baden-Baden
- Meyer, Hubert 2001: Mit Recht steuern - Das "Was" und "Wie" im kommunalen Kompetenzgefüge und im Haushaltsrecht; In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen; Baden-Baden; S.65-80
- Mezger, Erika; Schneider, Karsten 2006: Die Grenzen privater Beteiligung an öffentlichen Aufgaben; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.49-59
- Möltgen, Katrin 2001: Politik im Neuen Steuerungsmodell. Eine qualitative Analyse zur Rolle des ehrenamtlichen Managements im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung; Hamburg

- Morath, Frank A.; Altehage, Markus Oliver 1997: New Public Management: Ein neues Paradigma?, In: Morath, Frank A. (Hg.): Integrative Verwaltungsreform: Konzepte - Empirie - Erfahrungsberichte, Nr. 23 (1998), S.27-35
- Morgansky, Bernd 2003: Balanced Scorecard. Auf dem Weg zum Klassiker. Mehr Gewinn und Unternehmenswert durch motivierte Mitarbeiter und zufriedene Kunden; 2. Aufl.; München
- Mosiek, Thomas; Gerhardt, Birgit; Wirtz, Alfred; Berens, Wolfgang 2003: Wirkungsorientiertes Controlling. Wertschöpfungsanalyse in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Bezirksregierung Münster; In: Controlling, 1 / 2003; S.27-35
- Mühlenkamp, Holger 2003: Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors - Die Sicht eines Ökonomen; In: Harms, Jens; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.47-73
- Mülhaupt, Ludwig 1993: Probleme der staatlichen und kommunalen Rechnungslegung und ihre Lösung; In: Brede, Helmut; Buschor, Ernst (Hg.): Das neue öffentliche Rechnungswesen. Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz; Baden-Baden; S.75-105
- Müller, Jutta 2004: Kommunikationstechniken; In: Kaune, Axel (Hg.): Change Management mit Organisationsentwicklung. Veränderungen erfolgreich durchsetzen; Berlin; S.59-87
- Müller, Ulrich 2006a: Betriebswirtschaftslehre, öffentliche; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.33-36
- Müller, Ulrich 2006b: Controlling / Verwaltungscontrolling; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.62-68
- Müller, Ulrich 2006c: Effektivität, Effizienz, Outcome; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.81-84
- Müller-Stewens, Günter; Lechner, Christoph 2003: Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen: der St. Galler General Management Navigator; 2. Aufl.; Stuttgart
- Munding, Max 2004: Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument für die öffentliche Verwaltung; In: Hill, Hermann (Hg.): Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung; Baden-Baden; S.19-26
- Münter, Michael; Sturm, Roland 2006a: Finanzplanung; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.117-119
- Münter, Michael; Sturm, Roland 2006b: Haushalt, öffentlicher; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.170-175
- Naschold, Frieder 2000: Zur Binnenmodernisierung am Beispiel Deutschlands - Hintergründe, Leitbild und Maßnahmen (Redaktion Jörg Bogumil); In: derselbe; Bogumil, Jörg (Hg.): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive; 2. Aufl.; Opladen; S.79-133
- Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 1]; Berlin
- Naschold, Frieder 1995: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen; In: derselbe; Pröhl, Marga (Hg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff. Band 1; Gütersloh; S.363-413

- Naschold, Frieder 1996a: Leistungstiefenpolitik und öffentlicher Sektor; In: derselbe u. a. (Hg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 4]; Berlin; S.17-37
- Naschold, Frieder 1996b: Partizipative Demokratie - Erfahrungen mit der Modernisierung kommunaler Verwaltungen; In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts; Berlin; S.294-307
- Naschold, Frieder 1997a: Strategisches Management und Devolution. Zwei Herausforderungen an Politik und Verwaltung; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Politik auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag; Baden-Baden; S.167-188
- Naschold, Frieder 1997b: Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform; In: Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung; Opladen; S.89-117
- Naschold, Frieder 1998: Strategisches Management; In: derselbe; Oppen, Maria; Wegener, Alexander (Hg.): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive; Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12; Berlin; S.28-42
- Naschold, Frieder; Oppen, Maria; Wegener, Alexander 1998: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive - Einleitung; In: dieselben (Hg.): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive; Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12; Berlin; S.7-11
- Naßmacher, Hiltrud 1998: Mehr Bürgernähe durch neue Beteiligungsmöglichkeiten?; In: Andersen, Uwe (Hg.): Gemeinden im Reformprozess; Schwalbach/Ts.; S.62-75
- Naßmacher, Hiltrud 1999: Zur Entwicklung der kommunalen Aufgaben; In: Ellwein, Thomas; Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven; Opladen; S.329-342
- Naßmacher, Hiltrud 2003: Land Niedersachsen; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.332-338
- Naßmacher, Hiltrud; Naßmacher Karl-Heinz 2007: Kommunalpolitik in Deutschland; 2. Aufl.; Wiesbaden
- Naßmacher, Karl-Heinz 1977: Rückkopplung zwischen Elite und Öffentlichkeit - Zum Demokratiepotential der kommunalen Selbstverwaltung; In: Kevenhörster, Paul (Hg.): Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft; Meisenheim am Glan; S.128-156
- Nideröst, Bruno 2002: Erfolgsbedingungen für Evaluationen; In: LeGes - Gesetzgebung und Evaluation, 13. Jg., 1 / 2002; S.39-55
- Nullmeier, Frank 1998: Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; derselbe; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 1. Aufl.; Opladen; S.314-322
- Nullmeier, Frank 2001: Kennzahlen und Performance Management; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; derselbe; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.383-391
- Nullmeier, Frank 2004: Zwischen Performance und Performanz - Funktionen und Konzepte der Evaluierung in öffentlichen Verwaltungen; In: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann,

- Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.47-60
- Nullmeier, Frank 2005a: Wettbewerb und Konkurrenz; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; derselbe; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.108-120
- Nullmeier, Frank 2005b: Output-Steuerung und Performance Measurement; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; derselbe; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.431-444
- Nümann-Seidewinkel, Ingrid 2000: Zeitwende in Hamburg? Wie wir die Probleme in den Begriff bekommen wollen; In: Töpfer, Armin (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung; Wiesbaden; S.101-110
- Oberender, Peter; Rudolf, Thomas 2004: Public Private Partnership; In: WiSt, 33. Jg., 8 / 2004; S.493-494
- Oberreuter, Heinrich 2003: Land (Freistaat) Bayern; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.287-295
- Oebbecke, Janbernd 2001: Kommunalverfassungsrechtliche Aspekte wirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand; In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Kommunen im Wettbewerb: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Referate der 4. Greifswalder Verwaltungsfachtage im September 2000 an der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald; Baden-Baden; S.13-37
- Oechsler, Walter A. 1996: Leistungsorientiertes Personalmanagement in der Kommunalverwaltung; In: Dumont du Voitel, Roland (Hg.): New Public Management. Internationale Erfahrungen und Beiträge; Heidelberg; S.125-163
- Oechsler, Walter A. 2003: Stand und Entwicklungstendenzen einer Reorganisation des Personalmanagements; In: Koch, Rainer; Conrad, Peter (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung; Wiesbaden; S.199-217
- Oechsler, Walter A. 2008: Anwendung von betriebswirtschaftlichen Verfahren in der öffentlichen Verwaltung - Gefahren, Risiken und Nebenwirkungen am Beispiel der neuen Steuerungsinstrumente Baden-Württemberg; In: Fisch, Rudolf; Müller, Andrea; Beck, Dieter (Hg.): Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven; Wiesbaden; S.53-64
- Oechsler, Walter A.; Vaanholt, Silke 1997: Dienstrechtsreform - klein aber auch nicht fein. Eine Stellungnahme zur Dienstrechtsreform aus personalwirtschaftlicher Sicht; In: DBW, 57. Jg., 4 / 1997; S.529-540
- Oertzen, Hans Joachim von; Hauschild, Christoph 1997: Kontrolle der Verwaltung durch Verwaltungsgerichte; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.675-693
- Oesterle, Michael-Jörg 2003: Führungskräfte; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.790-801
- Oppen, Maria 1998a: Bürgerbeteiligung durch Kooperation; In: Naschold, Frieder; dieselbe; Wegener, Alexander (Hg.): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive; Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12; Berlin; S.68-77
- Oppen, Maria 1998b: Kunden und Nutzerinnen als "Consultants"; In: Naschold, Frieder; dieselbe; Wegener, Alexander (Hg.): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkun-

- gen in internationaler Perspektive; Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12; Berlin; S.42-53
- Oppen, Maria 1998c: Von Qualitätsindikatoren zum Total Quality Management; In: Naschold, Frieder; dieselbe; Wegener, Alexander (Hg.): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive; Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12; Berlin; S.53-68
- Oppen, Maria 1999: Innovationsschwächen im Modernisierungsprozess deutscher Kommunalverwaltungen; In: Prigge, Rolf (Hg.): Steuerung und Mitbestimmung kommunaler Verwaltungsreform. Ergebnisse und Dokumentation der Arbeitstagung des Kooperationsbereichs Universität/Arbeitskammer und des ÖTV-Bezirks Weser-Ems vom 22. Juni 1998; Bremen; S.67-93
- Oppen, Maria; Wegener, Alexander 1997: Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion - Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive; In: Naschold, Frieder; Soskice, David; Hancké, Bob, Jürgen, Ulrich (Hg.): Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation. Das deutsche Produktions- und Politikregime im globalen Wettbewerb; Berlin; S.151-181
- Osborne, David; Gaebler, Ted 1997: Der innovative Staat. Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft [Dt. Übersetzung von Reinventing Government, 1992]; Wiesbaden
- Osner, Andreas 1999: Praktische Konzepte und Erfahrungen mit der Kosten- und Leistungsrechnung am Beispiel der Stadt Detmold; In: Budäus, Dietrich; Gronbach, Peter (Hg.): Umsetzung neuer Rechnungs- und Innovationssysteme in innovativen Verwaltungen. 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Freiburg im Breisgau/Berlin/München; S.99-118
- Osner, Andreas 2001: Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung; Baden-Baden
- Ösze, Daniel 2000: Managementinformationen im New Public Management am Beispiel der Steuerverwaltung des Kantons Bern; Bern/Stuttgart/Wien
- Palm, Hermann 2005a: Verwaltungsreform und Mitbestimmung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.297-302
- Palm, Hermann 2005b: Kosten des öffentlichen Diensts; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.322-326
- Pech, Heiko; Bahn, Jan-Hendrik 2002: 2002: Wie gut ist das Beteiligungsmanagement / -controlling der Großstädte Deutschlands? Studie zum Beteiligungsmanagement / -controlling der 100 größten Städte Deutschlands, veröffentlicht durch Rödl&Partner Public Management Consulting, Nürnberg; online verfügbar unter http://www.roedl.de/inhalt/download_briefepmc_beteiligungsmanagement_studie.pdf; Abruf: 1.6.2005
- Pede, Lars 2000: Wirkungsorientierte Prüfung der öffentlichen Verwaltung; Bern/Stuttgart/Wien
- Pfizer, Theodor; Wehling, Hans-Georg 1991: Die Gemeinden und ihre Aufgaben. Eine Einführung; In: Pfizer, Theodor; Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg; 2. Aufl.; Stuttgart; S.17-30
- Picot, Arnold 1996: Leistungskette; In: Naschold, Frieder u. a. (Hg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 4]; Berlin; S.39-44

- Pillmeier, Peter; Fohler-Norek, Christine 2000: Assessment Center in der öffentlichen Verwaltung; In: Friedrichsmeier, Helmut (Hg.): New Public Management. Entwicklungen, Standortbestimmungen, kritische Betrachtungen; Wien; S.66-74
- Pinkwart, Andreas 2000: New Public Management in Deutschland - aktueller Entwicklungsstand und zukünftige Herausforderungen; In: Günther, Albert (Hg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven. Festschrift zum 10-jährigen Bestehen des Institutes für Kommunal- und Verwaltungswissenschaften NW; Baden-Baden; S.43-58
- Plamper, Harald 1998: Interkommunale Leistungsvergleiche; In: Damkowski; Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.200-204
- Plate, Klaus 1996: Erfahrungen aus den Kommunen - Stadt Heidelberg; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Jenseits der Experimentierklausel. Tragung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 6. - 8. Dezember 1995; Stuttgart u. a.; S.99-106
- Platz, Jochen 2004: Planung, Steuerung und Kontrolle von Projekten; In: Gassmann, Oliver (Hg.): Praxiswissen Projektmanagement. Bausteine, Instrumente, Checklisten; München/Wien; S.57-107
- Pokorny, Reiner 2004: Beitrag der Kommunalstatistik in der Erstellung von Führungsinformationen im Controllingsystem der Stadtverwaltung; In: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.80-93
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2000: Public Management Reform. A Comparative Analysis; 1st ed.; Oxford
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2003: Evaluation public management reforms: An international perspective; In: Wollmann, Hellmut (Hg.): Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective; Northampton/MA; S.12-35
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis; 2nd ed.; Oxford
- Pook, Manfred; Tebbe, Günter 2002: Berichtswesen und Controlling; München
- Prätorius, Rainer 1997: Dezentralisierung durch Kontrakt; In: Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Baden-Baden; S.157-164
- Prätorius, Rainer 2006: Bürokratie; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.58-62
- Prigge, Rolf 1999: Modernisierung und Mitbestimmung kommunaler Regelungsstrukturen; In: Prigge, Rolf (Hg.): Steuerung und Mitbestimmung kommunaler Verwaltungsreform. Ergebnisse und Dokumentation der Arbeitstagung des Kooperationsbereichs Universität/Arbeitskammer und des ÖTV-Bezirks Weser-Ems vom 22. Juni 1998; Bremen; S.67-93
- Proeller, Isabella 2002: Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung. Interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik; Bern/Stuttgart/Wien
- Proeller, Isabella; Schedler, Kuno 2005: Verwaltung im Gewährleistungsstaat; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.94-101

- Pröhl, Marga (Hg.) 1998: Die lernende Organisation - Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung; Gütersloh
- Pröhl, Marga 2002: "Good Governance". Gemeinsame Verantwortung für Demokratie und Lebensqualität; In: dieselbe (Hg.): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen; Gütersloh; S.7-12
- Pröhl, Marga; Plamper, Harald 2000: Von der Misstrauens- zur Vertrauenskultur: Erfolgsbedingungen des Neuen Steuerungsmodells; In: Töpfer, Armin (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung; Wiesbaden; S.113-124
- Pröhl, Marga; Sommer, Margit 1998: Das International Network for Better Local Government der Bertelsmann-Stiftung und seine Bedeutung für die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.466-476
- Pünder, Hermann 2006a: Kommunales Haushaltsrecht in der Reform - von der Kameralistik zur Doppik; In: Henneke, Hans-Günter; derselbe; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.70-96
- Pünder, Hermann 2006b: Kommunales Haushaltsrecht - System und Bewertung; In: Henneke, Hans-Günter; derselbe; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.527-553
- Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian 2006: Kommunales Finanzrecht in der Verfassungsordnung von Bund und Ländern; In: Henneke, Hans-Günter; derselbe; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.1-24
- Püttner, Günter 1997: Netzwerk der Verwaltungskontrolle; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.663-674
- Püttner, Günter 1998a: Kommunale Betriebe und Mixed Economy; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.541-551
- Püttner, Günter 1998b: Zur Leistungsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt als spezifische Organisationsform öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; In: Budäus, Dietrich [im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft] (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Baden-Baden; S.223-234
- Püttner, Günter 2000: Zum veränderten Stellenwert öffentlicher Betriebe; In: Günther, Albert (Hg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven. Festschrift zum 10-jährigen Bestehen des Institutes für Kommunal- und Verwaltungswissenschaften NW; Baden-Baden; S.206-215
- Püttner, Günter 2001: Die Wahl der Rechtsform - Vom Eigenbetrieb zur Eigengesellschaft; In: Walerath, Maximilian (Hg.): Kommunen im Wettbewerb: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Referate der 4. Greifswalder Verwaltungsfachtage im September 2000 an der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald; Baden-Baden; S.55-66
- Püttner, Günter 2003: Ökonomisierung aus Sicht der Juristen - inwieweit begünstigt oder behindert das Recht die Ökonomisierung des Staates?; In: Harms, Jens; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.163-171
- Raffetseder, Georg 2001: Erfolgs- und Misserfolgskriterien der Verwaltungsmodernisierung: zur Steuerung von Reformprozessen; Frankfurt am Main u. a.

- Regnet, Erika 2003: Kommunikation im Betrieb; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.996-1005
- Reichard, Christoph 1987: Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung; 2. Aufl.; Berlin/New York
- Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 3]; 5. Aufl.; Berlin
- Reichard, Christoph 1996: Institutionelle Wahlmöglichkeiten; In: Naschold, Frieder u. a. (Hg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 4]; Berlin; S.101-108
- Reichard, Christoph 1997a: Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle; In: Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Baden-Baden; S.139-144
- Reichard, Christoph 1997b: Neue Ansätze der Führung und Leitung; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.641-660
- Reichard, Christoph 1998a: Aus- und Fortbildung in der Kommunalverwaltung; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.512-529
- Reichard, Christoph 1998b: Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung; In: Budäus, Dietrich [im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft] (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Baden-Baden; S.121-153
- Reichard, Christoph 2001a: Personalmanagement; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.180-186
- Reichard, Christoph 2001b: Gemeinden als Marktteilnehmer - Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern; In: derselbe (Hg.): Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen; Berlin; S.61-79
- Reichard, Christoph 2001c: Strategisches Management in der Kernverwaltung; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.80-91
- Reichard, Christoph 2001d: Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive; In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen; Baden-Baden; S.13-35
- Reichard, Christoph 2001e: Kein Rückfall ins "alte Steuerungsmodell"; In: der städtetag, 3 / 2001; S.20-22
- Reichard, Christoph 2002a: Governance öffentlicher Dienstleistungen; In: Budäus, Dietrich; Schauer, Reinbert; derselbe (Hg.): Public- und Nonprofit-Management: Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. 4. Forschungskolloquium Hamburg - Linz - Potsdam. Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, 5. - 7. Juni 2002; Linz/Hamburg; S.25-42
- Reichard, Christoph 2002b: Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.585-603

- Reichard, Christoph 2002c: Verwaltung als öffentliches Management; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.255-277
- Reichard, Christoph 2003a: "New Public Management" als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung; In: Harms, Jens; derselbe (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends [Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 50]; Baden-Baden; S.119-143
- Reichard, Christoph 2003b: Ansätze zur Steuerung des individuellen Leistungsverhaltens im öffentlichen Dienst: Stand und Perspektiven; In: Koch, Rainer; Conrad, Peter (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung; Wiesbaden; S.219-237
- Reichard, Christoph 2003c: Local Public Management Reforms in Germany; In: Public Administration, Vol. 81, 2 / 2003; S.345-363
- Reichard, Christoph 2004a: Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 24]; Berlin; S.87-99
- Reichard, Christoph 2004b: Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen - eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihrer Wirksamkeit; In: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.341-356
- Reichard, Christoph 2006: Public Management; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.283-286
- Reichard, Christoph; Röber, Manfred 2001: Konzepte und Kritik des New Public Management; In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.371-398
- Reichmann, Thomas; Haiber, Thomas 1994: Kommunales Ziel- und Ressourcen-Controlling; In: Controlling, 4 / 1994; S.184-195
- Reichmann, Thomas; Langemeyer, Gerhard 2002: Controlling in der Kommunalverwaltung. Mehr Transparenz und Effizienz in Zeiten knapper Kassen; In: Controlling, 4/5 / 2002; S.265-273
- Reichwein, Alfred 1997: Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess - Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess. Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; Stuttgart u. a.; S.83-109
- Reinermann, Heinrich 1993: Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung? - Was Max Weber heute empfehlen dürfte - [Speyerer Arbeitshefte Nr. 97]; Speyer
- Reinermann, Heinrich 1994: Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen [Speyerer Forschungsberichte, Nr. 139; herausgegeben vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer]; Speyer
- Reinermann, Heinrich 1995: Anforderungen an die Informationstechnik: Gestaltung aus Sicht der Neuen Verwaltungskonzepte; In: derselbe (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.382-403
- Reinermann, Heinrich 2000: Leitbild und theoretische Grundlagen der neuen Verwaltungskonzepte. Eine Expertise; Speyer

- Reinermann, Heinrich 2002: Verwaltung in der Informationsgesellschaft; In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltungen an der Wende zum 21. Jahrhundert; Baden-Baden; S.163-205
- Reinermann, Heinrich; Lucke, Jörn von 2002: Electronic government in Deutschland. Ziele - Stand - Barrieren - Beispiele - Umsetzung [Speyerer Forschungsberichte, Nr. 226; herausgegeben vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer]; 2. Aufl.; Speyer
- Reiners, Markus 2003: Wandlungsfähigkeit des Staates. Anspruch und Wirklichkeit im politisch-administrativen System; In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51 / 2003; S.23-29
- Reiser, Marion 2006: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten; Wiesbaden
- Reissert, Bernd 2001: Auf dem Weg zu einem neuen Steuerungsmodell in der Arbeitsmarktpolitik; In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.117-131
- Renner, Alexander 2000: "Bottom-up" - Die Modernisierung der finnischen Kommunen; In: Zielinski, Heinz (Hg.): Die Modernisierung der Städte. Verwaltung und Politik zwischen Ökonomisierung und Innovation; Wiesbaden; S.129-149
- Reuter, Frank 2003: Land Brandenburg; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.304-309
- Řezníček, Leonhard 1996: Lean Management für die öffentliche Verwaltung?: Eine Analyse anhand der aktuellen Berliner Verwaltungsreform; Berlin
- Richardson, Mike 1996: Strategische Planung in Kommunalbehörden: Wie ein Mann aus der Praxis sie sieht; In: Dumont du Voitel, Roland (Hg.): New Public Management. Internationale Erfahrungen und Beiträge; Heidelberg; S.85-101
- Richter, Peter; Edeling, Thomas; Reichard, Christoph 2006: Kommunale Betriebe in größeren Städten. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte über 50.000 Einwohner; In: Kilian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Eine empirische Studie zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung; Berlin; S.55-84
- Richter, Peter; Kilian, Werner; Trapp Jan Hendrik 2006: Verselbständigung kommunaler Aufgabenerbringung und die Folgen; In: Kilian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Eine empirische Studie zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung; Berlin; S.111-130
- Richter, Reinhard 1997: Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess. Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; Stuttgart u. a.; S.41-56
- Richter, Walter 1998: Controlling und Berichtswesen; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 1. Aufl.; Opladen; S.347-356
- Richter, Walter 2001: Schnittstellen-Management von Kommunalpolitik und -verwaltung; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.58-67

- Richter, Walter; Dreyer, Matthias 1998: Vom operativen zum strategischen Controlling; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Die moderne Verwaltungsgestaltung durch Information; Stuttgart; S.159-175
- Ridder, Hans-Gerd 2001: Materielle und immaterielle Leistungsanreize; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.213-222
- Ridder, Hans-Gerd; Hoon, Christina 2003: Strategieprozess im Personalmanagement öffentlicher Dienste; In: Koch, Rainer; Conrad, Peter (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung; Wiesbaden; S.37-59
- Rieger, Reinhard 2005: Dienstrechtsreform; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.235-242
- Rienaß, Udo 1997: Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess in Berlin; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess. Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; Stuttgart u. a.; S.205-220
- Rienaß, Udo 1998: Berlin: Mit externen Beratern auf dem Weg zur Veränderung - Erfahrungen mit dem Einsatz von Beratungsunternehmen; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; S.103-110
- Ritz, Adrian 2003: Evaluation von New Public Management - Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung; Bern/Stuttgart/Wien
- Ritz, Adrian 2005: Was bewirken Verwaltungsreformen? Evaluationsmodelle und Ergebnisse aus der schweizerischen Bundesverwaltung; In: Zeitschrift der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW), 46. Jg., 1-2 / 2005; S.68-87
- Röber, Manfred 2005a: Aufgabenkritik und Gewährleistungsstaat; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.84-94
- Röber, Manfred 2005b: Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.473-481
- Röber, Manfred 2006: Verwaltungsausbildung und Dienstrechtsreform im Kontext einer sich wandelnden Verwaltung; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.235-249
- Rosemann, Bernhard; Gleser, Christian 1999: Partizipatives Change Management. Eine Methode zur Mitarbeiterbeteiligung bei Veränderungsprozessen in Unternehmen; In: Zeitschrift für Organisation, 3/1999; S.135-139
- Rossen-Stadtfeld, Helge 2006: Leistungsverwaltung; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.216-219
- Roth, Reinhold 2003: Land (Freie Hansestadt) Bremen; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.309-314

- Roth, Roland 2001: Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts; In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.133-152
- Rothe, Klaus-Michael 2001: Staat und Gemeinden als Konkurrenten der Privatwirtschaft? Aus der Sicht der Privatwirtschaft; In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Kommunen im Wettbewerb: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Referate der 4. Greifswalder Verwaltungsfachtag im September 2000 an der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald; Baden-Baden; S.43-50
- Rudzio, Wolfgang 2006: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland; 7. Aufl.; Wiesbaden
- Rump, Jutta 2003: Mitarbeiterinformation; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.1231-1240
- Sack, Detlef 2005: Indienstnahme der Kooperation für den Wettbewerb?; In: Oppen, Maria; derselbe; Wegener, Alexander (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 22]; Berlin; S.99-119
- Sack, Detlef; Schneider, Karsten 2005: Wirkungen materieller Teilprivatisierungen und betriebliche Handlungsmöglichkeiten; In: Oppen, Maria; derselbe; Wegener, Alexander (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 22]; Berlin; S.179-191
- Saldern, Adelheid von 1998: Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.23-36
- Sandberg, Berit 2001: Kommunales Benchmarking als strategisches Managementinstrument; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.163-173
- Sander, Ludger; Langer, Christian 2004: New Public Management. Der Übergang zur outputorientierten Verwaltung; In: WiSt, 33.Jg., 2 / 2004; S.88-94
- Sandfort, Wolfgang 2001: Wege zur Förderung der Strategieorientierung der Politik; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.52-57
- Satlberger, Walter 2000: Der Staat von heute braucht Manager; In: Friedrichsmeier, Helmut (Hg.): New Public Management. Entwicklungen, Standortbestimmungen, kritische Betrachtungen; Wien; S.19-20
- Schäfer, Frank 2005: Change Management für den öffentlichen Dienst; Hamburg
- Schaub, Gerold 1997: Erfahrungen des Modernisierungsprozesses aus gewerkschaftlicher Sicht; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess. Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; Stuttgart u. a.; S.83-109
- Schauer, Reinbert 2000: Output-orientierte Steuerung öffentlicher Verwaltungen - Ansätze und Erfahrungen in Österreich; In: Budäus, Dietrich (Hg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Wiesbaden; S.59-70

- Schauer, Reinbert 2002: Neuere Entwicklungen auf dem Gebiet des Nonprofit-Management - Entwicklungstendenzen auf dem Nonprofit-Sektor; In: Budäus, Dietrich; derselbe; Reichard, Christoph (Hg.): Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. 4. Forschungskolloquium Hamburg - Linz - Potsdam. Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, 5. - 7. Juni 2002; Linz/Hamburg; S.43-49
- Schedler, Kuno 1993: Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung; Bern/Stuttgart/Wien
- Schedler, Kuno 1996: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallsbeispiel Schweiz; 2. Aufl.; Bern/Stuttgart/Wien
- Schedler, Kuno 2004a: Die betriebswirtschaftliche Sicht des NPM und seiner staatsrechtlichen Elemente; In: Mastronardi, Philippe A.; derselbe (Hg.): New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs; 2. Aufl.; Bern/Stuttgart/Wien; S.121-156
- Schedler, Kuno 2004b: Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht; In: Mastronardi, Philippe A.; derselbe (Hg.): New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs; 2. Aufl.; Bern/Stuttgart/Wien; S.1-46
- Schedler, Kuno 2005: Verwaltungscontrolling; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.413-422
- Schedler, Kuno 2006: Wie entwickelte sich die internationale Debatte um das New Public Management?; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.95-108
- Schedler, Kuno; Felix, Jürg 2000: Veränderung dank neuer Legitimation. Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung [erschieden in Belz, Christian; Bieger, Thomas (Hg.): Dienstleistungskompetenz und innovative Geschäftsmodelle; St. Gallen; S.124-142] online verfügbar unter www.alexandria.unisg.ch/EXPORT/DL/13261.pdf; Abruf: 13.2.2008
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella 2002: New public management; 2. Aufl.; Bern/Stuttgart/Wien
- Scheer, August-Wilhelm 1995: Der Organisator: Wanderer im Land der unbegrenzten digitalen Möglichkeiten?; In: Reiner mann, Heinrich (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.317-330
- Scheer, August-Wilhelm; Kruppke, Helmut; Heib, Ralf 2003: E-Government. Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung; Berlin/Heidelberg/New York
- Schiller, Theo 1997: Verwaltungsmodernisierung und direkte Demokratie: Vorüberlegungen; In: Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie; Baden-Baden; S.113-122
- Schirmer, Frank 2003: Mobilisierung von Koalitionen für den Wandel in Organisationen. Ergebnisse eines Fallstudienvergleichs; In: DBW, 1/2003; S.23-42
- Schliesky, Utz 2006: Einnahmezielsetzung durch wirtschaftliche Betätigung; In: Henneke, Hans-Günter; Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.418-432

- Schmahl, Stefanie 2001: Organisationsformen wirtschaftlicher Betätigung brandenburgischer Kommunen - Ein Überblick; In: Reichard, Christoph (Hg.): Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen; Berlin; S.91-99
- Schmidt, Manfred G. 1999: Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben; In: Ellwein, Thomas; Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven; Opladen; S.385-394
- Schmidt-Aßmann, Eberhard 1997: Gesetzes- und Rechtsbindung der Verwaltung; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.359-376
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1998: Autonomie und Regelungen von oben; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.323-337
- Schmiing, Karl Ludwig 1998: Schleswig-Holstein: Organisation des Reformprozesses; In: Damski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.78-87
- Schmithals, Elisabeth 1997: Leistungsfähigkeit durch interkommunalen Wettbewerb; In: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hg.): Kommunales Management im Wandel [Wissenschaft für die Praxis. Analysen, Band 11]; Stuttgart; S.147-157
- Schmithals-Ferrari, Elisabeth 2000: Methodik und Vorgehensweise in der Arbeit mit Kennzahlen und interkommunalen Vergleichen; In: Budäus, Dietrich (Hg.): Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen. 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Wiesbaden; S.151-179
- Schmitz, Hans Georg 2001: Die Diskussion über ein neues Rechnungswesen für die deutschen Kommunen; In: Andel, Norbert (Hg.): Probleme der Kommunalfinanzen; Berlin; S.125-169
- Schmöller, Willi 1999: Messbare Gestaltung des politischen Wirkungsfeldes; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Die moderne Verwaltungsgestaltung durch Information; Stuttgart; S.61-68
- Schmöller, Willi 2000: Unternehmen Stadt Passau. Politikentwicklung im Rahmen der Verwaltungsreform; In: Töpfer, Armin (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung; Wiesbaden; S.125-135
- Schneider, Ernst 2001: Erfahrungen der Verselbständigung kommunaler Betriebe und ihrer Steuerung aus Sicht des Finanzwesens der Stadtverwaltung Solingen; In: Reichard, Christoph (Hg.): Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen; Berlin; S.119-125
- Schneider, Ursula 2003: Coaching; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.651-660
- Schöneich, Michael 1997: Verwaltungsmodernisierung in Großstädten; In: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hg.): Kommunales Management im Wandel [Wissenschaft für die Praxis. Analysen, Band 11]; Stuttgart; S.161-178
- Schreyögg, Georg 2003: Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung - mit Fallstudien; 4. Aufl.; Wiesbaden
- Schreyögg, Georg; Eberl, Peter 1998: Organisationales Lernen: Viele Fragen, noch zu wenig neue Antworten; In: DBW, 4 / 1998; S.516-536

- Schridde, Henning 1997: Verfahrensinnovation kommunaler Demokratie. Bausteine für eine Modernisierung der Kommunalpolitik; In: Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung; Opladen; S.171-191
- Schridde, Henning 2004: Die wandelfähige Verwaltung - Ansätze, Konzepte und Widersprüche. Diskussionspapiere und Materialien Nr. 19, herausgegeben vom Institut für Politische Wissenschaft, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy an der Universität Hannover, Hannover [online verfügbar unter <http://aspp.jhpc.de/layout/set/print/content/download/504/1802/file/Du%20M%20Nr%2019%20Schridde%20Die%20wandelf%C3%A4hige%20Verwaltung.pdf>]; Abruf: 7.11.2007
- Schridde, Henning 2005: Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.216-225
- Schrijvers, Alfons P.M. 1999: New Public Management - Konzeption, Elemente und praktische Erfahrungen; In: Budäus, Dietrich; Gronbach, Peter (Hg.): Umsetzung neuer Rechnungs- und Innovationssysteme in innovativen Verwaltungen. 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Freiburg im Breisgau/Berlin/München; S.243-253
- Schröter, Eckhard 2001: Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile; In: derselbe (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.415-445
- Schulte, Gerd 1998: Kommunaleseteiligungscontrolling; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.212-223
- Schuppert, Gunnar Folke 1997: Verwaltung zwischen staatlichem und privatem Sektor; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.269-284
- Schuppert, Gunnar Folke 1998: Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; In: Budäus, Dietrich [im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft] (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung; Baden-Baden; S.19-59
- Schuppert, Gunnar Folke 2001a: Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.34-43
- Schuppert, Gunnar Folke 2001b: Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat; In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven; Opladen; S.399-414
- Schuppert, Gunnar Folke 2006: Gewährleistungsverwaltung; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.150-152
- Schuster, Ferdinand 2004: Nicht wie Feuer und Wasser: Leistungsvergleiche und Öffentlichkeit - ein Zwischenruf; In: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.357-360
- Schwaninger, Markus; Kaiser, Christian 2007: Erfolgsfaktoren im organisatorischen Wandel; In: zfbf, 3 / 2007; S.150-172
- Schwanke, Katja; Ebinger, Falk 2006: Politisierung der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 - Wandel trotz Kontinuität; In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): Politik

- und Verwaltung. PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37 / 2006; Wiesbaden; S.228-249
- Schwarting, Gunnar 1997: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Teil 1: Dezentralisierte Verantwortung und Finanzsteuerung durch Budgetierung [Finanzwesen der Gemeinden. Band 1]; Berlin
- Schwarting, Gunnar 1999a: Anforderungen an die Budgetierung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (NSM); In: Budäus, Dietrich; Gronbach, Peter (Hg.): Umsetzung neuer Rechnungs- und Innovationssysteme in innovativen Verwaltungen. 1. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management; Freiburg/Breisgau; S.119-138
- Schwarting, Gunnar 1999b: Die Veränderung von Handlungsspielräumen durch kommunales Kontraktmanagement; In: Ziekow, Jan (Hg.): Handlungsspielräume der Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum vom 30. September bis 2. Oktober 1998 an der deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 132]; Berlin; S.131-138
- Schwarting, Gunnar 2003: Von der Experimentierklausel zur Standardöffnung - ein neuer Weg der Vorbereitung von Rechtsvorschriften?; Vortrag anlässlich des 10. deutsch-französischen Verwaltungskolloquiums am 16./17.6.2003 an der Ecole Nationale d'Administration Strasbourg; online verfügbar unter www.hfv-speyer.de/lba/schwarting/aufsatz8.pdf; Abruf: 23.4.2008
- Schwarting, Gunnar 2004: Beteiligungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung - Einige wenig beachtete Aspekte; In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (BFuP), 4 / 2004, S.342-358; online verfügbar unter <http://www.hfv-speyer.de/lba/schwarting/aufsatz9.pdf>; Abruf: 9.6.2008
- Schwarting, Gunnar 2006: Gegenstand und Gliederung der Veranschlagung; In: Henneke, Hans-Günter; Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.553-573
- Schwintowski, Hans-Peter 2001: Corporate Governance im kommunalen Unternehmen. Formen des Beteiligungscontrollings; In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Kommunen im Wettbewerb: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Referate der 4. Greifswalder Verwaltungsfachtag im September 2000 an der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald; Baden-Baden; S.131-146
- Seibel, Wolfgang 1997: Verwaltungsreformen; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.87-106
- Sell, Friedrich L. 2006: Kameralistik; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.190-193
- Sensburg, Patrick Ernst 2004: Der kommunale Verwaltungskontrakt. Rechtliche Einordnung kommunaler Zielvereinbarungen; Baden-Baden;
- Siedentopf, Heinrich 2003: Stand und Entwicklungsperspektiven einer Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen; In: Koch, Rainer; Conrad, Peter (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung; Wiesbaden; S.79-91
- Siems, Corinna 2005: Public Target Costing. Zielkostenmanagement als Controllinginstrument für die öffentliche Verwaltung; Frankfurt am Main
- Simon, Nikolaus 1998: Zur Reform des öffentlichen Dienstes aus Sicht der Gewerkschaft ÖTV; In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.42-50

- Sommermann, Karl-Peter 1997: Verfahren der Verwaltungsentscheidung; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.459-476
- Speier, Frank 2002: Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in die Kommunalverwaltung. Eine empirische Untersuchung der Auswirkungen auf die Beschäftigten und personeller Erfolgsfaktoren; Berlin
- Speier, Frank; Fiederer, Hans-Jürgen; Klee, Günther 2000: Nachhaltige Entwicklung und kommunale Verwaltungsmodernisierung: Entlastungspotenziale und Durchsetzungschancen eines integrativen Ansatzes. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg; Tübingen
- Speier-Werner, Petra 2006: Public Change Management. Erfolgreiche Implementierung neuer Steuerungsinstrumente im öffentlichen Sektor; Wiesbaden
- Sperling, Hans 1999: Verwaltungsmodernisierung und Partizipation [Trendreport Partizipation und Organisation III]; Marburg
- Spitzer, Malte 1998: Produkte als Informationsträger; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 1. Aufl.; Opladen; S.332-339
- Spitzer, Malte 2001: Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.144-152
- Sprung-Scheffler, Annette 1997: Probleme des New Public Management aus Sicht des öffentlichen Dienstes; In: Morlock, Martin; Windisch, Rupert; Miller, Manfred (Hg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung [Schriften des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften Jena. Band 4]; Berlin; S.151-163
- Srocke, Isabell 2002: Konsequenzen der Internationalisierung für das öffentliche Rechnungswesen; In: Budäus, Dietrich; Schauer, Reinbert; Reichard, Christoph (Hg.): Public- und Nonprofit-Management: Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. 4. Forschungskolloquium Hamburg - Linz - Potsdam. Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, 5. - 7. Juni 2002; Linz/Hamburg; S.73-108
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2008: Personal im öffentlichen Dienst - Beschäftigte im öffentlichen Dienst; online verfügbar unter http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb26_jahrtab60.asp; Abruf: 8.9.2008
- Statistisches Bundesamt 2008a: Beschäftigte im öffentlichen Dienst; Onlineabfrage am 8.9.2008 unter https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/dWerteabruf_Page.jsessionid=5E69FC381A257C97F799A987AF6D7341.tc21
- Statistisches Bundesamt 2008b: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts: Ausgaben; Onlineabfrage am 8.9.2008 unter https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/dWerteabruf_Page.jsessionid=5E69FC381A257C97F799A987AF6D7341.tc21
- Statistisches Bundesamt 2008c: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts: Einnahmen; Onlineabfrage am 8.9.2008 unter https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/dWerteabruf_Page.jsessionid=5E69FC381A257C97F799A987AF6D7341.tc21

- Steffen, Karl-Heinz 2001: Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform in kleineren Gemeinden - Exemplarische Ansätze im kommunalen Sektor des Landes Schleswig-Holstein [Arbeitshefte des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, Nr. 15]; Kiel
- Stein, Friedrich A. 2001: Strategische Personalsteuerung durch Zielvereinbarungen; In: Eichhorn, Peter; Wiechers, Matthias (Hg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen; Baden-Baden; S.153-162
- Steinle, Claus; Ahlers, Friedel 2003: Menschenbilder; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.1142-1151
- Steria Mummert Consulting AG (SMC) 2006: Einführung des doppelten Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Befragung aller Kommunen Nordrhein-Westfalens - Auswertung der Ergebnisse; o. O.; online verfügbar unter www.neues-kommunales-finanzenmanagement.de/dokumente/NKF-Auswertung.pdf; Abruf: 25.7.2007
- Sternatz, Renate 2005: Wettbewerb kann Chance sein: Thesen zur Leistungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen; In: Oppen, Maria; Sack, Detlef; Wegener, Alexander (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 22]; Berlin; S.193-201
- Sternberg, Manfred 2002: Strukturwandel der kommunalen Daseinsvorsorge; In: Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan-Hendrick (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs [Difü-Beiträge zur Stadtforschung 37, Deutsches Institut für Urbanistik]; Berlin; S.207-219
- Stöbe, Sybille 1998: Outputsteuerung des Verwaltungshandelns; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 1. Aufl.; Opladen; S.323-331
- Stöbe-Blossey, Sybille 2005: Mitarbeiterbeteiligung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.280-290
- Stockmann, Reinhard 2006: Konkurrierende und komplementäre Ansätze zur Evaluation; In: derselbe (Hg.): Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung; Münster u. a.; S.71-107
- Störmann, Wiebke 1997: Reformbedarf im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen; In: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hg.): Kommunales Management im Wandel [Wissenschaft für die Praxis. Analysen, Band 11]; Stuttgart; S.39-55
- Strätker, Georg 2001: Experimentierklauseln im Kommunalrecht; In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen; Baden-Baden; S.95-110
- Strehl, Franz 1995: Die Steuerung der fragmentierten Verwaltung: Controlling, interne Märkte und öffentliches Rechnungswesen; In: Reinerich, Heinrich (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen; Heidelberg; S.359-379
- Strünck, Christoph 1997: Kontraktmanagement und kommunale Demokratie. Schnittstellenprobleme als demokratietheoretische Dimension der Verwaltungsmodernisierung; In: Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcennobilisierung; Opladen; S.153-170

- Strünck, Christoph; Heinze, Rolf G. 2005: Public Private Partnership; In: Blanke, Bernhard; Bandermer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.120-128
- Stucke, Niclas; Schöneich, Michael 1998: Organisation der Stadtverwaltung und deren Reform/Modernisierung; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.411-429
- Talkenberg, Dietmar 2000: Steuerung der wirtschaftlichen Unternehmen in der Landeshauptstadt Saarbrücken; In: Töpfer, Armin (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung; Wiesbaden; S.339-349
- Tebbe, Günter 2004: Arbeiten mit Kennzahlen: Anwendungserfahrungen aus den Projekten kik und Kompass der Bertelsmann Stiftung; In: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.138-147
- Thieme, Werner 1997: Aufgaben und Aufgabenverteilung; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.303-324
- Thoenig, Jean-Claude 2003: Learning from evaluation practice: The cases of public sector reforms; In: Wollmann, Hellmut (Hg.): Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective; Northampton/MA; S.209-230
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian 2000: Die Umsetzung von New Public Management-Projekten in der Schweiz aus der Sicht Personal - Organisation - Innovation. Ergebnisse aus einer empirischen Studie; [Arbeitsbericht Nr. 46 des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern]; Bern
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian 2004: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor; 2. Aufl.; Wiesbaden
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian 2006: Personalmanagement; In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.248-255
- Thränhardt, Dietrich 1998: Die Kommunen und die Europäische Union; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.361-377
- Thränhardt, Dietrich 2003: Gesetzgebung; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.218-222
- Tondorf, Karin 1995: Leistungszulagen als Reforminstrument? Neue Lohnpolitik zwischen Sparzwang und Modernisierung [Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 7]; Berlin
- Tondorf, Karin; Bahn Müller, Reinhard; Klages, Helmut 2002: Steuerung durch Zielvereinbarungen. Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 17]; Berlin
- Töpfer, Armin 2000a: Gestaltung des Wandels - Erfolgskonzepte zur Steuerung: Fünf Thesen; In: derselbe (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung; Wiesbaden; S.41-61
- Töpfer, Armin 2000b: Steuerung der Verwaltung durch die Balanced Scorecard; In: derselbe (Hg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung; Wiesbaden; S.159-174

- Trapp, Jan Hendrik 2006: Ausgliederung und Privatisierung in den dreißig größten deutschen Städten; In: Kilian, Werner; Richter, Peter; derselbe (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Eine empirische Studie zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung; Berlin; S.85-109
- Twenhöven, Jörg 1999: Zum Verhältnis von Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene; In: Erichsen, Hans-Uwe (Hg.): Kommunale Verwaltung im Wandel. Symposium aus Anlass des 60jährigen Bestehens des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Westfälischen-Universität zu Münster [Kommunalwissenschaftliche Forschung und kommunale Praxis. Band 7]; Köln; Köln u. a.; S.93-100
- Vahs, Dietmar 2003: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis; 4. Aufl.; Stuttgart
- Vahs, Dietmar; Leiser, Wolf 2004: Change Management in schwierigen Zeiten. Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlungen für die Gestaltung von Veränderungsprozessen; Wiesbaden
- Vattes, Hans-Jürgen 1998: Dortmund 1999 - Stadt im Wandel; In: Damkowski; Wulf; Precht, Claus (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis; Stuttgart/Berlin/Köln; S.131-135
- Vesper, Dieter 2002: Kommunale Handlungsspielräume in alloktionstheoretischer und finanzwirtschaftlicher Perspektive; In: Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan-Hendrick (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs [Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37, Deutsches Institut für Urbanistik]; Berlin; S.151-174
- Vogelpoth, Norbert 2003: Die Bedeutung der Rechnungslegung für die Ökonomisierung des Staates; In: Harms, Jens; Reichard, Christoph (Hg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends; Baden-Baden; S.275-293
- Vöhringer, Bernd 2004: Computerunterstützte Führung in Kommunalverwaltung und -politik: Steuerung mit New Public Management und Informationstechnologie; Wiesbaden
- Voit, Eugen 2004: Projektorganisation; In: Gassmann, Oliver (Hg.): Praxiswissen Projektmanagement. Bausteine, Instrumente, Checklisten; München/Wien; S.33-55
- Wagener, Frido; Blümel, Willi 1997: Staatsaufbau und Verwaltungsterritorien; In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland; 2. Aufl.; Baden-Baden; S.109-122
- Wagner, Dieter 2003: Cafeteria-Systeme; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.631-639
- Wagner, Dieter 2006: Personalmanagement in Öffentlichen Organisationen; In: Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 26]; Berlin; S.221-233
- Wahl, Rainer 2005: Ämterpatronage - ein Krebsübel der Demokratie?; In: Arnim, Hans Herbert von (Hg.): Die deutsche Krankheit: Organisierte Unverantwortlichkeit? Beiträge auf der 7. Speyerer Demokratietagung vom 28. bis 29. Oktober an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Berlin; S.107-136
- Waldhoff, Christian 2006a: Entwicklung der kommunalen Finanz- und Haushaltswirtschaft in historischer Perspektive; In: Henneke, Hans-Günter; Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.24-33

- Waldhoff, Christian 2006b: Kommunale Einnahmen im Überblick; In: Henneke, Hans-Günter; Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian (Hg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzen; München; S.108-120
- Walgenbach, Peter 2003: Qualitätsmanagement; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.1693-1704
- Walkenhaus, Ralf 2006a: Governance; In: Voigt, Rüdiger; derselbe (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.162-166
- Walkenhaus, Ralf 2006b: Staat, aktivierender; In: Voigt, Rüdiger; derselbe (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.319-325
- Walkenhaus, Ralf; Voigt, Rüdiger 2006: Verwaltungsreformen - Einführung in das Problemfeld; In: dieselben (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden; S.XI-XXXII
- Wallerath, Maximilian 2001: Verwaltungsreform in der Realität; In: derselbe (Hg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen; Baden-Baden; S.41-59
- Walsken, Ernst-Martin 2000: Verwaltungsreform als Prozess organisieren; In: Günther, Albert (Hg.): Verwaltungsmodernisierung: Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven. Festschrift zum 10-jährigen Bestehen des Instituts für Kommunal- und Verwaltungswissenschaften NW; Baden-Baden; S.37-42
- Weber, Martin 2004: Ausgestaltung und Grenzen von PPP im Hinblick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben; In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hg.): Neue Institutionenökonomik - Public Private Partnership - Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin; Berlin; S.40-47
- Weber, Max 1972: Wirtschaft und Gesellschaft; 5. Aufl.; Tübingen
- Weeke, Ralf; Büker, Ulrike 2001: Das Controllingsystem der Stadt Detmold - von der „Haushaltsverwaltung“ zur modernen Finanz- und Leistungssteuerung; In: Frischmuth, Birgit u. a. (Hg.): Budgetierung in der Stadtverwaltung; Berlin; S.189-257
- Wegener, Alexander 1998a: Die virtuelle Stadt: Informations- und Kommunikationstechnologien; In: Naschold, Frieder; Oppen, Maria; derselbe (Hg.): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive; Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12; Berlin; S.78-87
- Wegener, Alexander 1998b: Grundbausteine der Verwaltungssteuerung: Ergebnissteuerung, Kontraktmanagement, Wettbewerb; In: Naschold, Frieder; Oppen, Maria; derselbe (Hg.): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive; Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12; Berlin; S.12-27
- Wegener, Alexander 2002: Die Kriterien zu Good Governance; In: Pröhl, Marga (Hg.): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen; Gütersloh; S.16-115
- Wegener, Alexander 2004a: Benchmarking-Strategien im öffentlichen Sektor Deutschland und Großbritannien im Vergleich; In: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.251-266
- Wegener, Alexander 2004b: Leistungsproduktion in USA-Kommunen. Wettbewerb statt Privatisierung; In: MQ Management und Qualität, 6 / 2004; S.13-15

- Wegener, Alexander 2005: Wettbewerb in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion; In: Oppen, Maria; Sack, Detlef; derselbe (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 22]; Berlin; S.53-69
- Wehling, Hans-Georg 1986: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland; Berlin
- Wehling, Hans-Georg 1991: Parteipolitisierung von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik; In: Heinelt, Hubert; Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren; Basel; S.149-166
- Wehling, Hans-Georg 1998: Kommunale Verfassungsreform. Vergleich der kommunalen Verfassungssysteme in Deutschland; In: Andersen, Uwe (Hg.): Gemeinden im Reformprozess; Schwalbach/Ts.; S.19-33
- Wehling, Hans-Georg 1999: Kommunale Selbstverwaltung; In: Ellwein, Thomas; Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven; Opladen; S.544-564
- Wehling, Hans-Georg 2003: Land Baden-Württemberg; In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.282-287
- Weibler, Jürgen 1997: Vertrauen und Führung; In: Klimecki, Rüdiger; Remer, Andreas (Hg.): Personal als Strategie. Mit flexiblen und lernbereiten Human-Ressourcen Kernkompetenzen aufbauen; Neuwied/Kriftel/Berlin; S.185-214
- Weinert, Ansfried B.; Scheffler, David 2003: Arbeitsmotivation und Motivationstheorien; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.326-339
- Weiß, Bernd 2001: Budget - Produkt - Produktbudget: der Frankfurter Weg; In: Frischmuth, Birgit u. a. (Hg.): Budgetierung in der Stadtverwaltung; Berlin; S.307-333
- Weiß, Karin 2002: Das Neue Steuerungsmodell - Chancen für die Kommunalpolitik?; Opladen
- Weller, Heinz 2000: Das Neue Verhältnis von Politik und Verwaltung zwischen Anspruch und Wirklichkeit; In: Günther, Albert (Hg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven. Festschrift zum 10-jährigen Bestehen des Institutes für Kommunal- und Verwaltungswissenschaften NW; Baden-Baden; S.110-126
- Werder, Axel von; Grundei, Jens 2007: Kernelemente eines Organisations-Controllings; In: Controlling, 8/9 / 2007; S.427-432
- Werner, Jan; Schaaffkamp, Werner 2002: Daseinsvorsorge im Wettbewerb - quo vadis öffentlicher Personennahverkehr?; In: Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan-Hendrick (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs [Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37, Deutsches Institut für Urbanistik]; Berlin; S.127-150
- Wewer, Göttrik 1998: Die Krise der Kommunalfinanzen; In: Andersen, Uwe (Hg.): Gemeinden im Reformprozess; Schwalbach/Ts.; S.47-61
- Wewer, Göttrik 2001a: Globalisierung, Flexibilisierung und Budgetentwicklung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; derselbe (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.322-329

- Wewer, Göttrik 2001b: Leitbilder und Verwaltungskultur; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; derselbe (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.155-163
- Wewer, Göttrik 2001c: Zieldefinition in der Verwaltung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; derselbe (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 2. Aufl.; Opladen; S.247-253
- Wichmann, Manfred 1997: Verwaltungsmodernisierung in kleinen und mittleren Städten; In: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hg.): Kommunales Management im Wandel [Wissenschaft für die Praxis. Analysen, Band 11]; Stuttgart; S.205-228
- Widmer, Thomas 2001a: Qualitätssicherung in Evaluationen - Instrumente und Verfahren; In: Le-Ges - Gesetzgebung und Evaluation, 12. Jg., 2 / 2001; S.11-39
- Widmer, Thomas 2001b: Staatsreformen und Evaluation: Konzeptionelle Grundlagen und Praxis bei den Schweizer Kantonen; In: Zeitschrift für Evaluation, 1 / 2002; S.101-114
- Widmer, Thomas; Binder, Hans-Martin 1997: Forschungsmethoden; In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt am Main; S.214-255
- Wiechers, Matthias 1997: Das Modellprojekt Ludwigshafen 2000 - Ergebnisse und Erfahrungen aus drei Jahren Reformprozess -; In: Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess. Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement; Stuttgart u. a.; S.83-109
- Wiendieck, Gerd 2008: Organisation im Wandel: ein Rückblick; In: Fisch, Rudolf; Müller, Andrea; Beck, Dieter (Hg.): Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven; Wiesbaden; S.13-38
- Wimmer, Rudolf 2003: Organisationsentwicklung; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp.1305-1318
- Winter, Christian 1998: Das Kontraktmanagement: Synthese eines neuen Haushaltssystems für Bund und Länder auf Grundlage einer Analyse des bestehenden Haushaltssystems und den Ansätzen zur Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene; Baden-Baden
- Winter, Christian 2000: Ein neuer politischer Steuerungsansatz für das Kontraktmanagement; In: Verwaltung und Management, 2 / 2000; S.101-109
- Winter, Christian 2005: Das Neue Steuerungsmodell in der öffentlichen Verwaltung. Chancen und Risiken für die Arbeit von Gleichstellungsbeauftragten; Hamburg
- Witte, Gertrud 1997: Rechtliche und politische Aspekte kommunaler Verwaltungsreformen; In: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hg.): Kommunales Management im Wandel [Wissenschaft für die Praxis. Analysen, Band 11]; Stuttgart; S.107-146
- Wohlfahrt, Norbert; Zühlke, Werner 1999: Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederungen und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene [herausgegeben vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen]; Dortmund
- Wolff, Brigitta; Lucas, Sven 2003: Anreizsysteme; In: Gaugler, Eduard; Oechsler, Walter A.; Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens; 3. Aufl.; Stuttgart; Sp. 20-37
- Wollmann, Hellmut 1997a: "Echte Kommunalisierung" und Parlamentarisierung. Überfällige Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt; In: Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (Hg.):

- Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung; Opladen; S.235-245
- Wollmann, Hellmut 1997b: Die Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen; In: derselbe u. a. (Hg.): Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen, S.259-328
- Wollmann, Hellmut 1998a: Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich; In: derselbe; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.186-205
- Wollmann, Hellmut 1998b: Kommunalpolitik - zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern?; In: derselbe; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.37-49
- Wollmann, Hellmut 1998c: Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?; In: derselbe; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.50-66
- Wollmann, Hellmut 1998d: Um- und Neubau der Kommunalstrukturen in Ostdeutschland; In: derselbe; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.149-167
- Wollmann, Hellmut 2000: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung - zwischen Analysepotenzial und -defizit; In: Stockmann, Reinhard (Hg.): Evaluierungsforschung; 1. Aufl.; Opladen; S.195-231
- Wollmann, Hellmut 2001: Zwischen Management- und Politiksystem: Die Kommunalverwaltung der 90er Jahre auf einer Modernisierungswelle; In: Edeling, Thomas; Jann, Werner; Wagner, Dieter (Hg.): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung; Opladen; S.15-57
- Wollmann, Hellmut 2003a: Evaluation and public-sector reform in Germany: Leaps and lags; In: derselbe (Hg.): Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective; Northampton/MA; S.118-139
- Wollmann, Hellmut 2003b: Evaluation and public-sector reform. Trends, potentials and limits in international perspective; In: derselbe (Hg.): Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective; Northampton/MA; S.231-258
- Wollmann, Hellmut 2003c: Evaluation in public-sector reform: Towards a 'third wave' of evaluation?; In: derselbe (Hg.): Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective; Northampton/MA; S.1-11
- Wollmann, Hellmut 2004a: Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich. Ansätze, Verläufe und Ergebnisse; In: Jann, Werner u. a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren [Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 24]; Berlin; S.36-50
- Wollmann, Hellmut 2004b: Leistungsmessung ("performance measurement") in Politik und Verwaltung: Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Überblick; In: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; derselbe (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis; Wiesbaden; S.21-46
- Wollmann, Hellmut 2004c: Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext; In: Stockmann, Reinhard (Hg.): Evaluierungsforschung; 2. Aufl.; Opladen; S.205-231

- Wollmann, Hellmut 2005: Die Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung; In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. Aufl.; Wiesbaden; S.502-510
- Woyke, Wichard 2003: Bundesländer; In: Andersen, Uwe; derselbe (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl.; Opladen; S.53-56
- Wüest-Rudin, David 2002: Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung: Bedeutung und Erfolgsfaktoren; In: LeGes - Gesetzgebung und Evaluation, 13. Jg., 1 / 2002; S.57-82
- Zielinski, Heinz 1997: Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat. Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat; Opladen/Wiesbaden
- Zimmer, Annette 1998: Vereine und lokale Demokratie; In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Kommunen; 2. Aufl.; Bonn; S.247-262
- Zimmer, Annette 2009: Eine traditionsreiche Partnerschaft: Kommunale Selbstverwaltung und bürgerschaftliches Engagement; In: Foljanty-Jost, Gesine (Hg.): Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive [Stadtfor-schung aktuell. Band 113]; Wiesbaden; S.107-128
- Zimmermann, Gebhard 1993: Die Leistungsfähigkeit von Kostenrechnungssystemen für den ma-nagementorientierten Informationsbedarf; In: Brede, Helmut; Buschor, Ernst (Hg.): Das neue öf-fentliche Rechnungswesen. Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutsch-land, Österreich und der Schweiz; Baden-Baden; S.167-197
- Zintl, Reinhard 1999: Politikverflechtung und Machtverteilung in Deutschland; In: Ellwein, Thomas; Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Ent-wicklungen - Perspektiven; Opladen; S.470-481

Gesetzestexte / Kommunalverfassungen / Urteile / Verträge

- BVerfG, 2 BvL 11/07 vom 28.5.2008, Absatz-Nr. 1 - 100, http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20080528_2bvl001107.html
- Dt. Bundestag 2009: Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dien-strechtsneuordnungsgesetz - DNeuG) vom 5. Februar 2009, Bundesgesetzblatt 2009 Teil I Nr.7, S.160-275
- Dt. Bundestag 2006: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006; Bundesgesetzblatt 2006 Teil I Nr. 41, S.2034-2038
- Dt. Bundestag 2007: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG)
- Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Bekanntmachung der Fassung vom 24. Juli 2000 (GVBl., S.582), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Mai 2003 (GVBl., S.271)
- Gemeindeordnung für das Land Brandenburg (Gemeindeordnung - GO) in der Bekanntmachung der Fassung vom 10. Oktober 2001 (GVBl.I/01 S.154), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juni 2005 (GVBl. I/05, S.210)
- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung vom 14. Juli 1994 (GV NW 1994, S.666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. April 2002 (GV. NW. 2002, S.160)

Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) in der Bekanntmachung der Fassung vom 5. Oktober 1993 (GVBl. LSA S.568), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. März 2004 (GVBl. LSA, S.234)

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Bekanntmachung der Fassung vom 22. August 1998 (GVBl. S.797 ff.), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.12.2002 (GVBl., S.962)

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO), Neufassung in der Bekanntmachung vom 18. März 2003, zuletzt durch das Gesetzes vom 7. November 2007 (SächsGVBl., S.478)

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein -GO in der Bekanntmachung der Fassung vom 28. Februar 2003 (GVOBl., S.57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2004 (GVOBl., S.165)

Gemeindeordnung Rheinland Pfalz (GemO) in der Bekanntmachung der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl., S.153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2003 (GVBl., S.390).

Hessische Gemeindeordnung (HGO) vom 25. Februar 1952 in der Bekanntmachung der Fassung vom 1. April 1993 (GVBl. I 1992, S.534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 1999 (GVBl. I 2000, S.2)

Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes (KSVG) vom 15. Januar 1964 in der Bekanntmachung der Fassung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S.682), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. August 2007 (Amtsbl., S.1766)

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV M-V) in der Bekanntmachung der Fassung vom 8. Juni 2004 (GVOBl. M-V 2004, S.205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2007 (GVOBl., S.410, 413).

Niedersächsische Gemeindeordnung für Gemeinden und Samtgemeinden mit "eingleisiger" Kommunalverfassung und für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden in der Bekanntmachung der Fassung vom 10.03.2004

Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) vom 13. September 2005 in der Fassung des Änderungsstarifvertrages Nr. 1 vom 1. August 2007 (online verfügbar unter http://www.vka.de/site/4721201820443455/april_2008/materialien/tvoed/news-1.htm)

Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) vom 13. September 2005 in der Fassung des Änderungsstarifvertrages Nr. 2 vom 31. August 2008 (online verfügbar unter http://www.vka.de/site/4721201820443455/april_2008/materialien/tvoed/news-2.htm)

Thüringer Kommunalordnung in der Bekanntmachung der Fassung vom 28. Januar 2003 (GVBl 2003, S.41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2005 (GVBl 2005, S.446)

Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv) in der Bekanntmachung der Fassung vom 13. Oktober 1971 (Brem. GBl., S.243), zuletzt geändert durch Gesetz das Ortsgesetz vom 5. Februar 1998 (Brem. GBl., S.92)

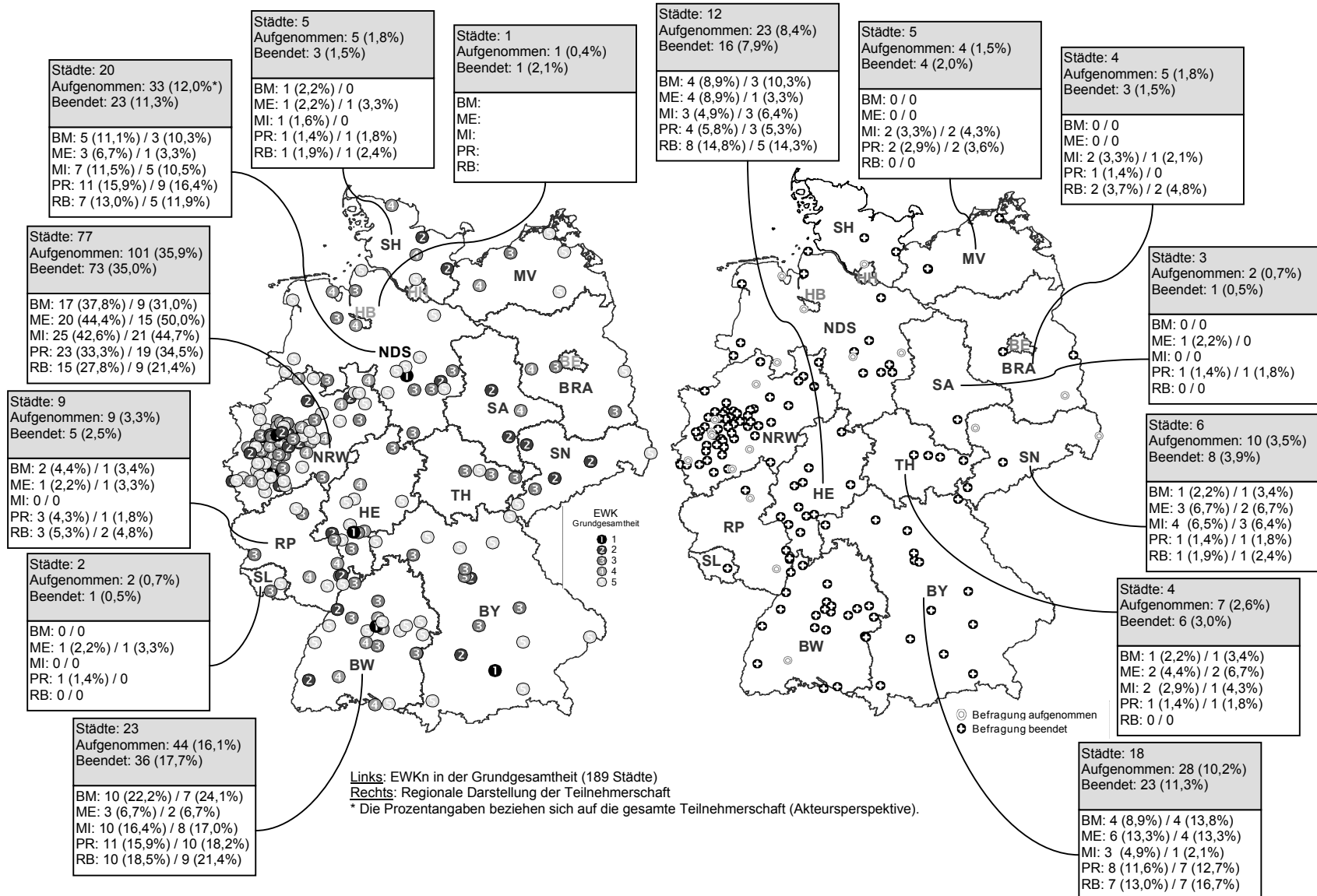
11 Anhang

11.1	Abbildungen / Tabellen	1
11.2	Gründe für Auslagerungen	15
11.3	Fragebogen	17
11.4	Unterstützungsschreiben des DSt	31
11.5	Erklärung	32
Lebenslauf		

11.1 Abbildungen / Tabellen

Übersicht

Anhang 11-1:	Angaben zur Grundgesamtheit und Teilnehmerschaft.....	2
Anhang 11-2:	Mustertabelle zur Bewertung der Machtverteilung von Vertretungskörperschaft und Bürgermeister	3
Anhang 11-3:	Die drei zentralen Reformzielprioritäten aus Sicht der Reformakteure.....	3
Anhang 11-4:	Realisierte NSM-Kernelemente	4
Anhang 11-5:	Entwicklung der Kommunalfinanzen 1992 bis 2001: Ausgaben.....	4
Anhang 11-6:	Entwicklung der Kommunalfinanzen 1992 bis 2001: Einnahmen	5
Anhang 11-7:	Die Entwicklung des Kommunalhaushaltes	7
Anhang 11-8:	Einnahmeseite des kommunalen Haushaltes.....	7
Anhang 11-9:	Abweichende Angaben bei Mehrfachteilnahmen	8
Anhang 11-10:	Einflüsse auf die SU-Erfahrungen	9
Anhang 11-11:	Das Ausschusswesen in den Kommunalverfassungen der Länder	10
Anhang 11-12:	Zusammenstellung der Vor- und Nachteile des Public Private Partnership.....	11
Anhang 11-13:	Verbindung zwischen interner Leistungsverrechnung und anderen Reforminstrumenten	11
Anhang 11-14:	Zusammenfassung der Einflüsse der Mehrheitsverhältnisse	12
Anhang 11-17:	Nicht-rechtliche Reformhindernisse und Verzicht auf Reforminstrumente.....	13
Anhang 11-16:	Amtsantritt und Reformstart	13
Anhang 11-17:	Amortisierung der Verwaltungsreform	13
Anhang 11-18:	Ausgaben der Verwaltungsreform	13
Anhang 11-19:	Einflüsse der Reforminstrumente auf die Reformzielerreichung.....	14



Anhang 11-1: Angaben zur Grundgesamtheit und Teilnehmerschaft

Mustertabelle	BGM	VK
I. Organisatorisch-institutioneller Rahmen		
1. Wahlzeit von GVn und Amtszeit von BGM und hauptamtlichen Beigeordneten sind nicht identisch		
2. Nur politische Parteien / Wählervereinigung kann Person für BGM-Amt benennen		
3. Die Gemeindeordnung sieht keine Urwahl des BGM vor		
4. Die Gemeindeordnung sieht die vorzeitige Abwahl des BGM vor		
5. Falls Urwahl und vorzeitige Abwahl vorgesehen: Beträgt das Quorum f. d. Einleitungsinitiative mehr oder weniger als 2/3 der gesetzl. Zahl der VKM?		
6. Falls Urwahl und vorzeitige Abwahl vorgesehen: Beträgt das Quorum f. d. Einleitungsinitiative mehr oder weniger als 33% aller Abwahlberechtigten?		
7. Hat das HVO Stimmrecht in der VK-Sitzung?		
8. Wer leitet die Sitzung der VK: HVO oder VKM?		
9. Wer erstellt die Tagesordnung: HVO oder VKM?		
10. Ist das HVO geborener Vorsitzender der beschließenden Ausschüsse?		
11. Ist das HVO oder sind seine Mitglieder geborene Vertreter in den Organen der kommunalen Zweckverbände?		
12. Ist das HVO geborener Vertreter in den Organen der Beteteiligungsunternehmen?		
13. Ist kollegiales HVO vorgesehen, besteht Zwischenorgan oder zumindest die Pflicht zur Bestellung Beigeordneter?		
14. Ist die Bestellung ehrenamtlicher Beigeordneter (zumindest) möglich?		
15. Kann die VK den Beigeordneten Sachgebieten zuteilen oder liegt die Geschäftsverteilung ausschließlich beim HVO/BGM?		
16. Ist ein inhaltliches Weisungsrecht des HVO/BGM im Geschäftsbereich des Beigeordneten vorgesehen?		
17. Kann das HVO anordnen, dass Beigeordnete (oder BGM) in VK- oder Ausschusssitzungen keine von der Verwaltungsleitung abweichende Auffassung vertreten dürfen?		
18. Kann der Kämmerer für Haushalts- und Finanzplanung abweichende Auffassungen darlegen?		
II. Verteilung der Sachentscheidungskompetenzen		
1. Besteht All- oder Auffangzuständigkeit der VK?		
2. Wer ist für die Personalentscheidungen zuständig?		
3. Wer erledigt die Aufgaben der Fremdverwaltung?		
4. Wer erledigt die Geschäfte laufender Verwaltung?		
5. Wer bereitet die Beschlüsse der VK vor: HVO oder VK-Ausschuss?		
III. Checks and balances		
1. Besteht Informationsrecht der VK in allen Angelegenheiten gemeindlicher Verwaltung?		
2. Ist das Akteneinsichtsrecht als Minderheitsrecht ausgestaltet?		
3. Falls ja: Besteht ein Akteneinsichtsrecht für Geschäfte der laufenden Verwaltung?		
4. Besteht ein Rückholrecht der VK oder eines Ausschusses für die Geschäfte der laufenden Verwaltung?		
5. Hat HVO Vetorecht außer gegen rechtswidrige Beschlüsse auch gegen solche, die das Gemeinwohl gefährden?		
6. Besteht Eilentscheidungsrecht des HVO im Zuständigkeitsbereich der VK?		
7. Falls Eilentscheidungsrecht besteht: Ist seine Ausübung nur im Zusammenwirken mit VKM möglich?		
8. Besteht Ersatzbeschlussrecht des HVO, wenn VK wiederholt nicht entscheidungsfähig war?		
Summe		
Gesamtsumme, prozentualer „Machtanteil“		

Anhang 11-2: Mustertabelle zur Bewertung der Machtverteilung von Vertretungskörperschaft und Bürgermeister (Quelle: Buß 2002: 91)

	Steigerung der Kundenorientierung	Verbesserung von Steuerung und Kontrolle	Steigerung von Effektivität und Effizienz	Steigerung der Mitarbeiterorientierung	Steigerung der Leistungsfähigkeit / Qualität	Verbesserung des Images	Kulturwandel	Lösung des Finanzproblems
Reformbeginn								
BM	27,8% (10)		16,7% (6)					25,0% (9)
ME	35,3% (12)		20,6% (7)					29,4% (10)
MI	14,0% (6)		25,6% (11)					25,6% (11)
PR	25,8% (16)					19,4 (12)		32,3% (20)
RB	41,2% (21)	13,7 (7)						17,6% (9)
Befragungszeitpunkt								
BM	15,2% (5)	21,2% (7)						21,2% (7)
ME		14,7% (5)				17,6% (6)		35,3% (12)
MI	7,0% (3)	11,6% (5)	7,0% (3)			7,0% (3)		51,2% (22)
PR	16,1% (9)					10,7% (6)		48,2% (27)
RB	8,0% (9)		14,0 (7)					44,0% (22)

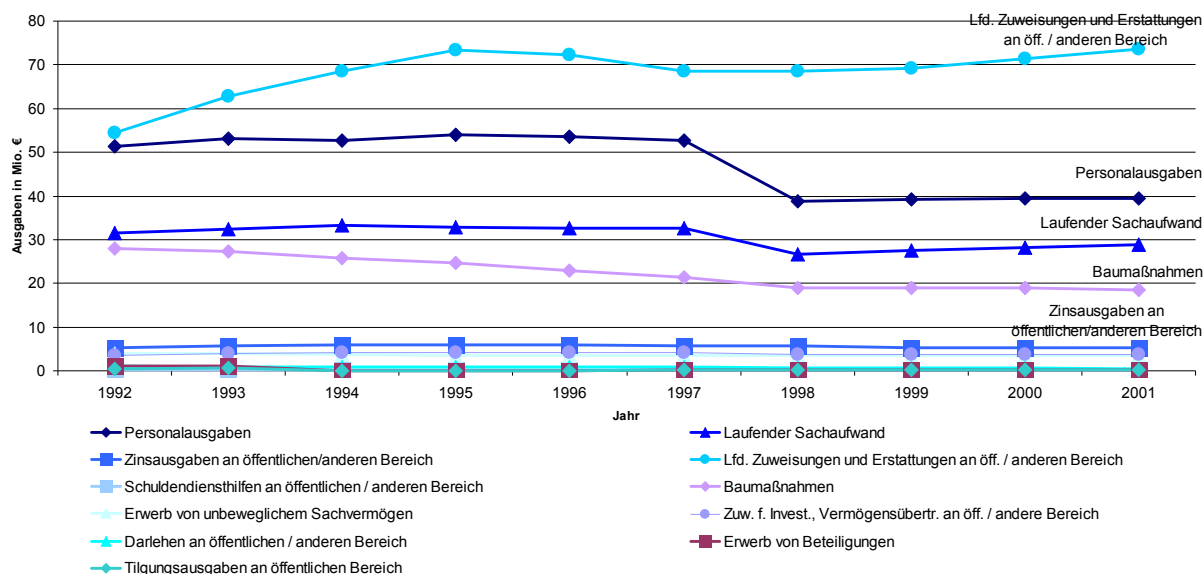
Anhang 11-3: Die drei zentralen Reformzielprioritäten aus Sicht der Reformakteure

NSM-Kernbereich	Umsetzung in der ganzen Verwaltung	Umsetzung in Teilbereichen
Fachbereichsstrukturen	43,6% (379)	9,3% (81)
Zentrale Steuerungsunterstützung	25,9% (225)	12,4% (108)
Dezentrale Controllingstelle	10,9% (95)	13,6% (118)
Umbau Querschnittsbereiche zu Servicestellen	23,9% (208)	24,7% (215)
Abbau von Hierarchieebenen	34,5% (300)	25,4% (221)
Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung	33,1% (288)	26,2% (228)
Budgetierung	33,1% (288)	34,4% (291)
Produkte	29,0% (252)	9,9% (86)
Kosten- und Leistungsrechnung	12,7% (108)	33,0% (287)
Berichtswesen	22,1% (192)	20,7% (180)
Eingeführt		
Kontrakte Politik - Verwaltung	14,8% (129)	-
Kontrakte Verwaltungsspitze - Verwaltung	24,3% (211)	-

n = 870

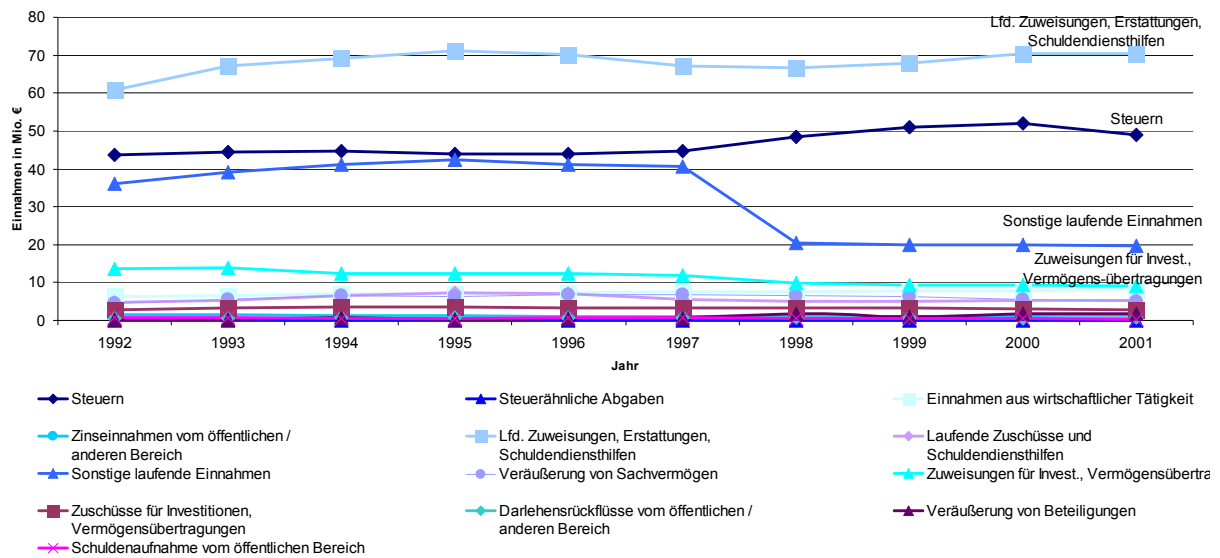
Anhang 11-4: Realisierte NSM-Kernelemente (Quelle: Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 158)

Entwicklung der Kommunalfinanzen 1992 bis 2001: Ausgaben (in €)

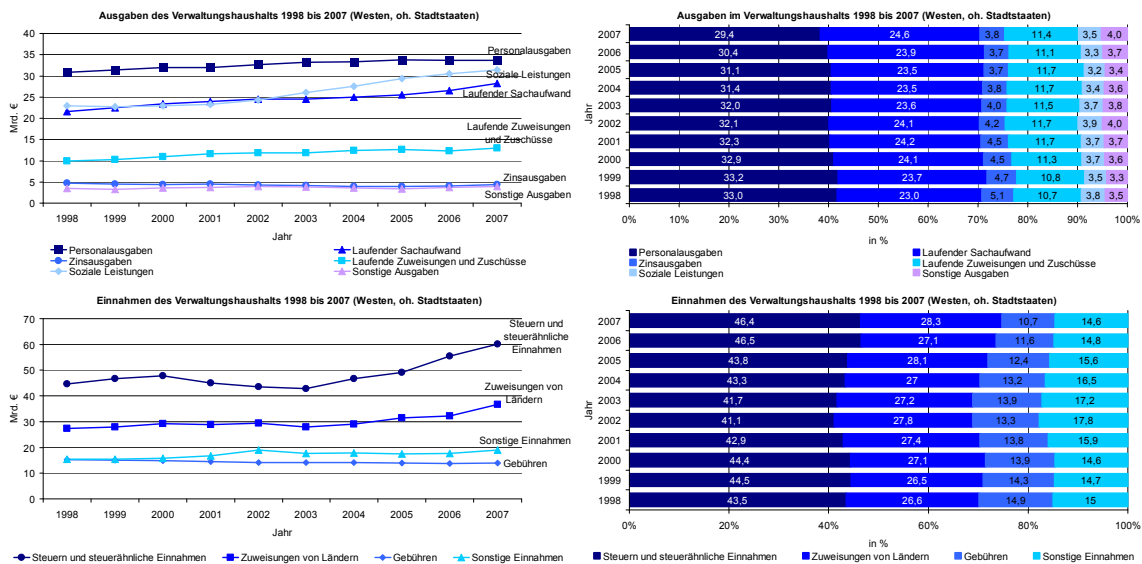


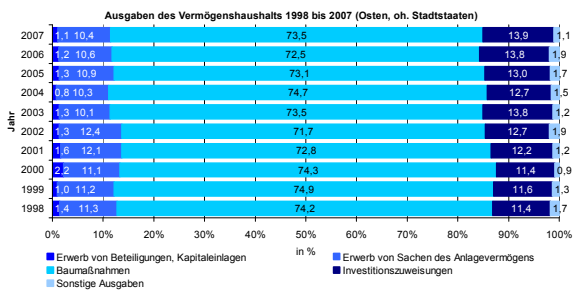
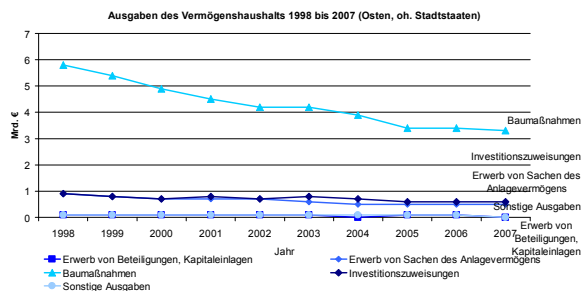
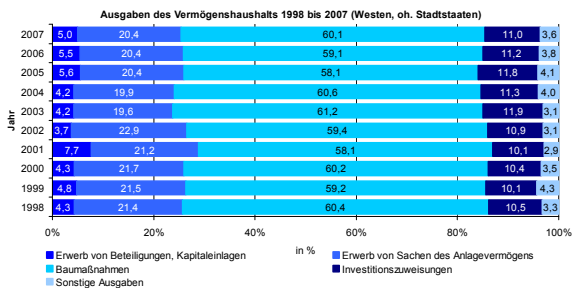
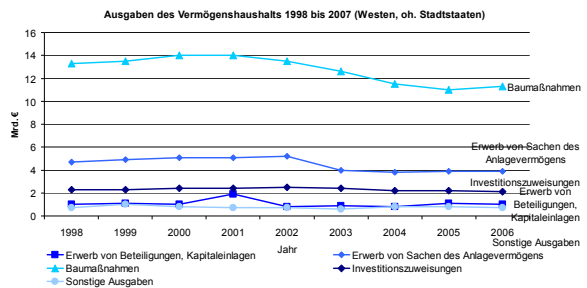
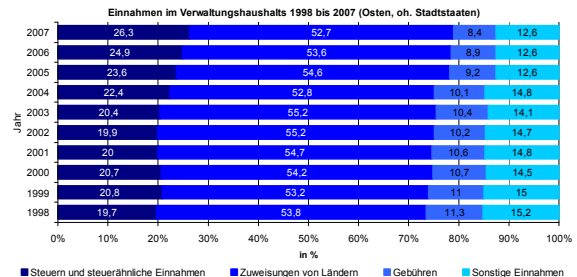
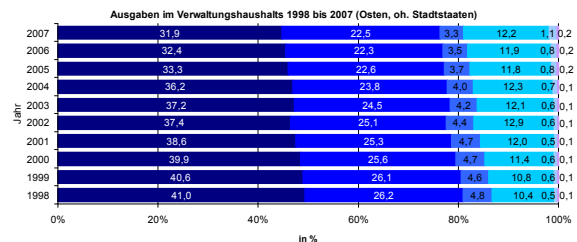
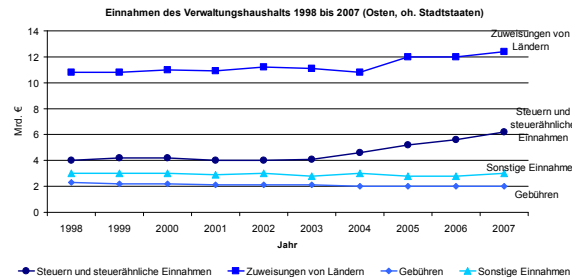
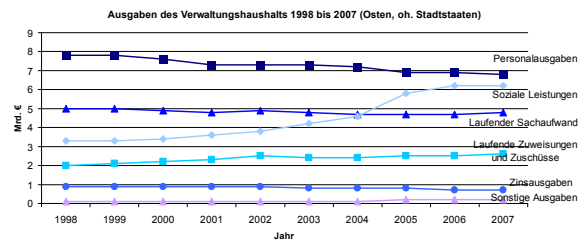
Anhang 11-5: Entwicklung der Kommunalfinanzen 1992 bis 2001: Ausgaben (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Statistisches Bundesamt 2008b)

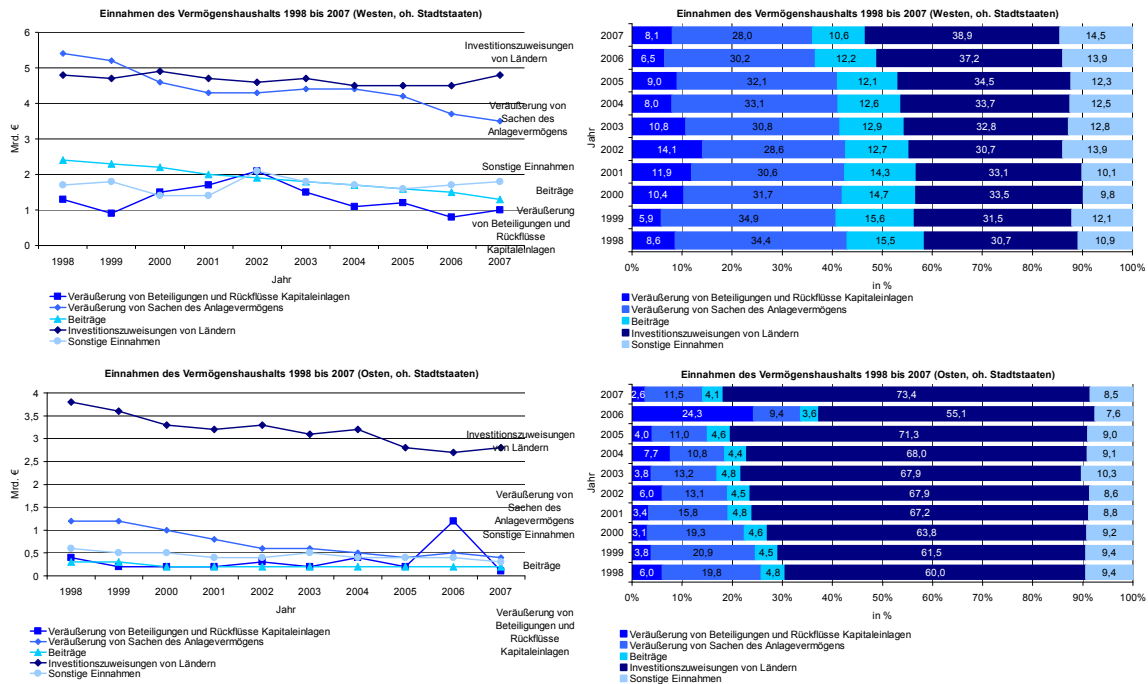
Entwicklung der Kommunalfinzen 1992 bis 2001: Einnahmen (in €)



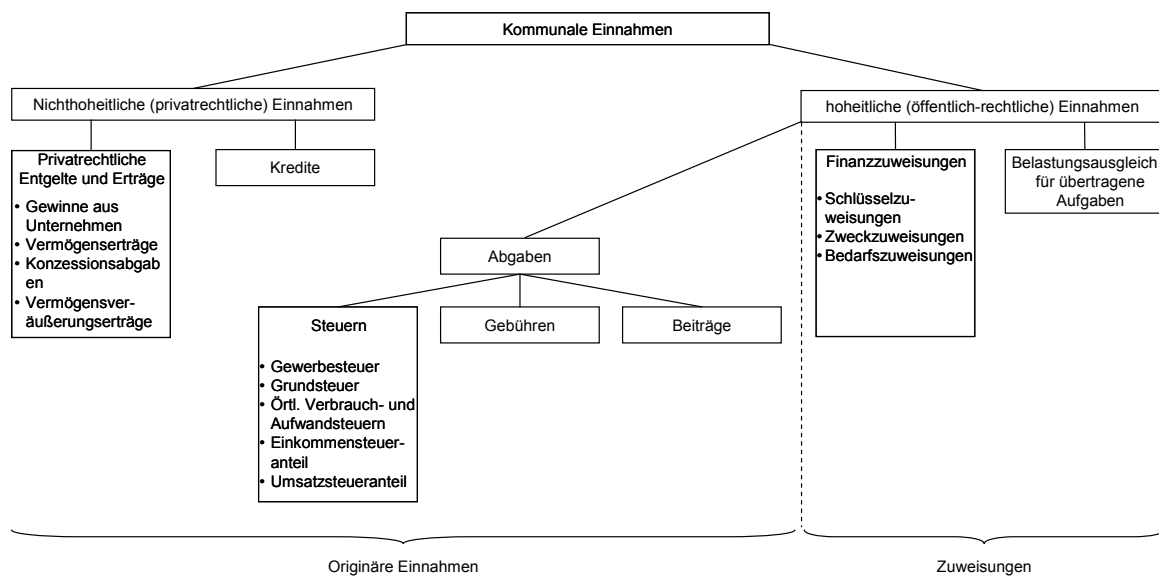
Anhang 11-6: Entwicklung der Kommunalfinzen 1992 bis 2001: Einnahmen (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Statistisches Bundesamt 2008c)







Anhang 11-7: Die Entwicklung des Kommunalhaushaltes (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des BMF 2008a)



Anhang 11-8: Einnahmeseite des kommunalen Haushaltes (Quelle: Waldhoff 2006b: 118)

Instrument / Maßnahme	Identische Angaben (inkl. Einfachteilnahme)	Abweichende Angaben	Anzahl Städte	Anzahl Mehrfachteilnahmen je Stadt	% abweichende Angaben	N	Instrument / Maßnahme	Identische Angaben (inkl. Einfachteilnahme)	Abweichende Angaben	Anzahl Städte	Anzahl Mehrfachteilnahmen je Stadt	% abweichende Angaben	N
Verwaltungsreform	129	9	138	60	15,0%	213	Budgetierungsumfang	60	6	66	8	75,0%	74
Status der Verwaltungsreform	93	45	138	74	60,8%	242	Qualifizierung (Politik)	59	5	64	6	83,3%	70
Beginn der Verwaltungsreform	79	57	136	70	81,4%	235	Qualifizierung (Mitarbeiter)	86	4	90	16	25,0%	106
Haushaltsmittel für die Verwaltungsreform	34	8	93	14	57,1%	107	Haushaltsaufstellungsverfahren	71	6	77	12	50,0%	89
Parteilager während der Reform	61	5	66	8	62,5%	74	Ziele (Überblick)	87	31	118	47	66,0%	178
Parteilager heute	65	2	67	8	25,0%	75	Zielvereinbarung	103	18	121	49	36,7%	185
Ratsmehrheit: Einstieg	64	1	65	8	12,5%	73	Dezentralisierung	105	18	123	50	36,0%	188
Ratsmehrheit: Reform	61	1	62	8	12,5%	70	Strategisches Controlling	93	13	106	37	35,1%	151
Ratsmehrheit: Heute	62	1	63	7	14,3%	70	Operatives Controlling	91	16	107	38	42,1%	150
Qualifizierung: Reformmultiplikatoren	84	7	91	16	43,8%	107	Berichtswesen	98	11	109	41	26,8%	158
Qualifizierung: Externe	84	7	91	16	43,8%	107	Balanced Scorecard	77	1	78	21	4,8%	101
Qualifizierung: Berater	88	3	91	16	18,8%	107	Beteiligungscontrolling	76	1	77	8	12,5%	85
Qualifizierung: Seminar	85	6	91	16	37,5%	107	Beteiligungsmanagement	54	1	55	2	50,0%	57
Qualifizierung: Trainee	87	4	91	16	25,0%	107	Öffentliche Sitzungen (Beteiligungen)	53	2	55	3	66,7%	58
Qualifizierung: Job Rotation	90	1	91	16	6,3%	107	Mandatsbetreuung (Beteiligungen)	54	1	55	2	50,0%	57
Qualifizierung: Job Enlargement	88	3	91	16	18,8%	107	Qualitätsmanagement: Hierarchie	75	7	82	14	50,0%	96
Qualifizierung: Praktikum	90	1	91	16	6,3%	107	Qualitätsmanagement: Vorschlag	76	6	82	14	42,9%	96
Ist-Analyse	81	6	87	19	31,6%	109	Qualitätsmanagement: DIN ISO 9000	80	2	82	14	14,3%	96
Dienstvereinbarung	73	2	75	11	18,2%	86	Qualitätsmanagement: Qualitätszirkel	76	6	82	14	42,9%	96
Reformkonzept	100	6	84	15	40,0%	99	Qualitätsmanagement: Bürgerbeteiligung	77	5	82	14	35,7%	96
Mitarbeiterbefragung	71	2	73	10	20,0%	83	Qualitätsmanagement: nein	78	4	82	14	28,6%	96
Masterplan	80	4	84	12	33,3%	96	Befragungen	5	11	95	25	44,0%	123
Projektorganisationstyp	68	8	76	11	72,7%	87	Beschwerdemanagement	64	1	65	7	14,3%	72
Berater	102	16	118	47	34,0%	181	Produkte	115	8	123	49	16,3%	184
Implementierungsstrategie	66	0	66	12	0,0%	78	Produktbeschreibungen	95	1	103	38	2,6%	165
Konzeptionsstrategie	60	6	75	11	54,5%	86	Kennzahlensystem	90	19	109	37	51,4%	156
Leitbild	102	14	116	47	29,8%	179	KLR	85	7	92	28	25,0%	122
Reorganisation	113	9	122	50	18,0%	187	Kameralistik	54	2	56	9	22,2%	65
Verwaltungsvorstandstyp	14	1	62	4	25,0%	75	Ratsinformationssystem	57	1	58	5	20,0%	62
Aufgabenkritik	91	7	98	28	25,0%	129	Anreizsystem	77	2	79	12	16,7%	91
Insourcing	54	2	56	8	25,0%	64	Mitarbeitergespräche	86	3	91	20	15,0%	116
Interne Leistungsverrechnung	58	0	58	10	0,0%	68	Delegation an Bürgermeister	67	5	72	8	62,5%	80
Budgetierung	113	9	122	52	17,3%	190	Delegation innerhalb der Verwaltung	67	5	72	10	50,0%	82

Anhang 11-9: Abweichende Angaben bei Mehrfachteilnahmen

Signifikante Korrelationen / Mittelwertunterschiede (●)	Adressaten- gerecht	Aktualität	Zielerrei- chung	Sachgemäß- er Einsatz	Interdepen- denz	Kosten- Nutzen	Beteiligung	Index
Strategisches Controlling					●			
Operatives Controlling					●			
Berichtswesen								
Strategisches und operatives Controlling					●			
Strategisches / operatives Controlling sowie Berichtswesen		●		●	●			
Ziel- und SU-Elemente komplett								
Balanced Scorecard						●		
Standardberichte	●							
Sonderberichte	●					●		
Angleichung der Berichte an Haushaltsplan								
Rückkopplung zentrale - dezentrale SU								
Rückkopplung operatives - strategisches Controlling		●	●					
Erfassung qualitativer Ziele								
Anzahl Inhalte des Berichtswesens			●		●	●	●	●
Anzahl Akteure des Berichtswesens								
Einzelne Inhalte des Berichtswesens			●	●	●	●	●	
Anzahl Inhalte des strategischen Controlling								
Anzahl Inhalte des operativen Controlling						●		
Kosten-Nutzen	●	●	●	●	●		●	●
Beteiligung	●	●	●	●	●	●		●

Anhang 11-10: Einflüsse auf die SU-Erfahrungen

Bundesland	Bildung von Ausschüssen	Anzahl der Ausschussmitglieder	Haupt- und/oder Finanzausschuss (HA / FA)	Rechnungsprüfungsausschuss (RPA)	Beschlusskompetenz (Ausnahme: Verabschiedung des Haushalts)
BW	§ 30 I	§ 40 I: 4 Mitglieder plus Vorsitz	Nein	Nein	Ja (§ 39)
BY	Art. 32 I, II	Art. 33 I: Stärke der VTK	Nein	Art. 103 I, II	Ja (Art. 32 II)
BRA	§ 50 I	§ 50 II: Stärke der VTK	§§ 55 bis 58: HA	§ 115	Nein (§ 50 I)
HB	§§ 18 III, 34 I, III Satz 3, 35	§ 34 III Satz 1 Stärke der VTK; IV Satz 1: mind. 10 Mitglieder plus Vorsitz	§ 36 I: Verfassungs- und Geschäftsordnungs- sowie ein FA	Nein	Ja (§§ 18 II, III, 34 I)
HE	§ 62 I Sätze 1, 3	§ 62 I Satz 1, II: Stärke der VTK	§ 62 I Satz 2: FA	Nein	Ja (§ 62 I)
MV	§ 36	§§ 35 I Satz 3, 36 I Satz 2: bestimmt die Geschäftsordnung	§ 35 HA, § 36 II Satz 1: FA § 36 II Satz 2 (Übertragung von FA auf HA möglich)	§ 36 II Satz 3	Nein (§ 36)
NDS	§ 51	§ 51 II: Stärke der VTK	§§ 56, 57 Verwaltungsausschuss (kein Ratsausschuss im klassischen Sinn)	Nein	Nein (§ 51 I NGO)
NRW	§ 57 I	§ 58 I: Regelung des Rates	§ 57 II Satz 1: HA, FA- und RPA § 57 II Satz 2: HA und FA ggf. zusammen § 59: Aufgaben der drei Ausschüsse §§ 60, 61: Spezielle Kompetenzen des HA	§§ 57 II, 59	Ja (§ 41 II)
RP	§ 44 I	§ 44 II: Regelung des Rates (Hauptsatzung)	§ 46 I Satz 3: HA denkbar (Bürgermeister mit Vorsitz)	§ 110 I Satz 2	Ja (§ 44 I)
SA	§§ 46 bis 48 (beschließende und beratende Ausschüsse)	§ 46 I: Stärke der VTK	Nein	Nein	Ja (§ 45 I)
SH	§ 45 I	§ 45 II: Regelung des Rates (Hauptsatzung)	§ 45 a, b: HA	Nein	Nein (§ 45 I)
SN	§§ 41, 43 (beschließende und beratende Ausschüsse)	§ 42, I: 4 plus Vorsitz, II: Stärke der VTK (beschließende Ausschüsse)	Nein	Nein	Ja (§ 41 II)
SL	§ 48 I	§ 48 II: Stärke der VTK	§ 48 I Satz 2: Ausschüsse für bestimmte Gebiete zwingend	§ 48 I Satz 2 i. V. m. §§ 101 I Satz 1, 123 V Satz 2	Ja (§ 48 I)
TH	§ 26 I (beschließende und beratende Ausschüsse)	§ 27 I Satz 2: Stärke der VTK	§ 26 I Satz 2: HA	Nein	Ja (§ 26 III)

Anhang 11-11: Das Ausschusswesen in den Kommunalverfassungen der Länder (Quelle: Eigene Zusammenstellung)

Perspektiven	Vorteile	Nachteile
Öffentliche Hand	Know-how-Gewinn (vgl. Richter/Edeling/Reichard 2006: 80; Strünck/Heinze 2005: 123; Eickmeyer/Bissinger 2002: 73; Heinz 1998: 565)	Verlust des Querverbundes (vgl. Heinz 1998: 566) Steuerliche Vergünstigungen, günstige Darlehen und attraktive Abschreibungsmöglichkeiten für Private (= Einnahmenverluste für die öffentliche Hand) (vgl. ebd.: 566).
	Marktzugang (vgl. Richter/Edeling/Reichard 2006: 80)	Ausfallrisiko (Betreibermodell) (vgl. Heinz 1998: 566) / Verlustausgleich (vgl. Oberender/Rudolf 2004: 494)
	Neue Finanzierungsmöglichkeiten (vgl. Richter/Edeling/Reichard 2006: 80) / Entlastung des Haushaltes (vgl. Schedler/Proeller 2002: 220; Eickmeyer/Bissinger 2002: 73)	Mangelnde Transparenz und Dominanz betriebswirtschaftlicher Kriterien (vgl. Budäus 2003a: 231; Strünck/Heinze 2005: 127; Witte 1997: 121 f.) Wissensverluste der Verwaltung (vgl. Andersen 2005: 78)
	Reduzierung des operativen Risikos (vgl. Oberender/Rudolf 2004: 493; Eickmeyer/Bissinger 2002: 73)	Kooperationsergebnis kann zulasten Dritter (z. B. Bürger) gehen (vgl. Budäus 2003a: 231) / Fokussierung auf privatwirtschaftliche Interessen bei Ausblendung der Interessen der Bürger (vgl. Strünck/Heinze 2005: 125) Rentabilitätszwänge (vgl. Sack 2005: 115)
	Reduzierung der Fixkosten / Synergieeffekte / Effizienz (vgl. Witte 1997: 121; Heinz 1998: 569; Budäus 2003a: 223) / Größenvorteil (vgl. Andersen 2005: 79)	Steuerbarkeit und politischen Legitimation: Zusammensetzung der Entscheidungs- und Steuerungsgremien (vgl. Strünck/Heinze 2005: 126; Oberender/Rudolf 2004: 494)
	Flexibilität (vgl. Strünck/Heinze 2005: 123)	Fehlende Erfahrungen (vgl. Difu 2005b: 40; Schedler/Proeller 2002: 221), Qualifikation (vgl. Heinz 1998: 569)
	Schaffung einer Kooperationskultur (vgl. Strünck/Heinze 2005: 123)	Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten der Bürger (vgl. Witte 1997: 121 f.)
	Transaktionskosten gegenüber anderen Auslagerungs- und Privatisierungsmodellen geringer, wegen Vertretung in den zuständigen Gremien (vgl. Strünck/Heinze 2005: 123).	Interessenausgleich zwischen öffentlich und privat (Mitarbeiter, Preise) / Dominanz privatwirtschaftlicher Interessen (v. a. in Krisenzeiten) möglich (vgl. Witte 1997: 121 f.; Weber 2004: 46; Heinz 1998: 556)
	Verschlinkung der Kernverwaltung (Einsparungen) (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 73)	Unwirtschaftlichkeit (vgl. Difu 2005b: 40), u. a. wegen mangelnder Einbindung in ein strategisches Management (vgl. Andersen 2005: 79) Hoher Transaktionskostenaufwand (vgl. Sack 2005: 116 f.)
	Steigerung der Attraktivität der öffentlichen Hand (z. B. als Arbeitgeber) (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 73)	Opportunistisches Verhalten, bedingt durch Informationsasymmetrien (vgl. Schedler/Proeller 2002: 221; Oberender/Rudolf 2004: 494)
Privatwirtschaft	Planungs- und Finanzierungssicherheit (vgl. Strünck/Heinze 2005: 123) / Risikominimierung (vgl. Heinz 1998: 556; Eickmeyer/Bissinger 2002: 73)	Aspekte wie komplizierte Vertragsgestaltung (vgl. Heinz 1998: 567) oder Transaktionskosten belasten auch den privaten Partner, der u. U. unter der Fokussierung auf öffentliche Interessen leidet. Die Logik der öffentlichen Steuerung entspricht nicht den Vorstellungen der Privatwirtschaft.
	Umsetzungsgeschwindigkeit (vgl. Strünck/Heinze 2005: 123)	
	Nähe zu öffentlichen Entscheidungsträgern / Einfluss (vgl. Strünck/Heinze 2005: 123; Heinz 1998: 555)	
	Neue Märkte (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 73)	

Anhang 11-12: Zusammenstellung der Vor- und Nachteile des Public Private Partnership

Interne Leistungsverrechnung	Budgetierung				KLR				Kostenstellenrechnung			
	Ja	Nein	N	ZH / Sig.	Ja	Nein	N	ZH / Sig.	Ja	Nein	N	ZH / Sig.
Ja	82,8%	17,2%	58	0,041	68,6%	31,4%	51	0,262	85,7%	14,3%	30	0,094
Nein	87,5%	12,5%	8	0,736	28,6%	71,4%	7	0,039	100,0%	0,0%	2	0,565
Interne Leistungsverrechnung	Zielvereinbarungen				Produkte				Dezentralisierung			
	Ja	Nein	N	ZH / Sig.	Ja	Nein	N	ZH / Sig.	Ja	Nein	N	ZH / Sig.
Ja	66,7%	33,3%	57	0,341	85,0%	15,0%	60	0,087	87,9%	12,1%	58	0,127
Nein	12,5%	87,5%	8	0,003	75,0%	25,0%	8	0,471	100,0%	0,0%	8	0,736

Anhang 11-13: Verbindung zwischen interner Leistungsverrechnung und anderen Reforminstrumenten

	Mehrheit					Minderheit				
	Kohabitation (heute)	Kohabitation (Reformverlauf)	Absolute Mehrheit (Beginn)	Absolute Mehrheit (Verlauf)	Absolute Mehrheit (heute)	Kohabitation (heute)	Kohabitation (Reformverlauf)	Absolute Mehrheit (Beginn)	Absolute Mehrheit (Verlauf)	Absolute Mehrheit (heute)
▲ = deutlich besser (0,4 Punkte Unterschied) + sign. besser ▼ = deutlich schlechter (0,4 Punkte Unterschied) Θ sign. schlechter										
Haltung in der Vertretungskörperschaft zu Beginn (vgl. Kap. 5.3.6.3.2)					▼		▲	Θ		
Zusammenarbeit in der Vertretungskörperschaft (vgl. Kap. 5.3.6.3.2)										
- Vertrauen	▼					▲		▼	▼	▼
- Konsens	Θ			▼				▼	▼	▼
Zusammenarbeit Vertretungskörperschaft - Verwaltungsführung (vgl. Kap. 5.3.6.3.2)										
- Vertrauen	▼	▼				▲	▲	Θ	▼	Θ
- Konsens	▼	▼	Θ				▲	Θ		▼
Aktive Beteiligung (Index)							▲	Θ		▼
Passive Beteiligung (Index)								Θ		
Kommunikation (Index)	Θ						▲	Θ	Θ	Θ
Aktive Projektarbeit	▼						▲	Θ	▼	Θ
Ratsbeschluss (vgl. Kap. 5.3.6.1.2)										
Reform politisch bedeutsam (vgl. Kap. 5.3.6.1)		▼		▼	▼		▲	▼		
Beachtung der Interessen der Politik (vgl. Kap. 5.3.6.4)					▼	▲	▲	▼	Θ	▼
Rollen zu Beginn										
- Bürgermeister	▼			▲		▲	▲	Θ		
- Mehrheitsfraktion	▲	▲	+	▼	▼	▲	+	▼	▼	Θ
- Minderheitsfraktion	▲			▼						▲
Reformbereitschaft										
- Bürgermeister		▲						Θ	▼	▼
- Mehrheitsfraktion	▼				▼		▲	▼	▼	Θ
- Minderheitsfraktion								▲		
Widerstände (vgl. Kap. 5.4.4.2.2)										Θ
Eigenes Commitment										
- Beginn						▲		▼		
- Heute						▲	▲	Θ		▼
- Veränderung	▼	▼	+						▼	
Allgemeines Commitment								▼		
- Beginn				▲				▼		
- Heute					▼			Θ		Θ
- Veränderung			Θ	▼	Θ			▼	Θ	Θ

Anhang 11-14: Zusammenfassung der Einflüsse der Mehrheitsverhältnisse

Hindernis bei ...	Reformmaßnahme (Nein-Angaben)	Reformhindernis		
		Nicht genannt (n)	Genannt (n)	KK
Reorganisation	Reorganisation	12,5% (5)	14,3% (4)	0,030
Personalentwicklung / Leistungsorientierte Vergütung	Personalstruktur	22,2% (4)	33,3% (1)	0,090
	(Kein) Anreizsystem	82,8% (24)	60,0% (9)	0,242
	Mitarbeitergespräch	2,2% (1)	11,8% (2)	0,195
	Qualifizierung	3,4% (1)	6,7% (1)	0,073
Neue Steuerung	Strategische Ziele	60,5% (26)	51,9% (14)	0,084
	Operative Ziele	62,8% (27)	44,4% (12)	0,177
	Keine Ziele	18,6% (8)	14,8% (4)	0,049
	Strategische und operative Ziele	54,3% (25)	74,1% (20)	0,192
	Zielvereinbarungen	34,1% (15)	52,0% (13)	0,137
	Dezentralisierung und SU (exkl. nur SU)	20,0% (7)	9,5% (2)	0,137
	Weder Ziele noch SU	9,8% (4)	0	0,190
	Ziele und SU komplett	81,4% (35)	95,7% (22)	0,194
	Produkte	15,6% (7)	18,5% (5)	0,038
Aufgabenkritik / Wettbewerb / Auslagerung (Die Mittelwertunterschiede sind im Kontext der Folgen der Aufgabenkritik, der Auslagerungsstrategie sowie der Wettbewerbsintensität sehr gering.)	Aufgabenkritik	21,7% (10)	21,6% (60)	0,049
	Interner Leistungsvergleich	39,5% (17)	41,7% (10)	0,022
	Aufhebung interne Abnahme	64,1% (25)	62,5% (15)	0,032
	Aufhebung externe Abnahme	60,0% (21)	65,0% (13)	0,069
	Übergangsfristen	52,9% (22)	33,3% (7)	0,236
	Vorbehaltskapazitäten	50,0% (16)	30,0% (6)	0,344*
	Beachtung politischer Vorgaben	29,7% (11)	38,1% (8)	0,267
	Interne Leistungsverrechnung	8,9% (4)	17,4% (4)	0,124
Steuerungsunterstützung	Dezentralisierung und SU (exkl. nur SU)	17,6% (6)	13,6% (3)	0,053
	Dezentralisierung und SU (inkl. nur SU)	16,7% (6)	13,0% (3)	0,049
	Ziele und SU komplett	80,5% (33)	96,0% (24)	0,214
	Operatives & strategisches Controlling	63,2% (24)	58,3% (14)	0,048
	Steuerungsunterstützung komplett	64,9% (24)	66,7% (16)	0,019
	Weder Ziele noch SU	7,7% (3)	4,0% (1)	0,074
	Strategisches Controlling	53,8% (21)	56,0% (14)	0,021
	Operatives Controlling	40,0% (16)	45,8% (11)	0,057
	Berichtswesen	27,5% (11)	28,0% (7)	0,005
	Balanced Scorecard	85,3% (29)	92,0% (23)	0,102
	Kennzahlen	64,9% (24)	75,0% (18)	0,106
Dezentralisierung	Steuerungsunterstützung	17,1% (17)	20,0% (5)	0,037
	Dezentralisierung und SU (exkl. nur SU)	18,2% (6)	13,0% (3)	0,069
	Dezentralisierung und SU (inkl. nur SU)	17,1% (6)	12,5% (3)	0,063
	Dezentralisierung	12,2% (5)	10,7% (3)	0,023
Rechnungswesen	KLR	36,7% (18)	50,0% (6)	0,107
	Aufgabe der Kameralistik	22,4% (11)	33,3% (5)	0,106
Budgetierung		16,7 (9)	25,0% (4)	0,090
Kundenorientierung / Qualitätsmanagement	Kein Qualitätsverständnis	10,5% (2)	5,9% (1)	0,084
	Befragung	19,0% (8)	16,7% (4)	0,030
	Beschwerdemanagement	52,6% (10)	50,0% (2)	0,020

Anhang 11-15: Nicht-rechtliche Reformhindernisse und Verzicht auf Reforminstrumente

	Amtsantritt		Vorsitz	
	Vor Reformbeginn	Nach / mit Reformbeginn	Vor Reformbeginn	Nach / mit Reformbeginn
Bürgermeister	31,6% (12)	68,4% (26)		
Mehrheitsfraktionsvorsitzende	85,3% (29)	14,7% (5)	27,0% (10)	73,0% (27)
Minderheitsfraktionsvorsitzende	85,7% (36)	14,3% (6)	40,9% (18)	59,1% (26)
Personalratsvorsitzende	76,2% (48)	23,8% (15)	44,0% (28)	55,6% (35)
Reformbeauftragte	35,2% (19)	64,8% (35)		
Gesamt	62,3% (144)	37,7% (87)	38,9% (56)	61,1% (88)

Anhang 11-16: Amtsantritt und Reformstart

Amortisierung der Verwaltungsreform	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	%	ZH	%					ZH	%					ZH	%	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Ja	69	50.7	0.229		45.5	38.1		65.4	0.162	48.4	50.0	61.5	33.3	50.0	0.043	49.2	57.1

Anhang 11-17: Amortisierung der Verwaltungsreform

Ausgaben der Verwaltungsreform	Gesamt		Akteur						EWKn					OW-Vgl.			
	N	Ø	ZH	Ø					ZH	Ø					ZH	Ø	
				BM	ME	MI	PR	RB		5	4	3	2	1		W	O
Durchschnitt in Millionen €	62	3.12	0.291		3.52	5.34		1.53	0.102	2.28	4.83	1.42	6.41	3.87	0.163	3.38	0.34

Anhang 11-18: Ausgaben der Verwaltungsreform

+ sign. ZH / sign. Mittelwertunterschied										
+/- deutlicher Mittelwertunterschied, knappe Überschreitung des Signifikanzniveaus										
+/- + mehrere Items mit stat. sign. ZH, Index korreliert sign.										
- / + Mehrzahl der Items nicht mit stat. sign. ZH, Index korreliert signifikant										
- / - Weder mehrere Items noch Index korrelieren signifikant										
Steigerung der Kundenorientierung	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Verbesserung von Steuerung / Kontrolle	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Steigerung von Effektivität / Effizienz	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Steigerung der Mitarbeiterorientierung	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Leistungs-/ Qualitätssteigerung	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Imageverbesserung	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Kulturwandel	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Lösung des Finanzproblems	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Reformzielerreichungsindex	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Implementierungsindex	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
NSM-Index	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
NSM-Index (komplett vs. nicht komplett)	+/-	+	-	+	+	+	+	-	+	+
Leitbild	-	-	+	+	+	-	-	-	+	+
- Gestaltung	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Reorganisation	-	+	-	-	+	+	+	-	-	-
- Bürgerämter	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+
- Führungsstellen	+	+	+	+	-	-	+	-	-	-
- andere	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ausschusswesen	-/-	+/-	+/-	-/-	+/-	+/-	+/-	-/-	+/-	+/-
Aufgabenkritik	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
- Gestaltung	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	+/-	-/-	-/-	-/-	-/-
- Folgen	-/-	-/-	+/-	-/-	+/-	+/-	-/-	+/-	+/-	+/-
Wettbewerbsformen	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-
Wettbewerbsgestaltung	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Auslagerungen ¹	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-
Wettbewerbsverfahren	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-/-	-/-	+/-
Budgetierung	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Formen / Umfang	+/-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Flexibilität / Deckungsfähigkeit	-/-	-/-	+/-	-/-	-/-	-/-	+/-	+/-	-/-	-/-
- Budgetierung mit Produkten und Zielen	-	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Haushaltsaufstellung	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-
- Gestaltung	-/-	+/-	-/-	-/-	-/-	-/-	+/-	-/-	-/-	-/-
Ziele	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
- Gestaltung	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
- Komplettersatz	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Zielvereinbarungen	+/-	+	+	+	+	+	+	-	-	+
- Gestaltung	-/-	+/-	-/-	+/-	-/-	-/-	+/-	-/-	+/-	+/-
- Anzahl Partner	+	+	-	-	+	+	+	-	-	+
- Konfliktfall	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Dezentralisierung	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
- Inhalte	-	-	+	+	-	-	-	+	+	+
- Bis auf Mitarbeiterebene	+	+	+	-	+	-	+	-	-	-
- Fach- und Ressourcenverantwortung	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-
Delegation von Vertretungskörperschaft an Bürgermeister	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Delegation von Bürgermeister an Verwaltung	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Führungsstil	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Abbau von Koordinationsproblemen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Zentrifugalkräfte	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Steuerungsunterstützung	-	+	+	+	+	+	-	+	+	+
Strategisches Controlling und operatives Controlling	+/-	+	-	+	+	-	-	-	-	+
Strategisches Controlling, operatives Controlling und Berichtswesen	-	+	+/-	+/-	+	-	-	+	+	+
Strategisches Controlling	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+
- Inhalte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Operatives Controlling	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
- Inhalte	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Berichtswesen	-	+	-	+	+	-	+	-	-	+
- Inhalte	-	+	+	+	+	+	+	-	-	+
- Akteure	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-
- Gestaltung	-	+	+	+	+	-	+	+	-	+
SU-Erfahrungen	-/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-/-	+/-	-/-	+/-	+/-
Balanced Scorecard	-	-	+	-	+	+	-	-	-	-
Ziele und Steuerungsunterstützung (ja vs. nein)	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Ziele und Steuerungsunterstützung komplett (ja vs. nein)	-	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Dezentralisierung mit SU (ja vs. nein, exkl. nur SU)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Beteiligungscontrolling	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
KLR	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Rechnungswesen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kennzahlensystem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Gestaltung	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-
Produkte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Gestaltung	-/-	+/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-
- Verbreitung	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
- Konzept	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Erzeugung Qualitätsverständnis	+	+	-	+	+	+	+	-	-	-
- Verfahren	-	+	-	-	-	+	+	-	-	-
- Anzahl	+	-	-	+	+	+	+	-	-	+
Produkte und Ziele	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+
Befragungen	+	-	-	-	+	+	-	+	+	+
- Inhalte	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-
- Akteure	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-
- Beachtung	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
- Rest	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Beschwerdemanagement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Beachtung von Beschwerden	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Ratsinformationssystem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mitarbeitergespräche	-	+	-	+	+	-	-	-	-	-
- Gestaltung	-/-	+/-	-/-	+/-	+/-	+/-	-/-	-/-	+/-	+/-
Personalrekrutierung	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Anreize	+/-	+/-	-	+	+/-	+	-	+/-	+	+
Veränderung der Personalstruktur	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Quereinsteige	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Leistungsorientierung	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Flexibilität	-	-	+	+	+	-	+	-	+	+

1) Korrelationen mit Auslagerungsindex inkl. Bürgerbeteiligung i. d. R. signifikant

Anhang 11-19: Einflüsse der Reforminstrumente auf die Reformzielerreichung

11.2 Gründe für Auslagerungen

Grund	Begründung / Quelle
Einbettung in den Reformkontext	vgl. Kilian/Richter/Trapp 2006: 11
Kommunale Finanzkrise (vgl. Kap. 2.3)	Entledigung der Verantwortung für steigende Gebühren, was sich mittelfristig rächt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002: 79 f.; Sternatz 2005: 200 f.; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 20)
Liberalisierung und Privatisierungsstreben auf staatlicher und EU-Ebene	<p>EU-Kommission beabsichtigt zwar nicht, Privatisierungen zu erzwingen, zumal die Eigentumsordnung in den Mitgliedsstaaten nicht angetastet werden darf (Art. 295), doch begünstigen die Auswirkungen der EU-Politik Privatisierungen öffentlicher Unternehmen. Dies trifft v. a. auf die Untersagung wettbewerbsverzerrender staatlicher Beihilfen zu (vgl. Löwe 2003: 190; Schliesky 2006: 430). „Unter diesen Bedingungen ist es für die Unternehmen der Gemeinde überlebenswichtig, sich fit für den Wettbewerb zu halten“ (Bremer 1998: 292). Die öffentliche Hand beklagt jedoch ungleiche Wettbewerbsbedingungen im Wettstreit mit der Privatwirtschaft (vgl. auch Kap. 5.4.2.1.1). „Diese Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten öffentlicher Unternehmen verstärken grundsätzlich den Privatisierungsdruck [...]“ (Löwe 2003: 197). „Insgesamt sind die Privatisierungseffekte, die von der EU bisher ausgehen, aber quantitativ weniger bedeutsam als die von den Räten selbst im Zuge der Haushaltskonsolidierung beschlossenen Privatisierungsvorhaben“ (Bogumil/Holtkamp/Kißler 2004: 67; siehe auch Bogumil 2006b: 17).</p> <p>Dennoch wurde durch EU-Initiativen eine Welle der Verunsicherung (Rechtsunsicherheit) unter den Kommunen ausgelöst (vgl. Lattmann 2004: 64), die sich wohl weiter steigert (vgl. Bremer/Brinckmann/Kilian 2006: 53). Die EU-Politik berührt heute nahezu jeden Politikbereich, lediglich idiosynkratische Politikbereiche wie die Vertriebenenpolitik bleiben nationalem Recht vorbehalten (vgl. Schmidt 1999: 388 ff.). Die Entwicklungen zeigen insgesamt einen „[...] beträchtlichen Europäisierungstrend“ (Schmidt 1999: 389). Ca. 80% der für die Wirtschaft relevanten Rechtsnormen werden durch die EU geschaffen (vgl. Löwe 2003: 186). Seit den 1980er Jahren sind Kommunen vermehrt von EU-Vorgaben¹⁴³⁸ betroffen (siehe auch (vgl. Schmidt 1997: 386 ff.). Dazu zählt vor allem das Auftragsvergaberecht (EU-weite Ausschreibungen) (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1998: 334; Schliesky 2006: 430). Mit der Reform des EU-Vergaberechts 1998 wurden nicht-ökonomische Kriterien (z. B. Tariflohn) zurückgedrängt (vgl. Reichard 2003a: 136). Kommunen dürfen auch im Binnenmarkt unternehmerisch tätig werden, wobei das „WIE“ determiniert ist (vgl. Classen 2001: 100).</p> <p>Das EU-Weißbuch „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ sieht eine Stärkung des Wettbewerbsziels in einer globalisierten, offenen Gesellschaft vor. Mit Bestrebungen der EU wie Errichtung einer öffentlichen Regulierungsinstanz zur Evaluation der öffentlichen Daseinsvorsorge oder Bestrebungen zur Standardisierung der Leistungserbringung wird eine Verlagerung der Kompetenzen von der lokalen an die EU-Ebene befürchtet (vgl. Kilian/Richter/Trapp 2006: 16 f. m. H. a. weitere Quellen).</p> <p>Transparenzrichtlinie der EU-Kommission vom 26.7.2000, die eine Trennung zwischen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgabe und Aufgaben mit Gewinnabsichten in der Buchführung der öffentlichen Unternehmen verlangt (Querverbund)</p> <p>Binnenmarktrichtlinie Strom und Binnenmarktrichtlinie Gasversorgung¹⁴³⁹ wurden 1996 bzw. 1998 verabschiedet; ähnliche Bestrebungen im ÖPNV. Bislang noch angenommen ist die Wasserversorgung (vgl. Gottschalk 2003: 201), wo das Gebietsmonopol beibehalten wurde (vgl. ebd.: 210 f.). Zeigt die EU in diesem Bereich keine Deregulierungsbestrebungen, deuten sie sich auf deutscher Ebene an. Die Aufgabe der geschlossenen Versorgungsgebiete ist geplant, um auf die starken Wasseranbieter aus Frankreich und GB reagieren zu können (vgl. Landsberg 2001: 49).</p> <p>Wegfall des Monopols der Wohlfahrtsverbände Mitte der 1990er Jahre (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2004: 59 f.)</p>

¹⁴³⁸ Die EU-Bestimmungen richten sich i. d. R. nicht direkt an die Kommunen, sondern an den Bundesgesetzgeber (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1998: 334; Schmidt-Aßmann 1997: 367). So musste bspw. die EU-Binnenmarktrichtlinie bis 2/1999 in deutsches Recht umgesetzt werden, die Richtlinie für Gas bis 8/2000 (vgl. Gottschalk 2003: 202).

¹⁴³⁹ Öffnung des Strom- und Gasmarktes. Möglicherweise dadurch negative Folgen für den ÖPNV (vgl. Oebbecke 2001: 13).

Grund	Begründung / Quelle
Personalwirtschaftliche Gründe	<p>In Gutachten, die vor Privatisierungen gelegentlich in Auftrag gegeben werden, werden v. a. die finanziellen Vorteile und die personalpolitische Flexibilität hervorgehoben (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 20). Das öffentliche Vergütungssystem zeigt Schwächen: Eine Umfrage ergab, dass 90,5% der Befragten in der Privatwirtschaft ein besseres Anreizsystem und somit eine bessere Mitarbeitermotivation erkennen (vgl. Günther/Niepel 2006: 338). Eine „[...] Flucht aus dem öffentlichen Budget- und Dienstrecht [...]“ (Röber 2005a: 87) ist zu erkennen, was auch für PPP gilt (vgl. Strünck/Heinze 2005: 124). Dabei besteht die Gefahr der „Selbstbedienungsläden“ (Berkemeier 1998: 69), denn das Besoldungs- und Leistungssystem der öffentlichen Unternehmen ist intransparent und u. U. nicht an der Leistung orientiert; es unterliegt keiner parlamentarischen Kontrolle (vgl. Kuban 1998a: 359).</p> <p>Die Kommunalwirtschaft ist durch einen intensiven Personaltransfer mit der Privatwirtschaft gekennzeichnet, da Vorstandsposten losgelöst vom öffentlichem Besoldungs- und Haushaltsrecht sind (vgl. Derlien 2002b: 246). Die Akquirierung besserer Führungskräfte fällt leichter, weil sie unabhängiger von politischen Entscheidungen ist (vgl. Günther/Niepel 2006: 338).</p> <p>Die Bezahlung nach dem BAT/TVöD ist teurer als die nach dem Tarifrecht der Privatwirtschaft (vgl. Witte 1997: 121).</p>
Steuerliche Überlegungen	vgl. Witte 1997: 121; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 20; Kuban 1998a: 358
Finanzen	<p>Finanzsituation der Kommune und damit verbundene Notwendigkeit, über einmalige Handlungen hinausgehende Maßnahmen zu ergreifen (vgl. Naschold 1993).</p> <p>Reduzierung des kommunalen Zuschussbedarfs (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 20)</p> <p>Einschränkung: Haushaltskonsolidierung legitimiert keine Wirtschaftstätigkeit (vgl. Grawert 2001: 22)</p> <p>Aufnahme weiterer Kredite auch zu Zeiten der Haushaltskonsolidierung trotz Intervention der Kommunalaufsicht (siehe Kap. 2.3)</p> <p>Möglichkeit zum Verlustausgleich (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 20)</p>
Flucht aus dem öffentlichen Recht	<p>Flucht aus dem öffentlichen Recht ist tlw. möglich (vgl. Witte 1997: 120 f.; Kuban 1998a: 357)</p> <p>Keine Bindung an VOV/VOL (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 20)</p>
Flucht aus dem ineffizienten traditionellen Verwaltungssystem	<p>Ausgliederung als „Ausdruck wachsender Flexibilität und Professionalität kommunalen Wirtschaftens“ (Richter/Edeling/Reichard 2006: 60 f.) interpretiert.</p> <p>Flucht aus der Trennung von Fach- und Querschnittsämtern (vgl. KGSt 1991: 9; Budäus 1995: 24 f.)</p> <p>Stärkung betriebswirtschaftlichen Denkens und sparsames Wirtschaften (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 20)</p> <p>Flucht vor der Kameralistik (vgl. Eickmeyer/Bissinger 2002: 71; Lüder 2003: 8; Lieders 1998: 128)</p>
Keine öffentliche Kontrolle, nicht-öffentliche Aufsichtsratssitzungen	<p>vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999: 20</p> <p>Aufgabenerfüllung müssen der politischen Einflussnahme stärker entzogen werden (vgl. Kuban 1998a: 358; Wohlfahrt/Zühlke 1999: 20)</p>

11.3 Fragebogen

1. Allgemeine Angaben										
1.1. Seit wann bekleiden Sie die Stelle bzw. Position des [Akteur]?										
B. PO, R, PR	1 Ich bin (Ober-)Bürgermeister / Mitglied der Vertretungskörperschaft / Mitglied der Personalvertretung / Reformbeauftragte(r) seit (Jahresangabe, z.B. 2000): _____									
PO, PR	2 Ich bin Vorsitzender der Personalvertretung / Fraktionsvorsitzender seit: _____									
1.2. Bitte tragen Sie Ihre genaue Stellenbezeichnung (z.B. Leiter des Hauptamtes, des Zentralen Steuerungsdienstes etc.) ein.										
1.3. Sind Sie Mitglied einer Partei bzw. einer Wählervereinigung?										
B. PR	1 Ja <input type="checkbox"/> 2 Nein (Bitte zu Frage 2) <input type="checkbox"/> 3 K.A. (Bitte zu Frage 2) <input type="checkbox"/>									
1.3.1. Welcher Partei gehören Sie an?										
B. PO, PR	1 CDU <input type="checkbox"/> 2 SPD <input type="checkbox"/> 3 CSU <input type="checkbox"/> 4 Bündnis 90 / Die Grünen <input type="checkbox"/> 5 FDP <input type="checkbox"/> 6 PDS <input type="checkbox"/> 7 Freie Wählergemeinschaft / Wahlinitiative <input type="checkbox"/> 8 Sonstige <input type="checkbox"/>									
2. Haushalt und Personal										
2.1. Bitte machen Sie Angaben zu Verwaltungs- und Vermögenshaushalt Ihrer Stadt (Haushaltsplan 2004).										
PO	1 Verwaltungshaushalt (Mio. €): _____ 2 Vermögenshaushalt (Mio. €): _____ 3 Mitarbeiter Kernverwaltung (in TSD): _____ 4 Mitarbeiter Beteiligungen (in TSD): _____									
2.2. Wie haben sich seit Beginn der 90er Jahre (unter Berücksichtigung der Verwaltungsreform) die Zuführungen vom Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt entwickelt? Bitte kreuzen Sie entsprechende Tendenzangabe an.										
PO	Trend in diese Richtung:				Trend ist ...					
		1 erkennbar	2 konstant	3 gestoppt / verzögert	4 Nicht erkennbar					
	1 Zuführungen entsprechen den Kreditbeschaffungskosten und ordentlichen Tilgungen von Krediten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
	2 Zuführungen überschreiten die Kosten für Kredittilgung und -beschaffung („freie Spitzen“)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
	3 Rückgriff auf Ersatzdeckungsmittel (Zufluss von Vermögens- zu Verwaltungshaushalt)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
	4 K.A.	<input type="checkbox"/>								
2.3. Wie entwickelten sich die nachfolgenden finanzwirtschaftlichen Kenngrößen der Kernverwaltung seit Beginn der 90er Jahre? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes (+2 = Starke Zunahme, -2 = Starke Abnahme) an										
PO	Finanzwirtschaftliche Kenngrößen					Zunahme		Abnahme		K.A.
		+2	+1	0	-1	-2				
	1 Mitarbeiterzahl der Stadtverwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	2 Gesamteinnahmen Verwaltungshaushalt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	3 Gesamtausgaben Verwaltungshaushalt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	4 Schulden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	5 Investitionen (Sach- und Finanzinvestitionen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
2.4. Welche Entwicklungen nahmen der Hebesteuersatz für die Gewerbesteuer und die kommunalen Gebühren seit Beginn der 90er Jahre (unter Berücksichtigung der Verwaltungsreform)? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes (+2 = Starke Zunahme, -2 = Starke Abnahme) an.										
PO	Gewerbesteuer und Gebühren					Zunahme		Abnahme		K.A.
		+2	+1	0	-1	-2				
	1 Hebesteuersatz der Gewerbesteuer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	2 Gebührensätze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				

2.5. Welche Entwicklungen verzeichneten die kommunalen Beteiligungen seit Beginn der 90er Jahre (unter Berücksichtigung der Verwaltungsreform)? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes (+2 = Starke Zunahme, -2 = Starke Abnahme) an.										
PO	Finanzwirtschaftliche Kenngrößen der kommunalen Beteiligungen					Zunahme		Abnahme		K.A.
		+2	+1	0	-1	-2				
	1 Mitarbeiterzahl	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	2 Budget- bzw. Finanzvolumen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	3 Schulden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	4 Investitionen (Sach- und Finanzinvestitionen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
3. Verwaltungsreform: Rahmendaten										
3.1. Befindet sich Ihre Stadtverwaltung derzeit im Modernisierungsprozess, bzw. hat eine Verwaltungsreform in jüngster Vergangenheit (seit Anfang der 90er Jahre) stattgefunden?										
B. PO, PR	1 Ja <input type="checkbox"/> 2 Nein (Bitte zu Frage 3.9) <input type="checkbox"/> 3 K.A. (Bitte zu Frage 3.9) <input type="checkbox"/>									
3.2. Wann wurde die Verwaltungsreform initiiert? Bitte tragen Sie das Jahr unten ein.										
B. PO, R, PR	Die Verwaltungsreform wurde _____ gestartet.									
3.3. Gilt die Verwaltungsreform in Ihrer Stadt als abgeschlossen?										
B. PO, R, PR	1 Ja, die Verwaltungsreform ist abgeschlossen (Bei Frage 3.4 bitte nur die Punkte 1-3). <input type="checkbox"/> 2 Nein, die Verwaltungsreform ist noch nicht abgeschlossen, ein Ende ist aber in Sicht. <input type="checkbox"/>									
	1 Die Verwaltungsreform wurde _____ abgeschlossen.									
	2 Die Verwaltungsreform wird voraussichtlich _____ abgeschlossen sein.									
	3 Ein konkreter Abschluss der Verwaltungsreform ist nicht absehbar. <input type="checkbox"/>									
	4 Die Verwaltungsreform wurde abgebrochen. <input type="checkbox"/>									
	5 K.A. <input type="checkbox"/>									
3.4. Wie schätzen Sie die Reform Ihrer Stadtverwaltung ein? Bitte unterscheiden Sie jeweils zwischen den Polen, und kreuzen Sie Zutreffendes an.										
B. PR, R, PO	1 Reform ist (bis dato) ein Erfolg. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					2 Reform ist (bis dato) ein Flop. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
	3 Reformtempo war/ist zu hoch. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					4 Reformtempo war/ist zu gering. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
	5 Reformtempo hat sich gesteigert. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					6 Reformtempo hat nachgelassen. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
	7 Reform befindet sich auf einem guten Weg. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>					8 Reform droht in die falsche Richtung zu laufen. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
Punkt 4 bitte nur dann beantworten, wenn die Reform noch nicht beendet ist.										
3.5. Welche Gründe waren für den Einstieg in die Verwaltungsreform in Ihrer Stadtverwaltung ausschlaggebend? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu) an.										
B. PO, R, PR	Reformgründe					Trifft zu		Trifft nicht zu		K.A.
		1	2	3	4	5				
	1 Problematische Haushaltslage / Finanzkrise / Abgabenlast	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	2 Unzufriedenheit der Bürger bzw. Kunden (z.B. Bürokratie- oder Politikverdrossenheit) sowie wachsende Ansprüche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	3 Unzufriedenheit der Mitarbeiter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	4 Unzureichende politische / strategische Steuerung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	5 Nationaler und internationaler Reformtrend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	6 Veränderung im kommunalen Aufgabenbestand (weniger Hoheits-, mehr Dienstleistungsaufgaben), Aufgabenumfang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	7 Defizite in der Leistungserstellung (Ineffizienz, mangelnde Qualität, unnötige Verfahrensdauer, Inflexibilität etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	8 Politischer Wechsel (z.B. Veränderungen im Rat, Wahl eines neuen Oberbürgermeisters)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	9 Interkommunaler und internationaler Wettbewerb („Globalisierung“)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	10 Anmerkungen / Sonstige (Bitte mit Punktangabe): _____									

3.6. Welche Reformziele verfolgt Ihre Stadtverwaltung mit welcher Priorität, und inwieweit wurden die definierten Ziele erreicht? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an (1 = Sehr hohe Priorität / Zielerreichung, 5 = Sehr geringe Priorität / Zielerreichung).

1	Priorität					K.A.	Reformziele	2 Zielerreichung					K.A.	
	Hoch	1	2	3	4			5	Hoch	1	2	3		4
1	0	0	0	0	0	0	1	Ausbau der Kunden- bzw. Bürgerorientierung, Bürgernähe	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	0	0	2	Optimierung der politischen bzw. strategischen Steuerung und Kontrolle	0	0	0	0	0	0
3	0	0	0	0	0	0	3	Steigerung von Effizienz und Effektivität	0	0	0	0	0	0
4	0	0	0	0	0	0	4	Steigerung von Mitarbeiterorientierung, -motivation und -zufriedenheit	0	0	0	0	0	0
5	0	0	0	0	0	0	5	Steigerung der Leistungsfähigkeit, Qualitätssteigerungen	0	0	0	0	0	0
6	0	0	0	0	0	0	6	Auftreten als modernes Dienstleistungsunternehmen / Verbesserung des Verwaltungsbildes bzw. der Reputation	0	0	0	0	0	0
7	0	0	0	0	0	0	7	Aufbau einer Vertrauenskultur / Veränderung der bestehenden Verwaltungskultur / Lernende Verwaltung	0	0	0	0	0	0
8	0	0	0	0	0	0	8	Bewältigung finanzieller Probleme / Haushaltskonsolidierung	0	0	0	0	0	0
9	0	0	0	0	0	0	9	Sonstige	0	0	0	0	0	0
10	0	0	0	0	0	0	10		0	0	0	0	0	0

3.6.1. Welche Reformzielprioritäten machen Sie aus? Bitte kreuzen Sie jeweils das wichtigste Reformziel an. Orientieren Sie sich dabei bitte an den Nummern aus vorheriger Tabelle („Reformziele“).

Zeitpunkt	Zielnummer										K.A.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1 Reformbeginn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 Reformverlauf / Heute	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

3.6.2. Bitte machen Sie weitere Angaben zu den Reformzielen bzw. deren Ausgestaltung.

Angaben zu Reformzielen	Trifft zu					Trifft nicht zu					K.A.
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
1 Es hat ein (organisierter) Reformzielformulierungsprozess stattgefunden.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 Die Reformziele sind das Ergebnis eines fairen Dialogprozesses, der die Interessen aller Akteure (z.B. Mitarbeiter, Bürger, Politik) hinreichend berücksichtigt.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3 Die Reformziele wurden operationalisiert, ihre Erreichung wird gemessen.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4 Unbeteiligten am Definitionsprozess konnten die Reformziele und deren Prioritäten glaubhaft vermittelt werden.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

3.7. Wie gut sehen Sie Ihre Stadtverwaltung auf die zukünftigen Herausforderungen vorbereitet (proaktives Handeln)? Bitte vergeben Sie eine Punktzahl zwischen 0 und 100, wobei 0 für eine maximal schlechte, 100 für eine optimale Positionierung stehen, und tragen Sie den Wert unten ein.

Ich bewerte die Zukunftsgestaltung meiner Stadtverwaltung mit Punkten.

3.8. Wie wurde die Finanzierung der Verwaltungsreform sichergestellt und haushaltstechnisch dargestellt?

Angaben die Finanzierung der Verwaltungsreform		Ja	Nein	K.A.
1	Zur Realisierung der Verwaltungsreform wurden im Haushaltsplan Mittel veranschlagt.	0	0	0
2	Zusätzliche Mittel werden i.d.R. nach Bedarf zur Verfügung gestellt.	0	0	0
3	Es wurden je Projekt einzelne Reformbudgets gebildet, die von den jeweiligen Projektgruppen selbst verwaltet werden.	0	0	0

3.8.1. Haben sich die Investitionen in die Verwaltungsmodernisierung bereits amortisiert?

1 Ja	2 Nein	K.A.
0	0	0

3.8.2. Wie hoch waren bislang insgesamt die Ausgaben für die Verwaltungsmodernisierung (inkl. Beraterhonorar, Mitarbeiteranreize, IuK-Anschaffungen etc.)? Bitte tragen Sie die Summe unten ein.

1 In die Verwaltungsreform wurden bislang ungefähr Mio. € investiert, 0 K.A. 0

3.9. Wie schätzen Sie den Reformbedarf Ihrer Stadtverwaltung ein (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu)?

Reformnotwendigkeit	Trifft zu					Trifft nicht zu					K.A.
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
1 Die Notwendigkeit der Verwaltungsreform ist immens.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 Reformnotwendigkeit und -nutzen sind (bzw. waren zu Reformbeginn) allen wesentlichen Akteuren bewusst.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3 Welchen Akteuren sind Bedarf und Nutzen der Modernisierung nicht bewusst?	(Weiter zu Frage 4) (Weiter zu Nr. 2.1)										

4. Verwaltungsreform: Rollenzuteilung und Personen

4.1. Welche Rolle nehmen Ihrer Ansicht nach die folgenden Akteure in Ihrer Stadtverwaltung ein?

Reformakteure	Initiator/ Promotor	Unter- stützer	Mitläufer (neutral)	Bremser / Gegner	Wider- ständler	Keine Rolle	K.A.
1 (Ober-)Bürgermeister	0	0	0	0	0	0	0
2 Beigeordnete / Dezernenten von Facheinheiten	0	0	0	0	0	0	0
3 Beigeordnete / Dezernenten von Querschnittseinheiten (u.a. Hauptamt, Kämmerer)	0	0	0	0	0	0	0
4 Mehrheitsfraktion(en)	0	0	0	0	0	0	0
5 Minderheitsfraktionen(en)	0	0	0	0	0	0	0
6 Verwaltungsmitarbeiter	0	0	0	0	0	0	0
7 Führungskräfte / Mittleres Management	0	0	0	0	0	0	0
8 Beschäftigtenvertretung	0	0	0	0	0	0	0
9 Lokale Akteure (u.a. Bürger, Wirtschaft, Vereine, Verbände)	0	0	0	0	0	0	0
10 Gewerkschaften	0	0	0	0	0	0	0
11 Kommunalaufsicht	0	0	0	0	0	0	0
12 Sonstige, heute nicht mehr aktive Reformträger (z.B. Oberstadtdirektor, ehem. Bürgermeister etc.) [Bitte Rollenzuteilung, Amtsbezeichnung und Parteimitgliedschaft eintragen]	0	0	0	0	0	0	0

4.2. Durch die Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters können Ratsmehrheit und (Ober-)Bürgermeister aus unterschiedlichen parteipolitischen Lagern stammen. Welche Situation ist in Ihrer Stadt gegeben?

PO Ratsmehrheit und parteipolitische Herkunft des (Ober-)Bürgermeister decken sich ...

1 ... seit Reformbeginn immer.	2 ... seit Reformbeginn überwiegend.	3 ... seit Reformbeginn selten.	4 ... seit Reformbeginn nie.	5 ... heute.
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0

4.3. Welche Mehrheiten sind in der Vertretungskörperschaft gegeben? Bitte unterscheiden Sie zwischen den verschiedenen Zeitpunkten, und kreuzen Sie Zutreffendes an.

Ratsmehrheit	Reformein- stieg	Reformver- lauf	Heute
1 In der Vertretungskörperschaft ist eine absolute Mehrheit gegeben.	0	0	0
2 In der Vertretungskörperschaft ist eine Koalitionsmehrheit gegeben.	0	0	0
3 K.A.	0	0	0

4.4. Wie schätzen Sie die Entwicklung der Reformbereitschaft der nachfolgenden Akteure im Reformverlauf ein (+2 = Starke Zunahme, -2 = Starke Abnahme)?											
PO, R, B, PR	Entwicklung der Reformbereitschaft					Zunahme		Abnahme		K.A.	
	1	(Ober-)Bürgermeister				+2	+1	0	-1	-2	K.A.
	2	Beigeordnete / Dezenten von Facheinheiten				0	0	0	0	0	0
	3	Beigeordnete / Dezenten von Querschnitteinheiten (u.a. Hauptamt, Kämmerer)				0	0	0	0	0	0
	4	Mehrheitsfraktion(en)				0	0	0	0	0	0
	5	Minderheitsfraktionen(en)				0	0	0	0	0	0
	6	Verwaltungsmitarbeiter				0	0	0	0	0	0
	7	Führungskräfte / Mittleres Management				0	0	0	0	0	0
	8	Beschäftigtenvertretung				0	0	0	0	0	0
	9	Lokale Akteure (Bürger, Wirtschaft, Vereine, Verbände)				0	0	0	0	0	0
	10	Gewerkschaften				0	0	0	0	0	0
	11	Kommunalaufsicht				0	0	0	0	0	0
	12	Sonstiges (z.B. neue Einheiten, Nachwuchskräfte, Mitarbeiter bestimmter Einheiten, altdienende Mitarbeiter)				0	0	0	0	0	0
	13					0	0	0	0	0	0

5. Im Vorfeld der Verwaltungsreform / Vorbereitungen

5.1. Wurde die Verwaltungsreform durch einen Ratsbeschluss gestartet?											
PO	1	Ja				0	2	Nein			0
						0	0	K.A.			0

5.2. Inwieweit besteht innerhalb der Vertretungskörperschaft Einigkeit über die nachstehenden Aspekte? Bitte unterscheiden Sie zwischen den beiden Zeitpunkten und orientieren Sie sich bei Ihrer Einschätzung an den maßgeblichen Ratsparteien. Kreuzen Sie bitte Zutreffendes an.											
PO	Reformstart					Es herrscht im Rat Einigkeit über ...					
	1	2	3	4	5	Trifft zu		Trifft nicht zu		K.A.	
	0	0	0	0	0	1	Reformanstieg	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	2	Reformziele	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	3	Reformabwicklung	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	4	Reforminstrumente	0	0	0	0
	0	0	0	0	0						
	0	0	0	0	0						
	0	0	0	0	0						
	0	0	0	0	0						

5.3. Wurden den Mitarbeitern (PR, R) / Ratsmitgliedern (PO) im Zusammenhang mit der Modernisierung ihrer Stadtverwaltung Qualifizierungsmaßnahmen angeboten?											
R, PR, PO	1	Ja				0	2	Nein (Bitte zu Frage 5.3.5)			0
						0	0	K.A. (Bitte zu Frage 5.3.5)			0

5.3.1. Wurden die Qualifizierungsmaßnahmen frühzeitig, d.h. zu Beginn oder gar im Vorfeld des Reformprozesses angeboten, oder erst zu einem späteren Zeitpunkt (z.B. nach Implementierung)? Bitte unterscheiden Sie zwischen den Polen „sehr frühzeitig“ und „sehr spät“, und kreuzen Sie Zutreffendes an.											
PR, PO	Sehr frühzeitig					Sehr spät					
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

5.3.2. Welche Qualifizierungsmaßnahmen werden im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform und der reformierten Verwaltung ergriffen? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an, Mehrfachantworten sind möglich.											
PR, R	1	(Interne) Reformmultiplikatoren				0	2	Externe Bildungseinrichtungen			0
	3	Qualifizierungsmaßnahmen durch Berater				0	4	Fachtagungen / Seminare			0
	5	Traineeprogramme				0	6	Job Rotation / Interne Austauschprogramme			0
	7	Job Enlargement				0	8	Praktika in Unternehmen / Verwaltungen			0
	0	K.A.				0					

5.3.3. Wie viel Prozent der Mitarbeiter Ihrer Stadtverwaltung nahmen an Qualifizierungsmaßnahmen teil? Bitte kreuzen Sie zutreffende Größenkategorie an.											
PR, R	< 10	>10-20	>20-30	>30-40	>40-50	>50-60	>60-70	>70-80	>80-90	>90	K.A.
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

5.3.4. Wie viel Prozent der Ratsmitglieder nahmen an Qualifizierungsmaßnahmen teil?											
PO	< 10	>10-20	>20-30	>30-40	>40-50	>50-60	>60-70	>70-80	>80-90	>90	K.A.
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

5.3.5. Welcher Adressatenkreis nimmt in welcher Intensität an Qualifizierungsmaßnahmen teil, und bei welchen Akteuren erkennen Sie weiterhin einen Qualifizierungsbedarf (1 = Sehr hoch, 5 = Sehr gering / Gar nicht)? Wurden keine Qualifikationsmaßnahmen angeboten, gehen Sie bitte nur auf den Qualifikationsbedarf ein. Kreuzen Sie bitte Entsprechendes an.

PR, R	Intensität					Adressatenkreis					(Bestehender) Bedarf				
	Hoch		Gering		K.A.						Hoch		Gering		K.A.
	1	2	3	4	5	1	Verwaltungsführung (Bürgermeister, Beigeordnete)	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	2	Führungskräfte (z.B. Amts- und Abteilungsleiter)	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	3	Verwaltungsmitarbeiter im Allgemeinen	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	4	Projektleitung, -mitarbeiter / Mitarbeiter in Piloten	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	5	Beschäftigtenvertretung	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	6	Ratsmitglieder	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	7	„Stellenwechsler“ / Mitarbeiter neuer Einheiten	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0										

5.3.6. In welchen Themenbereichen wurden bislang Qualifizierungsmaßnahmen angeboten, und in welchen Themenbereichen machen Sie einen Bedarf aus? Wurden keine Qualifikationsmaßnahmen angeboten, gehen Sie bitte nur auf den Qualifikationsbedarf ein. Kreuzen Sie bitte Entsprechendes an (1 = Sehr hoch, 5 = Sehr gering / Gar nicht).

PO, PR, R	(Bisherige) Qualifizierungsintensität					Themenfelder					(Bestehender) Qualifizierungsbedarf				
	Hoch		Gering		K.A.						Hoch		Gering		K.A.
	1	2	3	4	5	1	Betriebs- und finanzwirtschaftliche Instrumente	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	2	Sozialkompetenz / Führungsverhalten	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	3	IT-K-Technologie / Internet / Netzwerk	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	4	Methodenkompetenz (z.B. Zeit- und Projektmanagement)	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	5	Verwaltungsspezifisches Fachwissen / Juristische Fragen	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0										
	0	0	0	0	0										
	0	0	0	0	0										

5.4. Wurde im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform eine Analyse der Ist-Situation - also der Gegebenheiten in der Stadt(verwaltung) - vorgenommen? Bitte beachten Sie die unterschiedlichen potenziellen Analysezeitpunkte, und kreuzen Sie Zutreffendes an. Mehrfachantworten sind möglich.											
R, B, PR	1	Ja, vor dem formalen Reformstart.				0	2	Ja, vor der Planungs- und Konzeptionsphase.			0
	3	Ja, nach der Umsetzungsphase.				0	4	Nein. (Bitte zu Frage 5.5)			0
	0	K.A. (Bitte zu Frage 5.5)				0					

5.4.1. Welche Aspekte wurden im Rahmen der Ist-Analyse betrachtet? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an, Mehrfachantworten sind möglich.											
R, PR	1	Einstellungen (Reformbereitschaft, Ausloten potenzieller Reformgegner, Erwartungshaltungen)				0					
	2	Analyse der Reformgründe und deren Ursachen				0					
	3	Analyse (Notwendigkeit / Anwendbarkeit) der möglichen Einsatzgebiete neuer Instrumente				0					
	4	Verwaltungskultur (vorherrschende Werte und Einstellungen)				0					
	5	Mikropolitik (Kommunikationsbeziehungen, Seilschaften, informelle Organisation)				0					
	6	Stärken / Schwächen sowie Chancen / Gefahren der Verwaltungsreform (SWOT-Analyse)				0					

5.4.2. Bitte machen Sie weitere Angaben zur Ist-Analyse Ihrer Stadtverwaltung im Rahmen des Modernisierungsvorhabens, und kreuzen Sie Zutreffendes an.													
R, B, PR	Angaben zur Ist-Analyse					Trifft zu		Trifft nicht zu					K.A.
		1	2	3	4	5							
	1	Alle wesentlichen Reformakteure (Politik, Verwaltungsführung, Mitarbeiter, Personalarat etc.) waren <u>aktiv</u> an der Durchführung beteiligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
	2	Ergebnisse der Ist-Analyse gingen in die weitere Reformarbeit ein.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

5.5. Wurde im Zuge der Verwaltungsreform eine Dienstvereinbarung zwischen Personalvertretung und Verwaltungsführung geschlossen? Bitte machen Sie Angaben zu den nachfolgenden Aspekten.														
PR, B	Dienstvereinbarung										Ja	Nein	K.A.	
	1	Dienstvereinbarung zwischen Personalarat und Verwaltungsführung wurde geschlossen.										<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Dienstvereinbarung wurde frühzeitig im Reformprozess verabredet.										<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	Dienstvereinbarung besteht heute noch und wird eingehalten.										<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5.6. Umfasst die Dienstvereinbarung alle relevanten Beteiligungs- und Schutzinteressen der Mitarbeiter? Bitte unterscheiden Sie zwischen den Polen „Beachtung aller relevanten Aspekte“ und „Missachtung relevanter Aspekte“, und kreuzen Sie Zutreffendes an.

PR ☐ Beachtung aller relevanten Aspekte ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Missachtung relevanter Aspekte ☐ K.A. ☐

6. Beteiligungsformen und Informationsmanagement

6.1. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit [bei Bürgermeister: der Ratsparteien] im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform innerhalb der Vertretungskörperschaft und mit der Verwaltungsführung (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu)? Bitte orientieren Sie sich bei Ihrer Einschätzung zur Zusammenarbeit im Rat an den maßgeblichen Ratsparteien, und kreuzen Sie Zutreffendes an.

1 Mit Verwaltungsführung							2 Innerhalb des Rates						
Trifft zu						Trifft nicht zu						K.A.	
1	2	3	4	5	K.A.	1	2	3	4	5	K.A.		
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1 ... Verlässlichkeit und Vertrauen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2 ... Konsens und Ausgleich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

6.2. Inwieweit stimmen Sie den nachfolgenden Aussagen zu (1 = Stimme voll zu, 5 = Stimme gar nicht zu)?

Politik und Verwaltungsreform						Zustimmung						Ablehnung						K.A.
						1	2	3	4	5	1	2	3	4	5			
1 Die Interessen der Politik finden in adäquater Weise Eingang in die Reformdiskussion, Empfehlungen der Politik werden angenommen.						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2 „Verwaltungsreform“ ist ein sehr bedeutsames politisches Thema.						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

6.3. Wie wurden die Mitarbeiter an der Ausgestaltung der Verwaltungsmodernisierung aktiv beteiligt? Bitte unterscheiden Sie hierbei nach der Intensität der jeweiligen Partizipationsformen (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu), und kreuzen Sie Zutreffendes an.

Beteiligungsformen						Trifft zu					Trifft nicht zu					K.A.	
						1	2	3	4	5	1	2	3	4	5		
1 Traditionelle Verfahren (Amts- und Dienstbesprechungen / Innerhalb der bestehenden Strukturen / Personalversammlung)						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 Vorschlagswesen						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 Projektgruppen / -gremien						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 Qualitätszirkel						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 Sonstiges						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.4. Aktive Einbindung und passive Beteiligung durch Informieren fallen je nach Reformphase unterschiedlich intensiv aus. In welcher Intensität ist die Politik / der Mitarbeiter / die Verwaltungsführung in den Reformprozess aktiv eingebunden bzw. über den Reformhergang informiert? Bitte kreuzen Sie Entsprechendes an (+2 = Viel zu intensiv, -2 = Völlig unzureichend).

Reformphase		Zu intensiv			Ideal			Unzureichend			K.A.
		+2	+1	0	-1	-2					
Aktive Beteiligung	1 Initiierungsphase (Verfahrensbestimmung, formaler Start)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	2 Analysephase	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	3 Planungs- und Konzeptionsphase	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	4 Umsetzungsphase (Implementierung / Restrukturierung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	5 Betrieb sowie Kontroll- und Weiterentwicklungsphase	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Informiert	1 Initiierungsphase (Verfahrensbestimmung, formaler Start)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	2 Analysephase	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	3 Planungs- und Konzeptionsphase	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	4 Umsetzungsphase (Implementierung / Restrukturierung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	5 Betrieb sowie Kontroll- und Weiterentwicklungsphase	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

6.5. Inwieweit treffen die Aussagen auf die Ausgestaltung der Informations- und Kommunikationssysteme im Rahmen der Verwaltungsreform Ihrer Stadtverwaltung zu (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu)? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an

Kommunikations- und Informationssystem		Trifft zu					Trifft nicht zu					K.A.
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
PO, PR, B, R	1 Es besteht ein offener Kommunikations- und Informationsprozess: Misserfolge / Fehler / Gefahren / Risiken werden <u>nicht</u> verschwiegen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	2 Die Reform wird hinreichend nach außen (Stichwort „Öffentlichkeitsarbeit“) und nach innen (z.B. eigene Reformeffekte, Erfolge anderer Verwaltungen) kommuniziert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	3 Die Qualität der Informationen ist angemessen; Adressaten werden nicht mit Detailinformationen überhäuft (Zielgruppenspezifität).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	4 Kommunikationswege können von den Organisationshierarchien (Dienstweg) abweichen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	5 Informations- und Kommunikationshäufigkeit sind angemessen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PR, B, R	6a Alle Hierarchieebenen sind in den Kommunikations- und Informationsprozess eingebunden; es herrscht Hierarchiefreiheit.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	6b Alle Mitglieder der Vertretungskörperschaft sind gleichermaßen in den Kommunikations- und Informationsprozess eingebunden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.6. Bei welchen Reformfragestellungen wurden die Mitarbeiter angemessen beteiligt, bei welchen Fragestellungen machen Sie einen größeren Beteiligungsbedarf aus?

1 Beteiligung				2 Bedarf			
Ja	Teils-teils	Nein	K.A.	Ja	Teils-teils	Nein	K.A.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8 Anmerkungen / Sonstiges:							

6.7. Wie ist die Mitarbeiterbeteiligung ausgestaltet (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu)?

Mitarbeiterbeteiligung ...		Trifft zu					Trifft nicht zu					K.A.
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
1 ... ist freiwillig und jedem Mitarbeiter (unabhängig von Geschlecht, Ausbildungshintergrund, Stellung etc.) im gleichen Maße möglich.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 ... ist verbunden mit Entscheidungsrechten (nicht nur Mitreden).		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 ... ist gekennzeichnet durch klare, verbrieft Verfahren und Regeln.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 ... ist ein ergebnisoffener Prozess.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 ... im Laufe des Reformprozesses nachlassend.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.8. Werden in Ihrer Stadtverwaltung Mitarbeiterbefragungen durchgeführt? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an, Mehrfachnennungen sind möglich.

Zeitpunkt der Befragung		
1 Keine Befragungen		<input type="checkbox"/>
2 Befragungen wurden im Zusammenhang mit der Reform vor deren Start durchgeführt.		<input type="checkbox"/>
3 Befragungen wurden im Zusammenhang mit der Reform nach deren Start durchgeführt.		<input type="checkbox"/>
4 Befragungen gehören heute zum Alltagsgeschäft.		<input type="checkbox"/>

6.8.1. Inwieweit finden die Befragungsergebnisse Eingang in Entscheidungen der Verantwortungsträger? Bitte unterscheiden Sie zwischen den beiden Polen, und kreuzen Sie Zutreffendes an

Ergebnisse werden beachtet.							Ergebnisse werden ignoriert.				K.A.
		1	2	3	4	5			1	2	
PR, B		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9.4. Gliedert sich die Projektorganisation des Reformprozesses Ihrer Stadtverwaltung grob in die drei Ebenen Lenkungsausschuss, Projektleitung, Projektgruppe?

R ☐ 1 Ja (Bitte zu Frage 9.5) ☐ 2 Nein ☐ 0 K.A. (Bitte zu Frage 9.6) ☐

9.4.1. Wie ist die Projektorganisation in Ihrer Stadtverwaltung aufgebaut? Bitte skizzieren Sie kurz die Herangehensweise in Ihrer Stadtverwaltung.

R

9.5. Bitte machen Sie weitere Angaben zur Gestaltung der Projektorganisation.

R, PR

Projektorganisation		Trifft zu			Trifft nicht zu			K.A.
		1	2	3	4	5		
1	Externe wie Gewerkschaften oder Bürger wurden an der Projektarbeit beteiligt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
2	Die Beschäftigtenvertretung (Gleichstellungsbeauftragte, Personalrat etc.) ist angemessen in Projektgremien vertreten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
3	Mitarbeiter sind mit der Leitung von Projektgruppen befasst; sie konzentriert sich <u>nicht</u> ausschließlich auf Führungskräfte.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

9.6. Ist die Politik angemessen (aktiv, d.h. an Projekten mitwirkend) in die Projektarbeit eingebunden und dort mit hinreichenden Gestaltungsmöglichkeiten ausgestattet? Bitte unterscheiden Sie jeweils zwischen den beiden Polen, und geben Sie Zutreffendes an.

PO

Sehr angemessene (aktive) Projektgestaltung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Völlig unangemessene (aktive) Projektgestaltung	<input type="radio"/>	K.A.	<input type="radio"/>

9.7. Wie oft werden Sie standardmäßig über den Hergang der Reformprojekte informiert?

PR, B, PO

Im Monat					Im Jahr				Nie	K.A.
1	2	3	4	>4	1	2	3	4		
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

9.8. Nach welchen Kriterien bzw. Überlegungen werden die Projektgruppen zusammengestellt? Bitte unterscheiden Sie zwischen den beiden Polen, und kreuzen Sie Entsprechendes an.

R, PR

Reformkonforme Kriterien (z.B. Qualifikation, Sozialpromotoren, Interdisziplinarität)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Wahllose bzw. nicht reformdienliche Kriterien (z.B. Goodwill, Zufall, nur Reformtreue)	<input type="radio"/>

9.9. Wird die Verwaltungsreform von externen Beratern begleitet?

R, B, PO, R

1 Ja	<input type="radio"/>	2 Nein (Bitte zu Frage 9.10)	<input type="radio"/>	0 K.A. (Bitte zu Frage 9.10)	<input type="radio"/>

9.9.1. Wie schätzen Sie die Intensität des Berater Einsatzes und dessen Entwicklung ein? Bitte unterscheiden Sie zwischen den Polen, und kreuzen Sie Zutreffendes an.

R, PR

1 Intensiver Berater Einsatz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2 Schwacher Berater Einsatz	<input type="radio"/>	0 K.A.	<input type="radio"/>

9.10. Welche Implementierungsstrategie dominiert im Reformprozess Ihrer Stadtverwaltung?

R, PR

1 Evolutionärer, kontinuierlicher Ansatz (z.B. Organisationsentwicklung)	<input type="radio"/>	2 Radikaler Ansatz (z. B. Business (Process) Reengineering)	<input type="radio"/>

9.11. Welche Konzeptions- und Implementierungsweise dominiert in Ihrer Stadtverwaltung?

R, PR

1 Bottom-up (Basis-Aufwärts)	<input type="radio"/>	2 Top-down (Spitze-Abwärts)	<input type="radio"/>

9.12. Werden alle Veränderungsmaßnahmen in der gleichen Weise durchgeführt?

R

1 Ja	<input type="radio"/>	2 Nein	<input type="radio"/>	0 K.A.	<input type="radio"/>

9.13. Wie viel Prozent der ausgearbeiteten Projektergebnisse bzw. -konzepte wurden weiter verfolgt und tatsächlich umgesetzt?

R, PR

< 10	>10-20	>20-30	>30-40	>40-50	>50-60	>60-70	>70-80	>80-90	>90	K.A.
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9.14. Welche Erfahrungen haben Sie mit der Projektarbeit und der Umsetzung im Pilot- und/oder Flächenansatz in Ihrer Stadtverwaltung gemacht - inwieweit stimmen Sie den nachfolgenden Aussagen zu (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu)?

R, PR, B, PO

Erfahrungen mit der Projektarbeit und -umsetzung		Trifft zu		Trifft nicht zu			K.A.
		1	2	3	4	5	
1	Kompetenzstreitigkeiten / Konflikte (innerhalb der Projektgruppe und/oder mit anderen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Koordinationsprobleme / Defizite im Informationsfluss	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Ausgeprägte Reaktionsfähigkeit, Flexibilität	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4	Probleme bei Personalbeschaffung / -wiedereingliederung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5	Ausreichend Autonomie / keine wahllosen Eingriffe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6	Hierarchiefreiheit in der Projektarbeit / Gleichberechtigung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7	Die Umsetzungsphase ist die schwierigste Reformphase.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9.15. Welchen Reforminstrumenten und -maßnahmen stehen in besonderer Weise rechtliche (z.B. gesetzliche Bestimmungen) und nicht-rechtliche (z.B. Widerstände) Implementierungsbarrieren gegenüber? Stellen Sie keine Reformhindernisse fest, kreuzen Sie bitte nichts an. Mehrfachantworten sind möglich.

R, B

Reformmaßnahmen / -instrumente		Rechtliche	Nicht-Rechtliche
1	Reorganisation / Prozessoptimierung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Veränderungen im personalpolitischen Bereich (z.B. Anreizsystem) / Instrumente der Mitarbeiterorientierung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Neue Steuerungslogik (Produkte, Kontraktmanagement)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4	Markt und Wettbewerb, Aufgabenkritik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5	Instrumente der Steuerungsunterstützung (u.a. Controlling / Berichtswesen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6	Verantwortungsdezentralisierung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7	Doppik / KLR	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8	Budgetierung, Flexibilisierung des Haushaltswesens	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9	Kundenorientierung / Qualitätsmanagement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10	IK-Technologien / E-Government	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11	Zuständigkeits- / Verantwortungstrennung zwischen Politik und Verwaltung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12	Leitbild	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
0	K.A.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9.16. Gibt es Widerstände gegen die Verwaltungsreform im Allgemeinen bzw. gegen einzelne Reforminstrumente? Bitte unterscheiden Sie jeweils zwischen den beiden Polen, und kreuzen Sie Zutreffendes an.

R, PR, PO, B

Keine Widerstände	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Massive Widerstände	<input type="radio"/>	K.A.	<input type="radio"/>

9.16.1 Wie wird Widerständen begegnet? Bitte unterscheiden Sie jeweils zwischen den beiden Polen, und kreuzen Sie Zutreffendes an.

R, PR

1 Ursachen wurden erforscht.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Pauschales Vorgehen	<input type="radio"/>	K.A.	<input type="radio"/>

2 Anreize ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Sanktionen ☐ K.A. ☐

3 Intensivierung der Beteiligung ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Reduzierung der Beteiligung ☐ K.A. ☐

10.3. Haben sich Veränderungen im Ausschusswesen der Vertretungskörperschaft ergeben?						
P.O.	Veränderungen im Ausschusswesen				Ja	Teilteils
	1	Die Anzahl der Ausschüsse wurde merklich reduziert.			0	0
	2	Haupt- und Finanzausschuss wurde von Detailentscheidungen entlastet; er wendet sich heute intensiver strategischen Fragen zu.			0	0
	3	Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse wurden erweitert.			0	0
	4	Die Ausschüsse wurden personell verkleinert.			0	0
	5	Verwaltungs- und Ausschussstruktur wurden einander angeglichen.			0	0

10.4. Führt(e) Ihre Stadtverwaltung eine Aufgabenkritik durch?						
R. B. PO	1	Ja		0	2	Nein (Bitte zu Frage 10.4.3)
				0	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.4.3)

10.4.1. Wie war die Aufgabenkritik ausgestaltet?						
B. PO	Ausgestaltung der Aufgabenkritik				Ja	Teilteils
	1	Der Aufgabenkritik liegt ein politischer Auftrag, ein politisches Programm, ein Beschluss der Vertretungskörperschaft o.ä. zugrunde; die Politik ist beteiligt.			0	0
	2	Die Aufgabenkritik ist ein dynamischer, fortwährender Prozess: Aufgaben richten sich stets an der städtischen Strategie (Ziele) aus.			0	0
	3	Der Bestand kommunaler Satzungen und rechtlicher Regelungen unterliegen ebenso einer kritischen Analyse.			0	0
	4	Die Aufgabenkritik beschränkt sich nicht auf freiwillige Aufgaben.			0	0
	5	Aufgabenkritik befasst sich ebenso mit einzelnen Prozessen.			0	0

10.4.2 Welche Konsequenzen ergaben sich aus der Aufgabenkritik (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu)?						
R. PO	Folgen der Aufgabenkritik				Trifft zu	Trifft nicht zu
	1	Auslagerung (Beibehaltung der Gewährleistungsverantwortung)			1	2
	2	Auflösung der Aufgabe / Aufgabe der Gewährleistungsverantwortung			0	0
	3	Anpassung von Ressourcen, Mengen und / oder Qualität			0	0
	4	Veränderungen in der Ablauf- und Aufbauorganisation			0	0
	5	Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit			0	0
	6	Keine Auswirkungen			0	0

10.4.3 Welche Auslagerungsform findet in Ihrer Stadtverwaltung seit Reformbeginn (verstärkt) Anwendung? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an (1 = Sehr intensive, 5 = sehr selten / gar nicht).						
P.O. B. PR	Auslagerungsformen				Intensiv	Selten
	1	Formelle Privatisierung / Organisationsprivatisierung (Übergang öffentlicher Unternehmen in privatrechtliche Rechtsformen)			1	2
	2	Materielle Privatisierung (Vermögens- und Aufgabenprivatisierung)			0	0
	3	Public Private Partnership (Betriebsführungs-, Kooperationsmodell etc.)			0	0
	4	Bürgerbeteiligung (Empowerment)			0	0
					0	0

10.4.4. Wurde Leistungen seit Reformbeginn ingesourct?						
R. B.	1	Ja		0	2	Nein
				0	0	K.A.

10.4.5. Welche Wettbewerbsformen finden in Ihrer Kommune Anwendung (1 = Sehr intensiv, 5 = sehr selten / gar nicht)? Bitte unterscheiden Sie dabei zwischen <u>privatwirtschaftlichen</u> Anbietern und <u>Anbietern des öffentlichen Sektors</u> , und kreuzen Sie Zutreffendes an.															
B. PR	1 Öffentlicher Sektor						2 Privatwirtschaft								
	Intensiv					Schwach	K.A.	Intensiv					Schwach	K.A.	
	1	2	3	4	5			1	2	3	4	5			
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			
	1 Leistungsvergleich / Benchmarking / Qualitätswettbewerb						<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			
	2 Ausschreibungswettbewerb / (keine) Fremdvergabe						<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			
	3 Outsourcing						<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			
	4 Contracting Out (Submission, Voucher, Konzession)						<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			

10.4.6. Werden Kosten und Leistungen intern verrechnet?						
R. B.	1	Ja		0	2	Nein (Bitte zu Frage 10.4.8)
				0	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.4.8)

10.4.7. Wie intensiv wird die interne Leistungsverrechnung („verwaltungsinterner Quasi-Wettbewerb“) eingesetzt?						
R.	Großer Verbreitungsgrad (Fläche)				Geringer Verbreitungsgrad	
					0	K.A.

10.4.8. Inwieweit treffen die nachfolgenden Aspekte auf die Ausgestaltung des Wettbewerbes in Ihrer Stadtverwaltung zu?						
R. B.	Ausgestaltung des Wettbewerbs				Ja	Teilteils
	1	Leistungsvergleiche finden auch verwaltungsintern statt.			0	0
	2	Interne Kunden können frei zwischen leistungserstellenden Anbietern (intern oder extern) auswählen (keine Abnahmeverpflichtungen).			0	0
	3	Externe Kunden (Bürger, Unternehmen etc.) können frei zwischen leistungserstellenden Anbietern (intern oder extern) auswählen (Ausnahme: Hoheitsaufgaben).			0	0
	4	Übergangsfristen wurden für bisherige interne Anbieter hinsichtlich der Konkurrenzsituation mit anderen internen / externen Anbietern vereinbart.			0	0
	5	Den öffentlichen Anbietern werden gewisse Vorhaltekapazitäten garantiert.			0	0
	6	Politische gewünschte Sachverhalte und Kriterien (z.B. Qualität, Ausbildungsgarantie, Förderung benachteiligter Gruppen etc.) sind zu berücksichtigende Bedingungen bei der Fremdvergabeentscheidung und Gegenstand des Vertragswerkes.			0	0

10.4.9. Welche Erfahrungen haben Sie mit der Auslagerungs- und Wettbewerbspolitik Ihrer Stadtverwaltung gemacht (+2 = Stark verbessert, -2 = Stark verschlechtert)?						
B. PO. PR	Erfahrungen mit der Auslagerungs- und Wettbewerbspolitik				Verbessert	Verschlechtert
	1	Anbiervielfalt (kein Monopol)			+2	+1
	2	Rechtmäßigkeit / Legitimität / Ordnungsmäßigkeit			0	0
	3	Preisniveau der privaten Konkurrenz (aus Sicht der Stadtverwaltung: teuer = schlechter)			0	0
	4	Wissensaufbau bzw. -erhalt / Kompetenz der Verwaltung			0	0
					0	0

10.5. Wurde in Ihrer Stadtverwaltung die Budgetierung eingeführt?						
B. R. PR. PO	1	Ja		0	2	Nein (Bitte zu Frage 10.6)
				0	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.6)

10.5.1. Welchen Umfang hat die Budgetierung? Mehrfachantworten sind möglich.						
B. PO	1	Verwaltungshaushalt		0	2	Vermögenshaushalt
	3	Kommunale Beteiligungen		0	0	K.A.

10.5.2. Wie ist die Deckungsfähigkeit des Haushaltswesens Ihrer Kommune ausgestaltet?						
B. PO	Deckungsfähigkeit				Ja	Nein
	1	Sachausgaben können durch Personalausgaben gedeckt werden.			Fläche	Piloten
	2	Personalausgaben können durch Sachausgaben gedeckt werden.			0	0
	3	Sammelnachweise für Personalmittel wurden abgeschafft.			0	0
	4	Sammelnachweise für Sachmittel wurden abgeschafft.			0	0
	5	Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sind gegenseitig deckungsfähig.			0	0

10.5.3. Welche weiteren Veränderungen wurden im Haushaltswesen vorgenommen?						
R. B.	Budgetierungsinhalte				Ja	Nein
	1	Erfassung und Verrechnung kalkulatorischer Kosten (u.a. kalkulatorische Kapitalkosten, kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Mieten)			Fläche	Piloten
	2	Bildung von Rückstellungen			0	0

10.5.4. Sind bestimmte Aspekte aus der (dezentralen) Budgetierung ausgenommen?						
R. B.	1	Pflichtaufgaben		0	2	Sonderbudgets für besondere politische Sachverhalte
	3	Keine Ausnahmen		0	0	K.A.

10.5.5 Welche Budgetierungsvariante befindet sich in Ihrer Stadtverwaltung im Einsatz?					
R, B	Budgetierungsvariante			Ja	Nein
				Fläche	Piloten
	1	Produktbudgets		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Zuschussbudgets		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	Ausgabenbudgets		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.5.6 Wie ist die Flexibilität der Budgetierung Ihrer Stadtverwaltung ausgestaltet?					
B, R	Flexibilität der Budgetierung			Ja	Nein
				Fläche	Piloten
	1	Verwaltungseinheiten dürfen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und ihres Auftrages zusätzliche Einnahmen generieren.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Managementbedingte Mehreinnahmen dürfen in der sie erwirtschaftenden Einheit in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes verbleiben.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	Managementbedingte Minderausgaben dürfen in der sie erwirtschaftenden Einheit in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes verbleiben.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Ohne Verbleib von managementbedingten Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben bitte zu Frage 10.5.7				
	5	Die Verwendung managementbedingter Zusatzmittel ist zeitlich befristet.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	6	Im Falle von managementbedingten Budgetüberschreitungen werden die Haushaltsmittel der Folgeperiode um die entsprechende Höhe gekürzt.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.5.7 Wie viel Prozent des Haushaltsvolumens werden durch Budgetverantwortliche frei bewirtschaftet, sind also nicht durch Vorabdotierungen, Sparvorgaben u.ä. vorgegeben?										
B	< 10	>10-20	>20-30	>30-40	>40-50	>50-60	>60-70	>70-80	>80-90	>90
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.5.8 Werden im Rahmen der Haushaltsverhandlungen Produkt- oder sonstige Informationen berücksichtigt, bzw. sind diese Informationen dem Haushaltsplan beigelegt?					
R, B	1	Produkte / Produktinformationen / Produktplan		<input type="radio"/>	
	2	Sonstige Leistungsdaten und Kennzahlen		<input type="radio"/>	
	0	K.A.			

10.6. Wurden im Zuge der Verwaltungsreform die Struktur und/oder das Aufstellungsverfahren des städtischen Haushaltsplans verändert?					
B, PO	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.7)
			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>

10.6.1. Inwiefern wurde das städtische Haushaltsverfahren verändert?					
PO	Veränderungen im Haushaltsverfahren			Ja	Nein
				Fläche	Piloten
	1	Der Haushaltsaufstellungsprozess wird von der Vertretungskörperschaft in Zusammenarbeit mit der Verwaltungsführung gestartet (top-down); sie fasst einen rahmengebenden Eckwertebeschluss.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Die Eckwerte der Fachbudgets leiten sich aus einem (mehrfachjährigen) Strategiekonzept ab.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	Fachbudgets werden von den jeweils zuständigen Fachausschüssen abschließend beraten.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	4	Die Haushaltsplanstruktur gleicht im Wesentlichen der Verwaltungsorganisation.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	5	Der Haushaltsplan basiert auf der Kosten- und Leistungsrechnung.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	6	Der Rat berät / verabschiedet einen kameralen Haushaltsplan.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.7. Wurden in Ihrer Kommune Ziele definiert? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an, Mehrfachantworten sind möglich.					
PO, B, R, PR	1	Ja, strategische bzw. Wirkungsziele.	<input type="radio"/>	2	Ja, operative Ziele.
			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
	3	Nein, es wurden keine Ziele definiert. (Bitte zu Frage 10.7.1 Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.)	<input type="radio"/>	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.7.1 Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.)

10.7.1. Inwieweit treffen die nachfolgenden Aussagen auf die Ausgestaltung der Ziele Ihrer Stadtverwaltung zu?						
B, PO, PR	Ausgestaltung der Ziele					Trifft zu
						Trifft nicht zu
	1	Ziele werden flächendeckend definiert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Politik / Mitarbeiter / Verwaltungsführung wird / werden am Zielentwicklungs- und -operationalisierungsprozess angemessen beteiligt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	Ziele wurden priorisiert; politische Prioritäten kommen zum Ausdruck und prägen den Vollzug.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	4	Es besteht eine systematische, konsistente Zielstruktur: Ziele der nachgelagerten Ebenen leiten sich aus den Zielen der vorgelagerten Ebenen, operative Ziele aus strategischen Zielen ab.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	5	Sach- bzw. Leistungsziele wurden ebenso definiert wie Finanzziele.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	6	Die formulierten Ziele erfüllen die allgemeinen Anforderungen wie Erreichbarkeit, Verständlichkeit, Eindeutigkeit etc.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	7	Die Öffentlichkeit wird angemessen über Ziele bzw. Leistungsversprechen und deren Erreichung informiert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	8	Zielakzeptanz und Zielcommitment sind unter den kommunalen Akteuren stark ausgeprägt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.8. Werden in Ihrer Stadtverwaltung Zielvereinbarungen geschlossen?					
B, PO, R, PR	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.9)
			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>

10.8.1. Wie ist das Zielvereinbarungssystem Ihrer Stadtverwaltung ausgestaltet (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu)?						
B, PO, PR, R	Ausgestaltung der Zielvereinbarungen					Trifft zu
						Trifft nicht zu
	1	Zielvereinbarungen bilden das kommunale Zielsystem ab.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Zielvereinbarungen umfassen alle notwendigen Steuerungsinformationen (z.B. Eingriffsrechte, Produkte, Zielgruppen etc.).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	Der Abschluss von Zielvereinbarungen ist (in Pilotenheiten) Pflicht.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	4	Zielvereinbarungen sind nicht zu konkret; sie engen nicht Handlungsspielräume ein.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	5	Der Abschluss von Zielvereinbarungen ist gekennzeichnet durch Dialog, Konsens und Partizipation.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.8.2. Zu welchem Steuerungszweck werden Zielvereinbarungen in Ihrer Stadtverwaltung eingesetzt?					
B, R	Steuerungszweck der Zielvereinbarungen			Pilot	Fläche
	1	Zielvereinbarungen dienen zur Steuerung der Stadtverwaltung, sie umfassen den Haushalt.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Zielvereinbarung dienen der Personalsteuerung, sind also nicht dem Haushalt verbunden.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.8.3. Welche Einheiten bzw. Akteure sind in das Zielvereinbarungssystem eingebunden? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an, Mehrfachantworten sind möglich.					
B, PO, PR	1	Vertretungskörperschaft	<input type="radio"/>	2	Ausschüsse
			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
	3	Verwaltungsführung / (Ober-)Bürgermeister	<input type="radio"/>	4	Fachbereiche / Erste Führungsebene
			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
	5	Facheinheiten (Ämter / Abteilungen)	<input type="radio"/>	6	Mitarbeiter / Teams
			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
	7	Interne Dienstleister	<input type="radio"/>	8	Kommunale Beteiligungen
			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
	9	Andere Verwaltungen	<input type="radio"/>	10	Non-Profit-Organisationen
			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
	11	Sonstige:	<input type="radio"/>	0	K.A.
			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>

10.8.4. Wie werden in Ihrer Stadtverwaltung Konflikte beim Abschluss von Zielvereinbarungen bzw. beim Reagieren auf unvorhersehbare Ereignisse, die Folgen auf gültige Zielvereinbarungen haben, gelöst?					
B, PR	1	Weisungen innerhalb der Hierarchie	<input type="radio"/>	2	Dialogorientiertes Verfahren (Qualitätszirkel, Mediationsverfahren, Schlichtungsstelle)
			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>

10.9. Wurden Entscheidungskompetenz / -verantwortung dezentralisiert?									
B, PO, PR, R	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.9.3)	<input type="radio"/>	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.9.3)	<input type="radio"/>

10.9.1. Welche Komponenten umfasst die dezentralisierte Entscheidungskompetenz bzw. -verantwortung?									
B, R	1	Fachverantwortung	<input type="radio"/>	2	Finanzverantwortung	<input type="radio"/>			
	3	Personalverantwortung	<input type="radio"/>	4	Organisations-/ Prozessverantwortung	<input type="radio"/>			
	5	Verantwortung für Miete und Immobilien	<input type="radio"/>	6	Verantwortung für Ausgestaltung der IuK	<input type="radio"/>			
	7	Anmerkungen / Sonstiges:	<input type="radio"/> K.A.						

10.9.2 Wie ist die dezentralisierte Entscheidungskompetenz bzw. -verantwortung konkret ausgestaltet?									
B, PR, R	Dezentralisierung				Ja	Teils-teils	Nein	K.A.	
	1	Fach- und Ressourcenverantwortung wurden zusammengelegt.				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
	2	Die dezentralisierte Entscheidungskompetenz- und -verantwortung reicht bis auf die Mitarbeiter- / Teamebene.				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

10.9.3 Inwieweit haben sich die nachfolgenden Aspekte seit Reformbeginn verändert (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu)?										
B, R, PR	Erfahrungen					Trifft zu			Trifft nicht zu	K.A.
			1	2	3	4	5			
	1	Verbesserung des Führungsstils / -verhaltens				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Reduzierung des Abstimmungs- und Koordinationsaufwandes innerhalb der Verwaltung				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
	3	Zentrifugale Tendenzen innerhalb der Verwaltung				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

10.10. Wurde in Ihrer Stadtverwaltung ein strategisches Controlling eingeführt?									
B, PO, R	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.11)	<input type="radio"/>	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.11)	<input type="radio"/>

10.10.1. Mit welchen Inhalten und Aufgaben beschäftigt sich das strategische Controlling Ihrer Stadtverwaltung in ausreichender Form? Mehrfachantworten sind möglich.									
B, R	1	Formulierung, Herunterbrechen und Überprüfung strategischer Ziele / Realisierung des Leitbildes (Wirkungsebene)	<input type="radio"/>						
	2	Leistungsprogramm und Leistungstiefe (Aufgabenkritik) / Kongruenz von Zielen und Aufgaben	<input type="radio"/>						
	3	Rückkopplung / Aktualisierung der mittelfristigen Finanzplanung	<input type="radio"/>						
	4	Überwachung der Rahmenbedingungen / des Verwaltungsumfeldes (Frühwarnsystem)	<input type="radio"/>						
	5	Personalentwicklung / Personalbedarf	<input type="radio"/>						
	6	Reflexion der Ablauf- und Aufbauorganisation	<input type="radio"/>						
	7	Koordination dezentraler Planungen und Umsetzungen	<input type="radio"/>						
	8	Verwaltungsreform	<input type="radio"/>						
	9	K.A.	<input type="radio"/>						
	10	Sonstiges:	<input type="radio"/>						

10.11. Wurde in Ihrer Stadtverwaltung ein operatives Controlling eingeführt?									
B, PO, R	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.12)	<input type="radio"/>	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.12)	<input type="radio"/>

10.11.1. Mit welchen Inhalten und Aufgaben beschäftigt sich das operative Controlling Ihrer Stadtverwaltung in ausreichender Form? Mehrfachantworten sind möglich.									
B, R	1	Formulierung und Überprüfung kurzfristiger Ziele (Soll-Ist-Vergleiche), Umsetzung / Planung der dezentralen Budgets							
	2	Überprüfung von Prozessen / Prozessoptimierung / Vollzugskritik							
	3	Umsetzung von Projekten (z.B. im Rahmen der Verwaltungsreform)							
	4	Erfassung und Verarbeitung der Personalkosten, -bedarfe, -entwicklungen							
	5	Überprüfung und Durchführung von Ausschreibungen / Kontrolle der Fremderstellung							
	6	Abweichungsanalysen							
	0	K.A.							
	7	Sonstiges:							

10.11.2. Bitte machen Sie weitere Angaben zur Ausgestaltung des Controllingsystems Ihrer Stadtverwaltung.												
R, B	Ausgestaltung des Controllingsystems							Ja	Teils-teils	Nein	K.A.	
	1	Neben den monetären bzw. quantitativen Zielen werden auch qualitative Ziele überprüft (z.B. Kopplung an Kundenbefragungen).							<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Es besteht eine Verbindung zwischen strategischer Planung und operativer Umsetzung: Strategisches und operatives Controlling sind rückgekoppelt.							<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	Auf dezentraler Ebene sind steuerungsunterstützende Einheiten installiert, die mit zentralen Steuerungseinheiten rückgekoppelt sind.							<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.12. Wurde in Ihrer Verwaltung eine Balanced Scorecard entwickelt?									
R, B, PO	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>

10.13. Wurde in Ihrer Stadtverwaltung ein Berichtswesen eingeführt?									
R, B, PO	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.13.5)	<input type="radio"/>	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.13.5)	<input type="radio"/>

10.13.1. Über welche Sachverhalte informiert das Berichtswesen Ihrer Stadtverwaltung in hinreichender Weise?									
B, R, PO	1	Darstellung / Erreichung strategischer Ziele sowie deren Planungsgrundlagen	<input type="radio"/>	2	Darstellung / Erreichung operativer Ziele sowie deren Planungsgrundlagen	<input type="radio"/>			
	3	Vollzug des Haushaltes	<input type="radio"/>	4	Tätigkeiten / Ergebnisse der Beteiligungen	<input type="radio"/>			
	5	Umweltentwicklungen, Veränderungen der Rahmenbedingungen, Entwicklungsmöglichkeiten / -risiken, Handlungsempfehlungen	<input type="radio"/>	6	Ursachen für Zielverfehlungen / Zielkonflikte / Konsequenzen von Handlungsalternativen	<input type="radio"/>			
	7	Vergleichsdaten und -kennzahlen (intern/extern), Zeitreihen	<input type="radio"/>	8	Umsetzung(ss)and politischer Beschlüsse (außer Haushaltsplan)	<input type="radio"/>			
	9	(Mittel- und langfristige) Finanzentwicklung	<input type="radio"/>	10	Besondere Vorkommnisse, Gegensteuerungsmaßnahmen und deren Auswirkungen	<input type="radio"/>			
	11	Realisierungsstand wichtiger Projekte / der Verwaltungsreform	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>			
	Sonstiges:								
	12					13			

10.13.2. Wie oft im Jahr werden der Verwaltungsführung / den politische Ausschüssen / der Vertretungskörperschäft Berichte vorgelegt? Bitte tragen Sie Anzahl der Berichtshäufigkeit pro Jahr unten ein.									
B, PO	1	Der Verwaltungsführung wird mal im Jahr Bericht erstattet.	<input type="radio"/>	K.A.	<input type="radio"/>		
	2	Vertretungskörperschäft / Ausschüssen wird mal im Jahr Bericht erstattet.	<input type="radio"/>	K.A.	<input type="radio"/>		

10.13.3. Welche Einheiten / Akteure sind in das Berichtswesen integriert?									
R, B	1	Vertretungskörperschäft	<input type="radio"/>	2	Ausschüsse	<input type="radio"/>			
	3	Verwaltungsführung / (Ober-)Bürgermeister	<input type="radio"/>	4	Fachbereiche / Erste Führungsebene	<input type="radio"/>			
	5	Facheinheiten (Ämter / Abteilungen)	<input type="radio"/>	6	Mitarbeiter / Teams	<input type="radio"/>			
	7	Interne Dienstleister	<input type="radio"/>	8	Beteiligungen	<input type="radio"/>			
	9	Andere Verwaltungen / Staatl. Behörden	<input type="radio"/>	10	Non-Profit-Organisationen / Externe Leistungserbringer	<input type="radio"/>			
	11	Interne Steuerungs- / Kontrolleinheiten	<input type="radio"/>	12	Öffentlichkeit	<input type="radio"/>			
	13	Sonstige:	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>			

10.13.4. Bitte machen Sie weitere Angaben zur Ausgestaltung des Berichtswesens Ihrer Stadtverwaltung.												
R, B, PO	Ausgestaltung des Berichtswesens							Ja	Teils-teils	Nein	K.A.	
	1	Berichte sind standardisiert.							<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Sonderberichte sind nach Bedarf der Entscheidungsträger jederzeit möglich.							<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	Der Aufbau der Berichte ist an die Struktur des Haushaltsplans angepasst.							<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.13.5. Sofern in Ihrer Verwaltung Controlling und/oder Berichtswesen im Einsatz sind: Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Controlling und / oder Berichtswesen gemacht? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu).

Erfahrungen mit Controlling / Berichtswesen		Trifft zu					Trifft nicht zu					K.A.
		1	2	3	4	5						
1	Informationen / Berichte sind adressatengerecht aufbereitet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Der Berichtsrhythmus ist ausreichend, die Informationen sind aktuell.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Über die Erreichung und Einhaltung der definierten Ziele wird aussagekräftig und vollständig informiert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4	Auswirkungen operativer Handlungen auf strategische Ziele sowie Interdependenzen zwischen Handlungen verschiedener Einheiten werden aufgezeigt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5	Controlling / Berichtswesen werden sachgemäß eingesetzt: Weder dominiert der Kontrollaspekt gegenüber Steuerung und Planung noch dominiert die Überwachung der Wirtschaftlichkeit gegenüber anderen steuerungsrelevanten Sachverhalten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7	Aufwand und Nutzen stehen in einem angemessenen Verhältnis.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8	Berichtsempfänger (insbes. die Politik) sind in die Ausgestaltung des Controlling / Berichtswesens eingebunden; ihre Vorstellungen wurden adäquat berücksichtigt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.14. Wo ist das Beteiligungsmanagement / die Beteiligungsverwaltung Ihrer Stadtverwaltung angesiedelt?

1	Zentrale Lösung (z.B. Kämmerer, Zentraler Steuerungsdienst)	<input type="radio"/>	2	Dezentrale Amterlösung (in der jeweiligen Fachverwaltung)	<input type="radio"/>
3	Ausgliederung / Beteiligungsgesellschaft	<input type="radio"/>	4	Konzernvorstand	<input type="radio"/>
0	K.A.	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>

10.15. Wurde ein Beteiligungscontrolling eingerichtet?

1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein	<input type="radio"/>
0	K.A.	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>

10.15.1. Bitte machen Sie weitere Angaben zur Beziehung zu kommunalen Beteiligungen, und kreuzen Sie Zutreffendes an.

Aufsichts- und Entscheidungsgremien		Ja	Nein	K.A.
1	Aufsichts- und Entscheidungsgremien müssen i.d.R. öffentlich tagen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Eine Mandatsbetreuung wurde für die Mitglieder in Aufsichts- und Entscheidungsgremien eingerichtet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.15.2. Inwieweit treffen die nachstehenden Aussagen auf das Verhältnis zu den kommunalen Beteiligungen zu? Bitte unterscheiden Sie zwischen den Gegebenheiten vor den und nach ergriffenen Veränderungen, und kreuzen Sie Zutreffendes an (1 = Trifft voll zu, 5 = Trifft gar nicht zu).

Vor Reformstart		Verhältnis zu kommunalen Beteiligungen					Heute					
Trifft zu	Trifft nicht zu	K.A.					Trifft zu	Trifft nicht zu	K.A.			
1	2	3	4	5			1	2	3	4	5	
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
						1						

10.16. Wie wird in Ihrer Stadtverwaltung ein gemeinsames Qualitätsverständnis erzeugt? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an, Mehrfachantworten sind möglich.

1	Innerhalb der Hierarchie / Tagesgeschäft	<input type="radio"/>	2	Innerbetriebliches Vorschlagswesen / Ideenbörsen	<input type="radio"/>
3	DIN EN ISO 9000ff.-Zertifizierung	<input type="radio"/>	4	Verbesserungs- bzw. Qualitätsteams / -zirkel	<input type="radio"/>
5	Formen der Zusammenarbeit mit Bürgern bzw. Kunden (außerhalb von Befragungen)	<input type="radio"/>	6	Gar nicht	<input type="radio"/>
7	Anmerkungen / Sonstiges (u.a. KVP, TQM):	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>

10.17. Werden in Ihrer Kommune Kunden- bzw. Bürgerbefragungen durchgeführt, und wann wurden diese erstmals abgehalten? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an, Mehrfachantworten sind möglich.

1	Nein, es gibt keine Befragungen. (Bitte zu Frage 10.18)	<input type="radio"/>	2	Ja, erstmalig bereits vor dem Reformstart.	<input type="radio"/>
3	Ja, erstmalig nach dem Reformstart.	<input type="radio"/>	4	Ja, erstmalig vor der Produktbildung.	<input type="radio"/>
0	K.A. (Bitte zu Frage 10.18)	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>

10.17.1. An welchen Adressatenkreis richten sich Befragungen in Ihrer Stadtverwaltung? Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an, Mehrfachantworten sind möglich.

1	Flächendeckende Kundenbefragung	<input type="radio"/>	2	Einwohnerbefragungen	<input type="radio"/>
3	Kunden bestimmter Ämter / Zielkunden	<input type="radio"/>	4	Interne Kunden (z.B. von Serviceeinheiten)	<input type="radio"/>
0	K.A.	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>

10.17.2. Worauf richtet sich der Fokus der Kundenbefragungen: auf die Ebene der Ausführung (Kundenzufriedenheit) oder die Erwartungs- bzw. Bedarfsebene der Kunden (Bestandsaufnahme)?

1	Ausführung (Kundenzufriedenheit)	<input type="radio"/>	2	Bedarf / Erwartungen (Bestandsaufnahme)	<input type="radio"/>
3	Sowohl als auch	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>

10.17.3. Mit welchen Inhalten befassen sich die Befragungen?

1	Ausgestaltung des Leistungsprogramms / -umfangs (u.a. auch Aufgabenkritik)	<input type="radio"/>	2	Kundenbindung / Abbruch von Geschäftsbeziehungen	<input type="radio"/>
3	Effektivität / Wirkungen	<input type="radio"/>	4	Zahlungsbereitschaft der Kunden	<input type="radio"/>
5	Akzeptanz getroffener Entscheidungen	<input type="radio"/>	6	Qualität der Leistungserbringung	<input type="radio"/>
7	Sonstiges:	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>

10.17.4. Wie wird mit den Ergebnissen von Befragungen verfahren?

Umgang mit Befragungsergebnissen		Ja	Nein	K.A.
1	Die Befragungsergebnisse werden verwaltungsextern ungeschönt veröffentlicht.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Befragungen bauen aufeinander auf, erfassen also wiederholend gleiche Sachverhalte.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Ergebnisse gehen in den politischen Entscheidungsprozess ein: Sie bilden die Grundlage für kommunale Ziele und ziehen u.U. Veränderungen nach sich.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.18. Wurde in Ihrer Stadtverwaltung ein standardisiertes Beschwerdemanagementsystem installiert, und inwieweit gehen Beschwerden in den Leistungserstellung- und Entscheidungsprozess ein?

Beschwerdemanagementsystem		Ja	Nein	K.A.
1	Es wurde ein standardisiertes Beschwerdemanagementsystem installiert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Beschwerden gehen in den Leistungserstellungs- und Entscheidungsprozess ein.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.19. Wurden in Ihrer Stadtverwaltung Produkte definiert?

1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.20)	<input type="radio"/>
0	K.A. (Bitte zu Frage 10.20)	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>

10.19.1. Wurden in Ihrer Stadtverwaltung Produktbeschreibungen formuliert?

1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.20)	<input type="radio"/>
0	K.A. (Bitte zu Frage 10.20)	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>

10.19.2. Wie erfolgte die Beschreibung der Produkte?

1	Spitze-abwärts (top-down)	<input type="radio"/>	2	Basis-aufwärts (bottom-up)	<input type="radio"/>
3	Gegenstromverfahren	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>

10.19.3. Wie viel Prozent der kommunalen Leistungen sind bislang durch Produktbeschreibungen abgedeckt?

< 10	>10-20	>20-30	>30-40	>40-50	>50-60	>60-70	>70-80	>80-90	>90	K.A.
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.19.4. Welches Produktkonzept befindet sich in Ihrer Stadtverwaltung im Einsatz?

1	Standardisierter Produktplan	<input type="radio"/>	2	Standardproduktplan mit Anpassungen	<input type="radio"/>
3	Eigenentwicklung	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>

10.19.5. Bitte machen Sie weitere Angaben zu dem Produktansatz Ihrer Stadtverwaltung, und kreuzen Sie Zutreffendes an.								
R, B	Ausgestaltung des Produktansatzes			Ja	Teils-teils	Nein	K.A.	
	1	Der Produktbeschreibungsprozess ist durch ein konstruktives Miteinander gekennzeichnet, keine Akteursgruppen / Verwaltungseinheiten dominieren.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Die Produktverantwortung reicht bis auf die Mitarbeiterebene.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	Die Organisationsstruktur gleicht der Produktstruktur (Produktorganisation).			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	4	Die Produkte stellen Kostenträger in der Kostenrechnung dar.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	5	Freiwillige Aufgaben werden ebenso als Produkte beschrieben wie pflichtige.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	6	Produktbeschreibungen beinhalten alle wesentlichen, steuerungsrelevanten Informationen (u.a. Zielgruppen, Qualität, Mengen).			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	7	Produkte werden angemessen aggregiert, sie sind nicht zu kleinteilig.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	8	Produkte sind priorisiert, politisch bedeutsame Produkte/Produktbereiche werden in besonderer Weise hervorgehoben.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	9	Produkte richten sich an (operativen) Zielen aus.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10	Produkte sind Bestandteil von Zielvereinbarungen.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

10.20. Wurde in Ihrer Stadtverwaltung ein Kennzahlen- und Indikatorensystem zur Steuerungsunterstützung eingeführt?									
PO, R, B, R	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.21)	<input type="radio"/>	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.21)	<input type="radio"/>

10.20.1. Wie ist das Kennzahlen- und Indikatorensystem ausgestaltet?								
R, B	Ausgestaltung des Kennzahlensystems			Ja	Teils-teils	Nein	K.A.	
	1	Kennzahlen sind aus der kommunalen Strategie / definierten Zielen abgeleitet.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Für kritische Erfolgsfaktoren / politisch besonders bedeutsame Sachverhalte wurden spezielle Kennzahlen gebildet.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	Die Kennzahlen / Indikatoren richten sich nicht nur auf Input- oder Outputgrößen, sondern erfassen ebenso Wirkungen.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	4	Kennzahlen wurden nur für die Bereiche gebildet, die messbar erscheinen.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	5	Kennzahlen sind standardisiert und taugen somit zu (Zeitreihen-)Vergleichen.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	6	Es besteht ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.21. Wurde in Ihrer Stadtverwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt?									
PO, R, B, R	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.22)	<input type="radio"/>	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.22)	<input type="radio"/>

10.21.1. Welche Verfahren der Kosten- und Leistungsrechnung kommen in Ihrer Stadtverwaltung zum Einsatz? Mehrfachnennungen sind möglich.						
R	1	Kostenartenrechnung	<input type="radio"/>	5	Prozesskostenrechnung	<input type="radio"/>
	2	Kostenstellenrechnung	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>
	3	Kostenträgerrechnung	<input type="radio"/>			

10.21.2. Welche Verrechnungsbasis wurde für die Kosten- und Leistungsrechnung gewählt?						
R	1	Vollkostenrechnung	<input type="radio"/>	2	Teilkostenrechnung	<input type="radio"/>
	3	Istkostenrechnung	<input type="radio"/>	4	Plankostenrechnung	<input type="radio"/>
	0	K.A.	<input type="radio"/>			

10.22. Wie ist das Rechnungswesen Ihrer Stadtverwaltung ausgestaltet?							
R, B	Ausgestaltung des kommunalen Rechnungswesens			Ja	Nein	K.A.	
	1	Die Kameralistik ist weiterhin das kommunale Rechnungswesen; die Doppik wird gar nicht, nur in Piloten oder parallel zur Kameralistik betrieben.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Die Kameralistik wurde um eine Vermögensrechnung ergänzt.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Die Kameralistik wurde um eine Erfolgsrechnung ergänzt.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

10.23. Wurde an der Schnittstelle zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung ein „Ratsinformationssystem“ implementiert?									
PO	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein (Bitte zu Frage 10.24)	<input type="radio"/>	0	K.A. (Bitte zu Frage 10.24)	<input type="radio"/>

10.23.1. Welche Informationen stellt das Ratsinformationssystem in angemessener Form zur Verfügung? Mehrfachantworten sind möglich.			
PO	1	Umsetzung(sstand) kommunalpolitischer Vorhaben / Ziele	<input type="radio"/>
	2	Archiv von Verwaltungsvorlagen, Reden, Beschlüssen etc.	<input type="radio"/>
	3	Sammlung bzw. Bearbeitung von Beschwerden / Anregungen; Befragungsergebnisse	<input type="radio"/>
	4	Entwicklungen im Haushaltswesen	<input type="radio"/>
	5	Darstellung und Erläuterungen zu Szenarien / Alternativen der Verwaltung	<input type="radio"/>
	6	Sonstiges:	

10.24. In welcher bedeutsamen Weise wird das Internet an der Schnittstelle zur Umwelt genutzt?			
R, PR	1	Bereitstellung von Informationen (z.B. Download von Formularen, Haushaltsplan)	<input type="radio"/>
	2	Kommunikation zwischen Vertretungskörperschaft und Umwelt (z.B. Mailanfragen, Foren)	<input type="radio"/>
	3	Transaktion, d.h. vollständige elektronische Erledigung eines Auftrages durch die Umwelt	<input type="radio"/>
	4	Leistungserstellungsprozess mit verwaltungsexternen Partnern	<input type="radio"/>
	5	Kommunikation zwischen Verwaltung und Umwelt (z.B. Anfragen, Mailverzeichnis)	<input type="radio"/>
	6	Interaktion (z.B. Inanspruchnahme von Serviceleistungen wie Beantragung eines Passes)	<input type="radio"/>
	7	Partizipation (z.B. Befragungen, Planungen, Beschwerden)	<input type="radio"/>
	8	Nutzung des Ratsinformationssystems	<input type="radio"/>
	0	K.A.	<input type="radio"/>
9	Sonstiges:		

10.25. Haben sich seit Reformbeginn Veränderungen in der Personalstruktur (z.B. Zunahme betriebswirtschaftlich ausgebildeten Personals) Ihrer Stadtverwaltung ergeben?									
PR, B	1	Ja	<input type="radio"/>	2	Nein	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>

10.26. Wurde in Ihrer Stadtverwaltung ein „Anreiz- und Sanktionssystem“ installiert?												
PR, R	1	Ja, für das Tagesgeschäft.	<input type="radio"/>	2	Ja, für die Verwaltungsreform.	<input type="radio"/>	3	Nein.	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>
(Bitte zu Frage 10.27)												

10.26.1. Bitte machen Sie Angaben zum Anreizsystem Ihrer Stadtverwaltung (im Tagesgeschäft).							
PR, R	Ausgestaltung des Anreizsystems			Ja	Nein	K.A.	
	1	Das Anreizsystem ist auf Teamleistungen, nicht auf individuelle Leistungen ausgerichtet.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	Das Anreizsystem ist als Cafeteria-System (individuelle Auswahl zwischen diversen Anreizkomponenten) ausgelegt.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.26.2. Worauf basiert das Anreiz- und Sanktionssystem?						
PR, R	Das Anreiz- und Sanktionssystem ist...			Pilot	Fläche	
	1	... angelehnt an Zielvereinbarungen, die als Steuerungsinstrument (also verbunden mit dem Haushalt) der Stadtverwaltung eingesetzt werden.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	2	... angelehnt an Zielvereinbarungen, die ausschließlich der Personalsteuerung dienen.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	3	... auf ein sonstiges Verfahren abgestimmt.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	0	K.A.			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10.26.3. Welche Bedeutung haben materielle und immaterielle Anreize in Ihrer Stadtverwaltung? Bitte unterscheiden Sie zwischen den beiden Polen, und kreuzen Sie Zutreffendes an											
PR, R	Materielle Anreize			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Immaterielle Anreize	<input type="radio"/>	K.A.	<input type="radio"/>

10.27. Wurden in Ihrer Stadtverwaltung Mitarbeitergespräche eingeführt?												
PR, B, R	1	Ja, in der Fläche.	<input type="radio"/>	2	Ja, in Piloten.	<input type="radio"/>	3	Nein.	<input type="radio"/>	0	K.A.	<input type="radio"/>
(Bitte zu Frage 10.28)												

11.4 Unterstützungsschreiben des DSt



Ernst-Reuter-Haus
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Deutscher Städtetag · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

Dirk Traiser, M.A.
Institut für Betriebswirtschaftslehre
Dr.-Otto-Röhm-Stiftungsprofessur für Unternehmensgründung
Fachbereich 1
Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
Hochschulstraße 1
64 283 Darmstadt

01.08.2006/wic

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-810
Telefax +49 30 37711-809

E-Mail

Erko.groemig@staedtetag.de

Bearbeitet von

Erko Grömig

Aktenzeichen

10.10. 20 D

Dissertationsprojekt „Über den Stand der Verwaltungsreform deutscher Kommunalverwaltungen“

Sehr geehrter Herr Traiser,

wir freuen uns über Ihr Dissertationsprojekt, mit dem Sie den Stand der Verwaltungsreform deutscher Kommunalverwaltungen erforschen wollen.

Im Mittelpunkt des Projektes steht die Evaluation der bisherigen Erfahrungen in der Durchführung von Verwaltungsreformen. Dazu wurden umfangreiche Fragebögen erstellt, die sich an verschiedene Reformbeteiligte richten. Es zielt darauf, Erfolgsfaktoren für die kommunale Verwaltungsreform zu identifizieren. Die Kenntnis dieser Faktoren könnte bei der Vorbereitung weiterer Reformschritte hilfreich sein.

Die Beantwortung der Fragebögen erfordert bei den Städten einen nicht unerheblichen Zeitaufwand. Im Hinblick auf die erst 2004 durchgeführte Umfrage zum Stand der Verwaltungsmodernisierung des Deutschen Städtetages in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik können wir interessierten Mitgliedsstädten nur empfehlen, selbst zu prüfen, ob für die Teilnahme an Ihrer Umfrage genügend Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Erko Grömig

Straße des 17. Juni 112, D-10623 Berlin; Postfach 12 03 15, D-10593 Berlin · Telefon +49 30 37711-0 Telefax +49 30 37711-809
Avenue des Nerviens 9 – 31, B-1040 Bruxelles · Telefon +32 2 74016-20 Telefax +32 2 74016-21
Lindendallee 13 – 17, D-50968 Köln; Postfach 51 05 20, D-50942 Köln · Telefon +49 221 37711-0 Telefax +49 221 37711-128
Bankverbindung: Stadtparkasse Köln Konto 30 202 154 (BLZ 370 501 98) · Internet: <http://www.staedtetag.de>

11.5 Erklärung

Die vorliegende Arbeit wurde von mir selbständig verfasst. Die zur Bearbeitung des Themas herangezogenen Quellen, die Literatur und sonstige Hilfsmittel wurden entsprechend gekennzeichnet.

Es wurde von mir noch kein Promotionsversuch, auch nicht an einer anderen Universität, unternommen.

Darmstadt, den

Akadem. Werdegang von Dirk Traiser

1997 - 2002 **Studium der Politik-, Recht- und Wirtschaftswissenschaften an der TU Darmstadt**

2004 - 2012 **Promotion - Dr. rer. pol. im Fach Politikwissenschaft**

TU Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Staatstätigkeit (Public Policy) und lokale Politikforschung

2003 Tätigkeiten im Bereich Marktforschung und Marketing, 2003 bis 2008 Tätigkeiten als Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Dr.-Otto-Röhm-Stiftungsprofessur für Unternehmensgründung (BWL 10) an der TU Darmstadt, 2008 bis 2010 freiberufliche Tätigkeiten, seit 2011 Verwaltungsangestellter am Deutschen Krebsforschungszentrum in Heidelberg